



Innst. S. nr. 48

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

St.meld. nr. 18 (2005-2006)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning, bakgrunn mv.

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

Meldingen viser for øvrig til at regjeringen Bondevik II sendte ut et forslag på høring om en oppheving av forbudet, erstattet med et temporært forbud i forbindelse med valgkamper.

1.2 Gjeldende rett

1.2.1 Kringkastingstloven og kringkastingstforskriften mv.

Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn er inntatt i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingstloven) § 3-1 tredje ledd.

Meldingen viser også til bakgrunnen for dagens forbud. Det ble bl.a. vist til at reklame for livssyn og politiske saker, argumenter eller ideologier dreier seg om overbevisninger av en personlig karakter, og at slik reklame kan virke støtende for mange mennesker. Det ble videre lagt vekt på at politisk reklame i fjernsyn kan bidra til å utvikle en uheldig politisk debattform, blant annet ved at kringkastingst reklame for politiske budskap vil kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål. Da forbudet ble foreslått ble det også vist til at det å produsere en slagkraftig fjernsynsreklame som går

over et lengre tidsrom vil være kostnadskrevende, og at det derfor vil være særlig ressurssterke grupper som vil ha mulighet til å nå fram på denne måten, hvilket kan medføre at man forsterker den skjevhet i forhold til ytringsfrihet og informasjonstilbud som allerede finnes.

Meldingen viser til at en rekke europeiske land har forbud eller begrensninger i adgangen til å sende reklame for politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder eksempelvis Sverige, Danmark, Storbritannia og Tyskland.

1.3 Bakgrunn, tidligere forslag til endring av forbudet mv.

Stortinget har ved flere anledninger behandlet spørsmålet om reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn, herunder flere Dokument 8-forslag.

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

1.4 Departementets vurdering

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

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

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

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

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

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

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

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Knut Gravråk, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosia-

listisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at spørsmålet om å oppheve forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn er behandlet av Stortinget en rekke ganger. Disse forslagene har blitt avvist av et stort flertall i Stortinget. Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre har vært tilhengere av å oppheve forbudet, mens de andre partiene har støttet forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn er inntatt i kringkastingsloven § 3-1. Forrige stortingsperiode fremmet regjeringen Bondevik II på nytt forslag om å oppheve dette forbudet, og det daværende stortingsflertallet sluttet seg til regjeringen Bondevik IIs forslag.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, viser til at Stortinget, ved behandling av St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endringer av Grunnloven § 100, ikke la til grunn at den nye grunnlovsbestemmelsen skulle være til hinder for at den gjeldende kringkastingsloven kunne opprettholdes i sin nåværende form. Departementet ønsker ikke å endre kringkastingslovens bestemmelser om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn.

Flertallet støtter departementets vurdering.

Flertallet viser til departementets vurdering om at hensynet til ytringsfriheten, uavhengig av et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, er godt ivaretatt gjennom de eksisterende muligheter politiske partier, interesseorganisasjoner og religiøse organisasjoner har til å presentere sine standpunkter i den offentlige debatt. Flertallet støtter denne vurderingen.

Flertallet vil videre understreke at for å sikre virkelig ytringsfrihet er det viktig å sikre mest mulig likeverdige vilkår for meningsytring. Fordi fjernsynsreklame er dyrt både å produsere og distribuere, vil fjernsynet som reklamekanal hovedsakelig være en mulighet for få og finansielt ressurssterke interesser, og som vil kunne gi disse gruppene uforholdsmessig stor innflytelse på valgprosessen.

Fordi fjernsynet som medium fortsatt har spesielt sterk gjennomslagskraft, mener flertallet det er nødvendig å opprettholde et regulatorisk skille mellom fjernsynet og andre medier. Det er, etter flertallets mening, fare for at enkelte interesser utestenges fra å bidra til publikums meningsdannelse på en viktig medieplattform dersom det åpnes opp for reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn.

Flertallet viser til at en rekke land har forbud eller begrensninger i muligheten til å vise politisk reklame på fjernsyn, at Grunnlovens § 100 ikke er til hinder for å videreføre det som er dagens kringkastingslov § 3-1, og at dagens forbud ikke er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10.

Flertallet har ellers ingen merknader, og slutter seg til departementets vurdering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at kringkastingsloven i dag setter forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dette forbudet har Fremskrittspartiet ved flere anledninger foreslått opphevet, men det er opprettholdt av Stortingets flertall.

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

Disse medlemmer viser også til at politisk fjernsynsreklame er tillatt i en rekke land. Slik reklame har vært tillatt i Finland siden 1991. Politisk fjernsynsreklame i Finland er underlagt få begrensninger. Det er for eksempel ingen lovbestemmelser som begrenser hvor mye politisk reklame som kan kjøpes eller hvor lange reklameinnslagene skal være.

