

Alþingi
Erindi nr. P 130/2442
komudagur 14.5.2004

3909

NORÐURLJÓ

LÝNGHÁLE 5
PÓSTHÓLF 10110
150 REYKJAVÍK
SÍMI 515 6000
WWW.NLD.IS

Halldór Blöndal, forseti Alþingis

Reykjavík, 3. maí 2004

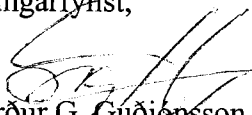
Samkvæmt dagskrá Alþingis í dag mælir forsætisráðherra, Davíð Oddsson, fyrir frumvarpi til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993.

Frumvarp þetta, ef að lögum verður, færir lagalegt starfsumhverfi ljósvakamiðla hér á landi aftur til þess tíma er ríkinu var einu heimilt að stunda ljósvakamiðlun.

Hagsmunir alls almennings krefjast þess að fram fari upplýst og vitræn umræða um efni frumvarpsins og þær hömlur sem það kann að leggja á atvinnu- og tjáningarfrelsi hér á landi.

Norðurljós, sem til urðu í frjálslyndasta lagaumhverfi ljósvakamiðla, vilja standa vörð um atvinnu- og tjáningarfrelsi hér á landi og hafa falið lögmannnum að skoða frumvarpið og veita umsögn um það. Með bréfi þessu fylgir sú fyrsta.

Virðingarfyllt,


Sigurður G. Guðjónsson
forstjóri Norðurljósa

BOÐVARP

ÚTVAER

TÖNLIS

KVIEMTÖDIR

VERGLIN

Umsögn um fjölmiðlafrumvarp

Inngangur

Norðurljós hf. hefur með beiðni dags. 28. apríl 2004 óskað eftir því að skrifstofa okkar fari yfir frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, einkum með það í huga að kanna hvort ákvæði þess kunni að brjóta í bága við íslenska stjórnskipun og þjóðréttarlegar skuldbindingar landsins.

Meginefni fjölmiðlafrumvarpsins

Ríkisstjórnin hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993 (hér eftir fjölmiðlafrumvarpið eða frumvarpið). Meginefni þess er að setja því aukin takmörk, hverjum útvarpsréttarnefnd megi veita leyfi til útvarpsrekstrar. Meðal þeirra fyrirtækja sem óheimilt er að veita útvarpsleyfi skv. frumvarpinu eru fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta. Við mat á því hvort fyrirtæki eða samsteypa fyrirtækja telst vera í markaðsráðandi stöðu er útvarpsréttarnefnd skylt að leita álits Samkeppnisstofnunar, en slíkt álit er ekki bindandi fyrir útvarpsréttarnefnd. Engar ábendingar eru um málsmeðferð hjá Samkeppnisstofnun ef útvarpsréttarnefnd leitar álits hennar og þar af leiðandi ekki ljóst hver réttarstaða umsækjanda um útvarpsleyfi yrði við málsmeðferðina.

Af greinargerð með frumvarpinu verður ráðið að tilgangurinn með frumvarpinu sé að „sporna við því að eignarhald á fjölmiðlafyrirtækjum og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hamli gegn æskilegri fjölbreytni í fjölmiðlum á Íslandi”. Skal það þannig framkvæmt að útvarpsréttarnefnd skal hafna umsóknum þeirra um útvarpsleyfi, sem ekki uppfylla eignarhaldsskilyrði laganna. Útvarpsréttarnefnd er pólitísk nefnd í þeim skilningi að hún er kosin á Alþingi og er núverandi formaður hennar jafnframt starfsmaður stjórnmalaflokks.

Ekki eru í frumvarpinu neinar tillögur um að ná fram markmiðum með öðrum hætti en takmörkunum á eignarhaldi og er frumvarpið á þeim forsendum byggt, að þær takmarkanir leiði sjálfkrafa til æskilegrar fjölbreytni í fjölmiðlum.

Ekki eru lagðar til neinar frekari takmarkanir á eignarhald erlendra fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði hér á landi en nú eru í útvarpslögum um ótakmarkaðan rétt aðila innan EES og í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri um aðila utan EES ríkis. Fram er komið að engin könnun hefur verið á því gerð hvort takmörkunarákvæði frumvarpsins standist ákvæði EES-samningsins eða reglur World Trade Organization (WTO).

