

Alþingi
Erindi nr. P 138/2363
komudagur 6.5.2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 R

Reykjavík, 5. maí 2004.

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, 974. mál, eignarhald á fjölmiðlum.

Allt frá setningu útvarpslaga nr. 68/1985 hefur þróun ljósvakamiðla í einkaeigu á Íslandi verið óháðari opinberum reglum og eftirlitslausari en nokkurs staðar í þeim löndum, sem Íslendingar bera sig helst saman við. Þetta óhefta frelsi hefur leitt til þess að útvarpsleyfi hafa í raun gengið kaupum og sölum og safnast á hendur fárra aðila og nú að síðustu einkum eins, þ.e. Norðurljósa. Segja má, að tilgangur laganna um fjölbreytni og frjálsa samkeppni ljósvakamiðla í einkaeign hafi þannig snúizt upp í andhverfu sína. Þetta er orðin allöng saga og má rekja aftur til þess tíma er Stöð 2 og útvarpsstöðin Bylgjan sameinuðust. Útvarpsstöðin Stjarnan kom til sögunnar sem keppninautur Bylgjunnar og reyndar Ríkisútvarpsins einnig. Hún var keypt upp og sameinuð Bylgjunni og Stöð 2. Þannig hefur það gengið koll af kolli.

Vert er ennfremur að rifja upp hvernig æðstu yfirvöld fjarskiptamála beittu sér fyrir því á sínum tíma að ein af VHF-sjónvarpsrásum Ríkisútvarpsins á höfuðborgarsvæðinu var af því tekin í því augnamiði að tryggja aukna samkeppni í sjónvarpsrekstri á höfuðborgarsvæðinu, stærsta markaðssvæði landsins. Þetta voru mjög verðmæt hlunnindi þar sem engar VHF-rásir voru í raun lausar til afnota. Ný einkasjónvarpsstöð í eigu auglýsingastofunnar Hvíta hússins var stofnuð undir nafninu Sýn og skyldi keppa við Stöð 2 og Ríkisútvarpið. Þessi nýja sjónvarpsstöð hóf aldrei sjálfstæða starfsemi. Áður en til þess kom, hafði Stöð 2 eignast þennan væntanlega keppnaut sinn og þar með útsendingartíðnina. Öllum eru síðan í fersku minni örlög Fíns miðils með fléttu af útvarpsstöðvum, og sjónvarpsstöðvarinnar Stöðvar 3. Bæði fyrirtækin keypti Íslenzka útvarpsfélagið út af samkeppnismarkaði og sameinaði rekstri sínum sem nú fellur undir samsteypuna Norðurljós.

Þrátt fyrir ábendingar um að þessi gífurlega samþjöppun leiddi til afskræmingar á samkeppni í ljósvakamiðlun og sívaxandi fákeppni, ef ekki eindregið ráðandi markaðsstöðu, var ekkert um þetta skeytt af hálfu opinberra yfirvalda. Það er því fyllilega tímabært að stemma stigu við þessari öfugþróun, og þó fyrir hefði verið. Og þegar við þetta bætist að Norðurljós hafa nýverið eignast tvö dagblöð með mjög umtalsverða útbreiðslu á landsvísu

má leiða rök að því að hér séu að skapast sambærilegar aðstæður við það sem sameiginlegar stofnanir Evrópuríkja, er láta sig þróun og framgang lýðræðis, mannréttinda og frjálsrar fjölmiðlunar varða, hafa eindregið varað við.

Í júnímánuði í fyrra fengu Norðurljós úthlutun fyrir afnotarétti á 64 stafrænum sjónvarpsrásum á Faxaflóasvæðinu án þess að stjórnvöld hefðu nokkra mótaða stefnu um uppbyggingu og innleiðingu stafræns dreifikerfis sjónvarps, sem marka mun mikilsverð kaflaskil í þróun fjölmiðlunar í landinu. Alls staðar í nágrennalöndum okkar hafa lengi staðið umræður um sambærilega uppbyggingu og hvernig hún skuli tryggja sem bezt jafnan aðgang fjömiðlanna að því útsendingarkerfi, sem notast verður við, og ekki sízt með tilliti til hagsmuna notenda þannig að þeir þurfi ekki nema einn myndlykil til að ná útsendingum allra stöðva. Með úthlutuninni í fyrra var Norðurljósum gefið forskot til að verða ráðandi um þessa þróun á fjölmennasta notendasvæðinu á landinu og ákvarða hvaða myndlyklar verða notaðir og hverjir fái aðgang að kerfinu.

Í ljósi þessa sendu undirritaður ásamt forstjóra Símans og framkvæmdastjóra Skjás eins svohljóðandi bréf til forstjóra Póst- og fjarskiptastofnunar í desember sl.:

“Hér með er óskað eftir því að MMDS tíðnisviðinu verði endurúthlutað fyrir stafrænar útsendingar sjónvarps.

