

IMMI, International Modern Media Institute
Laugavegur 3, 101 Reykjavík, Iceland
info@immi.is / http://www.immi.is



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/2038
komudagur 4.5.2012

4. maí 2012

IMMI, alþjóðleg stofnun um tjáningar- og upplýsingafrelsi, hefur fengið til umsagnar frumvarp um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur, leiðrétting og úrbætur), 599. mál á 140. löggjafarþingi. Almennt fagnar IMMI þeim breytingum sem gerðar eru með frumvarpinu, en vill þó gera athugasemdir við nokkrar einstakar greinar ásamt því að draga athygli að vandamáli sem stofnunin hefur orðið vart við í nágildandi fjölmiðlalögum sem ætti að leiðrétta samhliða þessum breytingum.

Þjóðerni ábyrgðarmanna

Í 3. gr. b. er gerð sú krafa að ábyrgðarmenn fjölmiðlaveitna séu ríkisborgarar í EES ríki, en fyrir stendur í 14. gr. að ábyrgðarmaður skal hafa heimilisfesti hér á landi og vera lögráða og fjár síns ráðandi. Til að einstaklingur geti haft heimilisfesti á Íslandi er lágmarksskilyrði að viðkomandi hafi atvinnu- og dvalarleyfi, sem ættu að vera nægjanleg til að tryggja að ábyrgðarmaðurinn geti gengist undir viðeigandi ábyrgð. Ekki er útséð að það sé nauðsynlegt að skilyrða ábyrgðaraðila við ríkisborgara EES ríkja, og slík takmörkun gæti haft þau áhrif að takmarka óeðlilega þróun fjölmiðlunar með staðfestu á Íslandi sem ætluð er erlendum markhópum.

Refsiverð háttsemi

7. gr. frumvarpsins leggur til breytingu á 27. gr. sem lagar orðalagið þar, með því að fjarlægja orðið “bannað” og fella afgang liðsins undir liðnum “óheimilt”. Þetta er ánægjuleg viðbót. Hinsvegar er rétt að velta fyrir sér nauðsyn slíkrar greinar í fjölmiðlalögum. Í 223. gr. a. almennra hegningarlaga er segir að “Hver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarhátar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum.” Þessu ákvæði var bætt í lögina 1973 í kjölfar aðildar Íslands að samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1965 um afnám alls kynþáttamisréttis. Með lögum 135/1996 var bætt við orðinu “kynhneigðar” í upptalninguna og ákvæðinu breytt til að ná yfir einstaklinga, en ekki aðeins hópa manna.

Ætla má að það bann sem lagt er fram í 27. gr. fjölmiðlalaga sé ónauðsynlegt, en hefur þau áhrif að skv. 54. gr. má leggja stjórnvaldssektir sem nema allt að 10 milljónum króna á þá fjölmiðla þar sem hatursáróðri er miðlað. Ekki er ljóst, þótt það verði að teljast ólíklegt, hvort stjórnvaldssektin komi í stað refsiaðgerða gagnvart þeim sem hélt fram hatursáróðrinum undir almennum hegningarlögum, en enn meira áhyggjuefni er að það er óljóst hvort að stjórnvaldssektum mætti beita skv. 54. gr. í þeim tilfellum þar sem fjölmiðillinn hefur enga stjórn á birtingunni sem um ræðir, til dæmis í beinni útsendingu sjónvarps eða á opnum óritskoðuðum athugasemdakerfum fréttavefja. Síðarnefnda tilfellið orkar tvímælis í þeim tilfellum þar sem fréttavefurinn er hýstur af sama aðila og rekur fréttavefinn, því

samkvæmt 14. gr. laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu ber hýsingaraðili ekki ábyrgð á því sem er hýst af þjónustuþega¹ á sínum kerfum.

