

Umsögn

Til: Nefndasviðs Alþingis (menntamálanefndar)
Frá: Jóhanni Haukssyni, dagskrárstjóra Rásar 2

Erindi: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um starfsumgjörð fjölmiðla (mál 366 – 130. löggjafarþing 2003 – 2004) að beiðni menntamálanefndar Alþingis.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um starfsumgjörð fjölmiðla (mál 366) segir:

“Fjölmiðlar eru ein meginstoð opins samfélags og lýðræðislegrar stjórnskipunar. Þeir hafa einnig undirstöðuhlutverki að gegna við að tryggja málfrelsi.”

Í greinargerðinni segir síðan að á fjölmiðlamarkaði þurfi að ríkja fjölbreytni svo að almenningur fái upplýsingar úr ólíkum áttum. Mjög varhugavert sé að of fáir aðilar verði ráðandi um þátt fjölmiðla í skoðanamyndun samfélagsins.

Þegar litið er til sjálfrar tillögunnar má ljóst vera að möguleg eða raunveruleg samþjöppun á íslenskum fjölmiðlamarkaði eða ráðandi hlutur fárra eigenda á þeim markaði er kveikjan að tillöguflutningnum. Gert er ráð fyrir skipan nefndar sem kanni:

1. hvort þörf sé á að sporna með lagaákvæðum eða öðrum hætti gegn óæskilegri samþjöppun á fjölmiðlamarkaði...
2. hvort setja beri sérstök ákvæði í lög sem tryggi fullt gegnsæi eignarhalds á fjölmiðlum...
3. hvort ástæða sé til að takmarka sérstaklega möguleika aðila til eignarhalds á fjölmiðlum sem jafnframt eru umsvifamiklir á öðrum sviðum viðskipta...
4. löggjöf og starfsskilyrði fjölmiðla í nálægum löndum með hliðstjón af markmiði nefndarstarfsins.

Segja má að umræða um fjölmiðla snerti a) almenn viðskipti og rekstur, b) mál- eða tjáningarfrelsi, c) lýðræði, d) fjölbreytni og e) áhrif og vald.

Viðskiptafrelsi, tjáningarfrelsi og lýðræði

Árið 1996 skilaði nefnd á vegum menntamálaráðherra skýrslu um endurskoðun á útvarpslögum. Nefndin var skipuð af Birni Bjarnasyni þáverandi menntamálaráðherra. Í henni sátu Tómas Ingi Olrich (formaður), Gunnlaugur Sævar Gunnlaugsson, Páll Magnússon og Ásdís Halla Bragadóttir.

Tillögur nefndarinnar eru fjölmargar og snerta einvörðungu ljósvakamiðla (útvarpslög) og RÚV alveg sérstaklega. Ein tillagan er svohljóðandi:

“Ekki verði sett sérstök lög um takmarkanir á eignarhaldi í ljósvakamiðlum. Líta skal á útvarpsrekstur sem hvern annan atvinnurekstur og skulu almenn samkeppnislög gilda um ljósvakamiðla eins og aðrar atvinnugreinar.” (tillaga 1.11.1. bls. 13 – Skýrsla starfshóps um endurskoðun á útvarpslögum – 1996)

Starfshópurinn vísar til þess að útvarpsréttarnefnd hafi markað þá stefnu að líta beri á útvarpsrekstur sem hvern annan rekstur sem *ekki* eigi að líta sértækum reglum – til að mynda um eignarhald – heldur almennum samkeppnislögum. (Skýrsla starfshóps... bls. 70)

Ástæða er til að benda sérstaklega á rök starfshópsins sem fram koma í kafla um samþjöppun eignarhalds einkarekinna ljósvakamiðla. Starfshópurinn vill varðveita það frelsi sem lögin frá 1985 fólu í sér, en þau kveða á um lýðræðislegar leikreglur, tjáningarfrelsi og óhlutdrægni í starfi útvarpsstöðva. “Séu þessi atriði tryggð verður hlutfall eignarhalds síður að alvarlegu vandamáli.” (bls. 68)

