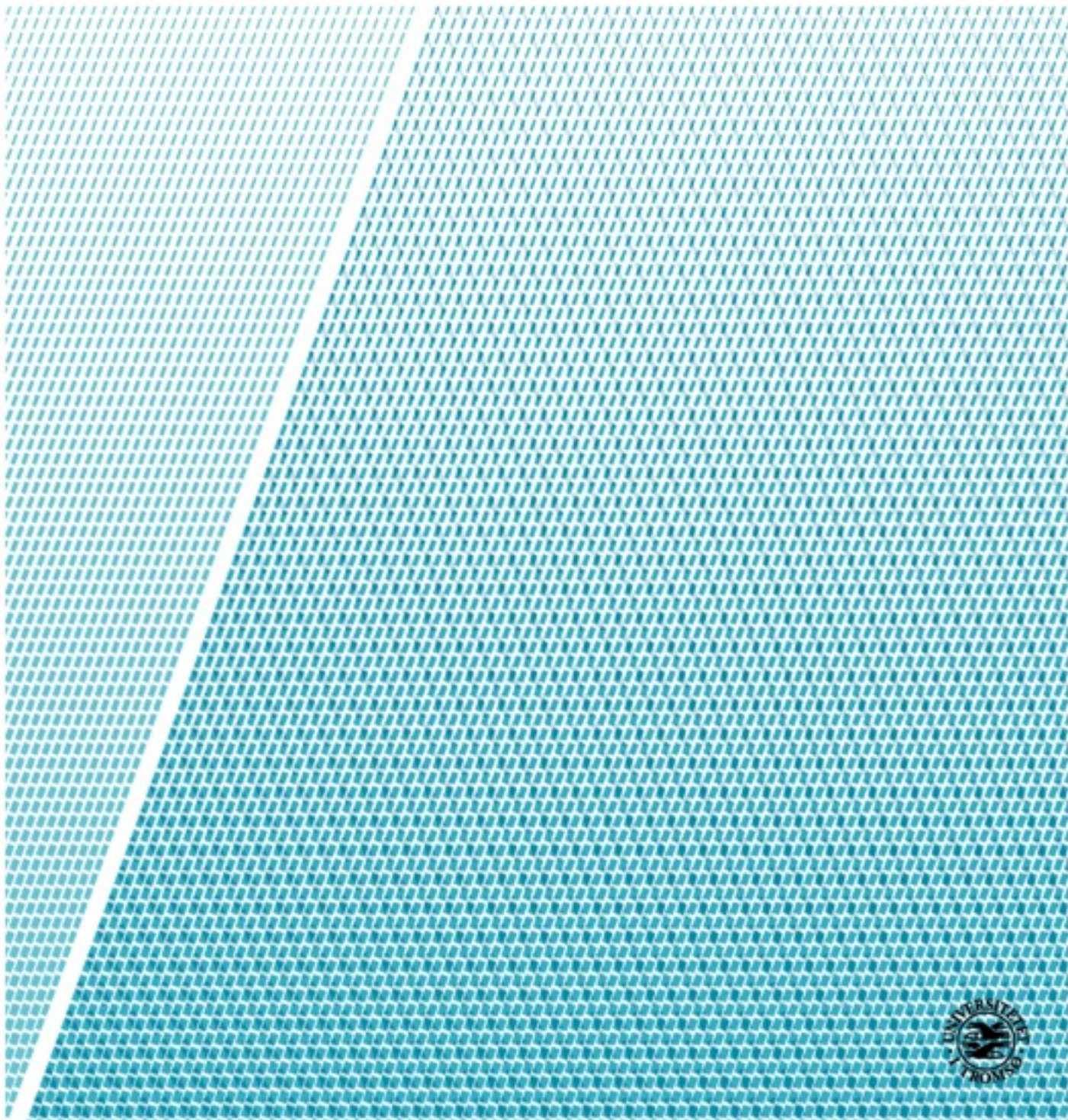


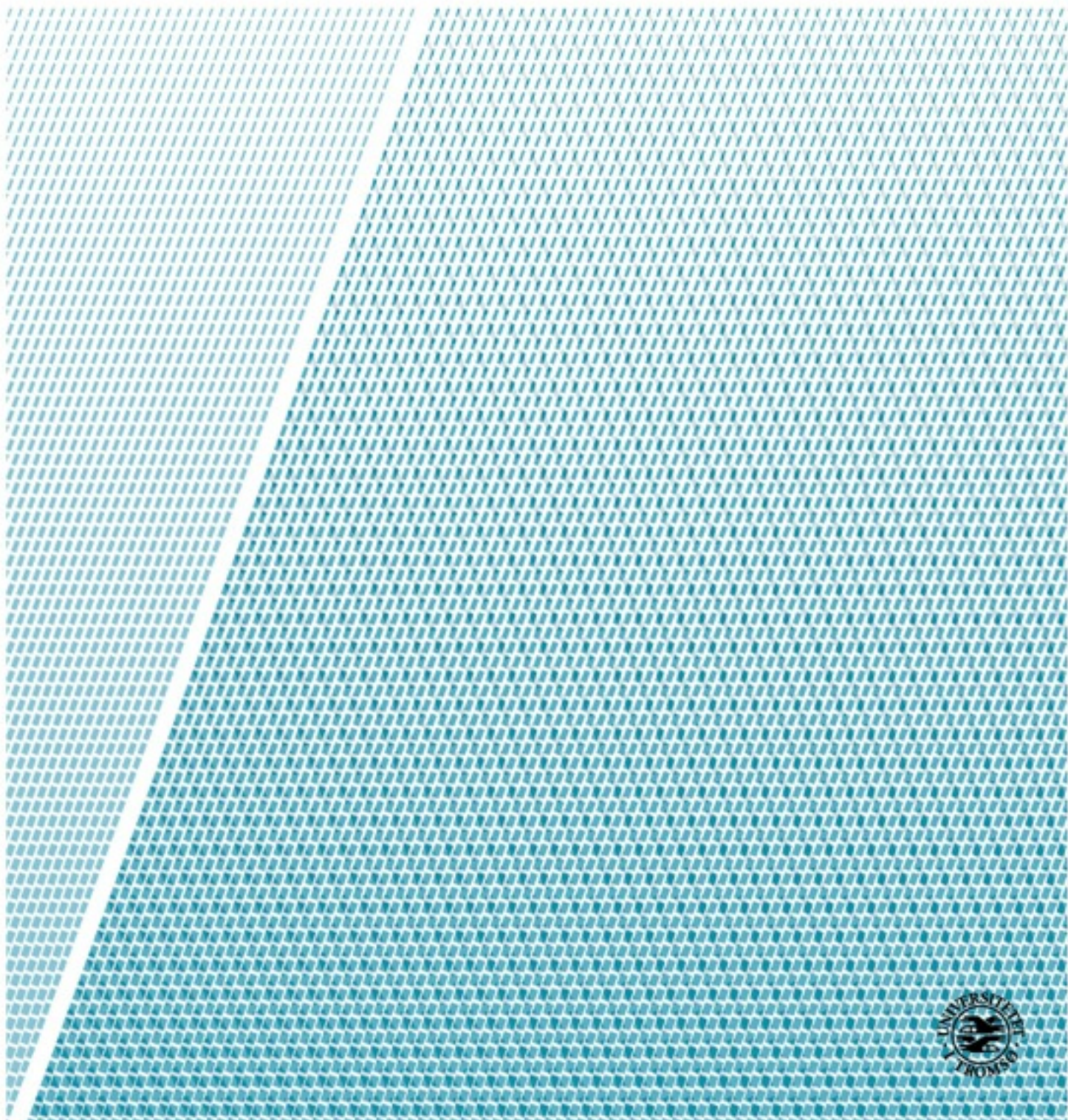
Ytringsfrihet og politisk reklame.

«Grensen for adgangen til å forby politisk tv-reklame i lys av GrL.§100 og EMK art 10.»

Borghild Espenes

Masteroppgave i rettsvitenskap Desember 2017





Innholdsfortegnelse

Kap 1 - Innledning

1.1. Problemstilling og tema.....	s. 3
1.2. Bakgrunn og aktualitet.....	s. 3
1.3. Grunnleggende om ytringsfriheten.....	s. 6
1.4. Metode.....	s. 7
1.4.1. Grunnloven.....	s. 7
1.4.2. Tolkning av EMK.....	s.10
1.5. Kringl. §1-3.....	s. 12
1.6. Den videre fremstilling.....	s. 14

HOVEDDEL

Kap 2. Noen generelle utgangspunkter

2.1. Nærmere om EMK art 10.....	s.14
2.1.1 Nødvendig i et demokratisk samfunn.....	s. 16
2.1.2 Proporsjonalitet- et økende prosessuelt fokus.....	s.17
2.1.3 Skjønsmarginen og subsidiaritetsprinsippet.....	s. 19
2.2. Grl. §100.....	s. 21

Kap 3. Forbudet mot politisk reklame i lys av Grl. §100.....

3.1. Innledning.....	s. 23
3.2. Grl §100 vurdert opp mot forbudet mot politisk TV-reklame.....	s. 25
3.2.1 Forenkling av den politiske debatt.....	s. 26

3.2.2 Demokratisk likhet.....	s. 28
3.3. Oppsummering.....	s. 31
Kap 4. EMK art 10	
4.1. Innledning.....	s. 32
4.2. Nødvendighetsvurderingen.....	s. 32
4.3. Innledende om proporsjonalitetsvurderingen.....	s. 34
4.4. Den konkrete proporsjonalitetsvurderingen i et prosessuelt perspektiv.....	s. 34
4.4.1 Har lovgivningsprosessen vært betryggende?.....	s. 34
4.4.2 Domstolskontrollen.....	s.40
4.4.3 Oppsummering av den prosessuelle proporsjonalitetsvurdering.....	s. 44
4.5. Proporsjonalitetsvurderingen i et materielt perspektiv.....	s. 45
4.5.1 Styrken av de relevante og tilfredsstillende vilkår.....	s. 45
4.5.2 Hvilke konsekvenser har forbudet for ytringsfriheten?.....	s. 51
4.5.2 a) Konsekvenser for ytringsfriheten generelt.....	s. 51
4.5.2 b) Konsekvenser for ytringsfriheten til politiske partier.....	s. 53
Kap 5. Avslutning.....	s. 57
Kap 6. Litteratur og kilder.....	s. 59

1. Innledning

1.1 Problemstilling og tema

«Grensen for adgangen til å forby politisk tv-reklame i lys av Grl.§100 og EMK art 10.»

Norge har et særskilt forbud mot politisk reklame på tv, men ingen begrensninger når det gjelder politisk reklame gjennom andre plattformer. Det er derved tillatt å vise reklamefilmer på kino, radio og ikke minst sosiale medier.

Forbudet er et inngrep i ytringsfriheten, men dette kan i visse tilfeller aksepteres. Siktemålet er å klargjøre hvor grensen for et slikt inngrep går, dette særlig sett i lys av nye plattformer for å formidle politiske budskap som i stor grad er sammenlignbare med TV.

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Idag er det forbudt med reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dette følger av Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester av 12/4 1992¹ § 3-1 andre ledd.

Lovforbudet mot politisk reklame ble foreslått i Ot.prp.nr. 58 (1998-1999) og hadde sin bakgrunn i to saker som var oppe for Markedsrådet.² Begge sakene gjaldt reklameinnslag på TV2 med politisk innhold. Sakene førte til at behovet for en klar lovhjemmel kom på spissen, ettersom forbudet fremkom av en forskriftsbestemmelse.³ Den 30 april 1999 la Regjeringen frem forslag om endringer i kringl. og forbudet ble vedtatt.

Omtrent samtidig med den overnevnte proposisjonen oppnevnte Regjeringen en kommisjon som skulle vurdere ytringsfrihetens stilling i samfunnet. Et kjernepunkt for arbeidet var en revisjon av ytringsfrihetens grunnlovsværn. Arbeidet førte til forslaget til ny grunnlov.⁴

¹ Heretter omtalt som Kringl.

² Markedsrådets vedtak i sak nr. 1/1998, Markedsrådets vedtak i sak nr.9/1995

³Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-4 tredje ledd

⁴ NOU 1999:27 - Ytringsfrihed bør finde sted

I lovforslaget ble forholdet til forbudet mot politisk reklame drøftet opp mot den nye Grl.§100.⁵ Det var uenighet i kommisjonen om forbudet var grunnlovsstridig, men enighet om at omfanget av den «politiske reklame» under enhver omstendighet måtte reguleres.⁶

Lovforbudet kom på spissen i 2003 da en lokal fjernsynskanal, TV Vest, sendte et reklameinnslag for Rogaland pensjonistparti. Innslaget var i strid med kringl.§3-1 andre ledd og TV Vest ble ilagt et gebyr på 35 000 kr. De nektet å betale og saken kom opp for domstolene.⁷ Påstanden var at §3-1 var i strid med ytringsfriheten etter Grunnloven⁸ §100 og den Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art 10.⁹ Staten vant i tingretten. Saken kom siden inn for Høyesterett, som avsa dom i november 2004.¹⁰ Høyesteretts flertall kom til at forbudet ikke innebar noe brudd på Grl.§100 og at EMK art 10 ikke var krenket. Dommer Skoghøy dissenterte og kom til at reklameforbudet var i strid med EMK art.10.¹¹

TV Vest brakte saken inn for EMD. I desember 2008, fire år senere, kom EMD til at ytringsfriheten til Pensjonistpartiet i Rogaland var krenket etter EMK art 10.¹²

Dommen skapte mye debatt i ettertid. Noen mente at EMD hadde gått for langt i å overprøve politiske beslutninger.¹³ Andre mente at dommen førte til at det generelle forbudet måtte oppheves. Noe annet ville være manglende respekt for menneskerettighetene og rettsstaten.¹⁴

⁵ NOU 1999:27 . avsnitt 6.2.4.4.2.

⁶ Ibid. avsnitt 6.2.4.4.2 s. 141

⁷TOSLO-2003-9823

⁸ Heretter Grl.

⁹ Heretter EMK

¹⁰ Rt. 2004-1737

¹¹ Rt-2004-1737 avsnitt 70 og utover

¹² EMDs dom 11. desember 2008 *Tv vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norge*

¹³ Blant annet Knut Storberget i sin artikkel: «Kommers på TV», Føllesdal, Andreas mfl. *Menneskerettighetene og Norge: rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati.* (2017) s. 108

¹⁴Sejerstad, Fredrik. *Rettsliggjøring og reklame. En studie i europeisk rettsliggjøring og nasjonalt handlingsrom.* Politikk i grenseland- festskrift til Øyvind Østerud 2014 s. 267

EMD sa imidlertid ikke at det generelle forbudet mot politisk reklame var i strid med EMK. Dommen var begrunnet konkret i hvordan saken stilte seg for pensjonispartiet. Den ga ikke noe rettskrav for alle partiene til å få sende politisk reklame på TV.

Dommen kunne etterleves på flere måter. Man kunne ha tillatt politisk reklame for alle eller sørge for at små partier som får dårlig dekning slipper til på andre måter. Regjeringen valgte en minimumsløsning.¹⁵ I St.meld nr 18¹⁶ ble det lagt til grunn at forbudet skulle bestå, men de gjorde endringer i NRK-plakaten ved at samtlige partier over en viss størrelse normalt skulle omtales i den redaksjonelle valgdekningen. I tillegg ga regjeringen støtte til Frikanalen mot at partier fikk sende gratis politisk reklame på kanalen.¹⁷ Forbudet mot politisk fjernsynsreklame er etter dette i overensstemmelse med EMK.

Idag er det likevel usikkert om forbudet er holdbart i lys av EMK art 10 og Grl.§100.

Oppfølgingen av dommen gikk ikke lenger enn absolutt nødvendig.¹⁸ Det kan problematiseres om dette var tilstrekkelig og om disse virkemidlene har fungert etter sin hensikt. Utviklingen på mediefronten har også ført til at forbudet må sees i et nytt lys. Reklame på nett har fått større betydning og da spesielt på sosiale medier. Reklame på Facebook er en ny og svært ettertraktet plattform for å formidle reklame, også politisk reklame. Dette fører til at politisk reklame kan sendes på slike plattformer med kanskje like stor intensitet som på fjernsyn.

