

F. t. l. vedr. radio- og fjernsynsloven

Lovforslag nr. L 38. Fremsat den 20. oktober 2004 af kulturministeren (Brian Mikkelsen)

Forslag

til

Lov om ændring af radio- og fjernsynsloven

(Politiske reklamer og forlængelse af programtilladelser)

§ 1

I lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004, foretages følgende ændringer:

1. § 76, stk. 3, ophæves og i stedet indsættes:

»Stk. 3. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger.

Stk. 4. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil af-

holdelsen af valget eller afstemningen. Er dato for valget eller afstemningen bekendtgjort tidligere end 3 måneder før afholdelsen, indtræder den reklamefri periode først 3 måneder før afholdelsen af valget eller afstemningen.«

2. I § 98 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Kulturministeren kan uanset bestemmelsen i § 60 fastsætte regler om forlængelse af programtilladelser, der er udstedt i henhold til lovens kapitel 9 før den 1. januar 2003.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2005.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed blev senest gennemgående revideret ved lov nr. 1052 af 17. december 2002 (Folketingstidende 2002-2003, Forhandlingerne sp. 1329, 2676, 2944; Tillæg A sp. 857, 939; Tillæg B sp. 263; Tillæg C sp. 174). Loven er senest ændret ved lov nr. 439 af 10. juni 2003 (Folketingstidende 2002-2003, Forhandlingerne sp. 8042, 9354, 10211; Tillæg A sp. 6495; Tillæg B sp. 1136, 1295; Tillæg C sp. 568).

Loven foreligger i sin nuværende skikkelse som lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004.

Herudover er adgangen til udsendelse af politiske reklamer reguleret i bekendtgørelse nr. 194 af 20. marts 2003 om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn. Spørgsmålet om tilladelse til udøvelse af lokal programvirksomheds varighed er reguleret i bekendtgørelse nr. 45 af 29. januar 2004 om midlertidige tilladelser til udøvelse af lokal programvirksomhed samt i bekendtgørelse nr. 104 af 18. februar 2004 om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed.

2. Politiske reklamer

2.1 Baggrund og afgrænsning

I henhold til § 76, stk. 3, i den gældende radio- og fjernsynslov må der ikke i fjernsyn udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller for religiøse bevægelser eller politiske partier.

I foråret 2003 besluttede regeringen, at forbuddet mod udsendelse af reklamer for politiske partier var for snævert, og at man ønskede at vende tilbage til den tidligere retstilstand, hvorefter der i fjernsyn ikke må udsendes reklamer for økonomiske interessegrupper samt religiøse bevægelser og politiske anskuelser.

På denne baggrund indeholder lov nr. 439 af 10. juni 2003 bl.a. en ændring af lovens § 76, stk. 3. I henhold til den vedtagne ændring må der ikke i fjernsyn udsendes reklamer for økonomiske interessegrupper

samt for religiøse og politiske anskuelser. Lov nr. 439 af 10. juni 2003 indeholder en bemyndigelse til kulturministeren til at sætte loven i kraft. Denne bemyndigelse er ikke udnyttet for så vidt angår § 76, stk. 3, om politiske reklamer.

Baggrunden for, at ændringen vedrørende udsendelse af reklamer ikke blev sat i kraft, skyldes, at det under Folketingets behandling af det pågældende lovforslag blev drøftet, om den nævnte ændring af radio- og fjernsynslovens bestemmelse om forbud mod udsendelse af reklamer for politiske anskuelser var forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed, således som denne er fortolket af Menneskerettighedsdomstolen i en dom afsagt den 28. juni 2001 i sagen VgT Verein gegen Tierfabriken mod Schweiz. Drøftelserne i Folketinget drejede sig alene om spørgsmålet om politiske partier/politiske anskuelser.

Som en følge af debatten om regulering af adgangen til at udsende reklamer med et politisk indhold og på baggrund af en konsultation af Justitsministeriet om reguleringen af disse reklamer, besluttede kulturministeren, at han ikke ville sætte den bredere bestemmelse i kraft, førend Kulturministeriet i samarbejde med Justitsministeriet havde haft lejlighed til en nærmere gennemgang af de juridiske spørgsmål, som spørgsmålet om adgangen til at regulere udsendelse af reklamer for politiske partier/anskuelser m.v. rejser i relation til de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig.

De øvrige dele af bestemmelsen blev således ikke debatteret – hverken forud for eller efter vedtagelsen af lovændringen. Da diskussionen således alene har angået spørgsmålet om politiske reklamer, og da der ikke har været rejst politisk spørgsmål om videreførelse af forbuddet mod udsendelse i fjernsyn af reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger samt religiøse bevægelser, foreslås det i nærværende lovforslag, at denne formulering videreføres, hvorimod der foreslås ændringer med hensyn til adgangen til i fjernsyn at udsende politiske reklamer.

