

Nefndarálit

um frv. til l. um fjölmiðla.

Frá meiri hluta menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið. Umsagnir bárust frá 365 miðlum ehf., Alþýðusambandi Íslands, Blaðamannafélagi Íslands, Félagi atvinnurekenda, fjarskiptaráði, Gagnaveitu Reykjavíkur, hug- og félagsvísindasviði Háskólans á Akureyri, Íslenskri málnefnd, Jafnréttisstofu, Lindinni, kristilegu útvarpi, Lyfjastofnun, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Neytendasamtökunum, Neytendastofu, Og fjarskiptum ehf., Orkuveitu Reykjavíkur, Póst- og fjarskiptastofnun, rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Símanum hf., Skjánum ehf., umboðsmanni barna, Útvarpi Sögu, útvarpsréttarnefnd, Viðskiptaráði Íslands og Friðriki Friðrikssyni. Á fund nefndarinnar komu Þórhallur Vilhjálmsson, Jón Vilberg Guðjónsson, Þorgeir Ólafsson og Elfa Ýr Gylfadóttir frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Margrét María Sigurðardóttir, umboðsmaður barna, Þóra Kristín Ásgeirsdóttir frá Blaðamannafélagi Íslands, Tryggvi Axelsson og Þórunn Anna Árnadóttir frá Neytendastofu, Hildigunnur Hafsteinsdóttir frá Neytendasamtökunum, Ingibjörg Elíasdóttir frá Jafnréttisstofu, Hrafnhildur Stefánsdóttir og Sigríður Oddsdóttir frá Samtökum atvinnulífsins, Páll Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Páll Rúnar Mikael Kristjánsson og Almar Guðmundsson frá Félagi atvinnurekenda, Magnús Loftsson frá Sambandi íslenskra auglýsingastofa, Haraldur Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands, Hrafnkell V. Gíslason og Björn Geirsson frá Póst- og fjarskiptastofnun, Hrannar Pétursson og Dóra Sif Tynes frá Og fjarskipti ehf., Hildur Sverrisdóttir og Ari Edwald frá 365 miðlum, Pétur Óskarsson og Sigríður Oddsdóttir frá Skjá einum, Arnþrúður Karlsdóttir frá Útvarpi Sögu, Hrönn Kristinsdóttir, Magnús Kristinsson og Davíð Örn Sveinbjörnsson frá Lindinni, kristilegu útvarpi, Birgir Rafn Þráinsson frá Gagnaveitu Reykjavíkur, Sigurður Konráðsson og Haraldur Bernharðsson frá Íslenskri málnefnd, Kolbrún Birna Árdal frá Mannréttindaskrifstofa Íslands og Rannveig Gunnarsdóttir og Helga Þórisdóttir frá Lyfjastofnun.

Með frumvarpinu er stefnt að því að setja eina heildstæða löggjöf um fjölmiðla og starfsemi þeirra hér á landi. Af þeim sökum felur frumvarpið í sér að í því eru gildandi reglur um hljóð- og myndmiðla og prentmiðla samræmdar og sameinaðar. Þá felur frumvarpið í sér innleiðingu á gerðum Evrópusambandsins um sjónvarpsrekstur auk þess sem með því er ætlunin að endurskoða gildandi rétt að því leytir sem skörun er að finna við gildissvið frumvarpsins.

Í umsögnum sem og í máli gesta á fundum nefndarinnar komu fram ýmis sjónarmið sem nefndin tók til skoðunar og íhugaði við meðferð þingmálsins. Nokkur sjónarmið og athugasemdir tók nefndin til sérstakrar skoðunar.

Eignarhald á fjölmiðlamarkaði.

Fram kom sú gagnrýni að frumvarpinu væri ekki ætlað að setja takmarkanir við stærð eignarhluta í fjölmiðlafyrirtækjum og af þeim sökum væri markmiðinu um fjölbreytni fjöl-

miðla stefnt í hættu. Á móti komu fram þau sjónarmið að slíku markmiði mætti þjóna með þeirri útfærslu er fram kemur í frumvarpinu um upplýsingaskyldu um eignarhald á fjölmiðlamarkaði og opinbera birtingu slíkra upplýsinga. Þannig kynni að vera allt eins heppilegt að almenningi væri gert eins fært og mögulegt væri að veita fjölmiðlum aðhald með neyslu sinni á afurðum þeirra.

Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpinu er kveðið á um stofnun þverpólítískrar nefndar í þeim tilgangi að kanna samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði og verði niðurstaða hennar að slík samþjöppun sé óeðlileg er þeirri nefnd gert skylt að gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir eignarhalds á fjölmiðlum. Meiri hlutinn telur að ekki sé þörf á að kanna samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sérstaklega heldur sé mikilvægara að gerðar séu tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir eignarhalds á fjölmiðlum. Þar sem slíkt athugunarefni er flókið og sérhæft sé eðlilegt að sérstakri nefnd verði gefið færi á að skoða þetta eina athugunarefni ofan í kjölinn og draga fram staðreyndir sem byggja mætti á. Gerir meiri hlutinn því tillögur til breytinga á ákvæði til bráðabirgða IV þess efnis. Jafnframt er það álit meiri hlutans að heppilegast sé að slík nefnd verði skipuð um leið og lögin hafa verið birt þar sem ekki þykir rétt að bíða með vinnu nefndarinnar þar til lögin hafa tekið gildi.

Ríkisútvarpið.

