

*Mennta- og menningarmálaráðuneytið*  
*Minnisblað*

Viðtakandi: **Allsherjar- og menntamálanefnd**  
Sendandi: **Mennta- og menningarmálaráðuneyti**  
Dagsetning: **04.03.2013**  
Málsnúmer: **MMR11100270**  
Bréfalykill: **3.4**

Efni: Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis við umsögnum um frumvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011.

Vísað er til fundar allsherjar- og menntamálanefndar með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis, dags. 26. febrúar sl., þar sem óskað var eftir minnisblaði um viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum sem bárust nefndinni um frumvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011.

Um er að ræða sama frumvarp og ráðherra mælti fyrir á 140. löggjafarþingi en gerðar hafa verið á því breytingar m.a. í samræmi við nefndarálit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar frá 8. júní 2012. Tílefni þessa frumvarps er að lögfesta reglur um eignarhald á fjölmiðlum samkvæmt tillögum þverpólíttískrar nefndar sem ráðherra skipaði 6. apríl 2011 og lauk störfum á haustmánuðum sama ár.

Frumvarpstillögur umrædds frumvarps eru samdar að frumkvæði Alþingis, með aðkomu fulltrúa allra þingflokka. Í því sambandi má nefna 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 þverpólíttískrar 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. Á vegum ráðuneytisins var einnig unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna, því komið hafa í ljós nokkrir annmarkar eftir gildistöku þeirra.

**Umsagnir hagsmunaaðila og viðbrögð ráðuneytisins:**

**ASÍ:** Styður framgang frumvarpsins. Hins vegar vekur ASÍ athygli á því að það telur tílefni fyrir stjórnvöld að ráðast í heildarendurskoðun á hvernig megi spyrna við hatursáróðri í samfélaginu. Í þeirri vinnu verði skoðuð virkni 233. gr. a. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Jafnframt hvort tílefni væri að draga svokallaða félagsmiðla í þá skoðun.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að bregðast við umsögn ASÍ í þessu frumvarpi.*

**Happdrætti Háskóla Íslands:** Í umsögninni er lagt til þar sem með frumvarpinu sé m.a. ætlunin að gera ýmiss konar breytingar á fjölmiðlalögum, aðrar en þær sem lúta sérstaklega að eignarhaldi á fjölmiðlum, að færa til betri vegar ákvæði laganna er lúta að tækifærum fjölmiðlanefndar til að bregðast við óheimilum viðskiptaboðum og fjarkaupum. Í því skyni er lögð til sú breyting að í stað orðanna „Óheimil eru viðskiptaboð og fjarkaup“ í upphafi 4. mgr. 37. gr. laganna komi: Fjölmiðlaveitum er óheimilt að birta eða miðla viðskiptaboðum eða fjarkaupatilboðum. Jafnframt er lagt til að orðið „lögaðilar“ falli brott í 54. gr. laganna. Þar að auki er lagt til að í stað orðanna „Ábyrgðarmaður, starfsmenn fjölmiðlaveitu eða stjórnarmenn“ í upphafi 1. mgr. 56. gr. laganna komi: Hverjir þeir.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá tillögu ráðuneytisins að neðan um breytingu á 1. mgr. 50. og 51. gr. og 1. mgr. 54. laganna.*

**Íslensk málnefnd:** Engar athugasemdir.

**Jafnréttisstofa:** Telur rétt að vekja athygli á því að eins og 28. gr. laganna er orðuð núna verði ekki annað séð en að miðlun á klámefni geti rúmast innan greinarinnar. Ekki verði séð að sú breyting sem lögð er til í 10. gr. frumvarpsins leiði til breytinga um framangreint.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis IV við fjölmiðlalögin á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að orðalag 28. gr. fjölmiðlalaga verði endurskoðað í þeirri vinnu.*

**Lindin, kristileg fjölmiðlun:** Í stuttu máli lýtur umsögnin að tveimur atriðum. Annars vegar að b-lið 5. gr. frumvarpsins um fyrirsvarsmann fjölmiðlaveitu og um valdheimildir fjölmiðlanefndar vegna 27. gr. fjölmiðlalaga.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Í gildandi lögum er ábyrgðarmaður skilgreindur sem sá aðili sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Samkvæmt hlutafélagalögum má vænta þess að sá sem fer með yfirstjórn sé sá sem gegnir stöðu framkvæmdastjóra fjölmiðlaveitu. Í tengslum við aðildarviðræður Íslands um aðild að Evrópusambandinu hefur af hálfu framkvæmdastjórnar ESB verið lýst efasemdum um að gildandi fjölmiðlalög samræmist ákvæðum laga um þjónustufrelsi og staðfesturétti lögaðila á EES svæðinu, vegna þess að í 3. mgr. 14. gr. laganna er kveðið á um að ábyrgðarmanni sé skylt að hafa heimilsfesti hér á landi. Í 1. gr. frumvarpsins er því mælt fyrir um að horfið sé frá því að ábyrgð á efni sem miðlað er hvíli sjálfkrafa á þeim einstaklingi sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Af þessu leiðir að ekki verður lengur gerð sú krafa samkvæmt lögum að sá aðili sem fer með framkvæmdastjórn fjölmiðlaveitu (fyrirsvarsmáður) skuli hafa heimilsfesti hér á landi. Í samræmi við framangreint er því mælt fyrir um nýja málsgrein þess efnis að fyrirsvarsmáður fjölmiðlaveitu skuli vera ríkisborgari í EES-riki og vera lögráða og fjár síns ráðandi.*

*Samkvæmt frumvarpinu er enn gert ráð fyrir því að ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitu hafi heimilsfesti, sbr. 3. mgr. 14. gr. fjölmiðlalaga, sem kveður á um að hann skuli hafa heimilsfesti hér á landi og vera lög síns ráðandi. Í frumvarpinu er hvergi að finna tillögu að horfið verði frá þessu og telur því ráðuneytið ekki tilefni til að bregðast við umsögn Lindarinnar hvað þetta varðar.*

*Lindin gerir athugasemd við núverandi fyrirkomulag laganna um að fjölmiðlanefnd sé veitt vald til þess að að ákvarða hvenær 27. gr. laganna hefur verið brotin. Ráðuneytið vekur athygli á því að samkvæmt 54. gr. laganna er kveðið á um stjórnvaldssektir sem fjölmiðlanefnd er ætlað að leggja á vegna nánar tiltekinn brota á ákvæðum laganna. Heimild þessi nær þó aðeins til lögaðila, en um ábyrgð einstaklinga fer skv. 56. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að dómstólar geti ákvarðað sektir eða dæmt einstaklinga til fangelsisvistar ef brotið er alvarlega gegn tilteknum ákvæðum laganna. Enn fremur er fjölmiðlanefnd aðeins heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lögaðila vegna refsiverðar háttsemi en ekki vegna bann við hatursáróðri.*

**365 miðlar ehf.:** Kemur með þá athugasemd að vatnaskilaákvæði í 28. gr. laganna eigi að hefjast á gulmerktu (aldursmerkt undir 12 ára aldri) eftir kl. 19:30 til kl. 05:00 alla daga vikunnar og rauðmerktu (aldursmerkt 16 ára og eldri) eftir kl. 21:00 til kl. 05:00 alla daga vikunnar.

