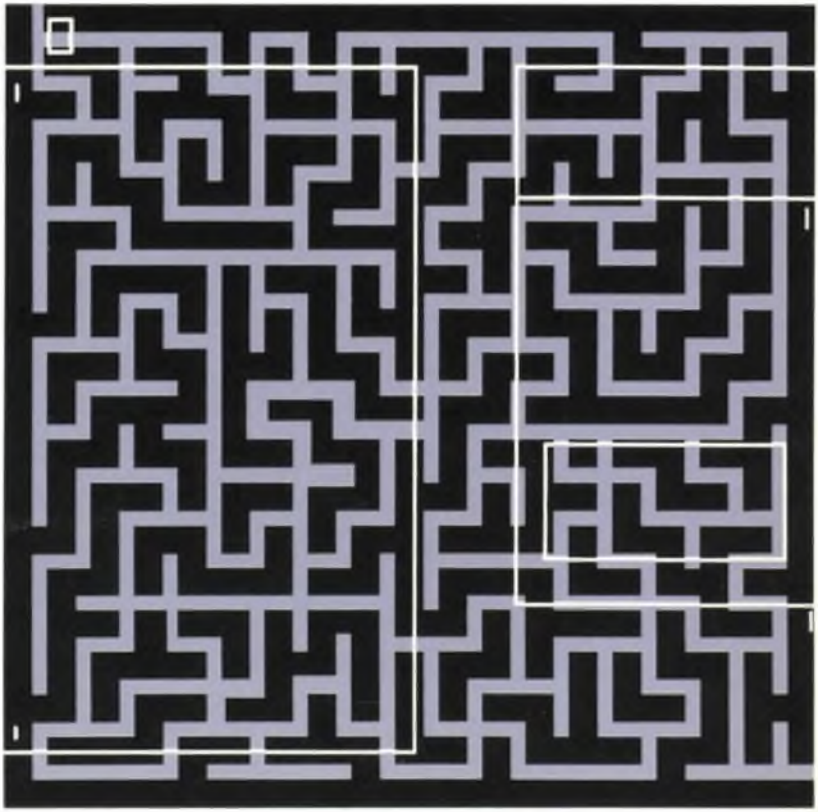
NILS EIVIND RISVAND

SATELLITTFJERNSYN OG NORSK RETT

MERETE (3) IV



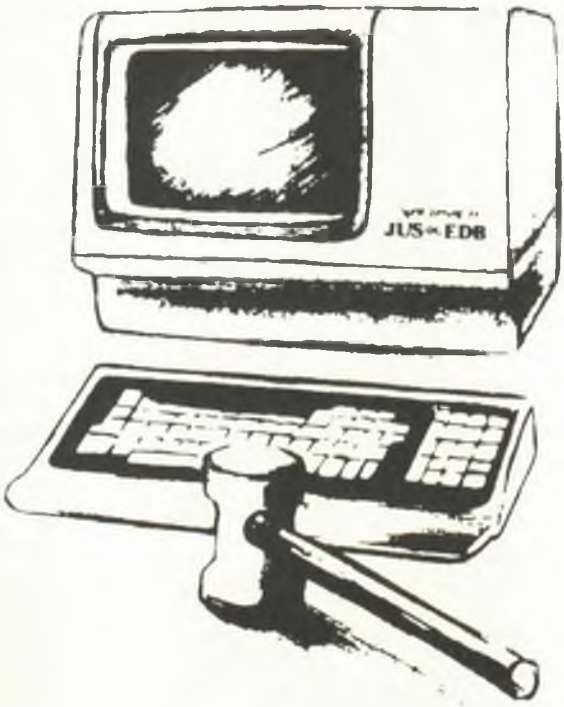
COMPLEX 7/94
INSTITUTT FOR RETTSINFORMATIKK

TANO

Hovedkontor: Rosenholmvn. 25, 1410 Kolbotn, tlf. (66) 99 80 00
Bergen: Øvre Kråkenes 17, tlf. (05) 12 08 00
Stavanger: Professor Olav Hanssens vei 13, tlf. (04) 87 70 00
Trondheim: Vestre Rosten 81, tlf. (07) 88 00 00

Norsk forening for JUS og EDB

Postboks 6728, St. Olavs plass, 0130 OSLO
Postgiro 0813 5139654 Bankgiro 8200.42.49727



Foreningen står bl.a. for
salget av CompLex-heftene

CompLex nr 7/94

Institutt for rettsinformatikk
Postboks 6702 St Olavs plass
0130 Oslo

Nils Eivind Risvand

Satellittfjernsyn og norsk rett

MERETE (3) VI

Rapporten baserer seg på
et prosjekt gjennomført med støtte fra Norges forskningsråd (NAVF)

TANO

ISBN 82-518-3302-7

Institutt for rettsinformatikks utgivelser i skriftserien CompLex er støttet av:

Den norske Advokatforening
Lovdata
Kopinor

Fotografisk opptrykk ved
Engers Boktrykkeri A/S, Otta 1994

FORORD

"Satellittfjernsyn og norsk rett" ble levert som spesialfagsavhandling ved det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, høsten 1994. Prosjektet er foreløpig siste del av et større medierettslig program ved Institutt for rettsinformatikk.

I prosjektperioden har jeg vært ansatt som vitenskapelig assistent ved instituttet og lønnet av Norges forskningsråd.

Jeg ønsker å takke min veileder, professor Jon Bing, samt stipendiat Finn Arnesen ved Senter for Europarett og stud jur Kjell Torkelsen, som begge har lest igjennon hele eller deler av manuskriptet og bidratt med nyttige kommentarer.

September 1994

Nils Eivind Risvand

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING

1.1. Bakgrunnen for prosjektet

Denne fremstilling har sin bakgrunn i de siste års utvikling innen fjernsynssektoren.

Lenge var den rettslige reguleringen av fjernsynssendingers *innhold* i hovedsak ansett som et nasjonalt anliggende. Frem til tidlig på 1980-tallet var fjernsynssendinger stort sett beregnet på mottakere i ett og samme land. Det forekom at sendinger kunne mottas i nabostater, men det var i Europa ingen fjernsynsselskaper av betydning som bevisst rettet seg mot publikum utenfor selskapets hjemland.

I løpet av de siste 10-15 år har fjernsynsmediet gjennomgått en rivende og stadig akselererende utvikling - både teknisk og økonomisk. Bruken av satellitter i kringkastingsøyemed har gitt fjernsynet et langt større spredningspotensiale. Fjernsynsprogrammer kan nå distribueres til hele kontinenter samtidig. Dermed har fjernsynet beveget seg fra å være et nasjonalt til å bli et internasjonalt medium. Parallelt med denne utviklingen - og delvis på grunn av den - har *fjernsynsreklamen* fått et stadig større omfang og en stadig større økonomisk betydning.

Både den tekniske og den økonomiske siden av utviklingen har aktualisert nye rettslige problemstillinger. Langt på vei har også disse forflyttet seg til det internasjonale plan. Som en direkte følge av den ovennevnte utvikling er det i Europa blitt utarbeidet to multilaterale avtaler om grenseoverskridende fjernsyn. Norge har nå ratifisert begge disse: De europeiske fellesskapers fjernsynsdirektiv[1] (gjennom EØS-avtalen) og Europarådets fjernsyns-

[1]Direktiv nr. 89/552/EØF om fjernsynsvirksomhet, kunngjort i EF-tidende nr. L 298/89 s. 23. Direktivet er integrert i EØS-avtalen (vedlegg X nr. 1), og gjelder "på like vilkår" også for de av EFTA-statene som har ratifisert EØS-avtalen. Direktivet vil i det følgende bli betegnet som "EF-direktivet" (ikke EU), ettersom det er vedtatt med hjemmel i traktaten om Det europeiske fellesskap. Ifølge Europakommisjonens Delegasjon i Norge er dette fortsatt den korrekte betegnelsen.

konvensjon.[2] Dette skaper en ny rettskildesituasjon, og gjør rettsspørsmålene mer kompliserte enn tidligere.

1.2. Problemstillingene

Det følger av forrige avsnitt at fjernsynssendinger kan ha tilknytning til en rekke land samtidig. Et kringkastingsselskap kan f. eks. ha sitt hovedkontor, sin redaksjon og sin oppsendingsstasjon (jfr. kapittel 2) i tre forskjellige land. Mottakerområdet kan være et enkelt fjerde land (såkalt rettede sendinger) eller for den saks skyld hele Europa.

I slike tilfeller oppstår spørsmålet om hvem som har myndighet til å regulere sendingene: Hvilket lands rettsordning skal legges til grunn i vurderingen av om fjernsynssendingen er lovlig? Er det hovedkontorets, redaksjonens eller oppsendingsstasjonens plassering som avgjør, eller kan kringkastingsselskapet pålegges å følge reglene i staten(e) der sendingene mottas?

Siktemålet med denne fremstilling er å avklare disse lovvalgsspørsmålene, dvs. å avklare hvilket lands rett som kommer til anvendelse. Det vil bli forutsatt at Norge er et av de land fjernsynssendingen har tilknytning til, slik at hovedproblemstillingen blir når *norsk rett* skal legges til grunn for vurderingen av om en sending er lovlig.

Et eksempel kan illustrere spørsmålenes betydning. Fjernsynsselskapet TV3 er svenskeid, har hovedkontor og oppsendingsstasjon i Storbritannia, og har redaksjoner og forretningskontorer i alle de skandinaviske land. Selskapet retter dessuten sine sendinger mot Skandinavia (TV3 sender delvis samsendinger og delvis ulike (parallelle) programmer til Norge, Sverige og Danmark, reklameinnslagene er som hovedregel forskjellige også under samsendinger). Her kan en tenke seg både norsk, svensk, dansk og engelsk rett lagt til grunn. Løsningen får stor betydning ettersom lovgivningen i de fire land er forskjellig. Blant annet er britiske reklamebestemmelser langt mer liberale enn de gjeldende skandinaviske, f. eks. hva gjelder alkoholreklame.

For fjernsynssendinger der norsk rett i utgangspunktet *ikke* kommer til anvendelse, oppstår en sekundær problemstilling. Det kan da spørres i hvilken grad norske myndigheter har adgang til å regulere en eventuell videreformid-

^F^F

ling av slike sendinger i Norge. Dette kan f. eks. være ønskelig dersom sendingene har et innhold som strider mot norsk lov.

Begge de skisserte problemstillinger vil bli drøftet med utgangspunkt i kringkastingslovens[3] og de to europeiske avtaleverkenes bestemmelser om lovvalgsspørsmål og jurisdiksjonskompetanse.

1.3. Avgrensninger og presiseringer

Det er nødvendig innledningsvis å avgrense fremstillingens omfang.

Prosjektet vil for det første bli begrenset til å omhandle *fjernsyn*. Andre former for kringkasting eller telekommunikasjon vil ikke bli behandlet.[4] Rekkevidden av begrepet fjernsyn vil heller ikke bli diskutert: Det vil bli forutsatt at det foreligger en fjernsynssending i enhver rettslig forstand (både etter de to europeiske avtaleverkene og etter norsk rett). Det vil også bli forutsatt at sendingene kvalifiserer som kringkasting, jfr. kringkl. § 1-1, 1. ledd. I praksis vil dette normalt være uproblematisk.[5]

Videre vil prosjektet bli begrenset til det en kan kalle fjernsynssendingers *innhold*. Noe forenklet kan det sies at avhandlingens tema er det ferdige audiovisuelle produkt som sendes ut fra kringkastingsselskapene. Rettslige spørsmål knyttet til den tekniske delen av fjernsynsmediet vil følgelig ikke bli behandlet. Det avgrenses også mot de opphavsrettslige spørsmål som kan oppstå ved formidling av fjernsynssendinger.

[3]Lov om kringkasting 4. desember 1992 nr. 127

[4]Om hva som inngår i begrepet kringkasting, se Nils Kr. Einstabland, Kringkastingsbegrepet, CompLex 2/92, Oslo 1992.

[5]Etter kringkastingsloven kvalifiserer en utsending som kringkasting bare dersom den er "ment til å mottas direkte av allmennheten", kringkl. § 1-1, 1. ledd. Både direktivet og konvensjonen har liknende allmennhetskriterier.

Dessuten vil fremstillingen bli begrenset til å ta for seg de *materielle rettsspørsmål*. Eksempelvis vil problemstillinger knyttet til håndheving av reglene ikke bli tatt opp, ei heller spørsmål om sanksjoner eller straff overfor selskaper som krenker norsk rett.

1.4. Fremstillingen videre

Fremstillingen er delt i seks kapitler. Kapittel 2 inneholder en teknisk beskrivelse av prosessen når fjernsynssendinger formidles fra avsender til mottaker. I kapittel 3 følger en kort presentasjon av de nye rettskildene i norsk kringkastingsrett: EFs fjernsynsdirektiv og Europarådets fjernsynskonvensjon, samt litt om rangforholdet mellom disse regelsettene.

Fremstillingens hoveddel er drøftelsen av de materielle lovvalgsspørsmål. I kapittel 4 vurderes lovvalgsbestemmelsene i kringkastingsloven og de to europeiske avtaleverkene. Ut fra disse oppstilles hovedreglene om norsk kringkastingsretts anvendelsesområde. I kapittel 5 drøftes deretter i hvilken grad norsk rett kommer til anvendelse når det er snakk om videreformidling av sendingene.

Det vil i begge kapitler bli lagt størst vekt på fremstillingen av de internasjonale regelverkenes bestemmelser. Det vil bli gjort relativt inngående rede for de av bestemmelsene som har betydning for norsk retts anvendelsesområde. Jeg vil også undersøke i hvilken grad norsk rett er i samsvar med de krav som fremgår av de internasjonale avtaleverkene.

I kapittel 6 vurderes en spesiell problemstilling som oppstår ved videreformidling av sendinger. For det som kalles "rettet reklame" har Europarådskonvensjonen og EF-direktivet forskjellige regler, og det kan spørres om EØS-retten her åpner for at konvensjonens regler kommer til anvendelse ved siden av direktivets bestemmelser.

2. FJERNSYNSSENDINGEN - TEKNISK OG RETTSLIG

I dette kapittel skal behandles den tekniske gjennomføring av prosessen når fjernsynssendinger distribueres fra kringkastingsselskapet til mottakergruppen.

Det kan sondres mellom to hovedtyper distribusjon: Jordbundet overføring (2.2.) og satellittoverføring (2.3.). I avsnitt 2.4. behandles grensen mellom sending og videresending, et skille som også har stor rettslig betydning.

2.1. Frekvensspørsmål

Fjernsynssendinger distribueres som elektromagnetiske bølger. Disse bølgenes egenskaper, f.eks. hvor avanserte signaler de kan formidle, avhenger av deres frekvens. Med frekvens menes svingninger pr. tidsenhet.[6]

Fjernsynssignaler består av store mengder informasjon. Kun bølger med høy frekvens kan formidle all denne informasjonen samtidig. Dette har betydning i tre henseende. For det første må fjernsynssendinger formidles i de høyfrekvente båndene: VHF (very high frequency), UHF (ultra high), SHF (super high), eller EHF (extremely high). For det andre har bølger i disse frekvensområdene relativt kort rekkevidde. Dette gjør at langdistanseformidling blir vanskeligere, jfr. avsnitt 2.2. Og for det tredje fører de store informasjonsmengdene til at det legges beslag på en merkbar del av frekvensspekteret.

Det sistnevnte forsterkes av det faktum at fjernsynssignaler ikke bør formidles på samme eller nær tilstøtende frekvenser. Det vil da bli gjensidige forstyrrelser som ødelegger sendingenes tekniske kvalitet. Dette gjelder også der samme TV-kanal har flere sendere, som f. eks NRK. Sendere som kan tenkes å nå frem til samme områder, bør for å unngå interferens ikke sende på samme frekvens.

[6]Frekvens måles i Hertz (Hz). 1 Hz = 1 svingning pr. sekund.

Det totale frekvensbehov er derfor meget stort. Antallet frekvenser som er til rådighet, er imidlertid begrenset. Frekvensspekteret betraktes som en naturressurs, og er gjenstand for internasjonale avtaler.

Dette skjer først og fremst ved de såkalte WARC-konferansene (World Administrative Radio Conference). Ved disse konferansene fastsettes og revideres bestemmelser om all utnyttelse av radiospektrene på global basis. Det er avsatt egne frekvensbånd til forskjellige kommunikasjonsformer som kringkasting, telefon etc. Kringkastingsbåndet er fra 11.7 til 12.5 GHz.[7]
Satellittkringkasting ble behandlet på en egen konferanse i 1977, der det ble oppnådd enighet om satellittposisjoner og foretatt frekvenstildelinger for hvert enkelt land. Avtalene herfra er senere endret noe. Norge har nå fått tildelt frekvenskapasitet til fem landsdekkende fjernsynskanaler. Disse dekker i praksis hele Norden.

2.2. Jordbundet overføring

Med jordbundet overføring forstås spredning av fjernsynssignaler gjennom jordfaste installasjoner. I dagens situasjon vil det si at alle aktuelle overføringsmåter, med unntak av satellitt, er jordbundet overføring.

Jordbundet overføring kan skje på tre ulike måter: (1) Ved spredning gjennom eteren ved en kjede av sendere og frekvensomformere, (2) ved hjelp av radiolinje, og (3) gjennom langdistansekabel.

Spredning av fjernsynssignaler i Norge har helt siden oppstarten av regulære TV-sendinger i 1960, hovedsaklig skjedd gjennom et landsomfattende nett av *hovedsendere og omformere*.[8]

Formidlingen skjer ved at hovedsenderne sprer signalene trådløst over eteren. Omformerne mottar dem og videresender på en annen frekvens. Signalene kan så mottas direkte av den enkelte seer. Det er også mulig med lange rekker av omformere, men den tekniske kvaliteten vil da avta noe for hvert ledd.

[7]Kringkasting skjer imidlertid i stor utstrekning også over kommunikasjonssatellitter (se avsnitt 2.3.). Disse sender på området fra 10.95 til 11.7 GHz (1 GHz = 1 million Hz).

[8]Det er nå i Norge i drift 44 hovedsendere og godt over 2000 frekvensomformere. Dette gir NRK en dekning på over 99.5 % av Norges befolkning.

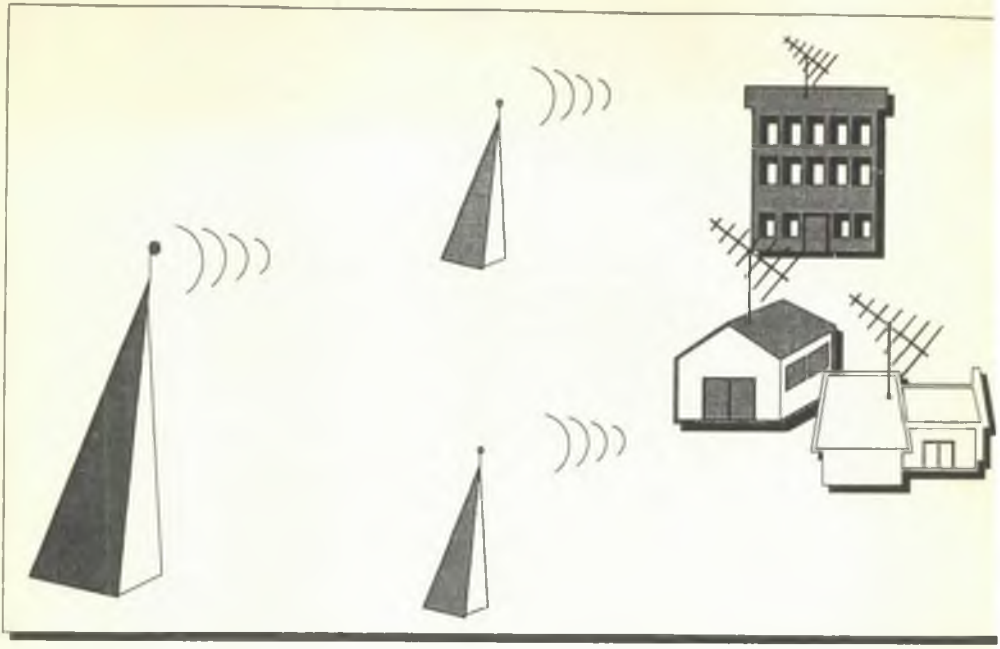


Fig. 1. Formidling ved sendere og frekvensomformere.

Den andre hovedformen for jordbundet overføring er *radiolinje* (link). En radiolinje kan beskrives som en kjede stasjoner der signalene sendes fra stasjon til stasjon bortover kjeden. Radiolinjestasjonene har antenner som samler signalene til en tynn stråle. Denne siktes så inn mot nabostasjonen i kjeden. For å oppnå en skarp stråle, må en bruke radiobølger med meget kort bølgelengde (høy frekvens).

Det er i Norge utbygd et stort radiolinjenett som følger kysten.[9] Dette nettet brukes til langdistansetransport fra kringkasteren ut til kringkastingssenderne (hovedsenderne), jfr. over. Signalene sendes da til hovedsenderen som siste ledd i kjeden. Radiolinjenettet er også viktig for programtransport som ikke er kringkasting, f. eks transport av reportasjer fra lokalredaksjon til TV-selskapets hovedredaksjon.

[9]Det norske systemet er et av de største sammenhengende radiolinjenett i Europa, og har over 650 stasjoner.

En tredje form for jordbundet overføring er *kabel*. Kabel har til nå kun hatt praktisk betydning ved kortdistanseoverføring, typisk fra fellesantenne inn til de enkelte abonnenter/seere. Til nå har langdistanseoverføring av fjernsynssignaler gjennom kabel ikke vært gjennomført utover forsøksstadiet. De såkalte fiberoptiske kablene kan imidlertid endre dette. Disse kablene har egenskaper som gjør at signalene kan sendes over lange avstander uten å svekkes. De har i tillegg stor kapasitet mht. kanalbredde.

En overgang til overføring gjennom kabel vil ha den fordel at det ikke oppstår kapasitetsproblemer som ved fri utsending. Å bygge ut større nett med fiberoptiske kabler vil imidlertid bli meget kostbart og er neppe aktuelt i overskuelig fremtid.

2.3. Satellittoverføring

Den første kunstige satellitt[10] ble skutt opp av Sovjetunionen i 1957. *Kommunikasjon* ved hjelp av satellitt ble forsøksvis igangsatt allerede året etter. Allerede tidlig på 1960-tallet var de første kommunikasjonssatellitter i drift. Den første direktesendende kringkastingssatellitt (Direct Broadcasting Satellite - DBS), den japanske Yuri-2A, ble likevel ikke skutt opp før i 1984. Da hadde det imidlertid i flere år vært mulig å motta fjernsynsprogrammer fra kommunikasjonssatellitter.

I kringkastingsretten var det tidligere et skille mellom kringkastings- og kommunikasjonssatellitter. Hovedforskjellen mellom de to satellitt-typene er at de sender i hvert sitt frekvensbånd: Kommunikasjonssatellittene sender i telefrekvensbåndet (10,9 til 11,7 GHz), mens kringkastingssatellittene sender i kringkastingsfrekvensbådet (11,7 til 12,5 GHz).

Skillet hadde også rettslig betydning: Det var kun sendinger "på frekvenser avsatt til kringkastingsformål" som etter kringkastingslovens legaldefinisjon kvalifiserte som kringkasting. Sendinger fra kommunikasjonssatellittene falt således utenfor kringkastingsbegrepet. Det såkalte frekvenskriteriet ble etterhvert ansett lite hensiktsmessig og ble opphevet i 1989.

[10]Satellitter er legemer som beveger seg i lukket bane rundt en planet. Det finnes både naturlige satellitter (måner) og kunstige satellitter. Med kunstige satellitter forstås satellitter skutt opp fra jorden.

Kringkasting over satellitt starter med at fjernsynssignalene overføres fra bakke til satellitt. Denne overføringen kalles *opplink*. Opplink til satellitt skjer fra egne, særskilt konstruerte bakkestasjoner.[11] Prosessen minner mye om radiolinjeoverføring: Selve overføringen skjer ved at store, lyskasterlignende antenner konsentrerer strålen og sikter den inn mot satellitten. Også her må overføringen skje på svært høye frekvenser for å oppnå en tilstrekkelig skarp stråle. Overføringen fra kringkasteren til opplinkstasjonen skjer også normalt ved radiolinje.

Satellitter for telekommunikasjon og kringkasting kjennetegnes ved at de er *geostasjonære*. Det vil si at de er geografisk stasjonære, eller stillestående i forhold til jordkloden. Dette oppnås ved at satellittene plasseres i en bane der den får en omløpshastighet og omløpsretning lik jordens.[12]

Det er bare en slik geostasjonær bane. Denne går rundt ekvator, der jordens tyngdekraft påvirker satellitten like mye fra både Nord- og Sydpolen.[13] Ved en bestemt høyde - ca 35800 kilometer over jordoverflaten - er banens hastighet akkurat lik jordens omløpshastighet.[14] Dette er den geostasjonære banen.

[11]Televerket driver en større opplinkstasjon i Nittedal. Denne brukes både til programtransport (f. eks fra NRKs lokalkontorer til NRK sentralt) og til regulær kringkasting.

[12]En satellitt i bevegelse i forhold til jorden kan ikke alene brukes til kringkasting. Satellitter i ikke-geostasjonære baner vil stadig bevege seg "bak" jordkloden i forhold til mottakerstedet, og derfra vil signalene ikke nå fram. Dessuten må mottakerens antenner hele tiden rettes inn mot satellitten også når den er på "riktig side" av jordkloden.

[13]Det at den geostasjonære banen går ved ekvator, gjør at mottak blir vanskeligere jo lenger nord en kommer. I polarområdene vil det være umulig å motta satellittfjernsyn.

[14]Jorden roterer rundt sin egen akse med en fart på en omdreining pr. døgn. Satellitter i den geostasjonære banen må holde en fart på ca. 11000 km/t for å holde følge.

Årsaken til at det bare er en geostasjonær bane, er at alle baner har sin spesielle hastighet. Denne hastigheten må satellittene ha for å forbli i banen. Går satellitten for sakte, vil den trekkes inn mot jordkloden. Går den for fort, vil den forlate banen og forsvinne ut i verdensrommet. For satellitter i lav høyde over jorden er tiltrekningskraften fra jorden meget sterk. Satellitten må da ha en svært høy hastighet for at sentrifugalkraften skal kunne holde tyngdekraften i sjakk. I større høyde blir tyngdekraftens påvirkning fra jorden, og dermed også banehastigheten, mindre. Bare i den geostasjonære bane er banehastigheten akkurat lik jordens omløpshastighet.

