

NEFND UM AÐGANG STJÓRN MÁLAHREYFINGA  
OG FRAMBJÓÐENDA AÐ FJÖLMIÐLUM  
Í AÐDRAGANDA KOSNINGA

*Alþingi*

*Erindi nr. P 141/1508*

*komudagur 11.2.2013*

Alþingi v/ Austurvöll  
Allsherjar- og Menntamálanefnd Alþingis  
b.t. Björgvins G. Sigurðssonar, form.

Reykjavík 11. febrúar 2013

Vísað er til fundar undirritaðs með allsherjar- og menntamálanefnd dags. 31. janúar sl. þar sem meðal annars var óskað athugasemda nefndar um aðgang stjórn málahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga (hér eftir vísað til sem nefndarinnar) um ákvæði 7. tl. 2. mgr. 3. gr. í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (Þingskjal 197 — 194. mál.)

Nefndin var skipuð að tillögu meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar eins og lagt var til í nefndaráliti, dags. 13. júní 2012, við umfjöllun á frumvarpi til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, 599. mál á 140. löggjafarþingi. Nefndinni er ætlað að fjalla um athugasemdir Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (skammstafað ÖSE; Office for Democratic Institutions and Human Rights, skammstafað OSCE) um framkvæmd kosninga til Alþingis árið 2009 og móta af því tilefni reglur um aðgang stjórn málahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Nefndin hefur í samráði við mennta- og menningarmálaráðherra ekki takmarkað umfjöllun sína við reglur um aðgang að fjölmiðlum svo sem rakið var í skipunarbréfi hennar heldur einnig horft til hlutverks og starfsemi fjölmiðla í aðdraganda kosninga og þeirra reglna sem um þá gilda. Nefndin hefur haldið níu fundi og fengið til sín ýmsa gesti einkum forsvarsmenn fjölmiðla, fagfélaga blaða- og fréttamanna auk fulltrúa fjölmiðlanefndar. Þá stóð nefndin fyrir opnu málþingi um skyldur fjölmiðla í byrjun janúarmánaðar. Stefnt er að því að nefndin skili skýrslu sinni til ráðherra í þriðju viku febrúarmánaðar.

Nefndin hefur haft til umfjöllunar gjaldfrjálsan útsendingartíma (e. *free airtime*) sem er þekkt og virkt úrræði í fjölmörgum ríkjum. Með hliðsjón af beiðni allsherjar- og menntamálanefndar hefur nefndin flýtt umfjöllun um þetta atriði enda á það að mati hennar heima í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðils í almannabágu. Bréf þetta hefur verið lesið yfir og samþykkt af meiriahluta nefndarmanna.

\*\*\*

Ein hinna efnislegu athugasemda sem sett er fram í skýrslu ÖSE tengdist því því hvernig Ríkisútvarpið stóð að undirbúningi gjaldfrjáls útsendingartíma fyrir þau framboð sem buðu fram árið 2009 til alþingiskosninga. Með þeirri nálgun, að áskilja þátttöku allra framboða til þess að í boði væri gjaldfrjáls útsendingartími, hefði hinum rötgrónari flokkum í raun verið gert kleift að útiloka að hin nýrri framboð ættu kost á því að kynna framboð sín í sjónvarpi á eigin forsendum. Því er bent á í skýrslunni hvort ástæða sé til að huga að setningu reglna hvernig standa skuli að úthlutun útsendingartíma og tryggja þannig samræmi milli kosninga.

Frjáls útsendingartími í sjónvarpi hefur mikla þýðingu. Almennt virðist yfir vafa hafið að sjónvarp er í eðli sinni svo kröftugur miðill og þannig ein áhrifamesta leiðin til að ná til kjósenda í kosningabaráttu. Þetta endurspeglast í því að framboð leggja mikla áherslu á að hljóta umfjöllun með því haga viðburðum og kynningum sínum svo þær nái í gegn í sjónvarpi. Þá endurspeglast hið sama í því að framboð hér á landi hafi veitt háum fjárhæðum til auglýsinga í sjónvarpi þrátt fyrir að kostnaður við það sé umtalsvert meiri en við kaup á annars konar auglýsingum.

