

Det danske forbud mod tv-reklamer for politiske partier er i strid med ytringsfriheden

Politiske partier m.v. kan i dag fuldt lovligt reklamere på Internettet, radio og i skriftlige medier, mens radio- og fjernsynsloven indeholder et generelt forbud mod, at politiske partier, bevægelser m.v. reklamerer på TV. I 2008 fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at Norge krænkede ytringsfriheden ved at opretholde og sanktionere et generelt forbud mod politiske partiers reklamer på tv. Dommen medfører, at det generelle danske forbud mod politiske partiers reklamer i radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 3 også må antages at være i strid med ytringsfriheden i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Da behovet for at opretholde særlige forbud mod tv-reklamer tillige forekommer både udokumenteret og vilkårligt, anbefales det derfor, at det generelle forbud mod tv-reklamer for politiske partier m.v. ophæves. Dommen fra EMD stiller også radio- og fjernsynslovens forbud mod tv-reklamer for politiske budskaber under valgkampe i et tvivlsomt lys, hvorfor det tillige anbefales at ophæve dette forbud.

1. Indledning.

I en dom fra december 2008 fastslog EMD, at Norge krænkede ytringsfriheden ved at opretholde og sanktionere et generelt forbud mod politiske partiers reklamer på tv. Også i Danmark er tv-reklamer for politiske partier m.v. forbudt, jf. radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 3. Eftersom det danske forbud er sammenligneligt med det norske, er spørgsmålet derfor, hvorvidt det generelle danske forbud kan opretholdes uden at krænke EMRK artikel 10. Dommen fra EMD rejser endvidere tvivl om, hvorvidt radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 4, der forbyder tv-reklamer for politiske budskaber fra udskrivelse frem til og med afholdelsen af valg eller folketingsafstemning, er foreneligt med EMRK artikel 10.

2. Radio- og fjernsynsloven

Radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 3 indeholder et generelt og absolut forbud mod reklamer på fjernsyn udsendt af "...politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger." I forarbejderne¹ til denne bestemmelse fremsættes tre formål med forbuddet. For det første ønskes det at beskytte den demokratiske proces ved at forhindre, at finansielt stærkere politiske kræfter kan udkonkurrere de svagere. For det andet vægtes hensynet til et uafhængigt "tv-foretagende". Endelig søger staten at beskytte borgerne fra at "udsættes for ensidige og direkte forsøg på at påvirke deres politiske stillingtagen." Hensynene i de danske forarbejder til § 76, stk. 3 svarer til de hensyn, som den norske regering fremførte for EMD i relation til det norske forbud, jf. nærmere nedenfor. Radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 4 indeholder et forbud mod tv-reklamer for politiske budskaber som sådan i perioden fra udskrivelse af et valg og frem til, valghandlingen er overstået.

¹ LFF 2004-2005.1.38 af 20. oktober 2004, Forslag til lov om ændring af radio- og fjernsynsloven, s. 4

3. TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway

EMD's dom fra den 11. december 2008 angår spørgsmålet om, hvorvidt det generelle og absolutte norske forbud mod politiske reklamer er foreneligt med EMRK's art. 10, der beskytter ytringsfriheden. Sagen omhandlede det norske TV Vest, der i perioden fra 14. august til 12. september 2003 viste tv-reklamer for det norske parti, Rogaland Pensjonistparti, der er en lokal afdeling af Pensjonistpartiet. Disse tv-reklamer blev udsendt i forbindelse med regionalvalget i Norge. I medfør af Norges radio- og fjernsynslovgivning fra 1992² udstedte *Statens Medieforvaltning* i Norge en bøde på 35.000 NOK til TV Vest for overtrædelse af lovgivningen. TV Vest appellerede denne afgørelse til både byretten i Oslo og helt til den norske højesteret, men tabte i samtlige instanser. Herefter indbragte TV Vest og Rogaland Pensjonistparti sagen for EMD med den påstand, at det norske forbud var i strid med EMRK's artikel 10.