¹⁵Sejerstad, Fredrik. *Rettsliggjøring og reklame. En studie i europeisk rettsliggjøring og nasjonalt handlingsrom*. Politikk i grenseland- festschrift til Øyvind Østerud 2014 s. 267

¹⁶ St.meld. nr.18 (2008-2009)

¹⁷ Ibid, punkt 5 og 6.

¹⁸ Sejerstad, s.267

1.3 Grunnleggende om ytringsfriheten

Ytringsfriheten er retten til å fremsette meninger gjennom ytringer eller handlinger, til å velge å ytre seg eller la være, og friheten til å motta andres ytringer.¹⁹ Den opererer i et spenningsfelt mellom juss og politikk, offentlige og private interesser, og hemmelighold mot åpenhet.²⁰

Ytringsfriheten er vernet flere steder. Både EMK art 10 og SP art 19 verner dette internasjonalt. I Norge er den nedfelt i Grl.§100 og er av grunnleggende individuell og samfunnsmessig betydning.²¹

Ytringsfrihetens særskilte behov for beskyttelse er begrunnet i tre ulike hensyn. Dette er først og fremst hensynet til et effektivt demokrati. Frie ytringer er avgjørende for meningsdannelsen, samfunnsdebatten og folkets muligheter til å delta i et demokratisk styresett.²² Ytringsfriheten er en forutsetning for et demokratisk samfunn og muliggjør en meningsutveksling i politiske saker. Dette skaper for det første en sunn politisk debatt, samt opplyser de enkelte samfunnsmedlemmer om de ulike politiske oppfatninger.²³

Det andre er hensynet til sannhetssøken. Dette henger nært sammen med det førstnevnte hensynet. Frie ytringer og meningsutvekslinger bidrar til ny kunnskap og erkjennelse.²⁴ Utstrakt ytringsfrihet på dette området vil kunne gi økt innsikt på ulike områder og derved øke samfunnets velvære.²⁵

¹⁹<https://snl.no/ytringsfrihet>

²⁰Strand, Vibeke Blaker; Larsen, Kjetil Mujezinovic`. *Menneskerettigheter i et nøtteskall*. 1 utgave. 2015. s. 149

²¹Aal, Jørgen, *Rettstat og menneskerettigheter*, 4. utgave. Oslo 2015 s. 263

²² Strand, Larsen. s. 159

²³Eggen, Kyrre. Vernet om ytringsfriheten etter art.10 i *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon*. Universitetsforlaget 1994. s. 22-23

²⁴ Strand, Larsen. s. 159

²⁵ Eggen, s. 27

Det tredje hensynet handler om personlig selvrealisering eller selvutfoldelse. Friheten til å dele og motta ideer vil utvikle den enkelte som menneske.²⁶ Mennesker har behov for å formidle sine meninger og tanker til omverdenen. Dette er en forutsetning for å kunne utvikle seg til et fullverdig menneske.²⁷

Koplingen til demokratiet gjør at politiske ytringer ligger i ytringsfrihetens kjerneområde. Dette er påpekt i EMDs praksis og fremkommer av Grl.§100, ved at det ved inngrep i «frimodige ytringer om statsstyret» kreves særlig tungtveiende hensyn.²⁸

Ytringsfriheten er ikke absolutt. Drapstrusler vil f. eks ikke vernes. Samtidig verner ytringsfriheten ikke bare de ytringer som vi liker. Også hatefulle og krenkende ytringer er i utgangspunktet vernet. Her går det likevel en grense.²⁹ Hvor denne grensen går avhenger av en avveining av ytringsfriheten opp mot andre rettigheter som vi tillegger stor vekt. Det er inngrepene i ytringsfriheten som må begrunnes, ikke friheten i seg selv.³⁰

1.4 Metode

Ytringsfriheten reguleres flere steder. I denne oppgaven fokuseres det på EMK art 10 og Grl.§100. Konvensjoner og Grunnloven har spesielle tolkningstradisjoner som må belyses.

1.4.1 Grunnloven

30 September 2004 vedtok Stortinget ny §100 i Grunnloven og i forbindelse med revisjonen av Grunnloven i 2014 fikk bestemmelsen en språklig fornyelse. Bestemmelsene i Grunnloven ble utformet både på bokmål og nynorsk. Dette har betydning for hvordan Grunnloven skal tolkes. Tidligere ble det påpekt at Grunnloven var gammel og kunne være utdatert. Nå er

²⁶ Strand, Larsen. s. 159

²⁷ Eggen, s.26

²⁸ Aal, s. 264

²⁹ Strand, Larsen. s. 160

³⁰Kinander, Morten. *Ytringsfrihetens inversjon: hvordan en grunnleggende menneskerettighet endte opp som samfunnets vern mot individet*. Utgitt i: Ytringsfrihet 10 essays, Lars Gauden-Kolbeinstveit (red) Civita AS (2012) s.48

språket modernisert slik at skillet mellom grunnlovstolkning og vanlig lovtolkning er mindre.³¹

Grunnloven skal tolkes i samsvar med en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Dette er utgangspunktet for vanlig lovtolkning og det samme gjelder for Grunnloven. Idag er grunnlovsteksten skrevet i dagens språk, med et mer tidsmessig innhold. Da er det naturlig å være lojal mot tekst og ordlyd.³² Den nye grunnlovsbestemmelsen har omfattende forarbeider. Forarbeidene til Grl. har stort sett spilt en beskjeden rolle ved tolkingen, de har vært både for gamle eller sparsomme.³³ I norsk rettstradisjon tillegges forarbeider stor vekt ved lovtolkningen. Det er da naturlig å skulle bruke grunnlovens forarbeider ved tolkingen.³⁴ I og med at forarbeidene er ganske nye, vil de være egnet til å belyse lovgivers gjeldende synspunkter. Dette er også lagt til grunn av ytringsfrihetskommisjonen.³⁵

Tolkning av Grunnlovens menneskerettigheter

Etter at Grunnloven tok inn et eget menneskerettighetskapittel, har dette aktualisert spørsmålet om hvordan Høyesterett skal nærme seg tilfeller med parallelle rettighetsbestemmelser metodisk.³⁶

En generell bestemmelse om begrensning av Grunnloven har blitt foreslått³⁷, men møtte stor motstand i Stortinget. Det ble påpekt at inngrepskriteriene var for vage og ansett som prinsipielt uakseptabelt at grunnlovsrettigheter skulle kunne begrenses ved lov.³⁸ En generell bestemmelse om begrensninger av Grunnloven ble derved ikke tatt inn.

³¹ Andenæs, Johs; Fliflet, Arne. *Statsforfatningen i Norge*. 11 utgave. 2017 s. 54

³² Ibid, s. 57

³³ Kierulf, Anine. *Hvilken rolle spiller Grunnloven §100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis?* LOV OG RETT, vol. 51, 3, 2012 s. 132

³⁴ Kierulf, s. 143

³⁵ NOU 1999:27 pkt. 5.1.3.4

³⁶ Strand, Larsen. s. 100

³⁷ Dokument 16 (2011-2012) s. 72 flg.

³⁸ Føllesdal, Andreas mfl. *Menneskerettighetene og Norge: rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*. (2017). s. 81

Rettighetene kan ikke være absolutte. Det betyr at det i siste omgang vil være opp til domstolene å ta stilling til rekkevidden av bestemmelsene. Domstolene har lagt til grunn at bestemmelsene i Grunnloven må tolkes i lys av de traktater Norge har bundet seg til. Konsekvensene blir at de begrensninger som traktatene åpner for, også må få betydning ved tolkningen av grunnlovsbestemmelsene.³⁹

Dette er kommet frem i flere saker for Høyesterett.⁴⁰ Høyesterett har bla. lagt til grunn at hvorvidt en lov var forenlig med Grl. §102 berodde «på om loven ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.»⁴¹ Dette følger ikke av grunnlovsteksten, men samsvarer med begrensningsadgangen etter EMK.

De tilsvarende rettighetene etter EMK vil fungere som forbilder for grunnlovsbestemmelsene og ha betydning for adgangen til å begrense de tilsvarende grunnlovsfestede menneskerettighetene. Dette har likevel noen begrensninger. Det må skje en nærmere vurdering av forholdet mellom den grunnlovsfestede rettigheten og den tilsvarende konvensjonsrettigheten. Fremtidig praksis fra EMD vil ikke ha den samme prejudikatsvirkning som praksis fra tiden før grunnlovsfestingen.⁴² Dette ble fremhevet i Marisaken hvor Høyesterett la til grunn at det var Høyesterett og ikke de internasjonale håndhevingsorganene som har ansvaret for å «tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»⁴³

Høyesterett må ha et handlingsrom i sin tolkning av Grunnlovens menneskerettigheter. Samtidig er Grl. §100 forutsatt å ikke gi et dårligere vern enn EMK art 10. Om det følger en annen anvisning etter Grunnloven enn EMK må Grunnloven tolkes i samsvar med det som gir det beste vernet av ytringsfriheten.⁴⁴

³⁹ Andenæs, Fliflet. s. 495

⁴⁰Rt-2015-93, Rt-2015-155, Rt-2014-1105.

⁴¹ Rt-2014-1105 s. 28

⁴²Andenæs, Fliflet s. 495

⁴³ Rt-2015-93 avsnitt 57

⁴⁴ Strand, Larsen. s. 101

1.4.2 Tolkning av EMK

Konvensjonstolkning

Ved tolkning av menneskerettighetskonvensjoner er utgangspunktet Wien-konvensjonen av 23 mai 1969 om traktatretten art 31 flg. I denne sammenhengen er det tilstrekkelig å vise til at traktater skal tolkes i samsvar med den vanlige forståelse av ordlyden og i lys av konteksten og formålet. Eventuelle forarbeider er kun subsidiære rettskilder.⁴⁵

At EMD er gitt myndighet til i siste instans å avgjøre hvorvidt menneskerettskonvensjonen er krenket eller ikke, påvirker tolkningen.⁴⁶ Først og fremst har det stor betydning at EMK har mange autonome begreper. Begreper som «lov» eller «straff» står på egne ben og vil ikke alltid ha samme betydning innenfor det nasjonale rettsystemet. Dette er viktig for å forhindre vilkårlige resultater i de ulike landene. Individets vern kan ikke variere fra land til land, da blir ikke vernet særlig effektivt.⁴⁷

Effektivitetsprinsippet, prinsippet om dynamisk eller evolutiv tolkning og prinsippet om formålsrettet tolkning er andre trekk ved tolkning av konvensjoner som har svært stor betydning. Disse prinsippene fremkommer av EMDs praksis.

Effektivitetsprinsippet er en av grunnsteinene i EMDs tolkningsmetode.⁴⁸ Prinsippet sier at tolkningen av menneskerettskonvensjoner alltid skal søke å sikre

*«not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective».*⁴⁹

EMK må tolkes i lys av forholdene som gjelder nå. Dette følger av prinsippet om dynamisk tolkning . I dette ligger det at menneskerettskonvensjoner må anses som «a living instrument

⁴⁵Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. (1 utgave. 2002) s. 101

⁴⁶ Strand, Larsen. s. 65

⁴⁷ Møse, s. 101

⁴⁸ Strand, Larsen. s. 67

⁴⁹ EMDs dom 1979, *Airey*. avsnitt 24

which... must be interpreted in the light of present-day conditions».⁵⁰ Tolkningen av konvensjonen vil derfor endre seg over tid. Den dynamiske tolkningen kan begrunnes i flere forhold. For det første vil samfunnsforholdene endre seg og det er viktig at dette gjenspeiles i tolkningen av konvensjonen. Et viktig eksempel her er utviklingen av ny teknologi. Utviklingen av internett har f. eks reist mange nye problemstillinger rundt ytringsfrihet som tidligere ikke var problematisk. I tillegg må konvensjonen tolkes i takt med at holdninger, verdier og moralske oppfatninger endrer seg, f. eks synet på transkjønnede rettigheter på forskjellige områder. Sist, men ikke minst er det et mål bak EMK at tolkningen skal skje med sikte på å gi stadig mer omfattende rettigheter.⁵¹

Prinsippet om formålsrettet tolkning henger tett sammen med de ovenfor og er også direkte hjemlet i Wien-konvensjonen art 31 (1). Poenget er at en menneskerettskonvensjon skal tolkes på en måte som bidrar til å oppfylle konvensjonens formål. Formålsrettet tolkning kan føre til at man velger et tolkningsalternativ som strider mot en klar ordlyd, men en absolutt grense ligger i at man ikke gjennom en formålsrettet tolkning kan etablere rettigheter som ikke finnes i konvensjonen.⁵²

Høyesteretts metode ved tolkning av EMK.

Ved Menneskerettsloven av 1999 er flere konvensjoner gjort til norsk lov gjennom inkorporering, bla. EMK. Etter §1 er formålet «å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett». Etter §3 heter det at bestemmelser i de inkorporerte konvensjonene ved «motstrid» skal gå foran bestemmelser i norsk lovgivning. Høyesteretts metode for tolkning av EMK fremkommer av praksis. I uskyldspresumsjon-dommen oppsummerte Høyesterett metoden med at norske domstoler skulle foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen, men benytte samme metode som EMD.

⁵⁰ EMDs dom 1978, *Tyrer. avsnitt 31*

⁵¹ Strand, Larsen. s. 69

⁵² Ibid, s. 71

Høyesterett må «...således forholde seg til konvensjonstekstens, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser...», men det er likevel EMD som skal utvikle konvensjonen. Hvis det var «...tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.»⁵³

1.5 Kringkastingsloven §3-1

Kringl. § 3-1 andre ledd regulerer politisk reklame på fjernsyn. Bestemmelsen lyder:

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

Hva som skal forstås med politiske budskap er definert i forarbeidene:

«alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til/påvirke opinionen i ulike spørsmål/samfunnsspørsmål, både på lokale, nasjonale og det internasjonale plan»⁵⁴

Regjeringen har lagt til grunn at dette må tolkes vidt. Det gjelder uavhengig av form, det essensielle er om formålet bak ytringen er å påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål. Dette medfører at også markedsføring av produkter med politiske slagord eller lignende omfattes av forbudet.

Forbudet angår ikke bare de strengt partipolitiske spørsmål, men også ytringer for å påvirke politikk generelt. Også forskjellige typer organisasjoner vil falle inn under forbudets rekkevidde om de ytrer seg om samfunns/politiske spørsmål for å påvirke opinionen. Forbudet rammer derfor politiske budskap fra arbeidstaker eller arbeidslivsorganisasjoner, slike organisasjoner samarbeider i tillegg ofte med politiske partier.⁵⁵

⁵³ Rt-2005-833 avsnitt 45

⁵⁴ Ot.prp.nr 58 (1998-1999) s.22

⁵⁵ Ibid

Kringl. definerer reklame i §1-1:

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

Ytringsfrihetskommisjonen har i tillegg definert kommersielle ytringer som *«En ytring med det formål å få i stand en kommersiell transaksjon.»*⁵⁶

Forbudet er begrunnet i flere hensyn.⁵⁷ Først og fremst legges det vekt på at politisk fjernsynsreklame kan virke støtende på mange og at reklame på TV kan være med på å utvikle en uheldig politisk debattform, hvor kompliserte spørsmål kan få en skjev fremstilling.

Det blir også lagt til grunn at fjernsynet er et meget sterkt og effektivt medium, og at politisk reklame på TV derfor vil ha en veldig sterk gjennomslagskraft og slik ha en evne til å påvirke publikum mer enn andre medier.⁵⁸ Tv-reklamen sterke påvirkningskraft er først og fremst begrunnet i at den er audiovisuell. Med dette menes at mediet både formidler hørsels og synsinntrykk.⁵⁹

Det påpekes også at det særlig vil være ressurssterke grupper som vil ha mulighet til å ta i bruk fjernsynsreklamer. Dette kan medføre at man forsterker den skjevhet i forhold til ytringsfrihet og informasjonstilbud som allerede finnes.⁶⁰

Til sist argumenteres det med at ettersom politisk reklame er tillatt i en rekke andre medier, kan det derfor ikke være urimelig å regulere politisk fjernsynsreklame når ikke selve ytringen forbys.⁶¹

⁵⁶NOU-1999:27 punkt. 2.3.6

⁵⁷Disse fremkommer først og fremst av Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹<https://snl.no/AV>

⁶⁰Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2

⁶¹ Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2 s.12

Fokuset i denne avhandlingen er partipolitisk reklame. Forbudet mot politisk reklame problematiserer ytringsfrihetens vern av politiske ytringer. Partipolitisk reklame vil være best egnet til å belyse dette.

