

Mennta- og
menningarmálaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Sendandi: Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Dagsetning: 30.10.2012
Málsnúmer: MMR11100270
Bréfalykill: 3.4

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011 – áhrif á fjárhag Samkeppniseftirlitsins.

Tilfni þessa minnisblaðs er erindi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 16. október sl., um frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, og áhrif þess á fjárhag Samkeppniseftirlitsins. Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 140. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu, en ráðherra hyggst leggja það fram aftur á núverandi haustþingi.

Í þeirri miklu umræðu sem fram hefur farið um fjölmiðla í íslensku samfélagi síðast liðna áratugi er óhætt að fullyrða að eignarhald á fjölmiðlum og upplýsingar um það og mögulegar takmarkanir á því hafi verið í umtalsverðum brennidepli. Þannig var eignarhald fjölmiðla fyrirferðarmikið í tillögum tveggja fjölmiðlanefnda sem störfuðu á árunum 2004 og 2005. Íslenskur fjölmiðlamarkaður er um margt einstakur í samanburði við fjölmiðlamarkaði í nágrannalöndum. Það stafar ekki hvað síst af smæð markaðarins að hér fyrirfinnst meiri samþjöppun í fjölmiðlun en víðast gerist í nágrannalöndum og í Evrópu. Gildir þá einu hvort miðað er við fjölmennari þjóðir eða álíka mannmörg samfélög og á Íslandi.

Reglur um samþjöppun eignarhalds fjölmiðla:

Í nýjum fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, er brugðist við samþjöppun eignarhalds fjölmiðla hér landi. Annars vegar með ákvæði til bráðabirgða III um skipun þverpólískrar nefndar sem móti tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum. Hins vegar er að finna ákvæði um gagnsæi eignarhalds í nýjum fjölmiðlalögum í 22. gr. laganna, en í ákvæðinu er kveðið á um tilkynningarskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaveitu.

Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða III skipaði mennta- og menningarmálaráðherra hinn 6. apríl 2011 nefnd um eignarhald fjölmiðla og samkvæmt skipunarbréfi var hlutverk hennar að gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum. Rétt er að geta þess að í skýringum við ákvæðið er sérstaklega kveðið á um mikilvægi þess að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um slíkar tillögur. Við skipan nefndarinnar var því annars vegar hugað að jafnri aðkomu allra þeirra flokka sem nú eiga fulltrúa á Alþingi og hins vegar að formaður og varaformaður nefndarinnar, sem skipaðir voru ópólítískt, byggju yfir faglegri sérþekkingu á sviði fjölmiðla. Á meðan nefndin var að störfum hitti hún fulltrúa ýmissa hagsmunaaðila, sem og sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar. Umrætt frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra er afrakstur þeirrar vinnu. Ákvæði frumvarpsins miða að því að veita Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið sem og til að grípa til aðgerða gegn þeim aðstæðum sem þegar eru uppi þegar þörf krefur. Markmið frumvarpsins er að fyrst og fremst að tryggja fjölraði og fjölbreytni í fjölmiðlum, almenningi til hagsbóta.

Breytingartillaga atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins:

Frumvarpstillögur umrædds frumvarps eru samdar að frumkvæði Alþingis, með aðkomu fulltrúa allra

þingflokka. Í því sambandi er rétt að geta þess að við meðferð fjölmiðlafrumvarpsins á 138. löggjafarþingi lagði meiri hluti menntamálanefndar til eftirfarandi breytingar á efni þess um skipan nefndar um eignarhald fjölmiðla:

Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpinu er kveðið á um stofnun þverpólitískrar nefndar í þeim tilgangi að kanna samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði og verði niðurstaða hennar að slík samþjöppun sé óeðlileg er þeirri nefnd gert skylt að gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir eignarhalds á fjölmiðlum. Meiri hlutinn telur að ekki sé þörf á að kanna samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sérstaklega heldur sé mikilvægara að gerðar séu tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir eignarhalds á fjölmiðlum. Þar sem slíkt athugunarefni er flókið og sérhæft sé eðlilegt að sérstakri nefnd verði gefið færi á að skoða þetta eina athugunarefni ofan í kjölinn og draga fram staðreyndir sem byggja mætti á. Gerir meiri hlutinn því tillögur til breytinga á ákvæði til bráðabirgða IV þess efnis.

Það frumvarp hlaut hins vegar ekki afgreiðslu og var frumvarpið því aftur lagt fram á 139. löggjafarþingi með nokkrum breytingum, þar sem m.a. hafði verið tekið var tillit til ofangreindrar tillögu meiri hluta menntamálanefndar.