3.1. Hensynene bag forbuddet og staternes skønsmargin

I sin dom henviser EMD til den norske højesterets præmisser, hvor der blandt andet lægges vægt på staternes skønsmargin under EMRK. Den nationale skønsmargin giver konventionsstaterne et vist spillerum i forhold til at begrænse visse af rettighederne i EMRK herunder ytringsfriheden. I henhold til Art. 10, stk. 2 kan ytringsfriheden derfor

underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Denne adgang til begrænsning i artiklens stk. 2 giver således staten mulighed for at gøre indgreb i ytringsfriheden, hvis betingelserne om lovhjemmel, anerkendelsesværdigt formål og proportionalitet er opfyldt. I denne henseende henviste den norske regering i sit forsvar til, at forbuddet beskyttede den demokratiske beslutningsproces og den politiske og offentlige debat mod økonomisk skævvridning ved bl.a. at sikre politisk uafhængighed i tv-dækningen, begrænse den totale sum af penge der blev brugt på valgkampagner af partier og interessegrupper, og dermed gøre disse mindre afhængige af velstående donorer.³

Den norske regering var af den opfattelse, at staterne skal have mulighed for selv at afveje vigtigheden af individets ytringsfrihed i forhold til hensynet til at sikre integriteten af den demokratiske beslutningsproces i form af frie valg.⁴ Ydermere henviste den norske regering til, at der på grund af manglende europæisk konsensus på området må gælde en videre skønsmargin.⁵ Den norske regering lagde her særlig vægt på en undersøgelse fra European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)⁶, omhandlende netop politiske tv-reklamer.

² Dommen henviser til "the Broadcasting Act of 1992 and section 10-2 of the Broadcasting Regulations...section 3-1(3) of the Act.", TV Vest & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, af 11. december 2008, s. 4.

³ Se EMD's dom, "TV Vest & Rogaland Pensjonist Parti v. Norway", af 11. december 2008, para 44.

⁴ Se EMD's dom, "Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium" af 2. marts 1987, series A, no. 113, s. 23-24, para 52 og 54.

⁵ Ibid., para 51.

⁶ Background paper – Plenary, Political advertising: case studies and monitoring, Emmanuelle Machet, EPRA Secretariat, 23rd EPRA Meeting, Elsinore, Denmark, 17-19 May 2006.

Undersøgelsen fastslår, at der i Europa har været en lang tradition blandt mange vestlige europæiske stater, heriblandt Danmark, for at forbyde politiske tv-reklamer. Derimod er politiske tv-reklamer tilladt i mange øst- og central europæiske stater, såsom de baltiske stater, Polen, Ungarn og Kroatien mfl. Endvidere har Europarådet i sine anbefalinger af 9. september 1999⁷ og af 7. november 2007⁸ gennemgået den europæiske praksis og i memorandummet⁹ til anbefalingen fra 2007 bemærket, at der ikke er nogen europæisk konsensus på området. Derfor fastslås det også at;

“78. In view of the different positions on this matter, Recommendation CM/Rec(2007)... does not take a stance on whether this practice should be accepted or not, and simply limits itself to saying that if paid advertising is allowed it should be subject to some minimum rules, in particular that equal treatment (in terms of access and rates) is given to all parties requesting airtime.”¹⁰

Europarådets anbefaling indebærer således hverken en henstilling om at forbyde eller tillade politiske tv-reklamer. Det er, indenfor rammerne af artikel 10, op til den enkelte medlemsstat at afgøre, hvilke hensyn de vil lægge vægt på i forbindelse med den politiske debat.

3.2. EMD's afgørelse

Som nævnt konkluderede EMD, at det norske forbud mod politiske tv-reklamer udgjorde en krænkelse af artikel 10. EMD lagde bl.a. her vægt på, at politiske reklamer, der indeholder et rent politisk budskab, såsom det var tilfældet i TV-Vest sagen, udgør ”politiske ytringer”, som er omfattet af en særlig stærk beskyttelse. Det kræver derfor særdeles tungtvejende grunde at retfærdiggøre indgreb i sådanne ytringer i modsætning til rent kommercielle reklamer, som staterne har en meget vid adgang til at begrænse. På den anden side tildeler EMD dog en bredere skønsmargin til den norske stat, end hvad der normalt gælder for politiske ytringer. Dette skyldes den meget forskellige europæiske lovgivningspraksis for staterne i forhold til at begrænse politiske reklamer.

EMD fandt endvidere, at det norske forbud havde et anerkendelsesværdigt formål, da det bl.a. skulle sikre den demokratiske proces. Uanset den brede skønsmargin og det anerkendelsesværdige formål, skal forbuddet dog stadig være proportionalt, hvilket indebærer, at forbuddet skal stå mål med det anerkendelsesværdige hensyn og derfor ikke må være mere indgribende i ytringsfriheden end højst nødvendigt. I forhold til denne proportionalitetsbedømmelse fastslog EMD, at.

