

Alþingi
Erindi nr. P 130/2384
komudagur 7.5.2004



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDAÐEILD

Reykjavík, 7. maí 2004

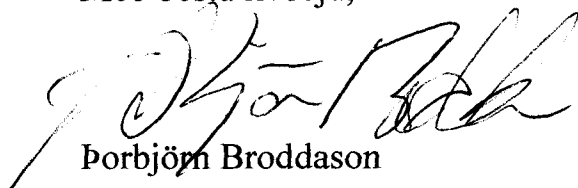
Hr. formaður allsherjarnefndar
Bjarni Benediktsson, alþingismaður
Alþingi
Reykjavík.

Með bréfi þessu sendi ég umbeðna umsögn um frumvarp um útvarpslög og samkeppnislög.

Jafnvel þótt ég leitist við að koma þar að því helsta sem mér þykir skipta máli þá liggur mér ýmislegt fleira á hjarta um málið, auk þess sem eitthvað sem kemur fram í umsögninni kynni að kalla á skýringar.

Ég vil því lýsa mig fúsan að ganga á fund allsherjarnefndar ef hún svo óskar.

Með bestu kveðju,



Þorbjörn Broddason

Þorbjörn Broddason:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á
útvarpslögum, nr. 53/2000 og
samkeppnislögum, nr. 8/1993.

7. maí 2004

Í upphafi skal tekið fram að hin mikla samþjöppun sem blasir við á ýmsum sviðum viðskipta og sem nú gætir mjög á vettvangi einkarekinna fjölmiðla, hlýtur að vera umhugsunarefni öllu lýðræðissinnuðu fólki. Þetta ástand kallar á opna og upplýsta umræðu og eiga stjórnvöld þakkir skildar fyrir það frumkvæði að láta taka saman mjög fróðlega greinargerð um eignarhald á fjölmiðlum sem mun, ásamt öðrum gögnum, reynast hinn þarfasti grundvöllur umræðunnar. Að þessu sögðu skal því bætt við að fátt eða ekkert bendir til þess að þörf sé á skyndilöggjöf til að bregðast við ástandinu. Við höfum allt að vinna og engu að tapa á yfirvegaðri málsmeðferð. Í því sambandi er full ástæða til að hugleiða eftirfarandi varnaðarorð sem finna má í inngangi ofannefndrar greinargerðar: “Er óhjákvæmilegt að greinargerðin beri þess nokkur merki að nefndinni hefur verið markaður fremur þröngur tímarammi.”

Tíunda grein mannréttindasáttmála Evrópu er ofarlega í huga þeirra sem tjá sig um eignarhald á fjölmiðlum um þessar mundir. Hún er sögð marka rammann fyrir fjölbreytni á vettvangi fjölmiðlanna í álfunni, enda leggi hún einstökum ríkjum þá ótvíræðu skyldu á herðar að vernda og efla margradda fjölmiðlun. Þessa umræddu grein mannréttindasáttmálans má túlka á þann veg að hún fjalli ekki einungis um frelsi einstakra fjölmiðla, heldur um skylduna að tryggja fjölbreytni skoðana og viðhorfa og varðveita margleitni menningarinnar í þágu lýðræðis og frjáls flæðis upplýsinga til alls almennings.

Í nágildandi útvarpslögum, sem eru að stofni til frá árinu 1985, er útvarpsréttarnefnd falin framkvæmd mikilvægra verkefna. Gat svo virst í upphafi sem nefndin hefði allrúmt umboð til að móta starfssvið sitt. Í 3. málsgrein 6. greinar laganna segir:

"Útvarpsréttarnefnd getur veitt lögaðilum og einstaklingum tímabundið leyfi til útvarps. Leyfi til hljóðvarps má lengst veita til fimm ára í senn en til sjónvarps lengst til sjö ára í senn. Nánari ákvæði um gildistíma útvarpsleyfa skulu sett í reglugerð. Heimilt er að binda leyfi við afmörkuð svæði."

Ég hef litið svo á að í þessu orðalagi fælist heimild til nefndarinnar að móta almenn skilyrði fyrir leyfum, þar með talið um fjölda leyfa á hverjum stað á hverjum tíma. Á þetta hefur þó nær aldrei reynt vegna þess að stefna nefndarinnar var frá upphafi mótuð í anda afskiptaleysis og óheftrar samkeppni. Eftirfarandi var haft eftir fyrsta (og nær eina) formanni nefndarinnar (Morgunblaðið, 19. júlí 1987):

"Útvarpsfrelsi byggist á sömu forsendum og prentfrelsi og annað tjáningarfrelsi. Það orkar því mjög tvímælis hvort sérstök lög þurfi um þessa tegund tjáningar. Þetta tel ég að eigi að taka til endurskoðunar þegar útvarpslögin falla úr gildi í lok ársins 1988. Almenn prent- og meiddyrðalöggjöf ætti að ná yfir ábyrgð á efni og einungis þyrfti að setja reglur um úthlutun tíðnisviða."