2.2 Gældende ret

Lov nr. 1052 af 17. december 2002 om radio- og fjernsynsvirksomhed indeholder i § 76, stk. 3, følgende bestemmelse:

»§ 76.

...

Stk. 3. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller for religiøse bevægelser eller politiske partier.«

Bestemmelsen fik sin nuværende formulering i forbindelse med gennemførelsen af den mediepolitiske aftale 2002-2006. I bemærkningerne til bestemmelsen er det anført, at der med bestemmelsen er tale om en videreførelse af et gældende forbud mod at udsende reklamer for arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger samt religiøse bevægelser eller politiske partier i fjernsyn.

Den tidligere lov, jf. lovbekendtgørelse nr. 701 af 15. juli 2001, indeholdt følgende bestemmelse:

»§ 65.

....

2) ...Der må endvidere ikke reklameres for økonomiske interessegrupper samt religiøse og politiske anskuelser.

...«

Denne formulering har været benyttet siden reklamering i fjernsyn blev tilladt i forbindelse med lov nr. 335 af 4. juni 1986. Bemærkningerne til den oprindelige bestemmelse er ganske summariske og indeholder for så vidt angår politiske anskuelser ingen kommentarer om, hvad der skal forstås herved, eller hvorledes den retlige afgrænsning skal foretages. Der gives i bemærkningerne heller ikke nogen nærmere information om, hvilke overvejelser og hensyn der har ligget til grund for valget af udtrykket »politiske anskuelser«.

Bemærkningerne indeholder alene en passus om, at de regler, som kulturministeren skal fastsætte om reklamer i TV 2, skal være i overensstemmelse med EuropaRådets rekommandation om principper for reklame i tv og under hensyntagen til dels de etiske regler, der i øvrigt følges ved reklamering i Danmark, dels de regler, som findes i de lande, som Danmark normalt sammenlignes med, og hvor der udsendes reklamer i tv.

Ved lov nr. 261 af 28. april 1989 blev der i radio- og fjernsynsloven indsat et nyt kapitel, hvori reklamering i radio og fjernsyn blev reguleret generelt i modsæt-

ning til tidligere, hvor der var særregler for lokalradio, lokal-tv og TV 2. Formålet med at samle reglerne i et fælles kapitel var, at det herved klarere ville komme til at fremgå, hvilke regler der gjaldt om udsendelse af reklamer, og i hvilke tilfælde der var forskel på reglerne afhængig af hvilket medie, der var tale om.

Indtil vedtagelsen af lov nr. 261 i 1989 var det tilladt at udsende reklamer for bl.a. politiske anskuelser i såvel lokalradio som i lokal-tv. Ved vedtagelsen af lov nr. 261 blev der etableret en sondring mellem radio og fjernsyn således, at det fra da af fortsat var tilladt at udsende disse reklamer i radio, medens dette herefter ikke var tilladt i fjernsyn.

Bemærkningerne til denne lov indeholder ikke noget bidrag til forståelsen og afgrænsningen af politiske anskuelser.

Denne retstilstand og formulering af reglen har været gældende frem til vedtagelsen af lov nr. 1052 af 17. december 2002, hvor formuleringen ændredes således, at der nu bl.a. er anført politiske partier. Heller ikke bemærkningerne til denne bestemmelse indeholder fortolkningsbidrag til, hvad der skal forstås ved henholdsvis politiske partier og politiske anskuelser, eller hvorfor formuleringen blev ændret.

Bestemmelsen har indtil debatten i foråret 2003 ikke været genstand for hverken nogen nærmere retlige eller politiske overvejelser eller givet anledning til konkrete sager.

2.3 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

Artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende indhold:

»Art. 10. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, 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 tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden og 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.«

Artikel 10, stk. 1, indebærer, at enhver har ret til frit at modtage og meddele oplysninger, information og idéer. Beskyttelsen omfatter alle, både fysiske og juridiske personer. En bestemmelse om forbud mod reklamer for politiske partier eller budskaber er rettet mod fjernsynsforetagenderne. Det indebærer en begrænsning med hensyn til, hvilken slags reklame der lovligt kan sendes i reklameblokkene i fjernsyn, og dermed også en begrænsning i fjernsynsforetagendernes mulighed for at formidle information og idéer på denne måde i dette medie. Det indebærer endvidere en begrænsning i privates adgang til at booke reklamer i reklameblokkene, og dermed er der tillige tale om en begrænsning i privates adgang til at meddele information og idéer på en bestemt måde i et bestemt medie.

En begrænsning i adgangen til at udsende reklamer for politiske partier eller budskaber er på denne baggrund en indgriben i ytringsfriheden.

Under opfyldelse af de betingelser, som udtømmende er opregnet i artikel 10, stk. 2, kan en indgriben i ytringsfriheden imidlertid – på baggrund af en konkret fortolkning – være tilladelig i henhold til konventionen. I artikel 10, stk. 2, nævnes indledningsvis, at da udøvelse af ytringsfrihed medfører pligter og ansvar, kan der under visse betingelser sættes begrænsninger for ytringsfriheden.