Þetta ákvæði var sett í fjölmiðlalög í góðri trú, en það væri ekki úr vegi að endurskoða það með tilliti til nauðsynjar og mögulegrar misnotkunar eða þess hvort að ákvæðið sé of þröngt og ósveigjanlegt.

Bann við birtingu skoðanakannana

Í 8. gr. er lagt bann við birtingu eða frásögn af niðurstöðum skoðanakannana á kjördag eða daginn fyrir kosningar. Slíkt bann er í ætt við svipuð bönn í nágrennalöndum. Í aðdraganda síðustu þingkosninga í Kanada upphófst umræður þar um gagnsemi slíks banns, en þar í landi er, vegna fjölda tímabelta, búið að loka kjörstöðum austast í landinu áður en þeim er lokað vestast, og bann er við því að birta útgönguspár fyrr en kjörstaðir eru lokaðir á vesturströndinni þar sem að frásagnir af útgönguspám austan til gætu haft áhrif á kjósendur í vestri. Hinsvegar hefur bannið reynst gagnslausara eftir því sem á hefur liðið, því þótt hefðbundnir fjölmiðlar sem heyra undir bannið hafi virt það, þá hófu einstakir kjósendur, vefmiðlar og blogg sem heyra ekki undir bannið, og samfélagsmiðlar almennt, að útvarpa upplýsingum um kosningarnar.

Ljóst er að bann af þessu tagi er einungis gagnlegt ef það er almennt virt, en með því að leggja bannið fyrir fjölmiðla en ekki almennt er verið að gefa samfélagsmiðlum meira athafnafrelsi en fjölmiðlum. Ekki væri heldur gagnlegt að útvíkka skilgreining fjölmiðils til að ná yfir samfélagsmiðla, eða reyna að búa til almennt bann yfir slíkar frásagnir.

Sem almenn regla, þá er réttara að reyna að laga vandamálin sem tengjast aðgengi almennings að upplýsingum án þess að reyna að takmarka aðgengi almennings að upplýsingum.

Það vekur sérstaka athygli að í skýringum við þetta ákvæði í frumvarpinu stendur að “talið [sé] að með umfjöllun þessari hafi verið sýnt fram á þörf fyrir setningu reglna um birtingu skoðanakannana í aðdraganda kosninga,” þrátt fyrir að ekkert af því sem á undan kom útskýrði nauðsyn þess með tilvísun í vísindalegar rannsóknir sem sýna fram á gagnsemi slíkra banna. Aðeins er vísað til óljósrar spurningar sem var varpað fram í skýrslu frá ÖSE og svo þess sem hefur tíðkast í öðrum löndum, án yfirferðar um gagnsemi, gagnrýni eða árangur þar.

IMMI leggur til að 8. gr. verði felld úr frumvarpinu, sem og 9. gr. c.

Skráning Ríkisútvarpsins

14. gr. laga um fjölmiðla 38/2011 segir að “öll starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og ekki er leyfis skyld er skráningarskyld.” Fjölmiðlanefnd hefur birt á vefsíðu sinni í samræmi við 21. gr. lista yfir íslenska fjölmiðla, bæði þá fjölmiðla sem eru leyfis skyldir², og þeirra sem eru skráningarskyldir³. Í þeim lista er birt nafn þess sem tilkynnt hefur starfsemi sína eða hlotið leyfi, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur og gildistíma leyfis þegar slíkt á við, nafn ábyrgðarmanns,

¹ Einstaklingur eða löggjafar sem í atvinnuskyni eða í öðrum tilgangi nýtir sér rafræna þjónustu, sbr. 3. ml. 2. mgr. 2. gr. laga 30/2002.