Þrátt fyrir að frumvarp til fjölmiðlalaga taki ekki á hlutverki Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði fjallaði nefndin um það í umræðum sínum. Jafnframt kom það fram í umsögnum aðila að óeðlilegt væri að setja heildstæða löggjöf um fjölmiðla án þess að hún tæki sérstaklega til Ríkisútvarpsins.

Eins og fram kemur í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið ohf. er eitt af meginhlutverkum þess að leggja rækt við íslenska tungu og sögu þjóðarinnar og menningararfleifð. Rekstur útvarpsþjónustu í almannabágu er mikilvægt verkefni. Öflugt ríkisútvarp er grundvöllur þess og tryggja þarf nægt fjármagn til starfseminnar svo að Ríkisútvarpið geti sinnt lögboðnum skyldum sínum. Háttsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði hefur hins vegar verið gagnrýnd og sú staðreynd að Ríkisútvarpið treystir á opinbert fjármagn í gegnum útvarpsgjald til að fjármagna rekstur sinn en tekur jafnframt þátt í harðri samkeppni á auglýsingamarkaði er til þess fallin að raska samkeppnisstöðu íslenskra fjölmiðla og stuðla að mismunun milli Ríkisútvarpsins og einkarekinna fjölmiðla. Auglýsingamarkaður á Íslandi hefur dregist saman í kjölfar efnahagshrunsins og eru rekstrarskilyrði íslenskra fjölmiðla erfið. Meiri hlutinn telur að takmarka þurfi umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði til þess að hægt sé að tryggja fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum. Er það álit meiri hlutans að nauðsynlegt sé að beina þeirri vinnu í skýran farveg og leggur meiri hlutinn til að þegar á haustmánuðum verði settur á fót starfshópur á vegum stjórnvalda sem móti tillögur um verulega takmörkun á umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði.

Fjölmiðlalæsi.

Eitt af meginmarkmiðum frumvarps til fjölmiðlalaga skv. 1. gr. er að stuðla að fjölmiðlalæsi. Í 37. gr. tilskipunar Evrópuráðsins 2007/65/EB kemur fram að fjölmiðlalæsi vísi til færni, þekkingar og skilnings sem gerir neytendum kleift að nýta sér fjölmiðla á öruggan og skilvirkan hátt. Áhrif fjölmiðla á samfélagið eru svo viðamikil að fjölmiðlalæsi er ein af grundvallarforsendum þess að borgari geti talist fullgildur og virkur í lýðræðisríki. Meiri hlutinn áréttar hversu mikilvægt sé að stuðlað sé að fjölmiðlalæsi barna allt frá því að skólaganga hefst. Það er einnig hlutverk grunnskóla að tryggja það að börn þrói með sér þá færni

að geta notað, greint og metið mátt mynda, hljóðs og skilaboða sem verða á vegi þeirra á hverjum degi. Fjölmiðlalæsi stuðli þannig að gagnrýnni hugsun og samfélagslegri virkni einstaklinga í þjóðfélaginu. Bendir meiri hlutinn jafnframt á að þrátt fyrir vilja stjórnvalda til að stuðla að kennslu í fjölmiðlalæsi hér á landi sé ennþá langt í land með að íslenskir grunnskólar standi jafnfætis grunnskólum nágrannalanda hvar þetta viðfangsefni varðar. Er það álit meiri hlutans að nauðsynlegt sé að átak verði gert á meðal kennara þar að lútandi, skapaður verði vettvangur til menntunar og samráðs á öllum skólastigum og að fjölmiðlalæsi verði hluti af námskrá allra skólastiga. Það er eindregin von meiri hlutans að bætt fjölmiðlalæsi veiti fjölmiðlum það aðhald sem þeir þurfa á að halda og stuðli þannig að vandaðri fjölmiðlun.

Hugtök og orðnotkun.

Margir umsagnaraðilar gagnrýna notkun hugtaka í frumvarpinu m.a. með vísan til þess að hún sé oft og tíðum ekki í samræmi við almenna málvenju og hugtökin sem notuð eru séu óþjál og beri þess merki að vera afurð þýðingar þar sem reynt er að búa til hugtök, yfir- og undirhugtök, sem ekki séu þegar til staðar í íslensku máli. Á móti var því sjónarmiði teflt fram að um flókna smíð nýyrða til notkunar í margbreytilegu og tæknilegu umhverfi væri að ræða og því væri ekki óeðlilegt að hugtökin veruðu framandi og jafnvel þung í vöfum. Meiri hlutinn telur eðlilegt þegar lög eru sett um nýja hluti að hugtök laganna séu nákvæmlega skilgreind, eins og hér um ræðir, til að merking þeirra sé eins skýr og kostur er. Þá áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að íslenskir fjölmiðlar marki sér málstefnu og leggi sitt af mörku- um til að efla og þróa íslenska tungu.

Lagasamræmi.

Gerðar voru athugasemdir við að ekki væri gætt nægilegs samræmis við hugtakanotkun samkvæmt gildandi rétti í nokkrum skilgreiningum 2. gr. frumvarpsins. Var fundið sérstaklega að skilgreiningum hugtakanna „auglýsing“, „fjarsala“ og „viðskiptaorðsending“. Það er skilningur meiri hlutans að ávallt verði að gæta að því á hvaða sviði lagaákvæði er að finna og huga að þeim markmiðum sem að baki þeim búa við mat á þörf fyrir samræmi við notkun hugtaka í lagasetningu. Kann að þurfa að horfa til ólíkra stefnumiða og hagsmuna við setningu einstakra lagabálka. Af því leiðir að stefni lagabálkar að ólíkum markmiðum kunni slíkt að réttlæta mismunandi merkingu skyldra hugtaka. Gildissvið frumvarps til laga um fjölmiðla nær einungis til starfsemi fjölmiðla og er því að mörgu leyti frábrugðið gildissviði annarra laga þó svo að segja megi að ákveðin skörun kunni að eiga sér stað. Þá er ekki fullur samhljómur á milli markmiða frumvarps til fjölmiðlalaga og annarra laga, sbr. lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, samkeppnislög, nr. 44/2005, lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, og lög um fjarskipti, nr. 81/2003.