Artikel 10, stk. 2, bestemmer derfor, at begrænsningen skal være foreskrevet ved lov og være nødvendig i et demokratisk samfund. I bestemmelsen gøres der herefter udtømmende op med, hvilke hensyn der kan være tale om ved bedømmelse af, om betingelsen om at være nødvendig i et demokratisk samfund er opfyldt. Hensynene er national sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, 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.

Ved bedømmelsen af, om begrænsningen er foreskrevet ved lov, indgår tillige, at der skal være tale om et legitimt formål – f.eks. at beskytte andres ytringsfrihed – med at indføre begrænsningen. Ved bedømmelsen af, om begrænsningen er nødvendig i et demokratisk samfund, indgår overvejelser om, hvorvidt begrænsningen er proportional i forhold til det formål, som ønskes tilgodeset, og om begrundelsen for begrænsningen er relevant og tilstrækkelig.

»Nødvendig« har også et selvstændigt indhold. For at en begrænsning skal være nødvendig og dermed tilladelig i henhold til konventionen, kræves på den ene side ikke, at det er absolut nødvendigt for samfundet,

at den pågældende begrænsning gennemføres, men det er på den anden side heller ikke tilstrækkeligt, at begrænsningen er ønskelig, fornuftig eller nyttig m.v. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol lægger vægt på, at der er tale om »a pressing social need«, hvilket nærmest vil sige, at der skal være tale om et presserende samfundsbehov.

Artikel 10, stk. 2, overlader efter sin ordlyd en vis skønsmargin til medlemsstaterne ved bedømmelsen af disse forskellige begreber og betingelser. Denne skønsmargin for medlemsstaterne kan dog være større eller mindre afhængig af indgrebs art og det samfundsområde, begrænsningen gælder for.

2.3.1 *Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol*

I en dom af 28. juni 2001 tog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stilling til en sag om politiske reklamer – VgT Verein gegen Tierfabriken mod Schweiz.

En dyrebekyttelsesforening ønskede en 55 sekunder lang tv-reklame for et budskab om, at man bør spise mindre kød af hensyn til eget helbred, dyrene og miljøet, bragt i tv. Foreningen fik tv-reklamen afvist under henvisning til, at det var ulovligt at reklamere for politiske anskuelser.

Foreningen indbragte afslaget for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med påstand om, at afslaget var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed.

Til støtte for begrænsningen i ytringsfriheden og dermed også forbuddet mod udsendelse af politiske reklamer (radio og) fjernsyn gjorde Schweiz gældende, at det skulle være med til at sikre den demokratiske proces, idet de finansielt stærke politiske kræfter derved ikke har lejlighed til – gennem tv-reklamer – at udkonkurrere de svagere. Formålet med reguleringen var således at beskytte andres rettigheder. Domstolen var enig i, at dette hensyn er ét af de hensyn, som er opregnet i artikel 10, stk. 2, om ytringsfrihed.

Domstolen gik herefter over til at prøve, om indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund. Domstolen bemærkede hertil, at ytringsfriheden er en af de grundlæggende rettigheder i et demokratisk samfund, og at indgreb/begrænsninger heri må fremføres overbevisende, og at dette især er gældende, når der er tale om politiske ytringer frem for mere almindeligt kommercielle. Domstolen bemærkede, at når der var tale om almindelige kommercielle ytringer (reklamer), var der en adgang for medlemsstaterne til at bestemme, om indgrebet er en følge af »a pressing social need«.

Domstolen fandt imidlertid ikke, at den pågældende reklame burde kategoriseres som kommerciel, men fandt i stedet, at der snarere var tale om et (politisk) indlæg i en løbende generel samfundsdebat. I en sådan situation fandt Domstolen, at der gælder snævrere grænser for den margin, som medlemsstaterne har til at bedømme, om der foreligger »a pressing social need«. Domstolen undersøgte derfor nøje spørgsmålet om, hvorvidt der forelå proportionalitet mellem formålet og de midler, som var valgt af Schweiz.

Domstolen bemærkede indledningsvis, at hensynet til tv-foretagenders uafhængighed var et legalt hensyn, og at staten var garanten for at sikre pluralisme. Domstolen fandt dog, at idet forbuddet alene gjaldt radio og fjernsyn og således ikke alle medier, gav det formodning for, at der ikke er et presserende behov for forbuddet.

Der blev endvidere lagt vægt på, at dyreværnsforeningen ikke var finansiel stærk, og at tv-stationernes uafhængighed således ikke var i fare. Efter Domstolens opfattelse ønskede foreningen at tage del i den generelle offentlige debat.

