



2021-1

16. juni 2021

All. nr./notatnr.:
2021-809-0001-12
Sull./sagsbeh.: AG

Ikke muligt at fastsætte forbud mod reklamer med politiske anskuelser

Oceans North Greenland indgik den 18. december 2020 aftale med KNR om at sende Oceans North Greenlands video "Sikring af fiskeriets fremtid: Hellefiskens betydning for det grønlandske samfund" i KNR's borgeroplysning.

KNR spurgte Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke, om videoen kunne bringes. Departementet traf på den baggrund afgørelse om, at det ville være en overtrædelse af lovgivningen, såfremt videoen blev bragt i tv, fordi videoen indeholdt politiske anskuelser, som der er forbud mod i reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

Advokat Jonas Christoffersen klagede på vegne af Oceans North Greenland til ombudsmanden over afgørelsen og anførte blandt andet, at reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, ikke har hjemmel i radio- og tv-loven.

En bekendtgørelses konkrete indhold skal være hjemlet gennem de bemyndigelsesbestemmelser, der danner baggrund for udstedelsen af de pågældende bekendtgørelser. En bekendtgørelse, der går videre end lovens bemyndigelser mangler lovhjemmel.

Det er ombudsmandens opfattelse, at radio- og tv-loven ikke kan fortolkes således, at lovgiver har bemyndiget Naalakkersuisut til at fastsætte et forbud mod reklame for politiske anskuelser i en bekendtgørelse.

Ombudsmanden fandt på den baggrund, at radio- og tv-loven ikke giver mulighed for at fastsætte et forbud mod reklamer med politiske anskuelser i reklamebekendtgørelsens 17, stk. 2, som departementet traf sin afgørelse efter.

(Udtalelse af 16. juni 2021, j.nr. 2021-809-0001)

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til departementets afgørelse af 19. februar 2021, hvoraf det fremgår, at Oceans North Greenlands video overtræder reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, og derfor ikke må bringes i KNR's borgeroplysning.

Jeg har på den baggrund undersøgt, hvorvidt der i radio- og tv-loven er hjemmel til udstedelse af reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

1.2. Jeg bemærker, at jeg i forbindelse med min behandling af sagen ikke har forholdt mig til Advokat Jonas Christoffersens øvrige klagepunkter, herunder om Oceans North Greenlands video indeholder politiske anskuelser.

Jeg henviser til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

1.3. Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2: Sagen kort

- Afsnit 3: Departementets e-mail til KNR
- Afsnit 4: Oceans North Greenlands video og reklamebegrebet
- Afsnit 5: Retsgrundlaget
- Afsnit 6: Departementets synspunkt
- Afsnit 7: Min vurdering

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk retspraksis og litteratur samt Folketingets Ombudsmands praksis, fordi retsgrundlaget i Grønland på disse punkter i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

Den 18. december 2020 indgik Oceans North Greenland en aftale med KNR om at sende Oceans North Greenlands video "Sikring af fiskeriets fremtid: Hellefiskens betydning for det grønlandske samfund" i KNR's borgeroplysning.

Den 19. februar 2021 meddelte KNR Oceans North Greenland, at Oceans North Greenlands video ikke længere må sendes i KNR's borgeroplysning, idet videoen overtræder reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

KNR's meddelelse blev sendt i en e-mail, hvori KNR henviste til og citerede departementets vurdering af, at det ville være en overtrædelse af reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, såfremt videoen sendes i KNR's borgeroplysning.

Den 25. februar 2021 klagede advokat Jonas Christoffersen til mig på vegne af Oceans North Greenland over afgørelsen om at fjerne Oceans North Greenlands video fra KNR's borgeroplysning. Til støtte for sin klage anførte Advokat Jonas Christoffersen bl.a., at reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, ikke har hjemmel i radio- og tv-loven.

Den 9. marts 2021 bad jeg departementet om at sende mig sagens akter samt redegøre for med hvilken hjemmel i radio- og tv-loven departementet har udstedt reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

Den 19. marts 2021 sendte departementet mig sagens akter og en udtalelse til sagen. Departementet oplyste, at reklamebekendtgørelsens hjemmelsgrundlag var en række bestemmelser i landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed.

3. Departementets e-mail til KNR

Den 18. februar 2021 sendte KNR en e-mail vedrørende Oceans North Greenlands video til departementet. KNR skrev bl.a. følgende i e-mailen:

"[...]

Mit spørgsmål er den politisk og bør ikke sende via KNR tv eller er den stueren nok til at blive sendt?"