Það er álit meiri hlutans að í stað orðanna *fjarsala* og *fjarsöluinnskot* skuli nota hugtökin *fjarkaup* og *fjarkaupainnskot*. Hugtakið *fjarsala* er byggt á skilgreiningu sjónvarpstilskipunarinnar og er þýðing á enska hugtakinu *teleshopping*. Í íslenskri útgáfu hinnar upprunalegu sjónvarpstilskipunar hefur þó verið notuð þýðingin *fjarkaup* og er sú þýðing einnig notuð í hugtakasafni þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins. Hugtakið *fjarsala* hefur verið notað fyrir það sem nefnt er á ensku *distance selling* á vettvangi neytendaverndar Evrópusambandsins. Með því að nota orðin *fjarkaup* og *fjarkaupainnskot* er verið að stuðla að sem mestu samræmi hugtakanotkunar milli einstakra laga og tryggja það að ekki verði villst á hugtökunum *fjarsala* og *fjarkaup* sem ekki merkja það sama. *Fjarkaup* standi fyrir bein tilboð sem sjónvarpað er til almennings með það í huga að bjóða fram vörur og þjónustu, þ.m.t.

fasteignir eða réttindi og skuldbindingar, gegn greiðslu og fellur betur að hugtakanotkun frumvarpsins.

Stjórnsýsla.

Í frumvarpinu er lögð til breytt stjórnsýsla bæði til að hafa eftirlit með þeim ákvæðum sem eru í núgildandi útvarpslögum og vegna þeirra skyldna sem hvíla á íslenska ríkinu í nýrri hljóð- og myndmiðlunartilskipun. Í frumvarpinu er einnig að finna heildstæða löggjöf um alla fjölmiðla og nýjar skyldur svo sem eftirlit með gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum og ákvæði um að fjölmiðlar setji sér reglur um sjálfstæði ritstjórna gagnvart eigendum viðkomandi fjölmiðils. Ljóst er að ekki verður hægt að framfylgja ákvæðum frumvarpsins með því stjórnsýslufyrirkomulagi sem nú er enda mun umfangið vaxa til muna. Í frumvarpinu er lagt til að sjálfstæði Fjölmiðlastofu verði tryggt eins og kostur er, á sama hátt og gert er í öllum ríkjum EES nema Lúxemborg. Því er sú afstaða tekin í frumvarpinu, m.a. með vísan til mikilvægis þess að stjórnsýslulegur rammi um fjölmiðla sé skýr og óháður, að óheppilegt sé að eftirlit með fjölmiðlum sé tengt Stjórnarráðinu, en útvarpsréttarnefnd hefur lengst af verið hýst í ráðuneyti því sem fer með fjölmiðlamál. Er það jafnframt í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli EES-samningsins að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar. Meiri hlutinn telur hins vegar nauðsynlegt að hnykkja á því að þrátt fyrir að Fjölmiðlastofa sé sjálfstæð stofnun heyrir hún undir mennta- og menningarmálaráðherra sem hefur eftirlit með henni á grundvelli stjórnsýslulaga. Leggur meiri hlutinn því til að 7. gr. frumvarpsins verði breytt á þann hátt að orðið „stjórnarfarslega“ detti út enda óþarft og óskýrt. Meiri hlutinn bendir á að almennt þurfi að setja skýrari reglur um það með hvaða hætti ráðherra fer með eftirlit með sjálfstæðum stofnunum.

Í nokkrum EES-ríkjum hefur verið farin sú leið að sameina eftirlit með fjarskiptum og fjölmiðlum. Þar má nefna til dæmis Finnland, Bretland, Ítalíu og Ungverjaland. Slíkt fyrirkomulag gæti verið ákjósanlegt á Íslandi til lengri tíma, enda augljós samlegðaráhrif sem fælust í slíkri sameiningu. Til að svo geti orðið þyrfti að ráðast í umfangsmiklar breytingar á fyrirkomulagi fjölmiðla- og fjarskiptamála. Fyrst ber til þess að líta að Póst- og fjarskiptastofnun og stofnun sú er fer með fjölmiðlamál heyra ekki undir sama ráðuneyti. Þá hefur Póst- og fjarskiptastofnun ekki það sjálfstæði gagnvart ráðuneytinu, sem hún heyrir undir, sem nauðsynlegt er þegar litið er til mikilvægis fjölmiðla sem fjórða valdsins í lýðræðisríkjum. Ef sameina ætti Póst- og fjarskiptastofnun og stofnun þá er fer með fjölmiðlamál þyrfti að gera viðamiklar breytingar á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, m.a. með því að auka sjálfstæði hennar. Þá er mikill munur á þeirri sérþekkingu sem þyrfti að vera til staðar hjá stjórn Póst- og fjarskiptastofnunar og fyrirhugaðrar stjórnar Fjölmiðlastofu. Ef sjálfstæði Fjölmiðlastofu á að verða sambærilegt við systurstofnanir í EES-ríkjunum er ekki hægt að áfrýja úrskurðum hennar til sömu áfrýjunarnefndar og þeirrar sem fer með póst- og fjarskiptamál. Þess ber jafnframt að geta að áherslur stofnananna eru afar ólíkar. Póst- og fjarskiptastofnun hefur tæknilega og samkeppnislega sýn, en markmið Fjölmiðlastofu er m.a. að framfylgja menningar- og fjölmiðlapólitískri stefnu sem fram kemur í lögum um fjölmiðla. Stofnanir sem fara með fjarskiptaftirlit eru að auki mun fjölmennari en þær sem fara með fjölmiðlamál og því hefur þótt erfitt að tryggja að sjónarmið tjáningarfrelsis, fjölbreytni og fjölræði sé nægjanlegt í sameinuðum stofnunum. Það er ástæða þess að í flestum ríkjum hefur ekki verið stigið það skref að sameina slíkar stofnanir. Í frumvarpinu er lagt til að Fjölmiðlastofa verði hýst með Póst- og fjarskiptastofnun til að fá samlegðaráhrif og auka sérþekkingu starfsmanna á málaflokkum hver annars. Er þetta fyrirkomulag lagt til með það að leiðarljósi að þegar reynsla er komin á virkt eftirlit með fjölmiðlum eins og tíðkast í öllum