” 72. In the first place, there is nothing to suggest that the Pensioners Party fell within the category of parties or groups that were the primary targets of the disputed prohibition, namely those which, because of their relative financial strength, might have obtained an unfair advantage over those with less resources by being able to spend more on television advertising...”¹¹

For det andet fremhævede domstolen at;

“74. The Court further notes that it has not been contended that the specific advertising at issue contained elements that were capable of lowering the quality of political debate...”¹²

⁷ Council of Europe, Recommendation No. R (99) 15, af 9. september 1999.

⁸ Council of Europe, Recommendation No. CM/Rec (2007) 15

⁹ Council of Europe, Draft Explanatory Memorandum (2007) 155 add

¹⁰ Ibid., para 78.

¹¹ Se EMD's dom, “TV Vest & Rogaland Pensjonist Parti v. Norway”, af 11. december 2008, para 72.

¹² Ibid., para 74.

Domstolen påpeger, ydermere i relation til den norske regerings hensyn til tv-mediets stærke indflydelse, at;

“76. In these circumstances, the fact that the audio-visual media has a more immediate and powerful effect than other media...although an important consideration in the assessment of proportionality...could not justify the disputed prohibition and fine imposed in respect of the broadcasting of the political advertisements at issue...”¹³

EMD lægger altså vægt på, at Pensionistpartiet ikke var en stærk økonomisk spiller, at den konkrete reklame ikke havde et underlødigt indhold og overordnet set, at forbuddet og bøden ikke kan retfærdiggøres uanset tv-mediets stærke påvirkningskraft. På det grundlag konkluderede EMD, at

“78. In sum, there was not, in the Court’s view, a reasonable relationship of proportionality between the legitimate aim pursued by the prohibition on political advertising and the means deployed to achieve that aim. The restriction which the prohibition and the imposition of the fine entailed on the applicants’ exercise of their freedom of expression cannot therefore be regarded as having been necessary in a democratic society, within the meaning of paragraph 2 of Article 10, for the protection of the rights of others, notwithstanding the margin of appreciation available to the national authorities. Accordingly, there has been a violation of Article 10 of the Convention.”¹⁴

Et generelt forbud mod politiske partiers reklamer på tv er således ikke et proportionalt indgreb i ytringsfriheden, når det gælder politiske ytringer, uanset den vidt forskellige regulering af sådanne reklamer i Europa.

4. Analyse

4.1. Forbuddet mod tv-reklamer for politiske partier m.v.

EMD’s dom gav anledning til debat i Danmark, eftersom det danske forbud mod tv-reklamer er sammenligneligt med det norske. Forskningschef Oluf Jørgensen fra Danmarks Journalisthøjskole udtalte til flere medier, at dommen mod Norge ikke ville have nogen indflydelse på den danske lovgivning, da dommen ikke angik lovmæssigheden af selve forbuddet, men i stedet bødens størrelse;

“..Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har altså kun taget stilling til bødens størrelse sammenholdt med lovovertrædelsen, og ikke forholdet til politiske reklamer generelt.”¹⁵

Denne fortolkning forekommer dog ikke overbevisende, da dommen udtrykkeligt slår fast, at der er sket en overtrædelse af art. 10 i forhold til både den generelle karakter af forbuddet og bøden jf. dommens præmis 77 *“The view expounded by the respondent Government, supported by the third-party Governments, that there was no viable alternative to a blanket ban must therefore be rejected”* og præmis 78: *“The restriction which the prohibition and the imposition of the fine entailed on the applicants’ exercise of their freedom of expression...”¹⁶*. Når henses

¹³ Ibid., para 76.

¹⁴ Ibid., para 78.

¹⁵ www.markedsføring.dk, “Ekspert: Politiske tv-reklamer ikke på vej”, 15. december 2008,

¹⁶ Se EMD’s dom, “TV Vest & Rogaland Pensjonist Parti v. Norway”, af 11. december 2008, para 78.

til bødens relativt beskedne størrelse ville det da også være overraskende, såfremt en mindre bøde skulle medføre, at forbuddet mod politiske reklamer var foreneligt med EMRK artikel 10. Dommen ligger endvidere i forlængelse af EMDs dom i en sag, hvor de schweiziske myndigheder forbød en reklame udarbejdet og betalt af en dyrerettighedsorganisation. Ifølge EMD vedrørte reklamen forhold af general interesse og skulle derfor opfattes som en politisk snarere end som en kommerciel ytring, hvorfor forbuddet var i strid med ytringsfriheden.¹⁷

