

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um Ríkisútvarpið hf.

Frá minni hluta menntamálanefndar.

Frá því stjórnarflokkarnir settu sér að breyta lögunum um Ríkisútvarpið hafa vinnubrögð verið á eina lund. Frumvarpstextar hafa verið undirbúnir í leynd hjá sérstökum trúnaðarmönnum flokkanna og upplýsingum haldið frá almenningi, fjölmiðlum, starfsmönnum Ríkisútvarpsins og þingmönnum stjórnarandstöðuflokkanna. Í stað þess að efna til almennrar umræðu um Ríkisútvarpið og reyna að ná sem víðtækastri samstöðu um framtíðarskipan þess hafa forustumenn stjórnarflokkanna sammælt um tillögur sem einkennast annars vegar af kreddu og hins vegar hrossakaupum, án þess að vart verði grundvallarstefnu um hlutverk Ríkisútvarpsins og stöðu þess á fjölmiðlavettvangi.

Það frumvarp um Ríkisútvarpið hf. sem lagt var fram í desember er haldið alvarlegum göllum. Þessir ágallar varða meðal annars stjórnarskrá og Evrópurétt, hlutverk Ríkisútvarpsins og skil almannaútvarps og samkeppnisrekstrar, flokkspólítísk ítök og inngríp, menningararfleifið í söfnum Ríkisútvarpsins og aðgang að safnefni þess, réttindi starfsmanna, þar á meðal stjórnarskrárvarin eignarréttindi, virðingu gagnvart höfundarrétti, framtíð Rásar tvö, fjárhagsgrunn Ríkisútvarpsins, vægi auglýsinga og kostunar í heildartekjum þess, nefskatt sem fjármögnunarleið, og nú síðast samhengi við nýtt fjölmiðlafrumvarp sem unnið var að algerlega óháð væntanlegum breytingum á Ríkisútvarpinu. Þessum alvarlegu annmörkum og ýmsum fleiri hafa stjórnarandstæðingar gert ítarleg skil og stutt sjónarmið sín fram komnum gögnum afstöðu sérfræðinga.

Þótt stjórnarmeirihlutinn hafi nú breytt upphaflegu frumvarpi fjórum sinnum (við lok þingstarfa síðasta vetur, í sumar þegar sameignarformið vék fyrir háeffun, við lok 2. umræðu með breytingartillögum meiri hluta menntamálanefndar og nú enn með breytingartillögum við 3. umræðu) er ólíklegt að friður skapist um rekstur Ríkisútvarpsins verði frumvarpið að lögum, hvorki meðal almennings, annarra útvarpsstöðva, milli stjórnmalaflokkanna eða gagnvart Evrópureglum, að ógleymdum nýframkomnum efasemdum um stöðu fyrirhugaðrar fjölmiðlalöggjafar gagnvart stjórnarskránni.

Störf menntamálanefndar að frumvarpinu eftir 2. umræðu sýndu skýrt að málið var tekið vanbúið úr nefndinni áður en sú umræða hófst. Við meðferð málsins nú hafa nokkur atriði í frumvarpinu og í tengslum við það skýrst en önnur álitamál komið í ljós. Langt er í frá að svör hafi fengist við brýnum spurningum sem meðal annars varða tengsl við stjórnarskrá og Evrópurétt. Þá hefur ekkert þokast við að bæta úr óljósri skiptingu á starfsemi fyrirtækisins í almannaútvarp og samkeppnisrekstur, stjórnarháttum sem ýta undir flokkspólítísk ítök og inngríp, uppnámi um meðferð safneignar Ríkisútvarpsins og ófullnægjandi ákvæðum um réttindamál starfsmanna.

Um hið síðastnefnda er skylt að vekja athygli á því að nefndinni bárust nýjar umsagnir frá BSRB, BHM og LSR þar sem fram koma veigamikil rök fyrir því að með frumvarpinu sé brotið gegn stjórnarskrárvörðum eignarréttindum starfsmanna, þ.e. lífeyrisréttindum þeirra

og biðlaunum, auk þess sem starfsöryggi þeirra og starfskjör séu alvarlega skert. Meiri hluti nefndarinnar ákvað að sinna þessu ekki, þrátt fyrir beinar breytingartillögur sem frá samtökunum bárust.