Departementet svarede i en e-mail af 19. februar 2021 på KNR's spørgsmål. Departementet skrev bl.a. følgende:

"Departementet har nu gennemgået og vurderet det fremsendte link i forhold til spørgsmålet om, hvor vidt der er tale om en overtrædelse af 17, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006, om at der i tv ikke må reklameres for f.eks. politiske anskuelser (medmindre der er tale om valgudsendelser, hvilket ikke er tilfældet i denne sag).

[...]

Indslaget indeholder med andre ord oplysninger og tilkendegivelser, som fremmer og understøtte holdninger til en bestemt fiskeripolitik.

Derfor vil det være en overtrædelse af lovgivningen, såfremt indslaget bringes i tv."

Den 19. februar 2021 meddelte KNR på den baggrund Oceans North Greenland, at videoen ikke måtte sendes i KNR's borgeroplysning. KNR indsatte i den forbindelse en kopi af departementets e-mail i KNR's e-mail til Oceans North Greenland.

KNR forholdt sig således ikke selvstændigt til hverken indholdet af Oceans North Greenlands video eller det retlige grundlag, som dette blev udlagt af departementet. KNR videreformidlede for så vidt blot departementets retsopfattelse og fjernede i overensstemmelse hermed videoen fra KNR's borgeroplysning.

Det er min opfattelse, at departementets e-mail må anses som en afgørelse i forhold til Oceans North Greenland, selvom at e-mailen ikke fremtræder som en afgørelse, og selvom at departementets retsopfattelse er fremsat overfor KNR.

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på, at departementets e-mail er en udtalelse fra den ifølge loven kompetente forvaltningsmyndighed, der på baggrund af gældende ret udtaler sig om et konkret retsforhold mellem det offentlige og Oceans North Greenland, som rettes til virksomheden og ensidigt bestemmer, hvad der skal være gældende ret i den konkrete situation.

Jeg har ved min vurdering endvidere lagt vægt på, at departementet er tilsynsmyndighed for KNR, jf. radio- og tv-lovens § 54, stk. 1. Bestemmelsen fastsætter følgende:

§ 54. Naalakkersuisut fører tilsyn med KNR og andre radio- og tv-stationers overholdelse af reglerne om radio- og tv-virksomhed. Naalakkersuisut kan påtale overtrædelser af inatsisartutloven, af bestemmelser fastsat i medfør af inatsisartutloven og af vilkår for tilladelser.

Stk. 2. Naalakkersuisut kan til brug for sit tilsyn afkræve KNR og en indehaver af en sendetilladelse oplysninger om virksomhedens drift."

Jeg har endelig lagt vægt på, at KNR kan pålægges bøde, hvis KNR tilsidesætter en afgørelse om reklamers indhold fra departementet. Jeg henviser i den forbindelse til radio- og tv-lovens § 55, stk. 1, nr. 5 jf. § 50, stk. 1, nr. 2:

§ 55. Bøde kan pålægges den, der:

[...]

5) tilsidesætter en afgørelse efter § 50, nr. 1 og 2"

”§ 50. Naalakkersuisut træffer afgørelse om

[...]

2) Radio- og tv-reklamers indhold, jf. § 46. Naalakkersuisut kan påtale overtrædelse af reglerne og kan pålægge KNR eller indehaveren af en sendetilladelse at offentliggøre afgørelsen. Naalakkersuisut kan bestemme på hvilken måde og i hvilken form dette skal ske.”

Jeg henviser endvidere til Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 88 ff.

4. Oceans North Greenlands video og reklamebegrebet

Advokat Jonas Christoffersen har til støtte for sin klage bl.a. anført, at Oceans North Greenlands video ikke har karakter af en reklame.

Jeg bad ved mit brev af 9. marts 2021 departementet udtale sig om, hvorvidt Oceans North Greenlands video efter departements opfattelse er en reklame og kan omfattes af reklamebegrebet i radio- og tv-lovens § 44, stk. 1, nr. 2.

Radio og tv-loven fastsætter i § 44 følgende om forståelsen af reklamer i radio og tv:

”§ 44. Reklamer i radio og tv forstås som:

1) Anbefalinger og anprisninger af samt henvisninger til varer, tjenesteydelser og virksomheder i kommercielt øjemed, uanset om der ydes vederlag for udsendelsen.

2) Formidling af oplysninger og tilkendegivelse af synspunkter om økonomiske interessegrupper, såsom erhvervsorganisationer, arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger og formidling af religiøse eller politiske synspunkter, med det formål at fremme eller anbefale de pågældende gruppers synspunkter, uanset om der ydes vederlag for udsendelsen.