Áhrifamáttur sjónvarps á kosningabaráttu endurspeglast einnig í því að í mörgum ríkjum hefur verið lagt bann við sjónvarpsauglýsingum stjórnmálaflokka eða framboða vegna neikvæðra áhrifa sem þær geta haft á gæði stjórnmálaumræðunnar, m.a. með því brengla eða afvegaleiða lýðræðislega umæðu um flókin samfélagsleg viðfangsefni. Til stuðnings slíku banni er einnig iðulega vísað til þess forskots sem fjársterkari framboð eða hagsmunaðilar gætu öðlast í kosningabaráttu á kostnað veikari eða nýrri framboða.

Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/Rec (2007/15) til aðildarríkja um úrræði varðandi fjölmiðlaumfjöllun um kosningabaráttu er í II hluta sérstaklega fjallað um úrræði vegna ljósvakamiðla. Í 14. gr. II. kafla er fjallað um gjaldfrjálsan útsendingartíma. Tilmælin gera ráð fyrir að ríki meti gildi þess að reglur um umfjöllun fjölmiðla um kosningar geri ráð fyrir að ljósvakamiðlar í almannabjónustu megi úthluta útsendingartíma án endurgjalds til flokka eða framboða meðan á kosningabaráttu stendur. Þetta geti átt við jafnt hvort sem um er að ræða línulega eða ólínulega dagskrá en í hinu síðarnefnda tilfelli skuli þess gætt að sýnileiki allra framboð sé jafn. Úrræðinu verði beitt af sanngirni, jafnræði, gagnsæi og hlutlægni.

\*\*\*

Í umfjöllun nefndarinnar hefur umtalsverð umfjöllun verið um mikilvægi gjaldfrjáls útsendingartíma fyrir flokka og frambjóðendur í kosningum. Þýðing þessa úrræðis hefur verið undirstrikuð hjá mörgum gestum nefndarinnar og auk þess sem slík sjónarmið komu fram í máli ýmissa þátttakenda á málþingi því sem nefndin hélt. Að mati nefndarinnar eru röksemdir með því að úthlutað verði útsendingartíma einkum þessarar.

Annars vegar miðar úrræðið að því að draga úr aðstöðumun flokka og framboða í kosningum og skapa meira jafnræði með þeim. Í þeim ríkjum þar sem lagt er bann við pólitískum auglýsingum í sjónvarpi nær gjaldfrjáls útsendingartími mestum áhrifum í þessa átt því þá standa framboðin öll jafnfætis hvað varðar kynningu á framboðum sínum. Þegar ekki er um að ræða bann við pólitískum auglýsingum getur fjársterkt framboð vissulega haldið ákveðnu forskoti í sjónvarpi þó boðið sé upp á gjaldfrjálsan útsendingartíma. Þó slíkt bann gildi ekki hér á landi getur gjaldfrjáls útsendingartími engu að síður leitt til þess, að framboð sem ekki hefðu átt þess kost vegna fjárskorts að auglýsa í sjónvarpi, geta kynnt málstað sinn og eftir atvikum frambjóðendur.

Hins vegar er gjaldfrjáls útsendingartími til þess fallinn að mati nefndarinnar að dýpka umfjöllun um þá valkosti sem í boði eru með því að að framboð og flokkar geti kynnt málefni ítarlegar en kostur gefst á í stuttum auglýsingum eða stuttum svörum í fréttum og dægurmálaumfjöllun. Þannig er ekki rétt að telja gjaldfrjálsan útsendingartíma til ókeypiss

stjórnmálaauglýsinga heldur fremur sem vettvang til að koma á framfæri vandaðri umfjöllun. Þá má bæta því við að slíkur gjaldfrjáls útsendingartími getur einnig nýst þeim framboðum sem vilja að kynna til leiks frambjóðendur sem ekki eru þekktir og vegur þannig upp á móti forskoti þeirra sem þegar eru þjóðþekktir.

\*\*\*

Í Evrópuríkjum hafa verið farnar ýmsar leiðir við að útfæra gjaldfrjálsan útsendingartíma og hverjum sé skylt að veita hann. Í Þýskalandi og Ítalíu eru skyldur t.d. lagðar á einkasjónvarpsstöðvar að veita framboðum útsendingartíma og í einhverjum tilfellum ber framboðum að greiða fyrir lágmarkskostnað sem stöðvarnar bera af því að senda efnið út. Nefndin telur að með hliðsjón sterki stöðu og útbreiðslu Ríkisútvarpsins verði þeim markmiðum sem að ofan var lýst náð með því takmarka gjaldfrjálsan útsendingartíma við Ríkisútvarpið.