Det må derfor lægges til grund, at radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 3 er sammenlignelig med den norske lov i TV-Vest sagen, eftersom radio- og fjernsynsloven indeholder et tilsvarende generelt og absolut forbud mod tv-reklamer for politiske partier og bevægelser mv. i Danmark. På den baggrund må det klart antages, at den danske bestemmelse tillige vil være i strid med EMRK artikel 10. Den nærmere rækkevidde af dommen er dog ikke klar. Det vil således givetvis stadig være tilladt at regulere politiske tv-reklamer på forskellig vis. Ifølge EMDs praksis vil man således kunne opstille indholdsmæssige begrænsninger i politiske reklamer således, at de ikke må være anstødelige eller vedrøre følsomme emner som moral og religion (i sig selv tvivlsomme og vilkårlige kriterier).¹⁸ Man vil også kunne opstille regler beregnet på at sikre lige adgang for alle partier m.v. til at sende reklamer.

At EMDs dom er blevet fortolket minimalistisk demonstreres af en udtalelse fra EPRA. I 2009 holdt EPRA's fokusgruppe møde vedrørende "*Political Advertising*". EPRA's forståelse af TV-Vest dommen var, at "*small, powerless actors deserve to have their voice heard on television whenever they wish to partake in a debate of general interest.*"¹⁹

Uanset om EMD's afgørelse alene skal forstås således, at små partier uden væsentlige økonomiske ressourcer skal undtages fra generelle forbud mod politiske tv-reklamer, hvilket ikke er givet, ændrer det ikke på, at det danske forbud strider mod ytringsfriheden, da den danske lov ikke tillader selv et lille parti, bevægelse eller politisk kandidat uden væsentlige økonomiske ressourcer adgang til at reklamere på tv.

Det bør dog tilføjes, at det ikke virker hensigtsmæssigt kun at tillade mindre partier, bevægelser m.v. at udsende politiske tv-reklamer. En sådan skelnen mellem partier på baggrund af størrelse vil forekomme stærkt vilkårlig, eftersom størrelsen og styrken af de politiske partier kan variere drastisk over tid. Det vilkårlige i at lade adgangen til at reklamere på fjernsyn afhænge af en person eller organisations finansielle styrke blev også fremhævet af den dissenterende dommer i den norske Høyesterett, der fandt en sådan retstilstand "total uacceptabel".²⁰ Som uddybet nedenfor forekommer det heller ikke overbevisende at differentiere mellem de medieplatforme, som politiske partier må reklamere på.

Præmissen om, at tv er et medie, der har særlig stor indvirkning på borgernes dømmekraft, er ikke et overbevisende argument. Ifølge EMDs egen praksis skal forbud, der er afhængige af medieplatform, kunne begrundes konkret. I den ovennævnte Schweiziske sag udtalte EMD således, at:

*In the Court's opinion, however, while the domestic authorities may have had valid reasons for this differential treatment, a prohibition of political advertising which applies only to certain media, and not to others, does not appear to be of a particularly pressing nature.*²¹

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at tv-mediets særlige påvirkningskraft ikke er blevet

¹⁷ VgT Verein Gegen Tierfabrikken v. Switzerland dom af 28. juni 2001 para 70

¹⁸ Murphy v. Ireland dom af 10. juli 2000

¹⁹ EPRA, 30th Meeting EPRA meeting (Dresden, Oct. 15-16, 2009), Working Group 1 on "Political Advertising", s. 1.

²⁰ Se den norske Høyesteretts dom 12.11.2004, HR-2004-01889-A, (sak nr. 2004/686), TV Vest AS mot Staten v/ Kultur- og kirke departementet, præmis 82

²¹ VgT Verein Gegen Tierfabrikken op.cit note 17 para 74.

dokumenteret af den norske regering, i forarbejderne til radio- og fjernsynsloven eller af EMD i de tidligere afgørelser, hvor EMD har lagt vægt på tv-mediets påståede særlige karakter.