Stk. 2. Reklamer skal klart kunne identificeres som sådanne, således at de i indhold og præsentation adskiller sig fra de ordinære udsendelser.”

Den 19. marts 2021 modtog jeg svar fra departementet, hvori departementet bl.a. skrev:

”I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en reklame, skal det bemærkes, at det bl.a. fremgår af tv-spottet, at løsningen af nuværende problemer i fiskeriet, inkluderer at arbejde henimod overholdelse af kvoter baseret på viden og samarbejde mellem biologer og lokale aktører.

[...]

Det er på den baggrund vurderingen, at der er tale om reklame jf. § 44, stk. 1, nr. 2 i radio- og tv-loven."

Det er således departementets opfattelse, at Oceans North Greenlands video er en reklame, for hvilken reklamebekendtgørelsens regler gælder. Dette har jeg uprøvet lagt til grund for min udtalelse.

Jeg henviser i den forbindelse til, at Radio- og TV-nævnet blev nedlagt ved inatsisartutforordning nr. 3 af 19. maj 2010 om ændring af landstingsforordning om radio- og tv-virksomhed. I bemærkningerne til denne forordnings § 1 fremgår bl.a. følgende:

"Den foreslåede ændring betyder, at en række opgaver og beføjelser, der i henhold til den gældende landstingsforordning er henlagt til Radio- og tv-nævnet, vil blive overtaget af centraladministrationen, således at det ressortansvarlige departement fremover vil løse de pågældende opgaver. Dette er aktuelt Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke."

Af bemærkningerne til den samme forordnings § 8 fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen er en konsekvens af, at klager vedrørende reklamer og sponsoring i radio og tv fremover skal indsendes til Naalakkersuisut, hvilket i praksis betyder, at Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke i henhold til forslaget skal behandle sådanne klager."

Det er derfor min opfattelse, at departementets vurdering af, at Oceans North Greenlands video er en reklame, jf. radio- og tv-lovens § 44, stk. 1, nr. 2, kan lægges uprøvet til grund.

Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagen FOB 1991.120, hvor det danske Radio- og TV-Reklamenævn lagde til grund at indslaget "Husk kondom når der er knald på" skal betragtes som et reklameindslag. Det fremgår af udtalelsen, at Folketingets Ombudsmand lagde det danske Radio- og TV-Reklamenævns betragtning uprøvet til grund, idet det i almindelighed falder uden for ombudsmandens beføjelser at udtale kritik af myndighedernes skønsudøvelse.

Jeg behandler ikke spørgsmålet yderligere i denne udtalelse.

5. Retsgrundlaget

5.1. Udstedelse af bekendtgørelser

5.1.1. Bekendtgørelser er en betegnelse for administrative retsakter, der fastsætter generelle regler for borgerne.

Bekendtgørelser kan i sjældne tilfælde udstedes med hjemmel i sædvane eller anstaltsforhold, men langt de fleste bekendtgørelser udstedes med hjemmel i lov, idet de fleste love indeholder bemyndigelsesbestemmelser fastsat af lovgiver, der giver myndighederne mulighed for at udstede regler til supplement af selve lovteksten.

Jeg henviser til Naalakkersuisuts Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre, (2011), 3. reviderede udgave, s. 66 f. og s. 77 f.

Jeg henviser endvidere til Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, hvor der er angivet udførlige retningslinjer for udstedelsen af bekendtgørelser i Danmark.

Ved udstedelse af bekendtgørelser skal forvaltningen respektere de generelle grænser for delegation af lovgivningsmagt og principperne i den retlige trinfølge, som indebærer, at en retsregel ikke må være i strid med en trin højere norm.

Ud over disse almene begrænsninger skal bekendtgørelsens konkrete indhold være hjemlet gennem de bemyndigelsesbestemmelser, der danner baggrund for udstedelsen af de pågældende bekendtgørelser. En bekendtgørelse, der går videre end lovens bemyndigelser, savner lovhjemmel og er derfor helt eller delvis ugyldig.

Jeg henviser i den forbindelse til Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret (2012), s. 176 ff. og Max Sørensen, Statsforfatningsret (1977), s. 216 f.

5.2. Bemyndigelser til at udstede bekendtgørelser

5.2.1. Retspraksis har demonstreret, at det kan give anledning til tvivl at fastslå, hvor langt en konkret bemyndigelse til at udstede bekendtgørelser rækker.

