

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um Ríkisútvarp, fjölmiðil í almannabágu.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Margréti Magnúsdóttur, Jón Vilberg Guðjónsson og Þorgeir Ólafsson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Ara Edwald frá 365-miðlum ehf., Ernu Guðmundsdóttur og Hallgrím Indriðason frá Bandalagi háskólama-  
manna, Sonju Ýri Þorbergsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Hjálmar Jónsson og Sigurð Mál Jónsson frá Bláðamannafélagi Íslands, Dóru Sif Tynes fyrir hönd Fjarskipta ehf., Elfu Ýri Gylfadóttur fyrir hönd fjölmiðlanefndar, Pál Magnússon frá Ríkisútvarpinu ohf., Elínu Helgu Sveinbjörnsdóttur, Guðmund S. Mariusson og Hjaltal Jónsson frá Sambandi íslenskra auglýsingastofa, Hilmar Sigurðsson frá Sambandi íslenskra kvikmynda-  
framleiðenda, Sonju Bjarnadóttur frá Samkeppniseftirlitinu, Guðjón Axel Guðjónsson frá Samtökum atvinnulífsins, Lárus M.K. Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Friðrik Friðriksson frá Skjánum, Björn Davíðsson frá Snerpu ehf., Arnþrúði Karlsdóttur frá Útvarpi Sögu, Harald Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands og Þorbjörn Broddason prófessor. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá 365-miðlum, Bandalagi háskólama-  
manna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bláðamannafélagi Íslands, Fjarskiptum ehf., fjölmiðlanefnd, íslenskri málnefnd, Jafnréttisstofu, Ríkisútvarpinu, Sambandi íslenskra auglýsingastofa, Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífs-  
ins og Samtökum verslunar og þjónustu, Skjánum, Snerpu, stjórn og starfsmannasamtökum Ríkisútvarpsins, umboðsmanni barna, Útvarpi Sögu, Viðskiptaráði Íslands og Þorbirni Broddasyni.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ný heildarlöggjöf um Ríkisútvarpið. Markmið þess er að skapa nýja umgjörð um starfsemi Ríkisútvarpsins í ljósi þeirrar reynslu sem hefur fengist af gildandi lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, og til að bregðast við athugasemdum sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur beint til íslenskra stjórnvalda. Frumvarpið er afrakstur vinnu starfshóps sem mennta- og menningarmálaráðherra skipaði 2009 í því skyni að leggja mat á áhrif þeirra breytinga sem voru gerðar með lögum nr. 6/2007. Margar tillagna starfshópsins voru taldar kalla á lagabreytingar en einnig lágu fyrir athugasemdir frá ESA um tilhögun ríkisaðstoðar til Ríkisútvarpsins sem jafnframt voru taldar leiða til þess að gera þyrfti breytingar á lögunum. Ráðherra skipaði nefnd til að undirbúa frumvarp þar sem tekið yrði mið af tillögum starfshópsins, athugasemdir ESA voru hafðar til hliðsjónar sem og ábendingar sem ráðuneytinu höfðu borist frá öðrum aðilum.

Í svokallaðri Amsterdam-bókun um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu sem fylgir Amsterdam-samningi EB frá 2. október 1997 felst einróma yfirlýsing aðildarríkja um að standa vörð um fjárhagslegan grundvöll útvarpsþjónustu sem er kostuð af almannafé en að jafnframt skuli tekið tillit til sérstakra hagsmuna sjálfstætt starfandi fyrirtækja. Í bókuninni er heimiluð undanþága frá samkeppnisreglum Evrópusambandsins um bann við ríkisaðstoð þannig að aðildarríki geti fjármagnað fjölmiðla í almannabágu með álagningu sérstakra