Domstolen bemærkede, at den ikke kan udelukke, at forbud mod politiske reklamer i visse situationer kan være forenelige med artikel 10. Imidlertid fandt Domstolen ikke, at Schweiz på en »relevant and sufficient manner« har demonstreret, hvorfor de generelle legale grunde, som kan tale for et forbud mod politiske reklamer, også kunne danne konkret baggrund for at begrænse dyreværnsforeningens reklame. Domstolen fandt derfor, at der var sket en krænkelse af artikel 10.

Det kræver således en konkret begrundelse at bringe et forbud mod politiske reklamer i anvendelse. Reklamer for et politisk budskab, som nyder høj grad af beskyttelse under artikel 10, kan ikke nægtes adgang til reklametid på nationalt tv, medmindre der kan gives en konkret og legitim begrundelse for, at det er nødvendigt i et demokratisk samfund at meddele afslag på en anmodning om reklametid. Dommen angiver følgende elementer, der efter omstændighederne vil kunne begrunde et afslag:

- 1) hensynet til at sikre pluralisme i mediebildet,
- 2) annoncørens finansielle styrke,
- 3) annoncørens hensigt med reklamen,
- 4) andre muligheder for at udbrede kendskabet på landsplan, samt
- 5) indholdet af reklamen.

2.4 Kulturministeriets overvejelser

Med vedtagelsen af ændringsforslaget til lov nr. 439 af 10. juni 2003 om ændring af radio- og fjernsynsloven som følge af omdannelse af TV 2/DANMARK,

hvorved Folketinget vedtog en bredt formuleret forbudsbestemmelse mod politiske reklamer, tilkendegav et flertal i Folketinget, at det gerne så, at forbuddet i radio- og fjernsynsloven rækker videre end til politiske partier. Bestemmelsen er af de grunde, der er anført foran i de almindelige bemærkninger punkt 2.1, ikke sat i kraft og bortfalder i givet fald som en følge af nærværende lovforslags vedtagelse og ikrafttræden.

Af de grunde, der er anført i punkt 2.1, angår Kulturministeriets overvejelser alene muligheden for at regulere adgangen til at udsende politiske reklamer på en måde, som bedst muligt tilgodeser Folketingets ønske, og samtidig er forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Selvom det af Domstolens afgørelse i Tierfabrikensagen, jf. foran under punkt 2.3.1, fremgår, at de enkelte stater har mulighed for at begrænse adgangen til udsendelse af politiske reklamer, indeholder Domstolens afgørelse ikke megen konkret vejledning om, hvori mulighederne består. Rækkevidden af dommen kan derfor ikke nærmere præciseres. Det ligger dog fast, at Domstolen har anerkendt, at et (snævert) forbud mod politiske reklamer i visse situationer kan være foreneligt med artikel 10 om ytringsfrihed, og det kan derfor overvejes at indarbejde en mindre udvidelse af det gældende forbud.

Da der imidlertid er betydelige vanskeligheder med at præcisere grænserne for den tilladelige indgriben i ytringsfriheden, finder Kulturministeriet, at udvidelsen skal være båret af et eller flere af de hensyn, som direkte er nævnt i konventionen.

Det foreslås herefter, at reguleringen af adgangen til i fjernsyn at udsende politiske reklamer sker ved en toleddet bestemmelse, som 1) indeholder et permanent forbud mod i fjernsyn at udsende reklamer for politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger, og som 2) indeholder et temporært forbud mod udsendelse af reklamer for politiske budskaber i en periode op til valg til politiske forsamlinger, såsom Folketinget, kommunalbestyrelser og Europa-Parlamentet samt forud for afholdelse af folkeafstemninger.

Første led af en sådan bestemmelse vil udover de politiske partier f.eks. omfatte Folkebevægelsen mod EU, Junibevegelsen, løsgængere samt lokallister/borgerlister til kommunalvalg. Ved bedømmelsen af rækkevidden af forbuddet vedrørende politiske bevægelser i første led af bestemmelsen, må der i øvrigt bl.a. lægges vægt på, om der er tale om fysiske eller juridiske personer, som er forankret i en parlamentarisk forsamling, dvs. stiller op i politiske forsamlinger ud over Folketinget. Vedrørende politiske kandidater og løs-

gængere må der lægges vægt på, om vedkommende stiller op til valg til en politisk forsamling, eller om der på anden måde kan fastslås et politisk tilhørsforhold.

Med henblik på at imødegå omgælder af forbuddet er situationer, hvor en politisk kandidat medvirker i en reklame, også selv om der ikke samtidig vises partilogo eller andre partipolitiske kendetegn, efter omstændighederne også omfattet af den skitserede bestemmelse.

Med hensyn til andet led af bestemmelsen vil konsekvensen være, at det i en periode op til valg til politiske forsamlinger samt ved afholdelse af folkeafstemninger ikke vil være tilladt at udsende reklamer for politiske budskaber. Det foreslås, at spærretiden tager sin begyndelse fra det tidspunkt, hvor valget bliver udskrevet, eller datoen for en afstemning bekendtgjort, og indtil valget henholdsvis afstemningen er afsluttet. For de valg og afstemninger, hvor datoen kendes lang tid forud, såsom valg til Europa-Parlamentet, foreslås det, at spærretiden indtræder 3 måneder før valget.