Jeg henviser til Højesterets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1941, s. 1076 og Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 1639.

Det beror på en almindelig fortolkning af lovgrundlaget at fastslå, hvor langt en bemyndigelse rækker. Hovedsynspunktet ved fortolkning af, hvorvidt en bemyndigelse til at fastsætte en given regel gennem en bekendtgørelse er tilstrækkelig hjemlet, findes i bekendtgørelsens indgreb. Jo mere vidtgående indgrebet er i forhold til borgeren, jo klarere skal bemyndigelsen til at fastsætte den pågældende regel gennem en bekendtgørelse være.

Desuden gælder det, at bekendtgørelser, der i videre omfang end loven fastlægger bebyrdende retsvirkningerne for borgerne, kun kan udstedes, hvis der er en klar og sikker hjemmel. Det skal således fremgå udtrykkeligt af lovbe- myndigelsen, at denne giver administrationen mulighed for at udstede be- kendtgørelser inden for visse sagsområder eller til opnåelse af visse formål.

Jeg henviser i den forbindelse til Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret (2012), s. 176 ff. og Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), s. 121 f.

5.3. Reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2

5.3.1. Reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, er affattet således:

§ 17. I tv må der ikke udsendes reklamer for religiøse bevægelser, politiske partier, kandidatforbund, sammenslutninger og enkeltkandidater, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. I tv må der ikke reklameres for religiøse eller politiske anskuelser, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 og 2 hindrer ikke udsendelse af såkaldte valgudsendelser, hvor der i valgudsendelsen indgår indslag produceret og betalt af et politisk parti."

Radio- og tv-loven fastsætter i § 47 følgende om Naalakkersuisuts bemyndigelse:

§ 47. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om, hvordan reklamer kan indgå i programvirksomheden, herunder regler om identifikation, placering, sprog og indhold og omfang af reklamer. Naalakkersuisut kan i den forbindelse fastsætte regler om placering af reklamer rettet mod børn og reklamer for produkter til børn."

Bemærkningerne til radio- og tv-lovens § 47 er affattet således:

"Bestemmelsen er en videreførelse af § 53 i den gældende landstingsforordning og omhandler bemyndigelse til Naalakkersuisut til i bekendtgørelsesform at fastsætte regler om reklamer.

Bestemmelsen giver Naalakkersuisut mulighed for at udstede nærmere regler om reklamer. Desuden præciseres det, at der kan fastsættes regler om identifikation, placering, sprog og indhold af reklamer, ligesom Naalakkersuisut kan fastsætte regler om reklamer, der knytter sig til børn. Der kan med hjemmel heri eksempelvis udstedes regler om, hvorledes programmer, der som en "pakke" også indeholder reklamer, kan indgå i programvirksomheden.

En tilsvarende bemyndigelse i den hidtidige landstingsforordning er blevet udnyttet til at udstede Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv."

Herudover fastsætter radio- og tv-loven følgende forbud mod reklamer i § 46:

§ 46. Der må ikke reklameres for lægemidler, tobak, øl, vin og spiritus, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. I tv må der endvidere ikke reklameres for religiøse bevægelser og politiske partier, kandidatforbund, og enkeltkandidater eller sammenslutninger heraf, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om undtagelser fra forbuddene i stk. 1 og 2."

Bemærkningerne til radio- og tv-lovens § 46, stk. 2, er affattet således:

"[...]

Til stk. 2 Det er præciseret i bestemmelsen, at der i tv heller ikke må reklameres for politiske partier, kandidatforbund og enkeltkandidater, samt sammenslutninger af sådanne. Bestemmelsen er begrundet i tv-mediets styrke som påvirkningsmiddel."

Reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2, er udstedt i medfør af bl.a. radio- og tv-lovens § 47, som er en uændret videreførelse af § 53 i den dagældende landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed.

6. Departementets synspunkt

6.1. I departementets udtalelse til mig af 19. marts 2021 anførte departementet bl.a. følgende:

”Med hensyn til Ombudsmandens spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2 skal det bemærkes, at reklamebekendtgørelsens hjemmelsgrundlag var en række bestemmelser i landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed (§ 52, stk. 3, § 53, § 54, stk. 8, § 55, 56, stk. 3 og § 59, stk. 2).

[...]