Þá gilda í Evrópuríkjum ólíkar reglur um hvernig gjaldfrjálsur útsendingartíma er úthlutað. Dæmi eru um að slíkum tíma sé úthlutað á grundvelli úrslita fyrri kosninga sem óhjákvæmilega leiðir til þess að úrræðið nýtist ekki nýjum framboðum. Nefndin telur nærtækara og betur samræmast íslenskrí lýðræðishefð að öllum framboðum sem bjóða fram í einu eða fleiri kjördæmum verði veittur kostur að senda út kynningarefni án endurgjalds. Bjóði framboð ekki fram í öllum kjördæmum verði tími þess takmarkaður þannig að hann endurspegli það hlutfall kjördæma sem framboðið býður fram í af heildarfjölda kjördæma. Þannig fái framboð sem bjóði fram í einu kjördæmi 1/6 af þeim útsendingartíma sem veittur er framboðum sem bjóða fram í öllum kjördæmum.

Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvenær efni á vegum framboða eigi að senda út enda rökrétt að Ríkisútvarpið ákveði það með hliðsjón af annarri kosningaumfjöllun. Samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, skulu framboð tilkynnt yfirkjörstjórn eigi síðar en 15 dögum fyrir kosningar. Þá er ekki útilokað meta fyrir hvaða framboð eru líkleg til að verða gild þannig að undirbúningur vegna kynningarútsendinga geti hafist fyrir. Með opinberum reglum og tilkynningum um fyrirhugaða úthlutun útsendingartíma má tryggja að þau samtök sem hyggja á framboð geti óskað eftir útsendingartíma.

Að lokum skal vikið að því hvernig útfæra eigi gjaldfrjálsan útsendingartíma. Úrræðinu er oft líkt við ókeypis auglýsingavettvang en eðli þess er nokkuð frábrugðið, ekki síst í því að útsendingartíminn er lengri en jafnan gerist með auglýsingar. Mikilvægt er að hið útsenda efni verði skýrlega merkt sem kynningaefni frá tilteknu framboði en í sumum ríkjum er það gert með tilkynningum í upphafi og við lok útsendingarinnar.

Líklegt má telja að framboð verði misjafnlega vel í stakk búin til framleiða sitt efni til útsendingar hvað snertir fjármagn, þekkingu og reynslu. Í viðtölum við forsvarsmenn Ríkisútvarpsins kom fram andstaða við að starfsfólk tæki þátt í framleiðslu kynningarefnis með vísan til krafna um óhlutdrægni og ritstjórnarlegt sjálfstæði. Þá hefur nefndin einnig heyrt af sjónarmiðum um að ný eða minna rótgróin framboð eigi erfiðara með að ná fram góðum gæðum á því efni sem þau senda frá sér. Nefndin telur því eðlilegt að Ríkisútvarpið leggi til aðstöðu og eftir föngum tækniþekkingu og tæknivinnu til framleiðslu kynningarefnis

að því marki sem það telur sér það fært eftir því sem siða- og starfsreglur þess bjóða þannig að hlutlægni þess verði ekki dregin í efa.

Nefndin hefur ekki lagt mat á kostnað sem af gjaldfrjálsum útsendingartíma kann að hljóta fyrir Ríkisútvarpið eða þau framboð sem kjósa að nýta sér hann. Fulltrúar Ríkisútvarpsins hafa lagt áherslu á að hverjum þeim skyldum sem lagðar eru á það fylgi fjárveiting og sé það knýjandi nú vegna niðurskurðar í fjárveitingum hin síðari ár.

Það er ekki hugmynd nefndarinnar að framleiðsla efnis fyrir gjaldfrjálsan útsendingartíma verði framboðum endilega að kostnaðarlausu þó æskilegt sé að hún sé þeim ekki þung byrði. Ljóst er að framboð sem bjóða fram til alþingiskosninga munu ávallt þurfa að gera ráð fyrir kostnaði við reka kosningabaráttu sína og þetta úrræði er aðeins einn liður í henni. Fjármögnum stjórn mála flokka og framboða stendur utan þess umboðs sem nefndin hefur.