Okkur sem undir þetta bréf rita finnst skjóta skökku við ef það er stefna stjórnvalda nú að úthluta aðeins einum aðila svo stóru tíðnisviði. Það er ennfremur skoðun okkar að sá forgangur sem þetta skref hefur í för með sér setji aðra vinnu við stafrænt sjónvarp í uppnám þar sem vandséð er að fleira en eitt kerfi geti þrífist á svo litlum markaði.

Við förum einnig fram á að áætlun stjórnvalda við úthlutun fyrir stafrænt þráðlaust sjónvarp sé skýrð”.

Ekkert formlegt svar hefur borizt frá Póst- og fjarskiptastofnun, sem telur sig ekki hafa átt annarra kosta vöð en að úthluta þessum 64 rásum enda sé það í samræmi við hin rúmu lagaákvæði sem í gildu eru. Ekki virðist hafa verið spurt hvernig ætti að nota hinar nýju rásir, þ.e. hvaða dagskrá ætti að flytja, áður en úthlutunin fór fram. Tilkynna ber um það á síðara stigi.

Af framansögðu má ráða að undirritaður hefur fyrir löngu talið tímabært að fylgt yrði viðurkenndum leikreglum um jafnþýðingarmikla starfsemi og rekstur ljósvakafjölmíðla, sem hefur mótandi áhrif á menningu, upplýsingu og skoðanamyndun í samfélaginu. Ljósvakinn er takmörkuð auðlind og almannaeign. Hann er notaður til margvíslegra boðskipta og fjarskipta annarra en þeirra sem varða útsendingar útvarps- og sjónvarpsefnis. Því þarf úthlutanir leyfa og eftirlit. Afnot af þessari almannaeign veita ómetanlegan forgang til að koma á framfæri upplýsingum og skoðunum. Því leiðir það af sjálfu sér að þessi starfsemi í ljósvakanum þarf að vera háð öðrum og þrengri skilyrðum en t.d. blaðaútgáfa. Úthlutun hinna takmörkuðu gæða, sem í útvarpsleyfunum eru fólgin, ætti tvímælalaust að byggjast á hlutlægu mati á fyrirætlunum viðkomandi rekstraraðila um þjónustumarkmið og

hvernig tíðnisvið ljósvakans verði bezt nýtt til að tryggja samkeppni, fjölbreytni og metnaðarfulla viðleitni til að þjóna mismunandi hópum áhorfenda og hlustenda.

Á það skal lögð áherzla, að til þess að fylgja eftir reglum um tæknileg atriði í fjarskiptum, eignarhald, samkeppnisreglur, auglýsingar og dagskrá í útvarpi og sjónvarpi þarf virkt eftirlit. Á það hefur verulega skort til þessa. Hert lagaákvæði og flóknari varðandi eignarhald á fjölmiðlum skv. frumvarpinu kallar enn frekar á aukið aðhald, enda geta menn sagt sér það fyrirfram að viðleitnin til að fara í kringum ákvæði slíkra laga verður mjög rík og hugvitsamleg.

Hér verður ekki tekin afstaða til hinna einstöku skilyrða og leiða, sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Með tilliti til grundvallaratriða um frjálsa atvinnustarfsemi og þess að umrædd samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hefur farið fram með blessun þeirra stofnana sem annast veitingu leyfa og hið opinbera eftirlit, er eðlilegt og sanngjarnt að rúmur tími verði ætlaður til að koma málum í eðlilegt horf.

Undirritaður telur að efla þurfi fjölmiðlarannsóknir í landinu, þó að ekki verði sett á laggirnar sérstök eftirlitsstofnun með fjölmiðlum enda slíkt fjárfrekt og ekki endilega nauðsynlegt. Allavega væri það stórt skref í rétta átt að efla rannsóknir á þessu sviði, sem til þessa hafa verið mjög takmarkaðar. Innan Háskóla Íslands t.d. mætti efla rannsóknir á starfsemi íslenskra fjölmiðla og gera reglulega úttekt á eignarhaldi, svo og umfjöllun og túlkun þeirra á tilteknum fréttum og álitamálum í almennri umræðu og varða t.d. óhlutdrægni í aðdraganda almennra kosninga. Með slíku starfi yrði einnig hægt að afhjúpa óeðlileg hagsmunatengsl eða misbeitingu eigenda á fjölmiðlum sínum varðandi fréttaumfjöllun, dagskráatriði eða auglýsingar. Slíkar rannsóknir og opinber birting á niðurstöðunum myndi móta almenningsálit og fæli í sér mjög sterkt aðhald fyrir fjölmiðlana og eigendurna.

Í skýrslu fjölmiðlanefndar menntamálaráðherra, sem er fylgiskjal með frumvarpinu, segir á bls. 81:

“Nefndin leggur fyrst til að hugað verði að stöðu Ríkisútvarpsins með það að markmiði að tryggja því trausta stöðu til frambúðar fyrir hljóðvarp og sjónvarp”.