Viðbrögð ráðuneytisins: Í gömlu útvarpslögnum, nr. 53/2000 var fjölmiðlaveitum eftirlátið mat á því á hvaða tíma heimilt væri að miðla hljóð- og myndefni sem ekki er við hæfi barna. Samkvæmt skýringum við 28. gr. í því frumvarpi sem varð að fjölmiðlalögum er markmið ákvæðisins að skerpa á þeirri vernd barna sem ákvæðinu er ætlað að veita og því þótti skýrara að mæla fyrir um þetta með afdráttarlausum hætti. Samskonar ákvæði væri að finna í löggjöf ýmissa nágrannaríkja Íslands og jafnframt í leiðbeinandi reglum Evrópusambands útvarpsstöðva, EBU. Þá má nefna að eðli málsins samkvæmt vaka börn yfirleitt lengur frameftir á föstudags- og laugardagskvöldum og því er mælt fyrir um hertari reglur á þeim tímum þegar hætt er við að börn sjái viðkomandi efni til að stuðla að frekari vernd þeirra.

**RÚV:** Gerir sömu athugasemd og 365 miðlar við vatnaskilaákvæði í 28. gr. laganna. Ríkisútvarpið leggur til að miðað verði við sömu tímasetningu alla daga, þ.e. kl. 21:00 til kl. 05:00 alla daga vikunnar.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá athugasemdir við umsögn 365 miðla ehf

**Skjárinn:** Leggur til að miða eigi vatnaskilaákvæði 28. gr. laganna við kl. 21:00 til kl. 05:00 á morgnana alla daga vikunnar. Skjárinn telur ekki þörf á hertari reglum hér á landi.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá athugasemdir við umsögn 365 miðla ehf

Skjárinn gerir einnig athugasemd við 17. gr. frumvarpsins og telur að reglur samkeppnisréttar séu fullnægjandi. Ákvæði 17. gr. sé óskýrt og það orki tvímælis út frá stjórnarskránni. Þetta séu of matskenndar reglur í þessu efni.

Viðbrögð ráðuneytisins: Það var niðurstaða hinnar þverpólítísku nefndar að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrir fram niðurnjörvaðar hlutfallsreglur (statísk viðmið). Þó verði með hliðsjón af lögmatísreglunni að gæta að því að nægilega skýr rammi komi fram í lagatexta. Það var jafnframt mat nefndarinnar „að mat á grundvelli reglna á þessum toga geti eðli málsins samkvæmt aldrei orðið einsleit heldur verði að líta til margra og um sumt ólíkra þátta. Við mat á samþjöppunar á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði á fjölraði og fjölbreytni í fjölmiðlum þarf því að taka mið af fleiri þáttum en almennt þegar Samkeppniseftirlitið metur samkeppnisleg áhrif samruna og/eða samkeppnisaðstæður á einstökum mörkuðum.“ (Sjá nánar á bls. 16 í frumvarpinu.) Þessu til skýringar má vísa í texta frumvarpsins á bls. 30:

Örðugt er að draga skýrar línur um það hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að tryggja fjölraði og/eða fjölbreytni á þessum vettvangi. Þá þykir sem áður segir ekki heppilegt að lögbinda viðmið að þessu leyti, enda nauðsynlegt að líta til fleiri atriða en hlutfalls eignarhalds hvers eiganda og samanlagðrar markaðshlutdeildar fjölmiðla undir sömu yfirráðum við mat á þessu leyti. Sem dæmi um atriði sem taka ber mið af þegar metið er hvort eignarhald fjölmiðla er talið ógna fjölbreytni og fjölraði á fjölmiðlamarkaði eru m.a. hlutdeild á auglýsingamarkaði og áskrifendafjöldi áskrifarmíðla. Hvort tveggja gefur vísbendingar um vinsældir fjölmiðilsins og fjárhagslegan styrk hans. Fjöldi og lengd efnisréttarsamninga á sjónvarpsefni gefur einnig ákveðnar vísbendingar, en vegna þess hversu kostnaðarsamt það er að framleiða og kaupa innlent efni er sjónvarpsstöðvum nauðsynlegt að hafa aðgang að vinsælu erlendu efni (e. premium content). Slikt efni er hins vegar í eigu nokkurra stórra fyrirtækja og má nefna sem dæmi að örfá fyrirtæki eiga réttinn að vinsælustu bandarísku kvikmyndunum og sjónvarpsþáttunum á markaðnum. Það sama má segja um vinsælt íþróttæfni. Aðgangur að efni er því forsenda þess að sjónvarpsstöðvar geti boðið áhorfendum frambærilegt erlent sjónvarpsefni. Þá er nauðsynlegt að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald. Með láréttu eignarhaldi er átt við að fjölmiðlafyrirtæki sem á t.d. margar sjónvarpsstöðvar kaupir fleiri stöðvar til að ná enn betri stöðu á markaðnum. Lóðrétt eignarhald þýðir að sjónvarpsstöð kaupir t.d. framleiðslufyrirtæki og sjónvarpsdreifikerfi til að eignast alla virðisbætur. Einnig má nefna að það getur skipt máli hvort fjölmiðill rekur eina eða fleiri fréttastofur og hver fréttastofa hafi sjálfstæða ritstjórn og jafnvel ritstjórnarstefnu, en slikt getur t.d. gefið vísbendingu um hvort fjölmiðillinn hefur skoðanamyndandi stöðu (e. opinion making position) á markaði.

**Samkeppniseftirlitið:** Gagnrýni á kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá minnisblað mennta- og menningarmálaráðuneytis til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 30.10.2012, sem lagt var fram á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 26. febrúar sl.

**Samtök atvinnulífsins:** Gerir athugasemd við 4. gr. frumvarpsins um heimild fjölmiðlanefndar um að birta álit.

Viðbrögð ráðuneytisins: Þess má geta að í 10. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að með starfsemi fjölmiðlanefndar skal stuðlað að því að markmiðum og tilgangi laganna verði náð. Í frumvarpinu er því lagt til að fjölmiðlanefnd verði heimilt að birta óbindandi álit þar sem slík tilvik geta komið upp að fjölmiðlanefnd telji ástæðu til að fjalla um málefni er varða fjölmiðla og/eða fjölmiðlaveitur til þess að stuðla að því að markmið og tilgangur laganna nái fram að ganga. Í slíku álitu geta falist leiðbeinandi tilmæli um þætti sem betur mættu fara í starfsemi fjölmiðilsins og/eða í þeim tilvikum þar sem augljóslega er farið gegn ákvæðum laganna en engin viðurlög eru fyrir hendi.

Samtök atvinnulífsins gerir athugasemd við 5. gr. frumvarpsins og telja nægjanlegt að fyrirsvarsmáður hafi heimilisfesti hér á landi.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá svar við umsögn Lindarinnar, kristileg fjölmiðlun.

Jafnframt gerir Samtök atvinnulífsins athugasemd við 17. gr. frumvarpsins, þ.e. að fjölmiðlanefnd sé veitt of rúmar heimildir til að grípa inn starfsemi fjölmiðla og telja nægjanlegt að starfsemi fjölmiðla falli undir ákvæði samkeppnislaga.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá svar við umsögn Skjásins.

Í tengslum athugasemdir SA um að í frumvarpinu um samrunaefirlit sé gert ráð fyrir lægra veltuviðmiði heldur en áskilinn er í samkeppnislögum, þá var það mat hinna þverpólítísku nefndar að hinar almennu heimildir samkeppnislaga séu ekki taldar fullnægjandi til að bregðast við þeim samfélagslega skaða sem aukin samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum getur haft í för með sér en viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun kunna að vera önnur þegar byggt er á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt sé á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum. (Sjá nánar á bls. 32 í frumvarpinu.)

Rétt er að geta þess að í frumvarpinu er aðeins gert ráð fyrir að fjölmiðlanefnd hafi heimild til að beina tilmælum til Samkeppniseftirlitsins til að taka mál til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar. Fjölmiðlanefnd getur því aðeins sett af stað skoðun ef hún telji brýna þörf til þess og endanleg ákvörðun um lyktir máls liggur hjá Samkeppniseftirlitinu. (Sjá nánar bls. 31 í frumvarpinu.)

**Fjarskipti ehf. (Vodafone):** Vill skýrari skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðill.

Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðli verði endurskoðuð í þeirri vinnu.

**Viðskiptaráð Íslands:** Gerir athugasemdir við 17. gr. a frumvarpsins.

Viðbrögð ráðuneytisins: Vísað er til þess að frumvarpstíllögur umrædds frumvarps eru byggðar á niðurstöðu þverpólítískrar að frumkvæði Alþingis.

Sjá nánar svör við umsögnum Skjásins og Samtaka atvinnulífsins.

**Póst- og fjarskiptastofnun:** Gerir athugasemdir við að þar sem hvorki liggur fyrir mat á umfangi þeirra stjórnsýsluverkefna sem hugsanlega kunna að tengjast 11. gr. frumvarpsins né kostnaðarmat vegna urlausnar þeirra telur Póst- og fjarskiptastofnun rétt að gera fyrirvara um fjármögnun eftirlitsins að svo stöddu. Leggur stofnunin til að hugsanlegur kostnaður hennar vegna þessa verði metinn við síðari fjárlagagerð í ljósi reynslunnar af umfangi eftirlitsins.

Viðbrögð ráðuneytisins: Rétt er að geta þess að 11. gr. frumvarpsins felur í raun ekki í sér breytingu á gildandi rétti. Þessu til skýringar má nefna að í 2. tölul. 65. gr. þess frumvarps sem varð að fjölmiðlalögum var mælt fyrir um breytingar á 15. gr. og 48. gr. höfundalaga, nr. 73/1972, í því skyni að innleiða efni 15. gr. í hljóð- og myndmiðlatilskipuninni 2010/13/ESB. Þar er kveðið á um að sjónvarpsrekendur skuli hafa aðgang að viðburðum sem sendir eru út í lokaðri dagskrá og vekja mikinn áhuga meðal almennings og vera heimilt að

senda út stuttar fréttir af viðburðunum. Hins vegar hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins bent á að innleiðing 15. gr. tilskipunar 2010/13/ESB sé ekki nægilega tryggð með framangreindum breytingum á höfundalögum.

Þá má nefna að ekki er gert ráð fyrir að með 11. gr. frumvarpsins verði fjölmiðlaveitum gert að greiða fyrir afnot að stuttum myndskaiðum sem önnur fjölmiðlaveita hefur einkarétt á, s.s. sjónvarpsútsendingum frá innlendum og erlendum viðburðum, sem vekja mikinn áhuga meðal almennings. Jafnframt hefur ráðuneytið haft samband við sjónvarpsstöðvarnar í tengslum við þetta ákvæði og samkvæmt þeim hefur þetta gengið snurðulaust fyrir sig og gagnkvæmur skilningur ríkt á milli þeirra um framkvæmdina á þessu.

**Mannréttindaskrifstofan:** Gerir athugasemdir við breytingartillögur frumvarpsins er snerta 26. og 27. gr. laganna. Í fyrsta lagi gerir MRSÍ athugasemd við að ekki sé fjallað sérstaklega um í frumvarpinu hvað felst í „lýðræðishlutverki fjölmiðlaveitu“ eða „upplýsingarétti almennings“ í 8. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi gerir MRSÍ athugasemd að með 9. gr. frumvarpsins sé ákvæði 27. gr. laganna þrengt og nær aðeins yfir markvissa hvatningu fjölmiðla á hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Aukinheldur hvetur MRSÍ til þess að sett verði löggjöf um samfélagsmiðla (social media) og vefsíður sem falla utan gildissviðs fjölmiðlalaga (heimasíður, blog, Twitter, Facebook o.fl.) og nefna að slíkir miðlar séu helsti vettvangur hatursáróðurs.

*Viðbrögð ráðuneytisins:* Tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs eru jafnmikilvæg réttindi sem verðskulda sömu vernd, sbr. 71. og 73. stjkskr. Við útfærslu ákvæðis 8. gr. frumvarpsins þarf því að finna jafnvægi á milli þessara tveggja mikilvægu þátta. Að mati ráðuneytisins er afar mikilvægt að í fjölmiðlalögum sé fjallað um framangreint jafnvægi og hagsmunamat með tilliti til almannahagsmuna og réttar einstaklinga til friðhelgi og einkalífsverndar. Um mörk og samspil friðhelgi einkalífs, og þá einkalífs opinberra persóna sérstaklega, gagnvart tjáningarfrelsi fjölmiðla, sbr. 71. gr. og 73. gr. stjkskr., hefur m.a. reynt fyrir dómstólum hér á landi, sbr. dóm Hæstaréttar í málum nr. 278/2006 og 100/2011, og einnig á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu von Hannover gegn Þýskalandi (málsnúmer 59320/00) frá 24. júní 2004. Af dómi Hæstaréttar í máli nr. 100/2011 má ráða að einkalífsvernd svonefndra „opinberra persóna“ geti, þegar á stendur eins og rakið er í dómnum, vikið fyrir hagsmunum fjölmiðils af því að fjalla um samfélagslega mikilvæg málefni sem tengjast viðkomandi einstaklingi.

Rétt er að geta þess að ákvæði 27. gr. laganna er innleiðing á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og er viðbót í íslenskan rétt þar sem ákvæðið fjallar sérstaklega um skyldur fjölmiðla. Með ákvæðinu er því átt við starfsemi fjölmiðilsins sjálfs en ekki einstök ummæli eða einstaka þætti/greinar í fjölmiðlum, sem að öllu jöfnu miðla mismunandi sjónarmiðum. Ummæli sem falla í fréttum, greinum eða þáttum geta eftir atvikum fallið undir ákvæði 233. gr. a í almennum hegningarlögum og/eða a- og b-liði 1. mgr. 50. gr. og a- og b- liði 1. mgr. 51. gr. fjölmiðlalaga eða eru varin af ákvæðum stjórnarskrár og laga um tjáningarfrelsi manna. Í skýringunum er leitast við að þrengja gildissviðið með það fyrir augum að skerða sem allra minnst fjölmiðlafrelsi. Telja má að fjölmiðill gerist brotlegur ef hann t.d. tekur upp á sína arma mjög áberandi einhliða málflutning samtaka sem hafa það á stefnuskránni að vera á móti innflytjendum. Rétt er að geta þess að fjölmiðlum á að vera kleift að miðla áfram umdeildum skoðunum, m.a. til að sinna því hlutverki sínu að tryggja lágmarksfjölbreytni upplýsinga, en þeir þurfa hins vegar að gæta jafnvægis í framsetningu efnis, t.d. þegar viðmælendur lýsa kynþáttahatri gagnvart einstaklingum eða hópi manna. Þess má geta að í innanríkisráðuneytinu er farin af stað vinna um endurskoðun 233. gr. a. alm. hgl. til að auka réttarvernd á þessu sviði.

Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að skilgreining hugtaksins fjölmiðill verði endurskoðuð í þeirri vinnu og hvort tilefni sé til að sett verði löggjöf um svokallaða samfélagsmiðla (e. social media).

**Fjölmiðlanefnd:** Í umsógn fjölmiðlanefndar koma fram ýmiskonar ábendingar um breytingu á fjölmiðlalögum. Við því mátti búast að nauðsynlegt yrði að skýra eða breyta ákvæðum laganna þegar reynsla kæmi á framkvæmd þeirra. Hins vegar vekur ráðuneytið athygli á því að í ákvæði til bráðabirgða IV við fjölmiðlalögin er kveðið á um að þau skulu endurskoðuð innan þriggja ára frá setningu þeirra. Í nefndaráliti meiri hluta menntamálanefndar frá 22. mars 2011 kemur fram að í ljósi þeirra grundvallarbreytinga sem fjölmiðlafrumvarpið fól í sér, þótti rétt að mæla fyrir um heimild um að endurskoða lögin að þremur árum liðum, þá sér í lagi ef þörf væri á að skýra eða breyta ákvæðum þegar reynsla hefur komið á framkvæmd laganna. Ráðgert er að ráðuneytið muni undirbúa endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á komandi mánuðum. Þess má geta að ráðuneytið telur mikilvægt að sú vinna fari fram með vönduðum hætti og að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um

slíkar tillögur. Enn fremur að hlutaðeigandi aðilar fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við slíka endurskoðun.

Hér að neðan koma viðbrögð ráðuneytisins við umsógn fjölmiðlanefndar við þá þætti laganna sem ráðuneytið telur brýnt að bætt verði úr í kjölfar þess frumvarps sem nú liggur fyrir á Alþingi. Um aðra þætti umsagnarinnar telur ráðuneytið ekki unnt að bregðast við að svo stöddu en telur engu að síður að um sé að ræða mikilvægt innlegg í yfirvofandi endurskoðun laganna.

Rétt er að geta þess að í breytingartillögunum er jafnframt brugðist við ábendingum allsherjar- og menntamálanefndar sem komu fram á fundi nefndarinnar með fulltrúum ráðuneytisins, dags. 26. febrúar sl.

### Breytingartillögur:

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

- a. 2. mgr. 24. gr. laganna orðast svo: Í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði skal m.a. fjallað um:
  - a. starfsskilyrði viðkomandi blaða- og fréttamanna ritmiðla og hljóð- og myndmiðla, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, við að framfylgja ritstjórnar- eða dagskrárstefnu fjölmiðlaveitunnar.
  - b. starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, gagnvart eigendum fjölmiðlaveitunnar.
  - c. Skilyrði áminningar og uppsagnar viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði.
- b. Á eftir orðunum „til staðfestingar“ í 3. mgr. 24. gr. laganna kemur: og skulu birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.

### Athugasemdir:

Í frumvarpinu er lagt til að hugtakið *efnisstjóri falli brott í 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. og í c-lið 1. mgr. 50. og 51. gr. laganna. Til samræmis við þá breytingu er lagt að gerðar verða breytingar á 2. mgr. 24. gr. til þess að ljóst sé til hverra reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði er ætlað að ná til. Þá er jafnframt lagt til að reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi fjölmiðlaveitu verði birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.*

Orðið „viðurlög“ í 1. mgr. 50. gr. laganna fellur brott.

Orðið „viðurlög“ í 1. mgr. 51. gr. laganna fellur brott.

Í stað orðsins „lögaðila“ í 1. mgr. 54. gr. laganna kemur: fjölmiðlaveitur.

### Athugasemdir:

*Ábyrgðarreglur 50. og 51. gr., eiga við „um viðurlög, refsí- og fébótaábyrgð“, hins vegar er miðað við að ábyrgðin þegar efni brýtur í bága við lög hvíli sú ábyrgð á einstaklingum (ef frá eru talin tilvik viðskiptaboða). Við framkvæmd laganna hefur komið í ljós að nokkrum vafa er undiropið hvernig skilja ber framangreind ákvæði. Halda má því fram að nærtækast sé að skilja hugtakið „viðurlög“ í síðastgreindum ákvæðum svo að það taki til stjórnvaldssekta, en á móti er í reynd afar örökrétt að miða við að 50. og 51. gr. taki til slíkra sekta, þar sem heimildir til þeirra lúta samkvæmt 54. gr. að lögaðilum á meðan ábyrgðin samkvæmt 50. og 51. gr. er einstaklinga (að frátöldum viðskiptaboðum). Þá eru skyldurnar samkvæmt V og VI. kafla sem fyrr segir almennt fjölmiðlaveitunnar og því eðlilegast að stjórnvaldssektin sé hennar. Í þessu sambandi má einnig nefna að fyrir máli 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr., að fjölmiðlaveita beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta sem starfsmanni kann að vera gert að greiða er í reynd örökrétt þar sem stjórnvaldssektir verða samkvæmt 54. gr. aðeins lagðar á lögaðila. Því er lagt til að orðið „fjölmiðlaveitur“ komi í stað orðsins „lögaðila“ í 1. mgr. 54. gr. laganna.*

Að lokum vísar ráðuneytið í bréf, dags. 1. mars. sl., til allsherjar- og menntamálanefndar um skil á skýrslu nefndar á vegum mennta- og menningarmálaráðherra um aðgang stjórnmálahreyinga og framboða að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Ráðuneytið biður allsherjar- og menntamálanefnd vinsamlega um að taka niðurstöður nefndarinnar til athugunar í tengslum við umrætt frumvarp. Í því sambandi er allsherjar- og menntamálanefnd sérstaklega hvatt til að taka athugunar tillögur nefndarinnar um að koma ákvæði laga um fjölmiðla, bæði að formi og efni, um svokallaðar skoðanaauglýsingar. Þetta er einnig í samræmi við athugasemdir fjölmiðlanefndar um að verulegur vafi leikur á því að auglýsingar t.d. stjórnmálaflokka, hagsmunasamtaka og íþróttafélaga falli undir VI. kafla fjölmiðlalaga um viðskiptaboð.

Vísað er til fundar allsherjar- og menntamálanefndar með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis, dags. 26. febrúar sl., þar sem óskað var eftir minnisblaði um viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum sem bárust nefndinni um framvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011.

Um er að ræða sama frumvarp og ráðherra mælti fyrir á 140. löggjafarþingi en gerðar hafa verið á því breytingar m.a. í samræmi við nefndarálit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar frá 8. júní 2012. Tilfni þessa frumvarps er að lögfesta reglur um eignarhald á fjölmiðlum samkvæmt tillögum þverpólitískrar nefndar sem ráðherra skipaði 6. apríl 2011 og lauk störfum á haustmánuðum sama ár.

Frumvarpstillögur umrædds frumvarps eru samdar að frumkvæði Alþingis, með aðkomu fulltrúa allra þingflokka. Í því sambandi má nefna 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. Á vegum ráðuneytisins var einnig unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna, því komið hafa í ljós nokkrir anmarkar eftir gildistöku þeirra.

#### Umsagnir hagsmunaaðila og viðbrögð ráðuneytisins:

**ASÍ:** Styður framgang frumvarpsins. Hins vegar vekur ASÍ athygli á því að það telur tilefni fyrir stjórnvöld að ráðast í heildarendurskoðun á hvernig megi spyrna við hatursáróðri í samfélaginu. Í þeirri vinnu verði skoðuð virkni 233. gr. a. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Jafnframt hvort tilefni væri að draga svokallaða félagsmiðla í þá skoðun.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að bregðast við umsögn ASÍ í þessu frumvarpi.*

**Happdrætti Háskóla Íslands:** Í umsögninni er lagt til þar sem með frumvarpinu sé m.a. ætlunin að gera ýmiss konar breytingar á fjölmiðlalögum, aðrar en þær sem lúta sérstaklega að eignarhaldi á fjölmiðlum, að færa til betri vegar ákvæði laganna er lúta að tækifærum fjölmiðlanefndar til að bregðast við óheimilum viðskiptaboðum og fjarkaupum. Í því skyni er lögð til sú breyting að í stað orðanna „Óheimil eru viðskiptaboð og fjarkaup“ í upphafi 4. mgr. 37. gr. laganna komi: Fjölmiðlaveitum er óheimilt að birta eða miðla viðskiptaboðum eða fjarkaupatilboðum. Jafnframt er lagt til að orðið „lögaðilar“ falli brott í 54. gr. laganna. Þar að auki er lagt til að í stað orðanna „Ábyrgðarmaður, starfsmenn fjölmiðlaveitu eða stjórnarmenn“ í upphafi 1. mgr. 56. gr. laganna komi: Hverjir þeir.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá tillögu ráðuneytisins að neðan um breytingu á 1. mgr. 50. og 51. gr. og 1. mgr. 54. laganna.*

**Íslensk málnefnd:** Engar athugasemdir.

**Jafnréttisstofa:** Telur rétt að vekja athygli á því að eins og 28. gr. laganna er orðuð núna verði ekki annað séð en að miðlun á klámfefni geti rúmast innan greinarinnar. Ekki verði séð að sú breyting sem lögð er til í 10. gr. frumvarpsins leiði til breytinga um framangreint.

Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis IV við fjölmiðlalögin á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að orðalag 28. gr. fjölmiðlalaga verði endurskoðað í þeirri vinnu.

**Lindin, kristileg fjölmiðlun:** Í stuttu máli lýtur umsögnin að tveimur atriðum. Annars vegar að b-lið 5. gr. frumvarpsins um fyrirsvarsmann fjölmiðlaveitu og um valdheimildir fjölmiðlanefndar vegna 27. gr. fjölmiðlalaga.

Viðbrögð ráðuneytisins: Í gildandi lögum er ábyrgðarmaður skilgreindur sem sá aðili sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Samkvæmt hlutafélagalögum má vænta þess að sá sem fer með yfirstjórn sé sá sem gegnir stöðu framkvæmdastjóra fjölmiðlaveitu. Í tengslum við aðildarviðræður Íslands um aðild að Evrópusambandinu hefur af hálfu framkvæmdastjórnar ESB verið lýst efasemdum um að gildandi fjölmiðlalög samræmist ákvæðum laga um þjónustufrelsi og staðfesturétti lögaðila á EES svæðinu, vegna þess að í 3. mgr. 14. gr. laganna er kveðið á um að ábyrgðarmanni sé skylt að hafa heimilisfesti hér á landi. Í 1. gr. frumvarpsins er því mælt fyrir um að horfið sé frá því að ábyrgð á efni sem miðlað er hvíli sjálfkrafa á þeim einstaklingi sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Af þessu leiðir að ekki verður lengur gerð sú krafa samkvæmt lögum að sá aðili sem fer með framkvæmdastjórn fjölmiðlaveitu (fyrirsvarsmáður) skuli hafa heimilisfesti hér á landi. Í samræmi við framangreint er því mælt fyrir um nýja málsgrein þess efnis að fyrirsvarsmáður fjölmiðlaveitu skuli vera ríkisborgari í EES-riki og vera lögráða og fjár sins ráðandi.

Samkvæmt frumvarpinu er enn gert ráð fyrir því að ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitu hafi heimilisfesti, sbr. 3. mgr. 14. gr. fjölmiðlalaga, sem kveður á um að hann skuli hafa heimilisfesti hér á landi og vera lög síns ráðandi. Í frumvarpinu er hvergi að finna tillögu að horfið verði frá þessu og telur því ráðuneytið ekki tilefni til að bregðast við umsögn Lindarinnar hvað þetta varðar.

Lindin gerir athugasemd við núverandi fyrirkomulag laganna um að fjölmiðlanefnd sé veitt vald til þess að ákvarða hvenær 27. gr. laganna hefur verið brotin. Ráðuneytið vekur athygli á því að samkvæmt 54. gr. laganna er kveðið á um stjórnvaldssektir sem fjölmiðlanefnd er ætlað að leggja á vegna nánar tiltekinna brota á ákvæðum laganna. Heimild þessi nær þó aðeins til lögaðila, en um ábyrgð einstaklinga fer skv. 56. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að dómstólar geti ákvarðað sektir eða dæmt einstaklinga til fangelsisvistar ef brotið er alvarlega gegn tilteknum ákvæðum laganna. Enn fremur er fjölmiðlanefnd aðeins heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lögaðila vegna refsiverðar háttsemi en ekki vegna bann við hatursáróðri.

**365 miðlar ehf.:** Kemur með þá athugasemd að vatnaskilaákvæði í 28. gr. laganna eigi að hefjast á gulmerktu (aldursmerkt undir 12 ára aldri) eftir kl. 19:30 til kl. 05:00 alla daga vikunnar og rauðmerktu (aldursmerkt 16 ára og eldri) eftir kl. 21:00 til kl. 05:00 alla daga vikunnar.