gjalda eða með skattfé. Undanþágan er þó háð ýmsum takmörkunum. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð til útvarpsþjónustu í almannabágu en þær voru endurskoðaðar 2009 með tilliti til breyttra aðstæðna og dómaþróunar. ESA samþykkti árið 2004 viðmiðunarreglur um ríkisaðstoð á sviði útvarpsþjónustu í almannabágu sem byggðust á framangreindum reglum framkvæmdastjórnarinnar. Aðildarríki ESB og EFTA-ríkin hafa talsvert svigrúm hvað varðar starfrækslu fjölmiðla í almannabágu en verða þó að taka tillit til samkeppnissjónarmiða og þá einkum að ríkisstyrkir séu ekki notaðir á þeim sviðum sem falla utan útvarpsþjónustu í almannabágu. ESA samþykkti nýjar viðmiðunarreglur um ríkisaðstoð til útvarpsþjónustu árið 2010.

Íslensk stjórnvöld hafa frá árinu 2004 átt í samskiptum við ESA um tilhögun ríkisaðstoðar til Ríkisútvarpsins. Í gildandi lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, fólust ýmis nýmæli en eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum fólst veigamikill þáttur þeirrar lagasetningar í því að koma til móts við álit ESA um að lög nr. 122/2000 teldust andstæð ríkisstyrkja- og samkeppnisreglum EES-samningsins. Íslensk stjórnvöld hafa því um langt skeið verið í samráði við ESA um starfsemi Ríkisútvarpsins en við umfjöllun um frumvarpið í nefndinni kom fram að verði frumvarpið að lögum sé gert ráð fyrir áframhaldandi samráði við ESA hvað varðar efni nýs þjónustusamnings milli stofnunarinnar og ráðherra og um efni nýrra reglugerða samkvæmt frumvarpinu.

Hlutverk og skyldur Ríkisútvarpsins eru einkum fjórþættar samkvæmt frumvarpinu, í fyrsta lagi almenn skylda um fjölbreytta dagskrá og að útsendingar nái til allra landsmanna, í öðru lagi lýðræðishlutverk, í þriðja lagi menningarlegt hlutverk og loks ákveðnar kröfur um starfshætti. Í almennum athugasemdum við frumvarpið er nánari umfjöllun um sérhvert framangreindra atriða.

Helstu atriði frumvarpsins eru eftirfarandi:

Lagt er til í 1. gr. að lögfest verði sérstakt markmiðsákvæði en þar er lögð áhersla á hlutverk Ríkisútvarpsins sem fjölmiðils í almannabágu, sem hafi það að markmiði að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni. Vísað er í ákveðin siðferðisgildi sem útvarpið skuli hafa í heiðri, svo sem fagmennsku, heiðarleika og virðingu, og áhersla lögð á rækt við íslenska tungu, sögu og menningu þjóðarinnar. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. gerir ráðherra þjónustusamning við RÚV um fjölmiðlun í almannabágu til fjögurra ára í senn. Meiri hlutinn tekur undir þær áherslur sem koma fram í 3. gr. frumvarpsins um lýðræðis- og menningarhlutverk Ríkisútvarpsins og hvetur til þess að við endurnýjun þjónustusamnings ráðherra við Ríkisútvarpið verði kveðið á um aukna hlutdeild efnis frá sjálfstæðum framleiðendum í dagskrá þess.

II. kafli fjallar um hlutverk Ríkisútvarpsins og skyldur sem er ítarlegar kveðið á um en í gildandi lögum. Þá kemur fram í 3. gr. hvað fellur undir hugtakið „fjölmiðlaþjónusta í almannabágu“. Meiri hlutinn leggur til tvenns konar breytingar á 3. gr. til að lagfæra orðalag í 3. og 4. mgr.

Í 3. mgr. 3. gr. er talið upp með hvaða hætti Ríkisútvarpið sinni menningarlegu hlutverki sínu. Þar er m.a. kveðið á um að Ríkisútvarpið skuli leggja rækt við íslenska tungu. Fram kom við umfjöllun um málið að í ljósi þessarar skyldu væri mikilvægt að innan Ríkisútvarpsins starfaði málfarsráðunautur sem starfsmenn gætu leitað til. Meiri hlutinn tekur undir þetta sjónarmið en telur hins vegar ekki þörf á að kveða á um slíkt í sjálfum lögnum um Ríkisútvarpið.

