

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Kirkjustræti, 101 Reykjavík

(sent með tölvupósti)

Reykjavík, 30. apríl 2021

Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjölmiðla (EES-reglur, hljóð og myndmiðlunarþjónusta, samfélagsmiðlar o.fl.), 717. mál

I. Inngangur

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis, mótttekið þann 15. apríl sl., þar sem félaginu var sent til umsagnar frumvarp til laga um fjölmiðla (EES-reglur, hljóð og myndmiðlunarþjónusta, samfélagsmiðlar o.fl.), 717. þingmál. Umsagnarfrestur var veittur til og með 29. apríl 2021.

Síminn hf. þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að veita umsögn vegna frumvarpsins, enda ljóst að um mikla hagsmuni eru að ræða hér fyrir félagið.

II. Almennar athugasemdir

Við yfirferð á efnistöfum frumvarpsins eru nokkur atriði sem Síminn vill leggja áherslu á að þingið rýni sérstaklega áður en lengra er haldið.

Í fyrsta lagi ber að nefna að með frumvarpinu eru lagðar auknar skyldur á hendur fjölmiðlum, einkum mynddeiliveitur. Að mati Símans eru ýmsar kvaðir bæði óljósar, óskilgreindar, afar matskenndar og umfangsmiklar skv. orðanna hljóðan eða jafnvel óframkvæmanlegar. Virðist því í ákveðnum tilvikum verið að ganga lengra en þörf er á með hliðsjón af því að hér sé um að ræða innleiðingu á evrópskri tilskipun í íslenskan rétt. Þar með verður jafnframt óljósara hvernig eftirliti Fjölmiðlanefndar verði háttað með svo matskenndum og óljósum skyldum sem miðlar skulu uppfylla skv. frumvarpinu, sbr. einnig umfjöllun neðar. Síminn leggur áherslu á að þær kvaðir sem fyrirhugað er með frumvarpinu að leggja á miðla samkvæmt lögum verði skýrar og afdráttarlausar og að gætt sé meðalhófs þegar kemur að umfangi þeirra. Nánar verður fjallað um einstakar skyldur í þessum efnum neðar í lið III.

Í öðru lagi vill Síminn leggja áherslu á að breytingarnar, sem frumvarpið ber með sér, stuðli að því að jafnræði ríki á íslenskum markaði milli innlendra og erlendra miðla. Telur Síminn það afar brýnt að lögð verði áhersla á slíkt markmið með þeim breytingum sem gerðar verða með frumvarpinu. Í því sambandi má t.d. nefna óskilgreind skilyrði um „fáa áhorfendur“ og „lág[a] veltu“.

Í þriðja lagi telur Síminn að það þurfi að taka fram með afdráttarlausum hætti hvaða aðilar teljist til mynddeiliveitna. Það liggur fyrir að töluverður kostnaður mun fylgja þeim skyldum sem lagðar verða á mynddeiliveitur og því þarf að koma skýrt fram hverjir falla undir þann flokk.

Að lokum er gert ráð fyrir því með frumvarpinu að Fjölmiðlanefnd eigi að „efla og þroska upplýsinga- og fjölmiðlalæsi almennings“. Samkvæmt frumvarpinu skulu fjölmiðlar nú „stöðugt og stigvaxandi“ gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum auk þeirra sem búa við þroskaröskun. Úrræði til að tryggja aðgengi eru m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing. Að mati Símans hlýtur að þurfa að gefa menntastofnunum gaum í þessu sambandi þegar um ræðir eflingu á fjölmiðlalæsi almennings. Kallar Síminn eftir því að skyldur sem tengjast menntun almennings á fjölmiðlalæsi og tengdri færni eigi ekki alfarið að hvíla á herðum fjölmiðla, heldur ætti Fjölmiðlanefnd jafnframt að skoða tækifæri í þessu sambandi í samstarfi með skólum og öðrum menntastofnunum.

III. Athugasemdir við einstök ákvæði

1) 11. gr. – Skýrslugjöf

Í h-lið 23. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að fjölmiðlaveitu sé skylt að senda fjölmiðlanefnd árlega skýrslu um aðgerðir fjölmiðlaveitu til að auka aðgengi sjón- og heyrnaskertra að myndefni. Í 11. gr. frumvarpsins er hins vegar ráðgert að við ákvæðið bætist orðið „**áætlanir**“. Það liggur fyrir að með breytingunni er sú kvöð lögð á fjölmiðlaveitur að útbúa sérstaka áætlun með tilheyrandi kostnaði. Í 3. mgr. 7. gr. tilskipunar nr. (ESB) 2018/1808 segir hins vegar:

„Member States shall encourage media service providers to develop accessibility action plans in respect of continuously and progressively making their services more accessible to persons with disabilities. Any such action plan shall be communicated to national regulatory authorities or bodies.