Viðbrögð ráðuneytisins: Í gömlu útvarpslögum, nr. 53/2000 var fjölmiðlaveitum eftirlátið mat á því á hvaða tíma heimilt væri að miðla hljóð- og myndefni sem ekki er við hæfi barna. Samkvæmt skýringum við 28. gr. í því frumvarpi sem varð að fjölmiðlalögum er markmið ákvæðisins að skerpa á þeirri vernd barna sem ákvæðinu er ætlað að veita og því þótti skýrara að mæla fyrir um þetta með afdráttarlausum hætti. Samskonar ákvæði væri að finna í lögjöf ýmissa nágrannaríkja Íslands og jafnframt í leiðbeinandi reglum Evrópusambands útvarpsstöðva, EBU. Þá má nefna að eðli málsins samkvæmt vaka börn yfirleitt lengur frameftir á föstudags- og laugar dagskvöldum og því er mælt fyrir um hertari reglur á þeim tímum þegar hætt er við að börn sjái viðkomandi efni til að stuðla að frekari vernd þeirra.

**RÚV:** Gerir sömu athugasemd og 365 miðlar við vatnaskilaákvæði í 28. gr. laganna. Ríkisútvarpið leggur til að miðað verði við sömu tímasetningu alla daga, þ.e. kl. 21:00 til kl. 05:00 alla daga vikunnar.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá athugasemdir við umsögn 365 miðla ehf

**Skjárinn:** Leggur til að miða eigi vatnaskilaákvæði 28. gr. laganna við kl. 21:00 til kl. 05:00 á morgnana alla daga vikunnar. Skjárinn telur ekki þörf á hertari reglum hér á landi.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá athugasemdir við umsögn 365 miðla ehf

Skjárinn gerir einnig athugasemd við 17. gr. frumvarpsins og telur að reglur samkeppnisréttar séu fullnægjandi. Ákvæði 17. gr. sé óskýrt og það orki tvímælis út frá stjórnarskránni. Þetta séu of matskenndar reglur í þessu efni.



Viðbrögð ráðuneytisins: Það var niðurstaða hinnar þverpólítísku nefndar að setja beri reglur í formi matskennindra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrir fram niðurnjörvaðar hlutfallsreglur (statísk viðmið). Þó verði með hliðsjón af lögmatísreglunni að gæta að því að nægilega skýr rammi komi fram í lagatexta. Það var jafnframt mat nefndarinnar „að mat á grundvelli reglna á þessum toga geti eðli málsins samkvæmt aldrei orðið einsleit heldur verði að líta til margra og um sumt ólíkra þátta. Við mat á samþjöppunar á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði á fjölraði og fjölbreytni í fjölmiðlum þarf því að taka mið af fleiri þáttum en almennt þegar Samkeppniseftirlitið metur samkeppnisleg áhrif samruna og/eða samkeppnisaðstæður á einstökum mörkuðum.“ (Sjá nánar á bls. 16 í frumvarpinu.) Þessu til skýringar má vísa í texta frumvarpsins á bls. 30:

Örðugt er að draga skýrar línur um það hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að tryggja fjölraði og/eða fjölbreytni á þessum vettvangi. Þá þykir sem áður segir ekki heppilegt að lögbinda viðmið að þessu leyti, enda nauðsynlegt að líta til fleiri atriða en hlutfalls eignarhalds hvers eiganda og samanlagðrar markaðshlutdeildar fjölmiðla undir sömu yferráðum við mat að þessu leyti. Sem dæmi um atriði sem taka ber mið af þegar metið er hvort eignarhald fjölmiðla er talið ógna fjölbreytni og fjölraði á fjölmiðlamarkaði eru m.a. hlutdeild á auglýsingamarkaði og áskrifendafjöldi áskrifarmiðla. Hvort tveggja gefur vísbendingar um vinsældir fjölmiðilsins og fjárhagslegan styrk hans. Fjöldi og lengd efnisréttarsamninga á sjónvarpsefni gefur einnig ákveðnar vísbendingar, en vegna þess hversu kostnaðarsamt það er að framleiða og kaupa innlent efni er sjónvarpsstöðvum nauðsynlegt að hafa aðgang að vinsælu erlendu efni (e. premium content). Slíkt efni er hins vegar í eigu nokkurra stórra fyrirtækja og má nefna sem dæmi að örfá fyrirtæki eiga réttinn að vinsælustu bandarísku kvikmyndunum og sjónvarpsþáttunum á markaðnum. Það sama má segja um vinsælt íþróttæfni. Aðgangur að efni er því forsenda þess að sjónvarpsstöðvar geti boðið áhorfendum frambærilegt erlent sjónvarpsefni. Þá er nauðsynlegt að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald. Með láréttu eignarhaldi er átt við að fjölmiðlafyrirtæki sem á t.d. margar sjónvarpsstöðvar kaupir fleiri stöðvar til að ná enn betri stöðu á markaðnum. Lóðrétt eignarhald þýðir að sjónvarpsstöð kaupir t.d. framleiðslufyrirtæki og sjónvarpsdreifikerfi til að eignast alla virðisbætur. Einnig má nefna að það getur skipt máli hvort fjölmiðill rekur eina eða fleiri fréttastofur og hver fréttastofa hafi sjálfstæða ritstjórn og jafnvel ritstjórnarstefnu, en slíkt getur t.d. gefið vísbendingu um hvort fjölmiðillinn hefur skoðanamyndandi stöðu (e. opinion making position) á markaði.

**Samkeppniseftirlitið:** Gagnrýni á kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá minnisblað mennta- og menningarmálaráðuneytis til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 30.10.2012, sem lagt var fram á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 26. febrúar sl.

**Samtök atvinnulífsins:** Gerir athugasemd við 4. gr. frumvarpsins um heimild fjölmiðlanefndar um að birta álit.

Viðbrögð ráðuneytisins: Þess má geta að í 10. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að með starfsemi fjölmiðlanefndar skal stuðlað að því að markmiðum og tilgangi laganna verði náð. Í frumvarpinu er því lagt til að fjölmiðlanefnd verði heimilt að birta óbindandi álit þar sem slík tilvik geta komið upp að fjölmiðlanefnd telji ástæðu til að fjalla um málefni er varða fjölmiðla og/eða fjölmiðlaveitur til þess að stuðla að því að markmið og tilgangur laganna nái fram að ganga. Í slíku álit geta falist leiðbeinandi tilmæli um þætti sem betur mættu fara í starfsemi fjölmiðilsins og/eða í þeim tilvikum þar sem augljóslega er farið gegn ákvæðum laganna en engin viðurlög eru fyrir hendi.

Samtök atvinnulífsins gerir athugasemd við 5. gr. frumvarpsins og telja nægjanlegt að fyrirsvarsmáður hafi heimilisfesti hér á landi.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá svar við umsögn Lindarinnar, kristileg fjölmiðlun.

Jafnframt gerir Samtök atvinnulífsins athugasemd við 17. gr. frumvarpsins, þ.e. að fjölmiðlanefnd sé veitt of rúmar heimildir til að grípa inn starfsemi fjölmiðla og telja nægjanlegt að starfsemi fjölmiðla falli undir ákvæði samkeppnislaga.

Viðbrögð ráðuneytisins: Sjá svar við umsögn Skjásins.