Lagt er til í 4. gr. að skilið verði á milli annars vegar fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og hins vegar annarrar starfsemi Ríkisútvarpsins. Gert er ráð fyrir því að önnur starfsemi en sú sem telst vera fjölmiðlaþjónusta í almannabágu verði starfrækt í einu eða fleiri dótturfélögum

og gert ráð fyrir fjárhagslegum aðskilnaði þessara tveggja tegunda starfsemi. Kveðið er á um lögsögu samkeppnisyrivalda yfir starfsemi Ríkisútvarpsins annari en þeirri sem felst í fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Meiri hlutinn leggur til viðbót við 4. gr. þess efnis að kveðið verði á um að viðskipti milli Ríkisútvarpsins og dótturfélaga fari fram á markaðslegum forsendum þannig að tryggt verði að innheimtu útvarpsgjaldi verði ekki varið til annarrar starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um textun og táknumálstúlkun. Þar er kveðið á um að RÚV skuli veita heyrnarskertum aðgang að dagskránni og leita leiða til að koma til móts við sjónskerta. Við umfjöllun um málið var bent á að aðrir en framangreindir hefðu e.t.v. þörf fyrir sérstaka þjónustu. Mikilvægt er að tryggja aðgengi blindra og sjónskertra og heyrnarlaustra og heyrnarskertra að dagskránni en hið sama á við um hópa með annars konar hamlanir svo sem fólk með þroskahömlun og fólk sem ekki hefur íslensku sem fyrsta mál. Sem dæmi voru nefndar fréttir á einfaldara máli. Einnig þarf að huga að þjónustu við aldraða sem geta haft sérstakar þarfir vegna heyrnarskerðingar eða sjónskerðingar. Meiri hlutinn leggur til að við 6. gr. bætist málsgrein þess efnis að í samningi ráðherra við Ríkisútvarpið skuli kveða á um hvernig best verði tryggt að þeir sem hafa sérstakar þarfir eða þurfa á sérstakri þjónustu að halda hafi aðgang að fjölmiðlun í almannabágu.

Í 7. gr. er lagt til að svigrúm Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði verði takmarkað. Takmörkunin felst í því að hámarksauglýsingatími á hverri klukkustund verður stytur úr tólf í átta mínútur, ekki verði heimilt að auglýsa innan dagskrárliða nema í undantekningartilfellum og þá verði áfram óheimilt að birta auglýsingar á vef Ríkisútvarpsins, nema í undantekningartilvikum. Einnig er gert ráð fyrir því að Ríkisútvarpið birti gjaldskrá sína fyrir viðskiptaboð. Meiri hlutinn leggur til að svokölluð kostun verði óheimil í Ríkisútvarpinu en þó með undantekningum. Í kostun felst samkvæmt skilgreiningu fjölmiðlalaga hljóð- og myndsetning í viðskiptaskyni sem tekur til hvers konar framlaga opinbers fyrirtækis eða einkafyrirtækis eða einstaklings til fjármögnunar einstakra dagskrárliða með það fyrir augum að vekja athygli á heiti viðkomandi, vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum, enda fáist viðkomandi hvorki við hljóð- né myndmiðlun né framleiðslu hljóð- eða myndverka. Þar undanþágur sem meiri hlutinn leggur til að verði gerðar á banni við kostun eru þær sömu og þegar er getið um í 2. mgr. 7. gr. þar sem mælt er fyrir um undanþágur frá banni við því að rjúfa útsendingu með viðskiptaboðum. Undir það félli t.d. útsending á íburðarmiklum dagskrárliðum, svo sem Ólympíuleikum, heimsmeistarakeppni í handknattleik eða knattspyrnu eða Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, eða innlend dagskrárgerð sem væri að lágmarki 60 mínútur að lengd. Eins og þegar er gert ráð fyrir í frumvarpinu setur Ríkisútvarpið reglur þar sem framangreindar undanþágur eru nánar útfærðar.