Starfshópurinn undirstrikar beinlínis að lög um takmörkun á eignarhaldi hafi oftar en ekki skapað glundroða. “Það hefur reynst fremur auðvelt að fara í kringum slík lög, eftirlit kostnaðarsamt og þó að þeim sé ætlað að vernda athafnafrelsi og hlutleysi, virðast þau stundum hafa skert athafnafrelsið á ósanngjarnan hátt og jafnvel beinst að einstökum aðilum.” (sama bls. 68)

Í Fréttablaðinu 2. janúar 2004 segir Birgir Guðmundsson aðjúnkt við Háskólann á Akureyri, en hann kennir m.a. fjölmiðlafræði við skólann:

“Fjölmiðlar gegna mjög sérstöku hlutverki í þjóðfélaginu og það er auðvitað full ástæða til að fara reglulega yfir það hvort reisa beri skorður við eignarhaldi eins og tíðkast mjög víða. Hins vegar má sú endurskoðun ekki fara fram undir formérkjum skotgrafahernaðar eða átaka viðskiptapólítískra blokka. Þessi umræða er ekki séríslensk, heldur alþjóðleg. Í hinni alþjóðlegu umræðu eru það lýðræðisrökin sem skipta máli, spurningin um að tryggja eðlileg skoðanaskipti og sem mesta fjölbreytni í fjölmiðlum. Það getur verið mjög flókið mál. Fjölmiðlar eru fyrirtæki og þurfa að hafa tryggar rekstrarforsendur, sem margir eigendur segja að náist aðeins með samþjöppun eignarhalds og hagræðingu. Skorður við samþjöppun gætu þannig beinlínis leitt til minni fjölbreytni.”

Á þetta bendir reyndar Jón Ásgeir Jóhannesson forstjóri Baugs í Morgunblaðsgrein 7. janúar sl. Þar segir m.a. að hann og félagar hans hafi keypt Fréttablaðið “þegar það var í dauðateygjunum... Sami hópur stóð að kaupum á DV þegar búið var að kistuleggja það.” Síðar segir hann: “...hefði þessi hópur ekki keypt Fréttablaðið og DV hefði sá möguleiki verið fyrir hendi að Morgunblaðið yrði eina dagblaðið á Íslandi. Þá sæti samfélagið uppi með miklu minna val og enn meiri samþjöppun í fjölmiðlum.” (Mbl. 7. jan 2004 bls. 27) Jón Ásgeir leggur reyndar til, að sett verði á fót fjölmiðlaráð yfir miðlum sem hann og félagar hans stjórna um þessar mundir, en þannig yrði tryggður aðskilnaður eignarhalds og ritstjórnar.

Árið 1991 voru íslensk dagblöð 6 að tölu þ.e. Alþýðublaðið, Dagur, DV, Morgunblaðið, Timinn og Þjóðviljinn. Í árslok 2003 voru dagblöðin einungis 3, Morgunblaðið, Fréttablaðið og DV. Tvö síðarnefndu blöðin höfðu þá glímt við alvarlega fjárhagsserfiðleika en komist í endurnýjun lífdaga með nýjum eigendum. Þróunina á dagblaðamarkaði má að miklu leyti rekja til a) breytinga á öðrum sviðum fjölmiðlunar en dagblaðaútgáfu, b) breytinga á sviði stjórn mála og tengslum stjórn málaflokka við blaðaútgáfu og c) vandkvæða varðandi fjármögnun og rekstur dagblaða (Media Trends 2001 bls. 230). Nú má vitanlega spyrja hvort þessi umskipti á 12 undanförunum árum geti talist þróun í átt til fákeppni og hvort sú þróun hafi dregið úr fjölbreytni. eru ekki aðrir þróunarstraumar að verki í fjölmiðlun sem vísa í þveröfuga átt, t.d. vaxandi notkun netmiðla og aukið framboð á ljósvakanum?