Samkvæmt orðalagi ákvæðisins ber aðildarríkjum ekki að skylda fjölmiðlaveitur til að útfæra sérstakar áætlanir sem tengjast betra aðgengi sjón- og heyrnaskertra að myndefni sínu, heldur eiga aðildarríkin að hvetja fjölmiðlaveitur til að útbúa slíkar áætlanir. Síminn telur að breyta þurfi orðalagi 11. gr. frumvarpsins þessu til samræmis. Síminn vill hins vegar árétta að félagið er ekki móti þeim markmiðum sem snúa að bættu aðgengi framangreindra hópa að myndefni. Það er hins vegar óumdeilanlegt að mikill kostnaðar fylgir þeim viðbótarskyldum sem lagðar eru á herðar fjölmiðlaveitna í fyrirbyggjandi frumvarpi og Síminn telur óeðlilegt að frumvarpshöfundar gangi lengra en tilskipuninn gerir ráð fyrir. Síminn leggur til eftirfarandi breytingu á greininni:

„aðgerðir fjölmiðlaveitunnar til að auka aðgengi sjón- og heyrnaskertra að myndefni hennar. Ef fjölmiðlaveita hefur útbúið aðgerðaráætlun sem er ætlað að tryggja aukið aðengi skal slík áætlun einnig berast fjölmiðlanefnd,“

Með þessum hætti næst betri samræming við tilskipunina. Það er hins vegar á ábyrgð stjórnvalda að stuðla að því hvernig fjölmiðlaveitur eru hvattar til að útbúa umræddar áætlanir og frekari aðgerðir sem styðja umrætt markmið.

2) 14. gr. – Aðgengi sjón- og heyrnaskertra

Síminn telur að fyrirhuguð breyting á 30. gr. fjölmiðlalaga sé fremur óskýr og ógagnsæ fyrir fjölmiðlaveitur, sem og aðra aðila. Það liggur fyrir að orðin „stöðugt“ og „stigvaxandi“ eru framsett af orðunum „continuously and progressively“ sem koma úr tilskipuninni. Síminn telur hins vegar mjög óljóst hvaða merkingu þessi breyting hefur. Þá getur Síminn ekki séð, með hvaða hætti fjölmiðlanefnd eða aðrir aðilar geti mælt eða ákvarðað hvort fjölmiðlaveita hafi gerst brotleg gagnvart ákvæðinu.

Í athugasemdum við 30. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að ákvæðið feli í raun í sér tilmæli fremur en skyldu og eðli málsins samkvæmt sæta fjölmiðlaþjónustuveitendur né einstaklingar ekki viðurlögum ef farið er á skjön við ákvæðið. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarpsins er sérstaklega vísað til þess að framangreind orðalagsbreyting í tilskipuninni sé mun strangari en í fyrri hljóð- og myndmiðlunartilskipun og af þeim sökum megi ætla að ákvæðið feli ekki lengur í sér tilmæli.

Þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að 30. gr. laganna falli undir viðurlagakafila laganna, þá telur Síminn mjög óljóst hvaða þýðingu ákvæðið raunverulega hefur með hliðsjón af fullyrðingum frumvarpshöfunda um að ákvæðið feli ekki lengur í sér tilmæli. Það liggur fyrir að í frumvarpinu eru aðrar víðtækar skyldur lagðar á fjölmiðla- og mynddeiliveitur en Síminn telur að orðalagsbreyting tilskipunarinnar sé aðeins ætlað að undirstrika mikilvægi þess markmiðs, að auka aðgengi fyrir umrædda hópa.

Í ljósi þess að ógerlegt er að leggja mat á hvort eða hvænær fjölmiðlaveita hafi sinnt hlutverki sínu með stöðugum og stigvaxandi hætti, þá telur Síminn að ákvæðið eigi áfram að teljast til tilmæla.

3) 16. gr. – Skylda til auðkenningar

Að mati Símans er óljóst hvernig og hvar fjölmiðlaveita á að koma koma þeim upplýsingum sem kveðið er á um í 16. gr. frumvarpsins á framfæri. Í athugasemdum með 16. gr. er einungis vísað til þess að mælt sé með því að d-liður ákvæðisins verði í stöðluðum texta á vefsíðu fjölmiðlaveitu.