Lagt er til að umsjón með eignarhlut ríkisins í Ríkisútvarpinu færist frá fjármálaráðherra til mennta- og menningarmálaráðherra. Jafnframt eru lagðar eru til breytingar á skipun í stjórn Ríkisútvarpsins í þá veru að ráðherra tilnefni formann, starfsmannasamtök þess tilnefni einn fulltrúa, en aðrir stjórnarmenn verði tilnefndir af sérstakri valnefnd. Við umfjöllun um málið var nokkuð rætt um fyrirkomulagið við skipun stjórnarmanna. Með vísan til sjónarmiða um að ekki sé heppilegt að starfsmenn komi að ákvörðunum sem varðar rekstur leggur meiri hlutinn til að fulltrúi starfsmanna í stjórn Ríkisútvarpsins verði áheyrnarfulltrúi með tillögurétt og málfrelsi en hafi þar ekki atkvæðisrétt.

Í 10. gr. er fjallað um starfssvið stjórnar en þar kemur fram í 1. tölul. að hún móti í samvinnu við útvarpsstjóra áherslur í starfi, dagskrárstefnu og meginstefnu Ríkisútvarpsins til lengri tíma. Meiri hlutinn áréttar að hún telur samkvæmt þessu að stjórnin fari ekki með daglegt dagskrárvald.

Í 12. gr. er kveðið á um að útvarpsstjóri setji starfsreglur fyrir starfsmenn fréttastofu og dagskrárgerðarmenn. Fram komu athugasemdir við ákvæðið, m.a. um hugtakanotkun milli texta ákvæðisins og athugasemda við greinina, sem og var gagnrýnt það fyrirkomulag að útvarpsstjóri setji starfsreglur einhliða. Meiri hlutinn leggur til að umræddar reglur verði settar í samráði við starfsmenn og samtök þeirra, með vísan í ákvæði 1. mgr. 24. gr. laga nr. 38/2011, um fjölmiðla, og að í ákvæðinu verði vísað til starfsloka í stað brottreksturs.

Í 13. gr. er mælt fyrir um að Ríkisútvarpið birti reglur um innra eftirlit og gæðamál þar með talið meðferð athugasemda og kvartana. Skv. 2. mgr. ákvæðisins er unnt að skjóta til fjölmiðlanefndar niðurstöðum Ríkisútvarpsins um athugasemdir og kvartanir sem lúta að efnismeðferð og umfjöllun um einstök málefni sem og óskum um andmælarétt. Meiri hlutinn leggur til að fyrri hluti 2. mgr. 13. gr. falli brott.

IV. kafli fjallar um tekjur Ríkisútvarpsins en í 1. mgr. 14. gr. er kveðið á um hverjir séu tekjustofnar þess. Lögð er til sú breyting að gjaldstofn Ríkisútvarpsins verði framvegis markaður tekjustofn þannig að við ráðstöfun útvarpsgjalds verði horfið til upphaflegrar útfærslu gildandi laga um stofnunina en þeim var síðar breytt með lögum nr. 174/2008. Það er nýmæli að lagt er til að gjaldið skuli greiðast mánaðarlega. Meiri hlutinn tekur undir það sjónarmið að mikilvægt sé að skapa Ríkisútvarpinu traustan og stöðugan tekjugrundvöll til framtíðar, m.a. til að virða í reynd ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðilsins. Meiri hlutinn telur að rökin fyrir mörkun gjaldsins til RÚV lúti einkum að því að tryggja stöðugleika fjárveitinga en jafnframt sé eðlilegt að binda þá mörkun ákveðnum skilyrðum til að draga úr sveiflum til lækkunar og hækkunar. Meiri hlutinn leggur til breytingu á 4. mgr. í þá veru annars vegar að ekki verði mælt fyrir um að stjórn Ríkisútvarpsins setji gjaldskrá vegna þjónustu sem fellur undir 3. gr. heldur verði kveðið á um að Ríkisútvarpið setji þá gjaldskrá og hins vegar að skotið verði inn tilvísun til flutningsréttargjalda.