² <http://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2011/12/Uppl%C3%BDsingar-um-eignarhald-%C3%A1-leyfis skyldum-mi%C3%B0lum-21.pdf>

³ <http://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2011/12/Uppl%C3%BDsingar-um-eignarhald-%C3%A1-tilkynningarskyldum-mi%C3%B0lum-2.pdf>

dagskrárstefnu hljóð- og myndmiðla og síðari tilkynningar um breytingu á henni, ritstjórnarstefnu prentmiðla og rafræna ritmiðla og síðari tilkynningar um breytingu á henni, eignarhald á fjölmiðlaveitu, reglur fjölmiðlaveitu um ritstjórnarlegt sjálfstæði, jafnréttisáætlun fjölmiðlaveitu, eftir því sem við á, og ákvarðanir fjölmiðlanefndar í málum fjölmiðlaveitu.

21. febrúar 2012 sendi IMMI fjölmiðlanefnd bréf (hjálagt) þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvers vegna Ríkisútvarpið ohf. væri ekki skráð á vefsíðu fjölmiðlanefndar. Fullyrti stofnunin að “Svo virðist sem Ríkisútvarpið ohf. hafi algerlega vanrækt skráningarskyldu sína, en skv. ákvæðum í IV kafla fjölmiðlalaga stundar Ríkisútvarpið ohf. bæði skráningarskylda- og leyfisskylda starfsemi, þ.e., rekstur ritstýrðrar vefsíðu www.ruv.is og rekstur útvarps- og sjónvarpsstöðva, þ.e. RÁS1, RÁS2, RÚV auk Alþingissjónvarpsins.”

Í svarbréfi fjölmiðlanefndar dagsett 16. mars 2012 (hjálagt) er það skýrt að þótt rétt sé að vefsíða RÚV sé skráningarskyld skv. fjölmiðlalögum þá er önnur starfsemi RÚV ekki leyfisskyld samkvæmt lögum 38/2011 þar sem um sérlög um RÚV gilda þar ofar. IMMI tók þá skýringu gilda, en ályktaði í svarbréfi dagsett 30. mars 2012 (hjálagt) að þar sem fjölmiðlanefnd hafði einungis óskað eftir skráningu af hendi Ríkisútvarpsins vegna vefjarins ruv.is, að nefndin álíti starfsemi RÚV að öðru leyti ekki falla undir fjölmiðlalögin. Það myndi hafa í för með sér að RÚV þyrfti ekki að lúta gagnsæis- og efnistakaskilyrðum fjölmiðlalaga, né heldur myndu heimildarmenn RÚV njóta heimildaverndar. Þetta yrði til þess að gagnsemi fjölmiðlalaga væri mun minni en ella, svo ekki sé minnst á þá alvarlegu mismunun á fjölmiðlaveitum sem slík niðurstaða hefði í för með sér.

Fjölmiðlanefnd sendi svarbréf dagsett 26. apríl 2012 (hjálagt) þar sem sagt var að “þótt skráningarskylda samkvæmt lögum um fjölmiðla sé ekki fyrir hendi, vegna sérleyfis Ríkisútvarpsins samkvæmt öðrum lögum, breytir það engu um að efnisreglur fjölmiðlalaganna gilda um starfsemi þess, sbr. 3. gr. Þannig hvíla til að mynda sömu réttindi og skyldur á Ríkisútvarpinu samkvæmt V. kafla laganna og á öðrum fjölmiðlum sem falla undir gildissvið laganna.”

Í ljósi þessa vaknar sú spurning hvort ekki væri eðlilegt að lög um fjölmiðla væru leiðrétt, í þessari atrennu, þannig að skráningarskyldan nái jafnframt yfir þá starfsemi RÚV sem er leyfisskyld skv. sérlögum um RÚV, til þess að gagnsæi um starfsemi RÚV sé til jafns á við starfsemi annarra fjölmiðla sem starfa á Íslandi.