\*\*\*

Texti 7. tl. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins um gjaldfrjálsan útsendingartíma er nú svohljóðandi:

*7. Kynna framboð til almennra kosninga, helstu stefnumál framboða og frambjóðenda eftir atvikum og greina ítarlega frá niðurstöðum kosninga. Einnig skal það bjóða stjórn mála flokkum, frambjóðendum til almennra kosninga og fylkingum í þjóðaratkvæðagreiðslum að kynna stefnumál sín á hefðbundnum dagskráartíma, án endurgjalds. Ríkisútvarpið skal birta opinberlega reglur þar að lútandi.*

Nefndin telur ekki þurfa að gera miklar breytingar á ákvæðinu en rétt sé að bæta við það. Fyrsti málsliðurinn undirstrikar skyldu Ríkisútvarpsins til að halda úti sem fyrr almennt kosningaufmjöllun sem unnin er á faglegum forsendum þeirra sem hjá því starfa. Þannig eru skýr mörk milli slíkrar umfjöllunar og úthlutunar gjaldfrjáls útsendingartíma sem fjallað er um í 2. ml. ákvæðisins.

Texti 7. tl. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

*7. Kynna framboð til almennra kosninga, helstu stefnumál framboða, frambjóðenda og fylkinga eftir atvikum og greina ítarlega frá niðurstöðum kosninga. Þá skal það veita öllum gildum framboðum til Alþingis og fylkinga í þjóðaratkvæðagreiðslum jafnt tækifæri til að kynna stefnumál sín í sjónvarpi á hefðbundnum dagskráartíma án endurgjalds. Ríkisútvarpið skal birta reglur þar að lútandi. Í alþingiskosningum er heimilt að takmarka útsendingartíma þeirra framboða sem ekki bjóða fram í öllum kjördæmum þannig að þau fái hlutfall af heildarútsendingartíma til samræmis við það hlutfall kjördæma sem þau bjóða fram í gagnvart heildarfjölda kjördæma. Kynningarefni skal vera auðkennt sem slíkt og afmarkað frá öðru efni. Um ábyrgð á kynningarefni fer skv. 50. gr. Teljist einstaklingur ekki ábyrgur skv. a-lið 50. gr. skal viðkomandi framboð bera ábyrgð í skilningi ábyrgðarreglu b-liðar 50. gr."*

Athugasemdir:

Fyrsti málsliðurinn undirstrikar skyldu Ríkisútvarpsins til að halda áfram sem fyrr almennri kosningaumfjöllun í dagskrárgerð sem unnin er á faglegum forsendum þeirra sem hjá því starfa. Þannig eru skýr mörk milli slíkrar umfjöllunar og úthlutunar gjaldfrjáls útsendingartíma sem fjallað er um í 2. másl. ákvæðisins.

Samkvæmt 2. máls. er mælt fyrir að Ríkisútvarpið veiti öllum gildum framboðum sjálfstæðan rétt til kynningar á sínum stefnumálum og að sá réttur sé ekki háður því að önnur framboð nýti sinn rétt til slíkrar kynningar. Í reglum Ríkisútvarpsins þyrfti m.a. koma fram að hve miklu marki það getur veitt aðstöðu og tæknilega aðstoð við framleiðslu efnisins án þess að gengið sé of nærri hlutlægniskyldu þess sem fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, sbr. 3. gr. Gert er ráð fyrir að framboð sem ekki bjóða fram í öllum kjördæmum fái úthlutað skemmri útsendingartíma. Þannig fái framboð sem býður fram í helmingi kjördæma helming þess útsendingartíma sem veittur er framboðum sem bjóða fram í öllum kjördæmum. Þá skal kynningarefni skuli vera auðkennt sem slíkt og afmarkað frá öðru efni.

Gert er ráð fyrir að ábyrgðarreglur fjölmiðlalaga gildi um ábyrgð á því kynningarefni sem sent er út á vegum framboðs. Þannig verði einstaklingar ábyrgir fyrir sinni tjáningu en í tillögunni felst að það framboð sem er til kynningar beri ábyrgð ef hún verður ekki felld á tiltekinn einstakling skv. a-lið 50. gr. Ráðgert er að Ríkisútvarpið setji í reglur sínar kröfu um að tiltekinn einstaklingur eða lögaðili verði skráður fyrir kynningarefninu líkt og um kaupanda viðskiptaboðs væri að ræða og ber sá aðili þá ábyrgð á innihaldi kynningarefnisins. Ekki er gert ráð fyrir að aðrar reglur um viðskiptaboð gildi um hinn gjaldfrjálsa útsendingartíma. Réttur framboðs til útsendingar kynningarefnis er þó ekki takmarkalaus og markast af öðrum lagaákvæðum m.a. almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og af 27. gr. fjölmiðlalaga um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Virðingarfyllst



Finnur Beck, form.