I den geostasjonære banen plasseres satellittene på rekke og rad. De nøyaktige posisjoner er bestemt av internasjonale avtaler. Posisjonene fastsettes i grader i forhold til 0-meridianen - eksempelvis har Televerkets "Thor"-satellitt posisjonen 1 grad vest. Disse posisjonene må holdes med en nøyaktighet på 0.1 grad, noe som tilsvarer et avvik på ca. 73 kilometer. Innenfor hver slik posisjon kan det imidlertid plasseres flere satellitter.

Satellittens senderdel er *transponderen*. En transponder tar imot signalene fra jorden, omformer frekvensen og sender signalet ned til jorden igjen på en ny frekvens. En satellitt kan formidle like mange kanaler som den har transpondere.

Transponderen består av en antenne, mottaker/frekvensomformer og sender. Antennen fanger opp signalene fra jorden. Mottakeren forsterker disse signalene og "blander" dem ned til en såkalt mellomfrekvens. I senderdelen blandes mellomfrekvenssignalene opp igjen til den endelige utsendingsfrekvens. Via en effektforsterker og en senderantenne sendes signalene så tilbake i retning jorden. Moderne sendere har det såkalte vandrebølgerøret (Travelling Wave Tube Amplifier) som sin viktigste komponent. Dette røret har den egenskapen at det kan behandle svært høye frekvenser og effekter samtidig.

Overføringen ned igjen - fra satellitt til bakke - kalles *nedlink*. Det var tidligere en komplisert affære å konstruere jordstasjonsantenner og sikte dem inn på en bestemt satellitt. I løpet av det siste tiåret har imidlertid parabolantennene blitt allemannseie. Disse rettes automatisk inn mot satellittene og har blitt både enkle i bruk og rimelige.

Satellittenes transpondere har dessuten fått større sendestyrke. Dette har gitt satelittene både et større *dekningsområde* og en større sendestyrke i de sentrale mottaksområdene. Sterkere signaler fører til at det er tilstrekkelig med mindre antenner for å motta dem. Avansert konstruerte senderantenner kan nå forøvrig få mottaksområdet til grovt å følge visse landområder. Dette har gitt bedre muligheter til å rette sendinger mot bestemte land, jfr. kapittel 6.

Totalt tar hele prosessen - overføring fra jordstasjon til satellitt og ned igjen - ca. 0.2 sekunder. Fjernsynsprogrammene når altså seerne noe forsinket.

2.4. Grensen mellom sending og videresending

Det går et skille i kringkastingsretten mellom såkalt originær kringkasting og videresending.

Med originær kringkasting forstås den første, opprinnelige utsending av et fjernsynsprogram. Videresending foreligger når et allerede utsendt program mottas og distribueres videre et annet sted. Et typisk eksempel er TV3s sendinger. Disse sendes ut via satellitt fra Storbritannia (originær utsending). Deretter mottas og videredistribueres de i norske kabelnett (videreformidling).

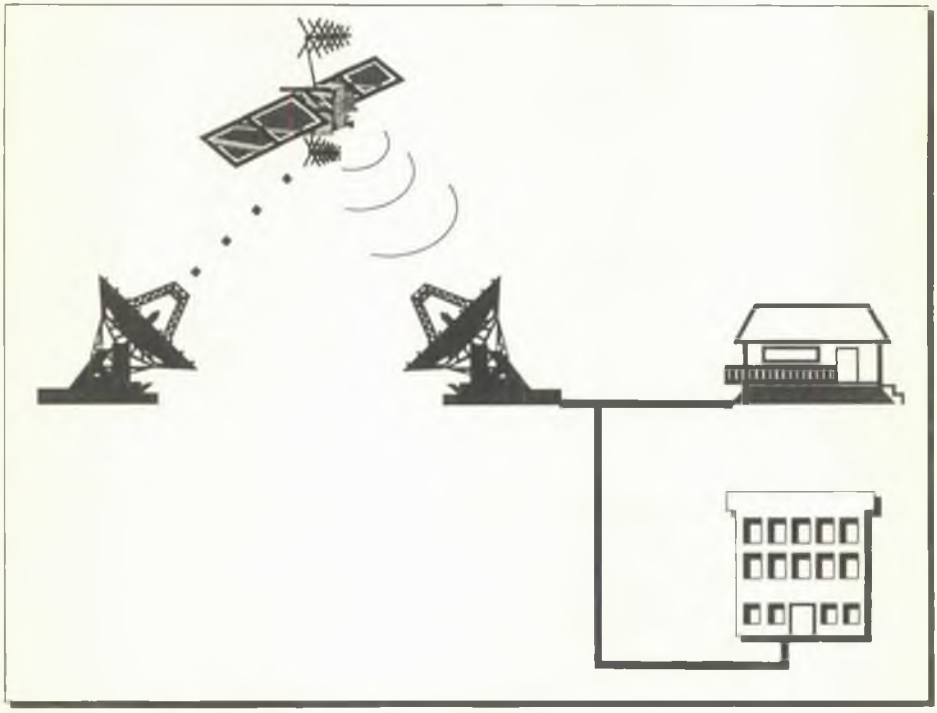


Fig. 2. Sending og videresending

Skillet mellom sending og videresending har stor rettslig betydning. I Norge krever originær kringkasting konsesjon (kringkl. § 2-1, 1. ledd, jfr. definisjonen i § 1-1, 1. ledd). Videresending av lovlig kringkasting i kabelnett er derimot fritt dersom videresendingen skjer "samtidig og uendret" (kringkl. § 4-2). Det er derfor nødvendig å kjenne hvor grensen går mellom de to begrepene.

Også EF-direktivet og Europarådskonvensjonen skiller mellom sending og videresending. EF-direktivet definerer begrepet "fjernsynssending" slik (artikkel 1):

> I dette direktiv menes med
> a) Fjernsynssending, førstegangsutsending over tråd eller med radiobølger, også via satellitt, i ukodet eller kodet form, av fjernsynsprogrammer beregnet på allmennheten. Begrepet omfatter overføring av programmer mellom foretak for videresending til allmennheten. Det omfatter ikke kommunikasjonstjenester som på individuelt anrop formidler informasjon eller andre meldinger, f. eks. telefaxtjenester, elektroniske databanker og andre lignende tjenester.

Europarådskonvensjonen definerer begrepet "sending" (art. 2):

> For denne konvensjons formål betyr:
> a. "Sending"; Den opprinnelige utsending av programtilbud i fjernsyn via jordbunden sender, kabel, satellitt av ethvert slag, kodet eller ukodet, for mottak av allmennheten. Begrepet omfatter ikke individuelle kommunikasjonstjenester.

Konvensjonen definerer også hva som er videresending:

> b. "Videresending"; mottak og samtidig sending, uansett hvilke tekniske middel som benyttes, av fullstendige og uendrede programtilbud eller viktige deler av slike tilbud som sendes av kringkastere for mottak av allmenheten.

Definisjonene over bidrar imidlertid kun i begrenset grad til å belyse hvor den konkrete grense går mellom originær kringkaster og videreformidler. Dette er mer utførlig drøftet i Ot. prp. nr. 80 (1984-85).[15] Her diskuteres hva som kan anses som konsesjonsfri videreformidling:

> (...) Videresendingen skal også være uendret. Det er ikke tidligere avklart hva som ligger i dette. Sammenholdt med kravet om direkteformidling må det trolig innebære et krav om at mer enn enkeltprogram videreformidles. Det kreves neppe at alle programmene, dvs. hele programflaten, videreformidles. Hvor grensen går er imidlertid uklart. Opphold i sendingene (f. eks. mellom formiddags- og kveldssendinger) må etter departementets oppfatning i alle fall kunne utnyttes av kabelselskapene uten at det foreligger noen endring. Selv om man ikke av kringkastingsloven kan lese ut et krav om at hele programflaten må videresendes, er det etter departementets mening en naturlig

[15]Forarbeider til den tidligere lov om kabelsendinger 10. juni 1988 nr. 46. Loven ble i 1992 opphevet og de sentrale bestemmelser overført til den nye kringkastingsloven.

tolkning at det ikke vil være mulig å sette sammen enkeltprogrammer fra flere kanaler til en sammensatt, ny kanal.

Et særlig spørsmål oppstår dersom kabeldistributøren tar bort enkelte programmer eller deler av programflaten. Dersom det er et reklameinnslag som fjernes (f. eks. av hensyn til norsk lovgivning), må dette aksepteres. Mer tvilsomt kan det fortone seg dersom programmet tas bort fordi det kreves av en opphavsmann, men trolig må også dette tillates uten at det oppstår en konsesjonspliktig kringkastingssituasjon.

Det vil ikke være adgang til å oversette, kommentere eller tidsforskyve programmene. Da vil kravene etter § 1 nr. 3 (nå kringkl. § 4-2) ikke være oppfylt. Sendingen vil da bli betraktet som en ny kringkastingsvirksomhet som det kreves konsesjon for.

Vi ser altså at det etter norsk rett skal lite til før en sending mister sin karakter av videreformidling. Videreformidlingen må kun være en teknisk distribusjon. Enhver endring av innholdet, med unntak av enkelte former for borttaking av programmer, vil gjøre at sendingen anses som en ny originær utsending.

Det må antas at retningslinjene over er relevante også i relasjon til de internasjonale avtaleverkene. Det vil i fortsettelsen bli forutsatt at begrepene sending og videresending har samme innhold i alle rettslige sammenhenger.

De forskjellige rettsvirkningene gjør imidlertid at spørsmålet om norsk retts anvendelsesområde må deles opp. Et spørsmål blir når norsk rett kommer til anvendelse på den originære utsending. Et annet spørsmål blir i hvilken grad norsk rett kommer til anvendelse når opprinnelig utenlandske sendinger mottas og videresendes her.

3. DE NYE RETTSKILDENE

3.1. Den internasjonale regulering: Historikk

Verdenssamfunnet ble tidlig oppmerksom på de farer og muligheter som kringkasting over satellitt ville kunne representere.[16] Spesielt de såkalte østblokklandene så kringkastingssatellitter som en trussel mot egen suverenitet og selvstendighet. En rekke vestlige land var også skeptiske. FN opprettet derfor allerede i 1968 en arbeidsgruppe med det formål å se på mulighetene for å forhandle frem en internasjonal regulering av satellittkringkasting.[17]

Til arbeidsgruppens første sesjon i februar 1969 presenterte Sverige og Canada et arbeidsdokument der kringkastingssatellittenes potensiale - i negativ forstand - ble fremhevet:[18]

> "Broadcasting from satellites on the international level will go beyond the sphere and scope of national mass media institutions, and thus change the traditional organization of broadcasting in the world, which is now based upon the sovereign right of each country to regulate communications and broadcasting within its territory. Consequently, it should be no surprise that fears have been voiced that direct broadcast satellites could become the virtual monopoly of present and future space powers and that they could be used for political and commercial purposes to the exclusive advantage of those countries being able to participate in the launching and operation of space communications systems".

Sverige og Canada fant derfor at det var behov for internasjonal regulering, dvs. å finne frem til...

> "...general principles for international satellite broadcasting and appropriate safeguards against abuse and questions primarily related to programme content."

[16]Fremstillingen i dette avsnitt er hovedsaklig basert på David I. Fisher: Prior Consent to International Direct Satellite Broadcasting, Utrecht 1990.

[17]"Working Group on Direct Broadcast Satellites".

[18]"Broadcasting from Satellites", FN-dokument A/AC.105/49 (13. februar 1969) s. 71-72.

Vi ser at ønsker om regulering av programinnhold tidlig gjorde seg gjeldende. Det var langt på vei internasjonal enighet om at en regulering var nødvendig. I første halvdel av 1970-årene ble det i FN-sammenheng fremsatt en rekke forslag til generelle prinsipper etc. Det viste seg imidlertid svært vanskelig å komme frem til enighet om et bindende regelsett.[19]

FNs såkalte "DBS Principles Resolution" (1982)[20] ble sluttproduktet av nesten 15 års forhandlinger og diskusjoner i FN-fora. Dokumentet inneholder totalt 38 artikler, som i en forsiktig form oppstiller generelle prinsipper om kringkasting over satellitt.

Verdien av resolusjonen er imidlertid begrenset. For det første fordi en resolusjon kun innebærer en anbefaling til medlemslandene; FN-resolusjoner er ikke rettslig bindende normer. For det andre fordi en rekke av de viktigste industrialiserte land avholdt seg fra å stemme eller stemte mot resolusjonen.[21] FN-resolusjonen ble derfor ikke det instrument for internasjonal samordning som mange hadde håpet.

De europeiske regelsettene som ble utarbeidet og vedtatt sent på 1980-tallet ble derfor de første som innførte et bindende regelsystem knyttet til fjernsynsprogrammers innhold.

[19]På den tekniske siden ble det imidlertid gjort fremskritt, jfr. avsnitt 2.1. FN-konvensjonen om det ytre rom (1967) regulerer dessuten enkelte prinsipielle spørsmål knyttet til satellitters plassering i rommet.

[20]DBS er forkortelse for Direct Broadcasting Satellites. Resolusjonens offisielle navn er United Nations General Assembly Resolution 37/92, "Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting".

[21]Norge stemte mot resolusjonen, sammen med bl. a. Tyskland, Storbritannia og USA.

3.2. EFs fjernsynsdirektiv

EFs direktiv om fjernsynsvirksomhet er som nevnt integrert i EØS-avtalen, og gjelder fra avtalens ikrafttreden den 1. januar 1994 på like vilkår for samtlige EØS-land.[22] Norge er dermed folkerettslig forpliktet til å innføre lovgivning som samsvarer med direktivets krav.[23]

Direktivets regler må forstås på bakgrunn av EFs "grunnlov" - Romatraktaten.[24] Direktivet er en videreføring og presisering av Romatraktatens regler om tjenester.[25] Fri flyt av tjenester er en av Romatraktatens "fire friheter".

Direktivets hovedregel er derfor at det skal være fri adgang til spredning av fjernsynssendinger over landegrensene. Dette har kommet til uttrykk i artikkel 2 nr. 2:

[22]EØS-land brukes her og i det følgende som fellesbetegnelse på alle land som er bundet av EØS-avtalen - altså både de land som er ordinære medlemmer av Den europeiske union, og de av EFTAs medlemsland (alle unntatt Liechtenstein og Sveits) som er bundet gjennom sin tilslutning til EØS-avtalen.

[23]Romatraktatens artikkel 189 forklarer rettsvirkningen av et *direktiv*: Et direktiv er bindende mht. det tilsiktede mål, men stiller medlemsstatene fritt hva angår gjennomføring i den nasjonale rett. Direktiver har som hovedregel ikke direkte virkning overfor borgerne før en særskilt gjennomføringsakt er foretatt. Motsatt har en *forordning* direkte virkning overfor borgerne, uten at noen særskilt gjennomføringsakt er nødvendig.

[24]Romatraktaten ble undertegnet i Roma 25. mars 1957. Det offisielle navnet var da "Traktaten om det Europeiske Økonomiske Fellesskap". Ved Maastricht-avtalen i 1992 ble navnet endret til "Traktaten om det Europeiske Fellesskap".

[25]Hovedregelen om tjenester er fastslått i Romatraktatens artikkel 59. At spredning av fjernsynssendinger er en tjenesteytelse i fellesskapsrettslig forstand ble fastslått i Sacchi-saken fra 1974 (Italian state vs. Sacchi, sak 155/73, Reports of cases 1974 s. 409). Det er også lagt til grunn i EF-direktivets fortale.

Medlemsstatene skal sikre fri mottaking og skal ikke hindre videresending på sitt territorium av fjernsynssendinger fra andre medlemsstater på grunn av forhold som faller inn under områder som samordnes ved dette direktiv.

Direktivets oppgave er - ifølge fortalen (preambelen) - å fastsette "de nødvendige minsteregler" for denne frie formidlingsrett.[26] Friheten er altså ikke ubegrenset. Men den er kun begrenset av direktivet: Innenfor de områder direktivet regulerer, skal direktivet være den *eneste* begrensning av retten til fri formidling. Nasjonale særregler i mottakerstatene vil det ikke lenger være rom for.

Direktivet innebærer dermed en samordning og forenkling av lovgivningen i EØS-landene. Reglene blir de samme i hele EØS-området, slik at det vil være tilstrekkelig for kringkastingsselskapene å forvisse seg om at deres sendinger er lovlige i deres hjemland.

For Norge innebærer dette at vi ikke kan innføre strengere regler enn de som følger av direktivet for sendinger som kommer fra andre EØS-land. Direktivet medfører således en betydelig begrensning av lovgivers frihet.

Direktivets kanskje viktigste materielle regler - ihvertfall økonomisk - finner vi på reklameområdet. Direktivet oppstiller begrensninger både mht. reklamens *innhold* (eksempelvis forbud mot tobakksreklame, artikkel 13), *omfang* (pr. time og pr. dag, art. 18) og *plassering* (som hovedregel mellom programmene, art. 11). Reklameinnslag som oppfyller disse kravene kan ikke forbys i Norge, jfr. direktivets artikkel 2.

EØS-avtalen er prinsipielt å betrakte som en vanlig folkerettslig avtale. Spørsmålet om EØS-avtalens stilling i norsk rett må derfor vurderes etter alminnelige folkerettslige prinsipper. En annen sak er at avtalen på grunn av sitt omfang muligens vil bli tillagt større vekt enn andre folkerettslige avtaler.

[26]Disse begrensningene kan ses i lys av Romatraktatens artikkel 56, jfr. art. 66, som innrømmer medlemsstatene en viss adgang til å innføre unntak fra hovedregelen om fri flyt av tjenester, dersom restriksjonene kan begrunnes i hensynet til "den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed" (fra den danske versjonen av traktaten). Direktivet kan ses som en presisering av grensen mellom de akseptable og uakseptable restriksjoner etter art. 56.

3.3. Europarådets fjernsynskonvensjon

Europarådets konvensjon ble utarbeidet parallelt med EF-direktivet. På de fleste områder er konvensjonens regler like direktivets.[27] Også konvensjonen har således fri formidling som hovedregel (artikkel 4):

> Partene skal sikre ytrings- og informasjonsfrihet (...) og skal på sine territorier garantere frihet til å motta og ikke hindre videresending av programtilbud som er i samsvar med denne konvensjons bestemmelser.

I likhet med EF-direktivet har konvensjonen en rekke regler som modifiserer dette utgangspunktet, spesielt på reklameområdet. Reglene er langt på vei identiske med de som følger av direktivet.

På samme måte som direktivet innebærer konvensjonen dessuten en folkerettslig forpliktelse overfor de land som har ratifisert den: I forhold til konvensjonstilknyttede land kan Norge ikke innføre strengere regler enn de som følger av konvensjonen.

3.4. Forholdet mellom direktivet og konvensjonen

Etter EØS-avtalens ikrafttreden vil en rekke land være bundet av både EF-direktivet og Europarådskonvensjonen. Spørsmålet blir da hvilket av disse regelsettene som skal legges til grunn dersom det foreligger motstrid.

Prioritetskonflikten løses langt på vei av konvensjonens artikkel 27 nr. 1:

> I sine gjensidige forbindelser skal parter som er medlemmer av Det europeiske økonomiske fellesskap anvende fellesskapsregler, og skal derfor ikke anvende regler som følger av denne konvensjon unntatt når det ikke eksisterer noen fellesskapsregel som regulerer det aktuelle tema.

[27]Konvensjonen har avvikende regler blant annet hva angår kvoteordninger for europeiske programmer, ansvarsbestemmelser og såkalt rettet reklame, se kapittel 6 under.

Hovedregelen er altså at direktivets regler går foran. For de land som er ordinære medlemmer av EU, er dette utvilsomt.[28]

Spørsmålet er så om det samme også er tilfelle i resten av EØS-området. Det følger av vedlegg X til EØS-avtalen at EF-direktivet skal gjelde "på like vilkår" for EFTA-statene. Etter ordlyden kan dette neppe forstås lengre enn at også disse statene *forpliktes* av direktivet. Heller ikke av konvensjonens artikkel 27 kan det direkte utledes at direktivets regler har forrang også for EFTA-statenes del: Art. 27 gjelder etter ordlyden kun de ordinære medlemsland.

Løsningen kan derfor synes tvilsom for EFTA-statenes del. Den var imidlertid klart forutsatt under forhandlingene forut for EØS-avtalen at direktivets forrang skulle gjelde også her. For Norges del er denne løsningen uttrykkelig lagt til grunn i St. prp. nr. 61 (1992-93),[29] jfr. også prinsippet i EØS-lovens § 2.[30] I det følgende vil derfor bli lagt til grunn den klare norske forutsetning om prioritetsforholdet mellom dokumentene: At direktivet også for EFTA-landenes del går foran konvensjonen.

Dette medfører at Norge er forpliktet av EF-direktivet i forhold til alle andre EØS-land, mens vi er forpliktet av Europarådets konvensjon overfor de land som har ratifisert konvensjonen, men som ikke er tilknyttet EØS-samarbeidet.

Det må imidlertid presiseres at Norge fortsatt er bundet av begge avtaleverkene: På de områder som direktivet ikke regulerer, vil konvensjonens regler

[28]Direktivets forrang - overfor ethvert annet internasjonalt avtaleverk - følger forutsetningsvis også av direktivets art. 24.

[29]Proposisjonen om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon. Det samme ser også ut til å være forutsatt i Ot. prp. nr. 78 (1992-93) (Ny kringkastingslov).

[30]Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. 27. november 1992 nr. 112. Her fastslås prinsippet om forrang, men etter ordlyden kun for de EF-regler som er blitt gjennomført i norsk rett ved lov eller forskrift.

komme til anvendelse - også i forhold til de EØS-land som har ratifisert den.[31]

Et sentralt spørsmål blir derfor hvilke områder direktivet må anses å regulere. Dette reiser enkelte spesielle problemstillinger. En av disse vil jeg komme tilbake til i kapittel 6 under. Foreløpig forutsettes imidlertid at begge regelsettene etter sitt innhold er anvendelige. Dette vil være tilfelle på de fleste og viktigste områder av kringkastingsretten; konvensjonen og direktivet har stort sett samme materielle anvendelsesområde[32].

[31]Jfr. konvensjonens artikkel 27 og (forutsetningsvis) direktivets artikkel 2, som begge er gjengitt over.

[32]Dokumentenes anvendelsesområde er i titlene gjengitt som henholdsvis "fjernsynsvirksomhet" (direktivet) og "fjernsyn over landegrensene (konvensjonen).

4. NORSK RETTS ANVENDELSESOMRÅDE: ORIGINÆR KRINGKASTING

4.1. Problemstillingen

I dette kapittel skal drøftes når norsk rett kommer til anvendelse på den originære utsending av fjernsynsprogrammer. Ved hvilke slike utsendinger (fra hvem/hvor) kan norske myndigheter kreve at sendingene er i samsvar med norsk rett?

Det vil i det følgende bli gjort rede for innholdet av først de norske og deretter EF-direktivets og Europarådskonvensjonens lovvalgsregler. Jeg vil deretter prøve å undersøke hvorvidt det er samsvar mellom norsk internrett og våre internasjonale forpliktelser.

Det at Norge har tiltrådt to forskjellige internasjonale avtaler, innebærer at grensen for norsk retts anvendelsesområde ikke kan undersøkes under ett: Lovvalgsspørsmålet vil ikke nødvendigvis bli løst på samme måte i forhold til land som er bundet av EF-direktivet som i forhold til de land der Europarådets konvensjon skal legges til grunn.[33] En tredje gruppe er de land som ikke har tiltrådt noen av avtalene. Den videre fremstilling må derfor splittes opp.

4.2. Norsk lovgivning

Spørsmålet om når norsk kringkastingsrett kommer til anvendelse, er i første omgang et spørsmål om kringkastingslovens stedlige virkeområde. Om dette sier loven i § 1-2:

> Loven gjelder også på Svalbard, Jan Mayen og de norske biland og for anlegg og innretninger på den norske del av kontinentalsokkelen. Kongen kan i forskrift fastsette de untnaks- og særregler som de stedlige forhold tilsier.

[33]Jfr. kap. 3.4.

Vi ser at bestemmelsen forutsetter at utgangspunktet er at loven kommer til anvendelse på all kringkastingsvirksomhet[34] på norsk territorium. Den originære utsending av fjernsynsprogrammer rammes altså av norsk rett dersom utsendingen rent faktisk skjer fra norsk territorium.

Spørsmålet er så om loven også rammer sendinger som kan *mottas* på norsk territorium. Det ble allerede i kringkastingsutvalgets innstilling i 1966 lagt til grunn at dette ikke er tilstrekkelig til at norsk rett kommer til anvendelse:[35]

> (...)Tar en med utenlandske radioutsendelser, har derfor NRK ingen "enerett" til å sende program til norske radiomottakere, og kan heller ikke ha det.
>
> Hadde det vært mulig å spre fjernsyn på samme måte - nemlig over lang- og mellombølge - ville det neppe vært noen forskjell i betraktningsmåten for fjernsyn og lydradio.

Uttalelsen er gammel og kan ikke gis avgjørende betydning på et såvidt dynamisk rettsområde som kringkastingsretten. Oppfatningen har imidlertid vært den samme også i nyere tid. Kringkastingslovgivningen har vært endret en rekke ganger uten at det har vært diskutert noen utvidelse av lovens virkeområde.[36] En må derfor kunne konkludere med at det ikke har vært lovgivers intensjon å la norsk rett få anvendelse på sendinger som opprinnelig er kringkastet fra andre land.

En implikasjon av den ovennevnte forståelse er at norsk kringkastingsselskap ved å flytte sin oppsendingsstasjon ut av landet kan unngå å få sine sendinger regulert av norsk rett. Det kan spørres om lovens utgangspunkt i slike tilfeller bør fravikes. Noen sider ved dette spørsmålet vil bli diskutert senere (avsnitt 4.4. og kapittel 6.)

[34]Jfr. kringkl. § 1-1, 1. ledd.

[35]Kringkastingsutvalgets innstilling nr. 1, 1966 (Innstillingen om omfanget av Norsk rikskringkastings enerett) s. 17.

[36]Paragraf 1-2 i kringkl. av 1992 er uendret overført fra kringkastingsloven av 1980. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 6 uttales at det er meningen å opprettholde gjeldende praksis.