Ragnar Karlsson, Þorbjörn Broddason og Hilmar Thor Bjarnason segja í greinargerð um íslenska fjölmiðla í *Media Trends 2001*: “Fall Sovétríkjanna og vaxandi gengi Bandaríkjanna sem heimsveldis í kjölfarið leiddi óhjákvæmilega til endurskoðunar flokkspólítískrar hugmyndafræði. Dagar flokkspólítískra dagblaða voru þar með taldir. Í ljós kom að hjá tæplega 300 þúsund manna einsleitri þjóð var ekki lengur spurn eftir fimm til sex dagblöðum, sem beittu áþekktum grundvallarreglum faglegrar blaðamennsku.” (Media Trends 2001 bls. 230)

Í árslok 2003 skipaði fráfarandi menntamálaráðherra Tómas Ingi Olrich nefnd um eignarhald á fjölmiðlum. Í nefndinni eiga sæti Karl Axelsson hæstaréttarlögmaður, Guðmundur Heiðar Frímannsson deildarforseti kennaradeildar Háskólans á Akureyri, Pétur Gunnarson blaðamaður og Davíð Þór Björgvinsson prófessor við háskólann í Reykjavík, en hann er formaður nefndarinnar. Nefndin á að skila greinargerð til ráðherra um það hvort tilefni sé til að setja sérstaka löggjöf um eignarhald á fjölmiðlum. Nefndinni er einnig falið að semja frumvarp að slíkri löggjöf verði það niðurstaða ráðherra að hennar sé þörf.

Þá hefur Valgerður Sverrisdóttir viðskiptaráðherra ákveðið að skipa nefnd sem fjalla á um umhverfi íslensks viðskiptalífs og hvernig bregðast megi við aukinni samþjöppun. Þar eð *rekstur* fjölmiðla er í engu frábrugðinn venjulegum rekstri fyrirtækja hlýtur nefnd viðskiptaráðherra einnig að fjalla um rekstrarumhverfi þeirra.

Þótt færa megi rök fyrir því að ástæðulaust sé að skipa eina nefnd um samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og aðra um samþjöppun í viðskiptalífinu, (rétt eins og fjölmiðlar séu ekki hluti viðskiptalífsins) er einnig hægt að færa rök fyrir því að taka skuli á málefnum fjölmiðla sérstaklega þar sem þeir gegna lykilhlutverki í þágu þjóðfélagslegrar umræðu, lýðræðis og tjáningarfrelsins.

Eru ríkjandi leikreglur nauðsynlegar en ekki nægjanlegar?

Sjálfsagt er að skoða starfsumgjörð og hræringar á fjölmiðlamarkaði nú um stundir. Er þá átt við fjölmiðlamarkað í mjög víðum skilningi m.a. framboð og áhrif innlendra og erlendra fjölmiðla hér á landi m.t.t. áhrifa, eignarhalds, fjölbreytileika, lýðræðis og tjáningarfrelsins.

Á það hefur verið bent hér að lögfestar leikreglur ríkja á mörgum sviðum er snerta fjölmiðla og fjölmiðlun. Má nefna eftirfarandi:

- Atvinnu- og athafnafrelsi í viðskiptum er lögvarið, m.a. í stjórnarskránni.
- Í samkeppnislögum eru skorður reistar við fákeppni, einokun og ólögnum viðskiptaháttum.
- Tjáningar- og ritfrelsi er tryggt í stjórnarskránni.
- Upplýsingalög greiða aðgang þegnanna að upplýsingum með formlegum hætti.
- Réttur einstaklinga og lögaðila gagnvart meiðandi ummælum er tryggður í almennum hegningarlögum.
- Blaðamannafélag Íslands tekur mið af siðareglum, sem eiga sér m.a. hliðstæðu í reglum RÚV um fréttáflutning.
- Ýmis ákvæði útvarpslaga frá 1985 veita nokkrar tryggingar gegn áhrifum samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði (á við um ljósvakamiðla).
- Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna er kveðið á um rétt manna til að afla og miðla upplýsingum og skoðunum og rétt til að taka við upplýsingum og skoðunum.