1.6 Den videre fremstilling

Problemstillingen legger opp til en vurdering av hensynene bak politisk fjernsynsreklame opp mot ytringsfriheten. Dette vil vurderes i lys av EMK art 10 og GrL.§100. Avhandlingen vil fokusere på EMK art 10 og EMDs metode rundt vilkåret: «nødvendig i et demokratisk samfunn». Her vil proporsjonalitetsprinsippet være sentral.

Nedenfor i kap 2 skal det først og fremst redegjøres for noen generelle utgangspunkter som er av betydning for den videre drøftelsen.

Kap 2 - Noen generelle utgangspunkter

2.1 Nærmere om EMK Art 10.

Ytringsfriheten er vernet i EMK art 10. Etter norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

«Art 10. Ytringsfrihet.

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.»

EMK art 10 (1) fastslår retten til ytringsfrihet. Første ledd omfatter friheten til å ha meninger og til å motta opplysninger og ideer.⁶² Bestemmelsen skal tolkes vidt. Den gjelder uansett hvilken form, innhold eller kommunikasjonsmiddel som benyttes, og det fremkommer ingen begrensning av hvilke former for informasjon og ytringer som vernes av ordlyden.⁶³ Et utsagn vil f. eks ikke falle utenfor rammene av ytringsfriheten selv om dette bygger på økonomiske motiver eller er fremsatt som et markedsføringstiltak.⁶⁴ Reklame vernes også.

Ytringsfriheten beskytter ikke bare den som selv har fremsatt en ytring. Den kan også påberopes av den som har gjort det praktisk mulig å fremme ytringen, den som viderebringer denne eller den som er mottaker av ytringer.⁶⁵

Når ytringsfriheten er gitt et så vidt virkefelt, er det stort sett ikke tvilsomt om det foreligger et inngrep etter første ledd. Men det er mye rettspraksis om inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn» etter andre ledd.⁶⁶

Etter EMK art 10 (2) kan ytringsfriheten begrenses. Et inngrep i ytringsfriheten må ha hjemmel i lov, ha minst et av formålene som er nevnt i andre ledd, og begrensningen må fylle kravene til et tiltak som er «nødvendig i et demokratisk samfunn».⁶⁷ «Law» kravet forutsetter en klar og tilgjengelig lovhjemmel. Etersom denne oppgaven drøfter en lovbestemmelse om politisk reklame, er det ikke tvilsomt at vilkåret om «prescribed by law» er oppfylt. Dette vilkåret har skapt større problemer i «common law» land hvor inngrep av forskjellige slag, også straffebestemmelser, kan være utviklet gjennom rettspraksis.⁶⁸

⁶² Møse, s. 452

⁶³ Ibid, s. 453

⁶⁴ Bertelsen, Tor Ehlers. *EMK- kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*. (1 utgave 2011.) s. 296.

⁶⁵ Ibid, s. 297

⁶⁶ Møse, s. 452

⁶⁷ Bertelsen, s. 302

⁶⁸ Andenæs, Mads; Bjørge, Eirik. *Menneskerettene og oss*. Universitetsforlaget 2012. s. 59

2.1.1 Nødvendig i et demokratisk samfunn

Det mest sentrale vurderingstemaet i EMK art 10 (2) er om inngrepet er «Nødvendig i et demokratisk samfunn». Formuleringen er en rettslig standard som er presisert gjennom EMDs praksis.⁶⁹

EMD definerte nødvendighetsvilkåret i Handyside slik:

«The Court notes...that, while the adjective 'necessary'...is not synonymous with 'Indispensable', neither has it the flexibility of such expressions as ordinary, useful, reasonable and desirable. »⁷⁰

Inngrepet må ikke være uunværlig, men det kreves mer enn at det er fornuftig, vanlig, nyttig, eller ønskelig. I tillegg må inngrepet være proporsjonalt.⁷¹

I Olsson v Sweden ble det lagt til grunn at:

« According to the courts established case-law, the notion of necessity implies that an interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued. »⁷²

Det vil si at inngrepet må svare til «a pressing social need» og være proporsjonalt opp mot det legitime formålet. Den nærmere fastsettelsen av hva som ligger i «a pressing social need» er etter EMDs praksis forklart med at begrunnelsen må være «relevant and sufficient.»⁷³

I tillegg vil det for statens vurderinger foreligge «a margin of appreciation» eller en skjønnsmargin for tolkningen av EMK.⁷⁴ Dette vil ha betydning for hvor utførlig konvensjonsorganene overprøver statens vurderinger.

⁶⁹Sørensen, Christian Børge. *Lovforbud mot politisk reklame i kringkastingen – forholdet til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10*. Jussens Venner 1999 nr. 2, s. 118, 1 avsnitt.

⁷⁰ EMDs dom 7. desember. 1976, Handyside v. United kingdom , avsnitt 48

⁷¹Harris, David mfl., *Law of the European convention of human rights*, (3. utgave. Oxford 2014) s. 510

⁷² EMDs dom 24 mars 1988, Olsson mot Sverige nr. (1), avsnitt 67

⁷³ Se de såkalte «Spycatcher-dommene»: EMDs dom 26 november 1991, Observer and Guardian mot Storbritannia avsnitt 59. EMDs dom 26 november 1991, Sunday times mot Storbritannia nr (2) avsnitt 50.

⁷⁴ Ibid.

Når EMD tar stilling til en konkret sak vil de vanligvis dele forholdsmessighetsvurderingen opp i en vurdering der de tar stilling til om begrunnelsen bak inngrepet er «relevant and sufficient» og en vurdering der det tas stilling til om inngrepet er proporsjonalt i forhold til de legitime formål.⁷⁵ Den første vurderingen kan kalles for en nødvendighetsvurdering, der EMD ser på begrunnelsen bak inngrepet, og om dette henger sammen med de påberopte legitime formål.⁷⁶ Den andre vurderingen kan kalles for en proporsjonalitetsvurdering. Her veies de relevante og tilfredsstillende hensyn bak inngrepet opp mot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten.⁷⁷ Spørsmålet er om det, alle forhold tatt i betraktning, er truffet en riktig balanse mellom individets rettigheter og samfunnets interesser.

2.1.2 Proporsjonalitet - et økende prosessuelt fokus

EMK søker en balanse mellom samfunnets interesser på den ene siden og beskyttelse av individets rettigheter på den andre. Det er særlig ved proporsjonalitetsprinsippet dette blir problematisert.⁷⁸ Prinsippet er avgjørende for hvor langt statene kan gå i å begrense menneskerettighetene på grunn av motstridende hensyn.⁷⁹

Når EMD vurderer proporsjonaliteten av en rettighetsbegrensning, skjer dette vanligvis gjennom en materiell avveining av samfunnets interesser og individets interesser. På ytringsfrihetens område tas det stilling til hvilke konsekvenser begrensningen av rettigheten har for ytringsfriheten.

Imidlertid har det vært en ny tendens i EMDs praksis til en mer prosessorientert vurdering, istedenfor eller i tillegg til den materielle proporsjonalitetsvurderingen⁸⁰ EMD legger nå større vekt på hvordan nasjonale myndigheter har vurdert forholdet til EMK. Når det gjelder

⁷⁵Ibid.

⁷⁶ Eggen, s 101

⁷⁷ Eggen, s. 105

⁷⁸Sørensen, Christian Børge. *Nasjonale proporsjonalitetsvurderinger etter EMK- prosessuell rasjonalitet*. Tidsskrift for rettsvitenskap, vol 127, 3-4/2014 s. 348

⁷⁹Strand, Larsen, s.79

⁸⁰ Sørensen, 2014. s. 349

forholdsmessigheten av en generelt utformet lov ser de først og fremst på de lovgivningsmessige vurderinger som ligger bak.

Dette ser vi bla. i *Animal defenders*.⁸¹ Saken gjaldt det britiske forbudet mot politisk reklame. En dyrevernorganisasjon hadde blitt nektet å sende en reklame på TV om dyrevelferd, hvor det ble protestert mot bruk av primater. Her vektla EMD de nasjonale myndighetenes grundige lovgivningsprosess. De var dermed mer tilbakeholdne med å overprøve nasjonalstatenes materielle vurderinger. EMD gjennomgikk hvordan staten hadde vurdert og begrunnet forbudet. De la blant annet vekt på hvor grundige vurderingene hadde vært, at det var enighet om forbudet på tvers av partiene, og at de hadde vurdert forholdet til EMK art 10 og tilhørende konvensjonspraksis. Det ble i tillegg lagt vekt på at de nasjonale domstolene hadde drøftet om forbudet var forholdsmessig «in some detail».⁸²

Proporsjonalitetsvurderingen vil i større grad begrense seg til de nasjonale vurderinger og deres kvalitet. Fokuset ligger på om inngrepet har vært gjenstand for en forsvarlig behandling i de nasjonale avgjørelsesorganer. Om det har vært en mindre betryggende beslutningsprosess nasjonalt, vil EMD foreta en mer inngående proporsjonalitetsvurdering.⁸³

Den prosessuelle tilnærmingen har nær sammenheng med subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen. Poenget er at EMD i utgangspunktet ønsker å være tilbakeholden med å overprøve statens vurderinger. Det er nasjonalstatene som i første rekke skal anvende konvensjonen. Om nasjonalstatene har en utvidet skjønnsmargin må EMD vise varsomhet med å overprøve statens vurderinger. Ved proporsjonalitetsvurderingen vil EMD da forholde seg til kvaliteten av statens beslutningsprosess og i mindre grad vurdere de materielle sidene.

84

⁸¹EMDs dom 22 april 2013, *Animal defenders international mot Storbritannia*

⁸² *Animal defenders*, avsnitt 114,115.

⁸³ Sørensen,2014. s. 349

⁸⁴Nyhus, Håkon Christian. *Høyesterett og EMD - samme skjønnsmargin?* LOV OG RETT, vol.55, 6, 2016, s. 367

Om beslutningsprosessen ikke ansees som tilfredsstillende, vil dette snevre inn skjønnsmarginen til statene, og EMD vil føre en mer inngående overprøving av statens begrunnelser.⁸⁵

Hva som vektlegges i den prosessuelle proporsjonalitetst vurderingen kan deles inn på flere måter. Sørensen⁸⁶ har delt det inn i fire sider ved den nasjonale beslutningsprosess: Om det nasjonale standpunkt bygger på et godt underbygget faktisk beslutningsgrunnlag, om nasjonale myndigheter i det hele tatt har foretatt en proporsjonalitetsvurdering, om den nasjonale vurdering er gjort i tråd med relevante EMK kriterier og prinsipper, samt om nasjonale domstoler har hatt en effektiv og inngående prøving av proporsjonaliteten.

Settem⁸⁷ fremhever kvaliteten på lovgivningsprosessen, forsvarligheten av den nasjonale saksbehandlingen, om myndighetene har gitt en begrunnelse og om myndighetene har hatt et bevisst forhold til forpliktelsene etter EMK.

2.1.3 Skjønnsmarginen og subsidiaritetsprinsippet

Læren om statens skjønnsmargin og subsidiaritetsprinsippet henger sammen med EMKs overnasjonale karakter. Disse bidrar til å definere forholdet mellom nasjonale domstoler og EMD.⁸⁸

«Margin of appreciation» eller skjønnsmarginen er et prinsipp ved tolkningen av EMK. Prinsippet overlater en viss tolkningsmargin til de nasjonale domstolene ved anvendelse av reglene i EMK.⁸⁹ Dette er fordi det som er «nødvendig i et demokratisk samfunn» kan variere

⁸⁵ Nyhus, s. 368

⁸⁶Sørensen, 2014. s. 355

⁸⁷Settem, Ola Johan. *Subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen i EMK-retten*. Jussens venner, nr. 03, 2016 punkt 7.

⁸⁸ Andenæs, Bjørge. s. 83

⁸⁹Broch, Lars Oftedal. *Skjønnsmarginen i nyere praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol*. LOV OG RETT 2005 s.260.

i de ulike konvensjonsstatene og EMD vil ikke alltid ha den nødvendige kunnskapen eller nærheten til lokale forhold for å avgjøre dette.⁹⁰

Skjønnsmarginen må ikke misforstås som et verktøy EMD bruker i interesseavveiningen, men et utslag av at nasjonale myndigheter har det primære ansvaret for å gjennomføre EMK, og at EMD kun skal føre en sekundær kontroll.⁹¹ Det som ligger innenfor skjønnsmarginen, vil ikke EMD overprøve.

Det er dette som ligger i subsidiaritetsprinsippet. Det er statene selv, ikke EMD som skal gjennomføre konvensjonens rettigheter. Eller som EMD selv har uttrykt det: «The convention is yours»⁹² Skjønnsmarginen kan utifra dette sees på som et utslag av subsidiaritetsprinsippet.

Om det foreligger en vid eller snever skjønnsmargin er bestemmende for hvor intensivt EMD prøver konvensjonsmessigheten av hva statene gjør. En vid skjønnsmargin gir en mindre omfattende overprøving. En snever skjønnsmargin gir EMD større frihet til å overprøve de nasjonale vurderingene.

Hvor intensivt EMD vil overprøve statenes vurderinger varierer. Det har bla. betydning om det kan påvises en felles europeisk rettsoppfatning, om en sak bygger på avveininger etter kulturelle eller sosiale forhold og om en nasjonal løsning er valgt av organer med demokratisk legitimitet.⁹³

Helt sentralt er det også hvilken rettighet saken gjelder, hvor inngripende begrensningen i rettigheten er, og hva som er formålet med inngrepet. Dette vil falle sammen med de vurderinger som foretas under proporsjonalitetsvurderingen. En vid skjønnsmargin betyr at EMD vil overlate mer av proporsjonalitetsvurderingen til de nasjonale domstolene.⁹⁴

⁹⁰Andenæs, Bjørge. s. 83

⁹¹ Sørensen, 2014 s. 348

⁹²«Dialogue between judges, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2010”

⁹³ Broch, s. 263

⁹⁴ Ibid, s. 264

Norge har undertegnet protokoll nr. 15 til EMK. I tilleggsprotokollen er skjønnsmarginen og subsidiaritetsprinsippet nå innført i EMKs fortale. Dette har sammenheng med EMDs reformarbeid hvor bla. den store saksmengden har vært utslagsgivende. At skjønnsmarginen og subsidiaritetsprinsippet nå er tatt inn i fortalen gir et signal til nasjonalstatene om at skjønnsmarginen må være reell og at statene forplikter seg til ansvaret for å gjennomføre konvensjonen.⁹⁵ Dette vil ha betydning for hvordan skjønnsmarginen og subsidiaritetsprinsippet slår ut i saker fremover.

Som nevnt ovenfor har EMDs proporsjonalitetsvurdering blitt mer prosessorientert. Det er først og fremst kvaliteten av statens vurderinger som overprøves, ikke gyldigheten av dem. Dette får betydning for skjønnsmarginen. Når EMD skal avgjøre om et inngrep er innenfor statens skjønnsmargin, legges det større vekt på hvordan statene har vurdert forholdet til EMK. Om skjønnsmarginen er vid eller snever vil hovedsakelig avhenge av hvordan statene har gjennomført proporsjonalitetsvurderingen.⁹⁶

2.2. Grl. §100

Ytringsfriheten er også vernet av Grl.§100. På ytringsfrihetens område har EMK fått større betydning. Det har vært viktig å reflektere dette i Grunnloven.⁹⁷ Hensikten bak den nye bestemmelsen har vært å modernisere Grl. i takt med de mange rettslige problemstillinger som har dukket opp på dette området.⁹⁸

Retten til frie ytringer slås prinsipielt fast i Grl.§100 1 ledd: *«Ytringsfrihet bør finne sted.»*. Alle former for ytringer vernes av Grl.§100. Den tidligere Grunnloven talte om at *«Trykkefrihed bør finde sted»*. Da falt en rekke ytringer utenfor grunnlovsvernet. Nå er

⁹⁵Emberland, Marius. *Effektivisering av subsidiaritet i EMK*. LOV OG RETT, vol. 52, 8, 2013. s. 513-514.