Der skal anlægges en bred fortolkning af begrebet »politiske budskaber«. Politiske budskaber omfatter herefter alle meddelelser uanset form, som har til formål at fremme tilslutningen til og påvirke opinionen i forskellige politiske spørgsmål både på det lokale, det nationale og det internationale niveau. Politiske budskaber omfatter derfor ikke blot partipolitiske spørgsmål, men også ytringer der har til formål at påvirke opinionen generelt i en politisk retning.

Forbuddet omfatter således enhver reklame for politiske budskaber fra fysiske og juridiske personer, som arbejder for at fremme tilslutning til forskellige samfundsspørgsmål og vil f.eks. betyde, at organisationer, foreninger eller lignende ikke i den reklamefri periode kan indrykke reklamer i fjernsyn, hvori der gives udtryk for organisationens eller foreningens syn på dansk politik.

Bestemmelsen omfatter også situationer, hvor politiske partier og organisationer ønsker at markedsføre bestemte produkter eller tjenester, såsom tøj, tasker, paraplyer og lignende med politiske slogans eller symboler. Andre eksempler på omfattede reklamer er reklamer for en oplysningstelefon eller web-sider om et bestemt tema, idet sådan markedsføring vil kunne opfattes som skjult reklame for et politisk budskab.

Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for reklamer i fjernsyn for bøger, aviser, tidsskrifter og lignende, så længe reklamen ikke benytter et politisk budskab i markedsføringen. Bestemmelsen er således ikke til hinder for reklamer for et historisk værk om et politisk parti eller lignende.

Reklamer indrykket af velgørenhedsorganisationer og indsamlinger til humanitære formål anses som udgangspunkt ikke som reklamer for politiske budskaber, og forbuddet må i disse situationer fortolkes mindre strengt, selvom der kan være uenighed om formålet. Det afgørende må være i hvilken grad, reklamen indeholder et klart politisk budskab.

En bestemmelse med det foreslåede indhold har først og fremmest til formål at beskytte den demokratiske proces, idet finansielt stærke kræfter med politiske budskaber herved ikke har lejlighed til via tv-reklamer at udkonkurrere de svagere. Bestemmelsen har endvidere til formål at beskytte tv-foretagendernes uafhængighed, idet foretagenderne ikke udsættes for pres af den ene eller den anden karakter fra finansielt stærke grupper i samfundet. Endelig er der hensynet til, at vælgerne ikke i fjernsyn udsættes for ensidige og direkte forsøg på at påvirke deres politiske stillingtagen.

Kravet i artikel 10, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om, at der skal være proportionalitet mellem formålet med indgrebet i ytringsfriheden og det middel, som benyttes dertil, er imødekommet ved, at forbuddet mod reklamer for politiske budskaber er begrænset til en periode op til valg til politiske forsamlinger eller ved afholdelse af en folkeafstemning.

Det forhold, at forbuddet og begrænsningen alene gælder for udsendelse af reklamer på tv-stationerne, kan begrundes i, at dette medie har en langt større og bredere gennemslagskraft end øvrige medier, hvor man eksempelvis enten kan bladere videre i avisen eller lukke internetvinduet.

En to-leddet bestemmelse med det nævnte indhold og anvendelsesområde kan affattes præcist, og forbuddet vurderes at ligge inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet forbuddet er afgrænset, og idet bestemmelsen er begrundet med hensyn, som også er beskyttelsesværdige i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Domstolens praksis.

En regel med det skitserede indhold vil endvidere relativt ubesværet kunne administreres af tv-stationerne.

3. Forlængelse af programtilladelser

3.1 Baggrunden for lovforslaget

Det fremgår af radio- og fjernsynslovens § 60, stk. 1, at programtilladelse udstedes for en bestemt periode, der maksimalt kan vare 5 år for radio og 7 år for fjernsyn. Tilladelser til networking vedrørende fjern-

synsprogramvirksomhed udstedes dog for en periode af 7 år. Det fremgår videre af lovens § 60, stk. 1, at fornyelse af tilladelsen kan ske ved periodens udløb. Eventuel fornyelse finder normalt sted på baggrund af en ansøgningsrunde med henblik på også at give nye stationer mulighed for at opnå en programtilladelse, jf. blandt andet de lokale nævns forpligtelse til i henhold til lovens § 59, stk. 1, at søge at sikre det enkelte lokale område en samlet programvirksomhed af alsidig karakter.

I henhold til § 98, stk. 1, kan programtilladelser i henhold til lovens kapitel 9 om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed, der er udstedt efter 1. januar 2003, uanset bestemmelsen i § 60 ikke række ud over den 2. marts 2004. Kulturministeren kan med hjemmel i § 98, stk. 2, fastsætte nærmere regler om fravigelse af stk. 1.