Þótt vísa megi til ríkjandi laga og reglna, svo sem hér er gert, er ekki við öllu séð og hnýta mætti nokkra hnúta betur. Spyrja má t.d. hvort unnt sé að tryggja fjölbreytni í fjölmiðlun með lagasetningu. Er það hægt fremur en að tryggja hagvöxt með lagasetningu? Hvaða hlutverk ætla stjórnvöld Ríkisútvarpinu í því sambandi? Er af einhverju viti hægt að tryggja sjálfstæði fréttá- og blaðamanna gagnvart eigendum fjölmiðlanna?

Því fer fjarri að áhyggjur af hugsanlegum áhrifum fyrirtækja og kaupsýslumanna í fjölmiðlum séu nýjar af nálinni. Fjölmiðlar geta unnið gegn ríkjandi þjóðfélagsskipan, valdakerfi, verðmætamati og heimsmynd. Reyndin er hins vegar sú að venjulega er samhljómur milli verðmætamats og heimsmyndar almennings og fjölmiðlanna. Fyrir þessu eru gildar efnahagslegar ástæður, enda eru rekstarkilyrði fjölmiðla hin sömu og í öðrum reksti. Að frátöldum ríkisfjölmiðlum eru flestir þeirra algærliga háðir auglýsingatekjum og/eða áskriftartekjum. Af þessum sökum líta margir fræðimenn svo á að sjálfstætt áhrifavald fjölmiðla sé takmarkaðra en ætla mætti enda séu fjölmiðlar ekki sjálfstætt hreyfiafl gagnvart öðrum stofnunum samfélagsins. (K. Nordenstreng. bls. 193)

Árið 1924 ritaði dr. Guðmundur Finnbogason í bók sinni Stjórnarbót:

“Auglýsingar eru orðnar lífsnauðsyn viðskiptanna og blöð eru auðvitað því betri og eftirsóttari auglýsnigataeki sem þau eru víðlesnari. Þarna byrjar þá kapphlaupið um hylli lesendanna. Og þar með um auglýsingarnar, sem eru eina gróðavonin fyrir útgefendur blaðanna. En þá er um leið komin freistingin annars vegar að bjóða það eitt sem gengur í fólkið, hins vegar að styggja ekki þá sem mest og best auglýsa í blöðunum, en það eru auðmennirnir, stórlaxarnir í iðnaði og verslun. Þegar þessa er gætt þá er ekki furða þó að hliðið verði þröngt og vegurinn mjór fyrir sannleikann í dálkum blaðanna og að þeim

veitist örðugt að þjóna tveimur herrum, guði og mammoni.” (Guðmundur Finnbogason 1924, bls 138)

Nú um stundir eru “auðmennirnir, stórlaxarnir í iðnaði og verslun” fleiri og auðugri en árið 1924. Með tilkomu ljósvakamiðla, nýrrar tækni og lækkandi stofn- og rekstrarkostnaði útvarpsstöðva hefur framboð margfaldast, einnig erlendis frá. Fjölbreytnin er meiri nú en oftast áður enda meira til skiptanna, því *auglýsingamarkaðurinn íslenski velti á tunda milljarði króna árið 2002* (auglýsingar í útvarpi að hluta áætlaðar). Dagblöð hafa komið og farið á íslenskum dagblaðamarkaði en lengst af var aðeins rúm fyrir 2 til 3 dagblöð sem nærðust einvörðungu á auglýsingatekjum og áskrift. Þar hafði Morgunblaðið yfirburðarstöðu áratugum saman. Færa má rök fyrir því að góður samhljómur hafi verið milli stefnu blaðsins og borgaralegra gilda og jafnvel beinna viðskiptahagsmuna stærstu auglýsendana. Áratugum saman þótti stjórnvöldum ekki ástæða til að reisa skorður við einokun eða samþjöppun á fjölmiðlamarkaði þótt fjölbreytni hafi verið minni, færri dagblöð hafi verið rekin einvörðungu fyrir auglýsingafé og áskrift og Ríkisútvarpið hafi haft skýra einokunarstöðu.