4.3. EFs fjernsynsdirektiv

4.3.1. Lovvalgsreglene

Kringkastingslovens bestemmelser suppleres nå av våre folkerettslige forpliktelser i henhold til EFs fjernsynsdirektiv. Direktivets artikkel 2 nr. 1 utpeker hvilket land som er ansvarlig for en fjernsynsssending:[37]

> 1. Hver medlemsstat skal påse at alle fjernsynsprogrammer sendt
> - av fjernsynsselskaper underlagt denne medlemsstats myndighet eller
> - av fjernsynsselskaper som nytter en frekvens eller en satellittkapasitet som vedkommende medlemsstat har gitt tillatelse til å bruke, eller en satellittforbindelse som er plassert i medlemsstaten, selv om de ikke er underlagt noen medlemsstats myndighet
>
> er i samsvar med gjeldende lovgivning for sendinger beregnet på allmennheten i denne medlemsstat.

Kriteriene skal forstås i prioritert rekkefølge. Prinsipalt er det altså det lands rett som har jurisdiksjon over *kringkastingsselskapet*, som kommer til anvendelse. Anvendt på norske forhold blir hovedregelen således at norsk rett kommer til anvendelse på kringkastingsselskaper som hører under norsk myndighet.

Dermed blir spørsmålet hvilke kringkastingsselskaper som hører under norsk myndighet, dvs. hvilke selskaper som skal anses som norske. Dette vil avhenge av måten selskapet er organisert på.

I den norske oversettelsen av direktivet tales kun om kringkastings*selskaper*. Det er imidlertid klart at direktivets regler gjelder for alle kringkastere uavhengig av måten disse er organisert på. Jeg vil derfor også behandle to andre typer sammenslutninger, nemlig stiftelser og foreninger. Sammen med selskapene burde dette dekke de praktisk viktigste tilfeller.

Det kan skilles mellom to hovedtyper selskaper: Selskaper med begrenset ansvar, som i norsk rett er regulert av aksjeselskapsloven[38], og selskaper

[37]At art. 2 nr. 1 avklarer lovvalgsspørsmålet fremgår når bestemmelsen sammenholdes med dens nr. 2: Her fremgår at plikten til videreformidling gjelder uavhengig av reglene i mottakerstaten(e).

[38]Lov om aksjeselskaper 4. juni 1976 nr. 59

med ubegrenset ansvar, som omfattes av selskapsloven[39]. Avgrensningene av de to lovenes saklige virkeområde er tilsammen uttømmende, slik at alle selskaper etter sitt innhold vil være omfattet enten av aksjeselskapsloven eller selskapsloven.[40]

4.3.2. Selskaper med begrenset ansvar

De fleste kringkastingsselskaper vil ha begrenset ansvar. Slike selskaper vil som nevnt være omfattet av aksjeselskapsloven, som kommer til anvendelse på selskaper "hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som tilsammen utgjør selskapets samlede forpliktelser", asl. § 1-1, 2. ledd.[41]

Aksjeselskapsloven har ingen uttrykkelig bestemmelse om hvilke selskaper som skal anses som norske. Loven forutsetter imidlertid at selskapet har *forretningskontor*[42] i en "kommune i riket", jfr. § 2-2, nr. 2. Tradisjonelt har dette vært hovedkriteriet for hvor selskapet er hjemmehørende: Norsk aksjeselskapslov kommer til anvendelse (og selskapet pliktes stiftet i samsvar med lovens regler) dersom forretningskontoret skal være i Norge.[43]

[39]Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper 21. juni 1985 nr. 83.

[40]Asl. § 1-1, 2. ledd jfr. sel. § 1-1(1).

[41]Loven kommer til anvendelse på ethvert slikt selskap dersom ikke annet er bestemt i lov, jfr. § 1-1, 1. ledd. Slike lovbestemte unntak finnes i asl. §§ 18-1 og 18-2. Oppregningen her er uttømmende. Ingen av de der nevnte unntak er aktuelle for kringkastingsselskaper.

[42]Om begrepet forretningskontor internrettslig, se Rt. 1991 s. 943. Førstvoterende i Høyesterett presiserer imidlertid at begrepet ikke nødvendigvis vil ha samme rekkevidde i relasjon til det interlegale spørsmål om når et selskap er norsk (på s. 946).

[43]Jfr. bl.a. NOU 1992: 29 s. 63 (Ny lov om aksjeselskaper)

Foretaksregisterloven[44] av 1985 innfører imidlertid en nytt kriterium. Lovens § 1-2 definerer norske foretak som "ethvert foretak med *hovedkontor* i Norge eller på norsk kontinentalsokkel" (min understrekning).

Dette reiser spørsmålet om hvilket av de to kriteriene som skal legges til grunn for vurderingen av aksjeselskapers nasjonalitet.

Verken lovtekstenes ordlyd eller foretaksregisterlovens forarbeider avklarer forholdet mellom bestemmelsene. Det finnes heller ikke høyesterettspraksis som gir noen løsning på spørsmålet.

Det kan imidlertid spørres om det overhodet er noen realitetsforskjell mellom de to begrepene. For det første ble det også før foretaksregisterloven akseptert at selskaper med *hovedkontor* i et annet land, ikke kom inn under norsk aksjelovgivning selv om selskapet hadde et *forretningskontor* (i snever forstand) i Norge. Forretningskontor i Norge var altså ingen tilstrekkelig betingelse for at selskapet skulle være underlagt norsk rett.

For det andre forutsetter asl. § 2-2 at selskapet kun har ett ("sitt") forretningskontor. For selskaper med flere forretningskontorer (i snever forstand) innebærer dette at ett må utpekes som "offisielt" forretningskontor. I praksis har da naturlig nok selskapets hovedsete (hovedkontor) blitt utpekt. Ut fra dette virker det klart at begrepet forretningskontor langt på vei har vært tolket som om det sto "hovedkontor".

Også blant juridiske forfattere har det stort sett vært lagt til grunn at begrepet forretningskontor skal tolkes som selskapets hovedkontor.

Marthinussen/Aarbakke[45] konkluderer med at loven kommer til anvendelse på selskaper med forretningskontor i Norge, jfr. § 2-2, og tolker begrepet forretningskontor som selskapets vedtektsbestemte hovedkontor (på s. 16 og 29).

[44]Lov om registrering av foretak 21. juni 1985 nr. 78.

[45]Hans Fredrik Marthinussen og Magnus Aarbakke, Aksjeloven med kommentarer, Oslo 1986.

Skåre/Knudsen[46] drøfter ikke spørsmålet om lovens stedlige virkeområde direkte, men tolker begrepet forretningskontor i § 2-2 som ensbetydende med "hovedkontor, hovedsete" (på s. 28).

Augdahls fremstilling[47] er skrevet før både den någjeldende aksjeselskapslov og foretaksregisterloven. Augdahl drøfter derfor ikke begrepet forretningskontor, men mener at det må kunne oppstilles som ulovfestet regel at aksjeselskapets vedtektsbestemte hovedkontor er bestemmende for nasjonalitetsspørsmålet.

I samme retning går Woxholth,[48] som mener det følger av ulovfestet rett at selskapets hovedkontor er avgjørende, og at begrepet forretningskontor i § 2-2 kun har internrettslig betydning.

Andenæs[49] finner imidlertid ikke rom for en slik tolkning av forretningskontor-begrepet. Andenæs viser (på s. 13) til forarbeidenes presisering av hovedkontor som "det administrative senter for foretakets virksomhet",[50] og hevder dette er noe annet og mer enn det som ligger i begrepet forretningskontor. Andenæs hevder likevel at foretaksregisterlovens regel nå må være avgjørende for nasjonalitetsspørsmålet.

Sammenfatningsvis kan en si at juridisk teori er enstemmig mht. resultatet - at det er selskapets hovedkontor som avgjør dets nasjonalitet - men med en noe varierende begrunnelse.

Etter mitt skjønn taler også de reelle hensyn for å la hovedkontoret være avgjørende. For det første vil det uansett være en fordel å operere med ett istedet for to forskjellige nasjonalitetskriterier. Et ytterligere argument er at foretaksregisterlovens kriterium er identisk med det som gjelder i selskapsloven. Ved å la hovedkontoret være avgjørende også overfor aksjeselskaper, vil vi få samme regel for alle praktiske selskapstyper.

[46]Jan Skåre og Gudmund Knudsen, Lov om aksjeselskaper med kommentarer, 3. utgave, Oslo 1991

[47]Per Augdahl, Aksjeselskapet efter norsk rett, 3. utgave, Oslo 1959

[48]Geir Woxholth, Lovvalgsreglene i selskapsforhold, herunder legitimasjon og personlig erstatningsansvar overfor tredjemann, Lov og Rett 1993 s. 579

[49]Mads Henry Andenæs, Aksjeselskapsrett, 2. utgave, Oslo 1992

[50]Ot. prp. nr. 50 (1984-85) s. 38

I det følgende vil det derfor bli lagt til grunn at et det er selskapets hovedkontor som i første omgang er avgjørende for om selskapet hører under norsk rett. Alle selskaper som ønsker begrenset ansvar og hovedkontor i Norge, pliktes altså stiftet og registrert etter reglene i aksjeselskapsloven og foretaksregisterloven.

Med selskapets hovedkontor menes stedet virksomheten ledes fra. I foretaksregisterlovens forarbeider er begrepet som nevnt presisert til "det administrative senter for foretakets virksomhet". Det er ellers klart at det er det reelle og ikke det nominelle hovedkontor som er avgjørende.[51] Hva som skal anses som selskapets reelle hovedkontor må bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering.

Den daglige ledelse i et AS utøves normalt av selskapets administrerende direktør, jfr. asl. § 8-7, 2. ledd, og hans/hennes underordnede stab og sekretariat. Hovedkontoret vil derfor i de fleste tilfeller være der disse personer er lokalisert. Selskapets *styre* er derimot ikke involvert i den daglige ledelse (selv om styret etter aksjelovens system er et av de ledende organer). At styremøter holdes i utlandet er derfor ikke til hinder for at selskapet anses som norsk.[52] Aksjonærenes domisil spiller som utgangspunkt heller ingen rolle for nasjonalitetsspørsmålet; selskapet er et eget rettssubjekt, atskilt fra sine eiere[53].

Hovedkontor-kriteriet løser imidlertid ikke alle problemer. I internasjonale forhold som kringkasting kan det tenkes at selskapets (reelle) hovedkontor befinner seg et annet sted enn i stiftelseslandet. I slike tilfeller blir det vanskeligere å fastslå selskapets nasjonalitet.

[51] Jfr. Augdahl s. 22, Marthinussen/Aarbakke s. 16.

[52] Jfr. Andenæs, s. 14.

[53] Aksjeloven stiller krav om at samtlige stiftere, minst halvparten av styret, samt administrerende direktør og firmategner er bosatt i Norge, asl. §§ 2-1, 4-5 og 8-12. Brudd på disse bestemmelsene har imidlertid ikke betydning for hvilken nasjonalitet *selskapet* har.

Ut fra et norsk perspektiv kan det tenkes to problematiske situasjoner. For det første kan et norskstiftet selskap ha sitt hovedkontor i et annet land. For det andre kan et utenlandsk stiftet selskap ha sitt hovedkontor i Norge.

Dersom et utenlandsk stiftet selskap må anses å ha flyttet sitt hovedkontor til Norge, krever asl. at selskapet oppløses og nystiftes i Norge etter aksjelovens regler. Dersom dette ikke er gjort, gir asl. § 2-2 derimot ingen veiledning. Bestemmelsen sier forutsetningsvis hvilke selskaper som pliktes stiftet i Norge, men kan ikke sies å regulere spørsmålet om selskapets nasjonalitet når denne plikten ikke er overholdt.

Et slikt tilfelle kom for Høyesterett i dommen i Rt. 1933 s. 27. Saken gjaldt et selskap som var stiftet og registrert i Russland, men som senere flyttet sitt hovedkontor og sine generalforsamlinger til Norge. Etter flyttingen ble det strid om gyldigheten av beslutninger fattet på generalforsamling i Norge. Høyesterett la enstemmig til grunn at gyldighetsspørsmålet måtte løses etter russisk rett. At hovedkontoret var flyttet til Norge var altså ikke tilstrekkelig til at norsk rett kom til anvendelse.

Etter mitt skjønn taler også de reelle hensyn for at flytting av hovedkontoret ikke bør være tilstrekkelig til at et utenlandsk selskap skal bli underlagt norsk myndighet. Det vil kunne få store konsekvenser for selskapet dersom dets rettsforhold skal bedømmes etter et fremmed lands lov. Selskapet vil i verste fall ikke bli ansett gyldig stiftet, med den følge at ansvarsbegrensingen er ugyldig. Dessuten har både kreditorer, forretningspartnere og selskapet selv et klart behov for å vite hvilke lovregler selskapet er underlagt.

Motsatt kan det hevdes at det vil åpne for omgåelser dersom en unnlater å anvende norsk rett i slike tilfeller. Det vil kunne være fare for at selskaper stiftes i land med gunstig lovgivning (f. eks. liberale reklameregler), og deretter flyttes til det land virksomheten drives i. Hensynet til forutberegnlighet overfor selskapets kreditorer og forbindelser gjør seg imidlertid i like stor grad gjeldende her.

Som utgangspunkt vil jeg derfor anta at prinsippet fra 1933-dommen gjelder fortsatt, og at utenlandsk stiftede selskaper ikke skal anses høre under norsk

myndighet selv om hovedkontoret er flyttet hit.[54] Etter mitt syn må en likevel anta at norske domstoler i de klare og bevisste omgåelsestilfeller - dvs. i tilfeller der det er åpenbart at selskapet er stiftet i utlandet for å unngå norsk lovgivning - vil kunne komme til å "skjære igjennom" og likevel anse selskapet for å høre under norsk jurisdiksjon.

Den andre problematiske situasjonen har vi der et norskstiftet selskap flytter sitt hovedkontor ut av landet. Det finnes ikke høyesterettspraksis for slike tilfeller. Likhetshensyn tilsier imidlertid at samme løsning legges til grunn her, dvs. at selskapet skal være underlagt norsk myndighet selv om hovedkontoret er flyttet ut. De samme reelle hensyn som over gjør seg gjeldende: I dette tilfellet er det beskyttelse av (norske) kreditorer og forretningspartnere, som har innstilt seg på at selskapet er underlagt norsk rett. Jeg vil derfor legge til grunn at aksjeselskaper ved utflytting fortsatt skal anses å høre under norsk myndighet, men med den samme reservasjon som over for de klare og bevisste omgåelsestilfeller.

Oppsummeringsvis blir hovedregelen dermed at alle norske aksjeselskaper hører under norsk myndighet, mens selskaper som er stiftet i utlandet ikke skal anses høre under norsk myndighet. I henhold til direktivet er Norge dermed forpliktet til å påse at alle fjernsynssendinger fra norske aksjeselskaper, er i samsvar med norsk lovgivning.

4.3.3. Selskaper med ubegrenset ansvar

Selskaper med ubegrenset ansvar omfattes som nevnt av selskapsloven, som kommer til anvendelse på ethvert selskap der "minst en av deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar for virksomhetens samlede forpliktelser", sel. § 1-1(1).[55] Selskapsloven opererer med to hovedtyper selskaper med ubegrenset ansvar: Ansvarlige selskaper[56] og kommandittselskaper[57].

[54]Likeså Woxholth i LoR 1993 (på s. 589-590)

[55]Kringkastingsselskaper med ubegrenset ansvar må sies å være lite praktisk, men kan tenkes å forekomme i konserner som består av en rekke mindre underselskaper.

[56]Et ansvarlig selskap (ANS) er et selskap der samtlige deltakere har et ubegrenset, personlig ansvar for selskapets samlede forpliktelser, jfr. sel. § 1-2 (1) (b).

Selskapslovens stedlige virkeområde er regulert i § 1-3. Etter § 1-3 (a) er et selskap å regne som norsk dersom det har hovedkontor i Norge eller på norsk kontinentalsokkel. Vi ser at bestemmelsen er identisk med foretaksregisterlovens definisjon av norske foretak - de to lover ble forøvrig utarbeidet parallelt.

Innholdet av dette kriteriet vil i hovedsak være det samme som for aksjeselskaper, jfr. forrige avsnitt. Deltakerne i et ansvarlig selskap deltar imidlertid gjerne mer aktivt i selskapets ledelse. Deltakernes forhold (nasjonalitet, bosted m.v.), kan derfor bli tillagt noe større vekt i nasjonalitetsvurderingen enn aksjonærenes forhold i et AS. Også for selskaper med ubegrenset ansvar må det være det reelle hovedkontor som skal legges til grunn.

Selskapslovens § 1-3 (b) oppstiller et alternativt nasjonalitetskriterium. Selskapet skal også regnes som norsk dersom "en deltaker som alene eller flere deltakere som tilsammen eier den vesentligste del av foretaket, bor i riket, og virksomheten ikke utøves i en annen stat". Uttrykket "den vesentligste del" skal etter forarbeidene forstås som et krav om en eierandel på 50 prosent eller mer.[58] Alternativet får praktisk betydning først og fremst for såkalt "indre selskaper", jfr. Sel. § 1-2 (1) (c).

Også her kan det spørres hva som skal legges til grunn dersom selskapet har sitt hovedkontor i et annet land enn stiftelseslandet. Woxholth (i LoR 1993) behandler nasjonalitetsspørsmålene felles for alle typer selskaper, og mener løsningen må være den samme for ansvarlige selskaper og kommandittselskaper som for aksjeselskaper.

Det kan likevel hevdes det her ikke er like betenkelig å la selskapet høre under et annet enn stiftelseslandets myndighet. Ettersom deltakerne i et ansvarlig selskap uansett har personlig ansvar, vil det ikke få samme konsekvenser om selskapet blir kjent ugyldig stiftet i landet hovedkontoret befinner seg. Hensynet til selskapets stiftere står derfor etter mitt skjønn noe svakere for

[57]Et kommandittselskap (KS) er et selskap der minst en deltaker (komplementaren) har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser, mens de resterende deltakere (kommandittistene) har begrenset ansvar med en fastsatt sum, jfr. sel. § 1-2 (1) (e).

[58]NOU 1980:19 s. 110, jfr. Ot. prp. nr. 47 (1984-85) s. 35-37.

selskaper med ubegrenset ansvar. Derimot vil selskapet selv og dets forbindelser i like stor grad ha behov for forutberegnlighet mht. hvilken rettsorden selskapet er underlagt.

Etter mitt skjønn må det derfor også her legges til grunn at alle selskaper som er stiftet og registrert i Norge, hører under norsk myndighet, men igjen med en reservasjon for de bevisste omgåelsestilfellene.

4.3.4. Foreninger

Foreninger[59] er i Norge ikke undergitt alminnelig lovregulering. I Norge har foreninger deltatt aktivt i nærradiovirksomhet, og har også i en viss utstrekning vært med i lokal-tv-prosjekter etc.

Det har verken i teori eller praksis vært enighet om noe generelt nasjonalitetskriterium for foreninger. Woxholth[60] mener selskapsrettens tradisjonelle kriterier - hovedkontoret eller stiftelseslandet - ikke passer like godt i foreningsretten.

Woxholths synspunkter kan sammenfattes slik:
Stiftelseslandet passer mindre godt som nasjonalitetskriterium fordi stiftelsesprosedyren er mindre formalisert for foreninger enn for selskaper. Det er heller ikke noen alminnelig registreringsplikt for foreninger. Det er derfor ikke i samme grad som for selskaper en presumsjon for at stifterne har ønsket å organisere foreningen i samsvar med stiftelseslandets lovgivning. Det kan innvendes at det er mulig å anvende kriteriet der foreningen rent faktisk er registrert. Dette vil imidlertid kunne føre til forskjellige løsninger for registrerte og ikke-registrerte foreninger. Det kan hevdes at en slik forskjell vil være tilfeldig og ubegrunnet.

Hovedkontor-kriteriet er mindre velegnet ettersom det i foreninger ofte vil være vanskelig å utpeke et hovedkontor. En hovedbegrunnelse for å anvende selskapets hovedkontor som nasjonalitetskriterium er dessuten å hindre omgåelser av preseptorisk lovgivning i landet selskapet holder til. Ettersom Norge (og flere andre land) ikke har vedtatt noen generell regulering av foreningers rettsforhold, er det mindre behov for dette omgåelsesvernet.

[59]Foreninger skiller seg fra selskaper ved at det i foreningene ikke finnes noen deltakere med eierandeler. Foreningens formue tilhører foreningen som sådan. Foreninger kan derfor noe upresist karakteriseres som selveiende institusjoner. I motsetning til stiftelser (jfr. under) har foreninger imidlertid medlemmer (som kan beslutte oppløsning, endring av formål etc.).

[60]Jfr. Geir Woxholth, Foreningsrett, Oslo 1990, s. 529 flg.

Woxholth tar derfor til orde for å anvende den individualiserende metode i de tilfeller der foreningen har tilknytning til flere land.

Den individualiserende metode er også kalt "Irma-Mignon-formelen", etter dommen i Rt. 1923 II s. 59. Metodens hovedprinsipp er kort og upresist at et rettsforhold skal bedømmes etter lovgivningen i det landet det etter en skjønnsmessig helhetsvurdering må sies å ha nærmest tilknytning til.

Momenter i en vurdering etter den individualiserende metode vil være foreningens hovedkontor, eventuelle andre kontorer, dens stiftelsesland, eventuelle registreringsland, sammensetningen av dens medlemmer (nasjonalitet, bosted mm.), hvor foreningen driver virksomhet m.v.

4.3.5. Stiftelser

Stiftelsers rettsforhold reguleres av stiftelsesloven[61]. Etter stiftl. § 2 foreligger en stiftelse når "en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon blir stilt til rådighet for et ideelt formål (...)".[62] Norsk Rikskringkasting (NRK) er forøvrig organisert som en stiftelse, jfr. kringkl. § 6-1.

Stiftelsesloven avklarer ikke hvilke stiftelser som er norske. Det kan heller ikke sies å eksistere noe ulovfestet nasjonalitetskriterium.

Også for stiftelsene kan det spørres om en analogi fra selskapsrettens hovedkontor-kriterium lar seg begrunne. Etter mitt skjønn er en slik analogi mer naturlig for stiftelser enn for foreninger, jfr. forrige avsnitt.

Som nevnt har en av begrunnelsene for hovedkontor-kriteriet vært å hindre omgåelser av preseptorisk norsk lovgivning. Ettersom stiftelsene (i motsetning til foreningene) er undergitt lovregulering, vil det her være større behov for det omgåelsesvern hovedkontor-kriteriet kan gi. På den annen side kan det hevdes at det også for enkelte stiftelser kan være vanskelig å utpeke et

[61]Lov om stiftelser 23. mai 1980 nr. 11 (stiftl.)

[62]Også stiftelser kan etter dette karakteriseres som selveiende institusjoner - formuen tilhører stiftelsen som sådan, og det finnes ingen deltakere e.l. med eierandeler. I motsetning til foreninger har stiftelsene imidlertid heller ikke medlemmer. Stiftelser skiller seg også fra foreninger ved tilblivelsesmåten, jfr. stiftl. § 2.

hovedkontor. Her kan imidlertid innvendes at dette først og fremst er et rettsteknisk problem, og at hovedkontor-begrepet kan by på problemer også i selskapsretten.

Det kan også hevdes at selskapets stiftelses/registreringsland her er velegnet som nasjonalitetskriterium. Det er en langt mer vidtgående registreringsplikt for stiftelser enn for foreninger: Etter stiftl. § 18 er alle stiftelser med forvaltningskapital på over 50.000 kroner undergitt registreringsplikt. Stiftelser kan registreres enten som private eller såkalt offentlige stiftelser, henholdsvis stiftl. §§ 15 flg. og § 18. Næringsdrivende stiftelser pliktes dessuten registrert i foretakstregisteret, fregl. § 2-1 nr. 3 og stiftl. § 26. Stiftelses/registreringslandet har imidlertid ikke vært anerkjent som nasjonalitetskriterium i norsk rett tidligere. Dette taler mot å anvende det for stiftelsenes vedkommende.

Ut fra dette taler de beste hensyn etter mitt skjønn for at hovedkontor-begrepet anvendes som nasjonalitetskriterium også for stiftelser. Dette vil forøvrig bidra til rettshomogenitet ved at en får identiske regler for flere typer sammenslutninger.

Jeg vil derfor anta at løsningen er den samme for stiftelser som for selskaper, dvs. at stiftelsen i utgangspunktet er å anse som norsk dersom den har sitt hovedkontor i Norge.

Også for stiftelsene kan det spørres hvilket lands rett som skal legges til grunn dersom stiftelsen har sitt hovedkontor i et annet land enn stiftelses/registreringslandet. Etter mitt skjønn er det stort sett de samme hensyn som gjør seg gjeldende for stiftelser som for selskaper, jfr. avsnittene 4.3.2. og 4.3.3. Stiftelsens kreditorer og andre forbindelser har også her et klart behov for forutberegnlighet mht. hvilket lands rettsorden stiftelsen er underlagt.

Etter mitt syn bør derfor også dette spørsmålet løses på samme måte som for selskapene. Det vil si at alle stiftelser som er stiftet og registrert i Norge skal anses høre under norsk myndighet, men igjen med unntak for de klare omgåelsestilfeller.

4.3.6. Særlig om de subsidiære kriteriene

Dersom kringkastingsselskapet ikke hører under noe EØS-lands myndighet, kommer de subsidiære reglene i direktivets artikkel 2 til anvendelse.

Avgjørende for lovvalgsspørsmålet blir da hvilket land som har avgitt frekvens eller satellittkapasitet til kringkastingsselskapet. Som nevnt i kapittel 2 er utnyttelsen av frekvensspektrene gjenstand for internasjonale avtaler. De tilgjengelige frekvensene fordeles mellom landene, som igjen fordeler dem til kringkastingsselskaper. Ethvert lovlig kringkastingsselskap må derfor ha fått tildelt frekvens- eller satellittkapasitet av en stat, og denne statens rett kommer altså til anvendelse.

Det atter subsidiære kriterium - hvor selskapets satellittforbindelse (opplink) befinner seg - blir derfor svært sjelden nødvendig å anvende. Om innholdet av opplink-kriteriet, se ellers avsnitt 4.5.

4.4. Forholdet mellom norsk rett og EF-direktivets regler.

4.4.1. Innledning

Det følger av de foregående avsnitt at kringkastingslovens og EF-direktivets interlegale regler er noe forskjellige: Etter direktivet er selskapets nasjonalitet avgjørende for lovvalgsspørsmålet, mens kringkl. lar stedet for selve "kringkastingshandlingen" være avgjørende.

Det kan derfor tenkes at loven og direktivet i visse tilfeller vil utpeke forskjellige lands rett som *lex causae*. I slike tilfeller kan det spørres hvilket av alternativene som skal legges til grunn som gjeldende norsk rett (pkt. 4.4.2.).