Baggrunden for den gældende § 98 var ønsket om, at en eventuel ny lokalradio- og lokal-tv-ordning kunne træde i kraft så hurtigt som muligt, og der var derfor behov for en bestemmelse, der sikrede, at det var muligt at udstede programtilladelser af kortere varighed end anført i lovens § 60. Da det ikke kunne udelukkes, at arbejdet med udarbejdelsen af nyordningen eller den politiske stillingtagen hertil kunne blive forsinket, var der givet kulturministeren adgang til at kunne fastsætte regler om fravigelse af § 98, stk. 1, jf. lovens § 98, stk. 2, der giver kulturministeren hjemmel til at fravige § 98, stk. 1. Kulturministeren kan i den forbindelse forlænge de tilladelser, der er udstedt i medfør af § 98, stk. 1. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om varigheden af tilladelser, som udstedes efter den i stk. 1 nævnte frist, såfremt der ikke er gennemført en nyordning af lokalradio- og lokal-tv-området på dette tidspunkt – eksempelvis ved at forlænge den i stk. 1 nævnte frist.

På denne baggrund udstedte kulturministeren den 29. januar 2004 bekendtgørelse nr. 45 om midlertidige tilladelser til udøvelse af lokal programvirksomhed. Bekendtgørelsen giver hjemmel til, at de lokale nævn kan forlænge de tilladelser, der er udstedt efter den 1. januar 2003, og som udløber den 2. marts 2004, til 2. marts 2005, og at tilladelser, der udstedes efter den 2. marts 2004, ikke kan række ud over den 2. marts 2005. Hermed fik de lokale nævn mulighed for at forlænge tilladelser, der er udstedt efter den 1. januar 2003, uden opslag og ansøgning.

3.2 Kulturministeriets overvejelser

I lyset af, at der over de kommende år forventes gennemført en ny lokalradio- og tv-ordning, jf. tillægsaftalen af 17. juni 2004 om en ny lokal-tv-ord-

ning, en ny tilskudsordning og en ændret nævnsstruktur og de igangværende forhandlinger om en tillægsaftale om lokalradioområdet, vil det efter Kulturministeriets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt, at der skal gennemføres en ansøgningsprocedure, når de programtilladelser, der er udstedt før 1. januar 2003, udløber, og der, jf. lovens § 98, stk. 1 og 2, samt bekendtgørelse nr. 45 af 29. januar 2004, alene kan blive tale om en ny, kortere tilladelsesperiode.

Det foreslås derfor, at de lokale nævn får mulighed for ved udløb at forlænge de programtilladelser, der er udstedt før 1. januar 2003, uden gennemførelse af en ny ansøgningsrunde. Der skabes hermed parallelitet mellem de tilladelser, der er udstedt før den 1. januar 2003, og de tilladelser, der er udstedt efter den 1. januar 2003, idet disse tilladelser vil få en fælles udløbsfrist. De lokale nævn vil fortsat have mulighed for, såfremt dette måtte findes hensigtsmæssigt, at gennemføre en ansøgningsrunde i stedet for at forlænge de eksisterende tilladelser. En ny tilladelse kan dog kun blive af kortere varighed, jf. lovens § 98, stk. 1 og 2, samt bekendtgørelse nr. 45 af 29. januar 2004. Det skal bemærkes, at en forlængelse af en tilladelse – ligesom ved udstedelse af en ny tilladelse – skal ske på baggrund af den gældende lovgivning, herunder for så vidt angår placering af sendetid. Det skal ligeledes bemærkes, at forlængelse af tilladelser som udgangspunkt skal ske på de vilkår, der er fastsat i den eksisterende tilladelse.

4. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget medfører marginale eller ingen negative eller positive økonomiske eller personaleadministrative konsekvenser for stat, amtskommuner eller kommuner.

Lovforslaget medfører marginale eller ingen administrative konsekvenser for stat, amtskommuner eller kommuner.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget medfører marginale eller ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

6. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget indeholder ikke miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Lovforslaget har forud for fremsættelsen været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

