

Innst. O. nr. 82.

(1998-99)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m. (Reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting.)

Ot.prp. nr. 58 (1998-99).

Til Odelstinget.

SAMMENDRAG

Regjeringen legger med dette frem forslag om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) og lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven). Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting som nå framgår av forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-4 tredje ledd, lyder:

«Det kan ikke reklameres for livssyn eller politiske budskap.»

Regjeringen legger i proposisjonen frem forslag om å tillate reklame for livssyn og politiske budskap i radio, men å forby det i fjernsyn. Det foreslås at et forbud hjemles i kringkastingsloven § 3-1. Regjeringen foreslår også visse tekniske endringer i markedsføringsloven.

Forbrukerombudet vedtok 27. august 1997 å forby TV2s visning av reklameinnslag for Fremskrittspartiet. Markedsrådet opphevet dette vedtaket 17. mars 1998 på bakgrunn av den uklare hjemmelssituasjonen.

Bakgrunnen for denne proposisjonen er blant annet de nevnte vedtak av Markedsrådet og et oversendelsesforslag fra Stortinget 19. mars 1998 med henstilling til Regjeringen om «å komme tilbake til Stortinget med et lovforbud mot livssyns- og politiske reklame i etermediene». Stortinget oversendte forslaget uten realitetsvotering.

Som det fremgår ovenfor, kan det någjeldende forbudet i realiteten ikke håndheves. Regjeringen legger vekt på at det så snart som mulig etableres et lovforbud i samsvar med Stortingets ønske.

Høringsrunden

Sammendrag

Kulturdepartementet sendte 1. desember 1998 på høring et forslag med to ulike alternativer til forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. Det ene alternativet var et forbud som dekket slik reklame både i radio og fjernsyn. Det andre alternativet rettet seg kun mot fjernsynsreklame for livssyn og politiske budskap.

Departementet har mottatt 38 uttalelser til høringsforslaget. Høringsinstansene er delt i synet på om reklame for livssyn og politiske budskap bør forbys.

12 instanser - blant annet Forbrukerombudet, Statens informasjonstjeneste, Forum for offentlig informasjon, Kringkastingsringen, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, TVNorge og Universitetet i Bergen - støtter forslaget om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. Enkelte høringsinstanser går inn for å forby slik reklame på fjernsyn, men ikke i radio. Dette gjelder blant andre Statens medieforvaltning og Det norske hedningsamfunn.

14 instanser - blant annet TV2, P4, Fremskrittspartiet, Høyre, Norsk lokalradioforbund, Norsk Presseforbund, Norsk redaktørforening, Norsk Forbund for Lokal-TV, Kristelig Kringkastingslag, Reklamebyråforeningen, Norsk Forum for Ytringsfrihet og Senter for Medieøkonomi - er negative til et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. Dette er i hovedsak begrunnet i et ønske om minst mulig innskrenkninger i ytringsfriheten. Noen få høringsinstanser, blant annet TV2, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, ber om at man avventer Ytringsfrihetkommisjonens innstilling før det eventuelt fremmes et lovforslag.

Det redegjøres nærmere for høringsinstansenes synspunkter i proposisjonens punkt 2.4 og i kap. 3, s. 11-23.

Komiteens merknader

Komiteen viser til at Stortinget ved flere anledninger har behandlet et forbud mot reklame for livssyn eller politisk budskap. Forslagene om å oppheve forbudet har blitt avvist.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at Stortinget opprettholdt sitt syn om fortsatt forbud mot slik reklame, selv om forbudet bare var hjemlet i en forskrift og ikke i lov. Flertallet henviser til at en rekke europeiske land har forbud eller begrenset adgang til å sende reklame for livssyn eller politisk budskap i radio og fjernsyn. Dette gjelder bl.a. Danmark, Frankrike, Irland, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige og Tyskland. Selv om reglene i de ulike landene har ulik utforming, har intensjonen vært et ønske om at den politiske debatt skulle være fri og allsidig, og at ytringsfriheten ikke skulle begrenses av økonomiske muligheter til å kjøpe reklame for livssyn og politiske budskap.

Flertallet viser til Innst. S. nr. 26 (1991-92) der det bl.a. heter:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, Leiv Blakset, Ingeborg Botnen, Grethe Fossum, Ulf Guttormsen, Trond Jensrud, Grete Knudsen, Theo Koritzinsky, Jon Lilletun, Wenche Lyngholm og Marit Nybakk, viser til at det etter forskriftene fra mai 1988 til nærkringkastingsloven ikke var tillatt å sende reklame for politiske partier eller livssynsorganisasjoner, jf. Innst. O. nr. 3 for 1987-88, der komiteens flertall slutter seg til at reklamereglene blir utarbeidet i samsvar med Reklameutvalgets innstilling (NOU 1984:5). Utvalgets forslag til supplerende totale reklameforbud omfatter paragrafer om bl.a. politikk og reklame.

Flertallet viser til at innholdet i disse forskriftene er videreført i forskriftene til den senere og mer omfattende lov om reklame i kringkasting m.v. av 11. oktober 1990, idet kgl. res. av 19. april 1991 presiserer at det ikke kan reklameres for livssyn eller politiske budskap. Denne fortolkning av reklameloven er i samsvar med flertallets oppfatning.

Flertallet vil på denne bakgrunn avvise dokumentets forslag.»

Flertallet viser også til representantene Jon Lilletuns (Kristelig Folkeparti) innlegg i samme debatt 18. november 1991 (Storingsforhandlingene nr. 9 1991-92):

«... Jeg skal i den forbindelse bare få lov til å komme med litt historieundervisning, hvis det tillates. I første offentlige utredning om kringkastingsreklame i 1984 tok vår representant Jon Kvalbein klart avstand fra at det skulle være anledning til å ha reklame for livssyn og politiske partier i tilfelle man fikk reklame. Vi står på et solid grunnlag. Vi har arbeidet dette fram fra begynnelsen, fra den gang dette kom på tapetet. Og vi står fortsatt trygt på dette. Den som har hatt anledning til å se reklame for livssyn og politiske partier, f.eks. i USA, vil si at vi ikke har tapt særlig mye. Tvert

imot vil denne representanten si at vi vinner mye så lenge vi slipper.»

Flertallet vil også vise til Leiv Blaksets (Senterpartiet) innlegg i samme debatt:

«... Mellom anna vert Senterpartiet skulda for å trekkje ned rullegardina i spørsmålet om kringkastingsreklame. Eg har lyst til å slå fast at Senterpartiet har halde ei stødig linje i denne saka frå 1984 då utvalet la fram si tilråding, den som også Lilletun var inne på.

Eg skal berre sitere ganske kort frå utgreiinga for å dokumentere at dette er riktig. Det står m.a. i Reklameutvalgets innstilling:

«Når man generelt ønsker å forby innslag med politisk innhold, er det på grunn av deres agitatoriske innhold, den manglende mulighet for bevisførsel og mulighet for sammenblanding med programinnhold.»

Når det gjeld livssynsorganisasjonar, heiter det:

«Denne bestemmelsen er identisk med bestemmelser i andre land. Bestemmelsen skal ikke bare ramme bare positive ytringer av religiøs karakter, men selvsagt også ytringer som virker nedsettende på religiøse institusjoner, eller som har et anti-religiøst innhold som f. eks. å agitere for ateisme eller utmeldelse av statskirken.»