Og enn fremur:

“Nefndarmenn deila því almenna viðhorfi að takmarka beri afskipti ríkisins af fyrirtækjarekstri og atvinnustarfsemi sem einkaaðilar geta sinnt. Engu að síður telur nefndin eðlilegt að leggja til að hugað verði að því að tryggja stöðu Ríkisútvarpsins sem almenningsútvarps. Ýmis rök má færa fram því til stuðnings. a) Í fyrsta lagi má visa til framangreindra tilmæla Evrópuráðsins R (99) 1 þar sem mælt er með því að þessi leið sé farin. b) Í öðru lagi er bent á þetta sem æskilega leið til að tryggja þá hagsmuni sem felast í pólitískri og menningarlegri fjölbreytni í lýðfrjálsu þjóðfélagi og þar með til að mæta skyldum ríkisins í þessum efnum. Er bent á að því er gjarnan haldið fram að einkareknir fjölmiðlar hafi tilhneigingu til að vera mun einsleitari í dagskrá en almenningsútvarp til að

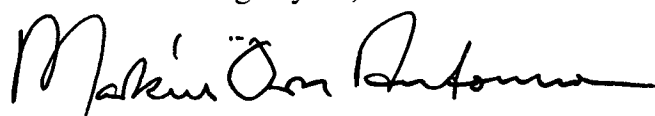
mæta kröfum þorra neytenda um skemmtun og léttu afþreyingu. Slíkt efni verði þá jafnvel uppistaðan í dagskrá miðils, gjarnan á kostnað upplýstrar og málefnalegrar umræðu um mikilvæg samfélagsleg málefni, einkum þeirra miðla sem byggja rekstur sinn á auglýsingum og kostun. c) Í þriðja lagi má benda á að yrði þessi leið ein fyrir valinu fæli hún ekki í sér neina beina reglusetningu sem beindist gegn einkareknum fjölmiðlum. Hún samræmist þar með að því leyti vel meginreglum um frelsi markaðarins, að öðru leyti en því að almenningsútvarpi yrði tryggður hluti markaðarins en einkaaðilar skipti honum að öðru leyti á milli sín í frjálstri samkeppni. d) Í fjórða lagi sýnist vera hægt að hrinda slíkum áformum í framkvæmd að mestu án breytinga á gildandi lögum.”

Undir þessi sjónarmið skal eindregið tekið en jafnframt bent á, að slíkum markmiðum verður ekki náð án þess að Ríkisútvarpið búi við trausta tekjustofna. Afnotagjöld í þeirri mynd, sem tíðkamt hafa hjá Ríkisútvarpinu í meira en 70 ár, hafa einnig reynzt almanna fjölmiðlum í Evrópu í heild öuggastur fjárhagsgrundvöllur til að ná ofangreindum markmiðum, sem nefndin leggur svo sterka áherzlu á. Víða í Evrópulöndum er tekjustofn almanna fjölmiðla hvoru tveggja afnotagjöld og auglýsingar. Ísland hefur algjöra sérstöðu meðal þeirra vegna mannfæðar. Það er því fullkomlega óraunhæft að fjalla um eflingu Ríkisútvarpsins í sömu andrá og viðraðar eru hugmyndir um að svipta það tekjum af auglýsingum samtímis því að vangaveltum um afnám afnotagjalda er hrundið af stað í umræðunni.

Einnig ber að gjalda varhug við óljósri orðræðu um að draga þróttinn úr Ríkisútvarpinu í því augnamiði einu að skapa olnbogaráymi fyrir nýja ljósvakamiðla, sem hafa það helzt að markmiði að skila eigendum sínum arði. Af þeirri staðreynd er sprottin sú staða sem lýst er í skýrslu fjölmiðlanefndar menntamálaráðherra: “að einkareknir fjölmiðlar hafi tilhneigingu til að vera mun einsleitari í dagskrá en almenningsútvarp til að mæta kröfum þorra neytenda um skemmtun og léttu afþreyingu”.

Lög um Ríkisútvarpið þarfnast endurskoðunar eins og kveðið var á um að fram færi innan þriggja ára frá setningu útvarpslaganna nr. 68/1985. Á árinu 2000 afgreiddi Alþingi endurskoðuð útvarpslög nr. 53/2000 án þess að tekið væri á endurskoðun laga um Ríkisútvarpið. Nú er verið að leggja til breytingu á umræddum útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993. Að mati undirritaðs er það ekkert skilyrði að tekið sé samtímis á lagasetningu um Ríkisútvarpið og afgreiðslu á frumvarpi til breytinga á ofangreindum lögum. Hins vegar er orðið mjög aðkallandi að lög um Ríkisútvarpið fái ítarlega og sjálfstæða meðferð til að tryggja því til frambúðar þá sérstöðu og forystu á íslenskum fjölmiðlamarkaði, sem þjóðarvilji stendur til.

Virðingarfyllst,



Markús Örn Antonsson