



NORGES HØYESTERETT

Den 12. november 2004 avsa Høyesterett dom i

HR-2004-01889-A, (sak nr. 2004/686), sivil sak, anke,

TV Vest AS

Hjelpeintervenient:

Rogaland pensjonistparti

(advokat Kyrre Eggen)

mot

Staten v/Kultur- og kirkedepartementet

(regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Oftedal Broch**: Saken gjelder gyldigheten av Statens medieforvaltnings vedtak om å ilegge TV Vest AS et overtredelsesgebyr for å ha overtrådt forbudet mot politisk reklame i fjernsyn. Spørsmålet er om kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, som hjemler forbudet, er i strid med Grunnloven § 100 eller Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10, jf. menneskerettsloven § 3.
- (2) Foran kommune- og fylkestingvalget i 2003 henvendte Rogaland pensjonistparti seg til TV Vest med ønske om å kjøpe reklametid. Avtale kom i stand, og i perioden mellom 14. august og 12. september ble tre forskjellige reklamefilmer, hver med 15 sekunders varighet, sendt åtte dager med sju visninger pr. dag. I tillegg ble reklamen vist i forbindelse med enkelte repriser. Kjøpesummen for reklametiden var ca. kr 30 000.
- (3) Med grunnlag i reklamesendingene og i medhold av kringkastingsloven § 10-3 ila Statens medieforvaltning den 10. september 2003 TV Vest et overtredelsesgebyr stort kr 35 000 for brudd på kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. TV Vest reiste sak om vedtakets lovlighet mot staten v/Kultur- og kirkedepartementet ved stevning til Oslo tingrett 1. oktober 2003. TV Vest bestred ikke at innholdet i filmene var politisk reklame og at de derfor ble rammet av forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. Men det ble anført at § 3-1 tredje ledd stred mot Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.
- (4) Oslo tingrett avsa dom 23. februar 2004 med slik domsslutning:

”1. Staten v/Kultur- og kirkedepartementet frifinnes.

2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.”

- (5) TV Vest har påanket dommen på grunn av feil rettsanvendelse og begjært anke direkte til Høyesterett, jf. tvistemålsloven § 6 annet ledd. Ved beslutning 26. mai 2004 tillot Høyesteretts kjæremålsutvalg direkte anke til Høyesterett.
- (6) Saken står i utgangspunktet i samme stilling for Høyesterett som for tingretten. To forhold skal likevel nevnes: Under saksforberedelsen for Høyesterett meldte Rogaland pensjonistparti seg som hjelpeintervenient for TV Vest. Staten har ikke hatt innvendinger mot dette. Videre vedtok Stortinget 30. september 2004 ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven med bakgrunn i utredningen fra Ytringsfrihetskommisjonen, jf. NOU 1999: 27. Betydningen av den nye grunnlovbestemmelsen for vår sak kommer jeg tilbake til.
- (7) Den ankende part, TV Vest AS, gjør i det vesentlige gjeldende:
- (8) Reklameforbudet for politiske ytringer i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd strider mot så vel Grunnloven § 100 som EMK artikkel 10. Det er likevel ikke nødvendig for å løse saken å konstatere at loven på generelt nivå strider mot disse overordnede rettsnormer. Tvisten dreier seg om den foreliggende saken, og spørsmålet er om det strider mot Grunnloven og EMK at TV Vest ble ilagt overtredelsesgebyr for å ha sendt reklamefilmene betalt av Rogaland pensjonistparti.
- (9) Pensjonistpartiets motivasjon for å vise reklamene kommer til uttrykk i en erklæring datert 30. august 2004 fra Rogaland pensjonistparti, der det heter:
- ”Rogaland pensjonistparti inngikk våren 2003 avtale med TV Vest om kjøp av reklame på lokal-tv-stasjonen. Anledningen var lokal-valgkampen samme høst. Pensjonistpartiet ble gjort oppmerksom på lovforbudet mot politisk tv-reklame, men valgte likevel å ta dette steget med følgende hovedbegrunnelse:**
- Pensjonistpartiet i Rogaland har hatt problemer med å få medias oppmerksomhet. Vi betraktet dette som en ”gyllen anledning” til å få profilert partiets verdigrunnlag og politiske prioriteringer.**
- De større partiene får veldig mye spillerom både i forbindelse med debatter og ulike utspill i radio, tv og aviser. Pensjonistpartiet føler seg ofte utestengt i dette bildet, og har svært begrensede muligheter til å bli hørt.**
- I tillegg er partiet aldri identifisert verken i nasjonale eller lokale meningsmålinger, men lagt inn i gruppen ”Andre”.**
- Vi i Pensjonistpartiet stod selv for utformingen av budskapene, og valgte ut tre temaer som best reflekterer partiets verdioppfatning og grunnholdninger på lokalplanet. Vi valgte å fokusere på våre generelle prioriteringer i to av filmene, mens den tredje tok opp en aktuell lokalpolitisk problemstilling.”**
- (10) I forhold til *Grunnloven § 100* gjøres gjeldende:
- (11) Filmene er ”frimodige ytringer”, som nyter et spesielt vern ved bestemmelsen i Grunnloven § 100. De gir uttrykk for politiske ytringer og tar sikte på å øve innflytelse i demokratiske valg. Slik tilhører ytringene selve kjernen i det som vernes av § 100.

Bestemmelsen skiller ikke mellom redaksjonelle og ikke-redaksjonelle ytringer. Videre har ytringer i fjernsyn samme vern som ytringer i andre medier. På denne bakgrunn skal det særdeles sterke grunner til for å tolke grunnlovbestemmelsen innskrenkende, slik at ytringene likevel ikke nyter beskyttelse. De grunner staten fremhever, er dels irrelevante, og dels har de liten styrke. I vår konkrete sak blir grunnene ytterligere avsvakket. Pensjonistpartiet hadde et reelt behov for en direkte kommunikasjon med velgerne. Det var intet ved reklamene som bidro til å skape en uheldig debattform. Pensjonistpartiet kan ikke beskyldes for å ha skaffet seg urimelige fordeler gjennom stor kapitalstyrke.