Dette var vår medlem i utvalet med på, og det syner tydeleg at vi har halde same kursen sidan den gongen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at Kristelig Folkeparti og Senterpartiet ikke lenger følger opp de intensjonene som hele tiden har ligget i forskriftene om forbud mot livssyns- og politisk reklame i etermediene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at reklame for livssyn eller politisk reklame ikke skal kunne forbys verken i radio eller TV. Det må være et paradoks at man i et demokratisk land som Norge som har anledning til å reklamere for alle lovlige produkter, ikke kan drive opplysning og reklame enten for sitt livssyn eller politiske standpunkt. Et slikt forbud er et svært alvorlig inngrep i vår ytringsfrihet. Det er svært merkelig etter disse medlemmers syn at Regjeringen ikke har valgt å avvente ytringsfrihetskommisjonens utredning nettopp for å klargjøre hvordan det er med ytring og informasjonsmulighetene vi har i Norge i dag.

Et av motargumentene til Regjeringen for å åpne for denne type reklame, er at ressurssterke enkeltpersoner, grupper eller partier vil kunne få en bedre mulighet til å profilere seg eller sine standpunkter eller produkter enn andre, vil ikke kunne være et sterkt nok argument. Slik har det alltid vært og vil bli og kan derfor ikke være noe holdbart argument.

Det er hvis ønskelig mulig å lage begrensninger for både tid og pengebruk ved kjøp av denne type reklame for å få en likhet. Dessuten er det allerede i dag de store partiene og deres ledere som dominerer mye av mediene. Det må da være et godt demokratisk argument at ved å åpne for reklame for livssyn og politiske meninger kan også de små partier og grupperinger ha mulighet til å fremme sine synspunkter. Ved kjøp av reklameplass blir alle likestilt uansett om man er et stort eller lite parti. Departementet sier også at det vil være fare for «en uheldig forflatning og popularisering» som en følge av lytternes/seernes oppmerksomhet. De sier også at man bruker mye mer tid på å se på fjernsyn enn å lese aviser. Dette er riktig, men det er ingen måling som forteller oss sammenhengen mellom hvor mye folk ser på TV og hvilken effekt/påvirkningsgrad en slik reklame vil ha på den enkelte borger. Departementets høringsnotat har heller ingen dokumentasjon på den såkalte fryktede agitatoriske kraften til en slik reklame. Spesielt i et demokratisk land som Norge med mange partier, er ikke dette noe argument.

Mye av poenget med kommersiell TV-reklame er å skape oppmerksomhet om sitt syn og samtidig vise at de finnes.

Politisk retorikk må da gis en helt annen form og ha et helt annet perspektiv, hvis den skal ha noen effekt.

Et annet vesentlig og avgjørende argument mot forbudet er at reklame for livssyn og politiske oppfatninger vil være tillatt i alle andre medier enn fjernsyn. Disse medlemmer kan ikke støtte en slik forskjellsbehandling og kan ikke se at en slik påstand er nok begrunnet med hvorfor man ikke kan tillate slik form for reklame. I sin ytterste konsekvens kan et slikt forbud føre til en uheldig konkurransevridning i mediabransjen og dette er noe de offentlige myndigheter ikke skal bidra til.

Det kan også anføres at fjernsynsreklame er en miljøvennlig form for reklame og er kostnadmessig ikke nødvendigvis dyrere enn annen landsomfattende reklame. Et 30 sekunder innslag i for eksempel TV2 koster 40 000 kroner. En helsides annonse i en storavis kan raskt komme opp i ca. 300 000 kroner på en hverdag. Produksjonskostnader kommer i tillegg i begge medier. Lokal fjernsyn er et medium som vil være spesielt godt egnet for denne type reklame for et mindre område og her vil prisen også være lavere enn i de store riksdekkende kanaler. Her kan de enkelte partier og organisasjoner få en spesielt god mulighet til å få ut sitt syn til lokalbefolkningen på spesielle saker som kanskje også bare berører en del av befolkningen.

Lokalfjernsynskanaler vil også her kunne få reklameinntekter som igjen vil føre til muligheter til bedre program og sikre deres videre eksistens og på den måten bl.a. bidra til å utvikle kulturtilbudet vi ønsker. Å

tillate politisk/livssynsreklame i radio og da kanskje spesielt i lokalradio og si nei til lokal-TV er etter disse medlemmers syn svært urettferdig og ulogisk, mens disse medlemmer vil subsidiært støtte Regjeringens forslag om å oppheve reklameforbudet som angår radio da dette tross alt er et skritt i riktig retning. Men samtidig vil disse medlemmer unngå forskjellsbehandlingen dette vil gi ved å foreslå at en subsidiær løsning i § 3-1 nytt tredje ledd ny siste setning skal lyde:

«Forbudet gjelder ikke for selskaper som etter § 1-1 driver nærkringkasting.»

Disse medlemmer ønsker også en åpen høring om de kompliserte og uavklarte juridiske spørsmål som reiser seg i saken i forhold til Grunnlovens § 100, Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Komiteens medlemmer fra Høyre minner om at Høyre konsekvent har gått imot et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. Høyres standpunkt har ikke vært begrunnet i noe spesielt ønske om å få slik reklame, men i en prinsipiell vurdering av berettigelsen av et forbud i ett medium mot reklame for bestemte former for lovlig aktivitet som man uten problemer kan reklamere for i andre medier. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen nå er kommet til at det nåværende forbud ikke kan håndheves fordi forskriften ikke er hjemlet i lov. Disse medlemmer har også merket seg at holdningen blant høringsinstansene nå er langt mer positiv til reklame for politikk og livssyn enn tidligere.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen i proposisjonen medgir at «Det viktigste hensynet mot et forbud for reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting er at det representerer en begrensning av ytringsfriheten». Disse medlemmer er enig i dette, og er derfor forbauset over at Regjeringen har valgt å se bort fra at Ytringsfrihetskomisjonen nettopp utreder ytrings- og informasjonsfrihetens vilkår i vårt land. Disse medlemmer har merket seg at sentrale høringsinstanser som Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening mener at det hadde vært naturlig å avvente Ytringsfrihetskomisjonens utredning.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringens argumenter mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn er av en slik karakter at de logisk sett burde føre til forslag om forbud mot enhver reklame for livssyn og politiske budskap. Det er vanskelig å se noen grunn til at de hensyn Regjeringen anfører - f.eks. «Utvikle en uheldig politisk debattform», «skape et skjevt bilde av den politiske og livs-

synsmessige virkelighet» og gi kapitalsterke gruppe-
ringer større muligheter enn andre til å markedsføre
sine synspunkter - ikke også gjelder de fleste andre
former for markedsføring av politikk eller livssyn.
Det er derfor paradoksalt at Regjeringen isteden nær-
mest bruker som et argument for reklameforbudet at
det jo vil finnes så mange andre muligheter for rekla-
me for politikk og livssyn at fjernsynsforbudet blir
mindre betenkelig. Disse medlemmer har proble-
mer med å se at det finnes saklige grunner til å stil-
le fjernsyn i en særstilling når det gjelder reklame for
livssyn og politiske budskap så lenge slik reklame er
fullt ut lovlig i alle andre medier - etter Regjeringens
forslag også inkludert radio. Disse medlemmer
går derfor primært imot Regjeringens forslag.

Disse medlemmer vil imidlertid subsidiært
støtte Regjeringens forslag om å oppheve reklamefor-
budet for så vidt angår radio - ikke fordi logikken for
å særbehandle radio i forhold til fjernsyn er overbevi-
sende, men fordi enhver oppmykning av et urimelig
og ulogisk reklameforbud etter disse medlem-
mers oppfatning er et skritt i riktig retning. Disse
medlemmer mener imidlertid at det er urimelig å
forskjellsbehandle nærradio og nærfjernsyn når det
gjelder muligheten til å selge reklame for livssyn og
politiske budskap, og vil derfor som subsidiær løsning
foreslå en ny siste setning i § 3-1.

Disse medlemmer fremmer følgende for-
slag:

«§ 3-1 ny siste setning i nytt tredje ledd skal lyde:

Forbudet gjelder ikke for selskaper som etter § 1-
1 driver nærkringkasting.»