Upplýsing er eitt meginmarkmið fjölmiðla. Enda samrýmist það vel viðteknum lýðræðishugsjónum. Upplýsing er talin forsenda skynsamlegrar hegðunar á markaði og eykur lýðræðisvitund. Jean Piaget, einn merkasti þekkingar- og þróunarsálfræðingur síðustu aldar, heldur því fram, að eitt helsta markmið menntunar sé að rækta eða móta gagnrýna hugsun, sem leiti eftir sönnunum og taki ekki viðstöðulaust við öllu sem henni er rétt. “Mesta hættu nútímans er fólgin í slagorðum, hópskoðunum og fullmatreiddum hugsanabrautum. Sérhver maður verður að geta andæft eða gagnrýnt sem einstaklingur og kunna að skilja milli þess sem unnt er að sanna og hins sem aldrei verður sannað.” (Jean Piaget). - Auðvelt er að heimfæra þessi orð upp á fjölmiðla og gera þau að faglegu markmiði blaða- og fréttamanna og raunar allra sem starfa í fjölmiðlum. Eignarhald og ýmis viðskiptasjónarmið, sem ráða gjarnan ferðinni á sviði afþreyingarfjölmiðlunar (auglýsingatekjur og fjöldi hlustenda, áhorfenda eða lesenda), geta í versta falli ýtt undir skrumskældar hópskoðanir. Undir ríkiseinokun eða alræði dregur úr fjölbreytni í fjölmiðlun og innrættingarmáttur eykst. Þannig á einokun og hneigð til að nota fjölmiðla í innrættingarskyni eða sem tæki til einsleitrar skoðanamyndunar upptök *utan við* fjölmiðlana sjálfa. Gagnrýnir, hlutlægir og upplýsandi fjölmiðlar í áðurgreindum skilningi eru afsprengi viðskiptafrelsis og lýðræðishugsjóna rétt eins og hinir sem einvörðungu bjóða afþreyingu og skemmtan.

Niðurstaða

Hræringar í viðskiptalífi geta varla einar og sér kallað á sérstaka lagasetningu sem takmarkar eignarhald á fjölmiðlum. Margt bendir til að fjölmiðlar hafi á undanföllum árum þróast til aukins sjálfstæðis og hafi meira sjálfstraust en áður. Þetta aukna sjálfstæði er líkast til samofið meiri fagmennsku, aukinni menntun og reynslu fréttá-, blaða- og dagskrárgerðarmanna og gagnrýnna viðhorfi þeirra til viðfangsefna en áður. Sem aldrei

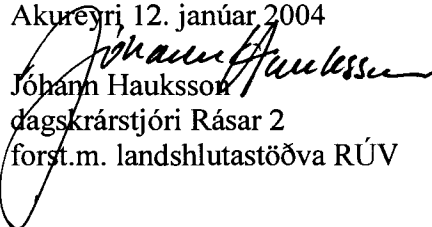
fyrir leggi þeir sig fram um að greina milli þess sem sannanlegt er og hins sem aldrei verður sannað og taki ekki viðstöðulaust við því sem að þeim er rétt. Fjölmiðlar í íslensku upplýsingasamfélagi eru m.ö.o. faglegri en þeir voru og hver fjölmiðill finnur sinn stíl og áherslur í andrúmslofti samkeppninnar. Áhyggjur af fækkun miðla og aukinni samþjöppun á fjölmiðlamarkaði eru af þessum sökum nær ástæðulausar þótt tilefni til umræðu séu næg á miklu ólgu- og breytingaskeiði í íslenskum stjórnmálum og viðskiptalífi. Enn er til að mynda ekki ljóst hvort í bráð og lengd sé rekstrargrundvöllur fyrir þremur dagblöðum á íslenskum markaði, þar af einu sem dreift er ókeypis til lesenda. Yfirgnæfandi líkur eru á því að fákeppni verði ríkjandi í rekstri ljósvakamiðla hér á landi, hvort sem staða Ríkisútvarpsins verður óbreytt eður ei.

Leiða má líkum að því að átök um eignarhald og mögulega samþjöppun á fjölmiðlamarkaði nú um stundir standi í beinu sambandi við átök á öðrum sviðum viðskiptalífsins sem og á vettvangi stjórnmálanna. Hjaðni þau átök má búast við að einnig dragi úr átökum um eignarhald og samþjöppun á afar litlu málsvæði íslensks fjölmiðlamarkaðar. Einnig má færa rök fyrir því að samþjöppun og fákeppni á fjölmiðlamarkaði sé engu meiri nú en oftast áður á tímabilinu frá 1985 þegar einokun Ríkisútvarpsins á ljósvakanum var afnumin. Færa má rök fyrir því að fjölbreytnin sé meiri og valfrelsi notenda meira. Peninga- og athafnamenn sem og fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypur munu áfram sjá sér hag í því að leggja fé í fjölmiðlun svo fremi sem gildandi leikreglur samkeppninnar verða í heiðri hafðar. Það geta fyrirtæki og einstaklingar gert með tvennu móti í það minnsta; annars vegar með því að gerast hluthafar í fjölmiðli (miðlum) og þar með orðið beinir eigendur. Hins vegar geta þeir að vild ráðið kaupum á auglýsingum þótt vitanlega hljóti þeir að taka mið af því hversu viðlesin dagblöð eru ellegar hversum mikið er hlustað eða horft á sjónvarp og útvarp.

Í umræddri tillögu til þingsályktunar er sérstaklega fjallað um eignarhald sem hugsanlegan eða jafnvel aðsteðjandi vanda á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Á það hefur verið bent hér að framan, að skipuð hefur verið nefnd á vegum menntamálaráðherra sem fjallar sérstaklega um eignarhald og hvort þörf sé á sérstakri löggjöf um eignarhald á íslenskum fjölmiðlum. Ef nefnd skipuð fulltrúum allra stjórnmálaflokka er ætlað það hlutverk eitt að fjalla um eignarhald á fjölmiðlun væri að sönnu um tvíverknað að ræða. Og þar sem viðfangsefni nefndar menntamálaráðherra og þeirrar nefndar sem hér er til umfjöllunar eru mjög svipuð virðist einboðið að leggja áform um slíka nefnd á hilluna, a.m.k. í bili.

Ekki er hér mælt með því að umræddri nefnd verði komið á fót nema hlutverk hennar og viðfangsefni verði skilgreind víðar en gert er ráð fyrir. Fyrir þessari niðurstöðu hafa verið færð rök hér að framan.

Akureyri 12. janúar 2004


Jóhann Hauksson
dagskrárstjóri Rásar 2
forst.m. landshlutastöðva RÚV

Heimildir

1. Tómas Ingi Olrich, Gunnlaugur Sævar Gunnlaugsson, Páll Magnússon og Ásdís Halla Bragadóttir: Skýrsla starfshóps um endurskoðun á útvarpslögum – Menntamálaráðuneytið 1996
2. Menntamálaráðuneytið: Skipun nefndar um eignarhald í fjölmiðlun – fréttatilkynning 19. des. 2003
3. Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason og Þorbjörn Broddason: The Icelandic Media landscape – í Media Trends 2001 in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Ritstj.: Ulla Carlsson og Eva Harrie (Noricom – Göteborg University 2001)
4. Birgir Guðmundsson aðjúnkt HA: Skotgrafarpólítíkin – Fréttablaðið 2. jan. 2004
5. Jón Ásgeir Jóhannesson: Eignarhald fjölmiðla og hagsmunir samfélagsins – Morgunblaðið 7. jan. 2004
6. Jean Piaget, Ginsburg & Opper: Piaget's Theory of Intellectual Development, 3. útg. 1987 - Prentice Hall.
7. Jóhann Hauksson (ritstj.): Hugur ræður hálfri sjón – Um fræðastörf Dr. Guðmundar Finnbogasonar, Háskólaútgáfan 1997 (Tilvitnun í *Stjórnarbót* er að finna í þessu riti.)
8. Nordenstreng, Kaarle: Kommunikationsteori – AWE/Gebbers 1977