Det udtrykkeligt fremgik af § 53 i den dagældende landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed, at Landsstyret kunne fastsætte regler om bl.a. reklamers indhold, hvilket ud fra bestemmelsens ordlyd muliggjorde administrativt fastsættelse af supplerende regler om reklamers indhold, herunder i forhold til eksempelvis forbud mod reklamer af et bestemt indhold inden for en bestemt type af udsendelsesvirksomhed (TV). Dette må ud fra en almindelig ordlydsfortolkning af begrebet ”reklamers indhold” også forstås således, at reguleringen kunne omhandle reklamer, der omhandler politiske anskuelser.

Endvidere anføres det under bemærkningerne til den gældende Inatsisartutsløvs bemyndigelsesbestemmelse i § 47 om Naalakkersuisuts bemyndigelse til at fastsætte regler om bl.a. reklamers indhold, at en tilsvarende bemyndigelse i den hidtidige landstingsforordning er blevet udnyttet til at udstede Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv.”

7. Min vurdering

7.1. Efter min opfattelse må en almindelig fortolkning af radio- og tv-lovens § 47 føre til den forståelse, at den konkrete bemyndigelsesbestemmelse ikke giver mulighed for at fastsætte det forbud mod politiske anskuelser, som fremgår af reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

Som nævnt under punkt 3.1.1, er der i radio- og tv-lovens § 46, stk. 2, fastsat et forbud mod at reklamere for politiske partier.

Radio- og tv-lovens § 46, stk. 2, fastsætter et forbud mod politisk reklame, som i loven defineres som reklame for politiske partier, kandidatforbund og enkeltkandidater eller sammenslutninger heraf.

Efter min opfattelse er der ikke i loven belæg for, at lovgiver med bemyndigelsen i radio- og tv-lovens § 47 tilsigtede en yderligere administrativ begrænsning af "politisk" reklame. En sådan forståelse udledes ligeledes ikke af lovbemærkningerne.

Hertil kommer, at radio- og tv-lovens § 47, modsat radio- og tv-lovens § 46, ikke er en forbudsbestemmelse og ikke ses at være tænkt anvendt som sådan fra lovgivers side. Radio- og tv-lovens § 47 er således ikke en bestemmelse "om" et givent budskab må bringes som reklame, men "hvordan" budskabet må bringes.

Efter min opfattelse kan hverken den dagældende bestemmelse i landstingsforordningens § 53 eller de nugældende radio- og tv-lovens § 47 efter deres indhold fortolkes således, at Naalakkersuisut har været bemyndiget af lovgiver til at udstede en bekendtgørelse med et forbud mod reklame for politiske anskuelser.

7.2. Jeg mener, at et forbud mod reklame for politiske anskuelser kræver klar og sikker hjemmel.

Jeg mener, at radio- og tv-lovens § 47 generelle bemyndigelsesbestemmelse ikke indeholder en sådan klar og sikker hjemmel.

Det er derfor min opfattelse, at lovgiver ikke har bemyndiget Naalakkersuisut til at begrænse mulighederne for politisk reklame yderligere, end det fremgår af bestemmelserne i radio- og tv-lovens § 46.

7.3. Det fremgår af departementets udtalelse af 19. marts 2021 til mig, at det er departementets opfattelse, at en almindelig ordlydsfortolkning af

begrebet "reklamers indhold" i radio- og tv-lovens § 47, må forstås således, at reguleringen kan omhandle reklamer, der omhandler politiske anskuelser.

Jeg bemærker hertil, at der allerede er et forbud mod reklame for politiske partier, kandidatforbund, enkeltkandidater eller sammenslutninger heraf i radio- og tv-lovens § 46, stk. 2 (se pkt. 5.1 ovenfor). Der er efter min opfattelse ikke belæg for, at radio- og tv-lovens § 47 giver bemyndigelse til administrativ fastsættelse af et yderligere forbud mod reklamer med politiske anskuelser.

Jeg er således ikke enig med departementets vurdering af rækkevidden af bemyndigelsen i bestemmelsen i radio- og tv-lovens § 47.

7.4 Samlet set er det min opfattelse, at radio- og tv-loven ikke indeholder hjemmel til udstedelse af reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2.

Jeg beder departementet underrette mig om, hvad min udtalelse giver departementet anledning til at foretage.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2021.

SAGSFREMSTILLING

Oceans North Greenland indgik den 18. december 2020 en aftale med KNR om at sende Oceans North Greenlands video "*Sikring af fiskeriets fremtid: Hellefiskens betydning for det grønlandske samfund*" i KNR's borgeroplysning.

Den 18. februar 2021 fremsendte KNR følgende e-mail til Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke (det nuværende Departement for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke):

"Nu har vores reklamemand sat denne "oplysningsfilm" fra Ocean North på vores Tv som borgeroplysning.