REGJERINGENS VURDERINGER

Hensyn bak et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn

Sammendrag

Det viktigste hensynet eller argument mot et for-
bud for reklame for livssyn og politiske budskap i
kringkasting, er at det representerer en begrensning av
ytringsfriheten. Det er også blitt hevdet at et forbud
utestenger politiske partier, organisasjoner og livs-
synsorganisasjoner fra viktige kommunikasjonskana-
ler i samfunnet.

Regjeringen anser imidlertid at en rekke hensyn
også taler for et forbud.

Regjeringen anser at et forbud mot reklame for
livssyn er solid begrunnet i at religiøse og livssyns-
messige spørsmål berører dypt personlige følelser, og
at kringkastingsreklame på dette området vil kunne
virke støtende for mange mennesker.

Regjeringen mener 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 re-

klame for blant annet politiske partier vil nettopp angå
selve den demokratiske prosessen i Norge, m.a.o. spil-
lereglene for partienes og andres politiske «kamp»
eller debatt. Så lenge ikke selve ytringene forbyes, an-
ser Regjeringen at hvert land må ha en relativt stor fri-
het til å fastsette slike spilleregler for samfunnsdebat-
ten.

Et forbud mot reklame for livssyn og politiske
budskap i fjernsyn innebærer i utgangspunktet en be-
grensning i ytringsfriheten for de aktuelle annonsøre-
ne og det kan hevdes i noen grad for kringkasterne.
Forholdet til Grunnloven § 100 og til de internasjonale
menneskerettighetene drøftes særskilt.

En åpning for kringkastingsreklame for livssyn og
politiske budskap vil kunne øke inntektsmulighetene
for kringkasterne ved at de får utvidet annonsegrunn-
laget. Dette kan ikke være avgjørende.

Kringkasting - og særlig fjernsyn - er utvilsomt et
slagkraftig og effektivt medium. Det er grunn til å tro
at både radio og fjernsyn har en større evne til å påvir-
ke publikum enn andre medier. Det må antas at rekla-
me for politiske budskap og livssyn vil ha stor gjen-
nomslagskraft overfor svært mange.

Hovedformålet med politisk debatt må være å be-
lyse samfunnsproblemer best mulig. Kringkastingsre-
klame har som formål å fange publikums oppmerk-
somhet for å fremme salg av ulike varer og tjenester.
Kringkastingsreklame for politiske budskap vil lett
kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål. Det
er derfor tvilsomt om åpning for slik reklame i fjern-
syn vil tilføre noe vesentlig til den politiske debatten.

Reklame for livssyn og politiske budskap er tillatt
i en rekke andre medier, som for eksempel aviser,
ukeblad, reklameplakater, kino osv. Politiske partier,
religiøse organisasjoner og andre har derfor svært
mange andre muligheter til å fremme sitt budskap,
også gjennom reklame.

Regjeringen legger til grunn at det er de ressurs-
sterke annonsører som vil ha størst mulighet til å nå
frem gjennom en reklamekampanje som går over et
lengre tidsrom. Regjeringen viser også til at alle poli-
tiske partier og andre politiske organisasjoner har mu-
lighet til å fremme sine synspunkter på andre måter
enn gjennom betalt reklame i kringkasting.

Et forbud mot kringkastingsreklame for politiske
budskap må videre anses å være et begrenset inngrep
i ytringsfriheten. Det gjelder markedsføring av ytrin-
ger om politikk eller livssyn på en bestemt måte og i
et bestemt medium. Det kan derfor ikke anses å hindre
den offentlige debatt om politiske eller religiøse
spørsmål, for eksempel i aktualitetsprogrammer, de-
battprogrammer, nyhetsreportasjer osv. Forbudet
gjelder ikke selve innholdet i de politiske eller livs-
synsmessige ytringer.

Kringkasting er særlig lovregulert både i Norge
og andre europeiske land, samt i internasjonale regel-
verk som den europeiske fjernsynskonvensjonen og

EØS-avtalens TV-direktiv. Denne særlige reguleringen er blant annet begrunnet med kringkastingsmediets - og spesielt fjernsynets - sterke gjennomslagskraft. Også Den europeiske menneskerettsdomstolen har lagt vekt på at fjernsyn er et særlig sterkt medium.

Regjeringen mener at de ovennevnte forhold medfører at det er viktig å sikre at det ikke blir mulig å skape et skjevt bilde av den politiske og livssynsmessige virkelighet via reklameinnslagene i radio og fjernsyn. Hensynet til at allmennheten gjennom kringkasting i størst mulig grad bør ha rett til saklig og allsidig informasjon om den politiske og livssynsmessige virkelighet, samt at alle grupper bør ha noenlunde like muligheter til å fremme sitt syn, tilsier derfor at det bør være et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap.

Ikke forbud i radio

Enkelte av hensynene som taler for et forbud mot kringkastingsreklame for livssyn og politiske budskap gjør seg ikke like sterkt gjeldende for radioreklame. Regjeringen legger til grunn at radio ikke har like stor gjennomslagskraft og påvirkningseffekt som fjernsyn. Radioreklame - særlig i lokalradio - er også betydelig rimeligere å produsere og iverksette enn en reklamekampanje i fjernsyn.

Regjeringen har kommet frem til at et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap fortsatt bør gjelde i fjernsyn. Etter en samlet vurdering mener Regjeringen at det bør åpnes for reklame for politiske budskap og livssyn i radio.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, tar til etterretning Regjeringens vurdering av at någjeldende forbud i realitet ikke kan håndheves fordi forskriften ikke er hjemlet i lov og ønsker derfor at forbudet lovfestes.

Flertallet har merket seg Regjeringens vurdering av at et lovforbud mot livssyns- og politisk reklame i etermediene ikke ligger innenfor ytringsfrihetskommisjonens mandat og at det derfor ikke er hensiktsmessig å avvente ytringsfrihetskommisjonens utredning og den videre oppfølging av denne.

Flertall deler Regjeringens oppfatning i at forbud mot reklame for livssyn er solid begrunnet i at religiøse og livssynsmessige spørsmål berører dypt personlige følelser og at kringkastingsreklame på dette området vil kunne virke støtende for mange mennesker. Flertallet er også enige med Regjeringen i at politisk reklame kan bidra til å utvikle en uheldig politisk debattform.

Flertallet ser det som viktig at hovedformålet med politisk debatt må være å belyse samfunnsproblemer best mulig. Kringkastingsreklame har som formål å fange publikums oppmerksomhet for å fremme salg av ulike varer og tjenester. Reklame for politiske bud-

skap vil lett kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål. Flertallet er derfor i tvil om åpning for slik reklame i fjernsyn vil tilføre noe vesentlig til den politiske debatten.

Det finnes eksempler fra andre land på at fjernsynsreklame for politiske budskap ikke nødvendigvis tilfører noe positivt til den offentlige debatten.

Flertallet vil også understreke at politiske partier, religiøse organisasjoner og andre har svært mange andre muligheter til å fremme sitt budskap utenom gjennom betalt reklame i kringkasting.

Flertallet støtter derfor Regjeringen i at et forbud mot kringkastingsreklame for politisk og religiøst budskap må ansees å være et begrenset inngrep i yttringsfriheten. Det gjelder her markedsføring av yttring om politikk eller livssyn på en bestemt måte og i et bestemt medium. Flertallet kan ikke se at det er til hinder for den offentlige debatt om politiske eller religiøse spørsmål om livssyns- eller politisk reklame forbys.

Flertallet understreker at forbudet gjelder ikke selve innholdet i de politiske eller livssynsmessige yttringer, men derimot adgangen for kringkastingselskapene til å sende slike budskap som reklame, dvs. i reklameblokker.