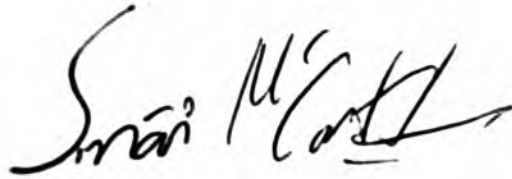
Sér í lagi þætti eðlilegt að það lægi fyrir á vef fjölmiðlanefndar hver dagskrár- og ritstjórnarstefnur Ríkisútvarpsins ohf. væri fyrir hina ýmsu miðla sem reknir eru þar, sem og reglur þess um ritstjórnarlegt sjálfstæði, jafnréttisáætlun fjölmiðlaveitunnar, og ákvarðanir fjölmiðlanefndar um fjölmiðilinn sem teknar eru í samræmi við V. kafla laganna.

Ennfremur væri ekki óeðlilegt að RÚV bæri sömu skyldur og aðrar fjölmiðlaveitur til að senda fjölmiðlanefnd árlega skýrslu í samræmi við 23. gr. fjölmiðlalaga, þar sem gerð er grein fyrir ýmis hlutföll efnis í línulegri og ólínulegri dagskrá, upplýsingar um birtingarmyndir kynjanna, starfsfólk á fjölmiðlunum, og annað sem, skv. 1-lið greinarinnar, er “nauðsynlegt til að mæla stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði.”

IMMI telur fráleitt að RÚV sé undanskilið slíkum kvöðum.

Að öðru leyti en hér er ásaðt gerir IMMI ekki athugasemdir við þetta frumvarp, og telur jákvætt að verið sé að skýra og beturumbæta þessi ágætu lög.

Fyrir hönd IMMI,

A handwritten signature in black ink, reading "Smári McCarthy". The signature is written in a cursive, flowing style with some stylized flourishes.

Smári McCarthy

IMMI, International Modern Media Institute
Laugavegur 3, 101 Reykjavík, Iceland
info@immi.is / http://www.immi.is



Fjölmiðlanefnd
Borgartún 21
105 Reykjavík

Til fjölmiðlanefndar.

IMMI, alþjóðleg stofnun um upplýsinga- og tjáningarfrelsi fagnar því að nú sé hægt að nálgast skýrslur um kennitölur, lögheimili, netfang, vefsetur, ábyrgðarmenn, ritstjórnar- eða dagskrárstefnur og eignarhald á vefsíðu fjölmiðlanefndar í samræmi við 21. gr. fjölmiðlalaga. Er þessi birting mikil framför í gagnsæi á fjölmiðlamarkaði á Íslandi.

Stofnunin fagnar ennfremur því, að notuð séu frjáls skjalasnið við birtingar á eignarhaldsgögnum en leggur til að gögnin verði gerð aðgengileg í vensluðum gagnagrunni á vef fjölmiðlanefndar. Hjalögð þessu bréfi er tillaga að drögum að SQL töflustrúktúr fyrir slíkan gagnagrunn.

IMMI gerir þó alvarlega athugasemd við skráninguna eins og hún er birt. Svo virðist sem Ríkisútvarpið ohf. hafi algerlega vanrækt skráningarskyldu sína, en skv. ákvæðum í IV kafla fjölmiðlalaga stundar Ríkisútvarpið ohf. bæði skráningarskylda- og leyfisskylda starfsemi, þ.e., rekstur ritstýrðrar vefsíðu www.ruv.is og rekstur útvarps- og sjónvarpsstöðva, þ.e. RÁS1, RÁS2, RÚV auk Alþingissjónvarpsins.

Að mati IMMI er það afleitt fordæmi að fjölmiðill í ríkiseigu sé fyrstur allra fjölmiðla til að brjóta ný fjölmiðlalög. Stofnunin hlýtur að ætla að RÚV verði beitt viðurlögum skv. a-lið 1 mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga nema hér sé um að ræða handvömm af hálfu fjölmiðlanefndar sjálfar og láðst hafi að birta skráningu RÚV. Sú handvömm verði þá lagfærð hið snarasta.