*Í tengslum athugasemdir SA um að í frumvarpinu um samrunaefirlit sé gert ráð fyrir lægra veltuviðmiði heldur en áskilinn er í samkeppnislögum, þá var það mat hinnar þverpólítísku nefndar að hinar almennu heimildir samkeppnislaga séu ekki taldar fullnægjandi til að bregðast við þeim samfélagslega skaða sem aukin samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum getur haft í för með sér en viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun kunna að vera önnur þegar byggt er á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt sé á samkeppniseréttarlegum sjónarmiðum. (Sjá nánar á bls. 32 í frumvarpinu.)*

*Rétt er að geta þess að í frumvarpinu er aðeins gert ráð fyrir að fjölmiðlanefnd hafi heimild til að beina tilmælum til Samkeppniseftirlitsins til að taka mál til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar. Fjölmiðlanefnd getur því aðeins sett af stað skoðun ef hún telji brýna þörf til þess og endanleg ákvörðun um lyktir máls liggur hjá Samkeppniseftirlitinu. (Sjá nánar bls. 31 í frumvarpinu.)*

**Fjarskipti ehf. (Vodafone):** Vill skýrari skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðll.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að skilgreining á hugtakinu fjölmiðli verði endurskoðuð í þeirri vinnu.*

**Viðskiptaráð Íslands:** Gerir athugasemdir við 17. gr. a frumvarpsins.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Vísad er til þess að frumvarpstíllögur umrædds frumvarps eru byggðar á niðurstöðu þverpólítískrar að frumkvæði Alþingis.*

*Sjá nánar svör við umsögnum Skjásins og Samtaka atvinnulífsins.*

**Póst- og fjarskiptastofnun:** Gerir athugasemdir við að þar sem hvorki liggur fyrir mat á umfangi þeirra stjórnsýsluverkefna sem hugsanlega kunna að tengjast 11. gr. frumvarpsins né kostnaðarmat vegna úrlausnar þeirra telur Póst- og fjarskiptastofnun rétt að gera fyrirvara um fjármögnun eftirlitsins að svo stöddu. Leggur stofnunin til að hugsanlegur kostnaður hennar vegna þessa verði metinn við síðari fjárlagagerð í ljósi reynslunnar af umfangi eftirlitsins.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Rétt er að geta þess að 11. gr. frumvarpsins felur í raun ekki í sér breytingu á gildandi rétti. Þessu til skýringar má nefna að í 2. tölul. 65. gr. þess frumvarps sem varð að fjölmiðlalögum var mælt fyrir um breytingar á 15. gr. og 48. gr. höfundalaga, nr. 73/1972, í því skyni að innleiða efni 15. gr. í hljóð- og myndmiðlatilskipuninni 2010/13/ESB. Þar er kveðið á um að sjónvarpsrekendur skuli hafa aðgang að viðburðum sem sendir eru út í lokaðri dagskrá og vekja mikinn áhuga meðal almennings og vera heimilt að senda út stuttar fréttir af viðburðunum. Hins vegar hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins bent á að innleiðing 15. gr. tilskipunar 2010/13/ESB sé ekki nægilega tryggð með framangreindum breytingum á höfundalögum.*

*Þá má nefna að ekki er gert ráð fyrir að með 11. gr. frumvarpsins verði fjölmiðlaveitum gert að greiða fyrir afnot að stuttum myndskíðum sem önnur fjölmiðlaveita hefur einkarétt á, s.s. sjónvarpsútsendingum frá innlendum og erlendum viðburðum, sem vekja mikinn áhuga meðal almennings. Jafnframt hefur ráðuneytið haft samband við sjónvarpsstöðvarnar í tengslum við þetta ákvæði og samkvæmt þeim hefur þetta gengið snurðulaust fyrir sig og gagnkvæmur skilningur ríkt á milli þeirra um framkvæmdina á þessu.*

**Mannréttindaskrifstofan:** Gerir athugasemdir við breytingartíllögur frumvarpsins er snerta 26. og 27. gr. laganna. Í fyrsta lagi gerir MRSÍ athugasemd við að ekki sé fjallað sérstaklega um í frumvarpinu hvað felst í „lýðræðishlutverki fjölmiðlaveitu“ eða „upplýsingarétti almennings“ í 8. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi gerir MRSÍ athugasemd að með 9. gr. frumvarpsins sé ákvæði 27. gr. laganna þrengt og nær aðeins yfir markvissa hvatningu fjölmiðla á hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskóðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Aukinheldur hvetur MRSÍ til þess að sett verði löggjöf um samfélagsmiðla (social media) og vefsíður sem falla utan gildissviðs fjölmiðlalaga (heimasíður, blog, Twitter, Facebook o.fl.) og nefna að slíkir miðlar séu helsti vettvangur hatursáróðurs.

*Viðbrögð ráðuneytisins: Tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs eru jafnmikilvæg réttindi sem verðskulda sömu vernd, sbr. 71. og 73. stjkskr. Við útfærslu ákvæðis 8. gr. frumvarpsins þarf því að finna jafnvægi á milli þessara tveggja mikilvægu þátta. Að mati ráðuneytisins er afar mikilvægt að í fjölmiðlalögum sé fjallað um framangreint*

*jafnvægi og hagsmunamat með tilliti til almannahagsmuna og réttar einstaklinga til friðhelgi og einkalífsverndar. Um mörk og samspil friðhelgi einkalífs, og þá einkalífs opinberra persóna sérstaklega, gagnvart tjáningarfrelsi fjölmiðla, sbr. 71. gr. og 73. gr. stjkskr., hefur m.a. reynt fyrir dómstólum hér á landi, sbr. dóm Hæstaréttar í málum nr. 278/2006 og 100/2011, og einnig á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu von Hannover gegn Þýskalandi (málsnúmer 59320/00) frá 24. júní 2004. Af dómi Hæstaréttar í máli nr. 100/2011 má ráða að einkalífsvernd svonefndra „opinberra persóna“ geti, þegar á stendur eins og rakið er í dómnum, vikið fyrir hagsmunum fjölmiðils af því að fjalla um samfélagslega mikilvæg málefni sem tengjast viðkomandi einstaklingi.*

*Rétt er að geta þess að ákvæði 27. gr. laganna er innleiðing á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og er viðbót í íslenskan rétt þar sem ákvæðið fjallar sérstaklega um skyldur fjölmiðla. Með ákvæðinu er því átt við starfsemi fjölmiðilsins sjálfs en ekki einstök ummæli eða einstaka þætti/greinar í fjölmiðlum, sem að öllu jöfnu miðla mismunandi sjónarmiðum. Ummæli sem falla í fréttum, greinum eða þáttum geta eftir atvikum fallið undir ákvæði 233. gr. a í almennum hegningarlögum og/eða a- og b-liði 1. mgr. 50. gr. og a- og b- liði 1. mgr. 51. gr. fjölmiðlalaga eða eru varin af ákvæðum stjórnarskrár og laga um tjáningarfrelsi manna. Í skýringunum er leitast við að þrengja gildissviðið með það fyrir augum að skerða sem allra minnst fjölmiðlafrelsi. Telja má að fjölmiðill gerist brotlegur ef hann t.d. tekur upp á sína arma mjög áberandi einhliða málflutning samtaka sem hafa það á stefnuskránni að vera á móti innflytjendum. Rétt er að geta þess að fjölmiðlum á að vera kleift að miðla áfram umdeildum skoðunum, m.a. til að sinna því hlutverki sínu að tryggja lágmarksfjölbreytni upplýsinga, en þeir þurfa hins vegar að geta jafnvægis í framsetningu efnis, t.d. þegar viðmælendur lýsa kynþáttahatri gagnvart einstaklingum eða hópi manna. Þess má geta að í innanríkisráðuneytinu er farin af stað vinna um endurskoðun 233. gr. a. alm. hgl. til að auka réttarvernd á þessu sviði.*