Flertallet vil peke på at en åpning for kringkastingsreklame for livssyn og politisk budskap vil kunne øke inntektsmulighetene for kringkasterne ved at de får et utvidet annonsegrunnlag. Flertallet vil understreke at dette ikke kan være avgjørende.

Forholdet til Grunnloven § 100 - vernet om ytringsfriheten

Sammendrag

Vernet om ytringsfriheten er nedfelt i Grunnloven § 100. Bestemmelsen lyder:

«Trykkefrihed bør finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætlig og aapenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.»

Grunnloven § 100 første punktum, om at «Trykkefrihed bør finde sted,» setter forbud mot sensur og annen forhåndskontroll av trykte skrifter. Dette betegnes som den formelle ytringsfriheten. Ordet «bør» betyr her det samme som «skal», i samsvar med språkb Bruken den gang bestemmelsen ble gitt, og dette legges til grunn ved tolkningen. Etter ordlyden gjelder bestemmelsen kun «Trykkefrihed.» I forfatningsrettslig teori og praksis er dette blitt tolket bokstavelig, slik at bestemmelsen bare anses å gjelde trykt skrift. Et ut-

slag av denne forståelsen er bl.a. krav om forhåndskontroll av film som skal vises for allmennheten, jf. film- og videogramloven § 4. Det samme gjelder krav om konsesjon for kringkasting, jf. kringkastingsloven § 2-1.

Regjeringen viser til at Justisdepartementet i sin høringsuttalelse fastslår at det er en sikker rettsoppfatning at Grunnloven § 100 første punktum ikke gjelder for andre medier enn trykt skrift og at det etter Justisdepartementets syn ikke kan være grunnlag for å se § 100 første punktum som et hinder for å forby politisk reklame m.v. i samsvar med høringsforslaget for kringkastingsselskaper som får konsesjon.

Forbudet vil derfor etter Regjeringens syn ikke berøre vernet om den formelle ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 første punktum.

Grunnloven § 100 andre og tredje punktum begrenser adgangen til å pålegge etterfølgende ansvar for visse slags ytringer. Dette betegnes som den materielle ytringsfrihet.

Forslaget om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn vil bli hjemlet i kringkastingsloven. Overtredelse av loven kan medføre straff, overtredelsesgebyr, tidsavgrenset forbud mot å sende reklame samt inndragning av konsesjon, jf. kringkastingsloven kapittel 10. Det er derfor klart at et eventuelt brudd på forbudet mot livssyn og politisk reklame i kringkasting kan føre til etterfølgende ansvar for kringkastingsselskapene.

Forslaget legger ikke opp til noe etterfølgende ansvar for annonsøren etter Grunnloven § 100 andre punktum idet kringkastingslovens sanksjoner retter seg bare mot kringkastingsselskapet og synes ikke å kunne ramme en annonsør i egenskap av medvirker.

Tredje punktum er den sentrale bestemmelsen her hva angår vernet av den materielle ytringsfriheten.

Etter bestemmelsens utforming skilles det ikke mellom ulike medier eller kommunikasjonsformer, bare etter ytringens innhold. Dette synes også å være oppfatningen i statsrettslig teori. Dette innebærer at ytringer framsatt i kringkastingsmediet er vernet.

Grunnloven § 100 tredje punktum er en såkalt rettslig standard. I vurderingen av om forbudet 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. Justisdepartementet fremhever at det ved denne avveiningen må tas hensyn til hvordan begrensningen vil virke i forhold til de mest sentrale formål med § 100, særlig å sikre informasjon og fri meningsdannelse som forutsetninger for deltakelse i den politiske beslutningsprosess. Høyesteretts flertall omtaler forholdet til Grunnloven § 100 i Kjuus-saken (Rt. 1997 s. 1821) slik:

«Men Grunnloven § 100 har tradisjonelt ikke vært forstått slik at enhver ytring på det politiske området - uansett realitet og form - reservasjonsløst skal være

straffri. Dette er kommet til uttrykk gjennom begrensningene i § 100 annet punktum og er lagt til grunn i rettspraksis. Lovgiver har en viss adgang til, gjennom en avveining av hensynet til ytringsfriheten mot hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, å gjøre begrensninger i ytringsfriheten. Men nettopp fordi vi befinner oss i kjerneområdet for ytringsfriheten, vil adgangen til å beskjære denne være meget begrenset.»

Det må således være i tråd med Høyesteretts syn å bygge vurderingen av grunnlovsmessigheten av begrensninger på de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til dagens kringkastingsvirkelighet. De vurderinger av rekkevidden av Grunnloven § 100 som er gjort i forhold til trykt skrift kan derfor ikke uten videre være avgjørende i forhold til de grenser som bør trekkes for ytringsfriheten i kringkasting.

Lovgivers oppfatning av om forbudet er nødvendig kan ventes å bli tillagt relativt stor betydning av domstolene.

I denne forbindelse legger Regjeringen vekt på at forbudet er en direkte regulering av hvordan den politiske debatt skal føres. Det er rimelig å hevde at det er politikerne selv som best kan vurdere om det er nødvendig å regulere hvordan politiske budskap skal formidles.

I vurderingen av om forbudet er en akseptabel begrensning i ytringsfriheten legger Regjeringen stor vekt på at forbudet må anses å ha begrenset rekkevidde. Regjeringen vil presisere at begrensningen ikke har til formål å avskjære ytringen som sådan. Forbudet avskjærer derimot de kommersielle kringkastingsselskapenes mulighet til å sende reklameinnslag som markedsfører livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Forbudet er således vesentlig mindre inngripende enn for eksempel forbudene mot tobakks- og alkoholreklame, som er forbud mot all slik reklame i ethvert medium, jf. lov av 9. mars 1973 nr. 14 § 2 (tobakkskadeloven) og lov av 2. juni 1989 nr. 27 § 9-2 (alkoholloven).

Regjeringen viser videre til at det i utgangspunktet ikke er noe i veien for at de kommersielle kringkastingsselskapene kan gi gratis sendetid til politiske partier - såfremt dette ikke strider mot andre regler. Forbudet hindrer ikke at ytringer om livssyn og politiske budskap kan fremsettes i kommersiell kringkasting som en del av vanlig nyhetsformidling, aktualitetsprogram eller debattprogram. Forbudet hindrer heller ikke at livssynsorganisasjoner og politiske organisasjoner reklamerer i andre medier som for eksempel på kino, i aviser, i tidsskrift m.v. Regjeringen kan derfor ikke se at forbudet forhindrer den offentlige debatt om politiske eller livssynsmessige spørsmål. En kjennelse av Høyesterett gjengitt i Rt. 1980 s. 1267 illustrerer dette. Det ble i saken ikke ansett som en krenkelse av § 100 at det var forbudt å drive politisk virksomhet innenfor militære forelegninger. I kjennelsen heter det at forbudet «er ikke til hinder for at militært personell ellers driver politisk virksomhet».

Regjeringen viser til at forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting er en begrensning i ytringsfriheten som er kjent fra andre vestlige land. Regjeringen antar at det i denne forbindelse ikke kan være avgjørende om andre land har samme innhold i det konstitusjonelle vernet av ytringsfriheten som Norge. Regjeringen anser at vernet om ytringsfriheten står sterkt i de vestlige land selv om landene velger ulike forfatningsrettslige løsninger. Etter Regjeringens syn må det være et viktig moment om andre lands lovgivere likevel har funnet det nødvendig å begrense adgangen til å reklamere for livssyn og politiske budskap i kringkasting.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til Regjeringens drøfting av vern om ytringsfrihetens § 100 og støtter de vurderingene Regjeringen har gjort på dette området. Flertallet vil imidlertid understreke at lovforbudet ikke er et generelt forbud mot politiske ytringer, men et forbud mot sending i visse medier mot vederlag. Denne begrensningen av forbudet er vesentlig i forhold til Grunnlovens § 100, tredje punktum. Forbudet har en begrenset rekkevidde og har ikke til hensikt å avskjære ytringen som sådan. Flertallet ser det som viktig at forbudet derimot avskjærer de kommersielle kringkastingsselskaperens mulighet til å sende reklameinnslag som markedsfører livssyn og politisk budskap i fjernsyn.