Fyrir hönd stjórnar IMMI,

Smári McCarthy



FJÖLMIÐLANEFND

International Modern Media Institute
Smári McCarthy
Laugavegi 3
101 Reykjavík

Reykjavík, 16. mars 2012
Mál nr. 2012-37/6.6

Efni: Svar við ábendingum IMMI

Fjölmiðlanefnd hefur mótttekið erindi yðar þar sem gerð er athugasemd við að Ríkisútvarpið hafi vanrækt skráningarskyldu sína. Þá er jafnframt lagt til að upplýsingar um eignarhald fjölmiðla verði gerðar aðgengilegri með því að færa þær inn í sérstakan gagnagrunn.

Fjölmiðlanefnd hefur fjallað um ábendingu IMMI vegna skráningar Ríkisútvarpsins á miðlum sínum. Fjölmiðlanefnd bendir á að Ríkisútvarpið er ekki leyfisskylt samkvæmt lögum nr. 28/2011 um fjölmiðla, heldur fela sérlög um Ríkisútvarpið í reynd í sér sérleyfi til hljóð- og myndmiðlunar. Því hefur Ríkisútvarpið enga skyldu til að sækja um sérstakt leyfi fyrir hljóð- og myndmiðlunarstarfsemi sinni. Fjölmiðlanefnd telur hins vegar að þessi sjónarmið eigi þó ekki við um vef Ríkisútvarpsins, www.ruv.is og hefur óskað eftir því að félagið sendi inn skráningu vegna þeirrar starfsemi.

Þá vill fjölmiðlanefnd benda á að sökum þess að mikill áhugi var fyrir upplýsingum um eignarhald fjölmiðla voru upplýsingarnar settar fram á heimasíðu fjölmiðlanefndar með því að færa þær inn í pdf skjal. Var litið svo á að þetta fyrirkomulag hafi verið gert til bráðabirgða, en til stendur að útbúa gagnagrunn þar sem upplýsingar um hvern fjölmiðil verða gerðar aðgengilegar almenningi. Fjölmiðlanefnd er nú að vinna að því að betrubæta framsetningu fyrrgreindra gagna.

Virðingarfyllst,



Elfa Yr Gylfadóttir

IMMI, International Modern Media Institute
Laugavegur 3, 101 Reykjavík, Iceland
info@immi.is / http://www.immi.is



30. mars 2012

Til fjölmiðlanefndar:

IMMI þakkar fjölmiðlanefnd svarbréf dagsett 16. mars 2012 (mál nr. 2012-37/6.6) við erindi stofnunarinnar um skráningarskyldu RÚV og gagnagrunn um fjölmiðla. IMMI lýsir ánægju sinni með að gagnagrunnur verði gerður og að PDF og ODT skjölín hafi verið bráðabirgðauurræði.

Í fyrrnefndu svarbréfi segir: “Fjölmiðlanefnd bendir á að Ríkisútvarpið er ekki leyfisskylt samkvæmt lögum 28/2011 [sic] um fjölmiðla, heldur fela sérlög um Ríkisútvarpið í reynd í sér leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.” Við þetta gerir stofnunin alvarlega athugasemd.

Í 13. gr. laga 38/2011 segir: “öllum starfsemi fjölmiðla sem falla undir lög þessi og er ekki leyfisskyld er skráningarskyld.” Í svari fjölmiðlanefndar segir að þar sem Ríkisútvarpið hafi sérleyfi sé það ekki leyfisskylt. Þá eru um tvenns konar mögulega niðurstöðu að ræða: Annars vegar að Ríkisútvarpið sé þá í raun skráningarskyld og sé þá enn að vanrækja skráningarskyldur sínar varðandi rekstur sjónvarps- og útvarpsstöðva, en hins vegar að starfsemi RÚV falli ekki undir fjölmiðlalögin.