⁹⁶ Nyhus, s. 367

⁹⁷ Kierulf. s. 132

⁹⁸Høgberg, Benedikte Moltumyr. *«Nye» Grunnloven §100*. LOV OG RETT, vol.45, 8-9, 2006 s. 463

«trykkefrihed» byttet ut med «ytringsfrihet» og ytringer vernes uavhengig av formen.⁹⁹ Dette samsvarer også bedre med reglene i EMK art 10 nr. 1.¹⁰⁰

Offentlige myndigheter kan begrense ytringsfriheten på flere vis. Enten gjennom sensurordninger eller etterfølgende sanksjoner. Det er derfor vanlig å skille mellom formell og materiell ytringsfrihet. Formell ytringsfrihet er fravær av sensur eller andre kontrolltiltak, mens materiell ytringsfrihet innebærer fravær av etterfølgende sanksjoner som straff, bøter og liknende.¹⁰¹ Det er først og fremst den materielle ytringsfriheten denne avhandlingen skal fokusere på. Det er dette som aktualiseres ved spørsmål om forbudet mot politisk reklame. Den materielle ytringsfriheten kommer til uttrykk i Grl. §100 2 og 3 ledd:

«...Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse.»

Inngrep i ytringsfriheten må kunne forsvares i de hensyn ytringsfriheten bygger på: «... sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.»¹⁰² Videre er det et krav til formell lovhjemmel. «Bør» skal forstås som «skal», slik det er gjengitt i nynorskversjonen.¹⁰³

Vernet for ytringer etter tredje ledd er sterkere beskyttet enn de etter annet ledd. Tredje ledd sikter til de «kritiske ytringer på tvers av den etablerte oppfatning eller på tvers av

⁹⁹Forarbeidene definerer ytringer som «formidling av informasjoner eller ideer» Dette gjelder uavhengig av form og medium. Se: NOU 1999:27 s. 26 og Innst S nr. 270 (2003-2004) s. 10

¹⁰⁰ Høgberg, s. 465

¹⁰¹ Andenæs, Fliflet s. 508

¹⁰² Se innledningsvis Kap 1.3.

¹⁰³ Andenæs, Fliflet, s. 506

*autoriteter.»*¹⁰⁴ og til ytringer om politikk og offentlige spørsmål i vid forstand.¹⁰⁵ Politiske ytringer ligger i kjernen av det ytringsfriheten søker å beskytte. Her må det settes klart definerte grenser når særlig tungtveiende hensyn gjør seg gjeldende.

Et annet uttrykk for ytringsfriheten er den reelle ytringsfriheten. Etter Grl.§100 sjette ledd fremkommer det at: «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.*». Dette blir også kalt «infrastrukturkravet»¹⁰⁶ og viser til de faktiske forhold som påvirker ytringsfriheten. Bakgrunnen er at hvilke reelle muligheter man har til å fremstille ytringer, også er bestemmende for ytringsfriheten.¹⁰⁷ Ytringsfriheten er ikke reell om man ikke har en plattform å ytre seg gjennom.

Denne bestemmelsen oppstiller ingen plikter eller rettigheter. Den vil derfor kunne oppfattes som en programmerklæring. Ordlyden «legge forholdene til rette for» kan også tyde på dette. Infrastrukturkravet vil likevel være et viktig tolkningsmoment ved spørsmålet om forbudet mot politisk reklame på TV.

3. Forbudet mot politisk TV-reklame i lys av Grl.§100

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal forbudet mot politisk reklame vurderes i lys av Grl §100. Her kommer hensynene bak forbudet og de hensyn som begrunner ytringsfriheten i Grl. på spissen.

Det første spørsmålet som reiser seg er om politisk reklame vernes gjennom Grl.§100. Kommersielle ytringer har vært problematisk i relasjon til grunnlovens ytringsfrihetsbegrep. De er normalt ikke fremsatt i «sannhetssøken, demokrati eller for individets frie meningsdannelse».¹⁰⁸

¹⁰⁴ NOU 1999:27 s. 244

¹⁰⁵ Andenæs, Fliflet, s. 506

¹⁰⁶ NOU 1999:27 punkt. 5.3

¹⁰⁷ Andenæs, Fliflet, s. 509

¹⁰⁸ Høgberg, s. 476

Kringl.§1-1 definerer reklame slik:

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

Dette er en veldig vid definisjon. Etter ordlyden vil den omfatte de typiske reklamefilmene, men også filmer som opplyser om veldedige formål og organisasjoner. Politisk partireklame vil i tillegg falle inn under denne definisjonen.

Ytringsfrihetskommisjonen fikk i oppgave å ta stilling til om den nye Grl.§100 skulle omfatte kommersielle ytringer. De uttalte i den sammenhengen at det var «ytringens innhold som bør styre adgangen til det offentlige rom»¹⁰⁹

De definerte kommersielle ytringer som *«En ytring med det formål å få i stand en kommersiell transaksjon.»*¹¹⁰

Definisjonen bygger imotsetning til kringl. på hva hensikten bak ytringen er. ¹¹¹ Politiske reklamer faller derved utenfor definisjonen. De forsøker å påvirke befolkningen til å stemme på et parti, ikke å få i stand en transaksjon. I tillegg til dette vil formålet være å rette søkelyset mot politiske saker, kritisere opposentpartiene eller den sittende regjering.

Budskapet i politisk reklame må derfor sies å falle inn under ordlyden «frimodige ytringer om statstyret». Etter Grl.§100 3 ledd kan det *«bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser»*. Det stilles høyere terskel for inngrep i de politiske ytringene etter Grl. §100 3 ledd, enn for de ikke-politiske ytringene i 2 ledd.

¹⁰⁹ NOU 1999: 27 punkt. 6.3.4.2

¹¹⁰NOU-1999:27 punkt. 2.3.6

¹¹¹ NOU-1999:27 punkt. 2.3.6

Ved vurderingen av forbudet mot politisk reklame opp mot Grl.§100 må det foretas en avveining mellom begrunnelsen bak ytringsfriheten på den ene siden og hensynene bak forbudet på den andre.¹¹² I interesseavveiningen må det tas utgangspunkt i hensynene bak forbudet slik de fremkommer av forarbeidene og vurdere disse opp mot de bærende hensyn bak ytringsfriheten.

3.2 Grl §100 vurdert opp mot forbudet mot politisk TV-reklame.

I forarbeidene til kringl. pekes det på to hovedhensyn bak forbudet mot politisk tv-reklame, hensynet til regulering av den politiske debatt og hensynet til demokratisk likhet.¹¹³

Det legges vekt på at politisk fjernsynsreklame kan virke støtende for mange og at reklame på TV kan være med på å utvikle en uheldig politisk debattform, hvor kompliserte spørsmål kan få en skjev fremstilling. Det blir også fremholdt at fjernsynet er et meget sterkt medium, og at politisk reklame på TV derfor vil ha en veldig sterk gjennomslagskraft.¹¹⁴ Dette kan samlet sees på som hensynet til `regulering av den politiske debatten.`

I hensynet til demokratisk likhet påpekes det at det særlig vil være ressurssterke grupper som vil ha mulighet til å vise fjernsynsreklamer over lengre perioder. Dette kan medføre at man forsterker den skjevhet av mulighet til publisitet som allerede finnes.

I tillegg er det lagt til grunn at ettersom politisk reklame er tillatt i en rekke andre medier, er det ikke selve ytringen som forbyes, men formen og mediet det presenteres i. Dette taler mot å anse begrensningen som uforholdsmessig. I det følgende vil hensynene drøftes nærmere.

¹¹² Høgberg, s. 475

¹¹³Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2

¹¹⁴ Ibid.

3.2.1 Forenkling av den politiske debatt.

Et argument mot politisk reklame er at det vil kunne forenkle den politiske debatten og virke støtende for mange.

Politiske reklamer på TV har begrenset med tid. Dette fører til at budskapet må forenkles og spisses for å fange seeres oppmerksomhet. Dette vil kunne gå på bekostning av det politiske innholdet og føre til at kompliserte spørsmål forenkles og ikke i tilstrekkelig grad nyanseres.

Ytringsfrihetskommisjonen vurderte problemstillingen om politisk reklame i forarbeidene til den nye grunnloven.¹¹⁵ Mindretallet mente at forbudet ikke var problematisk sett opp mot den nye Grl.§100. De la blant annet vekt på at politisk reklame lett kunne få et manipulativt preg og at dette ville svekke grunnlovsvernet ut fra ytringsfrihetens begrunnelse i hensynet til sannhet, demokrati og fri meningsdannelse.¹¹⁶

Videre ble det hevdet at dette særlig gjaldt «manipulerende ytringer som etter sin art er umyndiggjørende». Politisk reklame ville kunne «...falle inn under kategorien for ytringer som representerer en krenkelse av individets frie meningsdannelse i klasse med indoktrinerende statlig propaganda og ideologisk hjernevask...»¹¹⁷

Flertallet var uenig. De understreket at det var tvilsomt om politisk reklame ville få et manipulerende preg og uttalte:

«Ut over den rent informerende og argumenterende kommunikasjon er politisk retorikk kanskje mer preget av agitasjon og strategiske ytringer enn av manipulasjon. Manipulasjon betyr appell til underbevisstheten. Agitasjon og appell til følelser er noe annet og mer legitimt.»¹¹⁸

¹¹⁵ NOU-1999:27 «Ytringsfrihed bør finde sted»

¹¹⁶ Ibid, punkt. 6.2.4.4.2

¹¹⁷ Ibid, punkt. 6.2.4.4.2 s. 139

¹¹⁸ Ibid, s. 141

Mindretallet har et poeng i at politiske reklamer kanskje ikke er den beste måten å fremme hensynet til sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse på. Politiske reklamer vil nødvendigvis være farget av et ønske om å påvirke, ikke informere. Dette vil ha konsekvenser for informasjonen. Det kan argumenteres for at politikk er såpass viktig at det bør holdes innenfor seriøse, troverdige rammer.

Argumentet om at politisk reklame vil kunne utgjøre propaganda, hjernevask, og virke manipulerende, virker for meg noe malplassert i det norske politiske landskapet. Det fins få tradisjoner for såkalte «angrepsreklamer» i norsk politikk, hvor reklamen hovedsakelig dreier seg om å kritisere motparten.¹¹⁹ Den vanligste reklametyper i Norge er de reklamene som presenterer sin egen politikk.¹²⁰ Det er klart at partipolitiske reklamer kan anvende retoriske virkemidler på grensen for hva som er manipulerende,¹²¹ men her stopper det.

Dette argumentet hviler i tillegg på en forutsetning om at befolkningen må beskyttes.

Ytringsfrihetskommisjonen har i denne sammenhengen uttalt at: *«Iallefall har vi lært oss å leve med den politiske agitasjonen, som myndige og kritiske mottakere av budskapene.»*¹²²

Dette er et viktig poeng. Voksne mennesker er i stand til å foreta egne, informerte valg og bør ikke ha behov for beskyttelse fra ytringer som ikke er direkte krenkende.

Ytringsfrihetskommisjonen pekte videre på hvordan den politiske kommunikasjonen hadde endret seg fra en direkte kommunikasjon mellom politikere og publikum, til et mediesystem der kommunikasjonen filtreres gjennom medienes redaksjoner. Dette var problematisk i et ytringsfrihetsperspektiv siden partiene måtte forholde seg strategisk til mediene for å få gjennom sine budskap. Politiske reklamer kunne på den måten bidra til å fremme hensynet til sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse fordi det ble en form for direkte kommunikasjon mellom publikum.¹²³

¹¹⁹<https://voxpublica.no/2012/12/hoyres-dystre-helseko/>

¹²⁰ Ibid, Artikkelen legger frem at 55,7 % av de politiske reklamene kun refererer til sin egen politikk.

¹²¹ Bla. Høyres reklame om helsekøer fra 2009

¹²² NOU-1999:27 punkt. 6.2.4.4.2 s. 141

¹²³ Ibid.

Idag er det usikkert om dette argumentet fremdeles har noen særlig vekt. Tidligere ville politisk reklame på TV være den plattformen hvor publikum fikk en «direkte» kontakt med de politiske partiene. Idag har sosiale medier langt på vei overtatt denne funksjonen.

Grl §100 skal fremme sannhet, demokrati og individets frie meningsdannelse. Politiske ytringer står her sentralt. Politiske reklamer i Norge vil ikke være egnet til å forenkle den politiske debatt. Essensielt her er respekten for individets kritiske sans. Hensynene om å regulere den politiske debatten kan etter min mening ikke sies å være særlig tungtveiende argumenter for å begrense retten til politisk Tv-reklame.

3.2.2 Demokratisk likhet

Forbudet er også begrunnet i hensynet til demokratisk likhet. Dette handler om partiers ulike økonomiske ressurser. I Norge er de politiske partienes budsjett svært forskjellig. Rødt og Krf har et budsjett på under 2 millioner, mens Høyre og AP har de største budsjettene på henholdsvis 25 og 30 millioner.¹²⁴ Dette kan føre til at de partiene med størst budsjett, har større muligheter til å fremme sitt eget parti på bekostning av de mindre partiene. Dette er særlig problematisk når det gjelder politisk reklame på fjernsyn, i og med at dette er veldig dyrt.

Forbudet er ment å forhindre at politiske partier som har mer ressurser vil få en fordel over andre politiske partier som har mindre. Dette fordi TV-reklame er dyrt. Prisen for riksrekkende reklamer på kanaler som f. eks TV 2, varierer etter tidspunkt på dagen, seertall, hvilket program reklamen avbryter, og en rekke andre variabler.¹²⁵ Særlige ettertraktede tidspunkter kan føre til priser på opptill 200 000 kr.¹²⁶

Altså må det antas at partiene med flest penger, er de eneste som vil ha råd til å reklamere via fjernsynsmediet. Dette vil føre til en urettferdig fordel ovenfor partiene som har langt mindre

¹²⁴<https://www.nrk.no/norge/bruker-95-millioner-pa-arets-valgkamp-1.13670933>

¹²⁵http://ad.akamai.tv2.no/TV2/TVpriser2016.pdf?_ga=2.20455672.1164089539.1508932091-1852038542.1419507866

¹²⁶<https://www.vg.no/rampelys/tv/her-er-norges-dyreste-reklame-sekunder/a/520441/>

budsjett. Forbudet vil på den måten fremme ytringsfrihet ved at de mindre partiene ikke blir overkjørt av de store, og på den måten fremme hensynet til demokrati.

Ytringsfrihetskommisjonen var for øvrig uenig i innfallsvinkelen til å fremme demokratisk likhet. De mente at for å fremme en balanse i retten til å ytre seg, må dette skje gjennom å styrke de svakes ytringsmuligheter, snarere enn å begrense de sterkestes. Om det skulle være aktuelt med begrensninger må det skje gjennom mindre inngripende tiltak, f. eks. restriksjoner på tid og sted for slike ytringer.¹²⁷

«Infrastrukturkravet» har vekt som tollkningsmoment i denne sammenhengen. Her legges det til grunn at «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»¹²⁸

Ytringsfrihetskommisjonen utdyper dette med at staten skal medvirke aktivt til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Det innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale.¹²⁹

Et eksempel på tiltak som er ment å styrke de svakeste ytringsmuligheter er oppfølgingen etter at TV Vest dommen falt. Regjeringen måtte gjøre visse endringer for å etterleve dette. I st. meld. nr. 18 gjorde de endringer i NRK plakaten og gjorde en avtale med Frikanalen.¹³⁰

Endringen i NRK plakaten skulle i teorien tilsi at de mindre partiene skulle ha lettere for å komme seg på TV. Forrige stortingsvalg ble de små partiene invitert til egen debattsending på NRK2.¹³¹ I årets valgkamp har ikke dette vært tilfelle. De små partiene har fått marginalt med muligheter til å få uttale seg på fjernsyn.¹³²

¹²⁷ NOU-1999:27 punkt 6.2.4.4.2 s. 138

¹²⁸ Grl. §100 6 ledd

¹²⁹NOU 1999: 27 punkt. 10.3.8

¹³⁰ St.meld. nr. 18 (2008-2009) kap 7

¹³¹ Sejerstad , s 269

¹³²https://fido.nrk.no/b934ebcebf3cc191b15adefa069020e489afc575945f26ef46cd1fdb6eb274c7/uiu_nrk_og_valget_2017.pdf, Valgrapporten s. 21

I en valg rapport gjennomført på oppdrag fra NRK har UIB lagt til grunn at NRK har oppfylt sin demokratiske rolle. I rapporten har NRK plakatens vedtekt om at kanalen skal ha en bred og balansert dekning, blitt forstått som bredde i temaer og kilder som får plass på dagsorden, ikke at de små partiene faktisk får komme til orde på TV.¹³³ Dette kan ikke være tilstrekkelig. Endringen i NRK plakaten virker etter dette som en formell endring uten realitetsvirkninger for de små politiske partiene.