Det er også viktig å understreke at et slikt forbud er mindre inngripende enn forbudet mot tobakks- og alkoholreklame.

Flertallet er positive til at de kommersielle kringkastingsselskapene kan gi gratis sendetid til politiske partier, så fremt dette ikke er i strid med andre regler.

Flertallet mener at forbudet ikke på noen måte forhindrer den offentlige debatten om politiske eller livssynsmessige spørsmål.

Flertallet er enige med Regjeringen i at et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap kan ansees som en akseptabel begrensning i ytringsfriheten og er ikke i strid med Grunnlovens § 100.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet stiller seg tvilende til om Regjeringens drøftelse rundt Grunnlovens § 100 er riktig.

Disse medlemmer er av den oppfatning at et forbud mot politisk reklame i fjernsyn er et alvorlig inngrep i ytringsfriheten, og vil være klart i strid med Grunnlovens § 100.

Disse medlemmer vil videre påpeke at Stortinget under behandlingen av dette spørsmålet ikke har fått dette spørsmålet utredet av uavhengig ekspertise, som burde kreves når man står overfor et så viktig og grunnleggende spørsmål som man står overfor her.

Disse medlemmer vil påpeke at rettighetene etter Grunnlovens § 100 er en av de mest grunnleggende rettighetene som landets innbyggere har. Disse medlemmer tar sterk avstand fra at Stortinget, gjennom lov, forsøker å begrense innbyggernes rett til å kunne ytre seg slik som de ønsker.

Disse medlemmer vil videre påpeke at Grunnlovens § 100 først og fremst skal verne politiske ytringer; om disse fremkommer for eksempel gjennom et debattprogram eller via reklame må være fullstendig irrelevant.

Departementet viser til at en rekke andre europeiske land har et forbud mot reklame i kringkastingen, selv om departementet også påpeker at blant annet Finland og Island tillater slik reklame. At så mange land har et forbud mot reklame blir i høringsnotatet på side 7, 5. avsnitt brukt som argumentasjon for at dette er en internasjonalt ekseptert begrensning i ytringsfriheten. Denne argumentasjonen «kjøper» disse medlemmer overhodet ikke. At andre land innskrenker ytringsfriheten for deres borgere, behøver absolutt ikke å bety at Norge skal gjøre det samme.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 3-1 ny siste setning i nytt tredje ledd skal lyde:

Forbudet gjelder ikke for selskaper som etter § 1-1 driver nærkringkasting.»

Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19

Utgjør forbudet et inngrep i ytringsfriheten etter artikkel 10 EMK?

Sammendrag

EMK artikkel 10 har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Retten til fritt å motta og meddele informasjon og ideer gjelder etter artikkel 10 (1) 1. punktum for «enhver». I Menneskerettsdomstolens praksis er det lagt til grunn at dette omfatter alle, både fysiske og juridis-

ke personer, og det er blitt understreket at artikkel 10 er anvendelig også i forhold til selskaper med økonomiske formål, jf. blant annet EMD Autronic 22. mai 1990.

Forslaget om forbud mot reklame for livssyn og politisk reklame i fjernsyn er rettet mot kringkastings-selskapene. Dette innebærer en begrensning med hensyn til hva slags reklame som lovlig kan sendes i reklameinnslagene i fjernsyn, og dermed en begrensning i kringkastings-selskapenes mulighet til å formidle informasjon og ideer på en bestemt måte i dette bestemte mediet. Det innebærer også en begrensning i privates adgang til å kjøpe sendetid for reklame, og dermed en tilsvarende begrensning i andre privates mulighet til å meddele informasjon og ideer på en bestemt måte i et bestemt medium.

På denne bakgrunn legger Regjeringen til grunn at forbudet mot reklame for livssyn eller politiske budskap i radio og fjernsyn utgjør et inngrep i yttringsfriheten etter artikkel 10 (1) 2. punktum.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg departementets drøfting om yttringsfrihetens forhold til art. 10 i EMK. Flertallet vil understreke at EMK art. 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 landegrensene. Det er også viktig å påpeke at denne retten kan innskrenkes hvis andre viktige hensyn tilsier dette.

Flertallet legger vekt på at mer allmenne kringkastingspolitiske formål, som mangfold i kringkastingsområdet, er viktig, og at publikum ikke bør få et fortegnert bilde av viktige politiske og religiøse spørsmål. Flertallet mener derfor at forbudet er begrunnet i samfunnsmessige hensyn. Et forbud mot livssyns- og politisk reklame kan ikke sies å forhindre den offentlige debatt om politiske eller religiøse spørsmål. Fordi forbudet er begrenset både med hensyn til medium og med hensyn til på hvilken måte yttringen vedrørende politikk eller livssyn forbyes framsett i mediene.

Forbudet har til hensikt å fremme lik yttringsmulighet og mangfold og derfor i prinsippet forfølger det samme formål som vernet om yttringsfriheten i artikkel 10. Flertallet viser til at reklame for livssyn og politisk budskap er ulikt regulert i Europarådslandene. Og selv om mange medlemsland har begrenset adgang til å sende slik reklame, varierer det hvordan det er gjort.

Forbud mot livssynsreklame og politisk reklame må da ansees å være resultat av en avveining som det ikke finnes fellesnorm for i medlemslandene. Flertallet viser til at Regjeringen ikke ser at det er noen tendens til at flere land oppgir sin regulering av politisk reklame m.v.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti finner at et forbud mot politisk reklame og reklame for livssyn vil være en del av de offentlige krav som stilles til organisering av kringkastingsvirksomhet i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil for det første påpeke at komiteen ikke har fått disse spørsmålene utredet av uavhengig og kompetent ekspertise på dette fagfeltet.

Disse medlemmer finner etter en fortolkning av både EMK artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 19 at lovforslaget vil klart være i strid med disse.

Disse medlemmer kan ikke se at man med begrunnelse i disse internasjonale konvensjonene kan tillate slik reklame i radio, men ikke i fjernsyn. En slik avgrensning virker svakt begrunnet og vil antakelig ikke stå seg i en domstolsbehandling av spørsmålet.

Er forbudet omfattet av unntakene i EMK artikkel 10 (1) 3. punktum eller artikkel 10 (2)?

Sammendrag

Selv om forbudet utgjør et inngrep i retten til fritt å motta og meddele informasjon og ideer, vil det som nevnt kunne opprettholdes dersom andre viktige hensyn tilsier dette, jf. artikkel 10 (1) 3. punktum og artikkel 10 (2).

Artikkel 10 (1) 3. punktum - inngrep på kringkastingsområdet

Artikkel 10 (1) 3. punktum gir en særlig regel om at vernet om yttringsfriheten ikke skal hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

Dette innebærer at statenes adgang til å gripe inn i yttringsfriheten når det gjelder organisering av kringkastingsvirksomhet etter artikkel 10 (1) 3. punktum er noe videre enn det som ellers ville følge av de formål som er regnet opp i artikkel 10 (2). Inngrep som kan legitimeres i artikkel 10 (1) 3. punktum må imidlertid være «foreskrevet ved lov» og «nødvendige i et demokratisk samfunn». Dersom ett av disse vilkårene etter artikkel 10 (2), jf. artikkel 10 (1) 3. punktum ikke er oppfylt, vil forbudet måtte anses som et brudd på forpliktelsene etter artikkel 10.