Í erindi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til mennta- og menningarmálaráðuneytisins er lögð til eftirfarandi breyting á tillögum hinnar þverpólitísku nefndar, svohljóðandi:

Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi skal það kappkosta að taka málið til rannsóknar og efnislegar umfjöllunar, að teknu tilliti til þess svigrúms sem það hefur til að standa straum af kostnaði við rannsóknina.

Það er mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins að með þessari breytingu verði tillögur nefndarinnar gerðar marklausar. Líkt og að ofan greinir þá var það skýr vilji löggjafans að þverpólitísk nefnd geri tillögur í frumvarpsformi að reglum um eignarhald á fjölmiðlum. Mennta- og menningarmálaráðherra telur sig skuldbundinn til að leggja tillögur nefndarinnar fram óbreyttar fyrir Alþingi.

Kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Um árabíl hefur verið gerð krafa um að með öllum stjórnarfrumvörpum fylgi kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis. Í reglum ríkisstjórnarinnar frá 2010 um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa er kveðið á um í grein 5.2.1 að þegar stjórnarfrumvörp eru lögð fram fyrir Alþingi skuli því fylgja umsögn fjármálaráðuneytis um áhrif stjórnarfrumvarps á fjárhag ríkisins. Má ætla að slík umsögn sé nauðsynleg í ljósi þess að þegar stjórnarfrumvörp eru til meðferðar á Alþingi, þá hafi löggjafinn mikilvægar upplýsingar um afleiðingar á lögfestingu frumvarpsins á fjárhag ríkissjóðs. Því mætti ætla að við vinnu slíkrar umsagnar sé athugað með nákvæmum hætti hvernig reglur viðkomandi frumvarps geta haft á fjárhag ríkissjóðs. Jafnframt að athugað verði hverjir verða fyrir kostnaði og hverjir njóta góðs af lögfestingu þess.

Í kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum segir að þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitinu sé ætlað að sinna eftirliti með samkeppni og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði með nokkrum víðtækari hætti sé ekki fallist á að frumvarpið hafi í för með sér teljandi áhrif á rekstrarkostnað Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt er komist að þeirri niðurstöðu að ekki verði séð að ákvæði frumvarpsins feli í sér verulegar breytingar á starfsskyldum fjölmiðlanefndar og umfangi þeirrar starfsemi.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið telur framangreinda niðurstöðu sérstaka, sérstaklega í ljósi þess að kveðið sé á um með skýrum og afgerandi hætti í frumvarpinu um ríkara samrunaefntirlit á fyrirtæki á fjölmiðlamarkaði og um auknar skyldur Samkeppniseftirlitsins og fjölmiðlanefndar þar að lútandi. Í þessu sambandi skal á það bent að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur undanfarið ár kostnaðarmetið önnur stjórnarfrumvörp með sams konar hætti, þ.e. fram hefur komið að lögfesting þeirra muni ekki hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs, þrátt fyrir kostnaðurinn sé augljós líkt og í umræddu frumvarpi. Við þetta hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið gert ítrekaðar athugasemdir en þær hafa verið virtar að vettugi af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Með þessum vinnubrögðum má leiða líkum að því að fjármála- og efnahagsráðuneytið sé að víkjast undan faglegum skyldum sínum um að

veita Alþingi nauðsynlegar upplýsingar um kostnaðaráhrif stjórnarfrumvarpa. Enn fremur munu þessi vinnubrögð hafa þau áhrif að löggjafinn hefur ekki í höndunum nauðsynlegar upplýsingar til að taka upplýstar ákvarðanir um afgreiðslu stjórnarfrumvarpa.

Það er álit mennta- og menningarmálaráðuneytisins að kostnaður í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um umrætt frumvarp sé verulega vanáttaður og að umsögnin sé ekki studd með viðhlítandi rökum. Það sé alveg ljóst að Samkeppniseftirlitið og fjölmiðlanefnd munu ekki geta sinnt auknum skyldum sínum samkvæmt efni frumvarpsins um eftirlit með eignarhaldi fjölmiðla á grundvelli núverandi fjárheimilda. Rétt er að geta þess að við meðferð frumvarpsins hjá allsherjar- og menntamálanefnd á síðastliðnu löggjafarþingi mótmæltu fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytisins harðlega kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið beinir þeim tilmælum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að koma athugasemdum sínum um kostnaðaráhrif frumvarpsins á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið, og eftir atvikum til allsherjar- og menntamálanefndar við meðferð þess fyrir Alþingi.