öðrum EES-ríkjum megi huga að sameiningu. Þá væri auk þess orðið ljóst hvar samlegðin væri mest í starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar og Fjölmiðlastofu.

Sá misskilningur hefur verið í umfjöllun og athugasemdum hagsmunaaðila um Fjölmiðlastofu að verið sé að setja á stofn eftirlitsstofnun sem hafi allt of víðtækt valdsvið sem jafnframt feli í sér miðstýringu. Meiri hlutinn bendir á að með stofnun Fjölmiðlastofu er verið að uppfylla kröfur um eftirlit með fjölmiðlum auk þess að tryggja að tjáningarfrelsið og aðrar lýðræðislegar grundvallarreglur nái fram að ganga. Í þessu efni ber að hafa í huga að frumvarpið er að meginstefnu innleiðing á hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins. Fyrirmyndir að öðrum ákvæðum í frumvarpinu eru í lögum nágrannalanda okkar auk þess sem tekið hefur verið sérstakt tillit til tilmæla Evrópuráðsins um skipan fjölmiðlamála til að tryggja tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga. Þá hefur verið safnað saman ákvæðum er varða réttindi og skyldur fjölmiðla sem kveðið er á um í öðrum lögum, svo sem í hegningarlögum, til að tryggja að frumvarpið gefi heildstæða mynd af þeim réttindum og skyldum sem lagðar eru á fjölmiðla. Tilteknar skyldur sem finna má í frumvarpinu eru því í raun tryggðar í öðrum lögum þótt lagt sé til að tiltekin ákvæði verði sett í stjórnslufarveg með sambærilegum hætti og gert er í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Frumvarpið er því samþurðarhæft við löggjöf nágrannaríkja okkar innan EES, enda hefur verið stuðst við bæði norrænan og breskan rétt. Þó að lagt sé til að ákvörðunum Fjölmiðlastofu verði ekki skotið til annarra stjórnvalda til að treysta sjálfstæði hennar er þó rétt að taka það sérstaklega fram að eftir sem áður er heimilt að höfða mál til ógildingar ákvörðun Fjölmiðlastofu fyrir dómstólum. Er það álit meiri hlutans að stofnun Fjölmiðlastofu sé nauðsynleg til að tryggja framgang markmiða laganna.

Um stjórn Fjölmiðlastofu er fjallað í 8. gr. Samkvæmt frumvarpinu er það hlutverk stjórnarinnar að móta áherslur í starfi, hafa eftirlit með starfsemi Fjölmiðlastofu og taka allar meiri háttar ákvarðanir. Telur meiri hlutinn það nauðsynlegt að stjórnin sé fjölmennari en gert er ráð fyrir og gerir því tillögu um fimm manna stjórn í stað þriggja. Er það einkum gert til að styrkja þær ákvarðanir sem stjórnin tekur, sérstaklega ef um meirihlutaákvarðanir er að ræða. Jafnframt telur meiri hlutinn mikilvægt að formaður stjórnarinnar uppfylli starfs-gengisskilyrði héraðsdómara. Styrkir það faglegan styrk stjórnarinnar þar sem ljóst er að hlutverk hennar verður m.a. að fella úrskurði um stjórnvaldssektir á grundvelli ákvæða 54. gr. laganna vegna brota er snerta lýðræðislegar grundvallarreglur. Með fyrrgreindum breytingum er lagður mikilvægur grunnur að því að borgarar þessa lands geti treyst því að ákvarðanir Fjölmiðlastofu verði faglega unnar og vel ígrundaðar.

Skörun í eftirliti – valdmörk eftirlitsstjórnvalda.

Í umsögnum umsagnaraðila kom fram athugasemd við að ákvæði frumvarpsins hefðu í för með sér að ákveðin skörun gæti orðið í eftirliti stjórnvalda með einstökum þáttum er snúa að rekstri fjölmiðla sem og eftirliti. Gæti slíkt haft í för með sér að lagalegur vafi kynni að skapast um valdbærni stjórnvaldanna ef á reyndi. Þá kynni slík skörun að leiða til þess að borgararnir kynnu að eiga erfitt með að átta sig á til hvaða stjórnvalds þeir ættu að beina erindum sínum. Það er álit meiri hlutans að rétt sé að Fjölmiðlastofa hafi samstarf við önnur stjórnvöld og leggur til að sérstakur samstarfssamningur verði gerður við Neytendastofu um eftirlit í samræmi við einstakar greinar frumvarpsins. Jafnframt sé mikilvægt að eftirlit með viðskiptaorðsendingum og fjarsölu er snúa að lyfseðilsskyldum lyfjum verði áfram á hendi þess aðila sem sérþekkingu hefur þar um. Gerir meiri hlutinn því tillögur til breytingar á 4. mgr. 37. gr. frumvarpsins þar að lútandi, þ.e. að um viðskiptaorðsendingar um lyfseðilsskyld lyf fari eins og kveðið er á um í lyfjalögum.