Ordningen med reklame på Frikanalen har heller ikke vist seg å være særlig vellykket. Noen få politiske parti har benyttet seg av dette, men stort sett anvendes kanalen av religiøse menigheter og musikkorpsforbundet. Seertallene er i tillegg svært lave.¹³⁴

Samtidig kan det argumenteres med at partienes ulike økonomiske forutsetninger er slik de er. Et forbud vil ikke forhindre at partiene med de største økonomiske ressursene får opplyst om sin politikk, men forskyve det til andre medier. Reklame på sosiale medier er blitt nokså vanlig. Spesielt har reklame på Facebook vist seg å være en ettertraktet plattform. Illustrerende er at alle partiene på Stortinget hadde møter med Facebook i forkant av valget.¹³⁵

Reklame på facebook er ikke like dyrt som å reklamere på fjernsyn, men i likhet med fjernsynet vil man kunne skreddersy reklamen på forskjellige måter og dette påvirker prisen.¹³⁶ Facebook har oversikt over hvilke interesser og partier brukere er interessert i. Enda viktigere er oversikten over demografiske opplysninger slik som kjønn, alder, bosted. Man kan dermed rette reklamen mot nøyaktig de grupper man er interessert i å treffe.¹³⁷ På den måten er reklame på facebook mindre i omfang, treffer færre enn via TV-mediet, men likefullt langt mer målrettet.

¹³³Ibid.

¹³⁴<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/tv-kanalen-har-mikroskopiske-seertall-men-soper-inn-millioner-i-tilskudd/a/10053354/>

¹³⁵<http://www.klassekampen.no/article/20170614/ARTICLE/170619983>

¹³⁶<https://www.iteo.no/seks-ting-pavirker-prisen-pa-facebook-annonse/>

¹³⁷<https://www.digi.no/artikler/analyse-slik-kan-facebook-pavirke-valgresultatet/396020>

I Animal defenders anførte klageren at TV-reklame ikke var så mye dyrere enn andre former for reklame og at forbudet derfor ikke var nødvendig. Dette var ikke domstolen enig i.

Poenget var ikke om TV-reklame i utgangspunktet var dyrere. Det var nok å se fordelene ved kringkastingsmediet og dermed være villig til å bruke langt større summer enn det frivillige organisasjoner hadde råd til.¹³⁸

Altså har det ikke bare betydning hvor dyr reklamen er, men om den er så fordelaktig at partier som har større budsjett, kan og vil benytte seg av dette mer enn andre partier kan.

Selv om politiske reklamer på facebook ikke er like dyrt som fjernsynsreklamer er det tydelig at den har andre virkemidler som politikere ser fordelene av. Dette medfører at de største partiene som har større valgkampbudsjetter vil kunne benytte seg av dette i større grad enn det mindre partier har mulighet til.

Hensynet om demokratisk likhet vil vanskelig kunne være med på å fremme ytringsfrihetens begrunnelser. Reklame på sosiale medier reiser mange av de samme problemstillingene. Et forbud vil dermed ikke endre de grunnleggende forskjellene mellom de politiske partiene, men forskyve det til andre medier.

3.3 Oppsummering

Verken hensynet om å regulere den politiske debatten eller hensynet om fremme demokratisk likhet kan etter dette sies å være tungtveiende hensyn som kan begrunne en begrensning av politisk reklame vurdert opp mot Grl.§100. Spørsmålet videre er hvordan spørsmålet stiller seg etter EMK art 10. Grl.§100 er ikke ment å gi noe dårligere vern etter EMK art 10. Den må forstås i lys av EMK og forutsettes å samsvar med denne.

¹³⁸ Animal defenders, avsnitt 120

Kap 4. EMK art 10

4.1 Innledning

Fremstillingen videre vil nå fokusere på EMK art 10. Siktemålet er å trekke ut relevante momenter etter EMDs praksis som kan avklare hvor grensen for adgangen til å forby politisk fjernsvarsreklame går. Emk art 10 er kanskje den viktigste rettskilden som verner ytringsfriheten. Hvordan EMD tolker og legger begrensninger på denne rettigheten vil ha stor vekt i denne sammenhengen.

Utgangspunktet for den videre drøftelsen er EMDs forholdsmessighetsvurdering. Som tidligere nevnt kan denne deles opp i flere steg. En nødvendighetsvurdering og en proporsjonalitetsvurdering. Under nødvendighetsvurderingen vil formålet stå i fokus. Denne vurderingen er likevel ikke den mest omfattende. Det er under proporsjonalitetsvurderingen man vil vurdere om virkningen er rimelig sett fra den enkelte som opplever å få sin frihet begrenset¹³⁹ Hovedfokuset vil derfor ligge på proporsjonalitetsvurderingen.

4.2 Nødvendighetsvurderingen.

Begrunnelsen bak inngrepet må være relevant

Det første steget i nødvendighetsvurderingen handler om at begrunnelsen bak inngrepet må henge sammen med de påberopte legitime formål.¹⁴⁰ Spørsmålet er om begrunnelsen kan plasseres inn under det legitime formålet. Hensikten er å luke ut de begrunnelser som er irrelevante opp mot det legitime formål.¹⁴¹

De legitime vilkårene etter art 10(2) er vide i utformingen. Det skal derfor mye til for at begrunnelser kan falle utenom.

¹³⁹Tetzschner, Michael. *Ytringsfrihetens begrunnelser og begrensninger*. Utgitt i: *Ytringsfrihet 10 essays*, Lars Gauden-Kolbeinstveit (red) Civita AS (2012) s. 118

¹⁴⁰ Eggen, s 101

¹⁴¹ Ibid.

Forbudet mot politisk reklame er begrunnet gjennom behovet for å styre den politiske debatt og hensynet til demokratisk likhet. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig forankret i det legitime formålet om å beskytte andres rettigheter?

Hensikten bak forbudet har vært å beskytte mindre ressurssterke partier og på den måten hindre diskriminering slik at partiene stiller likt. I tillegg er forbudet begrunnet i et ønske om å forhindre at borgere må se reklame som kan virke støtende. Begge begrunnelsene er i tråd med det legitime formål om å beskytte andres interesser.

Dette ble også lagt til grunn i TV Vest saken for EMD. I saken gikk domstolen grundig inn på statens begrunnelser for det norske forbudet mot TV - reklame og fant at «These are undoubtedly relevant reasons»¹⁴²

I nødvendighetsvurderingen ligger det også et krav om at begrunnelsen bak inngrepet må være «sufficient» eller tilfredsstillende. For at begrunnelsen skal være tilfredsstillende, må inngrepet konkret realisere de aktuelle formål i så stor grad at inngrepet anses nødvendig i et demokratisk samfunn.¹⁴³

Man må altså vurdere begrunnelsene opp mot det legitime formål og se om inngrepet faktisk realiserer disse. Et minstevilkår for at begrunnelsen skal være tilfredsstillende er at inngrepet bidrar til å realisere det aktuelle formål.¹⁴⁴

I denne avhandlingen analyseres forbudet mot politisk reklame i lys av ytringsfriheten på generell basis. En vurdering av om inngrepet konkret realiserer det aktuelle formålet er dermed ikke hensiktsmessig. Videre vil vi konsentrere oss om proporsjonalitetsvurderingen.

¹⁴² EMDs dom 11 desember 2008. TV-Vest, avsnitt 70

¹⁴³ Eggen, s. 102

¹⁴⁴ Ibid.

4.3 Innledende om proporsjonalitetsvurderingen

Proporsjonalitetsvurderingen er det siste steget i forholdsmessighetsvurderingen.¹⁴⁵

Som sagt har vurderingen blitt mer prosessorientert. Dette innebærer at EMD vil se på hvordan de nasjonale domstolene har vurdert forholdet til EMK. Både lovgivningsprosessen og den etterfølgende domstolskontrollen er av sentral betydning. Dette er fordi grundige og gode beslutningsprosesser er antatt å føre til de beste standpunkter.¹⁴⁶ I tillegg vil EMD foreta en materiell vurdering. Her vektlegges styrken av de relevante hensynene opp mot konsekvensene dette har for ytringsfriheten.

4.4 Den konkrete proporsjonalitetsvurderingen i et prosessuelt perspektiv.

Oppgaven problematiserer proporsjonaliteten av en generell lovbestemmelse.

Lovgivningsprosessen vil være særlig relevant i denne sammenhengen.¹⁴⁷ **Harris (fotnote)**

Den etterfølgende domstolskontrollen er også av betydning ved EMDs forholdsmessighetskontroll.

Lovgivningsprosessen er det første som må vurderes. Spørsmålet vil være om denne har vært tilfredsstillende. Dette er sentralt for EMDs proporsjonalitetsvurdering. Domstolenes vurdering av spørsmålet vil også ha betydning. Her vil en analyse av TV-Vest dommen for Høyesterett illustrere hva EMD vektlegger.

4.4.1 Har lovgivningsprosessen vært betryggende?

Her er spørsmålet om lovgivningsprosessen rundt forbudet mot politisk fjernsynsreklame har vært betryggende. Om dette ikke er tilfelle vil det være et moment for at EMD bør overprøve de nasjonale vurderingene. Aktuelle momenter i denne sammenhengen vil være hvor grundig lovgivningsprosessen har vært og hvor mange berørte samfunnsaktører som har fått uttale seg.¹⁴⁸ Videre har det stor betydning om hvordan det nasjonale avgjørelsesorganet har

¹⁴⁵ Harris mfl. s 519

¹⁴⁶ Sørensen, 2014. s. 349

¹⁴⁷ Harris, mfl. s. 520

¹⁴⁸ Settem, avsnitt 8.2

begrunnet sin avgjørelse. En bred og saklig begrunnelse fører til at lovgivningsprosessen fremstår mer betryggende.¹⁴⁹

EMD har i flere saker sett på lovgivningsprosessen ved vurderingen av om et inngrep har vært forholdsmessig. Dette var tilfellet i *Animal defenders*.

I *Animal defenders*.¹⁵⁰ påpekte EMD:

«It emerges from that case - law that , in order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it...The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect, including to the operation of the relevant margin of appreciation»¹⁵¹

EMD gikk gjennom hvordan staten hadde vurdert og begrunnet forbudet. De la blant annet vekt på hvor grundige vurderingene hadde vært, at det var enighet om forbudet på tvers av partiene, og at de hadde vurdert forholdet til EMK art 10 og tilhørende konvensjonspraksis.¹⁵²

I denne sammenhengen er det hensiktsmessig å se på hvordan lovgivningsprosessen tilhørende det norske forbudet mot politisk fjernsynsreklame har foregått, for å belyse hvilke momenter som tillegges vekt under denne delen av proporsjonalitetsvurderingen.

Spørsmålet om det norske forbudet mot politisk reklame skal bestå eller ikke har vært gjennom flere runder i Stortinget. Det har alltid vært en fundamental uenighet om spørsmålet.

Selve lovforbudet mot politisk reklame ble foreslått i Ot.prp.nr. 58 (1998-1999). Forslaget hadde sin bakgrunn i AF-saken¹⁵³ og den uklare hjemmelssituasjonen. I proposisjonen gikk

¹⁴⁹ Settem, punkt. 8.4

¹⁵⁰ *Animal defenders*, avsnitt 108

¹⁵¹ *ibid*

¹⁵² *Animal defenders*, avsnitt 114,115.

¹⁵³ Se under «bakgrunn og aktualitet».

departementet grundig gjennom rettstilstanden i andre europeiske land og så at reguleringen av spørsmålet om politiske og religiøse reklamer var mangeartet.¹⁵⁴ Departementet mottok 38 uttalelser til høringsforslaget. Uttalelsene kom fra et bredt spekter av organisasjoner, partier og foretak og disse var delt i synet på om forbudet burde bestå.¹⁵⁵

I lovforslaget ble forholdet til Grunnloven §100, SP art 19 og EMK art 10 uttrykkelig vurdert.¹⁵⁶ På tiden for proposisjonen var menneskerettsloven under utarbeiding.

Departementet påpekte dette og la til grunn at Norge var forpliktet etter presumsjonsprinsippet. At EMK art 10 eksplisitt er nevnt og vurdert er i seg selv et moment som styrker lovgivningsprosessens kvalitet.¹⁵⁷

I forarbeidene til kringl. uttalte departementet dette om de relevante hensynene som måtte balanseres:

«Det viktigste hensynet mot et forbud 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 livssynsorganisasjoner fra viktige kommunikasjonskanaler i samfunnet... Regjeringen anser imidlertid at en rekke hensyn også taler for et forbud...»¹⁵⁸

Departementet gikk deretter inn på de ulike hensyn som ligger til grunn for forbudet og supplerte disse med høringsuttalelser. Hensynene kan grovt deles inn hensynet om regulering av den politiske debatt og hensynet om demokratisk likhet. Disse ble nokså utførlig vurdert under drøftelsen av Grl.§100.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Ot.prp.nr.58 (1998-1999) punkt. 2.3

¹⁵⁵ Ot.prp.nr. 58 (1998-1999) punkt. 2.4

¹⁵⁶ Ibid, punkt. 3.4

¹⁵⁷Animal defenders, avsnitt 114,115.

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) punkt 3.2

¹⁵⁹ Viser for øvrig til drøftelsen under Grl.§100 ovenfor.

I den videre avveiningen la departementet vekt på hvordan forbudet ville fremme de nevnte hensynene bak forbudet. De gjorde det også til et poeng at forbudet i «*praksis vil bidra til å fremme faktisk ytringsfrihet og mangfold...*» og at «*...politiske partier...har mulighet til å fremme sine synspunkter på andre måter enn gjennom betalt reklame i kringkasting.*»¹⁶⁰

Når de gikk inn på forholdet til EMK slo de først og fremst fast at ytringer av politisk art er blant de mest beskyttelsesverdige etter EMK art 10. Deretter la de til grunn at forbudet ikke var særlig problematisk i forhold til dette. «*Forbudet kan imidlertid ikke sies å nevneverdig forhindre den offentlige debatt om politiske eller religiøse spørsmål.*»¹⁶¹

Dette begrunnet de hovedsakelig med at forbudet kun gjaldt ett medium og en form for ytring, nemlig reklame. Dessuten vektla de at forbudet på sett og vis fremmet like ytringsmuligheter og dermed var en forutsetning for ytringsfriheten i art 10.¹⁶²

Ved vurderingen av om lovgivningsprosessen har vært tilfredsstillende vil grundige begrunnelser og avveininger være viktig. Et tungtveiende hensyn som gjør seg gjeldende under spørsmål om politisk fjernsynsreklame, er hensynet til den politiske debatt. Forbudet mot politisk reklame på fjernsyn begrenser som sagt politiske ytringer.

Hensynet til den politiske debatt ble i liten grad problematisert i forarbeidet, men avfeid på bakgrunn av at forbudet kun gjaldt fjernsyn. Begrensningen av den politiske ytringsfriheten ble av departementet ikke vurdert som problematisk ettersom den kun gjaldt ett medium. Dette virker noe ubalansert, og er et moment for at lovgivningsprosessen ikke har vært optimal.

Videre ble argumentet om at forbudet ville utestenge politiske partier, organisasjoner og livssynsorganisasjoner fra viktige kommunikasjonskanaler i samfunnet heller ikke

¹⁶⁰ Ot.prp.nr.58 (1998-1999) punkt 3.2

¹⁶¹ Proposisjonen, punkt. 3.4.3 «Nødvendig i et demokratisk samfunn»

¹⁶² Ibid.

problematisert. Dette er også et viktig hensyn på ytringsfrihetens område. Det er ikke bare de store, men også de små partier som skal få muligheten til å ytre seg om politiske spørsmål.