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

Disse medlemmer viser også til at i Tyskland tillater lovverket at registrerte politiske partier kan reklamere på fjernsyn i forkant av valg. Alle registrerte partier har rett til gratis sendetid på de offentlig eide tv-stasjoner i perioden før valg. Det er ikke tillatt å kun gi reklametid til partier som allerede er valgt inn i Forbundsdagen. Partienes størrelse får likevel betydning ved at sendetiden fordeles etter partienes oppslutning ved siste valg og den forventede oppslutning ved det kommende valg. Alle registrerte partier kan i tillegg kjøpe reklametid på kommersielle tv-stasjoner i den samme perioden. Prisen er fastsatt til de kostnader tv-stasjonen måtte ha i forbindelse med sendingen. Partiene er fullt ut redaksjonelt ansvarlige for innholdet i sin egen reklame, noe tv-selskapene opplyser om før de politiske reklamene sendes. Tv-selskapene kan nekte å sende en reklame bare dersom det er tydelig at den ikke inneholder et valgbudskap eller dersom reklamen er lovstridig.

Det er for øvrig velkjent at politisk reklame er tillatt i USA, og der sees som en sentral del av ytringsfriheten.

Disse medlemmer viser til Ytringsfrihetskommisjonens innstilling. Kommisjonen ble oppnevnt i 1996 av regjeringen Brundtland III for å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn. Et kjernepunkt for arbeidet var en revisjon av ytringsfrihetens grunnlovsværn. Ytringsfrihetskommisjonens flertall mente at politisk reklame burde tillates. Flertallets begrunnelse for å tillate politisk reklame i fjernsyn var først og fremst det klassiske ytringsfrihetsargumentet: Selv om ikke alle typer ytringer har et like sterkt krav på vern, må man ha store marginer for uønskede ytringer. Det betyr at hvis man først har en kanal der det er åpnet for innslag som ytreren selv betaler for, skal det meget sterke argumenter til for å forby visse typer ytring. Det ble blant annet pekt på at dagens forbud mot politisk reklame i fjernsynet kan ha paradoksale effekter så lenge annen reklame er tillatt. Flertallet eksemplifiserte med at livsstilsreklame, som ofte vil være av klart manipulerende karakter, er tillatt, mens livssynsreklame skal være forbudt. Det ble videre anført at det er tvilsomt om politisk reklame nødvendigvis vil få et manipulerende preg, siden politisk retorikk kanskje er mer preget av agitasjon og strategiske ytringer enn av manipulasjon. Flertallet begrunnet dette med at manipulasjon betyr appell til underbevisstheten, mens agitasjon og appell til følelser er noe annet og mer legitimt.

I høringsrunden støttet et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, kommisjonens forslag, hovedsakelig med henvisning til at politiske ytringer bør ha et særlig vern og at det er vanskelig å begrunne en forskjellsbehandling av ulike medier. Disse medlemmer viser her til at politisk reklame er tillatt i trykte media, på nettet og i radio.

Disse medlemmer viser for øvrig til at det i proposisjonen fremgår at det er framtreddende jurister som mener forbud mot politisk reklame er grunnlovsstridig og/eller i strid med EMK artikkel 10.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at en rekke forhold taler for å oppheve dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske synspunkter i fjernsyn i kringkastingsloven. Ytringsfriheten er en fundamental verdi i et moderne rettssamfunn. Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn representerer en begrensning av ytringsfriheten. En oppheving av forbudet vil styrke gode rammer for politisk debatt og en demokratisk valgprosess.

Disse medlemmer mener partier med sterk tilknytning til organisasjonslivet har en betydelig fordel i forhold til andre partier. Dagens systemer vil således favorisere for eksempel Arbeiderpartiet med sin sterke tilknytning til fagbevegelsen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om å oppheve forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn."

Komiteens medlem fra Høyre kan ikke se at det er så store forskjeller på fjernsyn og andre medier

at dette tilsier andre og særlige regler for reklame. Dette medlem mener ethvert inngrep i ytringsfriheten må være svært godt begrunnet. Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet i vårt demokrati og må kun settes til side når svært tungtveiende hensyn tilsier det. Dette medlem kan ikke se at noen av de anførte argumentene så vel i meldingen, eller i merknadene, er av slik vekt. Dette medlem viser til at Ytringsfrihetskommisjonens flertall i utgangspunktet mente at politisk reklame burde tillates.

Komiteens medlem fra Venstre mener på prinsipielt grunnlag at det bør åpnes for reklame for livssyn og politiske budskap også i fjernsynet. Etter dette medlems syn er det ingen prinsipielle forskjeller mellom denne og andre typer reklame. Det er et paradoks å tillate en type og forby andre typer reklame. Dette medlem ser derfor ingen grunn til at fjernsyn som medium skal skjermes for denne typen ytringer. Dette medlem ser likevel viktigheten av at også dette området reguleres, blant annet slik at ikke en enkelt aktør eller parti kan kjøpe opp ett eller flere medier og på denne måten være til hinder for ytringsfriheten. Dette medlem går derfor imot Regjeringens forslag i St.meld. nr. 18 (2005-2006) og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme sak som åpner for reklame for livssyn og politiske budskap i alle

medier, herunder også forslag til reguleringer som sikrer ytringsfrihet."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om å oppheve forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme sak som åpner for reklame for livssyn og politiske budskap i alle medier, herunder også forslag til reguleringer som sikrer ytringsfrihet.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt:

v e d t a k :

St.meld. nr. 18 (2005-2006) - om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 23. november 2006

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Espen Johnsen
ordfører