Det er forutsatt i kringkastingslovens forarbeider[63] at de nødvendige "kjøreregler" for forholdet mellom ansvarsreglene i direktivet og konvensjonen samt norsk rett fastsettes i forskrift, jfr. kringkl. § 2-1, 2. ledd, 4. pkt. Forskrifter om forholdet til EF-direktivet er foreløpig ikke vedtatt og heller ikke foreslått (01.09.1994). Drøftelsen i det følgende vil ta utgangspunkt i den nåværende rettstilstand.

I de fleste tilfeller vil imidlertid direktivet og kringkl. utpeke samme land som ansvarlig. I disse tilfellene kan det spørres om rettsvirkningene av dette er de samme etter direktivet og kringkastingsloven (pkt. 4.4.3.).

[63]Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 5, jfr. Innst. O. nr. 7 (1992-93) s. 2

4.4.2. Norsk rett og direktivet utpeker forskjellig lands rett

Det kan tenkes to forskjellige situasjoner der EF-direktivet og kringkastingsloven utepeker forskjellig lands rett som *lex causae*.

a)Utenlandsk selskap sender fra Norge

Den første situasjonen har vi der et kringkastingsselskap som hører under et annet EØS-lands myndighet, driver kringkastingsvirksomhet fra norsk territorium. Norsk rett kommer da til anvendelse etter kringkl. § 1-2, derimot ikke etter EF-direktivets artikkel 2.

I dette tilfellet vil problemstillingen neppe komme på spissen, ettersom norske myndigheter gjennom konsesjonsplikten uansett kan kreve at selskapet følger norsk rett.[64]

Etter kringkl. § 2-1 kreves konsesjon for å drive kringkastingsvirksomhet fra norsk territorium. Kringkl. § 2-1, 2. ledd, 3. pkt. gir uttrykkelig hjemmel for å stille vilkår for konsesjonen. Myndighetene har dermed mulighet både til å nekte konsesjon til utenlandske selskaper og til å stille konsesjonsvilkår - f. eks. at selskapet plikter å rette seg etter gjeldende norsk kringkastingslovgivning.

Gjennom denne "forhåndskontrollen" kan norske myndigheter effektivt hindre at konflikten mellom norsk rett og direktivet blir aktualisert.

b)Norsk selskap sender fra EØS-land

Den andre konfliktsituasjonen har vi der et norsk kringkastingsselskap driver kringkastingsvirksomhet fra et annet EØS-lands territorium.[65] I slike tilfeller

[64]Det fremgår av direktivets fortale at direktivet ikke er ment å skulle regulere medlemsstatenes organisering av sin kringkastingsvirksomhet, herunder konsesjonsordninger, jfr. den betraktning som er sitert i avsnitt 6.3.3.

[65]Denne problemstillingen kan bli aktuell innen kort tid. Schibstedgruppen m. fl. skal ha planer om å starte en ny fjernsynskanal med oppsendingsstasjon i London, men med sendinger rettet mot Norge (kilde: Aftenposten juni 1994). Konflikten mellom kringkl. og EF-direktivet vil bli aktualisert dersom virksomheten drives gjennom et norsk selskap (med filial i London) - ikke dersom det opprettes et eget engelsk datterselskap.

kommer norsk rett til anvendelse etter EF-direktivets artikkel 2. Derimot er utgangspunktet etter kringkastingsloven at norsk rett ikke kommer til anvendelse, jfr. avsnitt 5.2.

Spørsmålet blir dermed om Norges folkerettslige forpliktelser etter EØS-avtalen åpner for en utvidende fortolkning av kringkastingslovens regler.

Ordlyden i kringkl. § 1-2 kan ikke være til hinder for en slik fortolkning. For det første kan det aldri sies å stride mot en bestemmelses ordlyd at et spørsmål den ikke gir svar på, løses på samme måte som de spørsmål den besvarer.[66] Videre kan det neppe sies å være unaturlig å tolke norsk kringkastingslovgivning dithen at alle norske selskaper plikter rette seg etter dens bestemmelser.

I spørsmålet om forholdet mellom norsk internrett og våre folkerettslige forpliktelser finnes ellers enkelte "standardargumenter". Jeg vil i det følgende vurdere disse "standardargumentene" opp mot det foreliggende tilfelle.

Det første argumentet er *hensynet til lojalitet mot lovgiver*. Dette hensynet tilsier at en skal følge den mening som kan utledes av norsk lov i tilfelle konflikt. I vårt tilfelle er det klart at det opprinnnelig ikke var lovgivers mening å la norsk rett komme til anvendelse på sendinger fra andre lands territorium. Hensynet til lojalitet overfor lovgiver er dermed et argument mot en utvidende fortolkning av kringkl. § 1-2.

Lojalitetsargumentet kan imidlertid også snus: Det kan hevdes at lovgivers mening har vært at det skal være samsvar mellom norsk rett og våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Denne holdningen har klart kommet til uttrykk i forbindelse med inkorporasjonen av en rekke andre EØS-bestemmelser i norsk rett.[67]

[66]Jfr. Torstein Eckhoff, Rettskildelære, 3. utgave, Oslo 1993, s. 107.

[67]Jfr. f. eks EØS-lovens § 2 og EØS-lovens forarbeider.

Det fremgår av kringkastingslovens forarbeider[68] at lovgiver har vært oppmerksom på den potensielle konflikten mellom kringkastingslovens og EF-direktivets ansvarsregler. Meningen var at "kjøreregelene" for forholdet mellom bestemmelsene skulle fastsettes i forskrift. Dette er foreløpig ikke gjort overfor EF-direktivets regler - men uttalelsene i forarbeidene må kunne tas som et relativt klart signal om at lovgiver ønsker det skal være samsvar mellom kringkastingslovens og EF-direktivets ansvarsregler. Disse uttalelsene er forøvrig også langt nyere enn de opprinnelige uttalelser om norsk kringkastingsretts virkeområde (jfr. avsnitt 4.2.)

Etter mitt skjønn kan en derfor konkludere med at den manglende tilpasning av norsk rett til EF-direktivets bestemmelser ikke skyldes noe bevisst ønske fra lovgiver. Argumentet om lojalitet overfor lovgiver er derfor heller et argument for enn mot en utvidende fortolkning av kringkl. § 1-2.

Et andre "standardargument" er det såkalte *presumsjonsprinsippet*. Prinsippets innhold er kort og upresist at det kan oppstilles en presumsjon for at norsk internrett er i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser. Det har tidligere vært ansett tvilsomt om prinsippet kommer til anvendelse i traktatretten, og spesielt i EØS-sammenheng.[69] I forarbeidene til EØS-loven synes imidlertid forutsatt at prinsippet gjelder også her.[70]

Presumsjonsprinsippet får i dette tilfelle stort sett samme innhold som det "omvendte lojalitetsprinsipp" som er referert over: De nevnte uttalelser i kringkastingslovens forarbeider kan sies å bekrefte presumsjonen om samsvar mellom norsk rett og direktivet.

Et argument mot en utvidende fortolkning kan være *legalitetsprinsippet*. Prinsippet tilsier at en bør være forsiktige med utvidende fortolkninger når

[68]Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 5, jfr. Innst. O. nr. 7 (1992-93) s. 2

[69]Jfr. bl.a. Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 7. utgave, Oslo 1990, s. 8, Carsten Smith, Folkerettens stilling ved norske domstoler, TfR 1964 s. 356 flg. (særlig s. 367) og Jan Helgesen, Teorier om folkerettens stilling i norsk rett, Oslo 1982, s. 107.

[70]Ot. prp. nr. 79 (1991-92) s. 3-4.

dette innebærer inngrep i privates rettigheter og plikter. Hensynet til de private interesser tilsier i disse tilfeller at en eventuell endring av kringkastingslovens innhold bør gjøres ved lovendring.

Rettspraksis har imidlertid vist at legalitetsprinsippet ikke er noen absolutt skranke mot utvidende tolkninger og analogier.[71] Det kan dessuten hevdes at legalitetsprinsippet står sterkest der det er tale om inngrep i enkeltpersoners rettsforhold. I det foreliggende tilfelle vil det oftest være relativt ressurssterke juridiske personer som eventuelt rammes. Legalitetsprinsippet er likevel et argument mot en utvidende tolkning av § 1-2.

Det kan også anføres *reelle hensyn* for og mot en utvidende fortolkning av kringkastingslovens virkeområde.

For det første kan det hevdes at det synes vanskelig å begrunne at norske selskaper som sender fra utlandet skal få bedre vilkår enn norske selskaper som sender fra Norge. Dette vil være tilfelle dersom selskapet sender fra et land med mer liberal lovgivning enn Norge. En utvidende fortolkning av loven vil da kunne bidra til å motvirke urimeligheter og dessuten motvirke at norske virksomheter delvis flyttes ut av landet.

Videre kan hevdes at det foreligger noe nær en omgåelsessituasjon når et norsk kringkastingsselskap sender fra et annet lands territorium. Rent praktisk spiller det normalt liten rolle hvor selskapets oppsendingsstasjon befinner seg. Dersom selskapet plasserer oppsendingsstasjonen i et land med mer liberal lovgivning enn Norge, kan mye tale for å se det som et forsøk på å omgå norsk rett. Dette gjelder særlig dersom selskapet retter sine sendinger mot Norge.

[71]"Standardeksemplene" i denne forbindelse er dommene i tilknytning til skips-begrepet i straffeloven § 422: Rt. 1958 s. 949, Rt. 1966 s. 316, Rt. 1973 s. 433, Rt. 1980 s. 1154 og Rt. 1982 s. 208. Et eksempel på at folkerettslige forpliktelser er blitt tillagt stor vekt er dommen i Rt. 1949 s. 23. Dette var i navnet riktignok en innskrenkende fortolkning, men fortolkningen var - som her - til skade for private parter (godtroende erverver av gjeldsbrevene).

Argumentet står imidlertid ikke like sterkt dersom selskapets sendinger ikke kan mottas i Norge. Det er da mindre grunn til å pålegge selskapet den konkurranseulempe det vil være å følge norsk rett.

For det tredje kan det hevdes at det på grunn av den tekniske utvikling er oppstått nye situasjoner som ikke var påtenkt da bestemmelsen ble gitt. Satellittformidling av fjernsynssendinger var fortsatt bare på forsøksstadiet da bestemmelsen første gang ble vedtatt. I våre dager er de geografiske tilknytningskriteriene ikke lenger tilstrekkelige til å avklare lovvalgsspørsmålene uten å skape smutthull. Det kan derfor argumenteres for at loven nå bør tolkes noe annerledes for å demme opp for omgåelsesmulighetene som er oppstått som følge av den tekniske utvilking.

Mot dette kan imidlertid hevdes at loven har vært endret en rekke ganger de siste årene, senest ved vedtakelsen av den nye kringkastingsloven i 1992. Lovgiver har således hatt foranledning til også å revidere bestemmelsene om lovens anvendelsesområde - uten at dette er gjort. Som nevnt er det imidlertid blitt indikert at det vil bli vedtatt forskrifter om forholdet mellom bestemmelsene.

Norges EØS-forpliktelser må tillegges stor vekt ved fortolkningen av kringkastingsloven § 1-2. Etter mitt skjønn taler de beste hensyn for en utvidende fortolkning av bestemmelsen. Det synes klart at forskjellene mellom loven og direktivets ansvarsregler ikke er tilsiktet fra norsk side. Det må derfor være forsvarlig å tolke loven dithen at også norske kringkastingsselskaper som sender fra andre land, omfattes av norsk rett.

Dersom selskapet ikke hører under noe EØS-lands myndighet, slik at direktivets subsidiære alternativ (bruk av frekvens/satellittkapasitet) kommer til anvendelse, oppstår ikke de samme problemene. Det følger av kringkl. § 2-1, 1. ledd at kringkastingsloven også kommer til anvendelse på bruk av frekvens eller satellittkapasitet som disponeres av norske myndigheter. Her er det derfor samsvar mellom kringkl. og direktivets art. 2. Det samme gjelder for direktivets tredje alternativ (hvor selskapets satellittforbindelse befinner seg), jfr. her avsnittene 4.2. og 4.6.

4.4.3. Både norsk rett og direktivet utpeker norsk rett

Dersom både kringkl. og direktivet utpeker norsk rett som lex causae, er situasjonen i utgangspunktet uproblematisk: Kringkastingsselskapet må rette seg etter gjeldende norsk kringkastingslovgivning.

Det kan spørres om dette innebærer at Norge har en *ubegrenset* adgang til å regulere de selskaper som hører under norsk myndighet. Kan Norge innføre så strenge regler som vi måtte ønske, eller innebærer EF-direktivets prinsipper om et deregulert fjernsynsmarked at det også stilles tilsvarende krav til norsk lovgivning?

Svaret følger av EF-direktivets artikkel 3 nr. 1:

> "1. Når det gjelder fjernsynsseslskaper underlagt deres myndighet, skal medlemsstatene ha adgang til å fastsette nærmere eller strengere regler på områder omfattet av dette direktiv".

Direktivet anerkjenner altså uttrykkelig retten til såkalt "omvendt diskriminering". Det eksisterer derfor ingen begrensninger i Norges (eller noen av de andre EØS-landenes) muligheter til å regulere sine kringkastingsselskaper etter eget ønske. Eksempelvis vil forbudet mot alkoholreklame kunne opprettholdes fullt ut for kringkastingsselskaper som hører under norsk myndighet.

4.5. Europarådets fjernsynskonvensjon

Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene er bindende for Norge overfor de øvrige land som har ratifisert konvensjonen, som nevnt med unntak for de land som også er forpliktet av EF-direktivet gjennom EØS-avtalen.

Konvensjonens ansvarsregler følger av dens artikkel 5. Her defineres hvilket land som er "den sendende part" ("the transmitting party"). Det er dette lands rett som kommer til anvendelse.

> 2. For denne konvensjons formål skal den sendende Part være
> a. Når det gjelder jordbundne sendinger, den Part hvor den opprinnelige sending finner sted;
> b. Når det gjelder satellittsendinger:
> i. Den Part hvor oppsendingsstasjonen til satellitten befinner seg;
> ii. Den Part som tillater bruk av frekvensen eller satellittkapasiteten når oppsendingsstasjonen er plassert i en stat som ikke er Part i denne konvensjon;
> iii.Den Part hvor kringkasteren har sitt hovedsete når ansvar ikke kan fastslås etter leddene i og ii.

Vi ser altså at kriteriene er de samme som i EF-direktivet, men med motsatt prioritetsrekkefølge: Hovedregelen er at utsendingsstedets/opplinkstasjonens geografiske plassering avgjør lovvalgsspørsmålet.

De lege ferenda kan opplink-kriteriet kritiseres. Selskapets satellittforbindelse kan plasseres nær sagt hvor som helst, uten at det spiller noen særlig rolle for selskapet. Kriteriet fører dermed til at det blir mulig å omgå nasjonal kringkastingslovgivning ved å flytte opplinkstasjonen ut av landet. Etterhvert kan en også tenke seg at det vokser frem "kringkastingsparadiser" med liberal lovgivning. Reglene om såkalt rettet reklame i konvensjonens Artikkel 16 (se kap. 5.5.2.) verner imidlertid til en viss grad mot slike omgåelser.
Rettsteknisk er derimot opplink-kriteriet klart å foretrekke fremfor direktivets regel. Å finne strålen fra bakke til satellitt er enkelt, mens det kan være mer komplisert å avgjøre hvilket lands myndighet et selskap hører under.

Med opplinkstasjon til satellitt (og "der den opprinnelig utsending skjer" for jordbundne sendinger) menes selskapets *faste* utsendingsstasjon. At enkelte utsendelser opprinnelig skjer fra andre steder, hindrer ikke at landet den vanlige utsendingsstasjon befinner seg i, fortsatt er den sendende part.

TV3 kan igjen tjene som eksempel. Selskapets faste satellittforbindelse er i Storbritannia. En rekke programmer er imidlertid direktesendinger fra Norge, Sverige eller Danmark. Disse programmene linkes opp og transporteres over satellitt til Storbritannia, der de tas ned og deretter sendes ut på vanlig måte over Astra-satellitten. Isolert sett blir den originære utsending av disse programmene foretatt i de skandinaviske land. Dette hindrer likevel ikke at Storbritannia regnes som den sendende part i henhold til konvensjonen, ettersom dette fortsatt er selskapets faste utsendingssted. Dersom en stor del av sendingene foregår på denne måten, kan det imidlertid ikke utelukkes at Norge og/eller Sverige og/eller Danmark må anses som det faste utsendingssted, og dermed den sendende part.

4.6. Forholdet mellom norsk rett og konvensjonens regler

Det følger av forrige avsnitt at Europarådskonvensjonens lovvalgskriterium er så godt som identisk med det som har vært utledet av kringkl. § 1-2. Etter begge bestemmelser kommer norsk rett til anvendelse dersom selskapets utsendings/ oppsendingsstasjon befinner seg i Norge. I utgangspunktet vil det derfor ikke oppstå problemer av den type som er behandlet i avsnitt 4.4.2.

Dersom det subsidiære alternativ i konvensjonens artikkel 5 nr. 2 (frekvens/ satellittkapasitet) kommer til anvendelse, oppstår heller ingen problemer, ettersom det følger av kringkl. § 2-1 at loven kommer til anvendelse også ved bruk av norsk frekvens- eller satellittkapasitet, jfr. avsnitt 4.4.2. avslutningsvis.

For konvensjonens atter subsidiære alternativ (selskapets hovedsete) oppstår imidlertid samme problem som nevnt i avsnitt 4.4.2.b). Norsk rett kommer da til anvendelse etter konvensjonen, men ikke etter kringkastingsloven. Spørsmålet bør antakelig løses på samme måte som i forhold til direktivet, jfr. avsnitt 4.4.2.b) foran.

Konsekvensene av at norsk rett kommer til anvendelse er de samme som nevnt i forrige avsnitt: Selskapet må fullt ut rette seg etter gjeldende norsk kringkastingslovgivning.

Også her kan det spørres om den sendende part har en ubegrenset rett til å regulere sine kringkastingsselskaper etter eget ønske. Konvensjonen har i artikkel 28 en bestemmelse tilsvarende EF-direktivets artikkel 3:

> Intet i denne konvensjon skal hindre Partene i å anvende strengere eller mer detaljerte regler enn dem som følger av denne konvensjon for programtjenester sendt av virksomheter eller med tekniske midler innenfor deres jurisdiksjon i henhold til angivelsen i artikkel 3.

Heller ikke konvensjonen innebærer derfor noen begrensning i Norges adgang til å regulere våre kringkastingsselskaper så "strengt" som vi måtte ønske.

4.7. Særlig om andre land

Norge har ikke inngått avtaler med land som står utenfor EØS og heller ikke er tilknyttet Europarådets konvensjon. For sendinger med tilknytning til slike land gjelder følgelig kringkastingslovens bestemmelser uten modifikasjoner: Norsk rett kommer til anvendelse dersom utsendingen skjer fra norsk territorium, jfr. avsnitt 4.2.

Problemstillingen har ellers relativt liten praktisk betydning, siden Norge heller ikke er forpliktet til ikke å hindre videreformidling av sendinger fra slike land (jfr. avsnitt 5.7. under). Så lenge en slik plikt ikke foreligger, spiller det mindre rolle om den originære utsending er å betrakte som norsk eller ikke.

5. NORSK RETTS ANVENDELSESOMRÅDE: VIDERESENDING

5.1. Problemstillingen

Problemstillingen i dette kapittel er i hvilken grad norsk rett kommer til anvendelse ved videreformidling av fjernsynssendinger.

Det vil bli forutsatt at norsk rett *ikke* kommer til anvendelse på den originære utsending av fjernsynsprogrammene.[72] Spørsmålet i dette kapittel blir om det da er adgang til å føre "sekundærkontroll" med innholdet når de utenlandske sendingene mottas og videreformidles her.

Ved videreformidling på norsk territorium oppstår ikke regulære lovvalgsspørsmål av typen som er drøftet i forrige kapittel. Det er klart at selve videreformidlingen er en handling som norsk rett kan få anvendelse på. Spørsmålet blir om EF-direktivet og Europarådskonvensjonen setter skranker for hva sekundærkontrollen etter norsk rett kan gå ut på, eller om en vil, om disse regelsettene innebærer noen *kompetansebegrensning* for norske myndigheter.

Problemstillingen vil på samme måte som i forrige kapittel bli drøftet med utgangspunkt i kringkastingslovens og deretter direktivets og konvensjonens bestemmelser. Det vil deretter bli undersøkt i hvilken grad det er samsvar mellom loven og de internasjonale rettskildene.

5.2. Norsk lovgivning

Også videreformidling av fjernsynssendinger kvalifiserer som kringkasting etter kringkl. § 1-1, 1. ledd.

[72]Opprinnelig norske utsendinger må uansett følge norsk rett, jfr. kapittel 4. Det oppstår derfor ikke interlegale problemer ved en eventuell videreformidling i Norge.

Samtidig og uendret videresending er imidlertid unntatt fra lovens generelle regel om konsesjonsplikt, kringkl. § 4-2.[73] Norske myndigheter har altså avstått fra å føre full "sekundærkontroll" ved videreformidling av utenlandske sendinger i Norge: Utgangspunktet er at det *ikke* kreves at sendingene er i samsvar med norsk lov.

Kringkl. § 4-5 gir imidlertid Statens medieforvaltning[74] adgang til på visse vilkår å forby videresending av utenlandske fjernsynskanaler:

> § 4-5 *Forbud mot videresending*
>
> Statens medieforvaltning kan forby videresending av fjernsynskanaler som
> a) sender reklame i strid med norsk lov
> b) sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov
> c) sender program som kan være skadelige for barn eller ungdom når videresendingen skjer på tidspunkt barn eller ungdom er den dominerende seergruppe eller
> d) sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffelovens § 135 a.
>
> Kongen gir i forskrift nærmere regler om unntak fra forbudet i første ledd bokstav a. Kongen gir i forskrift nærmere regler om prosedyrer m.v. i forbindelse med nedlegging av forbud etter første ledd bokstavene a,b,c og d.

Vi ser at bestemmelsen gir en relativt omfattende adgang til å forby videreformidling. I realiteten åpner bestemmelsen for at det kan stilles som betingelse for videresending at sendingene er i samsvar med de viktigste deler av norsk kringkastingslovgivning.

§ 4-5 ble tidligere praktisert relativt konsekvent. Bruken av bestemmelsen har imidlertid vært omdiskutert, særlig under Gulfkrigen vinteren 1991. Nærkringkastingsnemnda nedla da forbud mot formidling av nyhetskanalen CNN i norske kabelnett, ettersom CNN jevnlig sendte alkoholreklame. Dette møtte politisk motstand, og Stortinget innførte adgang til å dispensere fra den daværende kabelsendingsloven §5 (tilsvarer kringkl. § 4-5) ved forskrift. Arbeidet med forskriften ble stilt i bero i påvente av EØS-avtalen og Europarådskonvensjonen. Adgangen til å forby videresending i medhold av § 4-5, 1. ledd bokstav a. har imidlertid være praktisert mer

[73]Etter kringkl. § 4-1 gjelder lovens kapittel 4 ikke for kabelnett som er avgrenset til 25 bygninger eller 100 husstander. Et eventuelt forbud mot videreformidling i medlold av § 4-5 vil altså ikke ramme disse kabelnettene - som etter loven dermed er likestilt med individuelle mottakere.

[74]Før 01.01.94 Nærkringkastingsnemnda

forsiktig i ettertid, og myndighetene har unnlatt å gripe inn overfor flere kanaler som har sendt reklame i strid med norsk lov.

Oppregningen i § 4-5, 1. ledd er uttømmende. Andre brudd på norsk lovgivning kan derfor ikke begrunne forbud mot videreformidling. Eksempelvis er det ikke hjemmel for å forby videresending på grunn av brudd på norske regler om sponsing av programmer.[75] Utenlandske sendinger blir i så måte altså behandlet noe lempeligere enn sendinger som opprinnelig stammer fra Norge, i og med at de i realiteten slipper respektere reglene om sponsing.

5.3. EFs fjernsynsdirektiv

5.3.1. Hovedregelen

EF-direktivets viktigste bestemmelse er prinsippregelen om videresending i artikkel 2 nr. 2:

> Medlemsstatene skal sikre fri mottaking og skal ikke hindre videresending på sitt territorium av fjernsynssendinger fra andre medlemsstater på grunn av forhold som faller inn under områder som samordnes ved dette direktiv. (...)

Bestemmelsen etablerer en plikt for mottakerstatene til ikke å hindre videresending av fjernsynssendinger fra andre medlemsstater. Direktivets utgangspunkt er altså at det *ikke* skal føres noen sekundærkontroll ved videreformidling av utenlandske sendinger: Det er tilstrekkelig at sendingene er i samsvar med lovgivningen i kringkastingsselskapets hjemland.

Regelen innebærer at Norge verken ved lov, forskrift eller annet kan stanse videresending av programmer som er lovlige i andre EØS-land, uansett om de strider mot norsk lov. Det kan heller ikke stilles vilkår for slik videreformidling.

Retten til fri videreformidling gjelder hele programtilbudet. Verken kanalen som helhet, enkeltprogrammer, deler av programmer eller reklameinnslag etc. mellom programmene kan stanses.

[75] Jfr. forskrift om sponsing m.v. av kringkastingsprogrammer, kgl. res. av 19. april 1991.

Dette betyr selvsagt ikke at alle fjernsynsstasjoner har krav på å få sine programmer videreformidlet. I Norge kan det enkelte kabelnett kan selv fritt velge hvilke kanaler man ønsker å formidle, med unntak av enkelte formidlingspliktige kanaler (først og fremst NRK). Etter forskrift om kabelsendingar § 4-1 plikter kabeleier å undersøke hva slags programmer abonnentene ønsker, samt å sette opp programtilbudet i samsvar med dette. EF-direktivet er kun til hinder for at kanaler av myndighetene *forbys* videresendt.

5.3.2. Unntakene

Prinsippet om fri videreformidling er modifisert i to retninger.

For det første er EFTA-statene gjennom EØS-avtalen gitt en foreløpig adgang til å pålegge sine kabelselskaper å "sladde eller på annen måte utydeliggjøre reklameinnslag for alkoholholdige drikkevarer". Avtalepartene skal i fellesskap vurdere unntaket på nytt i 1995. Hvorvidt unntaket kan opprettholdes også etter den tid, blir et politisk snarere enn et juridisk spørsmål.

Den andre modifikasjonen følger av direktivets artikkel 2 nr. 2. Bestemmelsen åpner for at mottakerlandene kan avbryte videreformidlingen av enkelte fjernsynssendinger dersom fire kumulative vilkår er oppfylt. Disse vilkårene er imidlertid såvidt strenge at regelen får et begrenset anvendelsesområde.