Lýðræðislegar grundvallarreglur.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram það sjónarmið að mikilvægt væri að kveða á um friðhelgi einkalífs í 26. gr. frumvarpsins. Þar sé kveðið á um að fjölmiðlar skuli virða tjáningarfrelsi en rétturinn til tjáningar er ekki takmarkalaus og getur friðhelgi einkalífs takmarkað önnur réttindi. Ljóst er af lestri 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að mikið þarf til að koma svo að unnt sé að skerða tjáningarfrelsið. Hins vegar má setja tjáningarfrelsinu skorður með lögum vegna réttinda eða mannorðs annarra. Er það álit meiri hlutans að rétt sé að kveða á um vernd friðhelgi einkalífs og leggur fram tillögu til breytinga þar um. Fjölmiðlar verði að gæta þess að þrátt fyrir verndun tjáningarfrelsis þurfi þeir við störf sín að hafa í huga önnur réttindi sem geti skarast við tjáningarfrelsið og að ekki sé gengið á rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs þeirra. Í til-mælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum kemur fram að vegna þeirrar þróunar í fjölmiðlum í Evrópu er snýr að skorti á umburðarlyndi gagnvart ólíkum hópum í samfélaginu sé það sérstaklega mikilvægt að aðildarríki setji reglur er banni slíkt á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, stjórnmalaskoðana og jafnframt menningarlegrar, efnahagslegrar og félagslegrar stöðu í samfélaginu. Það er skilningur meiri hlutans að við mat á ætluðum brotum greinarinnar þurfi Fjölmiðlastofa að taka mið af gildandi rétti og fordæmum dómstóla sem fjallað hafa um mörk tjáningarfrelsis annars vegar og friðhelgi einkalífs hins vegar.

Úthlutun útsendingartíðni.

Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að af lestri 16. og 18. gr. frumvarpsins megi skilja að eingöngu þeir aðilar sem fengið hafi leyfi til hljóð- og myndmiðlunar geti fengið úthlutað senditíðni. Þannig kveði 3. mgr. 18. gr., sbr. 16. gr. frumvarpsins, efnislega m.a. á um að Póst- og fjarskiptastofnun úthluti senditíðni aðeins til þeirra sem úthlutað hefur verið leyfi til hljóð- og myndmiðlunar. Meiri hlutinn telur að um úthlutun senditíðni til þeirra aðila sem teljast falla undir hugtakið „fjölmiðlar“ samkvæmt frumvarpi til fjölmiðlalaga fari samkvæmt því frumvarpi. Tíðniúthlutun til þeirra sem ekki falla undir það hugtak fer eftir því sem nánar kveðið er á um í fjarskiptalögum. Það er því ekki skilningur meiri hlutans að aðilar sem ekki hafi fengið leyfi til hljóð og myndmiðlunar geti ekki fengið úthlutað senditíðni. Það falli hinsvegar ekki undir ákvæði frumvarpsins heldur ákvæði fjarskiptalaga.

Brottvikning og áminning fréttamanna.

Peirri athugasemd var komið á framfæri við nefndina að ákvæði um brottvikningu og áminningu fréttamanna ætti ekki heima í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði starfsmanna sem sinna fréttum. Var á það bent að á sviði vinnuréttar giltu almennar meginreglur sem fela í sér að áminningar eða starfslausnir á grundvelli efnistaka fjölmiðils væru ekki lögmætar og ákveðin hætta væri á að með frumvarpinu væri slíkum meginreglum vikið til hliðar. Það er skilningur meiri hlutans að frumvarpið feli ekki í sér að vikið sé frá óskráðum meginreglum laga enda má trauðla leiða af orðum frumvarpsins að slíkt sé ætlunin.

Afhending viðskiptasamninga.

Umsagnaraðilar gerðu athugasemd við þá skyldu sem felld er á fjölmiðlaþjónustuveitendur er skyldar þá til að senda Póst- og fjarskiptastofnun alla gildandi samninga um kaup á sjónvarpsefni 30 dögum eftir lögtöku frumvarpsins. Benda þeir á að slíkir samningar innihaldi oft viðkvæm viðskiptaleyndarmál. Hafi stjórnvöld vart þörf til að skoða alla gerða samninga auk þess sem hlutafélagaskrá sé með lögum tryggðar ríkar heimildir til að kalla

eftir slíkum gögnum beri nauðsyn til. Var sú tillaga sett fram að orðalagi ákvæðisins yrði breytt á þann veg að aðeins samningar tengdir línulegri dagskrá falli undir það. Meiri hlutinn telur að með því að takmarka skylduna við langtímasamninga þannig að þeir samningar einir komi til endurskoðunar sem að gildistíma vara þrjú ár eða lengur frá gildistöku laganna sé löggjafinn að gæta meðalhófs. Við umfjöllun nefndarinnar kom það jafnframt fram að prentvillu hefði verið gerð í frumvarpinu og væri það Fjölmíðlastofa sem ætti að fá afhent gildandi samninga en ekki Póst- og fjarskiptastofnun. Gerir meiri hlutinn tillögu til breytinga þar að lútandi.