Óheimilt er að veita fyrirtækjum í eftirtaldri stöðu leyfi til útvarpsreksturs skv. frumvarpinu:

- a) Fyrirtæki sem hefur að meginmarkmiði rekstur sem er óskyldur fjölmiðlun.
- b) Fyrirtæki sem er að hluta eða öllu leyti í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta.
- c) Fyrirtæki, ef annað fyrirtæki á meira en 25% eignarhlut í því.
- d) Fyrirtæki, ef fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamstæðu eiga samanlagt meira en 25% eignarhlut í því.
- e) Fyrirtæki, ef það eða fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamstæðu eiga hlut í útgefanda dagblaðs.
- f) Fyrirtæki, ef það eða fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamstæðu er að hluta eða öllu leyti í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu, sem á hlut í útgefanda dagblaðs.
- g) Skv. b. lið 1. gr. jafngilda “önnur nán tengsl en samstæðutengsl sem leitt geta til yfirráða” milli fyrirtækja eignatengslum. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu skal við túlkun hugtaksins “önnur nán tengsl” meðal annars líta til 28. gr. laga um verðbréfiðskipti nr. 33/2003 en þar með er hugtakið gert ógagnsætt og matskennt. Vekur það spurningu um óheimilt framsal valds Alþingis til stjórnvalds.

Greinargerð fjölmiðlanefndar um eignarhald á fjölmiðlum.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að frumvarpið sé „í samræmi við“ tillögur ofangreindrar nefndar. Svo er ekki. Á bls. 88 í greinargerð nefndarinnar, í útgáfu Menntamálaráðuneytisins, segir m.a. að

markmiðum beinna reglna um takmarkað eignarhald eða útbreiðslu yrði ekki náð að öllu leyti nema þær yrðu afturvirkar. [...] Slíkt fæli augljóslega í sér inngrip hins opinbera í ríkjandi markaðsaðstæður, sem gæti orðið fyrirtækjum þungbært og kostnaðarsamt, auk þess sem álitamál gætu risið um þær skorður sem ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttar og atvinnufrelsis kynnu að setja í þessu efni. [...] Nefndin bendir þó á að sömu markmiðum má ná með því að leita leiða til að hafa áhrif á þróun og uppbyggingu markaðarins í framtíðinni í gegnum leyfisveitingar.

Á bls. 89 segir nefndin m.a.:

Í löggjöf einstakra landa virðist sjaldgæft að beinar takmarkanir séu á því að eignatengsl séu milli fjölmiðlafyrirtækja og fyrirtækja í öðrum rekstri. [Nefndin vitnar síðan í reglur í Danmörku um bann við eignatengslum og segir] Þótt mögulegt sé að setja beinar reglur sem að þessu líta er þó ljóst, sé miðað við aðstæður á Íslandi eins og þær eru nú, að markmiðum slíkra reglna til skemmri tíma yrði ekki náð nema þær yrðu afturvirkar í þeim skilningi sem rakinn er að framan. Nefndin telur því haganlegast að leitað verði leiða til að stýra slíkri þróun til lengri tíma í gegnum úthlutun leyfa til útvarpsreksturs.

Af þessum tilvitnunum er augljóst að tillögur ríkisstjórnarinnar rúmast ekki innan tillagna nefndarinnar, enda gerði nefndin sér ljósa grein fyrir hættunni af því að gengið yrði gegn stjórnarskrárvernduðum réttindum með því að fara þá leið sem ríkisstjórnin valdi.

Það sem einkennir greinargerð nefndarinnar að öðru leyti er að ekki er alltaf farið rétt með staðreyndir og sjónarhorn nefndarmanna er þröngt, einkum þegar kemur að því að gera grein fyrir viðhorfum Evrópuráðsins. Nefndin vitnar aðeins til einna tilmæla Evrópuráðsins, nr. R(99)1 en annarra ekki en óhjákvæmilegt er að virða efni þeirra tilmæla í samhengi við eldri og yngri tilmæli og aðrar samþykktir Evrópuráðsins¹. Það hefur nefndin ekki gert.