- (12) Den foreliggende saken må i utgangspunktet løses på bakgrunn av § 100 slik den lød da reklamen ble sendt. Likevel må den nye grunnlovbestemmelsen av 30. september 2004 tillegges en viss betydning. Dels gjelder dette ved vurderingen av *lovgiverviljen* som et tolkningsmoment. Mens det i 1999 – da forbudet mot politisk reklame i fjernsyn ble vedtatt – fantes et flertall på Stortinget som ønsket et reklameforbud for politiske ytringer, er det naturlig å tolke stortingsdebatten om ny § 100 slik at Stortinget nå mener at et generelt forbud mot politisk reklame i fjernsynet ikke er ønsket og er i strid med den nye § 100. Konsekvensen må være at lovgivers historiske vilje ikke lenger kan tillegges vekt. For øvrig må Stortingets syn generelt ha meget begrenset vekt i forhold til vernet om ytringsfrihet, jf. uttalelser i Rt. 1997 side 1821, Kjuus-saken.
- (13) Men også *materielt* må det tas hensyn til ny § 100. Bestemmelsen tar sikte på å øke grunnlovbeskyttelsen, ganske spesielt gjelder dette de frimodige ytringer, der den nye bestemmelsen krever ”særlig tungtveiende Hensyn” om de skal begrenses. Denne målestokken bør anvendes allerede nå, og det foreligger ingen slike hensyn i saken.
- (14) Videre er *EMK artikkel 10* krenket ved illeggelsen av overtredelsesgebyret, fordi forbudet mot politisk reklame ikke kan anses som ”nødvendig i et demokratisk samfunn” – et krav som må være tilfredsstillt dersom vernet om ytringsfriheten skal kunne innskrenkes etter bestemmelsen i artikkel 10 nr. 2. Det er vist til praksis fra EMD, særlig dom 28. juni 2001 VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits.
- (15) Inngrepet rammer Pensjonistpartiet hardt, idet det hindrer dem i å kontakte velgerne gjennom fjernsyn, og de har få alternativer både til å presentere seg på fjernsyn og å bruke andre medier. Pensjonistpartiet er ingen rik organisasjon, som kunne ha oppnådd noen urimelig dominerende posisjon i mediene gjennom kjøp av sendetid i fjernsynet. Dermed blir det i dette tilfellet ingen forholdsmessighet mellom inngrepets virkninger og de mål staten tok sikte på å nå.
- (16) Det er opp til staten å vise at det forelå et sterkt behov – ”a pressing social need” – for forbudet. På dette området har videre staten en meget begrenset skjønnsmargin, jf. VgT-avgjørelsen avsnitt 71.
- (17) TV Vest AS har nedlagt slik påstand:
 - ”1. Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 er ugyldig.
 2. Staten v/Kultur- og kirkedepartementet dømmes til å betale TV Vest AS sakens omkostninger for tingrett og Høyesterett med tillegg av lovens rente fra forfall og til betaling skjer.”
- (18) Staten v/Kultur- og kirkedepartementet gjør i det vesentlige gjeldende:

- (19) Det er enighet mellom partene om at kringkastingsloven § 3-1 er overtrådt og at vedtaket om å illegge TV Vest overtredelsesgebyr isolert sett har hjemmel i kringkastingsloven. Staten hevder at det heller ikke foreligger ugyldighet ved at kringkastingsloven § 3-1 strider mot Grunnloven § 100, alternativt EMK artikkel 10. Det er likevel ikke lovbestemmelsen generelt som skal prøves, men derimot spørsmålet om forbudet kan anvendes på forholdene i den foreliggende saken, som staten presiserer til reklame fra et politisk parti til fordel for dette partiet kort tid før et valg.
- (20) Forholdet til *Grunnloven § 100* må vurderes ut fra de grunner som Stortinget har angitt for å innføre forbudet. Etter Stortingets mening ville politisk reklame i fjernsyn bidra til en uheldig politisk debattform, der kompliserte politiske sammenhenger ville forsvinne i enkle meldinger. Erfaringer fra enkelte andre land er ikke positive, og kapitalsterke grupperinger får større mulighet til å fremme sitt syn. I praksis styrker reklameforbudet den reelle ytringsfrihet og mangfoldet i den politiske debatt.
- (21) Sentralt står at saken ikke dreier seg om å forby innholdet av politiske ytringer. Forbudet mot politisk reklame innebærer at det settes visse begrensninger for de *virkemidler* som tillates i den politiske debatt.
- (22) Domstolene skal ikke overprøve de mål lovgiver har angitt. I dette tilfellet vil det være ulike oppfatninger om disse mål, men det er intet som tilsier at domstolene er bedre stillet til å foreta denne type valg. Slik rettspraksis viser, bør domstolene begrense seg til å prøve om formålet er saklig begrunnet og at tiltaket ikke virker diskriminerende. I denne saken har Stortinget videre uttrykkelig vurdert forholdet til Grunnloven. Dette bør tillegges vekt.
- (23) Det er Grunnloven § 100 slik den lød da reklamene ble sendt, som er avgjørende. Men det må antas at heller ikke ordlyden i den nye grunnlovbestemmelsen av 30. september 2004 rammer kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. Det er ikke uttrykk for et endret grunnlovsyn når Regjeringen ønsker å endre kringkastingsloven og prøve ut politisk reklame på visse vilkår og innenfor klare begrensninger.
- (24) I forhold til *EMK artikkel 10* er staten enig i at reklameforbudet er et inngrep i ytringsfriheten. Men vilkårene etter bestemmelsens nr. 2 for å foreta et slikt inngrep, er oppfylt. Reklameforbudet er ”prescribed by law” og det har et legitimt formål. Dette er det enighet mellom partene om. Staten mener at reklameforbudet er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Viktige momenter i denne vurderingen er at forbudet er innført fordi dette etter Stortingets mening best tjener en pluralistisk, informert og åpen politisk debatt. Forbudet er innrettet på å regulere rammene for den politiske debatten og den demokratiske valgprosessen, ikke på å begrense den tradisjonelle, individrettede ytringsfriheten. Andre mediekkanaler og ytringsformer står åpne. En spesiell adgang for små politiske partier og grupperinger til å kunne kjøpe seg sendetid er uakseptabelt, og lar seg heller ikke praktisere. Alle politiske partier må behandles likt etter spillereglene for politisk debatt. Det finnes ingen europeisk konsensus i spørsmålet om og hvordan politisk reklame i massemediene skal være tillatt. Reklameforbudet i fjernsyn for partireklame har en så nær tilknytning til valgprosessen og folkestyret at landene bør ha en bred skjønnsmargin. Det vises her til dom 10. juli 2003 i Murphy mot Irland.
- (25) Staten v/Kultur- og kirke departementet har nedlagt slik påstand:

”1. Tingrettens dom stadfestes.

2. Staten v/Kultur- og kirkedepartementet tilkjennes sakens omkostninger for Høyesterett.”

(26) *Mitt syn på saken:*

(27) *Forholdet til Grunnloven § 100*

(28) Det er enighet om, og jeg finner det for min del klart, at avgjørelsen må bygge på § 100 slik den lød da reklamen ble sendt.

(29) Grunnloven § 100 tredje punktum lød:

”Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.”

(30) Bestemmelsen må leses på bakgrunn av annet punktum i § 100, hvoretter ingen kan straffes for innholdet i et trykt skrift, med mindre – som det heter – ”han forsætlig og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mot Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mot disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen”.

(31) Tredje punktum verner altså ytringer om statsstyrelsen og andre forhold i samfunnet (”hvilken som helst anden Gjenstand”), mens annet punktum åpner for å straffe for innholdet i trykt skrift under visse betingelser. Videre sier ikke Grunnloven noe om at folk faktisk skal ha mulighet til å ytre seg gjennom ulike medier. Men § 100 er blitt tolket slik at den også kan ramme forbud mot å benytte visse kanaler. Regelen i kringkastingsloven § 3-1 kan jo ses som et partielt forbud mot betalte politiske ytringer.

(32) Hvorvidt vernet om ytringsfriheten slik det er formulert i § 100 annet og tredje punktum får anvendelse, beror etter tradisjonell lære på en avveining mellom på den ene side hensynet til ytringsfriheten og på den annen side hensynet til de interesser samfunnet ser seg tjent med å beskytte. Det har betydning dersom Stortinget har foretatt en slik interesseavveining, men dette vil gjelde med forskjellig styrke avhengig av hvilke grunnlovregler det dreier seg om, jf. Rt. 1976 side 1 – Kløftadommen (side 5-6):

”Det er imidlertid forskjellige oppfatninger av hvor meget det skal til for at domstolene skal sette en lov til side som grunnlovsstridig. Jeg finner ikke grunn til å uttale meg i sin alminnelighet om dette. Løsningen vil i noen grad avhenge av hvilke grunnlovsbestemmelser det er tale om. Gjelder det bestemmelser til vern om enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet, antar jeg at grunnlovens gjennomslagskraft må være betydelig. Gjelder det på den annen side grunnlovsbestemmelser som regulerer de andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, mener jeg som førstvoterende i plenumssaken inntatt i Rt. 1952 side 1089, særlig side 1098 (hvalavgiftssaken), at domstolene i vid utstrekning må respektere Stortingets eget syn. Grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter må for så vidt komme i en mellomstilling.”