Meiri hluti nefndarinnar hefur nú ákveðið að leggja fram nokkrar breytingartillögur, sem allar eiga rót að rekja til gagnrýni stjórnarandstæðinga. Ein þeirra varðar upplýsingalög sem ná eiga yfir Ríkisútvarpið að tillögu minni hlutans sem hefur frá upphafi lagt áherslu á að þau giltu um starfsemi RÚV óháð rekstrarformi. Aðrir gallar hlutafélagsformsins standa hins vegar eftir.

Öðrum breytingartillögum meiri hlutans er ætlað að lappa upp á frumvarpið og mæta í einhverju mikilli gagnrýni á einstaka þætti þess. Þær leysa þó ekki vandann sem við er að fást í hverju tilviki. Tillagan um safnefni kann vissulega að koma í veg fyrir að helstu dýrmæti Ríkisútvarpsins séu seld en gefur þó í engu svör við spurningum um stöðu safnefnisins, svo sem um vörslu þess, rækt sem því beri að sýna, aðgang annarra en RÚV hf. að því, notkun þess í samkeppnisrekstri og hvort með þessum heimanmundi felist brot á samkeppnisreglum. Tillögunni um þjónustusamning við menntamálaráðherra er ætlað að lögfesta þátt í skipulagi Ríkisútvarpsins sem áður var ekki minnst á í frumvarpinu, og ekki heldur í athugasemdunum en mátti lesa út úr bréfi frá ESA til fjármálaráðuneytisins 30. janúar þ.á. Slík efnisatriði ber vissulega að leiða í lög þannig að þau séu ekki komin undir duttlungum handhafa framkvæmdarvaldsins. Hins vegar er ljóst að með tillögunni er ekki ætlunin að tempra þau miklu völd sem menntamálaráðherra hefur með þessum hætti um dagskrárefni Ríkisútvarpsins, t.d. með því að eftirlitsráði væri falið að fara yfir slíkan samning.

Ein tillagna meiri hlutans á ættir að rekja til nýs fjölmiðlafrumvarps sem menntamálaráðherra kynnti og lét útbýta á Alþingi meðan á störfum menntamálanefndar stóð eftir 2. umræðu. Í því frumvarpi eru sérstök ákvæði sem eiga að takmarka eignarhald á fjölmiðlum. Síðan segir að þau ákvæði eigi ekki við um Ríkisútvarpið, og að Ríkisútvarpið skuli ekki eiga hlut í félögum sem reka útvarp og gefa út dagblað. Er skynugt hjá meiri hlutanum að taka mark á ábendingum um að slík ákvæði eigi betur heima í lögum um Ríkisútvarpið en í almennum lögum. Á hinn bóginn komu fram alvarlegar athugasemdir frá lögfræðingum, m.a. Sigurði Línadal, um þennan kafla fjölmiðlafrumvarpsins. Talin var hætta á að hann bryti í bága við stjórnarskrá, og í bréfi frá Dagsbrún hf. er efast um að ákvæðin standist samkeppnisreglur EES-samningsins. Minni hluti menntamálanefndar óskaði því eftir að sérstaklega væri farið yfir þessi álitamál. Voru kallaðir til tveir lögfræðingar til umræðu um RÚV-ákvæðin og stjórnarskrána, Sigurður Línadal og Páll Hreinsson, annar aðalhöfunda fjölmiðlafrumvarpsins. Sigurður hvatti til þess að vandað yrði til verka, frumvörpin yrðu samlesin og samhæfð, og benti meðal annars á að í greininni í fjölmiðlafrumvarpinu væru ekki taldar allar fjölmiðunarleiðir. Hjá Páli kom fram að forsenda fyrir þessum ákvæðum um RÚV í fjölmiðlafrumvarpinu væri að Ríkisútvarpið teldist almannaútvarp. Höfundarnir hefðu við vinnu sína að fjölmiðlafrumvarpinu ekki haft neina hliðsjón af frumvarpstextum um Ríkisútvarpið enda beinlínis verið sagt að Ríkisútvarpið væri utan verksviðs þeirra. Er því ljóst að ekki var af hálfu menntamálaráðherra hugsað fyrir samræmi milli fjölmiðlafrumvarpsins og RÚV-frumvarpsins, og hefur því skapast óvissa um stöðu frumvarpanna hvors gagnvart öðru annars vegar og hins vegar beggja saman gagnvart stjórnarskrá og Evrópurétti. Óskum minni hlutans um frekari könnun á stöðu frumvarpanna gagnvart Evrópurétti og stjórnarskrá var hafnað. Þá var ekki nú fremur en við fyrri umfjöllun menntamálanefndar sinnt óskum minni hlutans um að bera RÚV-frumvarpið saman við samþykktir og tilmæli Evrópuráðsins um almannaútvarp frá 1994 og 1996.