Sjálf hefur nefndin mikinn fyrirvara á starfi sínu og tillögum. Í lokaorðum inngangskafla á bls. 4 segir:

Nefndin bendir jafnframt á að við frekari lagalega og tæknilega útfærsla (sic) einstakra hugmynda og tillagna, sem settar eru fram í lokakafla greinargerðarinnar, gæti þurft að skoða einstök atriði frekar en hér er gert og ekki er hægt að útiloka að við þá vinnu komi upp álitamál sem nefndin hefur ekki séð fyrir og ekki tekið sérstakt tillit til.

Útvarpsmarkaðurinn á Íslandi

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að dagblaðaútgáfa verði leyfissskyld eða háð eignartakmörkunum en þó eru öll eignatengsl milli útvarpsstöðva og dagblaðaútgáfu óheimil. Verður ekki fjallað frekar um dagblaðamarkaðinn, en þó á það minnst að í það stefndi fyrir skömmu að Morgunblaðið yrði einrátt á þeim markaði vegna fjárhagslegra erfiðleika í rekstri keppinautanna Fréttablaðsins og DV. Þá var og komið Stöð tvö til bjargar á síðustu stundu vegna rekstrarerfiðleika stöðvarinnar. Hefur þetta komið í veg fyrir einsleitni á fjölmiðlamarkaði og segir fjölmiðlanefndin um þetta ástand á bls. 6 í skýrslu sinni: „Efni íslenskra fjölmiðla er fjölbreytilegt.”

¹ Sem dæmi má nefna eftirfarandi: Recommendation 1147 (1991) On Parliamentary Responsibility for the Democratic Reform of Broadcasting, Recommendation R (94) 13 On Measures to Promote Media Transparency, Recommendation R (96) 10 On the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, Recommendation 1506 (2001) Freedom of Expression and Information in the Media in Europe, Recommendation 9 (2003) On Measures to Promote the Democratic and Social Contribution of Digital Broadcasting, Declaration On Freedom of Political Debate in the Media dags. 12 febrúar 2004.

Skipting markaðarins milli hinna þriggja sjónvarpsstöðva sem máli skipta er sem hér segir skv. tölum úr greinargerð nefndarinnar:

Skjár I	21%
Stöð 2	29%
Sjónvarpið (RÚV)	43%

Skipting markaðarins milli hinna þriggja aðila í útvarpsrekstri er sem hér segir skv. tölum úr greinargerð nefndarinnar:

Ríkisútvarpið	52%
Ísl. útv.félagið	44%
Pýrit	4%

Athygli vekur að þær tölur varðandi hlustun á útvarp sem byggt er á í greinargerð nefndarinnar eru afar takmarkaðar enda kemur fram að ekki hefur verið mæld hlustun á stöðvar annarra aðila en þessara þriggja. Þer þar helst að nefna Útvarp Sögu sem í engu er getið í mælingum á hlutdeild á útvarpsmarkaði.

Ef bornar eru saman þrjár helstu og stærstu útvarpsstöðvarnar skv. tölum í greinargerð nefndarinnar kemur eftirfarandi í ljós:

Rás 2	31%
Bylgjan	24%
Rás 1	21%

Af framangreindu er ljóst að Rúv er með mesta markaðshlutdeild bæði á hljóðvarps og sjónvarpsmarkaði. Rekstur sjónvarps og hljóðvarps Rúv er fjármagnaður með skyldubundnum áskriftargjöldum allra sjónvarpseigenda, auglýsingum og kostun. Að auki er Rúv skattfrjálst, en eigendur Norðurljósa greiða að sjálfsgöðu skatt eins og hvert annað fyrirtæki í landinu. Rekstur sjónvarps Norðurljósa er fjármagnaður með áskriftargjöldum sem aflað er á markaði, auglýsingum og kostun en rekstur útvarps Norðurljósa er einungis fjármagnað með auglýsingum og kostun. Stöðvar þessar keppa því á sama markaði og eru að öllu verulegu leyti reknar á viðskiptalegum grundvelli. Munurinn er þó sá að öllum landsmönnum sem eiga sjónvarpstæki er skylt að vera áskrifendur að Rúv, en Norðurljós verða að afla áskrifenda með markaðsstarfi með tilheyrandi kostnaði. Skyldur þær sem sérstaklega eru lagðar á sjónvarpsstöð Rúv eru ekki þess háttar að neinu breyti um eðli hlutverks þess á samkeppnismarkaði.

