

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011
(eignarhaldsreglur og endurbætur).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jón Vilberg Guðjónsson, Þorgeir Ólafsson, Auði Björgu Árnadóttur og Margréti Magnúsdóttur frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Eyvind G. Gunnarsson og Hörð Helgason frá Happraætti Háskóla Íslands, Björn Geirsson og Hrafnkel Gíslason frá Póst- og fjarskiptastofnun, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Pál Gunnar Pálsson og Magnús Þór Kristjánsson frá Samkeppniseftirlitinu, Ara Edwald frá 365-miðlum, Davíð Örn Sveinbjörnsson frá Lindinni, Eirík Hauksson frá Skjánum, Guðjón Bjarna Hálf-dánarson frá Vodafone og Elfu Ýri Gylfadóttur og Döllu Ólafsdóttur frá fjölmiðlanefnd. Um-sagnir bárust frá 365-miðlum ehf., Alþýðusambandi Íslands, Fjölmiðlanefnd, Happraætti Há-skóla Íslands, Íslenskri málnefnd, Jafnréttisstofu, Lindinni – kristilegri fjölmiðlun, Mannrétt-indaskrifstofu Íslands, Póst- og fjarskiptastofnun, Ríkisútvarpinu, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Skjánum ehf., Viðskiptaráði Íslands og Vodafone. Nefndin hefur einnig kynnt sér þær umsagnir sem fram komu á síðasta löggjafarþingi (þskj. 599).

Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 140. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Frum-varpið er nú lagt fram á ný með breytingum sem m.a. má rekja til breytinga sem meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar lagði til við meðferð frumvarpsins á síðasta þingi. Í frum-varpinu eru lagðar til nokkrar breytingar og viðbætur á fjölmiðlalögum sem miða fyrst og fremst að því að tryggja gagnsæi og sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslensk-um fjölmiðlamarkaði. Einnig eru lagðar til lagfæringar á nokkrum annmörkum sem komið hafa í ljós eftir gildistöku fjölmiðlalaganna.

Skilgreiningar.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á skilgreiningu hugtaksins ábyrgðarmaður en með breytingunni er ráðgert að reglur um ábyrgð séu einfaldaðar og gerðar skýrari í framkvæmd en í gildandi lögum. Tekur meiri hlutinn undir þessar breytingar.

Til samræmis við breytta skilgreiningu á hugtakinu ábyrgðarmaður er lagt til að hugtakið efnisstjóri falli brott í 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Hugtakið hefur einkum haft þýðingu við framkvæmd ábyrgðarreglna í IX. kafla laganna en efnisstjóri viðkomandi efnis er einn þeirra sem geta borið ábyrgð á efni sem þar um ræðir. Rökin fyrir breytingunni eru einkum þau að það er háð mati dómara hver það er sem í raun ber ábyrgð á hljóð- og myndefni skv. c-lið 1. mgr. 50. gr. og c-lið 1. mgr. 51. gr. laganna. Meiri hlutinn bendir á að fjallað er um efnisstjóra í a–c-lið 2. mgr. 24. gr. Þar segir að í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði skuli m.a. fjallað um skilyrði efnisstjóra, blaða- og fréttamanna, starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi efnisstjóra og blaða- og fréttamann gagnvart eigendum fjölmiðlaveitu og skilyrði uppsagnar og áminningar viðkomandi efnisstjóra blaða- og fréttamanna.

manna. Með því að fella brott hugtakið efnisstjóri kann að vera vafa undirorpið hverjir falla undir hugtakið. Meiri hlutinn telur einsýnt að leggja til breytingu á framangreindum ákvæðum svo ljóst sé til hverra reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði er ætlað að ná til. Þar að auki leggur meiri hlutinn til þá breytingu að reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi fjölmiðlaveitu verði birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram athugasemdir um skilgreiningu fjölmiðlalaga á hugtakinu fjölmiðill, skv. 13. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Bent var á að mikilvægt væri að skýrt væri kveðið á um það í lögum hvaða fjölmiðla ákvæðunum væri ætlað að ná til. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið. Vill meiri hlutinn áréttta að í ákvæði til bráðabirgða IV. í lögum er kveðið á um að ákvæði þeirra skuli endurskoðuð innan þriggja ára frá setningu þeirra. Fram kemur í álitinu meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar við frumvarp til fjölmiðlalaga (pskj. 1111), að í ljósi þeirra grundvallarbreytinga sem frumvarpið feli í sér verði heimilt að endurskoða lögina að þremur árum liðnum, þá sér í lagi ef þörf er á að skýra eða breyta ákvæðum þegar reynsla hefur komið á framkvæmd laganna. Nefndin fékk þær upplýsingar að mennta- og menningarmálaráðuneytið ráðgeri að hefja þessa endurskoðun á næstu mánuðum. Í ljósi þessa leggur meiri hlutinn til að skilgreining á hugtakinu fjölmiðill verði endurskoðuð í þeirri vinnu.