Síminn óskar eftir því, að gefnar verði frekari skýringar á því hvernig öðrum liðum ákvæðisins eigi að koma á framfæri.

4) 18. gr. – Hlutfall evrópsks efnis

Í athugasemdum við 18. gr. frumvarpsins er vísað til þess að um sé að ræða eina af stærri breytingum tilskipunarinnar. Af þeim sökum telur Síminn mikilvægt að vel sé staðið að innleiðingu ákvæða greinarinnar og leggur félagið til að eftirfarandi atriði verði tekin til nánari skoðunar. Í fyrsta lagi vill Síminn gera athugasemd við 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins, en þar segir:

„Þá skal fjölmiðlaveita sem miðlar myndefni eftir pöntun tryggja fjölbreytt úrval evrópsks efnis og gera það að áberandi hluta af framboði fjölmiðlaveitunnar“

Síminn vill benda á að ákvæðið byggir á 1. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar en þar er hvergi kveðið á um að efnið þurfi að uppfylla ákveðna kröfu um fjölbreytileika. Síminn getur ekki séð undir hvaða kringumstæðum fjölmiðlanefnd getur ákvarðað hvenær efni telst nægilega fjölbreytt, enda eru engin viðmið lögð til grundvallar í þeim efnunum. Að mati Símans er augljóslega um allt of matskennt atriði að ræða. Þá er einnig vert að benda á, að fjölmiðlaveitur kunna að byggja vöru sína upp með mismunandi hætti. Það er því ekki sjálfgefið að allar fjölmiðlaveitur bjóði, eða vilji bjóða, upp á tiltekin fjölbreytileika myndefnis. Eðli fjölmiðlaveitu er einfaldlega ráðandi þáttur í því efnisframboði sem veitan kýs að selja til neytenda. Það er því öllu fremur samkeppni á markaði sem tryggir fjölbreytileika sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Síminn telur einnig óeðlilegt að frumvarpshöfundar gangi lengra en ákvæði tilskipunarinnar geri ráð fyrir. Af þeim sökum gerir Síminn þá kröfu að orðið „fjölbreytt“ verði fjarlæggt úr 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins.

Þá vill Síminn einnig gera athugasemd við 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins, en þar er kveðið á um að ákvæði 1. og 2. mgr. sömu greinar gildi ekki um fjölmiðlaveitur með litla veltu

eða fáa áhorfendur. Þegar ákvæði lagatextans eru borin saman við athugasemdir í frumvarpinu þá er með öllu óljóst hvaða réttur eru í gildi. Af athugasemdum má draga þær ályktanir að lítil velta komi aðeins til álita við mat á því hvort fjölmiðlaveita sé undanskilin þeim skyldum sem 18. gr. frumvarpsins kveður á um. Þá virðist einnig lagt til að viðmiðunarmörkin skuli nema 100 milljónum íslenskra króna, án þess að afgerandi afstaða sé tekin um hvar mörkin liggja. Síminn telur að þetta þurfi að skýra með mun betri og ítarlegri hætti.

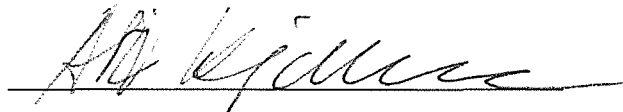
Í ljósi þess að 18. gr. frumvarpsins felur í sér gríðarlega stóra breytingu fyrir umhverfi fjölmiðlaveitna leggur Síminn til að skilyrði um undanþágu komi fram með skýrum og afgerandi hætti í lagatexta ákvæðisins en ekki matskenndum athugasemdum með frumvarpinu.

5) 24. gr. – Kostun

Í 2. mgr. greinarinnar er vísað til þess að aðilum sem stunda viðskipti sé óheimilt að kosta barna- og unglingsstarf. Það liggur fyrir að slíkt ákvæði nær í raun til allra aðila sem hægt er hugsa sér. Í athugasemdum við 24. gr. frumvarpsins er hins vegar vikið að því að ákveðnir aðilar séu undanþegnir, s.s. mannréttinda- og góðgerðarfélög. Síminn vill benda á að slík félög stunda einnig viðskipti og því væri mögulega hægt að útfæra ákvæðið með skýrari hætti. Þá væri mögulega réttara að kveða á um hvaða aðilar eru undanþegnir, í sjálfum lagatexta ákvæðisins, frekar en í athugasemd frumvarpsins.

Virðingarfyllt,

f.h. Símans hf.



Atli Hjaltested, lögfræðingur