Markaðsráðandi staða á einhverju sviði viðskipta

Sú tillaga sem lögð er til í frumvarpinu um bann við eignarhaldi markaðsráðandi fyrirtækis á fyrirtæki í útvarpsrekstri á sér ekki hliðstæðu í öðrum löndum. Í gögnum frá Evrópuráðinu er ekki að finna hugleiðingar, hvað þá tillögur, í þá átt að banna fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu að eiga í útvarpsrekstri. Sérstaka athygli vekur að hvergi í greinargerð nefndarinnar er gerð tillaga um að fara þá leið að banna fyrirækjum með markaðsráðandi stöðu eignaraðild að fjölmiðlafyrirtæki.

Eitt af einkennum íslensks markaðar er fákeppni tveggja eða þriggja fyrirtækja á hverjum markaði. Nægir þar að nefna t.d. skipafélög, flugfélög, olíufélög, símafélög, váttryggingafélög, banka o.s.frv. Bann við eignarhaldi markaðsráðandi fyrirtækja á útvarpsstöðvum útilokar þannig fjölmarga frá slíku eignarhaldi. Hafa þarf einnig í huga að á fákeppnismarkaði væri brotið gegn jafnræði fyrirtækja sem á slíkum markaði starfa, með því að heimila næst stærsta fyrirtækinu á markaði að fjárfesta í fjölmiðlum en ekki því stærsta. Myndi þetta að auki skapa vandamál ef næst stærsta fyrirtækið myndi síðan komast í markaðsráðandi stöðu.

Ekki er skilgreint í frumvarpinu hvort átt sé við markaðsráðandi stöðu á Íslandi eingöngu eða í einstökum EES löndum eða á EES markaðnum í heild sinni. Hafa verður í huga að sérhverjum aðila innan EES svæðisins er heimilt að eiga og reka útvarp á Íslandi og óhjákvæmilegt er að útvarpsréttarnefnd fái í lögum leiðbeiningar um við hvaða markað á að miða.

Einstaklingsbundin lög í andstöðu við grunnreglur stjórnarskrárinnar

Viðurkennt er að ein af grunnreglum íslenskrar stjórnskipunar er reglan um að á Alþingi skuli setja almenn lög sem stjórnvöld annast framkvæmd á. Talið er að lög sem beinast að einstökum aðila (einstaklingsbundin lög) fái ekki staðist umrædda grunnreglu, enda sé það ekki hlutverk löggjafarvaldsins að taka afstöðu til einstakra manna eða lögaðila. Eins og fram kemur í greinargerð fjölmiðlanefndar og ummælum ráðherra munu tillögurnar í frumvarpinu einungis hafa áhrif á réttarstöðu Norðurljósa hf. og er reyndar ekki ætlað að hafa áhrif á aðra. Þegar af þessari ástæðu verður að ætla að tillögurnar séu í andstöðu við þessa grunnreglu íslenskrar stjórnskipunar.

Valdniðsla af hálfu löggjafarvaldsins

Yfirlýsingar ráðherra í ríkisstjórn á undanförunum mánuðum og árum benda til þess að þeim hafi þótt fjölmiðlar sem Norðurljós hf. eiga hlutdeild í vera gagnrýnir í garð ríkisstjórnarinnar. Telja verður líklegt að unnt yrði að sanna í dómsmáli að tilgangur umræddrar lagasetningar sé sá að draga úr áhrifamætti þeirra fjölmiðla sem Norðurljósum tengjast vegna þessarar gagnrýni. Þess háttar löggjöf steytir á grunnreglur stjórnskipunarinnar þar sem um valdniðslu af hálfu löggjafans er að ræða. Í þessu samhengi þykir rétt að vekja athygli á yfirlýsingu Evrópuráðsins um frjálsa stjórn málaumræðu í fjölmiðlum sem samþykkt var 12. febrúar 2004. Þar segir í III. kafla eftirfarandi:

Political figures have decided to appeal to the confidence of the public and accepted to subject themselves to public political debate and are therefore subject to close public scrutiny and potentially robust and strong public criticism through the media over the way in which they have carried out or carry out their functions.