Skráning fjölmiðla.

Í 5. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um nýja málsgrein þess efnis að fyrirsvarsmaður fjölmiðlaveitu skuli vera ríkisborgari í EES-ríki og vera lögráða og fjár síns ráðandi. Hjá um-sagnaraðila komu fram þær athugasemdir að ákvæðið fæli í sér mismunun á grundvelli ríkisborgararéttar, eðlilegra væri að gera kröfu um heimilisfesti. Meiri hlutinn vill hér áréttta það sem fram kemur í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins að í gildandi lögum er ábyrgðarmaður skilgreindur sem sá aðili sem fer með yfirstjórn 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 Evrópska efnahagssvæðinu, vegna þess að í 3. mgr. 14. gr. laganna er kveðið á um að ábyrgðarmanni sé skylt að hafa heimilisfesti hér á landi. Af þeim sökum er í 1. gr. frumvarpsins 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 að sá aðili sem fer með framkvæmdastjórn fjölmiðlaveitu, þ.e. fyrirsvarsmaður, skuli hafa heimilisfesti hér á landi. Meiri hlutinn árétttar að enn er gert ráð fyrir því að ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitu hafi heimilisfesti hér á landi, sbr. 3. mgr. 14. gr., og vera lögráða og fjár síns ráðandi. Í frumvarpinu er hvergi að finna tillögu um að horfið verði frá þessu.

Vernd barna gegn skaðlegu efni.

Í 28. gr. laganna er að finna ákvæði um vernd barna gegn skaðlegu efni. Þar er m.a. kveðið á um að heimilt sé að senda út efni sem ekki er talið við hæfi barna á tilteknum dagskráartíma, þ.e. eftir kl. 21 á kvöldin virka daga og eftir kl. 22 á kvöldin og um helgar og til 5 á morgnana í báðum tilvikum. Á þessum tíma er heimilt að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskyldu að það sé auðkennt. Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar að eftir kl. 22:00 á föstudags- og laugardagskvöldum og eftir kl. 21:00 önnur kvöld vikunnar og til kl. 05:00 á morgnana er heimilt að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna. Um er að ræða smávægilegar breytingar á orðalagi þar sem börn vaka yfirleitt lengur fram eftir á föstudagskvöldum en sunnudagskvöldum. Nokkrar athuga-

semdir bást frá umsagnaraðilum varðandi þetta atriði og m.a. var lagt til að miðað yrði við sömu tímasetningu alla daga, þ.e. kl. 21:00 til kl. 05:00 alla daga vikunnar. Meiri hlutinn bendir á að í útvarpslögum, nr. 53/2000, sem felld voru úr gildi með lögum um fjölmiðla, var fjölmiðlaveitum eftirlátið mat á því á hvaða tíma væri heimilt að miðla hljóð- og myndefni sem ekki væri við hæfi barna. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi vísa til skýringa við 28. gr. laganna, en þar kemur fram að markmið ákvæðisins að skerpa á þeirri vernd barna sem ákvæðinu er ætlað að veita með afdráttarlausum hætti. En sams konar ákvæði er einnig að finna í löggjöf ýmissa nágrannaríkja Íslands og jafnframt í leiðbeinandi reglum Evrópu-sambands útvarpsstöðva, EBU. Meiri hlutinn bendir einnig á að fram kemur í álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar með fjölmiðlalögum (þskj. 1111) að meiri hlutinn fagni aukinni vernd hagsmuna barna og leggur hann á það áherslu að allar takmarkanir, sem lúta að börnum, verði skýrðar þröngt og að hagsmunir barna verði ávallt settir í forgang. Meiri hlutinn áréttar þessi sjónarmið.