Desuden har Internettet fuldstændigt ændret medie billedet i forhold til 1990'erne, hvor EMD for første gang gjorde gældende, at tv-medier adskiller sig fra andre medieplatforme.²² I følge en rapport udarbejdet af Danmarks Statistik i 2010 er *"Danmark sammen med Holland og de øvrige nordiske lande de europæiske lande, hvor adgang til og brug af internet er mest udbredt"*.²³ Det er fuldt lovligt for politiske partier at lægge reklamer i form af tv-klip ud på Internettet eksempelvis på velbesøgte avisers hjemmesider. Sådanne tv-klip er ofte identiske med tv-reklamer og bruger således de samme virkemidler. Politiske reklamer på Internettet kan derfor siges at være fuldt ud ligeså "ensidige og direkte forsøg på at påvirke [borgernes] politiske stillingtagen" som tv-reklamer. I bemærkningerne til radio- og fjernsynsloven begrundes den større og bredere gennemslagskraft med, at man kan "bladere videre i avisen eller lukke internetvinduet". Det er en alt andet end overbevisende argumentation, da man ved tv-reklamer ligeledes kan slå over på en alternativ tv-kanal, såfremt man ikke ønsker at blive påvirket af en given reklame. Da politiske reklamer på Internettet også koster penge, kan heller ikke hensynet til at undgå koncentration af stærke økonomiske interesser i den politiske debat begrunde den forskellige behandling af politiske reklamer på tv og Internettet. Behovet for at opretholde særlige forbud mod tv-reklamer forekommer således både udokumenteret og vilkårligt og udgør således ikke et "presserende behov", der kan retfærdiggøre et sådant forbud.

4.2. Forbuddet mod tv-reklamer for politiske budskaber under valgkamp

Man kan stille spørgsmålstegn ved, om dommen også medfører, at radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 4, der forbyder politiske budskaber under valgkampe, er uforenelig med EMRK artikel 10. I de generelle bemærkninger til radio- og fjernsynsloven fremgår det, at der skal anlægges en "bred fortolkning af begrebet politiske budskaber", der er forbudt under valgkampen.²⁴ Det vil ifølge bemærkningerne også inkludere "ytringer der har til formål at påvirke opinionen generelt i en politisk retning". En så bred fortolkning, der vil ramme reklamer for ethvert politisk budskab, uanset hvor sagligt og relevant det er for den offentlige debat, harmonerer meget dårligt med den særligt privilegerede beskyttelse af politiske ytringer, som EMD gentagne gange har fremhævet vigtigheden af, jf. ovenfor. Under en valgkamp vil både specifikke og generelle politiske budskaber være allestedsnærværende både i trykte og elektroniske medier, på Internettet og på gader og stræder i form af valgplakater. Der synes ikke at være holdepunkter for at antage, at generelle politiske budskaber på fjernsyn skulle skævvride den demokratiske proces uanset, at de måtte være betalt af et parti eller en organisation.

Det bemærkes i den henseende, at den forbudte TV-reklame for Pensionistpartiet, som TV-Vest sagen omhandlede, netop blev udsendt under en valgkamp, hvilket altså ikke medførte, at reklamen kunne forbydes. Det kan derfor ikke uden videre lægges til grund, at forbuddets begrænsede tidsmæssige udstrækning gør forbuddet tilstrækkeligt afgrænset og proportionalt. Endelig gør de ovennævnte betragtninger om vilkårligheden af forskelsbehandling mellem fjernsyn og internet sig også gældende for så vidt angår § 76, stk. 4. Samlet set synes det generelle forbud mod reklamer for politiske budskaber i valgperioden at være tvivlsomt i forhold til EMRK artikel 10 grundet dets brede karakter, samt den vilkårlige skelnen mellem fjernsyn og andre medieplatforme.

5. Konklusion og anbefaling

Når henses til EMDs dom samt den vilkårlige skelnen mellem medieplatforme anbefales det

²² Purcell and Others v. Ireland, Commission's admissibility decision of 16 April 1991, application no. 15404/89, Decisions and Reports (DR) 70, p. 262 og Jersild v. Denmark dom af 23. september 1994 præmis 31

²³ Danmarks Statistik: Befolknings brug af Internet - 2010

²⁴ Forslag til lov om ændring af radio- og fjernsynsloven (Politiske reklamer og forlængelse af programtilladelser) LFF2004-2005.1.38 pkt. 2.4

derfor at ophæve det generelle forbud mod politiske reklamer i radio- og fjernsynslovens § 76, stk. 3. Endvidere må det anses for tvivlsomt, hvorvidt forbuddet mod reklamer for politiske budskaber under valgkamp er foreneligt med EMRK artikel 10, hvorfor det tillige anbefales at ophæve denne bestemmelse.