Með hinni gagnrýnu afstöðu sinni hafi greindir fjölmiðlar verið að sinna lýðræðislegum skyldum sínum sem varðhundur almennings eins og Mannréttindadómstóll Evrópu hefur kallað það hlutverk fjölmiðla.

Svokölluð meðalhófsregla gildir ekki einungis á sviði framkvæmdavalds heldur einnig á sviði löggjafarvalds. Í reglunni felst að hvorki framkvæmdavaldið né löggjafinn mega ganga lengra með ákvörðunum sem eru þyngjandi fyrir borgarana en nauðsynlegt er hverju sinni til að ná lögmætu markmiði. Eins og staðan er í dag er það viðurkennt og óumdeilt að á íslenskum fjölmiðlamarkaði ríkir fjölbreytni í efnisvali og efnismeðferð, sbr. bls. 6 í greinargerð nefndarinnar. Sagt er að markmið frumvarpsins sé að tryggja slíka fjölbreytni. Af þeim fjölmörgu leiðum sem færar eru að því markmiði og um er fjallað í ýmsum tilmælum og yfirlýsingum Evrópuráðsins, svo og greinargerð nefndarinnar, hefur ríkisstjórnin valið einungis eina leið, leið takmarkana á eignarhaldi. Sú leið hefur verið talin síst til þess fallin að ná umræddu markmiði, sbr. kafla um reglur um eignarhald á fjölmiðlum í Explanatory Memorandum sem fylgir tilmælum Evrópuráðsins nr. R(99)1:

On the contrary, measures based on capital share restrictions in media entities are progressively becoming less used by member States given the fact that they are easy for companies to get around and therefore less effective.

Vakín er athygli á að fyrir fáeinum dögum kom út hin árlega skýrsla Freedom House um fjölmiðlafrelsi og er Íslandi þar ráðað ásamt tveimur öðrum norrænum löndum í efsta sæti. Þess vegna þarf sterk málefnaleg rök fyrir afskiptum ríkisvaldsins af íslenskum fjölmiðlum.

Atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár

Augljóst er að með tillögum ríkisstjórnarinnar er að því stefnt að koma í veg fyrir áframhaldandi eignaraðild þess fyrirtækis sem nú á stærstan hlut í Norðurljósum. Í þessu felst að þeim aðila verði gert ókleift að taka þátt í atvinnustarfsemi á sviði útvarpsreksturs. Tilfnið er þó ekki að útvarpsrekstur teljist til hættulegrar starfsemi eins og viðtekið er að geti heimilað takmörkun á atvinnufrelsinu, sbr. sundmarðaeldi sem var bannað með lögum árið 1951 vegna þeirrar hættu sem stafaði af þess háttar starfsemi. Við núverandi aðstæður er einungis verið að skerða atvinnufrelsi eins fyrirtækis á fjölmiðlamarkaði og annarra ekki. Hér er því ekki um að ræða almenna takmörkun á atvinnufrelsi heldur einstaklingsbundna. Ekki hefur verið sýnt fram á að almannahagsmunir krefjist þess að markaðsráðandi fyrirtækjum einum verði bannað að stunda þessa atvinnu.

Eignarréttarákvæði stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu

Með frumvarpinu er að því stefnt að koma í veg fyrir að Norðurljós starfi með óbreyttum hætti. Af tillögnum leiðir að skipta verður starfsemi félagsins á fleiri fyrirtæki sem verða þar af leiðandi hvert um sig smærri og veikari. Jafnframt verður aðaleigandi Norðurljósa að afhenda eignarhlut sinn í útvarpsrekstrinum. Viðskiptaáætlun Norðurljósa er á því byggð að núverandi fyrirkomulag rekstursins spari nokkur hundruð milljón krónur á ári sem glatast ef fyrirtækinu verður sundrað. Norðurljós í núverandi mynd voru endurfjármögnuð og skipulögð í samræmi við gildandi lög í landinu. Samningar við lánveitendur og aðra eru á því byggðir að fyrirtækið verði rekið í óbreyttri mynd um all langa framtíð. Líklegt er að þær breytingar sem að er stefnt með tillögum ríkisstjórnarinnar leiði til þess að greindir samningar falli úr gildi eða verði riftanlegir af hálfu samningsaðila Norðurljósa, þar sem grundvelli samninganna er kippt undan Norðurljósum. Tillögurnar geta því leitt til gjaldþrots Norðurljósa eða a.m.k. til verulegrar skerðingar á verðmæti félagsins. Tillögur ríkisstjórnarinnar hafa þegar haft áhrif í þá átt að draga úr verðmæti félagsins. Fjölmiðlanefndin gerir sér grein fyrir slíkum áhrifum ef farin yrði sú leið sem ríkisstjórnin valdi og varaði við henni, sbr. bls. 88-89 í greinargerð nefndarinnar. Þrátt fyrir það eru engin ákvæði um skaðabætur og útreikning þeirra í frumvarpinu og því er ekki farin leið eignarnáms eins og algengast er þegar um eignarkerðingar er að ræða enda skilyrði eignarnáms ekki uppfyllt, þar sem almannahagsmunir krefjast ekki þessarar eignarkerðingar. Þar sem eignaskerðingin er ekki almenn eins og að framan er útskýrt er hún að fullu bótaskyld.

Rétt þykir að minna á ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu þar sem segir að engan skuli svipta eign sinni nema hagar almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.

Tjáningarfrelsi

Í tjáningarfrelsi felst ekki aðeins rétturinn til að láta í ljósi skoðanir sínar heldur einnig rétturinn til að hafa skoðanir, taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum án afskipta stjórnvalda. Enda þótt 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu kveði á um að tjáningarfrelsisákvæði hindri ekki ríki í að gera útvarpsfyrirtækjum að starfa samkvæmt sérstöku leyfi, þá felst ekki í leyfisákvæðinu heimild til að takmarka tjáningarfrelsi útvarpsfyrirtækja. Eins og að framan segir er með frumvarpinu stefnt að því að koma í veg fyrir að Norðurljós geti haldið áfram sambærilegum rekstri sjónvarps- og útvarpsstöðva, svo og dagblaða. Því er líklegt miðað við aðstæður á Íslandi nú að einhverjir eða jafnvel allir fjölmiðlar Norðurljósa verði lagðir niður og fjölbreytni upplýsinga og skoðana í íslenskum fjölmiðlum minnki. Með því er verið að skerða tjáningarfrelsi þeirra fjölmiðla sem Norðurljós bera ábyrgð á. Í reglum, tilmælum og yfirlýsingum sem stafa frá Evrópuráðinu og í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu er lögð áhersla á pólitíska fjölhyggju í fjölmiðlum (e. political pluralism). Með því er átt við að almenningur eigi aðgang að öllum skoðunum og sjónarmiðum sem uppi eru á sviði stjórnmála. Um þetta hefur m.a. verið fjallað í Sunday Times dómi Mannréttindadómstóls Evrópu:

The democratic system requires that those who hold public power are subject to close control not only by their political adversaries in the institutions of the State or other organisations, but also by the public opinion which is to a large extent formed in the media. To exercise such control is not only the right, but may even be considered as a duty and responsibility of the press in a democratic society.

Í 3. málslíð 1. mgr. 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi segir að ákvæðið skuli ekki hindra ríki í að gera útvarps- og sjónvarpsfyrirtækjum að starfa samkvæmt sérstöku leyfi. Er ákvæði þetta var samþykkt var það annars vegar af tæknilegum ástæðum, þ.e. vegna takmarkaðs tíðnisviðs, en einnig vegna þess að sum ríki vildu viðhalda einkaleyfi ríkisins til útvarpsreksturs. Mikilvægi ákvæðis þessa hefur minnkað mjög, annars vegar vegna þess að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur komist að þeirri niðurstöðu að óheimilt sé að viðhalda einkaleyfi ríkis til útvarpsreksturs og hins vegar vegna tækniframfara sem tengjast notkun tíðnisviðsins. Þá er og minnt á að skammt er þar til allt útvarpsefni verður sent viðtakendum með stafrænum hætti og því verður ekkert sem takmarkar fjölda útvarpsstöðva. Við útgáfu útvarpsleyfa ber að hafa í huga að réttur ríkis til að takmarka útgáfu þeirra er og háður ákvæðum 2. mgr. 10. gr. sáttmálans. Takmarkanirnar verða að vera nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi m.a. vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla.