Det materielle vilkår for å kunne avbryte videresending av en fjernsynssending, er at sendingen "utgjør et åpenbart, vesentlig og alvorlig brudd på artikkel 22". Artikkel 22 omhandler bl.a. beskyttelse av mindreårige:

> 22. Medlemsstatene skal treffe passende tiltak for å sikre at fjernynsselskaper underlagt deres myndighet ikke sender programmer som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling, særskilt programmer som inneholder pornografiske scener eller umotivert vold. Denne bestemmelsen skal utvides til å omfatte andre programmer som kan skade mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling, med mindre det ved valg av sendetid eller ved andre tekniske tiltak sørges for at mindreårige som befinner seg i sendeområdet, vanligvis ikke ser eller hører slike sendinger.
> Medlemsstatene skal også påse at sendinger ikke inneholder elementer som sporer til hat på grunnlag av rase, kjønn, religion eller nasjonalitet.

Vi ser at artikkel 22 alene setter relativt strenge vilkår: Første ledd omhandler kun programmer som kan medføre *alvorlig* skade på mindreåriges utvilking. Etter artikkel 2 må det altså i tillegg foreligge et åpenbart, vesentlig og alvorlig brudd før avbrudd blir aktuelt.

Dersom de to bestemmelsene sammenholdes, kan det virke som artikkel 2 ytterligere skjerper kravet til "alvorlig skade" i artikkel 22. Direktivet kan imidlertid neppe tas på ordet her. Det må antas at de fleste programmer som "i alvorlig grad kan skade mindreårige", også vil oppfylle kravene om "vesentlig og alvorlig brudd" i artikkel 2. Alvorlig skade på mindreåriges utvikling er i seg selv alvorlig nok. Det kan ikke være meningen at overtredelsen av artikkel 22 må være "dobbelt alvorlig" før videreformidlingen kan stanses. Ordlyden i artikkel 2 må heller oppfattes som nok en presisering av at forbud mot videreformidling ikke skal være noen kurant reaksjonsform.

Etter art. 2 kreves også at bruddet på artikkel 22 må være *åpenbart*. Kravet innebærer at det må være klart dokumentert at det er fare for alvorlig skade. Slik dokumentasjon kan være vanskelig, spesielt hva gjelder moralsk og mental utvikling. Det følger imidlertid av artikkel 22 at det er tilstrekkelig at programmene "kan" skade mindreåriges utvikling. Det er altså ikke nødvendig at det med sikkerhet kan fastslås at programmene faktisk vil føre til skade.

Kravet om at bruddet på art. 22 må være *vesentlig*, har neppe selvstendig betydning utover alvorlighets-kriteriet.

Vilkårene i artiklene 2 og 22, 1. ledd bør ellers ses i sammenheng: Dersom det er fare for svært alvorlige skader, bør det ikke settes for store krav til den umiddelbare dokumentasjon, og omvendt. På samme måte vil bruddet lettere karaktereriseres som alvorlig dersom det er fare for flere typer skade, f. eks. både mental og moralsk.

I praksis vil først og fremst kanaler som sender harde voldsfilmer eller filmer med sterkt pornografisk innhold bli rammet av bestemmelsen.

Artikkel 22, 2. ledd omhandler sendinger som inneholder visse sterkt diskriminerende elementer. Også her er vilkårene strenge for at videreformidling rettmessig skal kunne forbys. I tillegg til kravene om vesentlighet og alvorlighet (jfr. art. 2), kreves det at sendingene sporer til "hat" (overfor rase, kjønn, religion eller nasjonalitet). Også her må en nok anta at alvorlighetskravet normalt vil være oppfylt dersom en finner at sendingene sporer til hat - også rasehat m.v. må kunne karakteriseres som alvorlig nok i seg selv. En bør imidlertid merke seg at det etter ordlyden kreves at sendingene faktisk sporer til hat, hvilket kan være svært vanskelig å dokumentere.

Det andre vilkår for rettmessig å kunne avbryte videresending, er at fjernsynsselskapet i løpet av de 12 foregående månedene har overtrådt den samme bestemmelsen ved minst to tidligere anledninger (bokstav b). En enkelt overtredelse, om enn aldri så alvorlig, er altså ikke nok til å avbryte videreformidlingen.

Til slutt oppstilles to prosessuelle vilkår. For å avbryte videreformidling kreves også at:

> c) vedkommende medlemsstat har gitt fjernsynsselskapet og Kommisjonen skriftlig melding om de påståtte overtredelsene og om at den har til hensikt å hindre videresending dersom overtredelsen skjer igjen,
>
> d) konsultasjoner med senderstaten og Kommisjonen har ikke ført til en minnelig løsning innen femten dager etter at meldingen omhandlet i bokstav c) ble gitt, og den påståtte overtredelsen fortsetter.

Utover dette finnes det ikke unntak fra prinsippet om fri videresending. Dette betyr at f. eks. brudd på reklamebestemmelser ikke gir mottakerlandet rett til å stanse formidlingen.

5.4. Forholdet mellom norsk rett og EF-direktivets regler

Det følger av forrige avsnitt at EF-direktivet bare i liten grad gir mottakerstatene adgang til å forby videreformidling av utenlandske fjernsynssendinger.

I dette avsnitt vil bli diskutert hvorvidt og i hvilken grad kringkastingslovens bestemmelser om forbud mot videreformidling er forenlige med de krav EF-direktivet stiller til norsk rett. Problemstillingen vil bli drøftet med utgangspunkt i de forskjellige alternativene i kringkl. § 4-5.

5.4.1. Reklame i strid med norsk lov (§ 4-5, 1.ledd bokstav a))

Kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav a) gir hjemmel for å nedlegge forbud mot videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov.

EF-direktivet gir ikke mottakerstatene noen slik adgang. § 4-5 synes således uforenlig med de krav direktivet stiller til norsk rett. § 4-5, 2. ledd åpner imidlertid for å dispensere fra 1. ledd bokstav a) ved forskrift. Denne

dispensasjonsadgangen ble innført i 1992 nettopp med tanke på EF-direktivet og Europarådskonvensjonen.[76]

Slike forskrifter er ennå ikke vedtatt. Kulturdepartementet har imidlertid utarbeidet og sendt til høring et forslag til forskrifter. Det er på det rene at det i medhold av disse vil bli innført et generelt unntak fra § 4-5, 1. ledd bokstav a) for sendinger fra EØS-land (utkast til forskrift om kringkasting, § 4-4):[77]

> Lovens § 4-5 første ledd bokstav a) gjelder ikke fjernsynskanaler som omfattes av Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene og EØS-avtalen med mindre slike fjernsynskanaler bringer reklame som særskilt og jevnlig er rettet mot norske seere.

Forskriftene vil, når de trer i kraft, langt på vei løse problemene i forhold til EF-direktivet. Det fremgår imidlertid at unntaket fra § 4-5, 1. ledd a) ikke skal gjelde for kanaler som sender reklame rettet mot Norge. For slike kanaler skal lovens hovedregel gjelde fullt ut. Hvorvidt dette er forenlig med EF-direktivet vil bli diskutert i kapittel 6.

5.4.2. Programmer med pornografisk eller voldelig innhold (§ 4-5, 1. b))
Kringkl. § 4-5. 1. ledd bokstav b) gir adgang til å forby videreformidling av kanaler som sender programmer med pornografi eller vold i strid med norsk lov.

EF-direktivet har ingen slike regler utover den ovennevnte artikkel 22, 1. ledd. Denne bestemmelsen har et begrenset anvendelsesområde (kun mindreårige), og stiller strenge vilkår for at videreformidling rettmessig skal kunne forbys. Det er således utvilsomt at kringkl. går lengre enn direktivet mht. adgangen til å forby videreformidling av sendinger med voldelig eller pornografisk innhold.

[76]Jfr. Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 4

[77]Kulturdepartementet v/ avdelingsdirektør Roy Kristiansen opplyser 09.09.94 at forskriftene sannsynligvis vil tre i kraft i løpet av høsten 1994. Alt tyder på at den foreslåtte § 4-4 vil bli opprettholdt uendret.

Den norske oppfatning er imidlertid at bestemmelsen i kringkl. § 4-5, 1. ledd b) likevel kan opprettholdes.[78]

Dette må bero på følgende resonnement: Plikten til videreformidling etter direktivets art. 2. gjelder bare innenfor "de områder som samordnes ved dette direktiv". Direktivet er derfor ikke til hinder for at videreformidling nektes på bakgrunn av forhold som ikke er regulert ved direktivet.

Spørsmålet blir dermed om programinnhold etc. er blant de områder direktivet må sies å omfatte. En betraktning i EF-direktivets fortale kan tas til inntekt for at programmenes innhold ikke omfattes av direktivet:

> Dette direktivet fastsetter de nødvendige minsteregler for å sikre fri adgang til kringkasting av sendinger. Det berører derfor ikke medlemsstatenes og deres myndigheters ansvar når det gjelder organisering - herunder konsesjonsordninger, vilkår for tildeling av offentlig løyve eller avgiftsregler - finansiering og programmenes innhold.(...)

Denne uttalelsen er imidlertid svært vanskelig å forene med direktivets artikkel 22. I denne bestemmelsen oppstilles krav nettopp til programmenes innhold (beskyttelse av mindreårige m.v.). Vold og pornografi er i 1. ledd særskilt angitt som eksempel på programmer som kan være skadelige for mindreåriges utvilking.

I bestemmelsens 2. ledd oppstilles også andre innholdskrav. Disse er etter sin ordlyd ikke begrenset til å gjelde mindreårige. Det er derfor klart at direktivet langt på vei innebærer en regulering også av fjernsynsprogrammers innhold.

Ettersom art. 22, 2. ledd gjelder generelt er det heller ikke mulig å hevde at direktivet kun gir "minimumsbestemmelser" om beskyttelse av mindreårige - og at beskyttelse av andre grupper faller utenfor dets område.

[78]Dette synet fremkommer i kirke- og undervisningskomiteens innstilling om kringkastingsloven, Innst. O. nr. 7 (1992-93) s. 5. Mindretallet i komiteen hadde dog et annet syn på forholdet til EF-direktivet (på s. 6).

Den siterte betraktning innledes forøvrig med en henvisning til direktivets hovedformål: Direktivet skal fastsette "de nødvendige minsteregler" for fri kringkasting. Når det uttales at programinnhold m.v. "derfor" ikke berøres, ligger i dette en forutsetning om at disse forholdene ikke skal medføre unntak fra prinsippet om fri formidling.

Også en rekke andre betraktninger i direktivets fortale viser at direktivets klare hovedformål har vært å sikre mest mulig fri videreformidling av fjernsynssendinger.[79]

Denne målsettingen om fri formidling vil ikke bli oppnådd dersom et så viktig område som programinnhold holdes utenfor reguleringen. En rekke EØS-land har tidligere hatt særregler som har stilt betingelser mht. sendingenes innhold for at utenlandske kanaler skal kunne videreformidles.[80] Direktivets målsetting har vært nettopp å fjerne den sekundærkontrollen disse særreglene innebærer. Direktivet vil miste svært mye av sin betydning dersom dets anvendelsesområde innskrenkes såvidt kraftig.

Ut fra dette finner jeg det klart at det ikke kan ha vært konsipistenes mening å holde området programinnhold utenfor direktivet. Bortsett fra den ene setningen i fortalen, taler alle holdepunkter for at programinnhold er omfattet. Både fortalen, direktivets formål og hele direktivets innhold og system viser at programinnhold skal være omfattet av direktivet og dermed hovedregelen om fri videresending.

Stortingets vurdering av forholdet mellom kringkastingsloven og EF-direktivet er derfor etter mitt skjønn uriktig: Forbud mot videreformidling er bare forenlig med direktivet i den grad forbudet nedlegges for å unngå "alvorlig skade" på mindreåriges utvikling, jfr. direktivets art. 2 og 22.

[79]Noen slike betraktninger er gjengitt i avsnitt 6.3.4.

[80]Eksempelvis har det i Nederland vært stilt som betingelse for videresending at programmene ikke er tekstet på nederlandsk. I Hellas har all kringkasting - også videresending - vært underlagt det statlige kringkastingsmonopolet, slik at en statlig organisasjon har bestemt hvilke kanaler som skal videreformidles.

Etter mitt skjønn er det altså ikke samsvar mellom loven og våre forpliktelser etter EF-direktivet. Det kan spørres hva som da skal legges til grunn som norsk rett. Som i avsnitt 4.4.2. blir dette et spørsmål om forholdet mellom norsk lovgivning og våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Dette tilfellet skiller seg imidlertid noe fra det foregående.

For det første taler ordlyden i bestemmelsen mot at den tolkes i samsvar med direktivet. § 4-5, 1. ledd bokstav b) gir Statens medieforvaltning en ubetinget adgang til å forby videreformidling når vilkåret om lovstrid er oppfylt. Det synes klart at kompetansen til å nedlegge forbud skal være vidtrekkende. En innskrenkende tolkning er således vanskeligere å forene med ordlyden. Kringkl. § 4-5 er dessuten en klarere lovtekst enn § 1-2. Bestemmelsen byr ikke på særlig tolkningstvil. Hensynet til lojalitet mot lovgiver blir derfor et sterkere argument mot en innskrenkende tolkning.

Videre var problemstillingen i avsnitt 4.4.2. forårsaket av at den potensielle konflikten mellom norsk rett og Norges EØS-forpliktelser (foreløpig) var oversett. Forskjellene var altså mer et resultat av tilfeldigheter enn av et bevisst ønske fra lovgiver. I dette tilfellet har Stortinget hatt en klar formening om hvordan regelen etter norsk rett bør lyde. Også dette taler mot at bestemmelsen tolkes innskrenkende. Det kan i tillegg hevdes det er større grunn til å legge vekt på Stortingets ønske når det som her dreier seg om et spørsmål som er politisk omstridt, og som dessuten kan sies å være av moralsk karakter.

Argumentene for en innskrenkende fortolkning er de samme som i avsnitt 4.4.2. Det har som nevnt kommet til uttrykk i flere sammenhenger at lovgiver ønsker å strekke seg langt for å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Såvidt mulig ønsker lovgiver å unngå regler som vil kunne medføre traktatbrudd overfor EØS-avtalepartene.

Totalt sett finner jeg imidlertid at disse hensynene her ikke er tilstrekkelige til å begrunne en innskrenkende fortolkning. Stortinget har tatt et såvidt klart standpunkt til hva regelen skal gå ut på, at dette etter mitt skjønn må anses som gjeldende norsk rett inntil videre.

Konflikten kan få sin løsning enten på det politiske plan (gjennom EØS-komiteen eller andre EØS-organer), eller ved at den norske domstol saken eventuelt kommer opp for, forelegger saken for EFTA-domstolen til uttalelse.[81] En slik uttalelse er imidlertid ikke formelt bindende for norske domstoler.

Forøvrig er det også mulig å unngå problemet ved å unnlate å praktisere bestemmelsen fullt ut. Kompetansen til å forby videresending er tillagt Statens medieforvaltning. Organet er gitt en vid skjønnsmessig myndighet i vurderingen av om forbud skal nedlegges, jfr. ordet "kan" i § 4-5, 1. ledd. EF-direktivet vil være en relevant og relativt tungtveiende rettskilde i denne vurderingen. Det er forøvrig understreket i forarbeidene og i St. meld. nr. 32 (1992-93) (på s. 146) at adgangen til å forby videresending først og fremst skal brukes i tilfeller en kanal bryter reglene "grovt og systematisk".

5.4.3. Programmer som kan skade barn og ungdom (§ 4-5, 1. c))

Kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav c) åpner for forbud mot videresending av fjernsynskanaler som sender programmer som kan være skadelige for barn eller ungdom.

Bestemmelsen synes å gi noe større adgang til å forby videreformidling enn EF-direktivets art. 2, jfr. art. 22. For det første er det etter kringkl. tilstrekkelig at programmene kan være "skadelige", mens direktivet krever "alvorlig skade" på mindreåriges utvikling før videresendingen kan avbrytes. For det andre krever kringkastingsloven kun at sendingene "kan være" skadelige. Også etter direktivets artikkel 22 er det tilstrekkelig at sendingene "kan" volde skade, men i art. 2, som hjemler retten til avbrudd, kreves at bruddet på artikkel 22 må være "åpenbart".

Motsatt gir kringkastingsloven rett til avbrudd bare dersom videresendingen skjer på tidspunkter der barn og ungdom er den dominerende seergruppe. Direktivet har ingen slik begrensning.

Etter sin ordlyd stiller EF-direktivet altså større krav både til omfanget av og sannsynligheten for en eventuell skade. Det kan likevel spørres hvor stor realitetsforskjellen er mellom loven og direktivet.

For det første må en anta at direktivets krav om alvorlig skade på barn ikke kan tolkes strengt: Når det først er sannsynliggjort at et program kan være

[81] Jfr. Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåknings-organ og en Domstol, artikkel 34, 2. ledd.

skadelig for barn, skal det skal lite til før skaden også kalles alvorlig. Skade på barns utvikling kan være vanskelig å rette opp og er derfor i seg selv alvorlig. Av den grunn taler sterke grunner for at heller ikke kravene til dokumentasjon settes for strengt.

For det andre er det understreket både i forarbeidene og i den såkalte mediemeldingen fra 1993 at bestemmelsene i § 4-5 bare skal brukes i tilfeller der en kanal bryter reglene "grovt og systematisk".[82]

Ut fra dette finner jeg at de reelle forskjeller mellom direktivet og kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav c) er liten. Direktivets regler er dessuten såvidt skjønnspregede at det kan være ulike oppfatninger om deres innhold innenfor EØS-området. I slike tilfeller kan det være noe større rom for avvikende tolkninger i de forskjellige EØS-landene. Så lenge bestemmelsen praktiseres i samsvar med forarbeidenes anvisninger, kan den etter mitt skjønn derfor sies å være i samsvar med de krav EF-direktivet stiller.

5.4.4. Programmer som strider mot straffeloven § 135a. (§ 4-5, 1. d))
Kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav d) gir hjemmel for å forby videreformidling når kanalen sender programmer som norsk rett har funnet stridende med straffeloven[83] § 135a.

Bestemmelsen er ny i kringkastingsloven av 1992, og er inntatt som direkte følge av EF-direktivets art. 22, 2. ledd, jfr. art. 2, som godtar at videreformidlingen avbrytes når sendingene har et innhold som sporer til hat på grunnlag av "rase, kjønn, religion eller nasjonalitet".[84]

Innholdsmessig synes da også EF-direktivets og kringkastingslovens regler relativt like. Både etter kringkl. og direktivet kan videresendingen avbrytes når sendingene ansporer til hat mot rase, religion ("trosbekjennelse" i strl. § 135a) eller nasjonalitet ("nasjonale eller etniske opprinnelse"). Strl. § 135a

[82]Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s.4, Innst. O. nr. 7 (1992-93) s. 2, St. meld. nr. 32 (1992-93) s. 146.

[83]Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (strl.).

[84]Jfr. Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 8.

rammer imidlertid ikke kjønnsdiskriminering, mens direktivet ikke gir hjemmel for avbrudd på grunnlag av diskriminering mot homofile (§ 135a, 1. ledd, 2. pkt.).

Etter kringkastingsloven inntrer dessuten adgangen til avbrudd i videreformidlingen først når norsk rett har fastslått at programmene strider mot strl. § 135a. Med dette skal forstås at det kreves en rettsavgjørelse ved domstolene. Det er altså ikke tilstrekkelig at Statens medieforvaltning mener sendingene er i strid med bestemmelsen. Dette innebærer en klar begrensning av adgangen til å nedlegge forbud.

Det er altså visse nyanseforskjeller mellom direktivet og kringkl § 4-5, 1. ledd d), jfr. strl. § 135a. Ettersom det fremgår såvidt klart at bestemmelsen er inntatt som direkte følge av EØS-avtalen, vil imidlertid forpliktelsene i henhold til direktivet veie tungt ved tolkningen. Jeg vil derfor anta at bestemmelsen kan tolkes innskrenkende hva gjelder alternativet for diskriminering av homofile.

Sammen med kravet om at en rettsavgjørelse må foreligge, samt forarbeidenes anvisninger om tolkningen, gjør dette at det etter norsk rett skal mye til før videresending kan forbys. Etter mitt skjønn kan en derfor også på dette punkt konkludere med at norsk rett må sies å være i samsvar med de krav som følger av direktivet.

5.5. Europarådets fjernsynskonvensjon

5.5.1. Hovedregelen

Også Europarådskonvensjonen har fri videresending som sin klare hovedregel. Konvensjonens artikkel 4 minner mye om EF-direktivets artikkel 2, 2. ledd:

> Partene skal sikre ytrings- og informasjonsfrihet i samsvar med artikkel 10 i Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, og skal på sine territorier garantere frihet til å motta og ikke hindre videresending av programtilbud som er i samsvar med denne konvensjons bestemmelser.

Konsekvensene av dette er de samme som for EF-direktivets del, jfr. avsnitt 5.3.1. Også her gjelder videreformidlingsplikten hele programtilbudet, og det kan ikke innføres noen form for forbud mot videresending.

5.5.2. Særregelen: Artikkel 16

Konvensjonen har imidlertid en viktig bestemmelse som medfører en klar forskjell i forhold til EF-direktivet. Konvensjonens artikkel 16 åpner for at utenlandske kringkastingsselskaper kan pålegges å følge *mottakerstatens* reklameregler dersom selskapet *retter* sine sendinger mot landet.

> Artikkel 16: Reklame rettet særskilt mot en enkelt part.
> 1. Med sikte på å unngå konkurransevridninger og å unngå at en parts fjernsynsstruktur bringes i fare, skal reklameinnslag som særskilt og noenlunde regelmessig rettes mot seere i en annen part enn den sendende part, ikke omgå reklamereglene for fjernsyn i den mottakende part.

Bestemmelsens formål følger av ordlyden: Å unngå at andre lands selskaper ved å rette sine sendinger mot et land skal kunne skaffe seg konkurransemessige fordeler eller undergrave mottakerlandets fjernsynsstruktur. Bestemmelsens siktemål er ikke å hindre retting av reklame, men å sikre at utenlandske og nasjonale selskaper får rimelig like vilkår.

Regelen synes velbegrunnet. Utenlandske selskaper vil neppe ha noen beskyttelsesverdig interesse i å ha bedre vilkår enn deres konkurrenter i mottakerstaten.

Konvensjonens lovvalgskriterium gjør forøvrig at behovet for en slik regel blir større enn for EF-direktivets del. Konvensjonen gjør det enkelt for nasjonale selskaper å omgå hjemlandets rett ved å legge oppsendingsstasjonen utenfor landets grenser. Artikkel 16 vil i så måte verne mot omgåelser ved at selskapet på reklameområdet likevel pålegges å følge hjemlandets rett.

Fire kumulative vilkår må være oppfylt for at unntaket i artikkel 16 skal komme til anvendelse.

Det første vilkåret er det ovennevnte formålsvilkåret: Artikkelen skal kun brukes "med sikte på å unngå konkurransevridninger og å unngå å bringe en parts fjernsynsstruktur i fare". Til tross for ordlyden skal dette forstås som

to alternative vilkår: Det er tilstrekkelig at det er fare for en av delene, dvs. konkurransevridninger eller ødelagt fjernsynsstruktur.

Det andre vilkåret er at reklameinnslagene må være *særskilt rettet* mot seere i en enkelt annen part (specifically (...) directed to audiences in a single Party).[85] Ordet "særskilt" indikerer at tilknytningen til denne ene mottakerstaten må være relativt sterk før vilkåret er oppfylt. Det oppstilles dessuten et krav om eksklusivitet: Unntaket vil ikke komme til anvendelse dersom et reklameinnslag f.eks. må anses rettet mot alle de tre skandinaviske land.

Et svært viktig moment i vurderingen vil være språket som er brukt i innslaget. Dersom reklamen har tale eller undertekst på mottakerlandets språk, og dette er et annet enn språket i avsenderlandet, vil reklamen i de fleste tilfeller måtte sies å være rettet. Dette vil især gjelde overfor land med såvidt særegne språk som Norge - reklame på norsk vil ikke engang bli forstått av andre lands seere.

Motsatt vil et reklameinnslag normalt ikke være rettet dersom den presenteres på avsenderlandets språk. Forbehold må imidlertid tas for tilfeller der dette språket er forståelig i Norge, eksempelvis svensk eller engelsk. Det samme vil gjelde dersom reklamen presenteres på tredjelands språk. I begge tilfeller vil utgangspunktet være at reklamen ikke er rettet, men andre momenter kan lede til motsatt resultat. Når en dansk krovert forsøker lokke turister ved å påstå at "det er dejligt at være norsk i Danmark", er det opplagt at reklamen er rettet og like opplagt hvilket land den er rettet mot.

Et annet moment i vurderingen kan være arten av det markedsførte produkt. Reklame for produkter eller tjenester som utelukkende er norske, utelukkende markedsføres i Norge, er tilgjengelige i Norge eller i det minste har sin klart sterkeste tilknytning til Norge, vil lett bli ansett rettet mot Norge. Eksempelvis vil reklame for NSBs tjenester normalt bli ansett rettet hit. Tvilstilfeller kan oppstå dersom det reklameres for produkter som er tilgjengelige flere steder, men som nå introduseres eller tilbys spesielt gunstig i Norge, eksempelvis "Pampers"-bleiene, som ble introdusert i Norge våren 1993. I slike tilfeller vil andre faktorer som f. eks. presentasjonsmåte være avgjørende.

[85]Dette kan like gjerne ses på som to separate vilkår. Grunnet den nære sammenhengen velger jeg å behandle dem felles.

Et tredje moment kan være hvilke land sendingen distribueres til. Et reklameinnslag som kun distribueres til ett land (der dette er et annet enn avsenderlandet), vil lettere bli ansett rettet til mottakerlandets publikum. Som eksempel kan nevnes TV3, som under reklameavbrudd ofte sender forskjellige reklameinnslag til de tre skandinaviske land.

Europarådet har utgitt en såkalt "Explanatory memorandum" til konvensjonen. Dennes paragraf 213 angir en del andre forhold som kan trekkes inn i vurderingen. I tillegg til språket, nevnes navnet på det annonserte produkt, myntenheten nevnt i reklamen samt utsalgssteder nevnt i reklamen som relevante ledd i helhetsvurderingen.

I Nederland er begrepet rettet reklame legaldefinert. Reklameinnslag skal anses særskilt rettet mot nederlandsk publikum "if they are broadcast during or after a portion of a programme or a coherent group of programmes containing dutch subtitles or a portion of a programme in dutch".