Stjórnvaldssektir.

Það sjónarmið kom fram hjá umsagnaraðilum að ótækt kynni að verða að beita þvingunarúrræðum og viðurlögum fyrir brot gegn d-lið 3. mgr. 37. gr. og 38. gr. frumvarpsins þar sem þau ákvæði væru of matskennd og óskýr til að viðurlagabeiting á grundvelli þeirra yrði borgurrunum fyrirsjáanleg. Það er skilningur nefndarinnar að lagaákvæði er fela í sér þvingunarúrræði eða viðurlög verði almennt ekki skýrð rúmt. Þó séu meiri kröfur gerðar til skýrleika stjórnásluviðurlaga, svo sem stjórnvaldssekta, en til þvingunarúrræða í ljósi refsikennds eðlis þeirra. Meiri hlutinn telur að umrædd ákvæði frumvarpsins teljist til matskenndra svigrúmsákvæða að því leyti sem þau eru sett fram í viðurlagakenndum tilgangi og því hljóti að verða að líta til annarra þátta en ákvæðisins sjálfs við mat á fyrirsjáanleika þess. Það er álit meiri hlutans að nauðsynlegt sé að Fjölmíðlastofa geti fjallað um málefni er varða starfsemi eftirlitsskyldra aðila án þess að til viðurlaga komi. Leggur meiri hlutinn til að breytingar verði gerðar á ákvæði 54. gr. frumvarpsins á þann hátt að Fjölmíðlastofa hafi heimild til að ljúka málsmeðferð með útgáfu álits sem birt er á heimasíðu stofnunarinnar. Jafnframt sé Fjölmíðlastofu heimilt að mæla fyrir um birtingu ákvörðunar að hluta eða í heild og geti sú birting ekki talist íþyngjandi fyrir fjölmíðil. Heimild þessi til álitsgjafar á sér samsvörun í nágrannaríkjum okkar og hefur reyndin verið sú að álitin séu jafnvel leiðbeinandi fyrir fjölmíðla.

Auglýsingar í barnaefni.

Fyrir nefndinni kom fram sú skoðun að 41. gr. frumvarpsins færi gegn tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, þar sem bannákvæði greinarinnar uppfylli ekki skilyrði 3. mgr. téðrar greinar stjórnarskrárinnar auk þess sem nægilegs meðalhófs væri ekki gætt. Af lestri athugasemda við frumvarpið má sjá að bannákvæði 41. gr. frumvarpsins er m.a. ætlað að vernda heilsu og siðgæði ungmenna. Skoðun meiri hlutans er sú að löggjafanum hafi verið játað ákveðið svigrúm við mat á því hvort takmörkun á tjáningarfrelsi er nauðsynleg og samrýmanleg lýðræðishefðum. Mat meiri hlutans er að vernd barna og ungmenna sé aðkallandi verkefni og þá ekki síst í ljósi þess hve móttækileg þau eru fyrir utanaðkomandi áhrifum. Telur meiri hlutinn að veruleg forsenda þess að slík vernd reynist raunhæf sé að verndarandlögin njóti svigrúms enda örðugt að festa hönd á þeim þáttum auglýsinga og fjar-söluinnskota er skaðleg áhrif geta haft. Leggur meiri hlutinn til að ákvæðið verði samþykkt óbreytt enda gangi það ekki gegn tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Innleiðing Evróputilskipunar nr. 89/552/EBE ásamt breytingum frá 2007.

Í umsögnum umsagnaraðila kom fram sú athugasemd að ákvæði 4. mgr. 41. gr. frumvarpsins væri í andstöðu við ákvæði 2. mgr. 11. gr. Evróputilskipunar nr. 89/552/EBE, með síðari breytingum frá 2007. Slíkt fæli í sér að tilskipunin kynni að leiða til þess að með

lögfestingu frumvarpsins væri brotið gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Meiri hlutinn telur að með téðri Evróputilskipun hafi verið ætlunin að auka frelsi fjölmiðla til þess að afla tekna í gegnum innskot sjónvarpsauglýsinga og fjarkaupainnskota með þeim matskenndu takmörkunum að meginreglu að það hafi hvorki áhrif á framvindu þeirra né skerði rétt réttthafa. Þó eru sett fram þrjú nokkuð fastmótuð frávik frá meginreglunni, fyrsta er varðar útsendingu mynda sem gerðar eru fyrir sjónvarp, kvikmyndaverka og fréttapátta, annað er varðar útsendingu dagskrárliða fyrir börn og þriðja er varðar útsendingar á guðsþjónustu. Gera má því skóna að tilgangur tilskipunargjafans með framsetningu fastmótaðra frávika hafi verið að setja hámark á rof dagskrárliða í ákveðnum tilvikum en um önnur tilvik gildi aðeins meginreglan. Fátt virðist benda til þess að með setningu slíks hámarks hafi verið ætlunin að víkja frá beitingu meginreglu 1. mgr. 11. gr. Evróputilskipunarinnar enda skyti það skökku við að leggja mikið upp úr vernd barna og ungmenna en heimila engu að síður lágmark innskota sem sjá mætti fyrir sér að yrði til þess að vikið yrði frá meginreglu 1. mgr. og þannig gengið gegn þeirri vernd. Það er skilningur meiri hlutans að samkvæmt 11. gr. tilskipunarinnar sé heimilt að skjóta sjónvarpsauglýsingum eða fjarkaupainnskotum inn í dagskrárliði fyrir börn ef það hefur ekki áhrif á framvindu þeirra, að teknu tilliti til eðlilegra hléa og til lengdar og eðlis dagskrárliðarins þannig að ekki skerði rétt réttthafa, en þó aðeins einu sinni fyrir hvert tímabil í dagskránni sem er a.m.k. 30 mínútur, að því tilskildu að dagskrárliðurinn sé lengri en 30 mínútur. Í 5. mgr. 41. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að auglýsingar og fjarkaupainnskot séu með öllu óheimil í dagskrá sem er ætluð börnum yngri en 12 ára. Meiri hlutinn álitur að þar sem slíkt bann eigi sér samsvörun í núgildandi lögum sé það í samræmi við þá stefnu sem tekin hefur verið hér á landi að bæta við að bannið hefjist 5 mínútum áður en dagskrá hefst og standi þar til 5 mínútum eftir að útsendingu dagskrárinnar lýkur. Leggur meiri hlutinn til að ákvæði 5. mgr. 41. gr. verði samþykkt óbreytt að frátöldum breytingum á hugtakanotkun sem áður hefur komið fram.