Et forbud mot politisk reklame og reklame for livssyn i kringkasting er som nevnt ovenfor rettet mot kringkasterne, og er en del av de offentlige krav som stilles til organisering av kringkastingsvirksomhet i Norge.

Det norske forbudet er bl.a. et uttrykk for stortingsflertallets ønske om visse spilleregler for hvilke virkemidler som kan anvendes i den politiske debatten. Forbudet er også begrunnet i at publikum ikke bør få et fortegnert bilde av viktige politiske og religiøse

spørsmål. Reklame for religion og livssyn vil også kunne virke støtende på mange. Til støtte for dette anføres særlig fjernsynsmediets gjennomslagskraft og påvirkningseffekt. Et forbud hindrer også at kapitalsterke grupperinger får et fortrinn i markedsføring av sine synspunkter. Regjeringen anser at disse formål omfattes av 10 (1) 3. punktum.

Det må likevel vurderes om forbudet tilfredsstillende de øvrige vilkår i artikkel 10 (2), nemlig om forbudet er «foreskrevet ved lov» og om det er «nødvendig i et demokratisk samfunn».

Artikkel 10 (2) «foreskrevet ved lov»

Etter artikkel 10 (2) må forbudet for det første være «foreskrevet ved lov». Forbudet foreslås uttrykkelig hjemlet i kringkastingsloven. Regjeringen legger derfor til grunn at dette kravet vil være oppfylt.

Forbudet må ha et legitimt formål

Innskrenkningen i ytringsfriheten må videre i følge Domstolens praksis fremme et legitimt formål. Uavhengig av om artikkel 10 (1) 3. punktum er anvendelig - og at Norge da kan begrunne et forbud i hensyn som ligger utenfor artikkel 10 (2) - legger Regjeringen til grunn at forbudet kan begrunnes i det legitime formål «av hensyn til andres (omdømme eller) rettigheter» i artikkel 10 (2).

Forbudet er begrunnet i samfunnsmessige hensyn, jf. ovenfor. Publikum bør ikke få et skjevt bilde av politiske, religiøse og livssynsspørsmål gjennom kringkasting. Til støtte for dette anføres at fjernsyn har større gjennomslagskraft, og dermed påvirkningseffekt, enn andre medier. Regjeringen viser videre til at adgangen til å reklamere for livssyn og politiske budskap i fjernsyn vil kunne føre til at kapitalsterke grupperinger får større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter. Forbudet vil kunne bidra til å sikre mangfoldet i og like ytringsmuligheter i fjernsynsmediet.

Nødvendig i et demokratisk samfunn

Videre må forbudet etter artikkel 10 (2) kunne anses «nødvendig i et demokratisk samfunn.» Dette er en rettslig standard.

Vilkåret innebærer i hovedsak at de hensyn som begrunner forbudet - og som anses å gå inn under det legitime formål «verne andres ... rettigheter» i artikkel 10 (2) - må veies mot kringkastingssekskapenes og andres interesse i å motta og meddele informasjon og ideer vedrørende livssyn og politikk i form av reklame i kringkasting. Ved en eventuell vurdering av om forbudet er nødvendig i et demokratisk samfunn undersøker således Menneskerettsdomstolen om forbudet kan anses «proportionate to the aim pursued» og om den anførte begrunnelsen for forbudet er «relevant» og «sufficient».

Uttrykket «nødvendig» innebærer ikke at det må være absolutt nødvendig å ha et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, men det er heller ikke tilstrekkelig at det er ønskelig, fornuftig eller nyttig m.v. med et slikt forbud. I Menneskerettsdomstolens praksis har uttrykket «nødvendig» gjennom lengre tids rettspraksis blitt fortolket til at det må foreligge «a pressing social need» som tilsier at det bør være et slikt forbud.

Menneskerettsdomstolen har her fremhevet at artikkel 10 (2) overlater medlemsstatene en viss skjønnsmargin - «margin of appreciation» - ved vurderingen av om det foreligger «a pressing social need» som tilsier at det kan gjøres inngrep i ytringsfriheten. Medlemsstatenes skjønnsmargin vil avhenge bl.a. av inngrepets art og hvilket samfunnsområde inngrepet gjelder. Ut ifra dette vil Menneskerettsdomstolen vurdere om medlemsstatenes skjønn kan overprøves.

Ytringer om politikk og livssyn er i seg selv blant de mest beskyttelsesverdige etter EMK, fordi de utgjør selve fundamentet for opprettholdelse av demokratiet. Forbudet kan imidlertid ikke sies å nevneverdig forhindre den offentlige debatt om politiske eller religiøse spørsmål. Forbudet er begrenset både med hensyn til medium (jernsyn) og med hensyn til på hvilken måte ytringer vedrørende politikk eller livssyn forbyes framsatt i dette mediet (i form av reklame). Forbudet har således uansett ikke vesentlige negative konsekvenser for retten til å motta og meddele informasjon og ideer vedrørende politikk og livssyn. I tillegg kommer at forbudet tilsikter å fremme like ytringsmuligheter og mangfold og derfor i prinsippet forfølger det samme formål som vernet om ytringsfriheten i artikkel 10. Det kan her vises til at det i senere praksis fra Menneskerettskommisjonen og Menneskerettsdomstolen er blitt fremhevet at artikkel 10 til en viss grad etablerer en plikt for nasjonale myndigheter til å sikre eller stimulere ytringsfriheten og mangfoldet i mediene.

I vurderingen må det videre tas hensyn til at det aktuelle inngrepet i ytringsfriheten i utgangspunktet også er et forbud mot en betalt ytring. Det synes klart at rene kommersielle ytringer ikke er utelukket fra den beskyttelse artikkel 10 gir, jf. bl.a. Markt intern Verlag-dommen fra 1989 der Menneskerettsdomstolen bl.a. uttalte:

«...information of a commercial nature...cannot be excluded from the scope of Article 10 § 1 which does not apply solely to certain types of information or ideas or forms of expression...»

Det er imidlertid antatt at statenes skjønnsmargin for inngrep i den kommersielle ytringsfriheten er noe videre enn ellers under artikkel 10. Menneskerettsdomstolens holdning til nasjonale reklameforbud blir belyst i Casado Coca-saken (EMD Casado Coca 24. februar 1994) som blant annet gjaldt lovligheten

av et spansk forbud mot markedsføring av advokatvirksomhet. I denne dommen ble det lagt vekt på at adgangen til å reklamere for advokatvirksomhet var ulikt regulert i Europarådslandene.

Regjeringen viser til at reklame for livssyn og politiske budskap er ulikt regulert i Europarådslandene. Selv om mange medlemsland har begrenset adgangen til å sende slik reklame, varierer det hvordan dette er gjort. Inngrep i ytringsfriheten i form av begrensninger på slik reklame må da anses å være resultat av avveininger som det ikke finnes en felles norm for i medlemslandene. Menneskerettsdomstolens praksis viser at det er et argument for en vid skjønnsmargin for medlemsstatene at det er en uensartet regulering av feltet.

Regjeringen understreker at det ikke mulig å gi noen garanti om utfallet i en eventuell sak for Menneskerettsdomstolen om det norske forbudet. Etter en samlet vurdering anser Regjeringen likevel at et forbud som det foreslåtte kan anses som «nødvendig i et demokratisk samfunn» og er dermed ikke i strid med vernet om ytringsfriheten i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10.

FNs konvensjon om sivile og sosiale rettigheter (SP) artikkel 19

Sammendrag

Bestemmelsen i SP artikkel 19 lyder som følger i norsk oversettelse:

- «1. Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.
2. Enhver skal ha rett til ytringsfrihet; denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til landegrensar, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg.
3. Utøvelsen av de rettigheter som er fastsatt i denne artikkels § 2 medfører særlige forpliktelser og et særlig ansvar. Den kan derfor gjøres til gjenstand for visse begrensninger, som dog må være fastsatt ved lov, og være nødvendige av hensyn til:
 - a) Respekten for andres rettigheter eller omdømme.
 - b) Beskyttelsen av den nasjonale sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), eller den offentlige helse eller moral.»