Í umsögn fjölmiðlanefndar koma fram nokkar athugasemdir varðandi 28. gr. laganna og telur hún að nauðsynlegt sé að gera frekari breytingar á ákvæðinu til að tryggja að það nái tilgangi sínum. Í fyrsta lagi bendir fjölmiðlanefnd á að í lok 1. másl. 1. mgr. 28. gr. laganna sé vísað til efnis sem feli í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi varðandi nánari tilgreiningu á efni sem getur haft skaðvænleg áhrif á andlegan, líkamlegan eða siðferðilegan þroska barna. Hér sé röng innleiðing á sambærilegu ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar en sú tilvísun sem hér er fjallað um á við efni sem getur haft alvarleg skaðvænleg áhrif á börn sem fjallað er um í 3. mgr. 28. gr. Þá bendir fjölmiðlanefnd á að tilvísun til kláms eða efnis sem felur í sér tilefnislaust ofbeldi hefur þau áhrif að sýna má klámeefni eða kvikmynd sem sýnir gróft ofbeldi í línulegri dagskrá að því tilskyldu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því. Einnig bendir fjölmiðlanefnd á að huga þurfi að samræmi milli 210. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og 28. gr. laganna. Í öðru lagi bendir fjölmiðlanefnd á að vatnaskilareglur 28. gr. laganna gera ekki greinarmun á efni eftir þeirri aldursflokkun sem framkvæmd er á grundvelli laga nr. 62/2006, um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, en öllum sjónvarpsstöðvum er gert skylt að aldursmeta efni með tilliti til mögulegra skaðlegra áhrifa þess á börn. Í þriðja lagi bendir fjölmiðlanefnd á að ekki er gerður greinarmunur á aldursflokkun, sem framkvæmd er á grundvelli laga nr. 62/2006, á efni eftir pöntun samkvæmt c-lið 2. mgr. 28. gr. laganna. Í fjórða lagi telur fjölmiðlanefnd nauðsynlegt að bætt verði við 1. mgr. 28. gr. tilvísun til laga nr. 62/2006 um það efni sem skylt er að aldursmeta í hljóð- og myndmiðlum samkvæmt þeim lögum. Nefndin ræddi þessar tillögur fjölmiðlanefndar. Í ljósi þess hve yfirgripsmiklar þær eru telur meiri hlutinn ekki rétt að bregðast við þeim að svo stöddu þar sem tillögurnar þarfnist nánari skoðunar en telur þær engu að síður vera mikilvægt innlegg í yfirvofandi endurskoðun fjölmiðla. Beinir meiri hlutinn því til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að taka þessar tillögur til skoðunar við endurskoðun laganna.

Ábyrgðarreglur.

Til samræmis við breytta skilgreiningu á hugtakinu ábyrgðarmaður er lagt til að hugtakið efnisstjóri falli brott í c-lið 1. mgr. 50. gr. og 51. gr. laganna.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að samspil efnisreglnanna í V. og VI. kafla annars vegar og ábyrgðarreglnanna í 50. og 51. gr. hins vegar, þar á meðal í ljósi 54. gr., sem kveður á um stjórnvaldssektir, væri nokkuð óljóst. Ábyrgðarreglur 50. og 51. gr. eiga við um viðurlög, refsí- og fábótaábyrgð, hins vegar er miðað við að ábyrgðin, þegar efni brýtur í bága við lög, hvíli á einstaklingum ef frá eru talin tilvik viðskiptaþóða. Við fram-

kvæmd laganna hefur, eins og áður sagði, verið nokkrum vafa undirorpið hvernig skilja beri framangreind ákvæði. Því hefur verið haldið fram að nærtækast sé að skilja hugtakið viðurlög svo að það taki til stjórnvaldssekta, sem er í reynd órökrétt, þ.e. að miða við að 50. og 51. gr. taki til slíkra sekta, þar sem heimildir til þeirra lúta skv. 54. gr. laganna að lögaðilum, á meðan ábyrgðin skv. 50. og 51. gr. er einstaklinga, að frátöldum viðskiptaboðum. Skyldurnar samkvæmt V. og VI. kafla eru almennt fjölmiðlaveitunnar og því er það mat nefndarinnar að eðlilegast sé að stjórnvaldssektin sé hennar. Leggur meiri hlutinn því til þær breytingar að hugtakið viðurlög í 50. og 51. gr. laganna falli brott. Meiri hlutinn bendir jafnframt á að fyrir-mæli 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr., um að fjölmiðlaveita beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, sem starfsmanni kann að vera gert að greiða, er í reynd einnig órökrétt þar sem stjórnvaldssektir samkvæmt 54. gr. verða aðeins lagðar á lögaðila. Meiri hlutinn leggur því til þá breytingu að orðið fjölmiðlaveitur komi í stað orðsins lögaðila í 1. mgr. 54. gr. laganna.