Í 15. gr. er ráðgert að fjölmiðlanefnd meti frammistöðu Ríkisútvarpsins á sviði fjölmiðlaþjónustu í almannapágu. Talið er nauðsynlegt að óháður eftirlitsaðili leggi mat á það hvort Ríkisútvarpið veiti í raun þá fjölmiðlaþjónustu í almannapágu sem frumvarpið mælir fyrir um.

Í 16. gr. felst nýmæli um hvernig skuli staðið að svonefndu fyrirframmati áður en ákvörðun er tekin um nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, þ.e. þjónustu sem er í grundvallaratriðum ólík þeirri þjónustu sem Ríkisútvarpið veitir skv. 3. gr. Ef ráðgert er að efna til nýrrar þjónustu er nauðsynlegt að fram fari mat á henni og er kveðið á um að fjölmiðlanefnd meti hina nýju þjónustu. Meiri hlutinn leggur til breytingar á 1. og 3. mgr. 16. gr. í því skyni að lagfæra orðalag.

Lagðar eru til breytingar til lagfæringar á gildistökugrein frumvarpsins sem og ákvæði til bráðabirgða V.

Til viðbótar við framangreind atriði sem meiri hlutinn leggur til breytingar á kom til umræðu að bæta mætti vef Ríkisútvarpsins. Bent var á að almenningur notaði vefinn í sífellt meira mæli og þá ekki síst yngri kynslóðir. Meiri hlutinn telur brýnt að leitast sé við að fréttavefur Ríkisútvarpsins sé ávallt í fremstu röð en til þess þarf að tryggja fjármuni. Fram komu sjónarmið um að þetta hlutverk hefði ekki verið ræktað sem skyldi en nauðsynlegt væri að snúa þeirri þróun við, ekki síst með tilliti til aðgengis yngri kynslóða að fréttæfni. Þá var vísað til þess að aðgengi að fréttauðsendingum Ríkisútvarpsins ætti ekki að vera háð tímatak-mörkunum.

Við meðferð málsins í nefndinni var einnig fjallað um aðgengi almennings að gagnasöfnum Ríkisútvarpsins. Þeim sjónarmiðum var lýst að mikilvægt væri að tryggja aðgengi almennings að gagnasöfnum Ríkisútvarpsins eins og frekast væri kostur og þá án endurgjalds

þegar um væri að ræða fréttir eða efni sem væri framleitt af Ríkisútvarpinu. Vísað var til mikilvægis þess að allt efni Ríkisútvarpsins sé tryggilega varðveitt og tryggja þyrfti að efni væri ekki fargað. Bent var á að móta þyrfti skýra og metnaðarfulla stefnu hvað varðar aðgengi að því efni sem Ríkisútvarpið hefur yfir að ráða.

Fram kom við umfjöllun um málið að um þessar mundir stæði yfir útboð þar sem gert væri ráð fyrir þremur kostum, að Ríkisútvarpið festi kaup á dreifikerfi fyrir sjónvarp, gerði langtímasamning um dreifipjónustu eða stofnaði til sameignarfélags með þjónustuveitanda. Meiri hlutinn telur skynsamlegast að reynt verði að ná samkomulagi á markaði um samnýtingu á stafrænu dreifikerfi í stað þess að tvö dreifikerfi verði byggð upp með tilheyrandi kostnaði.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Þráinn Bertelsson og Eygló Harðardóttir rita undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 31. maí 2012.

Björgvin G. Sigurðsson,  
form.

Skúli Helgason,  
frsm.

Þráinn Bertelsson,  
með fyrirvara.

Magnús Orri Schram.

Þuríður Backman.

Eygló Harðardóttir,  
með fyrirvara.

Birgitta Jónsdóttir,