Som påpekt av Justisdepartementet ovenfor har ikke Menneskerettskomiteen behandlet noen sak som direkte angår reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. De normer SP artikkel 19 trekker opp har i hovedsak ikke blitt nærmere definert eller utviklet av Menneskerettskomiteen. Det er derfor svært få holdepunkter for hvordan en eventuell sak vil bli vurdert etter SP artikkel 19. Det kan imidlertid antas at beskyttelsen etter EMK - i lys av den

omfattende Domstols- og Kommissjonspraksis - ikke er mindre omfattende enn beskyttelsen etter SP artikkel 19. I den grad det norske forbudet ikke vil rammes av EMK artikkel 10, må det antas at forbudet heller ikke vil kunne rammes av SP artikkel 19.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at menneskerettskomiteen ikke har behandlet noen sak som direkte har behandlet reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting.

Definisjonen av reklame, avgrensninger og tilsyn

Hjemmelen for forbudet, definisjonen av reklame Sammenheng

På bakgrunn av vurderingene ovenfor går Regjeringen derfor inn for at forbudet fastsettes i kringkastingloven. Det foreslås at forbudet plasseres i lovens § 3-1 tredje ledd, og at det skal lyde:

«Fjernsynsselskap kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap.»

Begrepet reklame i dette forbudet må forstås på samme måte som definisjonen av reklame i lovens § 1-1 fjerde ledd. Nåværende definisjon lyder:

«Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare eller en tjeneste mot betaling eller annen form for godtgjøring.»

Det har etter gjeldende rett blitt lagt til grunn at «markedsføring av en vare eller tjeneste» må forstås vidt, og blant annet omfatter reklame for livssyn og politiske budskap. Gjeldende tolkning bygger blant annet på at definisjonen er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, i dette tilfelle Europarådets fjernsynskonvensjon og EØS-avtalens TV-direktiv.

Begge regelverk åpner for at medlemsstatene kan ha strengere og mer detaljerte regler for bl.a. fjernsynsreklame for egne kringkastere, for eksempel i form av en videre definisjon av reklamebegrepet. I denne sammenheng er det derfor ikke nødvendig å trekke opp grensene mellom hva som omfattes av direktivets, konvensjonens og kringkastingenslovens reklamebegreper.

Ifølge konvensjonen omfatter fjernsynsreklame også det å «fremme en sak eller en idé». Regjeringen vil derfor foreslå at det presiseres i kringkastingenslovens § 1-1 at markedsføring av en sak eller en idé er omfattet av reklamedefinisjonen. Regjeringen legger til grunn at dette ikke innebærer noen realitetsforskjell i forhold til gjeldende rett. Kringkastingensloven § 1-1 fjerde ledd vil da få følgende ordlyd:

«Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring.»

Regjeringen foreslår derfor at forbudet mot livssyn og politiske budskap hjemles i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd og at reklamedefinisjonen i kringkastingsloven § 1-1 fjerde ledd presiseres som foreslått ovenfor.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til definisjonen av reklame. Definisjonen skal være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, i dette tilfelle Europarådets fjernsynskonvensjon og EØS avtalens TV-direktiv. Dette betyr i praksis at kringkastingslovens definisjon ikke kan være snevrere enn det som følger av disse forpliktelser. Flertallet støtter Regjeringens forslag om at forbud mot livssyn og politisk budskap hjemles i Kringkastingsloven § 3-1, tredje ledd, og at reklamedefinisjonen i Kringkastingsloven § 1-1, fjerde ledd presiseres som foreslått.

Forbudets rekkevidde

Sammendrag

Praktiseringen av det nåværende forbudet har vist at det er behov for å klargjøre nærmere hva som rammes av forbudet.

Begrepet «livssyn»

Bakgrunnen for forbudet mot reklame for livssyn i fjernsyn er som nevnt at religiøse og livssynsmessige spørsmål berører dypt personlige følelser og at reklame på dette området kan virke støtende for mange mennesker. Dette har betydning for avgrensningen av begrepet livssyn. Forbudet vil i første rekke ramme reklameinnslag fra trossamfunn eller livssynsorganisasjoner som har som formål å fremme tilslutning til eller til å forkynne et religiøst budskap. I denne sammenheng er det ikke mulig å skille mellom «positive» og «negative» ytringer av livssynsmessig karakter. Både positive ytringer av religiøs karakter, men også ytringer som virker nedsettende bl.a. på andres religiøse syn eller ytringer med et anti-religiøst eller pro-religiøst innhold kan derfor ikke meddeles i reklameinnslag. Det vises også til EØS-avtalens fjernsynsdirektiv artikkel 12 om at fjernsynsreklame generelt ikke skal krenke religiøse overbevisninger.

Regjeringen legger til grunn at forbudet ikke er til hinder for at livssynsorganisasjoner kan annonsere for møter og eventuelle produkter de ønsker å selge. Forutsetningen er at slik annonsering gjøres i nøytral form og at selve livssynsbudskapet ikke kommer frem

i innslaget. Dette er i overensstemmelse med Forbrukerombudets praksis.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter den avgrensningen som Regjeringen har gjort, hvor forbudet rammer reklameinnslag fra trossamfunn eller livssynsorganisasjoner som har som formål å fremme tilslutning til eller til å forkynne et religiøst budskap. Flertallet vil understreke at forbudet ikke er til hinder for at livssynsorganisasjoner kan annonsere for møter og eventuelle produkter de ønsker å selge.

Begrepet «politiske budskap»

Begrepet politiske budskap omfatter alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til/påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål/samfunnsspørsmål, både på det lokale, nasjonale og internasjonale plan. Regjeringen forutsetter i utgangspunktet at begrepet bør fortolkes vidt. Politiske budskap vil også omfatte kampanjer eller meningsytringer som har til formål å påvirke lokale eller sentrale myndigheters avgjørelser. Dette gjelder derfor ikke bare strengt partipolitiske spørsmål i forbindelse med valg og lignende, men også ytringer for å påvirke opinionen generelt om politiske budskap.

Forbudet omfatter enhver reklame for politiske budskap fra partiorganisasjoner og andre fysiske eller juridiske personer som arbeider for å fremme tilslutning til ulike samfunnsspørsmål. Forbudet rammer enhver fjernsynsreklame for politiske budskap i forbindelse med kommune- og stortingsvalg, samt ved folkeavstemninger. Verken partier, organisasjoner eller lignende som fremmer et bestemt syn på Norges forhold til internasjonale organisasjoner eller privatpersoner kan derfor reklamere for sitt syn gjennom fjernsynsreklame. På samme måte kan eksempelvis ikke innvandrerorganisasjoner eller en politisk gruppering gi uttrykk for sine synspunkter på norsk innvandringspolitikk gjennom betalte reklameinnslag i fjernsyn.

Forbudet rammer også reklame for politiske budskap fra arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner.

Meddelelser fra interesseorganisasjoner eller pressgrupper, som f.eks. Greenpeace eller Bellona, vil omfattes i den grad deres meldinger kan anses som et politisk budskap.

Meldinger om rene veldedighetsorganisasjoner og innsamlingsaksjoner til humanitære formål regnes i utgangspunktet ikke som politiske budskap. Det kan her oppstå vanskelige grensetilfeller, fordi en innsamlingsaksjon også kan ha et politisk formål, noe som også fremheves av Forbrukerombudet i høringsrunden.