Í samræmi við ofansagt má álykta, þar sem fjölmiðlanefnd hefur einungis óskað eftir skráningu af hendi Ríkisútvarpsins vegna vefjarins ruv.is, að nefndin álíti starfsemi RÚV að öðru leyti ekki falla undir fjölmiðlalögin. Það myndi hafa í för með sér að RÚV þyrfti ekki að lúta gagnsæis- og efnistakaskilyrðum fjölmiðlalaga, né heldur myndu heimildarmenn RÚV njóta heimildaverndar. Þetta yrði til þess að gagnsemi fjölmiðlalaga væri mun minni en ella, svo ekki sé minnst á þá alvarlegu mismunun á fjölmiðlaveitum sem slík niðurstaða hefði í för með sér.

IMMI óskar skýringa á því hvort að þetta sé niðurstaða fjölmiðlanefndar, eða hvort um mistök hafi verið að ræða og farið verði fram á skráningu á sjónvarps- og útvarpsstöðvum RÚV í samræmi við 13. gr. fjölmiðlalaga.

Fyrir hönd IMMI,



FJÖLMIÐLANEFND

IMMI, International Modern Media Institute
Smári McCarthy
Laugavegur 3
101 Reykjavík

Reykjavík, 26. apríl 2012
Mál: 2012-37/6.6

Efni: Skráning Ríkisútvarpsins ohf.

Fjölmiðlanefnd hefur fjallað um bréf yðar á fundi sínum, dagsett 30. mars 2012. Í bréfinu er bent á að í 13. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 segi að öll starfsemi sem falla undir lögin og ekki er leyfisskyld sé skráningarskyld. Þá er gerð athugasemd við svar fjölmiðlanefndar þar sem fram kemur að þar sem Ríkisútvarpið hafi sérleyfi sé það ekki leyfisskyld. IMMI tekur fram í bréfi sínu að annað hvort sé Ríkisútvarpið skráningarskyldt og sé þá að vanrækja skráningarskyldu sína varðandi rekstur sjónvarps- og útvarpsstöðva eða að starfsemi RÚV falli ekki undir fjölmiðlalögin. Þá er ályktað í bréfinu að þar sem fjölmiðlanefnd hafi einungis óskað eftir skráningu af hendi Ríkisútvarpsins vegna vefjarins www.ruv.is álitu nefndin að starfsemi RÚV falli ekki undir fjölmiðlalögin.

Í 1. mgr. 14. gr. segir: „Öll starfsemi sem fellur undir gildissvið laga þessara og ekki er leyfisskyld er skráningarskyld.“ Fjölmiðlanefnd lítur svo á að starfsemi Ríkisútvarpsins sé leyfisskyld í skilningi ákvæðisins, enda væri hún óheimil án leyfis. Umrædd leyfisveiting Ríkisútvarpsins fer hins vegar ekki fram á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011 heldur með lögum um Ríkisútvarpið nr. 6/2007. Um það vísast til 2. gr. síðarnefndu laganna, sem ber beinlínis heitið „Leyfi til útvarps“, auk þess sem niðurlag 1. mgr. 16. gr. laga um fjölmiðla gerir ráð fyrir því að leyfisveiting geti byggt á öðrum lögum, en þar segir: „Til hljóð- og myndmiðlunar fjölmiðlaveitu sem heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins, sem krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun, þarf leyfi fjölmiðlanefndar, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum“.

Á hinn bóginn skal þess skýrlega getið að jafnvel þótt skráningarskylda samkvæmt lögum um fjölmiðla sé ekki fyrir hendi, vegna sérleyfis Ríkisútvarpsins samkvæmt öðrum lögum, breytir það engu um að efnisreglur fjölmiðlalaganna gilda um starfsemi þess, sbr. 3. gr. Þannig hvíla til að mynda sömu réttindi og skyldur á Ríkisútvarpinu samkvæmt V. kafla laganna og á öðrum fjölmiðlum sem falla undir gildissvið laganna. Þar að auki hefur Ríkisútvarpið réttindi og skyldur samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið nr. 6/2007. Eftirlit með þeim lögum er hins vegar ekki á hendi fjölmiðlanefndar.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir