

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á kvikmyndalögum, nr. 137/2001,
með síðari breytingum (ráðstafanir vegna EES-reglna).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Agnesi Guðjónsdóttur og Þorgeir Ólafsson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Birnu Hafstein og Hrafnhildi Theodórsdóttur frá Félagi íslenskra leikara, Erling Jóhannesson frá Bandalagi íslenskra listamanna, Sigurrós Hilmarsdóttur, Jón Óskar Hallgrímsson og Laufeyju Guðjónsdóttur frá Kvikmyndamiðstöð Íslands, Friðrik Þór Friðriksson frá Samtökum kvikmyndaleikstjóra og Kristin Þórðarson, Tómas Þorvaldsson og Sigríði Mogensen frá Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda.

Umsagnir bárust frá Bandalagi íslenskra listamanna, Félagi íslenskra leikara, Kvikmyndamiðstöð Íslands og sameiginleg umsögn barst frá Félagi kvikmyndagerðarmanna, Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda og Samtökum kvikmyndaleikstjóra.

Almennt um forsögu og efnistöð frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að heimila umsækjendum frá öðrum EES-ríkjum að sækja um stuðning til Kvikmyndasjóðs Íslands. Jafnframt eru sett ítarlegri skilyrði um að fjárstuðningur verði einungis veittur vegna íslenskra kvikmynda, kvikmynda sem eru á íslenski tungu og hafa íslenska menningarlega eða samfélagslega skírskotun. Aðrar meginbreytingar miða að því að skerpa á hlutverki kvikmyndaráðs og setu fulltrúa í ráðinu, að skýra betur verkskiptingu milli annars vegar Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og hins vegar Kvikmyndasjóðs, að kveða á um hámark skipunartíma forstöðumanns, að kveða á um heimild til að veita sýningarstyrki, að lögfesta hlutverk kvikmyndaráðgjafa og að heildarfjárhæð styrks verði ekki umfram þær viðmiðanir sem kveðið er á um í reglum.

Tilfni frumvarpsins er að bregðast við ábendingum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um að færa þurfi ákvæði kvikmyndalaga til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar sem felast í 4. og 61. gr. EES-samningsins um ríkisaðstoð og bann við mismunun á grundvelli þjóðernis. Árið 2014 tóku gildi nýjar leiðbeinandi reglur ESA og við gildistöku þeirra beindi ESA þeim tilmælum til stjórnvalda í EFTA/EES-ríkjunum að samræma eldri aðstoðarkerfi sín við reglurnar innan tveggja ára frá birtingu þeirra. Hingað til hafa úthlutanir Kvikmyndasjóðs einskorðast við íslenskar kvikmyndir sem samkvæmt kvikmyndalögum eru kvikmyndir sem eru unnar eða kostaðar af íslenskum aðilum eða eru samstarfsverkefni íslenskra og erlendra aðila. Í lögnum er ekki gert ráð fyrir styrkveitingum til ríkisborgara eða lögaðila frá öðrum EES-ríkjum. Það blasir við að slíkar úthlutanir, sem ekki gera ráð fyrir styrkgreiðslum til framleiðenda sem hafa staðfestu í öðrum EES-ríkjum, eru ekki í samræmi við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki. Þannig kemur fram í 46. mgr. hinna leiðbeinandi reglna um EES-samninginn að tryggja þurfi m.a. að meginregla 4. gr. samningsins sem bannar mismunun á grundvelli þjóðernis verði virt við framkvæmd lagaákvæða um aðstoð til kvikmyndagerðar.

Þrátt fyrir þetta er EFTA/EES-ríkjunum áfram heimilt, sbr. 24. mgr. í reglunum, að styðja sérstaklega við tungumál á fámennu málsvæði eins og íslenskan er. Auk aðlögunar kvikmyndalaga að EES-reglum felur frumvarpið í sér breytingar sem eru gerðar að tillögu kvikmyndaráðs, sem fékk það verkefni að endurskoða lögin með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. janúar 2015.

Helstu athugasemdir, sjónarmið nefndarinnar og tillögur að breytingum.

Nefndinni bárust fjórar umsagnir um málið þar sem ýmis sjónarmið komu fram. Nefndin telur þörf á að bregðast við nokkrum athugasemdum auk þess sem hún telur nauðsynlegt að gera einhverjar breytingar á frumvarpinu.

Kvikmyndaráð.

Nefndin ræddi sérstaklega þá aðila sem eiga rétt á setu í kvikmyndaráði skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Nefndin er sammála um að Félag íslenskra leikara eigi rétt á að tilnefna fulltrúa í kvikmyndaráð og leggur til breytingu þess efnis.

Samráð.

Í sameiginlegri umsögn Félags kvikmyndagerðarmanna, Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda og Samtaka kvikmyndaleikstjóra (samtökin) eru gerðar athugasemdir við afnám lögbundinnar samráðsskyldu við kvikmyndaráð. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu voru drög að frumvarpinu sett í opið samráðsferli á samráðsgátt stjórnvalda 5. febrúar sl. og öllum þar með gefið tækifæri á að senda inn umsögn eða ábendingu um efni frumvarpsins. Markmið samráðsgáttarinnar er að auka gagnsæi og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila. Öllum er frjálst að senda inn umsögn eða ábendingar um þau áform stjórnvalda sem kynnt eru í samráðsgáttinni. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu var frumvarpið í samráðsferli í samráðsgáttinni í tvær vikur. Í ljósi framangreinds bendir nefndin á að með því að taka út ákvæðið sé ekki verið að afnema umsagnarrétt Kvikmyndaráðs heldur hafi umsagnarferlið orðið opnara og skilvirkara.

Þrátt fyrir framangreint bendir nefndin á að samráðsgáttin komi ekki í stað umfjöllunar í þingnefndum sem er mikilvægur þáttur í þinglegri meðferð þingmála. Öllum er heimilt að senda inn umsögn á því stigi mála. Engu síður er það mat nefndarinnar að samráði hafi oft og tíðum verið ábótavant innan ráðuneytanna á fyrri stigum mála. Ljóst er að mörgum málum hefði verið unnt að landa farsællega með virkara samráði áður en þeim var vísað til þingsins. Nefndin beinir því þar af leiðandi til ráðuneytisins að öflugra samráð verði haft við hagsmunaaðila í framtíðinni þegar mál eru til vinnslu innan þess. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að í þeirri stefnumótunavinnu sem fram undan er við mótun kvikmyndastefnu fari fram heildarendurskoðun kvikmyndalaga, nr. 137/2001, og gætt sé að fullu samráði við hagsmunaaðila við þá heildarendurskoðun.

Skilgreining á verkefnum KMÍ.

Kvikmyndamiðstöð Íslands (KMÍ) telur frumvarpið leiða til þess að skörun verði milli hlutverka KMÍ og Kvikmyndasjóðs sem sé ekki í gildandi lögum. Lagðar eru til breytingar í 3. gr. frumvarpsins þar sem 1. tölul. 3. gr. laganna um að KMÍ skuli styrkja framleiðslu og dreifingu íslenskra kvikmynda er tekinn út og í staðinn settur nýr töluliður sem kveður á um að KMÍ hafi umsjón með rekstri og starfsemi Kvikmyndasjóðs. Nefndin bendir á að markmið framangreindrar breytingar sé að skýra verkaskiptingu á milli KMÍ og Kvikmyndasjóðs. Með

breytingunni er verið að gæta þess að allar styrkveitingar frá KMÍ fari í gegnum Kvikmyndasjóð í stað þess að sumar styrkveitingar séu greiddar af rekstrarfé KMÍ. Við úthlutun styrkja og framlaga skal gæta jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis og samkeppnissjónarmiða og telur nefndin að þeim markmiðum verði ekki náð nema með þeim hætti að allir sitji við sama borð.

Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er ráðherrum heimilt að veita tilfallandi styrki innan fjárlagaársins innan fjárheimilda á tilteknum málefnasviðum að undangengnu ferli sem uppfyllir ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um jafnræði, hlutlægni, gagnsæi og samkeppnissjónarmið. Nefndin bendir á að til þess að ráðuneytið geti framselt KMÍ vald til að veita tilfallandi styrki af rekstrarfé stofnunarinnar, til viðbótar hinum lögbundnu styrkjum úr Kvikmyndasjóði, þurfi sérstaka lagaheimild. Eru þá hafðir í huga einstakir styrkir sem hafa verið veittir til kvikmyndahátíða, til kynningar einstakra kvikmynda á kvikmyndahátíðum og fleira þess háttar. Nefndin er ósammála því að ákveðin skörun verði á hlutverki KMÍ og Kvikmyndasjóðs með þeirri breytingu sem er lögð til í frumvarpinu. KMÍ hefur yfirumsjón yfir Kvikmyndasjóði. Markmið sjóðsins og KMÍ eru þau sömu en útfærð á mismunandi hátt í kvikmyndalögum, nr. 137/2001.

Þá er að mati KMÍ mikilvægt vegna sérstaks eðlis kvikmyndastarfsemi að hafa skýrar línur og að koma í veg fyrir að „sjóðafé“ verði nýtt í aðra starfsemi. KMÍ telur mikilvægt að ekki sé hægt að nýta fjármuni Kvikmyndasjóðs til annars en að styrkja kvikmyndagerð. Rétt sé að ríkisvaldið ráðstafi öðrum fjármunum á fjárlögum til annarra verka. Með því aukist líka gagnsæi við rekstur málaflokksins.

Til skýringar bendir nefndin á muninn á milli KMÍ og Kvikmyndasjóðs. Kvikmyndasjóður er undir yfirstjórn KMÍ. KMÍ og Kvikmyndasjóður gegna ólíkum hlutverkum samkvæmt kvikmyndalögum. Verkefni KMÍ eru að:

1. Styrkja framleiðslu og dreifingu íslenskra kvikmynda.
2. Stuðla að kynningu, útbreiðslu og sölu á íslenskum kvikmyndum hér á landi og erlendis og afla upplýsinga um íslenskar kvikmyndir og gefa þær út.
3. Efla kvikmyndamenningu á Íslandi.
4. Stuðla að auknum samskiptum við erlenda aðila á sviði kvikmyndamála.

Hlutverk Kvikmyndasjóðs er að efla íslenska kvikmyndagerð með fjárhagslegum stuðningi. Hlutverk Kvikmyndasjóðs er svo nánar útfært í reglugerð um sjóðinn, nr. 229/2003, með áorðnum breytingum. Samkvæmt reglugerðinni veitir sjóðurinn þrens konar styrki til kvikmyndagerðar:

- a. Til leikinna kvikmynda í fullri lengd til sýninga í kvikmyndahúsum.
- b. Til heimilda- og stuttmynda.
- c. Til leikins sjónvarpsefnis.

Einstakir þættir í framleiðsluferli kvikmynda geta notið styrkja, svo sem handritsstyrkja, þróunarstyrkja, framleiðslustyrkja, eftirvinnslustyrkja og kynningarstyrkja. Á framangreindan hátt sinna bæði KMÍ og Kvikmyndasjóður því hlutverki að efla kvikmyndamenningu á Íslandi með mismunandi hætti.

Styrkir Kvikmyndasjóðs.

Í umsögnum KMFÍ og samtakanna kemur fram gagnrýni á að orðin „nema sérstök menningarleg rök leiði til annars“ í 2. mgr. 6. gr. laganna séu tekin út. Benda samtökin á að breytingin muni fyrirsjáanlega draga úr möguleikum Kvikmyndasjóðs til að styrkja t.d. verkefni í samframleiðslu innlendra og erlendra aðila þar sem íslenskir framleiðendur eru í minni hluta. Nefndin tekur undir þessar athugasemdir umsagnaraðila og leggur til að orðunum verði bætt við 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

Skilgreining á hugtakinu „íslensk kvikmynd“.

Þá kemur fram í umsögn KMI að skilgreining á hugtakinu „íslensk kvikmynd“ í frumvarpinu sé ómarkviss. Nefndin bendir á að engar breytingar eru lagðar til á skilgreiningunni „íslensk kvikmynd“ í frumvarpinu. Lagt er til í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins að ákvæðið verði fært úr 3. mgr. 1. gr. laganna. Í kjölfarið kemur skilgreining á hugtakinu „kvikmynd á íslensku“ og er með henni ætlað að skýra hvaða kvikmyndir eru styrkhæfar. Nefndin bendir á að um tvö ólík hugtök sé að ræða, annars vegar „íslensk kvikmynd“ og hins vegar „kvikmynd á íslensku“, og að fyrra hugtakið hafi viðtækari skírskotun heldur en hið síðara. Nefndin tekur undir með umsagnaraðilum að framsetning frumvarpsins er ekki nógu skýr og leggur til að síðari málsliður 2. mgr. 6. gr. verði færður í 3. mgr. en þar er fjallað um styrki vegna sýninga á kvikmyndum á íslensku.