Regjeringen legger til grunn at slike tilfeller må vurderes konkret. Som et utgangspunkt vil forbudet tolkes mindre strengt i forbindelse med reklame for innsamlingsaksjoner til humanitære formål og veldeighetsorganisasjoner, selv om det kan være uenighet om formålet. Det avgjørende vil være i hvilken grad reklamen inneholder et klart politisk budskap.

Regjeringen vil også presisere at non-profit meldinger fra offentlige myndigheter i allmennhetens interesse, f.eks. informasjon om nye trafikkregler eller omorganisering av offentlige tjenester, ikke omfattes av forbudet.

Regjeringen viser til at tekstfjernsyn er å anse som kringkasting. Regjeringen foreslår at forbudet også skal gjelde for slike sendinger.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil understreke at begrepet politiske budskap omfatter alle former som har til formål å fremme tilslutning til / påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål / samfunnsspørsmål både på det lokale nasjonale og internasjonale plan. Dette betyr at politisk budskap vil også omfatte kampanjer eller meningsyttringer som har til formål å påvirke lokale eller sentrale myndigheters avgjørelser. Flertallet er enig med Regjeringen i at verken partier, organisasjoner eller lignende som fremmer et bestemt syn om Norges forhold til internasjonale organisasjoner, eller privatpersoner kan reklamere for syn gjennom fjernsynsreklame. Dette forbudet vil også ramme reklame for politiske budskap fra arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner. Flertallet er enig med Regjeringen i at non-profit meldinger fra offentlige myndigheter i allmennhetens interesse ikke omfattes av forbudet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er ikke enig med Regjeringen i at det skal åpnes for reklame for livssyn og politisk budskap i radio. Selv om en legger inn en rekke begrensninger i forhold til radioreklame for livssyn og politisk budskap, mener disse medlemmer at de samme grunnene som forbud mot reklame for livssyn og politisk budskap i TV gjør seg gjeldende for radio. Livssynsreklame berører dypt personlige følelser og baserer seg på tro hvor det er umulig og urimelig å kreve noen bevisførsel for fremsatte påstander. Det samme gjelder reklame for politisk budskap.

Disse medlemmer mener det er prinsipielt galt å skille mellom reklame for livssyn og politisk budskap og radio og TV. Det er viktig at man fremmer den faktiske yttringsfriheten ved at kapitalsterke partier og organisasjoner ikke får et fortrinn til å fremme sine synspunkter ved å kjøpe reklameplass i kringkasting.

Disse medlemmer vil derfor advare sterkt mot en forskjellsbehandling av radio og TV og mener det vil være det første skritt i retning av tillatelse til å annonsere for politikk og livssyn i TV, slik Høyre og Fremskrittspartiet hevder i sine merknader.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«§ 3-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Kringkastingsselskap kan ikke sende reklame for livssyn eller politisk budskap. Dette gjelder også tekstfjernsyn.»

Retningslinjer for reklame for livssyn og politiske budskap i radio

Regjeringen foreslår som nevnt at det åpnes for reklame for livssyn og politiske budskap i radio, jf. ovenfor. Utgangspunktet er at slik reklame ikke må krenke noens religiøse eller politiske overbevisning. Reklamen må derfor være i en nøktern og saklig form. Radioreklame for livssyn eller politiske budskap må heller ikke gi en uriktig eller villedende fremstilling, jf. også markedsføringsloven § 2.

Komiteens merknader

Komiteens medlemmer frå Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet viser til at Regjeringa etter ei samla vurdering går inn for å opne for reklame for livssyn og politisk budskap i radio. Disse medlemmer viser til at enkelte av omsyna som talar for eit forbod mot kringkastingsreklame for livssyn og politisk budskap gjer seg mindre gjeldande for radioreklame. Regjeringa legg til grunn at radio ikkje har like stor gjennomslagskraft og påvirkningskraft som fjernsyn. Disse medlemmer slutter seg til Regjeringa sitt framlegg.

Tilsyn og håndhevelse av forbudet

Sammendrag

Forbrukerombudet er etter markedsføringsloven § 13 tredje ledd tillagt tilsynet med reklame i henhold til forskrifter gitt i medhold av kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. Etter kringkastingsforskriften § 3-14, omfatter dette også tilsynet med forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap. Tilsynskompetansen etter markedsføringsloven skal utøves ut fra hensynet til forbrukerne og hensynet til likestilling mellom kjønnene. Markedsrådet er klageinstans og en tilsvarende begrensning gjelder for Markedsrådets inngrepskompetanse etter markedsføringsloven § 12 første ledd tredje punktum.

Reklameforbudet for livssyn og politiske budskap er ikke primært begrunnet i hensynet til forbrukerne, men derimot i mer allmenne samfunnshensyn.

I høringen har Barne- og familiedepartementet av prinsipielle grunner gått mot at Forbrukerombudet

skal føre tilsyn på områder som ikke omfattes av forbruker- og likestillingshensyn. Regjeringen vil derfor foreslå at Statens medieforvaltning, som i dag har tilsyn med de reklameregler i kringkastingsloven og -forskriften som ikke ligger under Forbrukerombudet, overtar tilsynet med reklamereglene for livssyn og politiske budskap. Regjeringen foreslår imidlertid at Markedsrådet blir klageorgan for vedtak truffet av Statens medieforvaltning etter lovens § 3-1 tredje ledd, og at rådets inngrepskompetanse skal fremgå av kringkastingsloven, jf. lovforslagets § 2-1 femte ledd.

Regjeringen foreslår derfor at det skal fremgå av kringkastingsloven at Markedsrådet skal være klageinstans for dette forbudet. Det følger av kringkastingsforskriften § 3-14 andre ledd at Statens medieforvaltning er tilsynsmyndighet for de reklamesendinger som ikke hører inn under Forbrukerombudets tilsynskompetanse.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at lovendringene må iverksettes så snart som mulig.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter Regjeringens forslag om at Statens Medieforvaltning overtar tilsynet med reklamereglene for livssyn og politisk budskap.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Formålet med lovforslaget er å klargjøre hjemmelen for forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap. Lovforslaget viderefører i så måte dagens regler. Lovforslaget vil av denne grunn ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for private eller det offentlige.

Ved at det åpnes for slik reklame i radio er det mulig at dette vil kunne medføre økte inntektsmuligheter for enkelte radioer, men dette er det ikke mulig å be-
regne.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

§ 3-1 ny siste setning i nytt tredje ledd skal lyde:

Forbudet gjelder ikke for selskaper som etter § 1-1 driver nærkringkasting.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet:

Forslag 2

§ 3-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Fjernsynsselskap kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap. Dette gjelder også tekstfjernsyn.

Nåværende § 3-1 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m.

I.

I lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting gjøres følgende endringer:

§ 1-1 fjerde ledd skal lyde:

Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring.

§ 2-1 nytt femte ledd skal lyde:

Vedtaket truffet av Statens medieforvaltning i medhold av § 3-1 tredje ledd, jf. §§ 10-3 og 10-4, kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven.

§ 3-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Kringkastingselskaper kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap. Dette gjelder også tekstfjernsyn.

Nåværende § 3-1 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II.

I lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd tredje punktum skal lyde:

Markedsrådet kan videre forby handling som rådet finner er i strid med regler som Forbrukerombudet er tillagt tilsyn med etter forskrifter gitt i medhold av lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting § 3-

1 *fjerde* ledd, når det tilsies av hensyn til forbrukerne eller av hensyn til likestilling mellom kjønnene.

medhold av lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting § 3-1 *fjerde* ledd.

§ 13 tredje ledd skal lyde:

III.

Forbrukerombudet fører videre, ut fra hensynet til forbrukerne og hensynet til likestilling mellom kjønnene, tilsyn med reklame i henhold til forskrifter gitt i

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 1. juni 1999.

May-Helen Molvær Grimstad,
leder.

Grethe G. Fossum,
ordfører og sekretær.