Denne definisjonen kan ikke legges til grunn i forhold til konvensjonen. Nederland utvider begrepet rettet reklame til å gjelde alle reklameinnslag i og mellom rettede sendinger. Dette er det ikke rom for etter konvensjonens ordlyd, og det er heller ikke andre holdepunkter for en slik utvidende tolkning. I/mellom hvilke programmer innslagene er plassert, kan imidlertid være relevant som tolkningsmoment også etter konvensjonen.

Alt i alt vil det bero på en konkret vurdering når vilkåret må anses oppfylt. En rekke momenter vil være relevante, men generelt kreves en relativt klar tilknytning til Norge.

Det tredje vilkåret for at artikkel 16 skal komme til anvendelse, er at rettingen (og dermed omgåelsen av nasjonal rett) skjer noenlunde *regelmessig* ("with some frequency"). Hvor mye som skal til, blir igjen et skjønnsspørsmål som må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Uttrykket "noenlunde" regelmessig indikerer imidlertid at det skal mindre til før dette vilkåret er oppfylt.

Vilkåret kan begrunnes med at selskapene bør ha en viss feilmargin før de pålegges noe såvidt drastisk som å måtte følge et annet lands rettsorden. Dette vil det også være et visst behov for, ettersom reklameinnslagene normalt ikke lages av kringkastingsselskapene selv. Men verken ordlyden eller begrunnelsen åpner for noen stor slik feilmargin. Hensynet til regelens effektivitet tilsier også at regelmessighetskravet ikke bør tolkes for strengt.

Det kan spørres hvorvidt en enkelt *serie* rettede reklameinnslag er nok til at artikkel 16 kommer til anvendelse. Normalt blir de enkelte reklamespots sendt i serier. Annonsøren bestiller gjerne et to- eller tresifret antall visninger av det enkelte reklameinnslag, fordelt over lengre perioder. Spørsmålet blir da om en serie på 100 rettede reklamespots skal ses på som en eller 100 omgåelser av nasjonal rett. Utgangspunktet må være at en enkelt serievisning ikke er nok til at bestemmelsen kommer til anvendelse. Begrunnelsen om feilmargin tilsier at regelmessighetsvurderingen ikke foretas ut fra enkeltinnslag. Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom selskapet fortsetter å sende det omstridte reklameinnslag lenge etter at de er blitt gjort oppmerksom på at det foreligger et klart brudd på konvensjonens regler.

Det fjerde vilkåret i artikkel 16 er at det må foreligge en *omgåelse* av reklamereglene i mottakerstaten. (...shall not circumvent the advertising rules in that particular Party).

Explanatory memorandum §215 forklarer innholdet av omgåelses-kriteriet. Ikke alle overtredelser av nasjonal rett vil kvalifisere som omgåelser:

> The notion of circumvention referred to in this article does not imply that, when a particular audience is being targeted in a single Party, the broadcaster must first acquire detailed knowledge of all the television rules in that Party, but rather a broad understanding thereof. It follows that failure to respect rules of an obscure, ambiguous or imprecise character would not qualify as circumvention for the purposes of this article. Indeed, as in other matters, the principles of legal certainty, accessibility and proportionality should be applied.

Vi ser altså at det er opp til mottakerstaten å ha et presist utformet lovverk - ved misforståelser som skyldes en eller annen form for uklarhet i regelverket, kan prinsippet i artikkel 16 ikke påberopes. Videre antydes at det eksisterer et proporsjonalitetsprinsipp. Unntaket skal ikke så lett komme til anvendelse ved bagatellmessige overskridelser av konvensjonens regler.

Explanatory memo. § 218 eksemplifiserer hva slags overskridelser som *ikke* skal medføre at art. 16 kommer til anvendelse. Dersom sendingene

tilfredsstiller *konvensjonens* regler mht. reklamens varighet og plassering,[86] skal art. 16 som hovedregel ikke komme til anvendelse selv om sendingene bryter med *mottakerlandets* lov. Det gjøres imidlertid unntak fra dette igjen for "klare" omgåelser.

Explanatory memo. § 217 omtaler bevisbyrdereglene for omgåelseskriteriet (og formålskriteriet). Det understrekes at det er opp til det land som påstår at det foreligger en omgåelse å påvise dette, samt at "the circumvention of its television advertising rules could lead to distortions in competition or the endangering of its television systems".

Artikkel 16, og spesielt omgåelseskriteriet, må etter dette sies å være noe problematisk. I den forbindelse kan det være riktig å huske på at artikkel 16 tross alt er en unntaksregel; bestemmelsen gjør unntak fra det som er et av konvensjonens hovedformål, nemlig størst mulig informasjonsfrihet. I tvilstilfeller kan det derfor argumenteres for at en bør falle tilbake på hovedregelen.

Artikkel 16(2) oppstiller to unntak fra regelen om rettet reklame, altså unntak fra unntaket. Artikkel 16(1) skal likevel ikke komme til anvendelse dersom

> a. Gjeldende regler diskriminerer mellom reklameinnslag sendt av virksomheter eller med tekniske midler innenfor vedkommende parts jurisdiksjon og reklameinnslag sendt av virksomheter eller med tekniske midler innenfor en annen parts jurisdiksjon, eller
> b. partene det gjelder har inngått tosidige eller flersidige avtaler på området.

Begrunnelsen for unntaket i bokstav a sier seg selv: Formålet med artikkel 16 er å beskytte de nasjonale kringkastingsselskaper. Hvis mottakerstaten gjennom regelverket allerede diskriminerer utenlandske selskaper, er det verken behov for eller grunn til å gi de nasjonale selskapene den ytterligere beskyttelse som artikkel 16 gir.

Om rekkevidden av unntaket i bokstav b, se kapittel 6.

[86]Reklamens varighet (duration) er regulert av art. 12, plassering (insertion) av art. 14. Dette er to av de viktigste enkeltreglene om reklame, og unntaket for dette innebærer dermed en begrensning av art. 16 sitt anvendelsesområde.

5.5.3. Unntakene

I tillegg til regelen i artikkel 16 har også Europarådskonvensjonen unntak fra prinsippet om fri videreformidling.

For det første har Norge reservert seg i henhold til konvensjonens art. 32, og forbeholdt seg rett til å begrense videresending av programtilbud som inneholder alkoholreklame, når reklamen ikke samsvarer med norsk lovgivning.

For det andre åpner også konvensjonen for at videreformidlingen kan avbrytes ved brudd på dens bestemmelser. Konvensjonen gir mottakerstaten større adgang enn EF-direktivet til å forby videreformidling. I prinsippet kan alle brudd på konvensjonen gi mottakerstaten rett til å avbryte videreformidlingen.

Hovedregelen er at videreformidling kan avbrytes åtte måneder etter at det er gitt meddelelse om det angivelige brudd, artikkel 24 nr. 3. Ved visse typer alvorlige brudd kan videreformidlingen imidlertid avbrytes midlertidig etter to uker, art. 24 nr. 2.

Etter art. 24 nr. 2 kreves at det angivelige brudd er av "opplagt graverende og alvorlig karakter, slik at det gir opphav til store problemer av offentlig interesse". I tillegg kreves at bruddet må berøre art. 7 nr. 1 eller 2 (knytter seg stikkordsmessig til menneskeverd, pornografi, vold, rasehat), art. 12 (reklamens varighet), art. 13 nr. 1 (reklamens form og presentasjon), art. 14 (reklamens plassering) eller art. 15 nr. 1 eller 3 (reklame for tobakk, alkohol, legemidler).

5.6. Forholdet mellom norsk rett og konvensjonens regler

I dette avsnitt vil bli drøftet hvorvidt og i hvilken grad det er samsvar mellom kringkastingslovens og Europarådskonvensjonens bestemmelser om videreformidling av fjernsynssendinger. Problemstillingen vil også her bli drøftet med utgangspunkt i de forskjellige alternativene i kringkl. § 4-5.

5.6.1. Reklame i strid med norsk lov (§ 4-5, 1. ledd bokstav a))

Det fremgår av Kulturdepartementets forslag til forskrifter[87] at det vil bli innført et generelt unntak fra reklameregelen i § 4-5, 1. ledd bokstav a) også for sendinger som omfattes av Europarådskonvensjonen. Brudd på norske

[87]Utkast til forskrift om kringkasting § 4-4, jfr. avsnitt 5.4.1. foran.

reklameregler skal altså ikke lenger gi norske myndigheter rett til å avbryte videreformidlingen. Dette er i tråd med hovedregelen i konvensjonens artikkel 4.

Dette unntaket fra § 4-5 gjelder likevel ikke kanaler som sender reklame som "særskilt og jevnlig er rettet mot norske seere". Det skal da likevel være adgang til å avbryte videresendingen dersom reklamen er i strid med norsk lov. Dette unntaket fra unntaket har sin bakgrunn i konvensjonens artikkel 16, som er referert foran.

Når forskriften trer i kraft vil det derfor fullt ut være samsvar mellom kringkastingsloven og de krav konvensjonen stiller til norsk rett.

5.6.2. Programmer med pornografisk eller voldelig innhold (§ 4-5, 1. b))
Etter Europarådskonvensjonen kan som nevnt alle typer brudd på dens bestemmelser gi grunnlag for å avbryte videreformidlingen. Avgjørende for om kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav b) er forenlig med konvensjonen er derfor om konvensjonen har noen regel som forbyr vold og pornografi i fjernsynssendinger.

Det har konvensjonen i artikkel 7 nr. 1:

> Alle deler av programtilbud, skal, når det gjelder presentasjon og innhold, vise respekt for menneskeverdet og enkeltmenneskers grunnleggende rettigheter.
> De skal fremfor alt ikke
> a. være usømmelige og i særdeleshet ikke inneholde pornografi
> b. på utilbørlig vis forherlige vold eller kunne anspore til rasehat.

Vurderingene av hva som kan karakteriseres som "pornografi" og hva som er forherligelse av vold kan riktignok variere, men ut fra ordlyden må en trygt kunne legge til grunn at norsk rett også på dette punkt er i samsvar med de krav konvensjonen stiller.

5.6.3. Programmer som kan skadelige barn og ungdom (§ 4-5, 1. c))
Også her blir spørsmålet om konvensjonen har noen bestemmelse tilsvarende den norske. Beskyttelse av barn og ungdom er i konvensjonen regulert av art. 7 nr. 2:

Alle deler av programtilbud som kan bidra til å svekke den fysiske, mentale eller moralske utvikling hos barn og unge skal ikke settes opp når det på grunn av sendetiden eller mottakstiden er sannsynlig at barn og unge ser dem.

Det er enkelte nyanseforskjeller mellom lovens og konvensjonens ordlyd. Etter kringkl. kreves at programmene "kan være skadelige", mens konvensjonens kriterium er at sendingene "kan bidra til" å svekke barns utvikling.

Etter kringkl. er adgangen til avbrudd dessuten begrenset til tilfeller der sendingene skjer på tidspunkt der barn/ungdom er den "dominerende seergruppe". Etter konvensjonen er det tilstrekkelig at det er "sannsynlig" at barn og unge ser programmene.

Ut fra dette synes norsk rett på dette punkt å stille vel så strenge vilkår som konvensjonen mht. adgangen til å avbryte videreformidlingen. Konklusjonen blir derfor at norsk rett også her er forenlig med de krav som følger av Europarådskonvensjonen.

5.6.4. Programmer som strider mot straffeloven § 135a. (§ 4-5, 1. d))
Kringkl. § 4-5, 1. ledd bokstav d) er som tidligere nevnt tatt inn som følge av EF-direktivet.[88] Bestemmelsen er imidlertid gjort generell, slik at den gjelder også overfor sendinger fra land som er omfattet av Europarådskonvensjonen.

Lovgiver synes imidlertid å ha oversett at konvensjonen ikke har noen bestemmelse tilsvarende EF-direktivets art. 22, 2.ledd.

Det kan imidlertid spørres om noen av alternativene i strl. § 135a dekkes av andre bestemmelser i konvensjonen. Strl. § 135a forbyr at personer utsettes for hat etc. på grunn av fem alternative forhold: Trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse samt homofili.

Alternativene rase og hudfarge dekkes klart av konvensjonens artikkel 7 nr. 1 bokstav b., som er gjengitt over. Konvensjonen har derimot ingen bestemmelse som uttrykkelig forbyr diskriminering på grunn av trosbekjennelse, nasjonal/etnisk opprinnelse eller homofili. Innledningsvis i artikkel 7

[88]EF-direktivets artikkel 22, 2. ledd.

fastsettes imidlertid noen mer generelle normer for fjernsynsvirksomhet: Sendingene skal vise respekt for menneskeverdet og enkeltmenneskers grunnleggende rettigheter.

Det er i avsnitt 5.4.4. lagt til grunn at det skal relativt mye til før videreformidlingen kan avbrytes etter bokstav d) i § 4-5, 1. ledd. Dette både fordi det kreves en rettsavgjørelse for at programmene strider mot strl. §135a, og fordi forarbeidene har indikert at terskelen skal være høy.

De norske reglene kommer dermed bare til å ramme de grovere tilfeller av brudd på straffelovens bestemmelse. Etter mitt skjønn vil de grove og gjentatte tilfeller av hat pga. trosbekjennelse, nasjonal/etnisk opprinnelse og homofili rammes av konvensjonens generelle normer. Å slippe å være utsatt for hat pga. slike forhold hører etter mitt skjønn med til det som kan karakteriseres som menneskeverd og grunnleggende rettigheter.

Så lenge § 4-5 praktiseres som forutsatt i forarbeidene finner jeg derfor også her å kunne legge til grunn at det er samsvar mellom norsk rett og våre forpliktelser i henhold til Europarådets konvensjon.

5.7. Særlig om andre land

Som nevnt i avsnitt 4.7. har Norge ikke inngått avtaler med land utenfor de to europeiske regelsettene. Overfor slike land gjelder derfor bestemmelsene i kringkl. § 4-5 uten modifikasjoner.

Under utarbeidelsen av den nye kringkastingsloven ble det diskutert hvorvidt det ut fra likhetsprinsipper burde gjøres unntak fra § 4-5, 1. ledd bokstav a. også for land som ikke er omfattet av noen av de to avtaleverkene. Kulturdepartementet fant imidlertid at det for slike lands vedkommende var grunn til å opprettholde bestemmelsen (Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s. 4.):

> Departementet foreslår å opprettholde bestemmelsen når det gjelder sendinger fra andre land enn dem som omfattes av EØS-avtalen og Europarådskonvensjonen. Man har ingen garanti for at sendinger fra slike land er tilfredsstillende regulert i utgangspunktet, slik tilfellet er med sendinger som omfattes av de to europeiske regelsettene.

6. SÆRLIG OM RETTET REKLAME

6.1. Problemstillingen

I dette kapittel diskuteres en spesiell problemstilling knyttet til videreformidling av fjernsynssendinger.

Spørsmålet er om Europarådskonvensjonens unntaksregel for rettet reklame også kan gjøres gjeldende overfor de EØS-land som har tiltrådt konvensjonen, og som dermed er bundet både av konvensjonen og direktivet.

For slike land er utgangspunktet at direktivet går foran konvensjonen, jfr. avsnitt 3.4. Ettersom EF-direktivet ikke har bestemmelser om rettet reklame, kan det imidlertid spørres om konvensjonens regel kan komme til anvendelse ved siden av direktivet. Spørsmålet blir hvordan EF-direktivets taushet skal tolkes: Betyr tausheten at rettet reklame er utenfor direktivets område,[89] slik at det er rom for andre regler, eller betyr tausheten at det i EF-retten[90] ikke skal eksistere noe unntak for rettet reklame.

6.2. Norsk tolkning

Den norske oppfatning av spørsmålet er at direktivets taushet åpner for at konvensjonens regel kommer til anvendelse.[91]

[89]Jfr. EF-direktivets art. 2 og Europarådskonvensjonens art. 16 *nr.* 2 bokstav b.

[90]I dette kapittel brukes EF-rett og EF-land for enkelhets skyld som felles betegnelse. I enkelte sammenhenger under ville EU være den korrekte betengelse.

[91]Dette ble også lagt til grunn av de øvrige EFTA-land under EØS-forhandlingene.

Dette fremgår av § 4-4 i Kulturdepartementets utkast til forskrift om kringkasting (jfr. avsnitt 5.4.1.): Unntaket fra kringkl. § 4-5, 1. ledd a) skal ikke gjelde for selskaper som "særskilt og jevnlig retter reklame mot norske seere".

Oppfatningen er også lagt til grunn i Regjeringens innstillinger i Ot. prp. nr. 78 (1991-92) s.4., og St. prp. nr. 61 (1992-93) s. 12-13, og videre under stortingsdebatten om ny kringkastingslov høsten 1992, jfr. her Innst. S. nr. 248 (1991-92) s. 158. Lovens § 4-5, 1. ledd bokstav a), ble vedtatt under henvisning til konvensjonen (jfr. flertallets forslag i Innst. O. (1991-92 s.7.)).

6.3. EØS-rettslig tolkning

6.3.1 Innledning

Den følgende drøftelse vil ta sikte på å komme frem til den EF/EØS-rettslig riktige forståelse av forholdet mellom EF-direktivet og Europarådskonvensjonens art. 16. Ettersom direktivet gjelder "på like vilkår" også for EFTA-landene, vil det her bli lagt til grunn at den EØS-rettslig riktige forståelse av direktivet er lik den EF-rettslige.

I EF-rettslig sammenheng er spredning av fjernsynssignaler som nevnt å betrakte som tjenesteytelser. Konflikten mellom de to regelsettene må derfor tolkes i lys av EFs regler om tjenester.

Hovedprinsippet er at det ikke skal være restriksjoner på utveksling av tjenester mellom medlemslandene. Prinsippet er fastslått i Romatraktatens artikkel 59, som har fått sitt motstykke i EØS-avtalens art. 36.

EFs rettsorden aksepterer likevel at den fri flyt av tjenester på visse områder kan begrenses. Dette følger av Romatraktaten selv (bl a art. 56) og av langvarig praksis fra EF-domstolen.

Konvensjonens unntaksregel for rettet reklame vil innebære en begrensning av adgangen til fri spredning av fjernsynssignaler. Spørsmålet i det følgende blir dermed om EF-retten godtar en slik restriksjon. I det følgende vil derfor bli diskutert om det er holdepunkter i direktivet selv, dets formål eller i EF-domstolens rettspraksis for å godta en slik innskrenkning i den fri flyt av tjenester.

6.3.2. Bestemmelsenes ordlyd

De forskjellige bestemmelsers ordlyd har rettskildemessig mindre vekt i EF-rettslig sammenheng enn i norsk (og andre staters) rett. Dette skyldes først og fremst at alle de ni forskjellige språkene i EF-landene er like offisielle, slik at tekstenes nøyaktige betydning er vanskelig å fastslå. Det er derfor sjelden at språklige tolkninger bidrar til å avgjøre tvilstilfeller.

Både konvensjonen og direktivet har bestemmelser om forholdet til andre regelsett. I en EF-rettslig tolkning må utgangspunkt tas i direktivets regler. Artikkel 24 forteller om direktivets forhold til andre avtaler:

> På områder som ikke samordnes ved dette direktiv, berører direktivet ikke rettigheter og plikter medlemsstatene har som følge av eksisterende avtaler om telekommunikasjon og fjernsyn.

Hva angår videreformidling spesielt, forteller den tidligere nevnte artikkel 2(2) om anvendelsesområdet:

> Medlemsstatene skal sikre fri mottaking og skal ikke hindre videresending på sitt territorium av fjernsynssendinger fra andre medlemsstater på grunn av forhold som faller inn under områder som samordnes ved dette direktiv.

Vi ser at begge bestemmelser åpner for at andre regler kan komme inn utenfor det som kalles direktivets område. Hovedspørsmålet blir dermed hvilke *områder* direktivet må anses å regulere/samordne.[92] I vår sammenheng kan spørsmålet presiseres til hvorvidt rettet reklame er innenfor dette området eller ikke. Dersom rettet reklame må sies å være blant de områder direktivet regulerer, utelukker både art. 2(2) og art. 24 at konvensjonens regler kommer til anvendelse. Dersom direktivet ikke regulerer rettet reklame, åpner de samme bestemmelser for at konvenjonens regler kommer til anvendelse.

Konvensjonens artikkel 16 inneholder et nær likelydende kriterium. Art. 16 (2) omhandler prioritetsforholdet mellom Art. 16 (1) og eventuelle andre bi- eller multilaterale avtaler. Bestemmelsen er som utgangspunkt subsidiær i forhold til slike avtaler:

> 2. Bestemmelsene i foregående paragraf skal ikke komme til anvendelse når (...)
> b. partene det gjelder har inngått tosidige eller flersidige avtaler på *området* (in this area).

[92] I den engelske utgaven: "fields...coordinated by this directive".

Etter konvensjonen blir spørsmålet altså hvorvidt EF-direktivet er en avtale "på området" (her: på konvensjonens område), noe som igjen avhenger av om rettet reklame er innenfor direktivets område.

Forøvrig har konvensjonen i artikkel 27 en bestemmelse som tilsvarer direktivets art. 24. Her fastsettes at EF-landene skal anvende fellesskapsrett, og at konvensjonens regler kun kommer til anvendelse dersom det ikke finnes noen fellesskapsregel som regulerer det aktuelle tema (the particular subject).

Som nevnt har direktivet ingen bestemmelser om rettet reklame. En kan imidlertid ikke av dette slutte at rettet reklame er utenfor direktivets område. Dette vil avhenge av om en legger til grunn en vid eller snever tolkning av begrepet "område". Rettet reklame *kan* ses på som et eget område - som setter direktivets regler ut av spill - men det kan like gjerne ses på som en del av et større reklameområde.

Ordlyden gir minimal veiledning: Et område kan være stort eller lite, det kan bestå av flere mindre områder og/eller være en del av et større. Teksten forteller ingenting om hvor stort område direktivet (eller konvensjonen) taler om. Ei heller er de engelske betegnelsene "area" og "field" særlig til hjelp - også der kan det være snakk om større eller mindre områder (areas/fields).[93]

Det kan hevdes at ordet "område" rent språklig indikerer en viss størrelse, og at det derfor kanskje er mindre naturlig å se en særegen unntaksbestemmelse om rettet reklame som et eget område. Dette blir imidlertid spekulativt. Det kan dessuten neppe oppstilles en slik presumsjon etter alle EFs ni offisielle språk.

I lys av de fellesskapsrettslige tolkningsprinsipper kan vi derfor relativt trygt konkludere med at ordlyden ikke bidrar nevneverdig til løsningen av spørsmålet.

[93]Hvis vi trekker inn konvensjonens regler som tolkningsmoment, får vi to norske (område og tema) og tre engelske (field, area, subject) ord/kriterier for forholdet mellom dokumentene. Det sier seg selv at det blir vanskelig å trekke konklusjoner ut fra dette.

6.3.3. Fortalen

Ikke alle EFs direktiver har forarbeider i tradisjonell forstand, og forarbeidene har uansett vært tillagt liten vekt ved EF-domstolens avgjørelser.

Dette skyldes blant annet at de opprinnelige forslag - som forarbeidene refererer seg til - kan bli betydelig endret i den politiske prosess som fører frem til enighet om direktivenes endelige utforming. Dessuten er forarbeidene ofte vanskelig tilgjengelige, i noen tilfeller sogar hemmelige.

Derimot har direktivene såkalte fortaler.[94] Disse forteller om direktivenes generelle begrunnelser og formål, og kan ha viktige opplysninger om anvendelsesområdet.

I fjernsynsdirektivets fortale uttales om anvendelsesområdet:

> Dette direktivet fastsetter de nødvendige minsteregler for å sikre fri adgang til kringkasting av sendinger. Det berører derfor ikke medlemsstatenes og deres myndigheters ansvar når det gjelder organisering - herunder konsesjonsordninger, vilkår for tildeling av offentlig løyve eller avgiftsregler - finansiering og programmenes innhold. Derfor opprettholdes den selvstendige kulturelle utvikling i medlemsstatene og det kulturelle mangfoldet i fellesskapet.

Betraktningen nevner tre områder som *ikke* skal være omfattet av direktivet (organisering, finansiering og programinnhold). Verken hele eller deler av reklameområdet er nevnt blant unntakene.

Oppregningen av forhold kan imidlertid neppe anses som uttømmende, og en antitetisk tolkning av fortalen er uansett ikke å anbefale.

6.3.4. Formålsbetraktninger

Direktivets fortale gir også grunnlag for slutninger om direktivets formål. Slike formålsbetraktninger spiller en sentral rolle i EF-domstolens rettsanvendelse. Domstolen begrunner sine resultater med formålsbetraktninger (eventuelt Romatraktatens formål) i langt større grad enn ordlyden.

Fortalen har en rekke betraktninger som viser at direktivet har som formål å sikre fri videreformidling av fjernsynssendinger. Blant annet heter at:

[94]Også kalt preambel eller forord i norske oversettelser

> Det er av avgjørende betydning at medlemsstatene påser at det ikke finner sted handlinger som kan skade den frie utveksling av fjernsynsprogrammer og den frie handelen med disse, eller som kan fremme dannelsen av dominerende stillinger som ville begrense pluralisme og frihet i informasjonsformidlingen over fjernsyn og i informasjonssektoren i sin helhet.

Andre av betraktningene fremhever at direktivet - i lys av Romatraktatens artikkel 59 - skal bidra til å fjerne flest mulig av hindringene for adgangen til fri spredning:

> Alle (...) restriksjoner på den frie adgangen til å utøve kringkastingsvirksomhet innenfor fellesskapet må oppheves i henhold til traktaten.

> Det er (...) nødvendig og tilstrekkelig at alle sendinger er i samsvar med lovgivningen i den medlemsstaten de kommer fra.

At formålet er helt klart utelukker likevel ikke at det kan være tvil om hvor langt det rekker. Det kan ikke av formålet automatisk sluttes at hovedregelen skal være uten unntak.

Det at også direktivet selv setter begrensninger, kan tvertimot tas til inntekt for at formålet *ikke* rekker så langt som til at friheten skal være ubegrenset. Et annet sted i fortalen sies sogar at det nettopp på reklameområdet er av "avgjørende betydning" at det settes minsteregler og normer som begrenser friheten. Konvensjonens ordning kan dessuten ha reelle hensyn for seg i like stor grad som flere av de begrensninger som er oppstilt i direktivet.

To andre av fortalens betraktninger viser imidlertid at EF-landene under utarbeidelsen av direktivet var oppmerksomme på problemstillingen rettede sendinger:

> På det felles marked er det nødvendig at alle sendinger som kommer fra fellesskapet og er beregnet på å mottas innenfor fellesskapet, særlig sendinger beregnet på å mottas i en annen medlemsstat, er i samsvar med gjeldende lovgivning for sendinger beregnet på å mottas av allmennheten i opprinnelsesstaten og med bestemmelsene i dette direktiv.

> Plikten som påligger opprinnelsesstaten til å føre kontroll med at sendingene er i samsvar med nasjonal lovgivning slik denne er samordnet ved dette direktiv, er etter fellesskapsretten tilstrekkelig til å sikre fri utveksling av sendinger uten at det er nødvendig å foreta ytterligere kontroll på samme grunnlag i medlemsstatene som mottar sendingene. (...)

Den første betraktningen nevner rettede sendinger spesielt. Det sies til og med at det "særlig" ved slike sendinger er viktig at det ikke finner sted noen sekundærkontroll.

Ut fra dette kan det argumenteres sterkt for at formålet med størst mulig frihet omfatter også rettede sendinger, og at direktivets taushet betyr at en skal falle tilbake på hovedregelen - det skal ikke være noe unntak for rettet reklame.

En siste betraktning kan også tas til inntekt for dette:

> Medlemsstatenes gjeldende lover og forskrifter om utøvelse av virksomhet som fjernsyn og formidling i kabelnett er uensartede, og noen av disse ulikhetene kan hemme den frie utvekslingen av sendinger i Fellesskapet og fordreie konkurransen på det felles marked.

Nasjonale bestemmelser nevnes her spesielt som et hinder for den fri utveksling. Kringkastingsloven § 4-5 er et eksempel på en slik bestemmelse. Konvensjonens regel vil bidra til at slike nasjonale særregler fortsatt kan opprettholdes, og vil således virke mot direktivets formål.

Betraktningen er imidlertid også interessant i et annet henseende. Den viser at det å unngå konkurransefordreininger er et sentralt hensyn bak direktivets regler. Som nevnt i avsnitt 5.5.2. er det å motvirke konkurransevridning et sentralt hensyn også bak konvensjonens artikkel 16, og til og med et vilkår for at denne unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse. En kan derfor argumentere med at begrunnelsen for konvensjonens unntaksregel korresponderer med et av direktivets formål, og at konvensjonens ordning av den grunn bør aksepteres.

Direktivets hovedregel er imidlertid begrunnet i langt flere hensyn enn hensynet til å unngå konkurransevridninger. Fortalen viser at fri spredning av fjernsynssendinger for det første nærmest betraktes som et gode i seg selv, og for det andre er begrunnet blant annet med hensynet til forbrukeres valgmuligheter, europeisk kulturutveksling og sammenheng med Romatraktatens øvrige regler for det indre marked. Det er altså bare ett av mange hensyn bak direktivet som her eventuelt ikke slår til.

Det kan også diskuteres om EF-domstolen i det hele tatt vil akseptere argumentet om at konvensjonens regel vil motvirke konkurransevridning. EF-domstolens avgjørelser, hvorav et par er gjengitt senere, peker i retning av at det uansett vurderes som konkurransevridning dersom nasjonale særregler fører til at utenlandske selskaper stenges ute fra markeder i andre medlemsland. Nyere praksis viser at spørsmålet om de nasjonale ordningene skal kunne aksepteres, beror på en vurdering av formålet med de nasjonale reglene, jfr. avsnittet om EFs generelle rettpraksis under.

Totalt sett fremstår det å bidra til fri videreformidling av fjernsynssendinger som direktivets hovedformål. Flere av betraktningene i fortalen peker i retning av at direktivet skal anses som en uttømmende angivelse av hvilke begrensninger av den fri videreformidling som skal godtas. Fortalen viser også at man har vært klar over problemet med rettede sendinger, men valgt ikke å innføre særskilte bestemmelser om dette. Det er derfor naturlig å konkludere med at direktivets formål omfatter rettede sendinger, herunder også rettet reklame. Etter mitt skjønn peker formålsbetraktningene dermed klart i retning av at EF-domstolen ikke vil akseptere konvensjonens unntaksregel.

6.3.5. "Sammenhengsbetraktninger"

EF-domstolen bruker også såkalte sammenhengsbetraktninger som ledd i tolkningen av skreven fellesskapsrett. Med sammenhengsbetraktninger menes at bestemmelser tolkes ut fra sammenhengen med andre fellesskapsregler og sin plass i det fellesskapsrettslige system.[95]

I det foreliggende tilfelle kan det argumenteres med at konvensjonens regel vil gi dårlig sammenheng med direktivets regelsystem.

Som nevnt i avsnitt 5.3.2. gir direktivets artikkel 2 en viss adgang for mottakerstaten til å forby videreformidling av utenlandske fjernsynskanaler. Vilkårene er imidlertid strenge: Det kreves et "åpenbart, vesentlig og alvorlig brudd" på direktivets art. 22. Videre kreves at dette har funnet sted minst to ganger i løpet av de siste 12 måneder, at det skriftlig klages til Europakommi-

[95]Jfr. Finn Arnesen i Arnesen/Anneke B. Borgli: Institusjoner og rettskildelære i EF og EØS - en introduksjon, Oslo 1993, s. 121 flg. Momentene i dette avsnitt kan like naturlig karakteriseres som formålsbetraktninger, men skiller seg fra de ovennevnte ved at det legges vekt på sammenhengen mellom forskjellige EF-regler.

sjonen, samt at partene først har forsøkt å løse saken i samarbeid med senderstaten og Kommisjonen.

Det skal altså mye til for at mottakerstaten rettmessig skal kunne foreta selv en midlertidig avbrytelse av videreformidlingen. Selv der grove brudd på artikkel 22 foreligger, må en gjennom forhandlinger m.v. før videreformidlingen rettmessig kan avbrytes. Dette harmonerer etter mitt skjønn dårlig med de begrensninger som konvensjonens artikkel 16 åpner for. Det vil ikke gi god sammenheng dersom systemet gir mottakerstatene en såvidt mye bedre beskyttelse mot brudd på reklamereglene enn mot skadelige programmer.

I motsatt retning kan det hevdes at det er naturlig å tolke direktivets taushet antitetisk: Direktivet er ment å skulle være en uttømmende regulering av de regler som er nødvendige på fjernsynsområdet. Når rettet reklame ikke er nevnt i direktivet, skal det heller ikke være regler om rettet reklame. Av dette kan likevel ikke fastslås at rettet reklame er utenfor direktivets område. Tausheten kan like gjerne bety at at rettet reklame ikke har vært ansett som god nok grunn til å begrunne unntak fra hovedregelen om fri videresending. De betraktninger som er sitert i avsnitt 6.3.4. tyder på at den sistnevnte oppfatning har mest for seg.

6.3.6. Rettspraksis

a) Er rettspraksis relevant?

Med rettspraksis menes her EF-domstolens praksis. Spørsmålet her er om EF-domstolens praksis er relevant for løsningen av spørsmålet om forholdet mellom de to regelsettene.

For det første kan det spørres om EFs praksis er relevant også ved tolkningen av EØS-avtalen. Dette spørsmålet reguleres av EØS-avtalens artikkel 6. Denne bestemmelsen fastsetter at de bestemmelser i EØS-avtalen som "i sitt materielle innhold er identiske med tilsvarende regler" i EF-retten, skal tolkes i samsvar med "de relevante" av EF-domstolens avgjørelser.

Det er lett å fastslå at reglene det her er tale om (direktivets) er identiske i EF- og EØS-sammenheng. Spørsmålet er dermed hvilke av EF-domstolens avgjørelser som skal anses "relevante". En kan ikke uten videre gå ut fra at

alle EF-avgjørelser er relevante også i EØS-sammenheng, ettersom EØS-avtalen har et mer begrenset formål enn det som fremgår av Romatraktaten.[96]

Det er imidlertid helt klart at reglene om tjenester er ment å skulle være like i EF- og EØS-sammenheng. Den fri flyt av tjenester m.m. tilhører "kjerneområdet" både i EF- og EØS-samarbeidet. EF-praksis angående tjenester må derfor sies å være "relevant" iht. EØS-avtalens artikkel 6.

For det andre kan relevansspørsmålet reises på bakgrunn av det faktum at den foreliggende EF-praksis er fra tiden før direktivets ikrafttreden. Denne praksis bygde direkte på Romatraktatens bestemmelser om tjenester, og kan neppe uten videre legges til grunn nå som direktivet har kommet med en inngående regulering på fjernsynsområdet.

Direktivet bør imidlertid - som det understrekes i fortalen - betraktes som en videreføring av Romatraktatens tjenesteregler (særlig artikkel 59). Direktivet oppstiller en samling utdypende og presiserende regler basert på samme hovedprinsipp. Dette hovedprinsippet (fri flyt av tjenester) er det samme i EØS- som i EF-sammenheng. Romatraktaten står dessuten uavhengig av direktivet som EFs høyeste rettskilde. Jeg vil derfor anta at praksis basert på hovedprinsippet er relevant som tolkningsmoment.

b) EFs praksis om rettet reklame

Problemstillinger knyttet til rettet reklame har to ganger vært oppe for EF-domstolen. Begge gangene dreide konflikten seg om nederlandske bestemmelser som i større eller mindre utstrekning satte forbud mot rettede reklameinnslag. Det ble i begge tilfeller påstått at bestemmelsene var i strid med Romatraktatens artikkel 59.

For å forstå dommene er det nødvendig å kjenne den spesielle organisasjonsstrukturen i nederlandsk fjernsyn. All fjernsynsvirksomhet i landet var og er underlagt omfattende statlig regulering og kontroll. Totalt eksisterer det tre (tidligere to) nasjonale kanaler. Sendetiden i disse er fordelt mellom en rekke frivillige organsisasjoner. Disse kan ikke sende reklame. Begrunnelsen

[96]Hovedforskjellen er at Romatraktaten har europeisk integrasjon som et av hovedformålene. EØS-avtalen tar ikke sikte på dette, jfr. dens artikkel 1 nr. 1. EF-avgjørelser som bygger på integrasjonshensynet vil derfor lett være irrelevante i relasjon til art.6.

for dette - som Nederland prosederte på overfor EF-domstolen - er å unngå at organisasjonene utelukkende tar kommersielle hensyn ved sine programvalg.
En mindre del av sendetiden er imidlertid reservert til reklame. Denne tiden disponeres i sin helhet av et statlig organ (Stichting Echterreclame - STER), som fordeler inntektene til de frivillige organsisasjonene samt til dagspressen. Pressen får således kompensert en del av den svikt i annonseinntektene som fjernsynsreklamen medfører.

Det nederlandske reklamemonopol-systemet viste seg å være sårbart mot konkurranse fra utenlandske reklamefinansierte kanaler. Dessuten kunne nederlandske annonsører omgå STER ved å sende rettet reklame gjennom kommersielle stasjoner som Sky Channel.

Derfor ble det i 1984 vedtatt en lov som satte forbud mot kabeldistribusjon av sendinger fra andre land, dersom disse inneholdt reklame særskilt rettet mot det nederlandske publikum, eller dersom de var tekstet på nederlandsk (kun det første forbudet behandles her).

En sammenslutning av nederlandske annonsører mente loven var i strid med Romatraktaten, og klaget staten inn for domstolen i saken Bond van adverteerders v State of the Netherlands.[97]

Den nederlandske stat argumenterte med at loven ikke gav dårligere betingelser for utenlandske kringkastingsselskaper enn for de nederlandske. Formålet var kun å oppnå en større grad av likestilling ved å hindre at utenlandske selskaper fikk bedre vilkår enn sine nederlandske konkurrenter.

Nederland påpekte dessuten at de utenlandske selskapene ikke var underlagt noen av de andre begrensningene som gjaldt i Nederland. Utenlandske stasjoner var derfor totalt sett mindre restriktivt behandlet enn de nederlandske.

Om dette uttalte domstolen:

> Der kan ikke gives den nederlandske regering medhold heri. Det er ikke de nederlandske radio- og fjernsynsorganisationers forhold, der skal sammenlignes med de forhold, der gør sig gældende for stationer i andre medlemsstater, men derimod de nederlandske kanalers forhold som helhed sammenlignet med de udenlandske stationers.
> (...)

[97]Sak 352/85, Reports of cases 1988 s. 2085.

> Det må derfor fastlås, at der foreligger forskelsbehandling, eftersom reklameforbudet i kabelbekendtgørelsen fratager stationer i andre medlemsstater enhver mulighed for på deres kanaler at udsende reklameindslag, der specielt henvender sig til det nederlandske publikum, mens sådanne indslag i henhold til den nederlandske lov om radio- og fjernsynsvirksomhed kan udsendes på de indenlandske kanaler for samtlige radio- og fjernsynsorganisationer.

Domstolen sier i realiteten at utenlandske kringkastingsselskaper skal ha dem samme muligheten som den nasjonale institusjonen STER til å rette reklame mot det nederlandske publikum.

Domstolen diskuterte deretter hvorvidt begrensningene likevel kunne forsvares ut fra Romatraktatens artikkel 56 (jfr. art. 66). Etter denne bestemmelsen kan nasjonale restriksjoner overfor utlendinger aksepteres dersom de er begrunnet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sunnhet eller den offentlige sikkerhet.[98] Restriksjonene kan imidlertid ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Dette følger av langvarlig domstolspraksis, og er et utslag av det såkalte "proporsjonalitetsprinsippet".

Domstolen presiserte først at de økonomiske hensyn som lå bak ordningen, ikke kan gi grunnlag for restriksjoner etter artikkel 56. Kun ikke-økonomiske målsettinger kan komme i betraktning.

Nederland hadde prosedert sterkt på at hovedhensynet bak ordningen var ønsket om å beholde et pluralistisk og ikke-kommersielt mediesystem. Staten innrømmet imidlertid at dette formålet kunne vært søkt ivaretatt på mindre restriktive måter. Domstolen unnlot derfor en reell drøftelse av om hensynene var tilstrekkelige til å begrunne restriksjoner. Restriksjonene var uansett mer omfattende enn det som var nødvendig og derfor utenfor rammen av artikkel 56. Nederland tapte dermed saken.

Følgen av dommen ble at Nederland endret systemet. Videreformidling av kanaler som sendte reklame rettet mot Nederland var ikke lenger forbudt, men adgangen ble underlagt en rekke begrensninger. Disse begrensningene var

[98]Oversatt fra den danske versjonen av traktaten.

identiske med de nasjonale regler om kringkastingsreklame.[99] Tanken var åpenbart at det ikke kunne bli ansett som noen diskriminering overfor utlendinger når reglene var like.

Denne ordningen kom for domstolen i to parallelle saker. Et kabelselskap gikk til sak mot Commissariaat vor de Media[100] (det statlige organ som håndhevet lovens bestemmelser), og EF-kommisjonen (nå Europakommisjonen) reiste sak mot den nederlandske stat.[101] Drøftelsene i de to avgjørelsene er langt på vei identiske.

Dommene har stor prinsipiell interesse, ettersom domstolen innledningsvis går gjennom sin tidligere praksis i tilknytning til Romatraktatens artikkel 56, og oppsummerer de områder der begrensninger i den fri flyt av tjenester til nå har blitt akseptert ut fra almene hensyn. I vår sammenheng har det en viss interesse at blant annet kulturpolitiske hensyn og forbrukerhensyn er blitt ansett relevante i så henseende.

I lys av dette fant domstolen at det også på fjernsynsområdet kan bli aktuelt å akseptere restriksjoner (Kommisjonen mot Nederland, avsnitt 45):

> (...) det kan være begrundet i tvingende almene hensyn at begrænse adgangen til at udsende reklamer, f. eks. i form av forbud mot at reklamere for bestemte produkter eller på bestemte dage, begrænsning af reklameindslagenes varighed eller hyppighed, eller begrænsninger, der skal forhindre, at lytterne eller seerne forveksler kommercielle

[99]Vilkårene var at reklamen må sendes av en særskilt juridisk person (jfr. STER-ordningen), at reklameinnslagene er gjenkjennelige som sådan, at de klart atskiller seg fra andre programdeler, at de ikke sendes på søndager, at reklametiden er begrenset til maksimalt 5% av den totale sendetid, og at inntektene fullt ut anvendes til programvirksomhet. For reklame som ikke var rettet mot Nederland, var det ingen begrensninger av adgangen til videreformidling.

[100]Stichting Collective Antennevoorziening Gouda and others v Commisariaat vor de Media, sak 288/89, Reports of cases 1991 s. 4001.

[101]Commission of the European Communities v State of the Netherlands, sak 353/89, Reports of cases 1991 s. 4069.

reklamer med andre programdele. Sådanne begrænsninger kan foretages for at beskytte forbrugerne mod alt for mange kommercielle reklamer eller for, ud fra en kulturpolitisk målsætning, at sikre, at programmerne er af en vis kvalitet.

Uttalelsen er ikke brukt som ledd i begrunnelsen av resultatet, og er således å bertakte som et *obiter dictum*. Betraktningen bør nok likevel tas som et uttrykk for at kulturpolitiske hensyn og forbrukerhensyn prinsipielt kan være god nok begrunnelse for restriksjoner på den fri utveksling av tjenester.

I tilfellet som forelå fastslo domstolen først at også den nye ordningen var i strid med artikkel 59 (Kommisjonen mot Nederland, avsnitt 47):

> I modsætning til, hvad der tidligere var tilfældet i henhold til Kabelregeling, forholder det sig i henhold til de her omhandlede bestemmelser i Mediawet ikke længere således, at alle indtægter fra reklameindslag, der specielt henvender sig til det det nederlandske publikum, er forbeholdt STER. Men som følge af reguleringen af adgangen til at utsende reklameindslag, indebærer bestemmelserne i Mediawet en begrænsning av den konkurrence, STER kan blive udsat for på dette marked fra udenlandske radio- og fjernsynsinstitutionners side.

Sitatet forsterker inntrykket fra Bond van Adverteerders-saken av at enhver konkurransefordel for nasjonale selskaper vil bli ansett diskriminerende.

Deretter diskuterte domstolen kort hensynene som lå bak den nederlandske ordningen, og fant at disse ikke kunne begrunne et unntak fra hovedreglen:

> Bestemmelserne medfører da også - gandske vidst i mindre omfang end efter kabelregeling - at der vernes om STERs indtægter, og de har dermed samme formål som de tidligere gældende bestemmelser. Som domstolen har fastslået i dommen af 26. april 1988 (Bond van Adverteerders), kan dette formål ikke begrunde restriktitioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser.

Heller ikke den nye nederlandske ordningen var altså forenlig med Romatraktaten.

c) EFs generelle praksis om tjenestereglene

Det finnes en omfattende praksis i tilknytning til Romatraktatens artikkel 56. Generelt viser denne praksis at spørsmålet om restriksjoner kan aksepteres, først og fremst beror på en konkret vurdering av hvilke hensyn som begrunner de restriktive bestemmelsene. Eksempelvis har unntak i stor utstrekning blitt

akseptert der det dreier seg om (begrunnede) kvalifikasjonskrav til yrkesutøvere.[102] Som nevnt har også forbrukerhensyn i en viss utstrekning blitt ansett relevant,[103] jfr. forrige avsnitt.

Kulturdepartementet har henvist til generell EF-praksis i sin drøftelse av forholdet mellom konvensjonen og direktivet, se St. prp. nr. 61 (1992-93) s. 13. Det henvises her til van Binsbergen-dommen og en annen dom som bygger på denne. Etter mitt skjønn har disse dommene liten argumentasjonsverdi, ettersom Van Binsbergen-dommens tema er nasjonale krav til beskyttelse av yrkesutøvere (nederlandsk regel om at en person må være bosatt i landet for å kunne opptre som fullmektig for visse domstoler). Domstolens konkrete begrunnelsesmåte tatt i betraktning, virker det dessuten noe underlig at departementet ikke har vurdert EF-domstolens praksis på fjernsynsområdet.

d) Dommene anvendt på det foreliggende tilfelle

Dersom en skal vurdere den foreliggende konflikt opp mot domstolens praksis, er det etter mitt skjønn klart at konvensjonens ordning innebærer en restriksjon på den fri utveksling av tjenester over landegrensene: Konvensjonens artikkel 16 begrenser TV-selskapers adgang til å sende til andre medlemsstater programmer som er lovlige i deres hjemland.

Noe mer tvilsomt er spørsmålet om ordningen likevel kan rettferdiggjøres ut fra almene hensyn etc. (art. 56). Som nevnt vil dette bero på en konkret vurdering av de hensyn som ligger til grunn for ordningen. Det fremgår av praksis at domstolen ikke ser seg bundet av de begrunnelser som er oppgitt; domstolen vurderer hva som *objektivt sett* fremstår som formålet/formålene. Spesielt der økonomiske hensyn gjør seg gjeldende har domstolen vært svært rask med å "skjære igjennom".

Konvensjonens ordning er ikke direkte begrunnet med økonomiske hensyn, men har klare økonomiske virkninger (den begrenser den konkurransen mottakerlandets selskaper kan bli utsatt for, og verner dermed om disses inntekter). Disse virkningene ble det lagt avgjørende vekt på i domstolens

[102]Se eksempelvis de sentrale dommene *Van Binsbergen* (sak 33/74), Reports of cases 1974 s. 1299 samt forutsetningsvis i *Säger* (sak 76/90), 1991 s. 4221.

[103]Se f.eks. sak 220/83, kommisjonen mot Frankrike. Denne og de andre dommene dreier seg stort sett om helt andre forhold.

avgjørelser, jfr. sitatene fra *Kommisjonen vs. Nederland*. Ut fra dette er det vanskelig å se annet enn at konvensjonens ordning ville blitt underkjent av domstolen.

På den annen side taler det til konvensjonens fordel at dens unntaksregel offisielt er begrunnet i nettopp slike hensyn som er nevnt i den siterte obiter-uttalelsen i *Kommisjonen v Nederland* (kultur- og forbrukerhensyn).

Et annet spørsmål kan reises ut fra Kommisjonens prosedyre i saken den anla mot Nederland. Kommisjonen argumenterte med at dersom en begrensning skulle være nødvendig ut fra almene hensyn, så måtte den gjelde all reklame, ikke bare rettet. Hensynet til almenheten vil gjøre seg like sterkt gjeldende for annen reklame.
Spørsmålet ble ikke tatt opp til diskusjon i dommen, og standpunktet kan derfor neppe sies å være uttrykk for annet enn kommisjonens oppfatning (selv om kommisjonen i dommen fikk medhold på alle punkter).

Totalt sett forteller EF-domstolens rettspraksis om stor skepsis mot ordninger som innebærer restriksjoner på den fri flyt av tjenester. Etter mitt skjønn må derfor også EFs rettspraksis sies å tale mot å akseptere Europarådskonvensjonens unntaksregel.

6.3.7. De reelle hensyn

Det kan anføres flere hensyn som taler for å akseptere konvensjonens unntaksregel ved siden av direktivets.[104]

For det første kan det hevdes at konvensjonens regel er nødvendig for å hindre omgåelser av norsk kringkastingslovgivning. Det fremgår av avsnitt 4.3.1. at et kringkastingsselskap kan slippe unna norsk lov ved å stifte selskapet i et annet land. Dersom selskapet etablerer seg i et land med mer liberale reklamebestemmelser enn Norge, og derfra retter sine sendinger hit, vil selskapet få bedre konkurransevilkår enn sine norske konkurrenter. En slik

[104]Her vil kun bli behandlet de hensyn som taler for å godta begrensninger også for utenlandske formidlere av fjernsynssendinger, ikke de hensyn som *generelt* taler for begrensninger i adgangen til å sende reklame.

konkurransefordel synes ikke velbegrunnet. TV3s sendinger fra London viser forøvrig at problemet er reelt.[105]

Heller ikke utenfor de bevisste omgåelsestilfellene vil de utenlandske selskapene ha noen beskyttelsesverdig interesse i å ha bedre vilkår enn sine konkurrenter i mottakerlandet. Når selskapet velger å tilpasse seg forholdene i mottakerlandet ved å rette reklame mot dets publikum, er det ikke urimelig at de også pålegges å tilpasse seg reklamereglene. (Det er dessuten tilstrekkelig med "a broad understanding" av mottakerlandets regler, detaljkunnskaper er ikke nødvendig, jfr. avsnitt 5.5.2.).

Omgåelsesmuligheten som direktivet skaper, kan videre undergrave adgangen til å ha strengere regler for hjemlige kringkastingsselskaper (direktivets art. 19). Norske reguleringer vil bli vanskelig å gjennomføre dersom den svekker de norske selskapenes konkurransesituasjon. Hensynet til å bevare nasjonale fjernsynsstrukturer taler dermed for å akseptere konvensjonens unntaksregel.

Her bør en imidlertid ha i bakhodet at konvensjonens regel er begrunnet ut fra konvensjonens system. Etter mitt skjønn vil behovet for vern mot omgåelser være større etter konvensjonen: Det er lettere å omgå konvensjonens opplink-kriterium enn direktivets lovvalgskriterium, som forutsetter mer enn en rent teknisk tilstedeværelse i avsenderlandet. Omgåelsesfaren er ikke like stor etter direktivet, og begrunnelsen står derfor noe svakere enn for konvensjonens del.

Hensynet til nasjonal kultur kan også tale for konvensjonens omgåelsesvern, selv om det er diskutabelt i hvilken grad reklamefinansierte fjernsynsselskaper opptrer som formidlere av nasjonale kulturverdier.

Spørsmålet er så hvordan EF-domstolen vil vurdere de reelle hensyn som her er nevnt. Som nevnt har domstolen fastslått at økonomiske hensyn ikke kan begrunne unntak fra Romatraktatens artikkel 59. Ut fra praksis må en anta at ønsket om omgåelsesvern og forsvar av den nasjonale fjernsynsstruktur

[105]TV3 har ifølge Statens Medieforvaltning konsekvent sendt mer reklame (pr. time og pr. dag totalt) enn norske regler tillater, og dessuten hatt flere reklameavbrudd enn til og med direktivet tillater (reklame-avbrudd i filmer etc.) TV3 opplyser imidlertid at de for tiden ikke ønsker å sende alkoholreklame, selv om de etter britisk lov (og direkivet) har adgang til det.

vil bli betraktet som hovedsaklig økonomisk begrunnet. Disse argumentene vil derfor stå svakt overfor domstolen.

Det som da gjenstår er de kulturelle hensyn m.v. Disse hensynene er forsåvidt anerkjent som relevante av domstolen. Allerede før direktivet viste praksis imidlertid at mye skal til før slike hensyn slår igjennom overfor hovedregelen. Etter direktivets ikrafttreden må en anta at det kreves enda sterkere grunner før domstolen vil akseptere unntak utover de som direktivet åpner for.

I tillegg må en anta at EF-domstolen også vil finne reelle hensyn som taler i motsatt retning. I EF-systemet er den fri formidling av tjenester nærmest sett som et gode i seg selv. Domstolen er derfor uansett varsom med å fravike hovedreglene. Videre kan hensynet til sammenheng i rettssystemet samt rettstekniske hensyn tale mot å akseptere konvensjonens regel. Rettsteknisk er det enklere med en klar hovedregel og ett uttømmende regelsett, dessuten inneholder konvensjonens regel flere upresise kriterier. Dessuten fremgår det av fortalen at konvensjonens regel står i strid med flere av de hensyn som ligger til grunn for direktivet.

Det er derfor vanskelig å se at de reelle hensyn som her er anført vil bli ansett tilstrekkelig tungtveiende av EF-domstolen.

6.3.8. Konklusjonen

Totalt sett har rettskildematerialet etter mitt skjønn vist at Europarådskonvensjonens unntaksregel ikke kan innpasses i det EF- og EØS-rettslige system.

Først og fremst fremgår dette av direktivets fortale. Det er her entydige uttalelser som viser at direktivet skal ses på som en uttømmende regulering av de begrensninger som skal eksistere på fjernsynsområdet i EF (nå også EØS). Konvensjonens unntaksregel er ikke forenlig med EF-direktivets formål, og vil medføre at det etableres et ekstra unntak utover den regulering EF ifølge fortalen har funnet "nødvendig og tilstrekkelig". Det er lite trolig at EF-domstolen vil finne et ytterligere unntak nødvendig.

6.4. Forholdet mellom norsk rett og EF-retten

De foregående avsnitt har etter mitt skjønn vist at den norske oppfatning av forholdet mellom EF-direktivet og Europarådskonvensjonens artikkel 16 ikke er forenlig med den EØS-rettslig riktige tolkning.

Også her kan det dermed spørres hva som skal legges til grunn som gjeldende norsk rett. Som utgangspunkt vises igjen til drøftelsene i avsnittene 4.4.2. og 5.4.2. foran. Spørsmålet blir på ny hvor stor vekt Norges EØS-forpliktelser skal ha ved tolkningen av norsk lov.

En forskjell fra de tidligere problemstillinger er at den norske bestemmelsen her "bare" har kommet til uttrykk i forskrift. Følgen av forskriftens unntak er imidlertid at lovens nominelle hovedregel likevel kommer til anvendelse. Forarbeidene viser dessuten at spørsmålet har vært gjenstand for politisk debatt, og har vært drøftet og vurdert av lovgiver selv. Bestemmelsen er derfor å betrakte som et uttrykk for et klart ønske fra lovgiver, der forskriftsformen er valgt primært ut fra hensiktsmessighet. Etter mitt skjønn bør det derfor ikke legges særlig vekt på at den omstridte bestemmelsen er fastsatt i forskrift og ikke i lovtekst.

Ordlyden i bestemmelsen er ellers klar og reiser ikke tolkningsproblemer i denne sammenheng: Det er utvilsomt at meningen er at det fortsatt skal være adgang til å forby videresending ved brudd på norske reklameregler når selskapet retter reklame mot Norge. En innskrenkende fortolkning av kompetansen bestemmelsen gir, er således vanskelig å forene med ordlyden.

Argumentene for å tolke loven i samsvar med EF-direktivet er de samme som tidligere: Presumsjonsprinsippet og lovgivers ønske om oppfyllelse av Norges EØS-forpliktelser taler for å tolke forskriften i samsvar med den EØS-rettslige forståelse av direktivet.

I det foreliggende tilfelle er forholdet mellom konvensjonen og direktivet relativt grundig drøftet. På bakgrunn av dette kan det spørres om regelen skal anses vedtatt under forutsetning av at den er EØS-rettslig forsvarlig - og at den kan ses bort fra dersom det viser seg at denne forutsetningen ikke holder stikk. Etter mitt skjønn kan det ikke være grunnlag for et slikt resonnement. For det første er bestemmelsen vedtatt som forskrift (og med en klar ordlyd). Formelt må det da en forskriftsendring til før bestemmelsen kan ses bort fra. En mulighet er dessuten at man har ønsket å opprettholde regelen selv om man var i tvil om den var EØS-rettslig forsvarlig. Man kan ha

ønsket å opprettholde bestemmelsen så lenge som mulig (det vil antakelig ta tid før det blir endelig avklart om bestemmelsen er i strid med EØS-avtalen), eller man kan ha ønsket å vedta bestemmelsen for eventuelt å søke å komme frem til en forhandlingsløsning.

I forhold til konflikten i avsnitt 5.4.2. kan det videre hevdes at det her dreier seg om et mindre moralsk spørsmål. Derimot viser Stortingsdebatten at også reklamespørsmålet er politisk omstridt. Dette taler for å legge vekt på Stortingets ønske.

Ut fra dette står spørsmålet etter mitt skjønn langt på vei i samme stilling som i avsnitt 5.4.2. Lovgiver har gitt klart uttrykk for hvordan regelen etter norsk rett bør lyde - ihvertfall inntil videre. Jeg ser det derfor slik at en også her må legge til grunn at forskriftens bestemmelser skal anses som gjeldende norsk rett inntil forholdet mellom direktivet og konvensjonen får sin endelige avklaring.

LITTERATUR:

Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge, 7. utgave, TANO forlag, Oslo 1990.

Andenæs, Mads Henry: Aksjeselskapsrett, 2. utgave, eget forlag, Oslo 1992.

Augdahl, Per: Aksjeselskapet etter norsk rett, 3. utgave, Gyldendal norsk forlag, Oslo 1959.

Bing, Jon: Rettet fjernsynsreklame: Forholdet mellom De europeiske fellesskapers direktiv, Europarådets fjernsynskonvensjon og norsk rett, Nordisk Årbok i rettsinformatikk 1993 s. 112-126, TANO forlag, Oslo 1992.

Borgli, Anneke Biesheuvel og **Arnesen**, Finn: Institusjoner og rettskildelære i EF og EØS - en introduksjon, Universitetsforlaget, Oslo 1993.

Bull, Henrik: EØS-avtalen - litt om avtalens struktur og prinsippene for gjennomføring i norsk rett, Lov og Rett 1992 s. 583-601.

Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, 3. utgave, Oslo 1993.

Einstabland, Nils Kristian: Kringkastingsbegrepet, CompLex 2/92, TANO forlag, Oslo 1992.

Fisher, David I: Prior Consent to International Direct Satellite Broadcasting, Martinus Nijhoff publishers, Utrecht 1990.

Gaarder, Karsten: Innføring i internasjonal privatrett, 2. utgave, ajourført ved Hans Petter Lundgaard, Universitetsforlaget, Oslo 1990.

Marthinussen, Hans Fredrik og **Aarbakke**, Magnus: Aksjeloven med kommentarer, Aschehoug forlag, Oslo 1986

Skåre, Jan og **Knudsen**, Gudmund: Lov om aksjeselksper med kommentarer, 3. utgave, 3. opplag, TANO forlag, Oslo 1991.

Woxholth, Geir: Foreningsrett, Juridisk forlag, Oslo 1990.

Woxholth, Geir; Selskapsloven, 4. utgave, Juridisk forlag, Oslo 1994

Woxholth, Geir: Lovvalgsreglene i selskapsforhold, herunder legitimasjon og personlig erstatningsansvar overfor tredjemann, Lov og Rett 1993 s. 579-595.

Tidligere utgitt i skriftserien CompLex

Alle heftene i skriftserien CompLex kan kjøpes hos, eventuelt bestilles fra Akademika (se kupongen bakerst). De kan også kjøpes fra Norsk forening for jus og edb, Postboks 7557 Skillebekk, 0205 OSLO 2. Her kan man også tegne abonnement eller abonnere på «vaskesedler» som gir en kort omtale av hver rapport etterhvert som de kommer ut, og som inneholder bestillingsseddel. Abonnement på «vaskesedler» er gratis.

CompLex 1/81
Johs Hansen
Et edb-system for analyse av rettslige avgjørelser — *64 kr*

CompLex 2/81
Johs Hansen (red)
Notater om deontiske systemer — *47 kr*

CompLex 3/81
Vidar Sørensen
Informasjonssystem mm for Norges Geotekniske Institutt — *83 kr*

CompLex 4/81
Kjetil Johnsen
Systemtekniske konsekvenser av persondatalovgivningen — *111 kr*

CompLex 5/81
Marit Thorvaldsen
Teledata og rettsinformasjon — *65 kr*

CompLex 6/81
Anne Kirsti Brække
Postmonopolet — *27 kr*

CompLex 7/81
Knut S Selmer (ed)
The LAWDATA Papers — 28 kr

CompLex 1/82
Norsk forening for jus og edb & Svenska föreningen för adb och juridik
Nordiske personregisterlover,
Council of Europe Convention og OECD Guidelines *31,50 kr*

CompLex 2/82
Harald Brænd og Vidar Sørensen
Oljevern: Brukerbehov og kildemateriale *55 kr*

CompLex 3/82
Jon Bing og Dag Frøystad
Rettskildebruk *90 kr*

CompLex 4/82
Thomas Prebensen Steen
Post- og televerkets regulerte ansvar *77 kr*

CompLex 5/82
Datatilsynet
Årsmelding 1981 *44 kr*

CompLex 6/82
Birger Eckhoff
in cooperation with Jon Bing, Dag Frøystad and Anja Oskamp
CATTS: Computerized program for teaching text retrieval systems 61 kr

CompLex 7/82
Jon Bing
Informasjonssystemer for Trygderettens kjennelser *126 kr*

CompLex 8/82
de Mulder, Oskamp, van der Heyden and Gubby
Sentencing by Computer: An Experiment 123 kr

CompLex 9/82
Colin Tapper
An Experiment in the Use of Citation Vectors in the Area of Legal Data 56 kr

CompLex 1/83
Arve Føyen
Utredning om endringer i pensjonregisterloven *70 kr*

CompLex 2/83
Stein Schjølberg
Computers and Penal Legislation 140 kr

CompLex 3/83
John S Gulbrandsen og Terje Hoffmann
Rettigheter i idrettsarrangementer *64 kr*

CompLex 4/83
Sally Moon and Anja Oskamp
The Law of Legal Information Systems: Two Essays 95 kr

CompLex 5/83
Datatilsynet
Årsmelding 1982 *utsolgt*

CompLex 6/83
Olav Torvund
Betalingsformidling *146 kr*

CompLex 7/83
Else Ryen
Lov og lovmottaker *103 kr*

CompLex 8/83
Daniel Stripinis
Probability Theory and Circumsantial Evidence 23 kr

CompLex 9/83
Frede Cappelen
Edb-basert informasjonssystem for forvaltningens praksis *36 kr*

CompLex 10/83
NORDIPRO
Legal Acceptance of international Trade Data utsolgt

CompLex 11/83
Jørgen Hafstad og Thomas Prebensen Steen
Teleksrett og merverdiavgift på programvare *42 kr*

CompLex 12/83
Kristin Kjelland-Mørdre
Om forenkling av regler *utsolgt*

CompLex 13/83
Jon Bing
Edb: Mulighet og problem ved forenkling av regelverk *92 kr*

CompLex 14/83
Tarjei Stensaasen
Utvalgte emner i jus og edb (3. utgave) *190 kr*

CompLex 15/83
Anette Klafstad og Ulf Alex Samer
Plan for et forsikringsrettslig informasjonssystem *60 kr*

CompLex 1/84
Jon Erling Skjørshammer
Kabelnett: Bygnings- og ekspropriasjonslov *utsolgt*

CompLex 2/84
Tore Andreas Hauglie og Dag Wiese Schartum
Forslag til et helserettslig informasjonssystem *120 kr*

CompLex 3/84
Justisdepartementet
Den elektroniske grunnbok *utsolgt*

CompLex 4/84
Datatilsynet
Årsmelding 1983 *utsolgt*

CompLex 5/84
Tove Fjeldvig
Tekstsøking: Teori, metoder og systemer *90 kr*

CompLex 6/84
Jon Bing
Offentlighetsloven og edb *94 kr*

CompLex 7/84
Gunnar Bach, Beate Jacobsen and Vidar Stensland
The National Social Insurance System of Norway 51 kr

CompLex 8/84
Dag Frøystad
Data Protection in Practice I: Identifying and Matching Elements 80 kr

CompLex 9/84
Tove Fjeldvig og Anne Golden
Automatisk rotlemmatisering – et lingvistisk hjelpemiddel for tekstsøking *90 kr*

CompLex 10/84
Elling Øyehaug Ose
Retstidene som informasjonssystem *120 kr*

CompLex 1/85
Jon Bing
Data Protection in Practise II: International Service Bueraux and Transnational Data Flow 47 kr

CompLex 2/85
Jon Bing
Opphavsrett og edb *176 kr*

CompLex 3/85
Dag Wiese Schartum
Codex, Calculation and Computers utsolgt

CompLex 4/85
Olav Torvund
To informasjonsrettslige arbeider *52 kr*

CompLex 5/85
Datatilsynet
Årsmelding 1984 *utsolgt*

CompLex 6/85
Hans Chr Aakre (red)
Utvalgte artikler i rettsinformatikk *utsolgt*

CompLex 7/85
Johannes Hansen
SARA: Brukerveiledning og programdokumentasjon *150 kr*

CompLex 8/85
Johannes Hansen
Modelling Knowledge, Action, Logic and Norms 90 kr

CompLex 9/85
Thomas Prebensen Steen (red)
Kompendium i informasjonsrett *utsolgt*

CompLex 10/85
Tarjei Stensaasen
Opphavsrettslovens § 43 («katalogregelen») *97 kr*

CompLex 11/85
Jon Bing
Straffelovens definisjon av «trykt skrift» anvendt på datamaskinbaserte informasjonssystemer *65 kr*

CompLex 12/85
Magnus Stray Vyrje
Vanhjemmel, opphavsrett og datamaskinprogrammer *161 kr*

CompLex 1/86
Anne Kirsti Brække
Formidlingsplikt for kabeleier *80 kr*

CompLex 2/86
Dag Wiese Schartum
Stans av edb-tjenester i,-igs- og,-isesituasjoner *80 kr*

CompLex 3/86
Ingvild Mestad
«Elektroniske spor» – nye perspektiv på personvernet *100 kr*

CompLex 4/86
Jon Skjørshammer
Opphavsrett, databaser og datamaskinprogrammer: Kontraktrettslige aspekter *205 kr*

CompLex 5/86
Datatilsynet
Årsmelding 1985 *73 kr*

CompLex 6/86
Johannes Hansen
Simulation and automation of legal decisions 132 kr

CompLex 7/86
Stein Schjølberg
Datakriminalitet og forsikring *54 kr*

CompLex 8/86
Thomas Prebensen Steen (red)
Kompendium i informasjonsrett (2.utg) *70 kr*

CompLex 9/86
Peter Blume
Edb-retlige foredrag *77 kr*

CompLex 1/87
Joseph A Cannataci
Privacy and data protection law:
International Development and Maltese Perspectives 170 kr

CompLex 2/87
Jon Bing og Jon Bonnevie Høyer
Publisering av rettsavgjørelser *170 kr*

CompLex 3/87
Hagen Kuehn
The Social Security System in the
Federal Republic of Germany 77 kr

CompLex 4/87
Hanne Plathe Maartmann
Personvern i sykepengerutinen *70 kr*

CompLex 6/87
Jon Bing
Electronic Publishing:
Data Bases and Computer Programs 55 kr

CompLex 7/87
Ande Somby
Selektiv gjenfinning av bestemmelser i
bygningslovgivningen *119 kr*

CompLex 8/87
Jon Bing
FOKUS:
Knowledge based systems for public administration 125 kr

CompLex 9/87
Dag Wiese Schartum
The introduction of computers in the
Norwegian local insurance offices 230 kr

CompLex 10/87
Knut Kaspersen
Kredittopplysning *75 kr*

CompLex 11/87
Ernst Buchberger, Bo Göranzon and Kristen Nygaard (ed)
Artificial Intelligence:
Perspectives and Implications 120 kr

CompLex 12/87
Jon Bing, Kristine M Madsen og Kjell Myrland
Strafferettslig vern av materielle goder *118 kr*

CompLex 13/87
Tove Fjeldvig
Effektivisering av tekstsøkesystemer:
Utvikling av språkbaserte metoder *175 kr*

CompLex 14/87
Jon Bing
Journalister, aviser og databaser *66 kr*

CompLex 15/87
Andreas Galtung
Skatterettslig ekspertsystem: Et eksempel basert på
skattelovens § 77 *82 kr*

CompLex 1/88
Robin Thrap-Meyer
Utvalgte emner i rettsinformatikk (4. utgave) *228 kr*

CompLex 2/88
Ernst Buchberger, Bo Göranzon and Kristen Nygaard (ed)
Artificial Intelligence: Perspectives of AI as a social technology 178 kr

CompLex 3/88
Jon Bing og Anne Kirsti Brække
Satellittfjernsyn *128 kr*

CompLex 4/88
Jon Bing
Journalists, Databases and Newspapers 68 kr

CompLex 5/88
Joseph Cannataci
Liability and responsibility for expert systems 108 kr

CompLex 6/88
Datatilsynet
Årsmelding 1987 *58 kr*

CompLex 7/88
Henrik Sinding-Larsen (ed)
Artificial Intelligence and Language
Old questions in a new key 290 kr

CompLex 8/88
Jon Bing
Database for offentlige publikasjoner (DOP):
Fremtidig organisering
NORIS (87) 178 kr

CompLex 9/88
Jon Bing
Conceptual Text Retrieval
NORIS (77) 118 kr

CompLex 10/88
Henning Herrestad
Alderstrygden i et nøtteskall, eller skall, skal ikke,
en studie av anvendelsen av ekspertsystemskall for PC innen
det juridiske domene *108 kr*

CompLex 11/88
Ingvild Mestad
L'Informatique, la Liberté Individuelle et la Recherche Epidémiologique
Data Protection and Epideminologic Research 98 kr

CompLex 12/88
Johs Hansen
SAFE P: Sikring av foretak, edb-anlegg og personverninteresser etter personregisterloven
TERESA (50) 178 kr

CompLex 13/88
Henning Herrestad & Dag Syvert Mæsel (red)
Five Articles on Artificial Intelligence and Legal Expert Systems
NORIS (83) FKUS 108 kr

CompLex 1/89
Dag Wiese Schartum
En rettslig undersøkelse av tre edb-systemer i offentlig forvaltning
NORIS (85) 178 kr

CompLex 2/89
Datatilsynet
Årsmelding 1988 108 kr

CompLex 3/89
Dag Syvert Mæsel og Andreas Galtung
XCITE
NORIS(91) 238 kr

CompLex 4/89
Robin Thrap-Meyer
Pantsettelse av datamaskinprogrammer og databaser
TERESA(70) 118 kr

CompLex 5/89
Ellen-Kathrine Thrap-Meyer
Forbrukerkjøp og EDB
TERESA(58) 178 kr

CompLex 6/89
Andreas Galtung
Rettslige aspekter ved
miljøinformasjonssystem
TERESA(72) 118 kr

CompLex 1/90
Dag Wiese Shartum
IRIs SPECTRUM
20 artikler i anledning
Institutt for rettsinformatikks
20 års jubileum 298 kr

CompLex 2/90
Finn-Erik Vinje (red.)
Språket i lover og annet regelverk 188 kr

CompLex 3/90
Datatilsynets årsmelding 1989 108 kr

CompLex 4/90
Eirik Djønne (red.)
Datatilsynet – 10 år som personvernets vokter 108 kr

CompLex 5/90
Rolf Riisnæs (red.)
Elektronisk betalingsformidling og forbrukerinteresser I 238 kr

CompLex 6/90
Beate Heidenstrøm Hasseltvedt
Rettslige normer og juridiske ekspertsystemer
En vurdering av enkelte sider ved TAXMAN 118 kr

CompLex 7/90
Anne Oline Haugen
Offentlig informasjon 138 kr

CompLex 8/90
Frank Iversen (red.)
Nordisk rettsinformatikk – Foredrag fra Oslo-konferansen
21. og 22. september 1989 228 kr

CompLex 9/90
Jon Bing
Merverdiavgift og Edb
TERESA (63) 98 kr

CompLex 10/90
Jon Bing
Electronic Copying 98 kr

CompLex 11/90
Karl Fr. Jarbo
Kabelnett i Oslo-området – Rettslige aspekter 98 kr

CompLex 12/90
Henning Berger Herrestad
Norms and Formalization 158 kr

CompLex 1/91
Marek Sergot
The Representation of Law in Computer Programs:
A survey and comparison 138 kr

CompLex 2/91
Jon Bing
The Portuguese Infojur Project and Related Issues
NORIS (96) III 128 kr

CompLex 3/91
Ola-Kristian Hoff (red.)
20 år med rettsinformatikk – 20 år i forvandlingens tegn
Institutt for rettsinformatikks jubileumsseminar 148 kr

CompLex 4/91
Andreas Galtung
Paperless systems and EDI 198 kr

CompLex 5/91
Rolf Riisnæs (red.)
Elektronisk betalingsformidling og forbrukerinteresser II
Rapport fra den nordiske konferanse 1990 278 kr

CompLex 6/91
Knut Rognlien
Forutberegnelighet og teknologisk utvikling
som juridiske argumenter
NORIS (89) 198 kr

CompLex 7/91
Morten Daae
Lovdata – Historie, Lov og forskriftssystem 138 kr

CompLex 8/91
Anne Kirsti Brække
Fjernovervåkning og informasjonstjenester
i telenettet
TERESA (83) 238 kr

CompLex 1/92
Beate Hasseltvedt
Avskrivninger av mikrodatamaskiner med tilbehør –
en nordisk studie
TERESA (87) 138 kr

CompLex 2/92
Nils Kr. Einstabland
Kringkastingsbegrepet
TERESA (78) 208 kr

CompLex 3/92
Maria Strøm
Rettskilderegistre i Helsedirektoratet
NORIS (94) I & II 228 kr

CompLex 4/92
Ditlev Schwanenflügel
Softwarepatentet – Imaterialrettens enfant terrible
En redegørelse for patenteringen af softwarerelaterede
opfindelser i amerikansk og europæisk ret 158 kr

CompLex 5/92
Lars Borchgrevink Grindal
Abonnementskontrakter for kabelfjernsyn
TERESA (78 II) 248 kr

CompLex 6/92
Rolf Riisnæs
Implementing EDI – a proposal for regulatory form 118 kr

CompLex 7/92
Morten S. Hagedal
Deponering av kildekode «escrow»-klausuler
TERESA (79) 128 kr

CompLex 8/92
Ola-Kristian Hoff
EDB i juridisk undervisning – med en reiserapport
fra England og USA 228 kr

CompLex 9/92
Jon Bing og Dag Elgesem
Universiteters ansvar for bruk av datanett
TERESA (94) 198 kr

CompLex 10/92
Andreas Galtung
Rettslige sider ved teletorg 148 kr

CompLex 1/93
Giovanni Sartor
Artificial Intelligence and Law
Legal Philosophy and Legal Theory 148 kr

CompLex 2/93
Connie Smidt
Informationsansvaret
Erstatningsansvar for informationstjenester,
særlig ved databaseydelser 138 kr

CompLex 3/93
Ingvild Hanssen-Bauer
Personvern i digitale telenett 178 kr

CompLex 4/93
Joachim Benno
Consumers Purchases through Telecommunications in Europe – application of private international law to cross-border contractual disputes 198 kr

CompLex 5/93
Morten S. Hagedal
Four essays on: Computers and Information Technology Law 218 kr

CompLex 6/93
Marianne Rytter Evensen
Sendetidsfordeling i nærradio
MERETE (3) III 148 kr

CompLex 7/93
Richard Susskind
Essays on Law and Artificial Intelligence 158 kr

CompLex 1/94
Andrew J. I. Jones & March Sergot (edlitors)
Deon'94
Second International Workshop on Deontic Logic in Computer Science 358 kr

CompLex 2/94
Beate Jacobsen
Film og videogramrett
TERESA (60) 318 kr

CompLex 3/94
Rolf Risnæs
Elektronisk datautveksling i tollforvaltningen –
Rettslige spørsmål knyttet til TVINN 225 kr

CompLex 4/94
Mari Bø Haugstad
Sykepenger og personvern – Noen problemstillinger knyttet til behandlingen av sykepenger i Infotrygd 148 kr

CompLex 5/94
Mads Andenæs, Rolf Høyer og Nils Risvand
EØS, medier og offentlighet TERESA (103) 148 kr

CompLex 6/94
Jon Bing
Offentlige informasjonstjenester: Rettslige aspekter 148 kr

COMPLEX

Bestillingskupong

Ja takk, vi bestiller herved følgende eks.
av **COMPLEX:**

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

Av fremtidige **COMPLEX** utgivelser (se omtale foregående sider)
bestilles herved:

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

Navn:.....

Firma:.....

Adresse:.....

Postnr./sted:.....

Kupongen sendes til:

Akademika
INTERNASJONAL FAGBOKHANDEL

Karl Johansgt. 47
0162 Oslo 1

Satellittfjernsynet kom til Norge tidlig på 1980-tallet og skapte endringer i tilvante forestillinger om fjernsyn og fjernsynsvaner. Fjernsynsprogrammer som lages i ett land blir sendt opp til satellitt i jordstasjonær bane rundt ekvator, og derfra sendes programmene ned til en annet land – for eksempel Norge hvor de kan videreformidles av nasjonale, jordbundne nett (kabelfjernsynsnett) eller tas imot direkte av seere ved hjelp av parabolantenne.

Norge har en kringkastingslovgivning. I denne rapporten diskuteres hvordan denne lovgivningen kommer til anvendelse på kringkasting – først og fremst på originær (eller første gangs sendte) kringkasting, dernest på norsk retts anvendelse på videresending. I denne diskusjonen står ikke bare norsk interlegal rett sentralt, men også tolkningen av Europarådets konvensjon og Den europeiske unions direktiv om internasjonale fjernsynssendinger sentralt.

Rapporten avsluttes med en diskusjon omkring rettet reklame – dvs. reklame som sendes fra et annet land med adresse til eget land, f eks utenlandske sendinger rettet direkte mot Norge.

Rapporten gir et bidrag til forståelsen av et rettsområde som er bakgrunnen for den aktuelle, politiske mediedebatt i Norge, og inneholder en kritisk vurdering av norsk rett i forhold til bl a EØS-retten.

ISBN 82-518-3302-7

TANO

9 788251 833028