„Þar til bærir aðilar.“

Í fyrrnefndri sameiginlegri umsögn er gerð athugasemd við að vísað sé til kvikmyndaráðgjafa sem meta styrkhæfi umsókna sem „þar til bærra aðila“, sbr. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Nefndin bendir á að áfram verði stefnt að því að notast við kvikmyndaráðgjafa en möguleiki verði fyrir hendi í reglugerð að leita til annarra aðila ef svo beri undir. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að slík heimild verði vel skilgreind í reglugerð.

Heimild til styrkja.

Nefndin bendir á að kvikmyndalögin eru frá árinu 2001 og eru að mörgu leyti úr sér gengin. Íslensk stjórnlæg eru byggð á því að uppspretta ríkisvaldsins sé hjá þjóðinni. Skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar er ríkisvaldið greint í þrjá þætti: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Þessi þrískipting ríkisvalds og afmörkun á hlutverki framkvæmdarvaldsins og stöðu þess gagnvart löggjafarvaldinu setur valdheimildum þess mikilvægar skorður. Í þessari reglu, sem almennt er nefnd lögmætisreglan, felst annars vegar að reglugerðir verða almennt að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög.

Að meginstefnu til eru það einvörðungu hinir lýðræðislega kjörnu fulltrúar þjóðarinnar á Alþingi sem öðlast með kjöri sínu vald til að setja athafnafrelsi borgaranna skorður með lögum þó innan þess ramma sem stjórnarskráin setur. Stjórnvöld verða á hinn bóginn almennt að sækja valdheimildir sínar í þau lög sem þingið setur og geta ekki upp á sitt einsdæmi íþyngt borgurunum án atbeina Alþingis, enda er stjórnsýslan lögbundin.

Lögmætisreglan er einn af hornsteinum réttarríkisins. Þannig hefur einn meginþáttur réttarríkisins ætíð verið talinn sá að ríkisvaldið sé bundið af fyrir fram gerðum og ákveðnum reglum sem gera mönnum kleift að sjá fyrir með nokkurri vissu hvernig yfirvöld beiti valdi sínu sem leiðir aftur til þess að menn geta skipulagt líf sitt með hjálp slíkrar vitneskju.

Undanfarin ár hefur, í ljósi þess sem lögmætisreglan kveður á um, hefur myndast sú venja að þegar reglugerðir eru settar er tilgreint nákvæmlega í lögum hvað framkvæmdarvaldið má setja í reglugerð. Ef heimildin er ekki skilgreind í lögnum sjálfum þarf a.m.k. að hafa hana skilgreinda í reglugerðarheimildinni. Nefndin er ósammála KMI um að stofnunin hafi heimild til hvers konar styrkveitinga, svo lengi sem styrkirnir falli að hlutverki Kvikmyndasjóðs um að efla íslenska kvikmyndagerð. Nefndin lítur svo á að einungis sé heimilt að veita styrki sem eru skilgreindir í lögnum sjálfum eða með reglugerð. Í reglugerðarheimildinni í lögnum þarf að tilgreina heimild til handa ráðherra um hvaða atriði ráðherra getur mælt fyrir um í reglugerð. Nefndin telur að með orðalaginu „undirbúning úthlutunar og greiðslur úr sjóðnum“ og „meginskiptingu fjárveitinga Kvikmyndasjóðs milli einstakra greina kvik-

myndagerðar og um forsendur og tilhögun mats“ í 13. gr. frumvarpsins felist heimild til handa ráðherra að ákveða hvernig styrkveitingar verði veittar úr Kvikmyndasjóði.

Áfram verður stefnt að því að notast við kvikmyndaráðgjafa til mats á styrkhæfi umsókna í Kvikmyndasjóð en lagt er til að sá möguleiki verði fyrir hendi í reglugerð að leita megi til annarra aðila ef svo ber undir. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að skilgreina slíka heimild vel í reglugerð.

Endurgreiðsla.

Bæði KMÍ og samtökin telja ákvæði 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins, um skyldu til endurgreiðslu, óljóst og að það virðist skapa skyldu til endurgreiðslu þegar kostnaður við kvikmynd er lægri en á umsóknardegi. Bendir KMÍ á að ljóst sé hvaða heimild sé verið að skapa en að útfærslan sé óskýr og leggur til breytt orðalag í 3. mgr. Nefndin tekur undir þessa gagnrýni KMÍ og leggur til breytingu í samræmi við tillögu þeirra.

Sameining KMÍ og Kvikmyndasafns.

