

Eignarhald á fjölmiðlum og EES samningurinn

Er ég fór að skoða skýrslu nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum vakti það undrun mína að ekkert var minnst á EES samninginn og möguleg áhrif hans á málefnið. Á fundi sem Lögfræðingafélag Íslands hélt s.l. fimmtudag bar ég fram fyrirspurn til formanns nefndarinnar, þar sem ég spurðist fyrir um afhverju ekkert væri fjallað um EES reglur í skýrslunni. Í kjölfarið birtist við mig stutt viðtal í Fréttablaðinu. Ég varð strax var við að fólk átti erfitt með að skilja viðtalið, enda málið ekki einfalt. Ég tel því rétt að gera tilraun til að bæta úr með stuttri blaðgrein.

EES samningurinn samanstendur í grundvallaratriðum af meginmáli samningsins, bókunum og viðaukum. Tveir síðarnefndu hlutarnir fela í sér gríðarlega breytingu á íslenskum rétti í formi aðlögunar að regluverki Evrópusambandsins, sem tekur sífelldum breytingum. Meginmál EES samningsins hefur síðan að geyma reglur sem virðast einfaldar á yfirborðinu. Til að skilja þær til hlýtar er hinsvegar nauðsynlegt að skoða þúsundir dómafordæma Evrópudómstólsins og nokkra dóma EFTA dómstólsins sem eiga það sameiginlegt að skýra skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum. Ekki síst fyrir þá sök gerbreytti EES samningurinn íslenskum rétti og aðferðafræði lögfræðinnar. Mér hefur virst að kollegar mínir margir líti þetta furðuverk hornauga og vilji jafnvel sem minnst af þessum reglum vita.

Svokallaðar frelsisreglur eru grunnreglur skv. samningnum. Upprunalega hugmyndin með slíkum reglum í Evrópusambandinu var að afnema hindranir á viðskipti t.d. vöru og þjónustu milli aðildarríkjanna. Þá fólu reglurnar í sér frelsi til að “flytja” atvinnustarfsemi milli aðildarríkjanna með heimild til að stofnsetja atvinnurekstur hvar sem er innan Sambandsins. Grunnhugsunin með reglunum var að efla viðskiptafrelsi milli aðildarríkjanna á þeirri grundvallarforsendu að bann var lagt við allri mismunun á grundvelli þjóðernis. Evrópudómstóllinn í Luxemborg hefur í áranna rás túlkað þessar reglur og þróað. Dómstóllinn hefur í túlkunum sínum á þessum reglum gengið inn á brautir sem höfundum hinna upprunalegu samninga um Evrópubandalagið hefði líklega ekki órað fyrir. Skýrustu dæmin um þetta er að finna í dómum dómstólsins sem fjalla um grundvallarreglur um frelsi í vöru- og þjónustuviðskiptum og reglurnar um stofnsetningu. Fjöldmörg dómafordæmi eru t.d. til, þar sem dómstóllinn hefur metið hvort löggjöf aðildarríkis samrýmist þjónustufrelsisákvæðum Rómarsamningsins, þegar löggjöfin er til þess fallin að banna eða hindra á annan hátt frelsi aðila sem veitir sambærilega þjónustu í öðru aðildarríki. Þetta hefur dómstóllinn gert í fjölda tilvika