DR, TV 2/DANMARK A/S, TV 3, TV 2/Bornholm, TV 2/Lorry, TV 2/Øst, TV 2/FYN, TV SYD, TV Midt-Vest, TV 2/ØSTJYLLAND, TV 2/NORD, TvDanmark Kanal 60 A/S, IT- og Telestyrelsen, TDC, Telia/STOFA A/S, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Socialministeriet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender, Rigsrevisionen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerstyrelsen, Forbrugerrådet, ITEK, IT-Brancheforeningen, Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seerorganisationer, Dansk Journalistforbund, Forenede Danske Antenneanlæg, Danske Dagblades Forening, Danske Reklamebureauers Brancheforening, Dansk Annoncørforening, Producenterne, KODA, Gramex, Copy-Dan, Amdsrådsforeningen i Danmark, Danmarks Lokal-TV Forening, Danske Uddannelsesmedier, De lokale radio- og fjernsynsævn, Demokratiske Lokalstationer, Den Kristne Producentkomité for Lokalradio og TV, FAEM-Sekretariatet, Foreningen af Kommercielle Lokalradio og tv-stationer, Foreningen Dansk Lokal-

tv, Frederiksberg Kommune, IASTAR Danmark, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Sammenslutningen af Lokale Radio- og TV-stationer i Danmark, Værkstedssammenslutningen, Det Centrale Handicapråd, De Samvirkende Invalideorganisationer, Danske Døves Landsforbund, Dansk Blindesamfund, Landsforeningen for Bedre Hørelse, Det Danske Filminstitut, Foreningen af Danske Spillefilmproducenter, Boligselskabernes Landsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark LO, Dansk Industri, Dansk Handel og Service, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Hovedstadens Udviklingsråd HUR, Konkurrencerådet, Radio- og tv-nævnet, Danmarks Erhvervsradio og -TV A/S/Radio 24-7, Klassisk FM ApS/Gold FM ApS, Mesopotamia Broadcast Radio/Mesopotamia International og METV, Nordisk Radioreklame/The Voice, Nordisk Radioreklame/The Voice Pop FM, Radio 2, SBS Broadcast Danmark/TvDanmark, Voice of Scandinavia/Gold FM, CIAC Holding/dk4, Dan Toto/Racing Live, ViaSat A/S, Canal Digital Danmark A/S, BFE, Bryggeriforeningen, Lægemiddelstyrelsen, Sky Radio, Danmarks Afholdsforening, Foreningen TVT, Dansk Metal, Dansk Reklame Film A/S, Stig Hartvig Nielsen, HK-Stat, STOP – Scandinavian TV Organisations Against Piracy Nordic, Lægemiddelindustriforeningen, Bispebjerg Lokal-tv og Jonas Christoffersen fra Københavns Universitet.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, amter og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (politiske reklamer)

Ad stk. 3 (forbudte reklamer)

Med den foreslåede affattelse af § 76, stk. 3, videre-

føres det gældende permanente forbud om, at der i fjernsyn ikke må udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger og religiøse bevægelser.

For politiske reklamers vedkommende foreslås en ændret afgrænsning af forbudsbestemmelsens rækkevidde, idet det nuværende forbud mod i fjernsyn at udsende reklamer for politiske partier videreføres og

suppleres af et forbud mod i fjernsyn at udsende reklamer for politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger.

Om baggrund, formål og rækkevidde af bestemmelsen henvises i det hele til indholdet af punkt 2.4 i de almindelige bemærkninger.

Ad stk. 4 (temporært forbudte reklamer)

Den foreslåede bestemmelse er ny og betyder, at der indføres et midlertidigt forbud mod i fjernsyn at udsende reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelsen af valg til en politisk forsamling eller ved afholdelse af folkeafstemninger, og indtil valghandlingen eller folkeafstemningen er afsluttet.

I de situationer, hvor datoen for valg til en politisk forsamling eller afholdelsen af en folkeafstemning er bekendtgjort tidligere end tre måneder før valg eller afstemning, såsom valg til Europa-Parlamentet, foreslås det, at forbuddet indtræder tre måneder før datoen for valget eller afstemningen.

Ved bedømmelsen af, om der er tale om et politisk budskab, skal der anlægges en bred fortolkning. Politiske budskaber omfatter herefter alle meddelelser uanset form, som har til formål at fremme tilslutningen til og påvirke opinionen i forskellige politiske spørgsmål både på det lokale, det nationale og det internationale niveau. Politiske budskaber omfatter derfor ikke blot partipolitiske spørgsmål, men også ytringer, der har til formål at påvirke opinionen generelt i en politisk retning.

Forbuddet omfatter således enhver reklame for politiske budskaber fra fysiske eller juridiske personer, som arbejder for at fremme tilslutning til forskellige samfundsspørgsmål, og vil f.eks. betyde, at organisationer, foreninger eller lignende ikke i den reklamefri periode kan indrykke reklamer i fjernsyn, hvori der gi-

ves udtryk for organisationens eller foreningens syn på dansk politik.

Om baggrund, formål og rækkevidde henvises endvidere i det hele til indholdet af punkt 2.4 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 2 (forlængelse af programtilladelser)

Konsekvensen af den foreslåede ordning vil være, at en række programtilladelser samlet vil få en varighed, som rækker ud over de i lovens § 60 nævnte tilladelsesperioder på henholdsvis 5 år for radio og 7 år for fjernsyn. Det skal dog bemærkes, at den forlængelse eller den varighed, en tilladelse, der forlænges eller udstedes efter den 2. marts 2005, kan opnå, vil være væsentligt kortere end den varighed, der er omtalt i lovens § 60.