Framkvæmdin hefur nær undantekningarlaust verið í samræmi við þessa stefnuyfirlýsingu því útvarps- og sjónvarpsleyfi hafa verið afhent öllum sem hafa vildu. Útvarpsréttarnefnd hefur því í raun haldið á lofti fána stjórnleysis nær óslitið í tæpa tvo áratugi. Þessi stefna – eða stefnuleysi – á sinn þátt í þeirri stöðu sem nú blasir við í íslenskum fjölmiðlum, jafnvel þótt margir aðrir skýringarþættir komi einnig við sögu. Skýrt dæmi um erfiðleika sem útvarpsréttarnefnd átti þátt í að skapa snemma á ferli sínum (vissulega með atbeina ráðherra úr tveim ólíkum ríkisstjórnnum) er "Málefni Sýnar hf." eins og það heitir í ársskýrslu útvarpsréttarnefndar 1992-1994. Þetta fyrirtæki hafði orðið sér úti um eftirsóknarverða senditíðni fyrir sjónvarp og ógnaði árið 1991 stöðu Stöðvar 2 sem greip til þess örþrifaráðs að kaupa Sýn hf þrátt fyrir bágan eigin fjárhag og enga þörf fyrir aðra rás á þessum tíma. Í skýrslu útvarpsréttarnefndar 1992-1994 er þannig sagt frá (þess ber að geta að 1991 til 1993 var útvarpsréttarnefnd undir stjórn hins formannsins sem kemur við sögu hennar):

"Í samningi sem gerður var samhliða útvarpsleyfi Sýnar hf. dags.25. júlí 1991 var sett það skilyrði að innan tveggja ára hefði eignarhlutur Íslenska útvarpsfélagsins hf. minnkað úr 70% í 20%. Í júlí 1993 leitaði Útvarpsréttarnefnd eftir upplýsingum um hvort að ofangreind skilyrði hefðu verið uppfyllt. Samkvæmt upplýsingum frá Íslenska útvarpsfélaginu hf. var 80% hlutafjár í Sýn hf. selt til þriggja einstaklinga og þar með átti Íslenska útvarpsfélagið hf. 20% hlutafjár eins og kveðið er á í ofangreindum samningi. Útvarpsleyfi Sýnar hf. rennur út 25. júlí 1996."

Kaupendur hlutafjárins voru þrír lögfræðingar sem voru í stjórn Íslenska útvarpsfélagsins, en seljandi mun hafa átt endurkauparétt innan tiltekins árafjölda. Þessi tilraun útvarpsréttarnefndar til að efla fjölbreytni og sjálfstæði í ljósvakanum rann þannig út í sandinn. Nokkrum árum síðar keypti Stöð 2 annan keppinaut, Stöð 3, fyrir háar upphæðir til þess eins að losna við hann af markaðnum. Spyrja má hvort þessi viðskipti öll hafi ekki farið í bága við h. lið 3. málsgreinar 6. greinar útvarpslaganna sem hefst þannig:

"Leyfi til útvarps verður ekki framselt, leigt eða flutt með nokkrum öðrum hætti til annars aðila...."

Hafi því ekki verið að heilsa hefði Alþingi verið í lófa lagið að skýra orðalag í þessari grein til að styrkja valdsvið útvarpsréttarnefndar. Ekki er um seinan að bæta úr þessu og mætti til dæmis fara í smiðju hjá Finnum með þetta atriði og önnur. Þar gildir sú sárafalda regla að verði breytingar á hlutafjäreign í fyrirtækjum sem hafa útvarpsleyfi sem leiða til þess að nýir eigendur fái ráðandi hlut, falla leyfin úr gildi (grg. fjölmiðlanefndar). Aðra einfalda reglu hafa Finnar sett sér sem ég tel til mikillar fyrirmyndar og er á þá leið þeir einir mega neyta atkvæðisréttar í útgáfuhlutafélagi sem skrá hluti sína opinberlega (um þetta má lesa í stórgóðri bók, World Press Trends 2003).

Í upphafi athugasemda sem fylgja frumvarpinu, sem hér er til umræðu, er kveðið fast að orði um lykilhlutverk fjölmiðla í nútímalýðræðisþjóðfélagi:

“Fjölmiðlar gegna lykilhlutverki sem vettvangur ólíkra viðhorfa til stjórn mála, menningar og samfélagslegra málefna í víðum skilningi. Þeir eru því mikilvæg forsenda þess að einstaklingar fái notið tjáningar- og skoðanafrelsis.”

Ekkert er ofsagt þarna. Frumvarpið er sagt byggt á því að íslensk löggjöf eigi að vernda aðgang almennings að fjölbreyttum, sjálfstæðum og öflugum fjölmiðlum. Verði frumvarpið að lögum óbreytt er eigi að síður hætt við að skamtímaafleiðingar þess verði ekki aðeins þveröfugar, heldur jafnframt svo róttækar að aldrei muni reyna á megin frumvarpsins til að ná því markmiði "að fjölbreytni í fjölmiðlum sé nægilega tryggð hér á landi til lengri tíma litið" svo aftur sé vitnað til athugasemda við frumvarpið.