Af þessu tilefni er rétt að minna á bókun sem fulltrúar Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Frjálslynda flokksins í fjölmiðlanefndinni síðari lögðu fram þegar hún skilaði af sér 7. apríl í fyrra. „Við erum þeirrar skoðunar,“ sögðu fulltrúarnir m.a., „að mikilvægt sé að ná sátt um samræmda heildarsýn fyrir íslenska fjölmiðla sem taki bæði til Ríkisútvarpsins og einkarekinna fjölmiðla. Slíkt er einungis mögulegt ef vinnan við lagasetningu um Ríkisútvarpið fer fram samhliða vinnunni við hina almennu löggjöf.“ Það var enn fremur mat þeirra að slík sátt næðist aðeins með því að „ tryggja faglegt og rekstrarlegt sjálfstæði Ríkisútvarpsins gagnvart stjórnvöldum og varðveita það traust sem ríkir á milli stofnunarinnar og eigenda hennar, þ.e. þjóðarinnar“. Fulltrúar flokkanna þriggja lýstu því að lokum að þeir skrifuðu undir hina sameiginlegu skýrslu fjölmiðlanefndarinnar í því trausti „að ásættanleg niðurstaða [næðist] um framtíðarskipan Ríkisútvarpsins“.

Þingmenn stjórnarandstöðunnar í menntamálanefnd hafa unnið að frumvörpunum um Ríkisútvarpið með sömu markmið að leiðarljósi og fulltrúar flokkanna í fjölmiðlanefndinni lýsa í bókun sinni. Eftir að samkomulag tókst um að ljúka 2. umræðu um frumvarpið sendu fulltrúar stjórnarandstöðunnar formanni menntamálanefndar því bréf, dags. 24. apríl 2006, þar sem lagðar voru fram tillögur um framhaldsvinnu við málið. Í bréfinu var að höfðu samráði við forustumenn flokkanna tveggja sett fram boð um verklag „sem leitt gæti til samstöðu milli stjórnmalaflokkanna og sátta í samfélaginu um framtíð Ríkisútvarpsins“ og var þar gert ráð fyrir því að frumvarpið yrði ekki afgreitt á þessu þingi en strax að því loknu sett niður nefnd með fulltrúum allra flokka með það að markmiði að ljúka lagasetningu fyrir áramót. Lagt var til að þessi nefnd kannaði sérstaklega þann möguleika að Ríkisútvarpið yrði gert að sjálfseignarstofnun í atvinnurekstri. Í frumvarpsdrögum nefndarinnar yrði þess gætt að halda sem allra flestum kostum hlutafélagsformsins fyrir Ríkisútvarpið sem almannaútvarp en sniðnir af helstu ókostir þess. Þá voru í bréfinu settar fram í átta liðum efnislegar ábendingar um úrbætur að öðru leyti frá frumvarpinu um Ríkisútvarpið hf., og í öðrum átta liðum tiltekin þau álitæfni sem brýnt væri að menntamálanefnd skoðaði strax þar sem málið hefði verið afgreitt vanbúið úr nefndinni til annarrar umræðu. – Rétt er að taka fram að enginn samanburður hefur verið gerður á rekstri Ríkisútvarpsins með breytingum innan núverandi lagaramma og hlutafélagsforminu. Horft hefur verið fram hjá því að RÚV er nú B-hluta-stofnun sem getur haft bæði fullt sjálfstæði og mikinn sveigjanleika. Óbreytt rekstrarform kemur í veg fyrir þau stjórnarskrárbrot sem kunna að felast í frumvarpinu og yrði síður bit-bein í samkeppnisdeilum.