(33) I Rt. 1997 side 1821 – Kjuus-saken – sies på side 1831:

”Grunnloven § 100 hører til blant de grunnlovsbestemmelser som er satt til vern av enkeltmenneskers personlige frihet og sikkerhet. Domstolskontrollen vil her være særlig

sterk, og eventuelle forutsetninger fra lovgiver om grunnlovsmessigheten av straffebestemmelser som innskrenker ytringsfriheten, kan vanskelig tillegges vekt i retning av å innskrenke grunnlovsvernet.”

- (34) Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd lyder:

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

- (35) I vår sak har TV Vest fremholdt, med henvisning til Kjuus-saken, at bestemmelsen befinner seg i kjerneområdet for ytringsfriheten. Jeg kan ikke ubetinget slutte meg til dette. Kjuus-saken dreide seg om å prøve grunnlovsmessigheten av at visse ytringer var forbudt på grunn av sitt innhold. Etter mitt syn er det mest sentrale aspekt ved vår sak, slik det også fremgår av stortingsbehandlingen, at lovgiver har angitt visse rammer for de demokratiske prosesser: hvilke grenser som skal oppstilles for bruk av fjernsynet til betalte meddelelser i den politiske debatt. Jeg finner atskillig større grunn til å vektlegge lovgivers mening om grunnlovsmessigheten på dette området enn når det gjelder vernet om ytringers innhold.

- (36) I tillegg peker jeg på at det i flere høyesterettsdommer er uttalt at domstolene som utgangspunkt ikke bør overprøve, men anse seg bundet av, de grunner Stortinget har anført for et lovvedtak.

- (37) I Kløfta-saken, Rt. 1976 side 1, uttales på side 6:

”Jeg finner også grunn til å presisere at domstolene uten videre må akseptere lovgiverens politiske vurderinger. Når Stortingets flertall i den foreliggende sak har lagt betydelig vekt på at ekspropriasjonserstatningsloven vil være et tjenlig middel til å holde eiendomsprisene nede og å forhindre at såkalt samfunnsskapt verdistigning tilfaller ekspropriatene, kan domstolene ikke tilsidesette denne vurdering ut fra sitt eget skjønn. Spørsmålet kan bare være om den måte Stortinget har realisert sine intensjoner på, er forenlig med grunnloven.”

- (38) I Kjuus-saken, Rt. 1979 side 1821, drøftes spørsmålet på side 1832–33:

”Jeg kan ikke se at det hensiktsmessighetsskjønn lovgiver utøvet da straffeloven § 135 a ble gitt, fremstår som ufundert eller saklig sett svakt på annen måte. Om det er hensiktsmessig å ha en bestemmelse som straffeloven § 135 a, må da – så langt det utelukkende er spørsmål om hensiktsmessighet – bero på lovgivers valg.”

- (39) På området for denne saken kan det med styrke hevdes at de politiske myndigheter står nærmere enn domstolene til å vurdere hvilke tiltak som er mest egnet til å høyne den politiske debatt.

- (40) På denne bakgrunn går jeg over til å se på hva lovgiver har uttalt om begrunnelsen for og grunnlovsmessigheten av forbudet mot politisk reklame i fjernsyn. I Ot.prp. nr. 58 (1998–99) uttales på side 11:

”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 reklame for blant annet politiske partier vil nettopp angå selve den demokratiske prosessen i Norge, mao spillereglene for partienes og andres politiske ”kamp” eller debatt.”

- (41) I fortsettelsen fremheves ytterligere at kringkastingsreklame for politiske budskap lett vil kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål, og at kapitalsterke grupper vil kunne få større muligheter enn andre til å markedsføre sine synspunkter på bekostning av mindre ressurssterke partier eller interesseorganisasjoner. I proposisjonen på side 13–16 diskuteres forholdet til Grunnloven § 100, og det konkluderes med at ”forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn kan anses som en akseptabel begrensning i ytringsfriheten og ikke i strid med Grunnloven § 100”.
- (42) Under komitébehandlingen i Stortinget sluttet et flertall seg til Regjeringen, jf. Innst. O. nr. 82 (1998–99) side 5:

”F l e r t a l l e t er ... enige med Regjeringen i at politisk reklame kan bidra til å utvikle en uheldig politisk debattform.

F l e r t a l l e t ser det som viktig at hovedformålet med politisk debatt må være å belyse samfunnsspørsmål best mulig. Kringkastingsreklame har som formål å fange publikums oppmerksomhet for å fremme salg av ulike varer og tjenester. Reklame for politiske budskap vil lett kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål. F l e r t a l l e t er derfor i tvil om åpning for slik reklame i fjernsyn vil tilføre noe vesentlig til den politiske debatten.

...

F l e r t a l l e t 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.

...

F l e r t a l l e t understreker at forbudet gjelder ikke selve innholdet i de politiske eller livssynsmessige ytringer, men derimot adgangen for kringkastingsselskapene til å sende slike budskap som reklame, dvs. i reklameblokker.”

- (43) Det sentrale i denne begrunnelsen for forbudet mot politisk reklame er altså vurderingene omkring hva som vil gi størst kvalitet og mangfold i den politiske debatt. Disse vurderingene må etter min mening domstolene legge til grunn, med den reservasjon, som det heter i Kjuus-avgjørelsen, at de ikke ”fremstår som ufundert eller saklig sett svakt på annen måte”. Ut over dette må domstolene prøve om selve inngrepet er blitt uforsvarlig i forhold til Grunnloven. Her bemerker jeg først at det ikke er ytringene, men utelukkende formen og mediet – betalt reklame i fjernsyn – som reguleres. Både Pensjonistpartiet og andre partier vil ha mange andre kanaler for å henvende seg til velgerne. Lovgiver har vurdert det slik at bestemmelsen ikke strider mot Grunnloven § 100. Etter dette mener jeg det er lite tvilsomt at reklameforbudet slik det er utformet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, ikke kommer i strid med Grunnloven § 100, slik den var å forstå på handlingstiden.
- (44) Det gjenstår å vurdere om Stortingets vedtakelse 30. september 2004 av endringer i Grunnloven § 100 kan ha betydning for saken. I utgangspunktet er det klart nok handlingstidens bestemmelser som må legges til grunn for å avgjøre lovligheten av en handling. Dette må også gjelde i forhold til spørsmålet om grunnlovsmessigheten av en lov. Men jeg er langt på veg enig med TV Vest i at dersom den nylig vedtatte grunnlovbestemmelsen viste en markert endring i lovgivers syn på hva Grunnloven skal beskytte, måtte det nøye overveies hvilken innvirkning dette skulle få i vår sak. Jeg finner imidlertid ikke at det foreligger noen slik endret ”grunnlovvilje”. Slik jeg ser det, ga

Regjeringen uttrykk for – og Stortinget sluttet seg til – at den nye § 100 ikke endrer grunnlovvernet i forhold til reklameforbudet i kringkastingsloven. Derimot vil Regjeringen fremme forslag til en *lovregulering* som innebærer at politisk reklame blir tillatt innen bestemte grenser. Dette fremgår av St.meld. nr. 26 (2003–04) side 91–92:

”Etter departementets syn bør en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke være til hinder for at kringkastingslovens forbud mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn opprettholdes i sin nåværende form. Departementet legger avgjørende vekt på at lovgiverne kan ha rettspolitisk gode grunner for å holde fast ved dagens forbud, særlig når det gjelder partipolitisk reklame.