Det er tanken efter vedtagelsen af lovforslaget at udsende en revideret bekendtgørelse om midlertidige tilladelser til udøvelse af programvirksomhed. Det konkrete tidspunkt, der vil blive fastsat i bekendtgørelsen for udløbet af programtilladelser, vil afhænge af de igangværende forhandlinger om en ny lokalradioordning, herunder drøftelserne om gennemførelse af en replanlægning af frekvensanvendelsen på FM-båndet. Efter omstændighederne kan der blive tale om forlængelse af alle tilladelser eller af særlige kategorier af tilladelser, eksempelvis såfremt det beslutes, at en nyordning på lokalradioområdet skal træde i kraft på et andet tidspunkt end nyordningen på lokal-tv-området.

Om forslagets baggrund, formål og rækkevidde henvises til de almindelige bemærkninger punkt 3.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2005.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

§ 76. Der må ikke udsendes reklamer for tobaksprodukter eller for varer, der fortrinsvis benyttes i forbindelse med tobaksrygning, jf. lov om forbud mod tobaksreklame m.v.

Stk. 2. Der må udsendes reklamer for lægemidler og sundhedsydelse efter reglerne i lov om lægemidler og lov om reklamering for sundhedsydelse.

Stk. 3. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller for religiøse bevægelser eller politiske partier.

§ 98. Programtilladelser i henhold til lovens kapitel 9, som er udstedt efter 1. januar 2003, kan uanset bestemmelsen i § 60 ikke række ud over den 2. marts 2004.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om fravigelse af stk. 1.

Lovforslaget

1. § 76, stk. 3, ophæves og i stedet indsættes:

»Stk. 3. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for eller fra arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger.

Stk. 4. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen. Er dato for valget eller afstemningen bekendtgjort tidligere end 3 måneder før afholdelsen, indtræder den reklamefri periode først 3 måneder før afholdelsen af valget eller afstemningen.«

2. I § 98 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Kulturministeren kan uanset bestemmelsen i § 60 fastsætte regler om forlængelse af programtilladelser, der er udstedt i henhold til lovens kapitel 9 før den 1. januar 2003.«

Til lovforslag nr. L 38. Skriftlig fremsættelse (20. oktober 2004)

Kulturministeren (Brian Mikkelsen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af radio- og fjernsynsloven (Politiske reklamer og forlængelse af programtilladelser)

(Lovforslag nr. L 38).

Lovudkastet indeholder to elementer. For det første en ny formulering af reglerne om udsendelse af politiske reklamer i fjernsyn og for det andet en justering af reglerne om lokal programvirksomhed.

Med hensyn til reklamer foreslås det, at regulering af adgangen til at udsende politiske reklamer sker ved en to-leddet bestemmelse, som 1) indeholder et permanent forbud mod i fjernsyn at udsende reklamer for politiske partier, politiske bevægelser, valgte medlemmer samt opstillede politiske kandidater til politiske forsamlinger, og som 2) indeholder et temporært forbud mod udsendelse af reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen har fundet sted. Den reklamefri periode kan dog ikke overstige 3 måneder.

Forslaget skal ses i forlængelse af, at der i sommeren 2003 blev rejst tvivl om, hvorvidt et af Folketinget vedtaget forbud mod udsendelse af reklamer for politiske anskuelser var foreneligt med indholdet af Den Europæiske Menne-

skerettighedskonventions artikel om ytringsfrihed.

Den bestemmelse, som nu foreslås, vurderes – således som den gældende retstilstand er indrettet – at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser og imødekommer samtidig efter min opfattelse Folketingets ønske om en bredere forbudsbestemmelse mod udsendelse af politiske reklamer i fjernsynet.

Andet led af lovforslaget har til hensigt at gøre det muligt for de lokale radio- og fjernsynsnavn – i forbindelse med gennemførelse af en ny lokal radio/tv-ordning – at forlænge tilladelser til lokal programvirksomhed udstedt før 1. januar 2003 uden ansøgningsrunde, således at alle programtilladelser fremover enten kan forlænges ved det lokale nævns beslutning herom eller – som hidtil – kan forlænges efter opslag og ansøgning, uanset hvornår tilladelsen er udstedt.

Baggrunden herfor er, at det efter Kulturministeriets opfattelse ikke er hensigtsmæssigt, at der skal gennemføres en ansøgningsprocedure, når de programtilladelser, der er udstedt før 1. januar 2003, udløber, og der – på baggrund af den kommende lokalradio- og lokal-tv-ordning – alene kan blive tale om en ny, kortere tilladelsesperiode. Der skabes hermed parallelitet mellem de tilladelser, der er udstedt før den 1. januar 2003, og de tilladelser, der er udstedt efter den 1. januar 2003.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget med bemærkninger, skal jeg anbefale lovforslaget til Folketingets hurtige og velvillige behandling.”