Jeg er blevet opmærksom på den i dag og har foreløbig sat den på stand by, fordi jeg ikke er helt sikker på, hvorvidt den kommer ind under kategorien OBS. Det er jo en NGO organisation som her indsendt og vi har i Tv-redaktionen undladt at sende den som den forelå.

Vi har i forhold til sidste uges tilbagetrækning af GME reklame i gang sat en tiltag som meget gerne skulle dæmme op for denne slags "reklamer" fra forskellige interesse organisationer og vi tror på, at der vil komme flere og flere af disse i fremtiden.

Men denne her "reklame" var så indsendt før vores tiltag fra sidste uge som den fik vi ikke lige snakket om. Reklamen eller oplysningen kommer også meget "belejligt", nu hvor en fiskerikommission er i fuld gang med deres arbejdet.

Skillelinierne omkring politiske budskaber og deslige er lidt vanskelige, filmen nævner at vi er på vej til et måske ikke bæredygtigt fiskeri, fordi hellefisken er forsvundet fra nogle fiskepladser, fiskene bliver mindre og dette kan resultere i, at vores efterkommere ikke har noget af fiske af, men den siger også, at fastlæggelse kvorter mm. også bør laves i samarbejde med dem som lever af fiskeriet (fikserne)

Filmen er på link nedenfor og kan også findes på Ocean North's facebookside.

Mit spørgsmål er den politisk og bør ikke sende via KNR tv eller er den stueren nok til at blive sendt?"

Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke besvarede KNR ved e-mail af 19. februar 2021. Af e-mailen fremgår følgende:

"Departementet har nu gennemgået og vurderet det fremsendte link i forhold til spørgsmålet om, hvor vidt der er tale om en overtrædelse af 17, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006, om at der i tv ikke må reklameres for f.eks. politiske anskuelser (medmindre der er tale om valgudsendinger, hvilket ikke er tilfældet i denne sag). Ved politiske anskuelser forstås meninger, holdninger og ytringer om, hvordan samfundet skal tilrettelægges og reguleres på bestemte områder, herunder i forhold til fordelinger af værdier. Sidstnævnte kan eksempelvis også omfatte spørgsmålet om fiskekvoter m.m.

I den konkrete reklame gøres seerne opmærksom på nødvendigheden af, at der føres en langsigtet og bæredygtig fiskeripolitik. Seerne opfordres samtidig indirekte til at tage stilling til spørgsmålet om fiskeribestanden med fokus på bestemte elementer og konsekvenser af den førte fiskeripolitik.

Der kan på den baggrund ikke være tvivl om, at der er tale om formidling af oplysninger og tilkendegivelser af politiske synspunkter i form af vigtigheden af at føre en bæredygtig fiskeripolitik.

Indslaget indeholder med andre ord oplysninger og tilkendegivelser, som fremmer og understøtte holdninger til en bestemt fiskeripolitik.

Derfor vil det være en overtrædelse af lovgivningen, såfremt indslaget bringes i tv.

I kan i den forbindelse i forbindelse med fremtidige sager inddrage ovennævnte aspekter i forbindelse med behandlingen af sagen, herunder altså navnlig spørgsmålet om, hvorvidt reklamen antages at ville fremme særlige politiske anskuelser."

KNR meddelte ved e-mail af 19. februar 2021 til Oceans North Greenlands samarbejdspartner, at Oceans North Greenlands video ikke længere må sendes i KNR's borgeroplysning. Af e-mailen fremgår følgende:

"Jeg bliver desværre nødt til at meddele dig at Oceans Norths reklamefilm ikke længere må sendes i KNRs borgeroplysning.

Jeg har modtaget denne besked fra departementets jurist

"Departementet har nu gennemgået og vurderet det fremsendte link i forhold til spørgsmålet om, hvor vidt der er tale om en overtrædelse af 17, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006, om at der i tv ikke må reklameres for f.eks. politiske anskuelser (medmindre der er tale om valgudsendinger, hvilket ikke er tilfældet i denne sag). Ved politiske anskuelse forstås meninger, holdninger og ytringer om, hvordan samfundet skal tilrettelægges og reguleres på bestemte områder, herunder i forhold til fordelinger af værdier. Sidstnævnte kan eksempelvis også omfatte spørgsmålet om fiskekvoter m.m.

I den konkrete reklame gøres seerne opmærksom på nødvendigheden af, at der føres en langsigtet og bæredygtig fiskeripolitik. Seerne opfordres samtidig indirekte til at tage stilling til spørgsmålet om fiskeribestanden med fokus på bestemte elementer og konsekvenser af den førte fiskeripolitik.