Etter departementets syn er det grunn til å se spørsmålet om politisk reklame i fjernsyn mer som et spørsmål om rammene for den demokratiske beslutningsprosess enn som et tradisjonelt og individrettet ytringsfrihetsspørsmål. Det gjelder særlig partipolitisk reklame. Dette taler for at Stortinget bør ha betydelig frihet til å velge ordning gjennom lovgivning.

...

... Departementet mener at det foreligger såpass stor usikkerhet knyttet til virkningene av å tillate politisk reklame i fjernsyn sammenlignet med dagens rettslige situasjon, at en grunnlovsbestemmelse ikke bør binde den fremtidige utvikling på dette punkt til en bestemt løsning. Det samme gjelder i forhold til reklame for livssyn.”

- (45) Deretter ble uttalt at når departementet – gjennom lovendring – gikk inn for å oppheve dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, var det basert på et ønske om å vinne erfaringer med denne formen for kommunikasjon ut fra dagens norske forhold, idet det samtidig ville bli iverksatt reguleringer som avdemper de uheldige virkninger slik reklame kan få.
- (46) Dette viser altså at Regjeringen klart forutsatte at reklameforbudet fortsatt ville bestå etter vedtakelsen av den nye Grunnloven § 100.
- (47) I Innst. S. nr. 270 (2003–04) kan det virke noe uklart når kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler seg om grunnlovforståelsen og når den uttaler seg om regulering ved lov. Flertallet anså dagens forbud mot politisk reklame som uheldig ut fra et ytringsfrihetsperspektiv, og sluttet seg for øvrig generelt til Regjeringen. Det synes klart at ingen i komiteen hadde den oppfatning at det nåværende forbudet mot politisk reklame i fjernsyn ville falle bort allerede gjennom vedtakelsen av ny § 100, hvilket jo nettopp ville være konsekvensen dersom kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd stred mot den nye grunnlovsbestemmelsen. Et mindretall i komiteen fant det ikke ønskelig å oppheve lovforbudet mot politisk reklame.
- (48) Etter dette anser jeg at vedtakelsen av endringene i § 100 ikke påvirker tolkningen av bestemmelsen i vår sak.
- (49) *Forholdet til EMK artikkel 10*
- (50) Artikkel 10 lyder:
 - ”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.”**

(51) I engelsk originaltekst:

- ”1. **Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.**
2. **The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”**

- (52) Partene er enige om at reklameforbudet for politiske budskap i fjernsyn slik det er anvendt i denne saken, kommer i konflikt med artikkel 10 nr. 1. Det vil dermed foreligge et konvensjonsbrudd, så fremt ikke unntaksbestemmelsen i nr. 2 får anvendelse.
- (53) Det er videre ikke omstridt at innskrenkningene er ”foreskrevet ved lov” og at de forfølger formål som etter oppregningen i nr. 2 anses som lovlige. Spørsmålet er derfor alene om tiltakene er ”nødvendige i et demokratisk samfunn”.
- (54) I en formulering som stadig gjentas av Den europeiske menneskerettsdomstolen, kreves for at en innskrenkning skal være ”nødvendig”, på den ene siden ikke at det er absolutt nødvendig for samfunnet at innskrenkningen innføres eller opprettholdes, på den annen side er det heller ikke tilstrekkelig at begrensningene anses som ønskelige, fornuftige eller nyttige. Domstolen har sagt at det må foreligge ”a pressing social need”, først formulert i dom 7. desember 1976, Handyside mot Storbritannia og senere ofte gjentatt, blant annet i de to avgjørelsene som er særlig relevante i vår sak, og som jeg straks kommer tilbake til. I tillegg krever Domstolen at de foretatte inngrep er forholdsmessige hensett til de mål som skal oppnås.
- (55) Det er altså disse kravene – *nødvendig* og *forholdsmessig* – som må tolkes. Endelig er det ofte bestemmende for resultatet hvilken *skjønnsmargin* statene tillates i de forskjellige typer saker.
- (56) Partene har særlig fremhevet to saker fra EMD som gir retningslinjer for vår avgjørelse. I dom 28. juni 2001, VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits, gjaldt det en dyrebeskyttelsesforening som hadde produsert en reklamefilm som reaksjon på kjøttindustriens markedsføring av sine produkter. Filmen ønsket å belyse dyremishandling ved industriell oppdrett av griser. Det kommersielle fjernsynsselskapet i Sveits nektet å vise reklamefilmen, fordi den hadde ”en klar politisk karakter”. Domstolen

uttalte at særlig når en ytring var mer politisk enn kommersiell, måtte unntaket i nr. 2 tolkes snevert. Spørsmålet var om inngrepet var forholdsmessig hensett til formålet og om det var nødvendig. Statens skjønnsmargin ved anvendelse av nr. 2 var i dette tilfellet innskrenket (avsnitt 71):

”... in the present case the extent of the margin of appreciation is reduced, since what is at stake is not a given individual’s purely ”commercial” interests, but his participation in a debate affecting the general interest.”

- (57) Etter en konkret vurdering fant Domstolen at det forelå et brudd på artikkel 10. Med hensyn til forholdsmessigheten av inngrepet hadde staten hevdet at forbudet mot visning av filmen bare gjaldt fjernsyn, og at det derfor ikke var særlig inngripende. Domstolen så det helt motsatt, og tok det som indikasjon på at behovet bak forbudet ikke kunne være så sterkt. Videre hadde foreningen åpenbart ikke store økonomiske ressurser, som kunne representere en fare for den fri og likeverdige diskusjonen. Domstolen konkluderte slik (avsnitt 75):

”Indeed, rather than abusing a competitive advantage, all the applicant association intended to do with its commercial was to participate in an ongoing general debate on animal protection and the rearing of animals. The Court cannot exclude that a prohibition of ”political advertising” may be compatible with the requirements of Article 10 of the Convention in certain situations. Nevertheless, the reasons must be ”relevant” and ”sufficient” in respect of the particular interference with the rights under Article 10. In the present case, the Federal Court, in its judgment of 20 August 1997, discussed at length the general reasons which justified a prohibition of ”political advertising”. In the Court’s opinion, however, the domestic authorities have not demonstrated in a ”relevant and sufficient” manner why the grounds generally advanced in support of the prohibition of political advertising also served to justify the interference in the particular circumstances of the applicant association’s case.”

- (58) Domstolen fremhever her at dersom et inngrep skal godtas etter nr. 2, må grunnene for inngrepet være relevante og tilstrekkelige. Dessuten hjelper det ikke å begrunne en generell regel. Det avgjørende er om grunngevingen rettferdiggjør inngrepet under de særlige omstendigheter som foreligger i klagesaken.
- (59) Den neste saken – dom 10. juli 2003, Murphy mot Irland – gjaldt en kristen menighet som ble stoppet i å sende reklame for religiøse møter og forsamlinger over radio. Domstolen tok utgangspunkt i at religion var et ytterst sensitivt emne i Irland, som ofte hadde forårsaket splittelse i landet. På denne bakgrunn var også religiøs reklame særdeles sensitivt. I denne saken la Domstolen til grunn at staten hadde en bred skjønnsmargin, at tiltaket var et lite inngrep fordi det utelukkende gjaldt radioreklame, og at staten måtte være berettiget til å velge et fullt forbud mot religiøs reklame istedenfor bare å søke å begrense den på ulike vis. Domstolen bemerket videre at det ikke forelå noen felles europeisk rettsoppfatning omkring spørsmålet. Hensett til den vide skjønnsmarginen anså Domstolen at de grunner staten hadde fremmet i favør av forbudet, både var relevante og tilstrekkelige til å rettferdiggjøre inngrepet i ytringsfriheten.
- (60) Hvordan skal vi på bakgrunn av disse to dommene vurdere det norske forbudet mot politisk reklame i fjernsyn? Ingen av sakene er helt ut parallelle med vår situasjon. Skillet til VgT-saken er særlig at det der dreide seg om en gruppe – Foreningen mot dyrefabrikk – som var opptatt av ett dagsaktuelt emne: dyrevern i forhold til industriproduksjon av kjøtt. Foreningen ønsket å delta i debatten om dette spørsmålet ved sin film. I denne henseende er Pensjonistpartiet mer parallell med Murphy mot Irland i sitt

ønske om å gjøre et bredt publikum kjent med sin tilstedeværelse og sitt program. Det som skiller vår sak fra Murphy-saken, er at religiøse spørsmål i Irland må anses meget mer omstridt og kan formentlig slå ut i større sosial uro enn politiske retninger i Norge. Men når det er sagt, finner jeg atskillig parallellitet mellom Domstolens argumentasjon i Murphy-saken og slik jeg ser det norske forbudet i forhold til artikkel 10.

- (61) En avgjørende forskjell ved Domstolens tilnærming i de to sakene er at i VgT-saken fant Domstolen at statens skjønnsmargin var snever, mens den i Murphy-saken var vid. Ett element som ble fremhevet i Murphy-saken, og som også gjelder i vår sak, er at det ikke finnes noen europeisk konsensus i forhold til politisk reklame. Det er store forskjeller i de regler som for tiden gjelder i europeiske land. Det finnes en gruppe, blant annet Norge, Sverige, Danmark, Frankrike, Tyskland og Irland, som har grader av forbud mot politisk reklame. Andre, blant annet Ungarn, Litauen, Polen, Romania, Nederland og Finland, har i utgangspunktet ingen slik skranke. Denne ulikheten har en ytterligere dimensjon ved at mange lands regler synes å være gjenstand for revisjon. Men endringsforslagene peker i ulike retninger, og understreker således mangfoldet. I noen land liberaliseres reglene, mens andre land som Danmark skjerper de forbudsreglene som allerede finnes. I Norge har Regjeringen varslet et lovforslag der politisk reklame innen visse rammer blir godtatt. Samtidig har vi sett at adgangen til et fortsatt forbud holdes åpen gjennom endringen i Grunnloven § 100. Reglene for politisk reklame er med andre ord under stadig endring, noe som bør medføre at statene har betydelig frihet til selv å velge sin regulering.
- (62) Også den type inngrep det dreier seg om, tilsier en bred skjønnsmargin. Reguleringen av politisk reklame er i mindre grad et spørsmål om individuell ytringsfrihet og langt mer spørsmålet om hvordan man best fremmer den politiske debatten og sikrer gode rammer for den demokratiske valgprosess. I dette lys har våre politiske organer – hittil – ansett at politisk reklame i fjernsyn fremmer en uheldig forenkling av politiske spørsmål og videre at den gir kapitalsterke grupperinger større mulighet til å fremme sitt syn. Disse hensynene går direkte på ønsket om å sikre kvaliteten i den politiske prosess. På dette området er det vesentlig at organer med demokratisk legitimitet gis en stor grad av skjønnsmargin ut fra sin vurdering av de nasjonale forhold. Stortingets hensiktsmessighetsskjønn bør legges til grunn med mindre – slik det sies i Kjuus-saken – det fremstår som ufundert eller saklig sett svakt på annen måte. Til gjengjeld er denne begrensningen viktig, og spesielt i vår sak, som jo handler om at et flertall på Stortinget trekker opp de vilkår som skal gjelde for den politiske debatt generelt. Det gjør at domstolene bør vurdere særlig nøye om ordningen virker diskriminerende. I vårt tilfelle kan ikke de grunner som Stortinget har gitt for reklameforbudet, sies å være av diskriminerende art. Tvert om argumenteres det med at gjennom politisk reklame vil de store og velstående partiene få en ytterligere fordel på bekostning av de små.
- (63) I den konkrete vurdering av vår sak kan det likevel reises spørsmål om hvilken betydning det skal ha at Pensjonistpartiet så langt fra å ha økonomisk styrke til å misbruke reklamens makt, tvert imot og til forskjell fra de mer etablerte partiene mente det nettopp trengte reklamen for å oppnå en kanal til et bredt publikum i perioden frem mot kommunevalget. Selv om dette synspunktet i seg selv aksepteres, mener jeg det ikke kan tillegges vekt når reklameforbudet skal vurderes opp mot EMK. Årsaken er at det ikke finnes demokratisk mulighet for å differensiere mellom de ulike politiske partier – aller minst like før et valg. Og tar vi som premiss at alle politiske partier må behandles likt med hensyn til betalt fjernsynsreklame, kan det ikke utelukkes at de små vil bli overskygget av de store.

- (64) Jeg har nevnt at det i dag synes å foreligge et flertall på Stortinget for å lempe på reklameforbudet, at det er ulike løsninger i europeiske land og at det i mange land foregår en revurdering – i ulike retninger – av holdningen til politisk reklame. Nettopp dette har jeg fremhevet som et argument for at statene har en vid skjønnsmargin. Nå kan det spørres om stortingsflertallets endrete politiske holdning til reklameforbudet innebærer at verken lovgiverviljen eller lovens demokratiske forankring lenger kan trekke i favør av å opprettholde dagens lovforbud i kraft av en bred skjønnsmargin. Slik kan det etter min mening ikke være. Det ville innebære at lovgiveren hadde gitt avkall på sin skjønnsmargin til tross for klare uttalelser om at man ikke ønsket å binde den fremtidige utvikling til en bestemt løsning.
- (65) Oppsummert er det etter dette mitt syn at et forbud mot eller en regulering av politisk reklame i fjernsyn i første rekke må ses som fastlegging av rammer omkring den politiske debatt. Dette er avgjørelser som bør treffes av et lands demokratisk forankrede institusjoner, og følgelig et område der et lands politiske organer må gis en stor handlingsfrihet i forhold til artikkel 10. At det ikke finnes noen europeisk konsensus, men tvert imot en stor spennvidde mellom nasjonale løsninger på dette området, styrker dette synet.
- (66) Sett i forhold til alle de kanaler politiske partier kan bruke for å få sitt budskap frem til et bredt publikum, virker forbudet mot den politiske fjernsynsreklamen som et begrenset inngrep som ikke står i misforhold til de mål som inngrepet tar sikte på å oppnå. De grunner som bærer regelen i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, er på denne bakgrunn relevante og tilstrekkelige. Går man inn i de særlige omstendighetene som gjelder i vår sak, er dette enda tydeligere. Reklameforbudet ble gjort gjeldende overfor et politisk parti like før et valg. I denne perioden er det særlig viktig å sørge for et ”rettferdig debattklima”, og noen land har begrenset sitt reklameforbud nettopp til denne perioden. At en vidtgående tolkning av reklameforbudet mot politisk fjernsynsreklame kan komme i konflikt med EMK artikkel 10, slik EMDs avgjørelse i VgT-saken illustrerer, er etter min mening uten betydning for anvendelsen av artikkel 10 på saksforholdet i vår sak, som ligger innenfor forbudets kjerneområde.
- (67) På denne bakgrunn mener jeg det ikke foreligger noen krenkelse av EMK artikkel 10.
- (68) Anken har ikke ført frem. Staten har krevd saksomkostninger for Høyesterett. Hensett til sakens prinsipielle karakter og nødvendigheten av å få en avklaring på disse spørsmål, mener jeg det foreligger slike særegne omstendigheter at saksomkostninger ikke bør ilegges, jf. tvistemålloven § 180 første ledd.
- (69) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.

- (70) Dommer **Skoghøy**: Jeg er kommet til at Statens medieforvaltnings vedtak om å ilegge TV Vest AS overtredelsesgebyr er et urettmessig inngrep i ytringsfriheten etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, og at anken fra TV Vest AS derfor må tas til følge.
- (71) Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har ved tolkingen av artikkel 10 i en rekke avgjørelser fremholdt at ytringsfriheten er et av de viktigste fundamenter for demokratiet og en av de grunnleggende betingelser for dets fremgang og enkeltindividenes utvikling og selvrealisering. Innen de grenser artikkel 10 nr. 2 setter, gjelder ytringsfriheten ikke bare informasjon og idéer som blir positivt mottatt eller anses ufarlige og likegyldige, men også det som krenker, sjokkerer eller forstyrrer staten eller deler av befolkningen, se for eksempel dom av 7. desember 1976 i saken *Handyside mot Storbritannia* avsnitt 49, dom av 25. august 1998 i saken *Hertel mot Sveits* avsnitt 46 og dom av 28. juni 2001 i saken *VgT mot Sveits* avsnitt 66. Det er gjennom flere avgjørelser fastslått at ytringsfriheten også gjelder ytringer gjennom reklame, se Møse: *Menneskerettigheter* (2002), side 456 med videre henvisninger. Dette gjelder ikke bare ytringer gjennom kommersiell reklame, men også gjennom politisk og religiøs reklame, jf. den nevnte dom i saken *VgT mot Sveits* og dom av 10. juli 2003 i saken *Murphy mot Irland*.
- (72) Hvilke inngrep som kan gjøres i ytringsfriheten, reguleres av artikkel 10 nr. 2. For at inngrep i ytringsfriheten skal kunne aksepteres, må det for det første være begrunnet i et formål som er legitimt etter denne bestemmelsen. For det andre må det være foreskrevet ved lov. I dette ligger at inngrepet må være basert på en generell internrettslig norm som er tilstrekkelig presis, og som er tilgjengelig for dem den skal gjelde for. For det tredje må staten kunne påvise at det formål som er anført som begrunnelse for inngrepet, er så tungtveiende at inngrepet av en av de grunner som artikkel 10 nr. 2 aksepterer som legitime, er nødvendig i et demokratisk samfunn ("necessary in a democratic society"). I praksis fra EMD er dette vilkåret presisert slik at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov – "a pressing social need" – for inngrepet. EMD har i flere avgjørelser fremholdt at det av dette vilkåret følger at den internrettslige norm som gir hjemmel for inngrep i ytringsfriheten, må være snevert avgrenset ("construed strictly"), og at behovet for enhver begrensning må være overbevisende fundert, spesielt når ytringen er av mer politisk enn kommersiell karakter ("the need for any restrictions must be established convincingly, particularly where the nature of speech is political rather than commercial"), se for eksempel *Handyside-dommen* avsnitt 49, *Hertel-dommen* avsnitt 46 og dommen i saken *VgT mot Sveits* avsnitt 66.
- (73) Ved avgjørelsen av om vilkårene for å gjøre inngrep i ytringsfriheten er oppfylt, prøver EMD ikke bare om den norm som hjemler inngrepet, tilfredsstiller de kvalitetskrav som EMK stiller, men også om begrunnelsen for inngrepshjemmelen er relevant for det aktuelle typetilfellet, om det ut fra en forholdsmessighetsbetraktning er tilstrekkelig grunn til å la dette være omfattet av inngrepshjemmelen, og om det aktuelle inngrepet bygger på en akseptabel vurdering av de relevante faktiske omstendigheter i saken, se for eksempel dom av 26. november 1991 i saken *The Sunday Times mot Storbritannia* avsnittene 28 og 29 og dommene i saken *VgT mot Sveits* og *Murphy mot Irland* avsnitt 68. Når spørsmålet om det foreligger brudd på EMK, skal prøves av norske domstoler, må de foreta en tilsvarende prøving.
- (74) Det har fra den ankende parts side vært anført at det for at et inngrep i ytringsfriheten skal aksepteres, må påvises at de hensyn som begrunner inngrepshjemmelen, også gjør seg

gjeldende i den aktuelle sak. Dette er et synspunkt som den ankende part har støtte for i en rekke avgjørelser fra EMD, og som har vært lagt til grunn i juridisk teori, se for eksempel Eggen: Ytringsfrihet (2002), side 221 ff. og Møse, op.cit. side 100. Etter min oppfatning kan det imidlertid ikke være nødvendig å påvise at de hensyn som begrunner inngrepshjemmelen, fullt ut gjør seg gjeldende i den aktuelle sak. Hvis den begrunnelse staten har anført, generelt er relevant, må det ved vurderingen av om det er tilstrekkelig begrunnet å la inngrepshjemmelen omfatte det aktuelle typetilfellet, også tas retts tekniske hensyn og legges vekt på andre argumenter som tilsier at det aktuelle tilfellet ikke bør behandles annerledes enn øvrige tilfeller som faller inn under inngrepshjemmelen.

- (75) Ved avgjørelsen av om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende behov for inngrep i ytringsfriheten, har EMD tilstått nasjonale myndigheter og domstoler en viss skjønnsmargin ("margin of appreciation"). Begrunnelsen er at nasjonale myndigheter og domstoler ofte vil være bedre egnet til å vurdere nødvendigheten av et inngrep og har større innsikt i særlige forhold som måtte gjøre seg gjeldende i det enkelte land, og at det er konvensjonsstatene som har det primære ansvar for å sikre og håndheve menneskerettighetene, se Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 2. udgave (2003), side 23 og Harris/O'Boyle/Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights (1995), side 14. Den del av begrunnelsen som går på at nasjonale myndigheter ofte vil være bedre egnet til å vurdere nødvendigheten av et inngrep, har langt på veg også gyldighet for forholdet mellom nasjonale domstoler og nasjonal lovgivningsmyndighet, og det er på denne bakgrunn i norsk rettspraksis lagt til grunn at norske domstoler ved prøvingen av om norsk lovgivning krenker internasjonale menneskerettskonvensjoner, bør tilstå norske lovgivende myndigheter en tilsvarende skjønnsmargin, se for eksempel Rt. 1999 side 961. Dette er ikke nødvendig av hensyn til EMK, men EMK er heller ikke til hinder for dette. Som tidligere nevnt, er imidlertid ytringsfriheten en av grunnpillarene for demokratiet, og det er da viktig at også mindre politiske grupperinger får komme til orde. På denne bakgrunn gjør det seg gjeldende sterke motforestillinger mot å legge for stor vekt på hva det politiske flertall til enhver tid måtte mene om hvor langt ytringsfriheten i politiske spørsmål bør gå. Også i praksis fra EMD er det lagt til grunn at i saker om politiske ytringer er statenes skjønnsmargin forholdsvis snever, se VgT-dommen avsnitt 67 og Murphy-dommen avsnitt 67. Siden skjønnsmarginen for politiske ytringer under enhver omstendighet er liten, har jeg ikke foranledning til å gå nærmere inn på om den skjønnsmargin som norske domstoler bør tilstå norsk lovgivningsmyndighet, bør utformes og avgrenses på samme måte som den skjønnsmargin som EMD tilstår nasjonale myndigheter. Da begrunnelsene for disse skjønnsmarginene ikke er fullt ut sammenfallende, vil dette spørsmålet etter mitt syn stille seg noe forskjellig i forhold til ulike former for konvensjonsbrudd.
- (76) De viktigste begrunnelsene for kringkastingslovens forbud mot politisk reklame i fjernsyn er at dersom det skulle ha vært adgang til slik reklame, ville det kunne føre til at kapitalsterke grupperinger får større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter på bekostning av mindre ressurssterke partier og interesseorganisasjoner, og på den måten gå utover den demokratiske likhet, og at politiske ytringer gjennom reklame lett vil kunne bli slagordpregede og manipulerende og føre til en uheldig debattform. Når forbudet er begrenset til å gjelde TV, er det fordi dette medium er antatt å være særlig virkningsfullt og ha større evne til å påvirke publikum enn andre medier, se Ot.prp. nr. 58 (1998–99), side 12.

- (77) De begrunnelsene som er anført mot å tillate politisk fjernsynsreklame, er legitime i forhold til artikkel 10 nr. 2 ("verne andres ... rettigheter"), men som den ankende part med styrke har fremholdt, finnes det også tungtveiende argumenter som taler for å tillate politisk TV-reklame. De redaksjonelle TV-sendingene vil lett bli dominert av de toneangivende politiske partiene. De mindre partiene har ikke de samme muligheter for å gjøre seg bemerket. Adgang til reklame for politiske partier vil dessuten bidra til å fremme direkte kommunikasjon med velgerne – uten den filtrering som skjer gjennom medienes redaksjoner. Dette er et hensyn som blir sterkt understreket av Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27 side 140–141. Det blir her fremholdt at klagen over at mediene "setter dagsordenen" i noen grad synes å være berettiget, og at den filtrering som skjer gjennom medienes redaksjoner, fører til at de politiske partiene må forholde seg strategisk til mediene for å få gjennom sine budskap. Dette er blitt aksentuert ved at fjernsynet, som av mange grunner må være "hardere redigert" enn avisene, er blitt den dominerende kanal ut til offentligheten.
- (78) Når det gjelder debattform-argumentet, er forholdet at TV-mediet har bidratt til at den politiske debatten er blitt mer slagordpreget og agitatorisk, og som Ytringsfrihetskommisjonen påpeker, er det tvilsomt om adgang til politisk reklame i fjernsyn vil endre den politiske kommunikasjonens karakter i nevneverdig grad, se NOU 1999: 27 side 140. Det at kapitalsterke grupperinger skal dominere den politiske debatten på TV, og at denne i for stor grad skal bli slagordpreget og forflatet, kan man motvirke på andre måter – blant annet gjennom begrensninger i omfanget av og tidspunkt for politisk TV-reklame. Som fremholdt av Ytringsfrihetskommisjonen, er det i et demokratisk samfunn heller ikke uten videre illegitimt å appellere til følelser.
- (79) Etter min oppfatning kan det på denne bakgrunn ikke ses at det foreligger et tilstrekkelig tvingende samfunnsmessig behov for totalforbud mot politisk TV-reklame. Et totalforbud står ikke proporsjonalt til de formål som søkes fremmet. Selv om de begrunnelser som er anført til støtte for forbudet mot politisk TV-reklame, er legitime, er de ikke tilstrekkelig tungtveiende til å bære et totalforbud.
- (80) Det at et totalforbud mot politisk reklame i fjernsyn ikke er forenlig med EMK artikkel 10, fremgår etter min oppfatning også klart av EMDs dom i saken VgT mot Sveits. I denne dommen uttaler EMD i avsnitt 75 at den ikke kan utelukke ("cannot exclude") at et forbud mot politisk reklame ("political advertising") kan være forenlig med artikkel 10 i visse situasjoner ("in certain situations"). Domstolen fremholdt imidlertid at for at et slikt forbud skal være akseptabelt, må det være begrunnet på en måte som tilfredsstillende kravene i artikkel 10 nr. 2. I den aktuelle saken var det tale om et forbud mot politisk annonsering i radio og TV. I avsnitt 74 fremholder domstolen at et forbud mot politisk annonsering som er begrenset til å gjelde visse media, ikke fremstår å være av spesielt tungtveiende karakter ("does not appear to be of a particularly pressing nature").
- (81) Som førstvoterende har nevnt, gjelder VgT-saken en fjernsynsannonsekampanje fra en dyrevernorganisasjon, og fra statens side har det vært fremholdt at dommen må anses å være begrenset til å gjelde idealistisk motannonsering mot kommersiell reklame, og at rekkevidden av dommen under enhver omstendighet er blitt innsnevret ved Murphy-dommen. Disse argumentene er jeg ikke enig i. Begrunnelsen i VgT-dommen avsnitt 75 gjelder politisk annonsering generelt ("political advertising"), og det finnes ikke noen holdepunkter for at den er begrenset til idealistisk motannonsering mot kommersiell reklame. Det finnes heller ikke noen holdepunkter i Murphy-dommen for at den tar sikte

på å fravike eller begrense rekkevidden av VgT-dommen. Tvert imot blir det i Murphy-dommen avsnitt 67 understreket at det når det gjelder politiske ytringer eller debatt om spørsmål av allmenn interesse, er det lite rom for begrensninger etter artikkel 10 nr. 2. Når EMD i Murphy-dommen kom til at artikkel 10 ikke var krenket, ble det uttrykkelig begrunnet med at det i Murphy-saken – i motsetning til i saken VgT mot Sveits – var tale om religiøse ytringer, og at det i slike saker bør være en større skjønnsmargin for nasjonalstatene, se Murphy-dommen avsnitt 67. I den konkrete begrunnelse ble det vist til den ekstreme sensitivitet som er knyttet til kringkasting av religiøse ytringer i Irland (avsitt 73). Ved at EMD i Murphy-dommen aksentuerer forskjellen mellom politiske og religiøse reklameytringer, og understreker de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende når det gjelder religiøse ytringer i Irland, bidrar Murphy-dommen etter mitt skjønn ikke til å svekke, men til å styrke og ytterligere å underbygge det syn på politisk kringkastingsreklame EMD gav uttrykk for i VgT-dommen.

- (82) I VgT-dommen avsnitt 75 har EMD lagt vekt på at den dyrevernorganisasjon som stod som klager i den aktuelle saken, ikke dannet noen finansielt sterk gruppe, og dette argumentet har den ankende part påberopt i forhold til Pensjonistpartiet. Som jeg tidligere har fremholdt, mener jeg imidlertid at det ikke er nødvendig at de argumenter som begrunner inngrepshjemmelen, gjør seg fullt ut gjeldende i den aktuelle sak. Det vil etter min mening være helt uakseptabelt om politiske partiers adgang til fjernsynsreklame skal avhenge av de enkelte partienes økonomi.
- (83) Derimot må det ved vurderingen av om det foreligger et tilstrekkelig tungtveiende samfunnsmessig behov for et totalforbud mot politisk fjernsynsreklame, etter min oppfatning legges stor vekt på at flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i forbindelse med endringen av Grunnloven § 100 i 2004 gikk inn for å avskaffe dagens totalforbud og gikk inn for at det i stedet blir innført regulerende begrensninger. Under henvisning til at et klart flertall i Ytringsfrihetskommisjonen mente at dagens totalforbud mot politisk fjernsynsreklame vil være i strid med kommisjonens forslag til ny § 100, at regjeringen har gått inn for å oppheve dagens totalforbud og i stedet innføre begrensende reguleringer, og at et flertall i Ytringsfrihetskommisjonen har forutsatt at det ”innenfor kommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 vil være adgang til å gi nærmere regler om omfang og tidspunkt for formidling av politisk reklame”, sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til ”Regjeringens og flertallet i Ytringsfrihetskommisjonens konklusjon”. Deretter uttaler flertallet i komiteen (representantene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti):

”Dagens forbud mot politisk reklame er uheldig ut fra et ytringsfrihetsperspektiv. Politisk reklame tillates i dag i alle øvrige sammenlignbare medier som er åpne for betalte ytringer, slik som for eksempel aviser, radio og Internett. Friheten til politiske ytringer bør ikke avskjæres i enkelte av de allment åpne formidlingskanalene. Andre formidlingskanaler kan ha sammenlignbare kostnader med fjernsynet hva angår annonseplass. Argumentet om demokratisk likhet kan derfor ikke føres kun overfor politisk reklame i fjernsynet, men måtte eventuelt favne bredere. Disse medlemmer mener likevel at det ut fra et ytringsfrihetsperspektiv ikke vil være problematisk å innføre grenser for hvor mye politisk reklame den enkelte kan kjøpe i fjernsynet. Det vil imidlertid være uheldig om reguleringen skulle medføre en krenkelse av den enkelte redaksjons journalistiske eller kommersielle frihet til å styre egen sendeplan, eller føre til at fjernsynskringkastere får mindre interesse av å dekke politiske valg redaksjonelt. Regjeringen uttaler at reguleringen av politisk reklame for eksempel kan skje ved å sette begrensning for beløp som kan benyttes til politisk reklame, eller ved innføring av maksimalgrenser for hvor mye sendetid som kan kjøpes. ...

Disse medlemmer slutter seg for øvrig til departementets vurderinger” (Innst. S. (2003–2004), side 30–31).

- (84) TV Vest AS har på bakgrunn av disse uttalelsene anført at et totalforbud mot politisk fjernsynsreklame vil være i strid med Grunnloven § 100 slik den lyder etter grunnlovsendringen 30. september 2004. Dette spørsmålet finner jeg ikke grunn til å ta stilling til, da det fremstår som noe uklart om flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at adgangen til politisk fjernsynsreklame følger av den nye § 100, eller om en slik adgang måtte lovfestes først. I forhold til spørsmålet om et totalforbud mot politisk fjernsynsreklame er forenlig med EMK artikkel 10 nr. 2, er imidlertid det standpunkt flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen inntok i forbindelse med grunnlovsendringen, uansett av betydelig interesse. Når flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen fant dagens totalforbud mot politisk fjernsynsreklame ”uheldig ut fra et ytringsfrihetsperspektiv” og i begrunnelsen for dette har underkjent de viktigste argumenter som ble anført til støtte for forbudet da det i sin tid ble vedtatt, kan jeg ikke se at det med noen særlig grad av troverdighet kan hevdes at det foreligger et så tvingende samfunnsmessig behov for et slikt forbud at det kan aksepteres som forenlig med artikkel 10 nr. 2. Jeg finner i denne forbindelse grunn til å understreke at den endrede holdning fra stortingsflertallets side ikke har noen årsak i samfunnsmessige endringer, men utelukkende skyldes at stortingsflertallet har innsett at det ikke foreligger et tilstrekkelig tungtveiende samfunnsmessig behov for et slikt inngrep i ytringsfriheten.
- (85) Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 om å ilegge TV Vest AS overtredelsesgebyr er truffet med hjemmel i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, jf. § 10-3. De reklameannonser denne saken gjelder, ble sendt under valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget i 2003. Hvorvidt det vil være forenlig med EMK artikkel 10 nr. 2 å forby politisk fjernsynsreklame under valgkamp, finner jeg ikke grunn til å gå inn på. Den norm som medieforvaltningens vedtak er truffet med hjemmel i, inneholder et totalforbud mot politisk fjernsynsreklame. Som Lorenzen m.fl., op.cit. side 51 fremholder, må man ved prøvingen av om et menneskerettighetsinngrep er forenlig med EMK, blant annet ”foreta en vurdering af, hvorvidt det nationale hjemmelsgrundlag opfylder de menneskeretlige kvalitetskrav til indgrebsbeføjelser, som følger af konventionen og EMD’s praksis”. Ved prøvingen av om den nasjonale norm som gir hjemmel for inngrepet, tilfredsstiller de krav EMK stiller, må man også prøve om den nasjonale inngrepshjemmel er tilstrekkelig snevert avgrenset for at den skal tilfredsstille proporsjonalitetskravet. Når det forbud mot politisk fjernsynsreklame som hjemler medieforvaltningens vedtak, ikke er tilstrekkelig snevert avgrenset til å kunne tilfredsstille proporsjonalitetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2, må etter mitt syn også det vedtak som er truffet med hjemmel i denne bestemmelse, være i strid med konvensjonen, selv om konvensjonen skulle gi adgang til å forby politisk fjernsynsreklame under en valgkamp. Dersom norske lovgivende myndigheter skulle ønske et slikt forbud, må det i tilfelle vurderes særskilt og gis en relevant og tilstrekkelig tungtveiende og overbevisende begrunnelse. Den begrunnelse som lovgiverne har gitt for det eksisterende totalforbud, kan ikke bære et slikt begrenset forbud.
- (86) Jeg er på dette grunnlag kommet til at Statens medieforvaltnings vedtak om å ilegge TV Vest AS overtredelsesgebyr er ugyldig, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2.
- (87) Etter mitt syn på EMK-spørsmålet er det ikke nødvendig å gå inn på hvorvidt vedtaket om overtredelsesgebyr griper inn i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100, og om spørsmålet

om politisk fjernsynsreklame er grunnlovsmessig vernet, stiller seg forskjellig før og etter grunnlovsendringen 30. september 2004.

- (88) Ut fra det resultat jeg er kommet til, må TV Vest AS tilkjennes saksomkostninger både for tingretten og Høyesterett, jf. hovedregelen i tvistemålsloven § 180 andre ledd, jf. § 172 og EMK artikkel 13.
- (89) Dommer **Lund:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Oftedal Broch.
- (90) Dommer **Øie:** Likeså.
- (91) Dommer **Aasland:** Likeså.
- (92) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.