Skylda fjarskiptafélaga til að verja þriðjungi bandbreiddar fjarskiptakerfa í flutning sjónvarpsefnis.

Sú skoðun var sett fram fyrir nefndinni að 44. gr. frumvarpsins kynni að fela í sér skerðingu á nýtingarmöguleikum fjarskiptafélaga á eigin fjarskiptakerfum. Þá kom það sjónarmið fram að þar sem ekki væri að finna fullnægjandi rökstuðning fyrir því hvers vegna þriðjungi fjarskiptakerfa fjarskiptafélaga skuli varið í flutning sjónvarpsmerkis en ekki meira eða minna en sem því nemur þá kynni skerðingin að koma nærri stjórnarskrárvernduðum eignarrétti fjarskiptafélaga. Það er skoðun meiri hlutans að í frumvarpinu komi skýrlega fram að felld sé skylda á fjarskiptafyrirtæki til flutnings sjónvarpsútsendinga en á sama tíma sett þak eða hámark á það hve langt sú skylda nær. Bendir meiri hlutinn á að 46. og 47. gr. frumvarpsins kveða á um málsmeðferð vegna flutningsskyldunnar og ákvörðun endurgjalds fyrir flutninginn. Af því leiðir að sú skerðing sem verður á umráðarétti fjarskiptafyrirtækis er bætt. Af lestri athugasemda frumvarpsins er ljóst að frumvarpsgjafinn hefur lagt mat á nauðsyn flutningsskyldunnar. Aðeins einn þáttur eignarréttindanna verður fyrir skerðingu og leiðir mat á nauðsyn þeirrar skerðingar sem þörf er á til þess að hámark hennar er ákveðið. Telur meiri hlutinn að löggjafinn njóti ákveðins svigrúms við mat á því hvenær hún telur hófs gætt við útfærslu slíkrar skerðingar í lögum. Er það álit meiri hlutans að meðalhófs sé gætt með því að flutningsskyldan nemi aldrei meira en einum þriðja af flutningsgetu viðkomandi flutningsnets.

Í frumvarpinu er nýmæli þar sem tryggður er flutningsréttur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sem nánar eru útfærð í 45. gr. frumvarpsins. Er það skilningur meiri hlutans að slíkur réttur eigi að stuðla að gagnsæi og brjóta upp lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu.

Forgangur RÚV.

Í máli umsagnaraðila kom fram að þeir teldu hættu á að meðalhófs væri ekki gætt í því tilliti að fjarskiptafyrirtækjum væri gert skylt að flytja sjónvarpsútsendingar Ríkisútvarpsins ohf. Meiri hlutinn telur að fjarskiptafyrirtækjum sé aðeins skylt að flytja þær sjónvarpsútsendingar Ríkisútvarpsins ohf. er rúmast innan þess hlutverks sem félaginu er skýrlega með lögum falið. Í lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., er hlutverk þess afmarkað. Af lestri þeirra má sjá að með lögum eru lagðar á félagið skyldur sem vart verður raunhæft að til framkvæmda komi nema kveðið sé í lögum á um flutningsskyldu fjarskiptafyrirtækja. Telur meiri hlutinn að forgangur félagsins byggist á málefnalegum forsendum og meðalhófs sé gætt.

Að beina viðskiptum í ákveðna átt.

Hjá umsagnaraðila kom sú athugasemd að 5. mgr. 45. gr. frumvarpsins væri ekki nægilega skýr þar sem ekki fengist séð hvort með ákvæðinu væri lagt bann við sýningu auglýsinga fyrir tengd fjarskiptafyrirtæki eða hvort ákvæðið hefði rýmri skírskotun og næði þannig til viðskiptahátta að öðru leyti. Af orðum málgreinarinnar og athugasemdum við frumvarpsgreinina dregur meiri hlutinn þá ályktun að þau viðskipti sem frumvarpsgreinin er ætlað að banna séu þau er samrýmast almennum málskilningi hvað best og fela þannig í sér dreifingu og aðra þjónustu sem fjarskiptafyrirtæki hafa upp á að bjóða enda er hugtakið ekki þrengt svo nokkru nemi í frumvarpinu. Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið sé með tengdu fyrirtæki átt við félög í samstæðu í skilningi hlutafélagalaga eða félög og/eða aðra aðila með sambærilega fjárhagsleg eða stjórnunarleg tengsl í öðrum tilvikum. Markmið ákvæðisins sé að fjölmiðlaþjónustuveitendur sem ráða yfir eigin sjónvarpsútsendingum komi ekki í veg fyrir að önnur fjarskiptafyrirtæki sem ráða ekki yfir eigin sjónvarpsútsendingum geti veitt verðuga samkeppni á fjarskiptamarkaðnum.