jafnvel þó landslöggjöfin feli ekki í sér neinskonar mismunun á grundvelli þjóðernis. Áhersla dómstólsins hefur þannig í auknum mæli verið fólgin í að leggja mat á hvort mögulega sé verið að hindra aðgang að þeim markaði sem um ræðir. Evrópudómstóllinn hefur þannig í raun tekið sér vald til að endurskoða málefni sem a.m.k. einhverjir ráðamenn aðildarríkjanna hafa talið að féllu utan valdsviðs Evrópubandalagsins, við lítinn fögnuð ráðamanna þeirra. Ég tel að stutt reifun á nýlegum dómi Evrópudómstólsins sé til þess fallin að varpa ljósi á þetta. Hinn 11. september 2003 var kveðinn upp dómur í máli *Associacno Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar)* o.fl. gegn portúgalska ríkinu. Portúgölsk lög áskilja ríkinu réttinn til að hagnýta og reka spilavíti og aðra fjárhættuspilastarfsemi. Ríkið veitir síðan leyfi til reksturs spilavíta og annarar fjárhættuspilastarfsemi á ákveðnum svæðum sem tilgreind eru í lögnum. Þannig var um að ræða hefðbundið leyfisveitingakerfi. Samtök rekstraraðila spilavíta í Portúgal og 8 portúgölsk fyrirtæki sem starfa á sama sviði höfðuðu mál gegn portúgalska ríkinu þar sem þau töldu sig eiga rétt á að reka spilavíti utan þeirra svæða sem löginn kváðu á um. Það var mat dómstólsins, að hin portúgölsku lagaákvæði væru líkleg til að hindra það, að aðilar í öðrum aðildarríkjum sem eru í sambærilegum rekstri veittu þjónustuna í Portúgal, þannig að í bága færi við 49. gr. Rómarsamningsins um frjáls þjónustuviðskipti. Niðurstaða dómstólsins réðist síðan af því að almannahagsmunir voru taldir réttlæta takmörkunina sem fólst í lögnum.

Grunnreglur þjónustufrelsisreglnanna og stofnsetningarréttarins eru sambærilegar að því leyti sem reynt er að skýra þær hér að framan. Fumvarp til laga um eignarhald á fjölmiðlum felur í sér mjög víðtækar takmarkanir á því viðskiptafrelsi sem EES samningurinn kveður á um skv. ofangreindu. Með vísan til þeirra röksemda sem fram koma hér að ofan, fela þær í sér takmarkanir sem telja verður að brjóti gegn ákvæðum EES samningsins um stofnsetningarrétt, jafnvel þó þær feli ekki í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Ýmis sjónarmið almannahagsmuna geta síðan mögulega réttlætt takmarkanir af þessu tagi, s.s. samkeppnissjónarmið, menningarsjónarmið og þörfin á að viðhalda fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Þegar slík sjónarmið eru metin verður þó að hafa í huga meðalhófsregluna, þ.e. takmarkanirnar mega ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Vart fæst séð að þær takmarkanir sem frumvarpið kveður á um þurfi að ganga jafnlangt og raun ber vitni, til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með lögnum.

Evrópudómstóllinn hefur í fjölda dóma fjallað um frelsi til að senda og taka á móti sjónvarpsútsendingum og í nokkrum dómum hefur dómstóllinn fjallað um lög aðildarríkjanna um eignarhald á fjölmiðlum,

sbr. t.d. dóma dómstólsins frá 18. júní 1991 í Elliniki Radiophonia Tiloraii – Anonimi Etairia gegn Dimotiki Etairia Plirofrissis og Sotirios Kouvelas annarsvegar og hinsvegar frá 5. júní 1997 í VT4 gegn Vlaamse Gemeenschap.

Þá má geta þess að Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur í langan tíma verið að skoða hvort rétt sé að setja samræmdar reglur um eignarhald á fjölmiðlum og hefur mikil umræða átt sér stað um málið á vettangi Evrópusambandsins. Árið 1992 var samin ítarleg skýrsla undir heitinu Fjölbreytni og samþjöppun fjölmiðla á innri markaðnum. Í skýrslunni kom m.a. fram að ólík löggjöf aðildarríkjanna um eignarhald á fjölmiðlum skapaði vandamál fyrir þróun innri markaðarins. Viðleitni framkvæmdastjórnarinnar í þessum efnum leiddi til þess að fyrir nokkrum árum voru í tvígang samin drög að tilskipun um eignarhald á fjölmiðlum, sem aðildarríkin hafa enn ekki náð samkomulagi um. Að sjálfsögðu gæti slík tilskipun mögulega leitt til þess að löggjöf allra EES ríkjanna breytist stórkostlega.

Ekkert af þessum atriðum eru reifuð í skýrslu fjölmiðlanefndarinnar þó tilefni hafi verið til. Frumvarpið ber einnig með sér að ekkert tillit virðist hafa verið tekið til EES samningsins, er það var samið.

Stefán Geir Þórisson
hæstaréttarlögmaður