Eignarhald fjölmiðla.

Með 17. gr. frumvarpsins koma þrjár nýjar greinar sem lúta að eignarhaldi fjölmiðla. Lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölbræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlunum almenningi til tjóns. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram nokkrar athugasemdir um ákvæðið, m.a. að það væri óskýrt og það fæli í sér matskenndar reglur. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttta að það var niðurstaða hinnar þverpólítísku nefndar að setja bæri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnislegum toga fremur en fyrir fram niðurnjörvaðar hlutfallsreglur um takmörkun á eignarhaldi fjölmiðla. Meiri hlutinn tekur undir þessar niðurstöður og telur þær vera almenningi til hagsbóta og bendir jafnframt á að mat á grundvelli reglna af þessum toga geti eðli málsins samkvæmt aldrei orðið einsleit heldur verði að líta til margra þátta og um sumt ólíkra þátta. Einnig sé erfitt að skilgreina ólíka markaði út frá hinum hröðu tæknilegum breytingum sem þessi markaður býr við.

Lagt er til að Samkeppniseftirlitið skuli afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða á grundvelli 17. gr. frumvarpsins. Jafnframt getur fjölmiðlanefnd beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða. Ef Samkeppniseftirlitinu berst slíkt bréf frá fjölmiðlanefnd ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar. Það er álit meiri hlutans að með þessu sé tryggð aðkoma þess stjórnvalds sem hefur hvað viðtækasta þekkingu á þeim fjölmiðlaréttarlegu sjónarmiðum sem mat að þessu leyti skal byggt á. Í um-sögn fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins er að finna gagnrýni á kostnaðarmat fjármálaráðuneytisins og það er mat þeirra að það sé verulega vanáætlað og ljóst sé að þau geti ekki sinnt þeim auknu skyldum sem felast í frumvarpinu miðað við núverandi fjárheimildir sínar. Jafnframt kom fram í máli Samkeppniseftirlitsins að þeir telja að hver rannsókn á fjölmiðlamarkaðnum kosti a.m.k. 60. millj. kr. og þeir þurfi að bæta við 1,5 stöðugildi. Í kostnaðarmati fjármálaráðuneytisins kemur fram að ekki verði séð að frumvarpið feli í sér teljandi breytingar á rekstrarkostnaði Samkeppniseftirlitsins né hafi frumvarpið verulegar breytingar á starfsskyldum fjölmiðlanefndar og umfangi þeirrar starfsemi. Það er álit meiri hlutans að þessi niðurstaða kostnaðarmatsins sé óraunhæf, sér í lagi í ljósi þess að í frumvarpinu er kveðið á með skýrum og afgerandi hætti um ríkari samrunaefirlit á fyrirtæki á fjölmiðla-markaði og um auknar skyldur Samkeppniseftirlitsins og fjölmiðlanefndar þar að lútandi. Meiri hlutinn leggur á það áherslu að tekið verði tillit til þessa við vinnslu fjárlaga þessa árs.

Meiri hlutinn vill að lokum áréttta að litið verði til þeirra sjónarmiða sem fram komu við meðferð frumvarpsins við endurskoðun laganna. Það er álit meiri hlutans að mikilvægt sé að sú vinna fari fram með vönduðum hætti og að sem mest samstaða náist um þær tillögur sem

þar verða lagðar fram. Jafnframt er mikilvægt að hlutaðeigandi aðilar fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við slíka skoðun.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir 7. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:
 - a. 2. mgr. 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. kemur: og skulu þær birtar á heimasíðu viðkomandi fjölmiðlaveitu.
2. Við 12. gr. bætist nýr liður, svohljóðandi: Orðið „viðurlög“ í 1. másl. 1. mgr. 50. gr. laganna fellur brott.
3. Við 13. gr. bætist nýr liður, svohljóðandi: Orðið „viðurlög“ í 1. másl. 1. mgr. 51. gr. laganna fellur brott.
4. Við 14. gr. bætist nýr stafliður, a-liður, svohljóðandi: Í stað orðsins „lögaðila“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: fjölmiðlaveitur.

Birgitta Jónsdóttir, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir og Tryggvi Þór Herbertsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 11. mars 2013.

Björgvin G. Sigurðsson,
form., frsm.

Skúli Helgason.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Árni Þór Sigurðsson.