Der kan på den baggrund ikke være tvivl om, at der er tale om formidling af oplysninger og tilkendegivelser af politiske synspunkter i form af vigtigheden af at føre en bæredygtig fiskeripolitik.

Indslaget indeholder med andre ord oplysninger og tilkendegivelser, som fremmer og understøtte holdninger til en bestemt fiskeripolitik.

Derfor vil det være en overtrædelse af lovgivningen, såfremt indslaget bringes i tv."

Vil du venligst informere de folk som du samarbejder med og forklare sagen"

Advokat Jonas Christoffersen klagede til mig på vegne af Oceans North Greenland ved e-mail af 25. februar 2021. Af klagen fremgår bl.a.:

"Som advokat for Oceans North Greenland skal jeg hermed klage over både KNR's beslutning af 19. februar 2021 om ikke at vise Oceans North Greenlands kortfilm "Sikring af fiskeriets fremtid: Hellefiskens betydning for det grønlandske samfund" og Naalakkersuisuts beslutning af ubekendt dato om at påtale over for KNR, at det vil være i strid med lovgivningen fortsat at vise kortfilmen.

[...]

Oceans North Greenland gør i første række gældende, at radio- og tvbekendtgørelse af 5. juli 2006 § 17, stk. 2, ikke har hjemmel i inatsisartutlov nr. 7 af 8. juni 2014 om radio- og tv-virksomhed § 46, der indeholder følgende bestemmelser:

"Der må ikke reklameres for lægemidler, tobak, øl, vin og spiritus, jf. dog stk. 3. Stk. 2. I tv må der endvidere ikke reklameres for religiøse bevægelser og politiske partier, kandidatforbund, og enkeltkandidater eller sammenslutninger heraf, jf. dog stk. 3. 4 Stk. 3. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om undtagelser fra forbuddene i stk. 1 og 2."

Der gælder således ikke noget forbud mod at reklamere for politiske anskuelser, hvorfor Naalakkersuisut ikke kan fastsætte regler i radio- og tv-bekendtgørelsens § 17, stk. 2, om forbud mod reklamer for politiske anskuelser.

Det er klart, at et forbud mod reklamer for f.eks. politiske partier eller enkeltkandidater indebærer begrænsninger på partiernes og kandidaternes adgang til at reklamere for deres politiske anskuelser, men det betyder ikke, at der gælder eller kan fastsættes et generelt forbud mod reklamer for politiske anskuelser. Det var heller ikke tilfældet, da radio- og tv-bekendtgørelsens § 17, stk. 2, i sin tid blev udstedt med hjemmel i landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed § 52, stk. 3, der ikke indeholdt noget forbud mod reklamer for politiske anskuelser.

Naalakkersuisut ved Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke fører efter inatsisartutlovens § 54 tilsyn med blandt andet KNR's overholdelse af reglerne om radio- og tv-virksomhed, og Naalakkersuisut kan som led i denne tilsynsvirksomhed påtale overtrædelser af lovgivningen. Da det ikke er i strid med lovgivningen af vise reklamer for politiske anskuelser, kan Naalakkersuisut ikke påtale over for KNR, at det vil være i strid med lovgivningen fortsat at vise Oceans North Greenlands kortfilm som led i KNR's Borgeroplysning."

Ved brev af 9. marts 2021 bad jeg Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke om at sende mig sagens akter og en redegørelse for følgende to spørgsmål:

- 1) Om Oceans North Greenlands video efter departementets opfattelse er en reklame.
- 2) Med hvilken hjemmel radio- og tv-loven departementet har udstedt reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2."

Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke svarede mig ved brev af 19. marts 2021 bl.a. følgende:

"I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en reklame, skal det bemærkes, at det bl.a. fremgår af tv-spottet, at løsningen af nuværende problemer i fiskeriet, inkluderer at arbejde henimod overholdelse af kvoter baseret på viden og samarbejde mellem biologer og lokale aktører. Endvidere forfægtes hensigtsmæssigheden af at anvende begrænsede men fleksible licens- og kvotesystemer og nødvendigheden af, at lovgivningen og forvaltningen ændres til at have fokus på langsigtede og bæredygtige principper. De nævnte principper angives i tv-spottet som opskriften på langvarig succes, hvor det er vigtigt at indtænke langsigtede mål. Afslutningsvis fremsættes en opfordring til at støtte bæredygtigt fiskeri i Grønland og en henvisning til, hvor man kan følge annoncøren. Med andre ord fremmes det synspunkt, at det vil være positivt for Grønland at iagttage en bestemt fiskeripolitik. Der kan nemlig næppe være tvivl om, at der er tale om formidling af oplysninger og tilkendegivelse af bestemte synspunkter i form af anprisning af fordelene ved at indføre en bestemt fiskeripolitik. Det er på den baggrund vurderingen, at der er tale om en reklame, jf. § 44, stk. 1, nr. 2 i radio- og tv-loven. Indslaget indeholder med andre ord alene tilkendegivelser, som fremmer og anpriser indførelse af en bestemt fiskeripolitik.