Bann við miðlun efnis.

Í 1. mgr. 52. gr. frumvarps til laga um fjölmiðla er kveðið á um að Fjölmiðlastofa geti að undangenginni lögmaetri málsmeðferð samkvæmt fjölmiðlalögum bannað með ákvörðun miðlun efnis sem teljist andstætt ákvæðum laga. Ákvæði 52. gr. er dregið af 5. mgr. 6. gr. útvarpslaga, nr. 53/2000, eins og því ákvæði var breytt með 6. gr. laga um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 57/2007, sem fólu í sér innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd).

Samkvæmt 31. gr. gildandi útvarpslaga, nr. 53/2000, getur útvarpsréttarnefnd afturkallað leyfi til útvarps séu reglur brotnar, enda sé um alvarleg og ítrekuð brot að ræða. Í athugasemdum við ákvæðið í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 53/2000 er til þess vísað að ákvæðið sé komið óbreytt úr 2. mgr. 8. gr. eldri útvarpslaga, nr. 68/1985, en þar sagði að útvarpsréttarnefnd gæti afturkallað leyfi til útvarps væru reglur brotnar, enda væri um alvarleg og ítrekuð brot að ræða. Tekið var fram að hér væri um að ræða þyngsta viðurlagaákvæði frumvarpsins (laga nr. 53/2000) og að öruggt væri að til þess yrði ekki gripið nema í undantekningartilvikum og aðrar leiðir þættu ekki færar. Áður en til þess yrði gripið væri sjálfsagt

búið að áminna stjórnendur útvarpsstöðvar og jafnvel beita öðrum viðurlögum sem frumvarpið gerði ráð fyrir. Engin leið væri að leiða getum að því í hvaða tilvikum helst yrði gripið til þess úrræðis að svipta útvarpsleyfishafa leyfi sínu. Sú ákvörðun væri í hendi útvarpsréttarnefndar og yrði við hana að gæta ákvæða laga nr. 53/2000 og sjónarmiða um góða stjórn-sýslu, sbr. sérstaklega ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Eins og endranær væri ákvörðun útvarpsréttarnefndar endanleg á stjórnsýslustigi, en útvarpsleyfishafi gæti skotið málinu til úrlausnar dómstóla. Málskot til dómstóla mundi þó ekki fresta leyfissviptingu.

Að því er varðar það álitaefni um framangreind ákvæði 1. mgr. og 2. mgr. 52. gr. frumvarps til laga um fjölmiðla skal í fyrsta lagi bent á að ákvæði sambærilegt við 1. mgr. hefur verið í lögum í þrjú ár en ákvæði sambærilegt við 2. mgr. hefur verið í lögum í einn aldar-fjórðung. Aldrei hefur þó reynt á þessi ákvæði svo kunnugt sé. Með ákvæðunum verður enginn sviptur þeim borgaralega rétti að geta borið hinar íþyngjandi ákvarðanir Fjölmiðlastofu undir dómstóla. Sambærilegt ákvæði er að finna í löggjöf nágrannalanda okkar og hefur það ekki vakið upp áhyggjur um skerðingu á lýðræðislegum réttindum borgaranna. Því er óhætt að fullyrða að ákvæðin fela ekki í sér neina skerðingu á réttindum manna samkvæmt stjórnar-skrá eða mannréttindasáttmála Evrópu og leggur meiri hlutinn til að ákvæðið verði samþykkt óbreytt.

Gildissvið ákvæðis til bráðabirgða I.

Í umsögnum umsagnaraðila kom fram sú athugasemd að samkvæmt orðalagi ákvæðis til bráðabirgða I væri gildissvið þess of rúmt. Þannig væri hætta á því að með ákvæðinu væri felld skylda á önnur félög en þau er koma að rekstri fjölmiðla og að slíkt væri úr hófi miðað við það markmið sem ákvæðið stefnir að. Það er álit meiri hlutans að rétt sé að ákvæðið taki eingöngu til einkahlutafélaga og hlutafélaga sem veita fjölmiðlaþjónustu. Jafnframt leggur nefndin til að dagsetningu ákvæðisins verði breytt í 1. febrúar 2011.

Meiri hlutinn bendir á að frumvarpið er í samræmi við lærdóma sem dregnir eru af þætti fjölmiðla í bankahruninu í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hvað varðar að styrkja beri sjálfstæði ritstjórna og skylda fjölmiðla til að veita upplýsingar um eignarhald þeirra, einnig að koma þurfi á faglegu eftirliti með fjölmiðlum sem hafi það að markmiði að tryggja að fjölmiðlar ræki af ábyrgð hlutverk sitt í lýðræðisríki og verndi almannahagsmuni. Bendir meiri hlutinn jafnframt á að eftir standi samkvæmt lærdómunum að vinna að bættri menntun, sérhæfingu og fagvitund blaða- og fréttamanna sem og að reglur verði settar er takmarki eignarhald á fjölmiðlamarkaði en verði frumvarpið að lögum hefst sú vinna strax í kjölfar birtingar þeirra.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerðar eru tillögur um í sérstöku þingskjali.

Eygló Harðardóttir og Lilja Mósesdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 31. ágúst 2010.

Oddný G. Harðardóttir, Ásmundur Einar Daðason. Jónína Rós Guðmundsdóttir.
form., frsm.

Margrét Tryggvadóttir,
með fyrirvara.

Skúli Helgason.