Departementet gikk heller ikke inn på alternative reguleringer av politiske fjernsynsreklamer. Å erstatte totalforbudet med nærmere reguleringer av politisk fjernsynsreklame, er en mindre inngripende måte å fremme formålet bak forbudet på. Dette har imidlertid blitt foreslått i senere utredninger og lovforslag¹⁶³

Omtrent samtidig med den overnevnte proposisjonen oppnevnte Regjeringen en kommisjon som skulle foreta en vurdering av ytringsfrihetens stilling i samfunnet. Et kjernepunkt for arbeidet var en revisjon av ytringsfrihetens grunnlovsværn. Arbeidet førte til forslaget til ny grunnlov.¹⁶⁴

I lovforslaget ble forholdet til forbudet mot politisk reklame særskilt vurdert.¹⁶⁵ Kommisjonen drøftet spørsmålet opp mot den nye Grl.§100. Det var uenighet i kommisjonen om forbudet var grunnlovsstridig.¹⁶⁶

I ettertid av EMDs dom TV Vest hvor det ble ilagt krenkelse av EMK art 10 har regjeringen vært tvunget til å endre reguleringen av forbudet. I St. meld. nr 18 ble det lagt til grunn at totalforbudet skulle bestå, men med enkelte endringer for å etterleve EMDs dom.

Den første endringen var i NRK plakaten. Den ble supplert med en formulering om at NRKs dekning av valg skulle være bred og balansert, og at samtlige partier og lister over en viss størrelse normalt skulle omtales i den redaksjonelle valgdekningen.¹⁶⁷

¹⁶³ St.meld. nr. 26 (2003-2004), NOU 2004:25

¹⁶⁴ NOU 1999:27 - Ytringsfrihed bør finde sted

¹⁶⁵ Kommisjonen, avsnitt 6.2.4.4.2

¹⁶⁶ Se nærmere i Kap 3.

¹⁶⁷ St.meld nr, 18 (2008-2009) kap 1

I tillegg ble det foreslått at Frikanalen, en fjernsynskanal for frivillige organisasjoner, kunne være en aktuell ytringskanal for mindre partier og lister. Departementet ville i dialog med kanalen kunne støtte opp om frikanalens muligheter til å fylle en slik rolle.¹⁶⁸

Formelt sett fører dette til at forbudet ikke er i strid med EMK art 10, men det må sies at løsningen er en minimumsløsning. Det er ikke sikkert at dette vil være tilstrekkelig for å oppfylle EMDs krav til en grundig lovgivningsprosess.

Departementet la imidlertid inn forslag om eventuelle alternativer dersom endringene i NRK plakaten og støtten til Frikanalen ikke var tilstrekkelig. I et eget kapittel i St. meld. 18 foreslo departementet gratis reklame i forbindelse med valg. Dette ville gi partier og lister anledning til å komme til orde, men departementet så ikke dette som aktuelt i første omgang.¹⁶⁹

Det er flere momenter som tilsier at lovgivningsprosessen har vært betryggende. Spørsmålet har vært vurdert i flere omganger og EMK er eksplisitt drøftet og vurdert opp mot forbudet alle gangene. Departementet har også tatt forbehold om at oppfølgingen etter TV Vest ikke var nok og foreslått eventuelle regelverk om dette var tilfelle.

På den andre siden har avveiningen i proposisjonen vært noe ubalansert. Ved vurderingen av de motstridende hensynene blir argumentene mot et forbud avfeid litt for enkelt. I oppfølgingen etter TV -Vest gikk departementet ikke lenger enn absolutt nødvendig og så det ikke som aktuelt med alternative reguleringer, selv om dette er foreslått flere ganger. Hvordan EMD ville vurdert lovgivningsprosessen i dette tilfellet er derfor usikkert.

¹⁶⁸ St. meld. nr. 18 (2008-2009) kap 6

¹⁶⁹St. meld. nr. 18 (2008-2009) , kap 7

4.4.2 Domstolskontrollen

Under den prosessuelle delen av proporsjonalitetsvurderingen fokuseres det også på nasjonale domstolers behandling av spørsmålet. Aktuelle momenter her vil være om domstolene har foretatt en effektiv og inngående prøving av proporsjonaliteten og om dette er gjort i tråd med relevante EMK kriterier og prinsipper.

Det vil for det første ha betydning om de nasjonale domstoler overhodet har foretatt en proporsjonalitetsvurdering. Proporsjonalitetsvurderingen må i tillegg følge de prinsipper som EMD har lagt opp til. Dette har vi gjennomgått i den generelle delen. Det er ikke nok å foreta en forholdsmessighetsvurdering om denne ikke anses som tilfredsstillende etter EMDs kriterier.¹⁷⁰

Mouvement Raëlien Suisse mot Sveits og Animal defenders international mot Storbritannia gjaldt begge to problemstillingen rundt uønsket reklame. I begge dommene ble det vektlagt hvordan de nasjonale domstolene hadde gått frem i forholdsmessighetsvurderingen.

I animal defenders la EMD hovedsakelig vekt på den grundige lovgivningsprosessen, men også domstolskontrollen hadde betydning. EMD viste til at de nasjonale domstolene også hadde vurdert proporsjonaliteten av forbudet «in some detail». Forbudet hadde blitt vurdert av «The high court» og «the house of lords». Begge domstolene hadde analysert og anvendt relevant konvensjonspraksis og prinsipper og vurdert forbudet i lys av VGT dommen. Hensynene bak forbudet og de lovgivningsmessige vurderingene ble av domstolene grundig vurdert og begge konkluderte med at forbudet var et proporsjonalt og nødvendig inngrep i EMK art 10 (2).¹⁷¹

EMD la stor vekt på både de lovgivningsmessige og domstolsmessige vurderingene. Vurderingene var balanserte og gode og i tråd med EMKs prinsipper. Skjønnsmarginen ble da utvidet, og EMD overprøvde ikke de nasjonale vurderingene.

¹⁷⁰ Andenæs, Bjørge, s. 66

¹⁷¹ Animal defenders, avsnitt 115

I *Mouvement Raëlien Suisse mot Sveits* var spørsmålet vurdert av to forvaltningsorganer og tre ulike domstoler. EMD vektla at domstolsprøvingene hadde vært inngående. De hadde gitt detaljerte begrunnelser for løsningen de falt på og den høyeste føderale domstolen hadde uttrykkelig gått inn på EMK art 10, relevant konvensjonspraksis på dette området og vurdert proporsjonaliteten av det aktuelle inngrepet.¹⁷²

Tv vest dommen for Høyesterett kan her tjene som en illustrasjon for hvordan momentene tillegges vekt under denne vurderingen. I dommen ble forholdet mellom kringl. §3-1 2 ledd og EMK art 10 problematisert.

Flertallets og mindretallets argumentasjon skilte seg klart fra hverandre i denne saken. Når saken kom opp for EMD støttet domstolen seg til Skoghøys vurderinger under forholdsmessighetsvurderingen. Flertallet argumentasjon kan tjene som et eksempel på vurderinger som ikke tilfredsstillende EMDs proporsjonalitetskrav. Skoghøys dissens vil på den andre siden være et eksempel på vurderinger som følger EMDs krav til forholdsmessighetsvurderingen og som tilsier en lavere prøvingsintensitet.

Skjønnsmarginen

Hvordan mindretallet og flertallet gikk frem ved vurderingen av om forbudet mot politisk reklame var i strid med EMK, hadde langt på vei sin bakgrunn i vektleggingen av skjønnsmarginen. Som vi var inne på i kap 2 har skjønnsmarginens betydning endret seg betraktelig. Den er nå mer et resultat av om de nasjonale domstoler har vurdert saken tilfredsstillende, enn en frihet statene i utgangspunktet har til å vektlegge egne vurderinger.

Flertallet i TV-Vest var svært tilbakeholden med å vurdere om forbudet var forholdsmessig sett opp mot EMK. Argumentasjonen var basert på hvilken skjønnsmargin de antok EMD ville tilstått.

Flertallet gikk inn på de forskjellige momentene som tilsa en bred skjønnsmargin, slik som den manglende europeiske konsensusen, og at det gjaldt vurderinger fra et organ med demokratisk legitimitet. I tillegg var det *«i mindre grad et spørsmål om individuell*

¹⁷² EMDs dom 13 juli 2012. *Mouvement Raëlien Suisse mot Sveits*, avsnitt 70.

ytringsfrihet og langt mer et spørsmål om hvordan man best fremmer den politiske debatten og sikrer gode rammer for den demokratiske valgprosess.»¹⁷³ Ettersom skjønnsmarginen var vid var det lovgivers vurderinger som måtte legges til grunn.

Flertallet mente videre at de måtte gi lovgiver en tilsvarende skjønnsmargin ved prøvingen av om norsk lovgivning krenket EMK. De la til grunn at:

«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»¹⁷⁴

EMD har i A mfl. mot Storbritannia.¹⁷⁵ uttalt at skjønnsmarginen ikke får samme anvendelse i forholdet mellom nasjonale organer.

«The doctrine of the margin of appreciation has always been meant as a tool to define relations between the domestic authorities and the Court. It cannot have the same application to the relations between the organs of state at the domestic level.»¹⁷⁶

Utsagnet er utformet generelt. Det må anses som en avklaring av hvor skjønnsmarginen har sin plass. Skjønnsmarginen til statene kan derfor ikke anvendes på samme måte i forholdet mellom nasjonale organer, og domstolens prøvingsintensitet må avgjøres etter nasjonale regler.¹⁷⁷

I motsetning til flertallet la Skoghøy vekt på at politisk reklame var politiske ytringer som etter EMDs praksis tilsa at statenes skjønnsmargin var forholdsvis snever. Her viste han til VGT¹⁷⁸ og Murphy¹⁷⁹. Det var dermed ikke anledning til å gå nærmere inn på om

¹⁷³ Rt-2004-1737 avsnitt 62

¹⁷⁴ Rt-2004-1737, avsnitt 62

¹⁷⁵ EMDs storkammersdom 19 februar 2009, *A. mfl mot Storbritannia*,

¹⁷⁶ A. mfl. avsnitt 184

¹⁷⁷ Nyhus, s. 366 siste avsnitt, og s. 367 første avsnitt

¹⁷⁸ EMDs dom 28 juni 2001. VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits.

¹⁷⁹ EMDs dom 10 juli 2003. *Murphy mot Irland*.

skjønnsmarginen etter EMD gjaldt tilsvarende ovenfor lovgiver.¹⁸⁰ Han kunne derved overprøve lovgivers vurderinger.

En effektiv og inngående prøving av forbudets proporsjonalitet

Ved vurderingen av et forbuds forholdsmessighet må de nasjonale domstolene gjøre en balansert avveining av de motstridende hensyn forbudet hviler på og begrunne avgjørelsene sine. Dette var avgjørende i *Animal defenders* og *Mouvement Raëlien Suisse*.

Flertallet i TV Vest bygde på riktig utgangspunkt da de la til grunn at det var kravene «nødvendig og forholdsmessig» som måtte tolkes. De viste til VGT og trakk ut av dommen at inngrep etter Art 10 nr 2 måtte være relevante og tilstrekkelige.¹⁸¹ I stedet for å gå inn på disse vurderingstemaene og vurdere det opp mot den konkrete saken i lys av EMDs praksis, gikk de gjennom EMD dommen *Murphy* mot Irland og sammenlignet dette med Vgt verein dommen.

Flertallets videre argumentasjon hviler på en sammenligning av de overnevnte dommene opp mot den konkrete saken. De påpekte at ingen av sakene var helt parallelle, før de gikk inn på likheter og forskjeller i de to dommene. De konkluderte med at saken hadde sterkere parallell med *Murphy* enn Vgt, siden Vgt. gjaldt en gruppe som var opptatt av et dagsaktuelt tema, og dette samsvarte ikke med det Pensjonistpartiet sto for.¹⁸²

Ettersom det er EMD som i hovedsak skal utvikle EMK er det ikke unaturlig at norske domstoler er forsiktige når de tolker EMK. Det er likevel påpekt at proporsjonalitetsvurderingen krever mer enn rene sammenlikninger med EMD dommer. Dette kan flytte fokuset vekk fra de substansielle vurderingene som må foretas. Det kreves en selvstendig proporsjonalitetsvurdering med grunnlag i relevante EMK-rettslige prinsipper og kriterier.¹⁸³

¹⁸⁰ Rt-2004-1737 avsnitt 75

¹⁸¹ Rt-2004- 1737 , avsnitt 58.

¹⁸² Ibid, avsnitt 60

¹⁸³Sørensen, 2014 s. 365

Når flertallet fokuserte sin vurdering på hvilken EMD dom som var nærmest den konkrete saken, ble det ikke foretatt en effektiv prøving av forbudets proporsjonalitet. Som vist til i Mouvemnet Raëlien Suisse var gode begrunnelser sentralt for EMDs vurdering av domstolskontrollen. Flertallet begrunnet ikke de substansielle spørsmålene i saken, men bygde på at problemstillingen var et politisk spørsmål som måtte treffes av landets demokratiske forankrede institusjoner. De mente at lovgiver måtte gis en vid skjønnsmargin og at domstolen derfor ikke kunne overprøve de substansielle spørsmålene i saken.

Skoghøys vurdering var derimot i tråd med den proporsjonalitetsvurderingen EMD har lagt opp til. Han fremhevet først og fremst ytringsfrihetens særskilte tyngde før han gikk inn på hvilke vurderingstemaer som følger av «nødvendig i et demokratisk samfunn» i tråd med de retningslinjer EMD har stilt opp.¹⁸⁴

Etter å ha klarlagt hva som skulle vurderes gikk han gjennom begrunnelsene for og imot forbudet mot politisk fjernsynsreklame og vurderte vekten av disse. Han kom frem til at selv om begrunnelsene for forbudet var legitime, var de ikke tilstrekkelig tungtveiende til å bære et totalforbud.¹⁸⁵

Deretter gikk han gjennom Vgt og Murhpy som støtte for at forbudet var i strid med EMK art 10. I motsetning til flertallet ble dommene brukt som momenter i proporsjonalitetsvurderingen. Skoghøy har imotsetning til mindretallet utført en substansiell proporsjonalitetsvurdering av forbudet sett opp mot relevante hensyn og begrunnet dette tilfredstillende. Lovgivers vurderinger kunne ikke være avgjørende skjønnsmarginen var snever.

4.4.3. Oppsummering av den prosessuelle proporsjonalitetsvurderingen

I denne delen av proporsjonalitetsvurderingen har hensikten vært å belyse hvilke momenter som er av betydning ved vurderingen av om det generelle forbudet mot politisk reklame strider mot EMK art 10.

¹⁸⁴ Rt-2004-1737 avsnitt 71-72

¹⁸⁵ Rt-2004-1737 avsnitt 79

Gjennomgangen viser at både lovgiver og nasjonale domstoler må foreta en selvstendig og grundig vurdering av forholdet til EMK. For domstolene sin del er det avgjørende at de har utført en proporsjonalitetsvurdering i tråd med EMKs prinsipper. Dette var ikke tilfellet i TV Vest. Skoghøys dissens kan likevel tjene som et eksempel på hvordan nasjonale domstoler bør forholde seg til forholdsmessighetsvurderingen ved en fremtidig sak. Det er ikke lenger tilstrekkelig å argumentere på bakgrunn av hvilken skjønnsmargin statene måtte ha.

4.5. Proporsjonalitetsvurderingen i et materielt perspektiv

Under den materielle proporsjonalitetsvurderingen vil formålene og hensynene bak forbudet mot politisk reklame spille inn. Under denne vurderingen må det foretas en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten på den ene siden og konsekvensene av at forbudet er til på den andre siden. Den videre gjennomgangen gjennomføres slik EMD har oppstilt gjennom praksis.¹⁸⁶

4.5.1 Styrken av de relevante og tilfredsstillende hensyn

Det første en må undersøke er styrken av hensynene som begrunner forbudet mot politisk reklame. Spørsmålet en stiller seg er hvilken betydning det ville hatt for formålet etter 10 (2) om inngrepet ikke var gjennomført.¹⁸⁷

Inngrepet må kunne stå seg i forhold til formålets styrke. Det må ikke være noen ubalanse i hvor sterke inngrep som brukes sett opp mot formålet. Det vil f. eks lettere kunne forsvares å gjøre inngrep i ytringsfriheten begrunnet i å sikre den nasjonale sikkerhet, enn gjennom formålet om å beskytte andres interesser. Dersom inngrepet prinsipielt ikke kan forsvares av de hensyn som ligger bak det, vil inngrepet neppe være proporsjonalt.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Slik som i de såkalte «Spycatcher» dommene.

¹⁸⁷ Eggen, s.106

¹⁸⁸ Eggen, s. 106

Forbudet mot politisk reklame er begrunnet i formålet om å «beskytte andres rettigheter» etter 10 (2). Henvisningen til «andres rettigheter» er generell og omfatter derfor mange forskjellige forhold.¹⁸⁹ Etter praksis kan dette omfatte alt fra religiøse, politiske og personlige rettigheter.

De ulike formålene i art 10 (2) kan i praksis rangeres etter hvor viktige de er. «Beskyttelse av andres rettigheter» er i utgangspunktet ikke ansett for å være et særlig tungtveiende hensyn.¹⁹⁰

Når det gjelder forbudet mot politisk reklame er det i forarbeidene påpekt at forbudet er «begrunnet i samfunnsmessige hensyn». Publikum bør ikke få et skjevt bilde av politiske og religiøse spørsmål gjennom kringkasting. Forbudet er begrunnet i behovet for å beskytte borgerne av samfunnet. De skal slippe å bli utsatt for ytringer som av regjeringen anses som problematiske. I tillegg er forbudet begrunnet i et ønske om å fremme like muligheter for markedsføring av sine synspunkter.¹⁹¹

Hensynene må sies å ha et beskyttelsesverdig formål. Det er vanskelig å argumentere mot at borgere må beskyttes mot støtende reklame eller at alle skal ha like muligheter for å nå frem med sine ytringer i kringkastingen.

EMD gikk gjennom de nevnte hensynene i TV-vest og uttalte at dette åpenbart var «relevant reasons». I dommen var det ikke svakheten ved hensynene i seg selv som ga grunnlag for krenkelse, men den utilstrekkelige proporsjonalitetsvurderingen.

Vurderingen av formålet styrke avhenger også av om det finnes alternative, mindre inngripende måter å opprettholde formålet på?¹⁹² Om dette er tilfelle, kan det tilsi at inngrepet ikke er proporsjonalt.

¹⁸⁹ Møse, s.471

¹⁹⁰ Sørensen, 1999, s.119.

¹⁹¹ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) punkt. 3.4.3

¹⁹² Harris mfl. s.519, 2 avsnitt.

Det har gjentatte ganger blitt fremhevet at nærmere reguleringer av politisk reklame på fjernsyn vil kunne fremme de samme formålene som et totalforbud kan. Dette er foreslått av Ytringsfrihetskommisjonen¹⁹³ og Skoghøy argumenterte også med dette i sin dissens i TV-Vest saken der han viste til Kommisjonens uttalelser.¹⁹⁴

Moderniseringsdepartementet gikk dessuten grundig inn på ulike måter man kunne regulere politisk fjernsynsreklame på i NOU-2004:25.¹⁹⁵ Som tidligere nevnt ble disse forslagene nedstemt. Lovforslaget viser likevel hvilke muligheter som finnes og hvordan disse kan oppfylle formålet på et mindre inngripende vis.

Forutsetningen bak utredningen var at forbudet mot politisk fjernsynsreklame skulle oppheves. Utvalget skulle derfor gjøre rede for ulike reguleringsregimer for politisk fjernsynsreklame.¹⁹⁶ Utvalget fremhevet at regjeringen ønsket en regulering som skulle fremme formålene om å begrense det samlede omfanget av politisk fjernsynsreklame, samt redusere muligheten for at kjøpesterke grupper ville fremme sine standpunkter gjennom politisk fjernsynsreklame.¹⁹⁷

De foreslo flere mulige reguleringer i denne sammenhengen. Fra et allment lovforbud med periodebaserte unntak til allment lovforbud, men med gratis sendetid for politiske partier. Det må antas at dette ville være like egnet til å fremme formålet om å beskytte allmennheten mot støtende reklame.¹⁹⁸

¹⁹³ NOU 1999:27 punkt. 6.2.4.4.2

¹⁹⁴ Rt-2004-1737, avsnitt 83

¹⁹⁵NOU-2004:25 Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame, kap 8, s. 134.

¹⁹⁶ NOU 2004:25 punkt.1.1

¹⁹⁷ NOU 2004:25 punkt. 8.7

¹⁹⁸ Ibid.

Hvilket skadepotensiale har ytringen?

Et annet spørsmål som vektlegges i vurderingen av hensynets styrke, er i hvilken grad formålet- hensynet til andres rettigheter- skades om politisk reklame tillates.¹⁹⁹ Spørsmålet viser til hvilket ansvar avsenderen av ytringen har for å beskytte adressatene og hvilket skadepotensiale ytringen har.²⁰⁰

Ved denne vurderingen tas det i betraktning hvilke plikter og ansvar som følger med utøvelsen av ytringsfriheten.²⁰¹ Det følger av EMK art 10. annet ledd at ytringsfriheten fordrer visse «duties and responsibilities». Poenget er at styrken av meddelers plikter og ansvar varierer etter ulike situasjoner, bla. ytringens innhold, form, målgruppen for ytringen og mediet ytringens fremsettes gjennom.²⁰²

Det mest interessante for politisk reklame gjelder ytringens innhold og mediet den formidles gjennom.

I Handyside ble det fremhevet at «... *From another standpoint, whoever exercises his freedom of expression undertakes «duties and responsibilities» the scope of which depends on his situation and the technical means he uses.*»²⁰³

Mediet ytringen fremsettes gjennom vil altså ha betydning for hvilket ansvar avsenderen har og dermed være en viktig faktor ved proporsjonalitetsvurderingen.

Behovet for særskilte reguleringer av politisk fjernsynsreklame blir gjerne begrunnet med at slike reklamer har en sterk påvirkningskraft. Fjernsynsmediet er ansett for å ha en mye sterkere og pågående formidlingsevne enn andre medier.²⁰⁴

¹⁹⁹ Sørensen,1999. s. 119

²⁰⁰ Aal, s. 265

²⁰¹ Eggen, s.107, 2 avsnitt

²⁰² Eggen, s. 108

²⁰³ Handyside, avsnitt 49

²⁰⁴ Ot.prp.nr.58 (1998-1999) punkt. 3.2

Dette er også fremhevet i mange saker for EMD. Blant annet i Jersild²⁰⁵

«...it is commonly acknowledged that the audiovisual media have often a much more immediate and powerful effect than the print media...The audiovisual media have means of conveying through images meanings which the print media are not able to impart.»²⁰⁶

Det finnes altså en klar konsensus om at audiovisuelle medier har en sterkere effekt enn andre medier. Idag er imidlertid audiovisuelle reklamer også å finne på Internett. Politiske partier kan enkelt lage sine egne reklamefilmer og legge ut. Man kan dermed argumentere for at politisk reklame på TV ikke står alene om å anvende audiovisuelle medier og at forbudet derfor forskjellsbehandler mediene ubegrunnet.

En viss avklaring kan man hente ut av saken Animal defenders for EMD.

I saken vurderte domstolen TV-mediets innflytelse i forhold til reklame på internett.

« ...The court recognises the immediate and powerful effect of the broadcast media, an impact reinforced by the continuing function of radio and television as familiar sources of entertainment in the intimacy of the home.»²⁰⁷

Domstolen la seg på den samme linjen ved å påpeke TV-mediets sterke påvirkningskraft. Her var det likevel vektleggingen av fjernsynet som en kilde til underholdning i den intime sfæren av det private hjem som fikk betydning, ikke det audiovisuelle i seg selv.

Videre ble det fremhevet at når det gjaldt sosiale medier, måtte man gjøre et bevisst valg for å bruke det. Informasjonen traff en derfor ikke på samme måte som fjernsynet gjør. Selv om det hadde skjedd en utvikling de siste årene, særlig med tanke på sosiale medier, fantes det ingen beviser for at det hadde skjedd et plutselig skifte i hvordan de nye medier og kringkastingen

²⁰⁵EMDs dom 23 september 1994. *Jersild mot Danmark*.

²⁰⁶ Jersild, avsnitt 31, Det samme ble uttalt i TV Vest, avsnitt 76

²⁰⁷ Animal defenders, avsnitt119

påvirket individer. Det fantes derved ingen grunn til å undergrave behovet for egne regler for kringkastingsmediet.²⁰⁸

Det er påpekt i forarbeidene til kringl. at «...en gjennomsnittling forbrukers konsum av fjernsynssendinger ofte er mer passivt og har større omfang enn annet mediekonsum.»²⁰⁹

Uttalelsen er gammel og drøfter dermed ikke problemstillingen rundt sosiale medier, men det er et poeng at fjernsynssendinger er mer passiv enn andre medier.

Man kan derfor argumentere for at politisk reklame på sosiale medier ikke er like problematisk ettersom man gjør et aktivt valg for å hente inn informasjonen. TV-mediet er mer påtrengede i den betydning at reklamen sendes uten advarsel når du sitter hjemme. Den påvirker lettere siden du ser reklamen i avslappende omgivelser og ikke er like kritisk innstilt. Partipolitiske reklamer på internett må du i større grad oppsøke.

Det er imidlertid også trekk ved sosiale medier som gjør at dette mediet muligens har like sterk påvirkningskraft som fjernsynsmediet. Sosiale medier har de siste årene fungert slik at brukere får tilgang til innhold mot opplysninger om preferanser og livssituasjon. Dette brukes senere for å selge reklameplass, hvor informasjon om brukerne gis videre for å gi reklamen den beste plasseringen.²¹⁰ Brukere av sosiale medier ser dermed den reklamen som passer best med den informasjonen de har utgitt. Politisk reklame på sosiale medier vil etter dette ikke være noe du aktivt oppsøker, men som oppsøker deg. Dette endrer den prinsipielle forskjellen mellom reklame på TV og reklame på sosiale medier.

Forskjellen mellom politisk reklame på sosiale medier og politisk reklame på TV er etter dette blitt mindre. Det er ikke sikkert at fjernsynsmediet har en særskilt sterk påvirkningskraft som krever forskjellsbehandling i forhold til de alternative mediene.

²⁰⁸Animal defenders, avsnitt 119

²⁰⁹ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) punkt 3.2

²¹⁰ NOU 2017: 7 punkt 5.2 Konsekvenser for den teknologiske utviklingen

Politiske reklamer kan i tillegg være støtende for befolkningen.²¹¹ Dette argumentet ser ut til å ha sammenheng med skrekkekspelet USA, hvor det politiske ordskiftet ansees for å være meget aggressivt. Som vi drøftet under Grl.§100 er det ikke nødvendigvis slik i Norge. Det må antas at politiske reklamer i Norge stort sett vil holde seg innenfor det som er anstendig.²¹²

En tendens i praksis ser ut til å vektlegge også hvem som er adressater.²¹³ Om adressatene er barn, slik tilfellet f. eks var i Handyside, stilles det strengere krav til avsenderen. I dette tilfellet er målgruppen hovedsaklig voksne. Ansvar for avsenderen har for å beskytte adressatene mykes av den grunn opp. Voksne mennesker er i større grad kritisk innstilt til den informasjonen de mottar fra reklamer og behøver ikke beskyttelse.

De hensyn som begrunner forbudet mot politisk reklame er ikke tungtveiende nok til å bære totalforbudet. Forskjellen mellom fjernsynsmediet og andre medier er mindre idag og politisk reklame kan heller ikke ansees for å virke støtende. Forbudets skadepotensiale er derved begrenset. Om det ikke forelå et totalforbud ville ikke dette ha de store konsekvenser for hensynet til «andres rettigheter» etter EMK art 10 (2).

4.5.2 Hvilke konsekvenser har forbudet mot politisk fjernsynsreklame for ytringsfriheten?

Under dette spørsmålet må det foretas en generell og en konkret vurdering. Spørsmålet er hvilke konsekvenser forbudet mot politisk reklame har for ytringsfriheten generelt, samt for den som rammes av inngrepet.²¹⁴

A) Forbudets konsekvenser for ytringsfriheten generelt.

Ved vurderingen av hvilke konsekvenser et inngrep har for ytringsfriheten må man se på ytringens innhold. Det er viktig at den politiske debatt og diskusjonen om samfunnsproblemer

²¹¹ Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2

²¹² Se for øvrig drøftelsen under Grl.§100.

²¹³ Sørensen,1999. s 120

²¹⁴ Eggen, s. 108

ikke blir innskrenket for mye.²¹⁵ Dette har alltid blitt fremhevet av EMD, bla. i TV-Vest²¹⁶ og senest i Dmitriyevskiy mot Russland hvor domstolen la til grunn at:

*« It has been the Courts constant approach to require very strong reasons for justifying restrictions on political speech, since broad restrictions imposed in individual cases would undoubtedly affect respect for freedom of expression in general in the state concerned.»*²¹⁷

Politiske ytringer ligger i selve kjernen av det ytringsfriheten er ment å verne om.²¹⁸ Det er derfor problematisk å tillate begrensninger på dette området. Et av de viktigste hensynene bak EMK art 10 er å sikre et levende og pluralistisk demokrati.²¹⁹ Da er det en forutsetning at ytringer om politiske spørsmål slipper til. Inngrep mot ytringer på dette området må være godt begrunnet, hvis ikke kan dette føre til at ytringsfrihetens generelle vekt svekkes.

Politisk reklame kan ikke defineres som rene «kommersielle ytringer»²²⁰ Disse har ikke det samme beskyttelsesverdige behovet som ytringer om samfunnsspørsmål.²²¹ Politisk reklame har derimot et politisk innhold. Samtidig er det en kommersiell side ved slike ytringer. De er ikke bare motivert av et ønske om å opplyse om politiske spørsmål, men kan i tillegg ligge på grensen for hva som er manipulerende. Spørsmålet blir om vernet stiller seg like sterkt når det er snakk om politiske ytringer av kommersiell karakter?

I VGT ble en film som ønsket å kritisere kjøttindustrien og dyrevelferden i Sveits stoppet av de nasjonale myndigheter på grunn av dens politiske karakter. Da saken sto for EMD ble det fremhevet at:

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ TV-Vest , avsnitt 59

²¹⁷ EMDs dom 3 oktober 2017, Dmitriyevskiy mot Russland, avsnitt 95

²¹⁸ Se innledningsvis om ytringsfriheten

²¹⁹ Eggen, s. 109

²²⁰ Se kap 3.

²²¹ Eggen, s.109

«However, the Court has found above that the applicants associations film fell outside the regular commercial context inciting the public to purchase a particular product. Rather, it reflected controversial opinions pertaining to modern society in general.»²²²

Politiske ytringer må forstås vidt.²²³ EMD ser overordnet ut til å vektlegge det politiske, ikke det kommersielle innholdet i politiske reklamer. I tillegg er det ikke bare de politiske ytringer, men også ytringer av allmenn interesse som omfattes. Partipolitisk reklame i Norge vil på samme måte som andre politiske ytringer være egnet til å skape debatt og opplyse om politiske spørsmål. Dette er viktig for demokratiet. Det som fører til at politiske reklamer er diskutabelt er at de kan virke manipulerende. Dette har vi vurdert ovenfor. Politiske reklamer i Norge vil i mindre grad være manipulerende eller støtende.²²⁴

Politiske ytringer har det sterkeste vernet etter EMK art 10. Sett opp mot den strenge vurderingsnormen som trekkes opp på dette området, må hensynet til ytringsfriheten veie tyngst. Politiske ytringer må gis en særlig beskyttelse, dette gjelder også politisk reklame. Rent generelt må ytringsfriheten derfor veie mer enn formålet bak forbudet.

b) Konsekvenser for ytringsfriheten til politiske partier.

Videre har det betydning hvor inngripende forbudet er sett opp mot klagers utøvelse av ytringsfriheten.²²⁵ Her må man gjøre en konkret vurdering av hvilke konsekvenser inngrepet har for ytringsfriheten til den som utsettes for forbudet.

²²² VGT, avsnitt 70

²²³ Se også EMDs dom 25 juni 1992. Thorgeir Thorgeirson mot Island. avsnitt 64

²²⁴ Se ovenfor kap 3.2

²²⁵ Eggen , 111

Hvilke konsekvenser har forbudet mot politisk fjernsynsreklame for politiske partiers ytringsfrihet i Norge ?

Når det gjelder politisk reklame er det i forarbeidene pekt på at forbudet ikke er ment å forby politiske budskap, men regulere hvilke virkemidler som skal kunne brukes i den politiske debatt.²²⁶

Dette er et poeng som ofte blir fremhevet i diskusjonen rundt politisk reklame. I og med at forbudet kun gjelder et medium, fjernsynet, er ikke inngrepet i ytringsfriheten særlig intens. De alternative mediene slik som aviser, radio og internett, kan alternativt brukes for å ytre seg, også gjennom reklame.²²⁷

Det samme er fremhevet av EMD. I Animal defenders hadde klager argumentert for at forbudet mot politisk fjernsynsreklame ikke var nødvendig på grunn av alle de andre mediene som var like effektive. Domstolen var ikke enig i dette. De mente fjernsynet var såpass spesielt at det trengte egne reguleringer, men de noterte seg at:

« The Court notes, in this respect, the other media which remain open to the present applicant and it recalls that access to alternative media is key to the proportionality of a restriction on access to other potentially useful media »²²⁸

Videre la de vekt på at de nye mediene, som f.eks internett og sosiale medier, kunne være «powerful communication tools»²²⁹ for klagerne.

Fjernsynsmediet har altså en sterk påvirkningskraft og må reguleres særskilt. De andre mediene, slik som sosiale medier, er ikke like gode verktøy, men likefullt «powerful communication tools» for å fremme meninger.

²²⁶Ot.prp.nr 58 (1998-1999) punkt. 3.2

²²⁷ Ot.prp.nr.58 (1998-1999) punkt. 3.2

²²⁸ Animal defenders, avsnitt 124

²²⁹ animal defenders, avsnitt 124

At det finnes alternative reklameplattformer er dermed et moment for at forbudet er proporsjonalt.

Det er imidlertid påpekt at et inngrep kan være uproporsjonalt i og med at klagerne ikke har hatt noen andre, reelle muligheter til å fremme sine meninger.

I TV-vest kom det frem at i motsetning til de andre norske partiene, fikk ikke Pensjonistpartiet den mediedekningen de trengte for å kunne reklamere for sin politikk. Pensjonistpartiet sto i utgangspunktet i en svakere posisjon enn de andre partiene. De var et lite parti, fikk lite mediedekning og ble ikke invitert på debatter. Muligheten til å benytte seg av mindre effektive medier ville ikke påvirke dette. Bruken av TV-mediet var dermed den eneste muligheten de hadde til å få belyst sin politikk.²³⁰

I VGT (Verein Gegen Tierfabriken) la EMD vekt på at klageren ikke hadde andre reelle muligheter til å kringkaste sin reklamefilm. Kanalen som stengte for filmen hadde de høyeste seertallene og det ville ikke være mulig å nå like mange mennesker gjennom private kanaler.²³¹

Både i VGT og i TV-vest ble det lagt vekt på hvilke reelle muligheter klagerne hadde til å få kringkastet meningene sine. Klagerne var et lite parti og en dyrevelferdsorganisasjon. De var spesielt sårbare for å forsvinne i den offentlige debatt. At de kunne ha brukt alternative medier, ble ikke ansett for å ha mye å si i disse sakene. Det var fjernsynsmediet som var best egnet til å få meningene deres frem i offentligheten.

Det er paradoksalt å legge til grunn at det er TV-mediet som påvirker mest, for deretter å si at dette ikke har konsekvenser for ytringsfriheten siden andre, svakere medier er tilgjengelig. Om TV-mediet er så sentralt og viktig for å fremme politiske ytringer, må dette ha betydning for den politiske debatt. At politiske partier er avsondret fra å kunne ytre seg via et såpass sterkt og sentralt medium er åpenbart en omfattende innskrenkning i ytringsfriheten.

²³⁰ TV-Vest, avsnitt 73

²³¹ VGT, avsnitt 77

Politiske partier i Norge har forsåvidt muligheten til å bruke Frikanalen. Her kan de sende reklamer gratis på fjernsyn. Men denne kanalen kan ikke tillegges mye betydning i denne sammenhengen. Dette er ikke en kanal som når ut til mange mennesker, imotsetning til andre konvensjonelle kanaler. Kanalen har veldig lave seertall.²³² Bakgrunnen for å reklamere på TV er publisitet, ikke den prinsipielle muligheten til å ytre seg. Frikanalen bærer derfor preg av å være et virkemiddel for å vise at man overholdt EMD dommen, og gir ingen reell ytringsmulighet.

VGT og TV-Vest saken er fra 2001 og 2008. Utviklingen av reklame på sosiale medier har skutt fart i løpet av de siste 5 årene. Animal Defenders er fra 2013. Der ble sosiale medier problematisert, men TV-mediet hadde fremdeles en særstilling.

Bruken av sosiale medier har endret hvordan politikk fremstilles og videreformidles. På mange måter kan man si at den er blitt mer demokratisk. Individuer kan nå delta mer direkte i beslutningsprosessene og det blir enklere å la ulike meninger komme frem.²³³ Små partier kan i teorien ha like mye innflytelse som de store partiene.

Ikke alle politiske partier vil dra fordel av dette. I slike medier er man avhengig av å ha en viss innflytelse i utgangspunktet. Det er lett for mindre partier som ikke har en bred følgerskare å drukne i sosiale medier. Sosiale medier vil dermed kunne bidra til å reprodusere eksisterende elitors makt og innflytelse, og skape et nytt hierarki basert på popularitet i digitale nettverk.²³⁴

På tross av at mediebruken i Norge har endret seg mye de siste årene viser undersøkelser at fjernsynet fremdeles er det mest brukte mediet i Norge. Ikke overraskende bruker de yngste

²³² <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/tv-kanalen-har-mikroskopiske-seertall-men-soper-inn-millioner-i-tilskudd/a/10053354/>

²³³ Pedersen, Mona; Ndlela, Martin Nkosi. *Sosiale medier og politisk kommunikasjon- gammelt nytt?* Madsbus, J.P, Pedersen, M (Red) 2011 s. 66

²³⁴ Enjolras.mfl. s 31-32.

sosiale medier mer enn de eldste i befolkningen. Eldre ser mer på fjernsyn, men TV-mediet fremstår som en fellesarena på tvers av alder.²³⁵

Av VGT og TV-Vest kan vi slutte oss til at det er fjernsynsmediet som gir reelle muligheter til å fremme meninger. Selv om alternative medier, slik som internett og sosiale medier er «powerful tools» for å kommunisere med velgere, er det ikke dette mediet som best får frem meninger til offentligheten, med mindre man i utgangspunktet har en viss tyngde og utbredelse. Konsekvensen for de store politiske partiene er kanskje ikke så stor, men det er gjennom TV-mediet små partier og grupper har mulighet til å nå ut til store grupper mennesker.

Man kan ikke se bort ifra TV-mediet sin særskilte plass i samfunnet idag. Det er det mediet som når bredest ut til befolkningen. Å hindre politisk reklame i et såpass praktisk viktig medium er problematisk. Dette er først og fremst fordi det går ut over de små partiene og gruppene som ikke nødvendigvis vil nyte godt av sosiale medier, slik som Facebook.

Dette er betenkelig opp mot de hensyn EMK art 10 bygger på. Spesielt demokratihensynet. De standpunkter som behøver ytringsfrihetens beskyttelse er særlig de mindre etablerte oppfatninger.²³⁶ Mindre partier og grupper rammes hardest av forbudet mot politisk reklame på fjernsyn. Forbudet har etter dette omfattende konsekvenser for de politiske partiene i Norge.

5. Avslutning.

Problemstillingen i avhandlingen har vært å klargjøre grensen for adgangen til å forby politisk tv-reklame i lys av Grl.§100 og EMK art 10. Grensene er ikke klare.

Både EMK og Grl. beskytter de politiske ytringene. Politisk reklame faller inn under dette. Samtidig er det tydelig at Stortinget ikke ønsker politisk reklame på TV. Begrunnelsene for dette må idag sies å ha mistet mye av sin relevans når det gjelder fjernsynsmediet. Samtidig

²³⁵ Enjolras, mfl. s. 44-45.

²³⁶ Eggen, s. 22

har utviklingen på mediefronten ført til at begrunnelsene for forbudet er like treffende for sosiale medier.

Fjernsynsmediet spiller imidlertid fremdeles en viktig rolle i den politiske kommunikasjonen. Det er derved viktig at særlig de mindre partiene får mulighet til å ytre seg gjennom denne kanalen. Dette kan skje gjennom mindre omfattende reguleringer av politisk fjernsynsreklame. Forsøket med Frikanalen og NRK plakaten var ikke vellykket, og eventuelle endringer i regelverket må skje gjennom alternative begrensninger, ikke en styrking av de svakes ytringsmuligheter.

Kap 6 - Litteratur og kilder

Lover

Grunnloven: Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814

Menneskerettsloven: Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Kringkastingsloven: Lov 4. desember 1992 nr. 127. om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

Konvensjoner.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen: Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, 4. november 1950

Wien konvensjonen om traktatrett: Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. mai 1969

Norsk rettspraksis.

Rt-2005-833

Rt-2015-93

Rt-2015-155

Rt-2014-1105.

Rt-2004-1737 (Tv- Vest dommen)

Underrettspraksis:

TOSLO-2003-9823

Forskrifter

Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-4 tredje ledd

Forarbeider.

Ot.prp. nr. 58 (1998-1999)

NOU-1999:27 «Ytringsfrihed bør finde sted.»

St.meld. nr. 26 (2003-2004)

NOU-2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame.*

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

Dok. Nr. 16 (2011-2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.*

NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet - En styrket mediepolitikk for borgerne*

Vedtak:

Markedsrådets vedtak i sak nr. 1/1998

Markedsrådets vedtak i sak nr. 9/1995

EMD dommer

EMD 7 desember 1976. *Handyside v. the United Kingdom.*

EMD 25. april 1978. *Tyrer v. the United Kingdom*

EMD 9 oktober 1979, *Airey.v Ireland.*

EMD 24 mars 1988, *Olsson mot Sverige nr. (1)*

EMD 26 november 1991, *Observer and Guardian mot Storbritannia.*

EMD 26 november 1991, *Sunday times mot Storbritannia nr (2).*
(Spycatcher dommene)

EMD 25 juni 1992. *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland.*

EMD 23 september 1994. *Jersild v. Denmark.*

EMD 28 juni 2001. *VGT Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland.*

EMD 10 juli 2003 . *Murphy v. Ireland*

EMD 11. desember 2008 *Tv vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*

EMD 19 februar 2009, *A. mfl mot Storbritannia,*

EMD 13 juli 2012. *Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland*

EMD 22 april 2013, *Animal defenders international mot Storbritannia*.

EMD 3 oktober 2017. *Dmitriyevskiy v. Russia*.

Bøker.

Strand, Vibeke Blaker; Larsen, Kjetil Mujezinovic`. *Menneskerettigheter i et nøtteskall*. (1 utgave. 2015.)

Andenæs, Mads; Bjørge, Eirik. *Menneskerettene og oss*. (Universitetsforlaget 2012.)

Andenæs, Johs; Fliflet, Arne. *Statsforfatningen i Norge*. (11 utgave. 2017)

Eggen, Kyrre. *Vernet om ytringsfriheten etter art.10 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon*. (Universitetsforlaget 1994.)

Aal, Jørgen, *Rettstat og menneskerettigheter*, 4. utgave. (Oslo 2015)

Harris, David mfl., *Law of the European convention of human rights*, (3. utgave. Oxford 2014)

Bertelsen, Tor Ehlers. *EMK- kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*. (1 utgave 2011.)

Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. (1 utgave. 2002)

Føllesdal, Andreas mfl. *Menneskerettighetene og Norge: rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*. (2017)

Enjolras, Bernard mfl. *Liker-liker ikke. Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. (1 utgave 2013)

Artikler.

Sørensen, Christian Børge. Lovforbud mot politisk reklame i kringkastingen – forholdet til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10. *Jussens Venner* 1999 nr. 2, s.102-123.

Sørensen, Christian Børge. *Nasjonale proporsjonalitetsvurderinger etter EMK- prosessuell rasjonalitet*. *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol 127, 3-4/2014, s. 348-383.

Nyhus, Håkon Christian. *Høyesterett og EMD - samme skjønnsmargin?* LOV OG RETT, vol. 55, 6, 2016. s. 364-390.

Høgberg, Benedikte Moltumyr. «Nye» Grunnloven §100. LOV OG RETT, vol.45, 8-9, 2006. s.463-484

Settem, Ola Johan. *Subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen i EMK-retten*. Jussens venner, nr. 03, 2016. s. 119-141.

Kierulf, Anine. *Hvilken rolle spiller Grunnloven §100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis?* LOV OG RETT, vol. 51, 3, 2012, s. 131-150.

Sejerstad, Fredrik. *Rettsliggjøring og reklame. En studie i europeisk rettsliggjøring og nasjonalt handlingsrom*. Politikk i grenseland- festskrift til Øyvind Østerud 2014 s. 255-275.

Emberland, Marius. *Effektivisering av subsidiaritet i EMK*. LOV OG RETT, vol. 52, 8, 2013 s. 513-514.

Broch, Lars Oftedal. *Skjønnsmarginen i nyere praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol*. LOV OG RETT 2005 s. 259-282.

Pedersen, Mona; Ndlela, Martin Nkosi. *Sosiale medier og politisk kommunikasjon- gammelt nytt?* Madsbus, J.P, Pedersen, M (Red) 2011. s. 61-76

Kinander, Morten. *Ytringsfrihetens inversjon: hvordan en grunnleggende menneskerettighet endte opp som samfunnets vern mot individet*. Utgitt i: *Ytringsfrihet 10 essays*, Lars Gauden-Kolbeinstveit (red) Civita AS (2012) s. 41-55

Tetzschner, Michael. *Ytringsfrihetens begrunnelser og begrensninger*. Utgitt i: *Ytringsfrihet 10 essays*, Lars Gauden-Kolbeinstveit (red) Civita AS (2012) s. 107-123

Nettsider:

«TV-kanalen har mikroskopiske seertall, men soper inn millioner i tilskudd» - Sist sett 15. desember 2017.

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/tv-kanalen-har-mikroskopiske-seertall-men-soper-inn-millioner-i-tilskudd/a/10053354/>

« Facebook trapper opp tilstedeværelsen i Norge. Besøker partiene på Stortinget før valget. Søker venner på tinget.» - Sist sett 15. desember 2017

<http://www.klassekampen.no/article/20170614/ARTICLE/170619983>

«Høyres dystre helsekø- Er det grunn til å frykte negativitet og skittkasting i politiske fjernsynsreklamer i Norge?» - Sist sett 15. desember 2017

<https://voxpública.no/2012/12/hoyres-dystre-helseko/>

«Bruker 95 millioner på årets valgkamp» - Sist sett 15. desember 2017.

<https://www.nrk.no/norge/bruker-95-millioner-pa-arets-valgkamp-1.13670933>

«TV2s prisliste 2017» - sist sett 15. desember 2017

[http://ad.akamai.tv2.no/TV2/TVpriser2016.pdf?
_ga=2.20455672.1164089539.1508932091-1852038542.1419507866](http://ad.akamai.tv2.no/TV2/TVpriser2016.pdf?_ga=2.20455672.1164089539.1508932091-1852038542.1419507866)

«Analyse: Stortingsvalget på Facebook. Slik kan Facebook påvirke valgresultatet.» - Sist sett 15. desember 2017

<https://www.digi.no/artikler/analyse-slik-kan-facebook-pavirke-valgresultatet/396020>

«Seks ting som påvirker prisen på din Facebook reklame» - Sist sett 15. desember 2017.

<https://www.iteo.no/seks-ting-pavirker-prisen-pa-facebook-annonse/>

«NRK OG VALGET 2017– EN ANALYSE AV NRKS VALGKAMPDEKNING PÅ NETT, RADIO OG FJERNSYN: Nina Kvalheim

Terje Hanssen, Hilde Otteren og Maja Vedå.» - sist sett 15. desember 2017

[https://fido.nrk.no/
b934ebcebf3cc191b15adefa069020e489afc575945f26ef46cd1fdb6eb274c7/
uib_nrk_og_valget_2017.pdf](https://fido.nrk.no/b934ebcebf3cc191b15adefa069020e489afc575945f26ef46cd1fdb6eb274c7/uiib_nrk_og_valget_2017.pdf)

«Forkortelse av audiovisuell» - sist sett 15 desember 2017.

<https://snl.no/AV>

«Her er Norges dyreste reklamesekunder» - sist sett 15 desember 2017

<https://www.vg.no/rampelys/tv/her-er-norges-dyreste-reklame-sekunder/a/520441/>

«Store norske leksikon- ytringsfrihet» - sist sett 15 desember 2017

<https://snl.no/ytringsfrihet>

Andre kilder:

“Dialogue between judges, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2010”