Jafnræðisregla stjórnarskrár

Almennt skal gæta jafnræðis að lögum milli allra þeirra sem fjárfesta í fjölmiðlum á Íslandi. Skiptir þá ekki máli hvort um íslenskan aðila er að ræða eða erlendan, enda sé hann af EES svæðinu. Til þess að tillögur ríkisstjórnarinnar um eignarhald að fjölmiðlum fái staðist verða þær að uppfylla greind jafnræðisskilyrði milli allra sem hug hafa á að stunda útvarpsrekstur á Íslandi. Það kann t.a.m. að vera afar lítill munur á markaðshlutdeild tveggja aðila á fákeppnismarkaði í sömu atvinnugrein, jafnvel bara örfá prósentustig. Samt sem áður má sá sem er örlítið stærri ekki fjárfesta í útvarpsrekstri. Eins kann að vera að á fákeppnismarkaði séu tvö fyrirtæki, annað með örlítið meiri markaðshlutdeild en hitt. En það fyrirtæki sem minni markaðshlutdeild hefur kann jafnframt að starfa á fleiri sviðum atvinnulífs og vera margfalt sterkari efnahagslega en hitt. Þá myndi hið efnahagslega sterkara fyrirtæki mega fjárfesta í útvarpsrekstri en ekki það fyrirtæki sem er markaðsráðandi og einungis fæst við þá starfsemi sem hann er markaðsráðandi í. Þá má jafnframt hugsa sér aðila sem er markaðsráðandi á afar þröngu markaðssviði þar sem velta er smá. Slíkt fyrirtæki, enda þótt markaðsráðandi sé, hefur að líkindum mjög lítinn efnahagslegan styrkleika ef það fæst ekki við fleiri atvinnusvið. Af öllum þessum dæmum má ráða að sá mælikvarði að miða við ráðandi stöðu á markaði uppfyllir ekki skilyrði hinnar stjórnarskrárvernduðu jafnræðisreglu. Annar vandi er sá að tillögur ríkisstjórnarinnar ná ekki aðeins til íslenskra fyrirtækja, heldur til allra fyrirtækja á EES svæðinu sem hafa hug á að fjárfesta í útvarpsrekstri á Íslandi. Eins og tillögurnar líta nú út er ljóst að þær eru ekki nothæfar til að bera saman umsækjendur um útvarpsleyfi á milli landa af fjölmörgum augljósum ástæðum.

Þá er fyrirtækjum einnig mismunað með þeim hætti að þau sem fjárfesta í dagblöðum eru engin takmörk sett önnur en að þeim er óheimilt að eiga í útvarpsrekstri. Sama fyrirtækið getur því löglega átt öll dagblöð á Íslandi án afskipta ríkisins. Hver sem er getur verið eigandi að dagblaði án nokkrar takmörkunar, þ.á.m. fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu á öðru markaðssviði. Takmarkanir á rétti til að eiga í útvarpsrekstri eru hins vegar stórfelldar, eins og að framan greinir. Af þessu er augljóst að aðilum er mismunað eftir því í hvers konar fjölmiðli þeir eiga. Það eitt að útvarpsrekstur er leyfisskyldur, en blaðaútgáfa ekki, réttlætir ekki mismunun þessa.