[...]

Med hensyn til Ombudsmandens spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for reklamebekendtgørelsens § 17, stk. 2 skal det bemærkes, at reklamebekendtgørelsens hjemmelsgrundlag var en række bestemmelser i landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed (§ 52, stk. 3, § 53, § 54, stk. 8, § 55, 56, stk. 3 og § 59, stk. 2).

[...]

Det udtrykkeligt fremgik af § 53 i den dagældende landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed, at Landsstyret kunne fastsætte regler om bl.a. reklamers indhold, hvilket ud fra bestemmelsens ordlyd muliggjorde administrativt fastsættelse af supplerende regler om reklamers indhold, herunder i forhold til eksempelvis forbud mod reklamer af et bestemt indhold inden for en bestemt type af udsendelsesvirksomhed (TV). Dette må ud fra en almindelig ordlydsfortolkning af begrebet "reklamers indhold" også forstås således, at reguleringen kunne omhandle reklamer, der omhandler politiske anskuelser.

Endvidere anføres det under bemærkningerne til den gældende Inatsisartutsløvs bemyndigelsesbestemmelse i § 47 om Naalakkersuisuts bemyndigelse til at fastsætte regler om bl.a. reklamers indhold, at en tilsvarende bemyndigelse i den hidtidige landstingsforordning er blevet udnyttet til at udstede Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv."

Departementets brev var vedlagt kopi af sagens akter.

Den 13. april 2021 sendte jeg Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirkes udtalelse til advokat Jonas Christoffersen, således at Oceans North

Greenland fik lejlighed til at forholde sig til departementets opfattelse af sagen.

Advokat Jonas Christoffersen svarede mig ved e-mail af 22. april 2021:

"Til Ombudsmanden

Under henvisning til brev af 13. april 2021 kan jeg oplyse, at jeg kun har én bemærkning.

Det forhold, at en uhjemlet bekendtgørelse lever et upåagtet liv i flere år, kan ikke reparere hjemmelsproblemet."

Den 12. juli 2021 sendte Departement for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke følgende e-mail til mig:

"Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke har modtaget og gennemgået Ombudsmandens udtalelse af 16. juni 2021 i klagesag vedrørende Oceans Norths reklamespot i KNR-TV, herunder Ombudsmandens bemærkning om hjemmelsgrundlaget i relation til § 17, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv.

Det kan i forlængelse heraf oplyses, at sagen påregnes forelagt Naalakkersuisut snarest muligt, da ombudsmandens udtalelse vedrører lovligheden af en retsfor-skrift udstedt af Naalakkersuisut.

Endelig skal det bemærkes, at Ombudsmanden vil blive orienteret efter Naalakkersuisuts behandling af sagen."

Den 9. august 2021 sendte Departement for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke følgende e-mail til mig:

"Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke skal hermed orientere Ombudsmanden om, at Naalakkersuisut på møde af 5. august 2021 har drøftet Ombudsmandens udtalelse i relation til § 17, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv vedrørende Ombudsmandens behandling af klage fra Oceans North.

Det kan i forlængelse heraf oplyses, at Naalakkersuisut på den baggrund har vedtaget vedlagte bekendtgørelse nr. 37 af 6. august 2021 om ændring af Hjemmestyrets bekendtgørelse om reklamer og sponsorering i radio og tv."

Til e-mailen var Selvstyrets bekendtgørelse af Hjemmestyrets bekendtgørelse om reklamer og sponsorering i radio og tv vedhæftet. Det fremgår af bekendtgørelsen, at § 17, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 5. juli 2006 om reklamer og sponsorering i radio og tv ophæves.

Departement for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke oplyste telefonisk den 9. august 2021, at ændringsbekendtgørelsen ligeledes var sendt til KNR og Oceans North Greenland. Departementet bekræftede, at afgørelsen snarest også vil blive fremsendt til advokat Jonas Christoffersen.