*Ráðgert er að ráðuneytið undirbúi endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur ráðuneytið til að skilgreining hugtaksins fjölmiðill verði endurskoðuð í þeirri vinnu og hvort tilefni sé til að sett verði löggjöf um svokallaða samfélagsmiðla (e. social media).*

**Fjölmiðlanefnd:** Í umsógn fjölmiðlanefndar koma fram ýmiskonar ábendingar um breytingu á fjölmiðlalögum. Við því mátti búast að nauðsynlegt yrði að skýra eða breyta ákvæðum laganna þegar reynsla kæmi á framkvæmd þeirra. Hins vegar veur ráðuneytið athygli á því að í ákvæði til bráðabirgða IV við fjölmiðlalögin er kveðið á um að þau skulu endurskoðuð innan þriggja ára frá setningu þeirra. Í nefndaráli meiri hluta menntamálanefndar frá 22. mars 2011 kemur fram að í ljósi þeirra grundvallarbreytinga sem fjölmiðlafrumvarpið fól í sér, þótti rétt að mæla fyrir um heimild um að endurskoða lögin að þremur árum liðum, þá sér í lagi ef þörf væri á að skýra eða breyta ákvæðum þegar reynsla hefur komið á framkvæmd laganna. Ráðgert er að ráðuneytið muni undirbúa endurskoðun laganna á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laganna á komandi mánuðum. Þess má geta að ráðuneytið telur mikilvægt að sú vinna fari fram með vönduðum hætti og að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um slíkar tillögur. Enn fremur að hlutaðeigandi aðilar fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við slíka endurskoðun.

Hér að neðan koma viðbrögð ráðuneytisins við umsógn fjölmiðlanefndar við þá þætti laganna sem ráðuneytið telur brýnt að bætt verði úr í kjölfar þess frumvarps sem nú liggur fyrir á Alþingi. Um aðra þætti umsagnarinnar telur ráðuneytið ekki unnt að bregðast við að svo stöddu en telur engu að síður að um sé að ræða mikilvægt innlegg í yfirvofandi endurskoðun laganna.

Rétt er að geta þess að í breytingartillögnum er jafnframt brugðist við ábendingum allsherjar- og menntamálanefndar sem komu fram á fundi nefndarinnar með fulltrúum ráðuneytisins, dags. 26. febrúar sl.

### **Breytingartillögur:**

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

- a. 2. mgr. 24. gr. laganna orðast svo: Í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði skal m.a. fjallað um:
  - a. starfsskilyrði viðkomandi blaða- og fréttamanna ritmiðla og hljóð- og myndmiðla, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, við að framfylgja ritstjórnar- eða dagskrárstefnu fjölmiðlaveitunnar.
  - b. starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, gagnvart eigendum fjölmiðlaveitunnar.
  - c. Skilyrði áminningar og uppsagnar viðkomandi blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði.
- b. Á eftir orðunum „til staðfestingar“ í 3. mgr. 24. gr. laganna kemur: og skulu birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.

Athugasemdir:

Í frumvarpinu er lagt til að hugtakið efnisstjóri falli brott í 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. og í c-lið 1. mgr. 50. og 51. gr. laganna. Til samræmis við þá breytingu er lagt að gerðar verða breytingar á 2. mgr. 24. gr. til þess að ljóst sé til hverra reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði er ætlað að ná til. Þá er jafnframt lagt til að reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi fjölmiðlaveitu verði birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.

Orðið „viðurlög“ í 1. mgr. 50. gr. laganna fellur brott.

Orðið „viðurlög“ í 1. mgr. 51. gr. laganna fellur brott.

Í stað orðsins „lögaðila“ í 1. mgr. 54. gr. laganna kemur: fjölmiðlaveitur.

Athugasemdir:

Ábyrgðarreglur 50. og 51. gr., eiga við „um viðurlög, refsí- og fébótaábyrgð“, hins vegar er miðað við að ábyrgðin þegar efni brýtur í bága við lög hvíli sú ábyrgð á einstaklingum (ef frá eru talin tilvik viðskiptaboða). Við framkvæmd laganna hefur komið í ljós að nokkrum vafa er undiropið hvernig skilja ber framangreind ákvæði. Halda má því fram að nærtækast sé að skilja hugtakið „viðurlög“ í síðastgreindum ákvæðum svo að það taki til stjórnvaldssekta, en á móti er í reynd afar örökrétt að miða við að 50. og 51. gr. taki til slíkra sekta, þar sem heimildir til þeirra lúta samkvæmt 54. gr. að lögaðilum á meðan ábyrgðin samkvæmt 50. og 51. gr. er einstaklinga (að frátöldum viðskiptaboðum). Þá eru skyldurnar samkvæmt V. og VI. kafla sem fyrr segir almennt fjölmiðlaveitunnar og því eðlilegast að stjórnvaldssektin sé hennar. Í þessu sambandi má einnig nefna að fyrirmæli 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr., að fjölmiðlaveita beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta sem starfsmanni kann að vera gert að greiða er í reynd örökrétt þar sem stjórnvaldssektir verða samkvæmt 54. gr. aðeins lagðar á lögaðila. Því er lagt til að orðið „fjölmiðlaveitur“ komi í stað orðsins „lögaðila“ í 1. mgr. 54. gr. laganna.

Að lokum vísar ráðuneytið í bréf, dags. 1. mars. sl., til allsherjar- og menntamálanefndar um skil á skýrslu nefndar á vegum mennta- og menningarmálaráðherra um aðgang stjórnmálahreyinga og framboða að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Ráðuneytið biður allsherjar- og menntamálanefnd vinsamlega um að taka niðurstöður nefndarinnar til athugunar í tengslum við umrætt frumvarp. Í því sambandi er allsherjar- og menntamálanefnd sérstaklega hvatt til að taka athugunar tillögur nefndarinnar um að koma ákvæði laga um fjölmiðla, bæði að formi og efni, um svokallaðar skoðanaauglýsingar. Þetta er einnig í samræmi við athugasemdir fjölmiðlanefndar um að verulegur vafi leikur á því að auglýsingar t.d. stjórnmálaflokka, hagsmunasamtaka og íþróttafélaga falli undir VI. kafla fjölmiðlalaga um viðskiptaboð.