EES samningurinn

Upplýst hefur verið opinberlega að þeir sem unnu að gerð fjölmiðlafrumvarpsins gerðu enga tilraun til að kanna hvort ákvæði þess samræmdust þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samningnum. Meginmarkmið EES samningsins er að auka frelsi þeirra sem hafa staðfestu í ríkjum EES

til að starfa í fleiri en einu ríki EES eða flytja starfsemi sína á milli ríkja. Óheimilt er að setja hindranir í veg þeirra sem fjárfesta vilja í öðru samningsríki nema í sérstökum undantekningartilvikum. Þær undantekningar ná ekki til útvarpsreksturs. Með tillögum ríkisstjórnarinnar eru settar verulegar hindranir fyrir því að EES aðilar utan Íslands geti stofnað til eða fjárfest í útvarpsrekstri hér á landi. Hindranir þessar eru með þeim hætti að líklegast er að EFTA dómstóllinn eða ES dómstóllinn myndu meta hindranir þessar ólöglegar.

Rannsóknir á fjölmiðlasviði

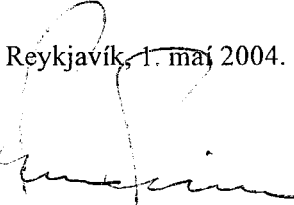
Vakin er athygli á að við undirbúning frumvarps þessa hefur þess ekki verið gætt að gera könnun á fjölmiðlasviði hér á landi til þess m.a. að ganga úr skugga um þá fjölbreytni sem er að finna á markaðnum. Eins og áður getur telur fjölmiðlanefndin að ekkert skorti á fjölbreytni og er þá átt við um efnisval og efnistöð. Ef að rannsókn leiðir í ljós að fjölmiðlanefndin hafi rétt fyrir sér að þessu leyti þá vekur það spurningu um hversu nauðsynlegt er að takmarka svo aðgang að fjölmiðlamarkaði sem ráðgert er. Óhjákvæmilegt er að unnt sé að svara þeirri spurningu á hvern hátt tillögur ríkisstjórnarinnar muni viðhalda þeirri fjölbreytni sem nú ríkir eða auka hana. Jafnframt verður að vera unnt að svara þeirri spurningu hvort aðrar leiðir myndu skila betri árangri að þessu leyti og auka fjölbreytnina. Ríkar ástæður er til að ætla, eins og þegar er fram komið, að tillögurnar muni leiða til fækkunar fjölmiðla, meiri einsleitni í efnisvali og skoðunum og minni fjölbreytni.

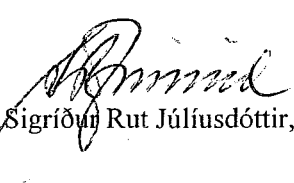
Fallast má á það sjónarmið fjölmiðlanefndar að á ríkinu hvíli jákvæð skylda til að vernda og auka tjáningar- og skoðanafrelsi hér á landi, þ.á.m. með því að auka fjölbreytni í fjölmiðlun. Vegna ófullnægjandi rannsókna á íslenskum fjölmiðlamarkaði er ekki unnt að velja þá leið í löggjöf sem líklegust er til að ná framangreindu markmiði.

Lokaorð

Eins og að framan segir eru mörg álitamál í frumvarpi ríkisstjórnarinnar sem taka þarf afstöðu til við meðferð málsins á Alþingi. Meðal þeirra má nefna rétt löggjafarvaldsins til að setja lög sem í raun beinast einungis að einum aðila og eru jafn íþyngjandi og að framan er lýst; tjáningarfrelsi fjölmiðla, vernd eignarréttinda, jafnræði og skuldbindingar skv. EES samningnum. Líklegt má telja að eitt af því sem kann að orka á dómstóla er hvernig staðið er að löggjöf þessari, þ.e. að ekkert samráð hefur verið haft við aðila á fjölmiðlamarkaði eða almenning í landinu og tími til umsagnar við þinglega meðferð málsins verður óhjákvæmilega afar skammur þar sem svo skammt er eftir af vorþinginu. Lýðræði er ein af þeim meginstöðum sem íslensk stjórnskipun er byggð á. Þess er ekki gætt að fara að leikreglum lýðræðis við lagasetningu þessa. Eykur það líkurnar á að dómstólar muni víkja lögum þessum til hliðar, einkum þegar haft er í huga hversu margvísleg mannréttindi eigenda fjölmiðlanna sem í hlut eiga, eru skert.

Reykjavík, 1. maí 2004.


Ragnar Adalsteinsson, lögmaður


Sigríður Rut Júlíusdóttir, lögmaður