Nefnd um eignarhald á fjölmiðlum kastar fram mörgum hugmyndum að leiðum til að ná fram þeim markmiðum sem hún hefur að leiðarljósi. Í frumvarpinu er valin ein þessara leiða og er hún ein sér, eins og hún birtist þar, alvarlegum annmörkum háð. Hér skulu nefndir tveir; annars vegar er ekki tekið á gegnsæi eignarhalds, en það tel ég brýnasta skrefið og hið fyrsta sem ætti að stíga. Í öðru lagi getur ákvæðið um fortakslausu útilokun fyrirtækja með markaðsráðandi stöðu af einhverju tagi frá eignarhlut í ljósvakamiðlum valdið miklum erfiðleikum við fjármögnun útvarps- og sjónvarpsreksturs.

Niðurstaðan gæti orðið sú að fátæklegra verði um að litast á vettvangi íslenskra fjölmiðla; þeir verði færri og veikari eftir en áður og starfsfólk þeirra óöruggara um sinn hag. Ef ég hugsa mér að litið sé yfir sviðið svo sem ári eftir samþykkt laganna freistast ég til að grípa til klisjukenndrar samlíkingar: Uppskurðurinn heppnaðist en sjúklingurinn dó. Gjaldþrot

eins eða fleiri einkarekinna fjölmiðla í kjölfar þeirrar uppstokkunar, sem frumvarpið krefst, hefur ekki endilega í för með sér eflingu þeirra miðla sem eftir lifa. Vaxandi atvinnuleysi í starfsgreininni spillir starfsanda og skapar óvissu, einnig meðal þeirra sem enn halda vinnu sinni. Vissulega getur þessi svartsýni mín orðið sér til skammar, en ég hef ekki síst í huga að nú lifa 15 einkareknar hljóðvarpsstöðvar af 41 sem stofnuð hefur verið frá árinu 1986; ekki færri en fjögur dagblöð hafa kvatt okkur á fáum árum; fjórar sjónvarpsstöðvar hafa hætt starfsemi frá 1997; allir fjölmiðlar Norðurljósasamsteypunnar römbuðu á barmi gjaldþrots til skamms tíma og Ríkisútvarpið er rekið með stöðugum halla. Loks dylst engum að Morgunblaðsmenn eiga á brattann að sækja þessi misserin.

Á fundi í Reykjavík miðvikudaginn 5. maí lýsti bandaríski lögfræðingurinn Floyd Abrams því að hin fyrirhugaða löggjöf sem hér er til umræðu muni skapa Íslendingum algera sérstöðu meðal þjóða heims (hann notaði alþjóðlega lýsingarorðið “*unique*” í þessu sambandi) nái hún fram að ganga. Satt mun það vera, en Abrams láðist hins vegar að geta þess (enda ekki inntur eftir því) að núverandi útvarpslöggjöf (eða framkvæmd hennar) skapar Íslendingum líklega jafnmikla sérstöðu með þeim losarabrag sem nú viðgengst. Með samþykkt frumvarpsins færumst við því öfganna á milli.

Undir lok títtnefndrar greinargerðar um eignarhald á fjölmiðlum reifa höfundarnir hugmynd um fjölmiðlastofnun. Fljótt á litið virðist ekki sérlega brýnt að koma á laggirnar einni stofnuninni enn í ríkisapparátinu, en ef þar væri safnað saman verkefnum sem þegar er sinnt, eða nauðsynlegt verður að sinna í kjölfar endurskoðunar á útvarpslögum og samkeppnislögum, jafnframt því að annast söfnun, varðveislu, greiningu og úrvinnslu á staðtölulegum fróðleik sem Hagstofa Íslands hefur sinnt með miklum ágætum til þessa, gæti Fjölmiðlastofnun hreinlega haft sparnað í för með sér. Þar mundi einnig vera sinnt ýmsum nauðsynlegum erlendum samskiptum og Fjölmiðlastofnun gæti tengst rannsóknahæminum með skipulegum hætti og þannig haft milligöngu um fjölmiðlafræðilegar rannsóknir þar sem meðal annars yrði svarað spurningum um innihald, notkun og áhrif fjölmiðlanna af því tagi sem varpað hefur verið fram í hita umræðnanna undanfarnar vikur. Kennsla og rannsóknir á sviði fjölmiðlafræða og blaðamennsku eru af eðlilegum ástæðum mjög að sækja í sig veðrið og sér þess stað í Háskóla Íslands, Kennaraháskólanum og Háskólanum á Akureyri. Allir þessir skólar gætu lagt Fjölmiðlastofnun lið og notið góðs af tilveru hennar.

Hvað ber að gera?

- Flýtum okkur hægt
- Göngum úr skugga um að leiðirnar séu í samræmi við markmiðin
- Víkkum sjónarhornið; lítum á stöðu blaðanna, Ríkisútvarpsins og nýrra miðla
- Tryggjum með löggjöf algert gegnsæi eignarhalds á öllum fjölmiðlum
- Tryggjum með löggjöf að útvarpsleyfi falli sjálfkrafa niður við eigendaskipti, hvað sem öðru líður
- Eflum þekkingu á fjölmiðlum