Á fyrsta fundi menntamálanefndar eftir 2. umræðu hafnaði formaður menntamálanefndar þessu boði fyrir hönd stjórnarflokkanna. Minni hlutinn harmar þau viðbrögð. Frumvarpið um Ríkisútvarpið hefur mætt verulegri andstöðu utan þings og innan og í umfjöllun um það hefur verið bent á fjölmarga galla, stóra og smá. Einmitt í sumar hefði gefist gott tækifæri til að fara yfir málið að nýju þar sem fram er komið hið nýja almenna frumvarp um fjölmiðla sem undirbúið var með allt öðrum hætti en frumvörpin um Ríkisútvarpið, sf. í fyrra og hf. nú, og hefði verið ákjósanlegt að sumarnefndin færi yfir bæði málin, í samræmi við bókunina frá 7. apríl 2005.

Stjórnarandstæðingar í menntamálanefnd lögðu til við 2. umræðu að frumvarpinu yrði vísað frá. Sú tillaga var afturkölluð áður en til atkvæðagreiðslu kom í þeirri von að samstaða næðist um önnur vinnubrögð við framtíðarstefnu um Ríkisútvarpið en þangað til höfðu tíðkast. Það gekk ekki eftir. Því er nú flutt eftirfarandi tillaga:

Þar sem

- a. fram hafa komið veigamiklar athugasemdir um að frumvarpið um Ríkisútvarpið og fjölmiðlafrumvarpið kunni að brjóta í bága við stjórnarskrá,
 - b. vafi leikur á um hvort ákvæði frumvarpsins standast reglur Evrópuréttar,
 - c. ekki er ljóst í frumvarpinu með hvaða hætti Ríkisútvarpið á að sinna hlutverki sínu sem almannaútvarp og hver eiga að vera skil milli starfssviðs þess og annarra útvarpsstöðva,
 - d. tillögur frumvarpsins um kjör stjórnar og ráðningu útvarpsstjóra eru ekki til þess fallnar að hefja fagleg sjónarmið til vegs og virðingar og losa Ríkisútvarpið undan flokkspólítískum ítökum,
 - e. ekki er í frumvarpinu gert ráð fyrir eftirlitsráði, t.d. í formi „akademíu“ með tilnefningum frá almennasamtökum, sbr. m.a. leiðbeiningar Evrópuráðsins um verkaskiptingu stjórnar annars vegar og eftirlitsráðs hins vegar,
 - f. engin ákvæði frumvarpsins tryggja að innlent efni aukist í dagskrá Ríkisútvarpsins,
 - g. ákvæði í frumvarpinu um „a.m.k. eina hljóðvarps- og sjónvarpsdagskrá“ virðist ætlað að auðvelda afnám Rásar tvö,
 - h. ekki hefur í frumvarpinu eða í tengslum við það verið gengið með fullnægjandi hætti frá réttindamálum núverandi starfsmanna og óljóst er um starfskjör og samningamál í framtíðinni,
 - i. nefskattur sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu er ekki heppileg leið til fjármögnunar, byggist á árlegri ákvörðun þingmeirihluta og felur í sér mismunun milli gjaldenda,
 - j. fjárhagsleg staða hlutafélagsins sem frumvarpið gerir ráð fyrir er enn í óvissu og ráðgert hlutafé of lítið til að tryggja bærulegt upphaf Ríkisútvarpsins við nýjar aðstæður,
 - k. enn er óljóst um ráðstöfun þeirra verðmæta sem Ríkisútvarpið býr nú yfir í söfnum sínum og óljóst hvort og þá hvernig þau skuli nýta í samkeppnisrekstri,
 - l. við blasir að frumvarpið ylli, ef það verður að lögum, málaferlum bæði héraðs og á EES-vettvangi,
 - m. og hvorki menntamálaráðherra né meiri hluti menntamálanefndar hafa reynt að ná samstöðu um framtíð Ríkisútvarpsins, sem er einhver helsta lýðræðis- og menningarstofnun í íslensku samfélagi
- leggur minni hlutinn til að frumvarpinu verði vísað frá með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Með vísan til framangreinds samþykkir Alþingi að **vísa málinu frá** og taka fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 4. maí 2006.

Mörður Árnason,
frsm.

Atli Gíslason.

Björgvin G. Sigurðsson.

Einar Már Sigurðarson.