Í umsögn KMÍ kemur fram að rétt sé að kanna kosti þess að sameina starfsemi KMÍ og Kvikmyndasafnsins. Nefndin bendir á að það hafi verið stefna stjórnvalda almennt um langt skeið að greina að stjórnsýslu og aðra starfsemi. Þannig hafi stjórnsýsla fornleifaverndar og húsafriðunar annars vegar og varðveislu menningarminja hins vegar verið aðgreind með lagabreytingum 2001, þegar fyrrnefndu verkefni voru flutt frá Þjóðminjasafni Íslands og stofnuð Forleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd ríkisins til að annast þau. Þessar stofnanir á stjórnsýslustigi voru síðan sameinaðar í eina, Minjastofnun Íslands, með nýjum lögum um menningarminjar, nr. 80/2012.

Með sama hætti hafi stjórnsýsla Kvikmyndasjóðs og almennar stuðningsaðgerðir á sviði kvikmyndamála verið aðgreindar frá varðveislu kvikmyndaarfsins með gildandi kvikmyndalögum, nr. 137/2001, þegar Kvikmyndamiðstöð var falið að annast fyrrgreindu þættina og Kvikmyndasafni Íslands falið varðveisluhlutverkið. Þetta fyrirkomulag hafi gefist vel að áliti nefndarinnar og m.a. leitt til eflingar starfsemi Kvikmyndasafnsins og telur nefndin ekki haldbær rök fyrir því að hverfa aftur til fyrra skipulags.

Skilaskylda.

Í umsögn KMÍ kemur fram varðandi skilaskyldu framleiðenda kvikmynda til Kvikmyndasafns Íslands að hvergi sé vísað til framleiðslustyrkja Kvikmyndasjóðs og greiðsluskiptingu þeirra. Bendir KMÍ á að hvorki í núverandi lögum né í frumvarpinu séu framleiðslustyrkir skilgreindir. Nefndin tekur undir tillögu KMÍ um breytt orðalag síðari málsliðar 10. gr. og leggur til breytingu þess efnis.

Meginskipting fjárveitinga Kvikmyndasjóðs.

KMÍ telur að núverandi verklag um mótun kvikmyndastefnu í formi samkomulags milli kvikmyndagerðarmanna og stjórnvalda um áherslur í úthlutun styrkja til kvikmyndagerðar hafi reynst vel og ekki sé þörf á neinum breytingum. Nefndin bendir á að framangreint verklag sé hvorki í samræmi við ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarathöfnum þeirra stjórnvalda sem undir hann falla né heldur ákvæði 20. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem kveður á um að hver ráðherra setji stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu verkefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Það stenst hvorki stjórnarskrána né

lög um opinber fjármál að mennta- og menningarmálaráðherra framselji stefnumótunarhlutverk sitt í málaflokknum til hagsmunaaðila.

Stjórn yfir KMÍ.

Í framangreindri sameiginlegri umsögn samtakanna er lagt til að sett verði stjórn yfir forstöðumann KMÍ honum til stuðnings, ráðgjafar og eftirlits. Nefndin bendir á að kvikmyndaráð hefur að hluta til þannig hlutverk. Þá er rétt að benda á að frá og með setningu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, hefur markvisst verið unnið að því að fækka stjórnnum yfir ríkisstofnunum á sama tíma og ábyrgð forstöðumanna gagnvart ráðherra hefur verið aukin. Mikilvægt er að forstöðumaður geti einn borið ábyrgð á rekstri stofnunar gagnvart ráðherra. Í álitargerð nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 í máli nr. 2/2003 sem varðaði forstjóra Löggildingarstofu og meinta óstjórn í fjármálum þeirrar stofnunar kom fram að stjórn Löggildingarstofu hafði samþykkt allar hinar umdeildu ráðstafanir sem urðu þess valdandi að forstjóranum var vikið úr starfi. Nefndin bendir því á að þegar á reynir eru stjórnir í opinberum stofnunum ábyrgðarlausar af gerðum sínum og svara ekki fyrir þær með sama hætti og forstöðumenn gera samkvæmt lögum nr. 70/1996.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „sjö“ og „sex“ í 2. efnismgr. 2. gr. komi: átta; og: sjö; og á eftir orðunum „Bandalags íslenskra listamanna“ í sömu málsgrein komi: Félags íslenskra leikara.
2. Við 6. gr.
 - a. Á eftir orðunum „samfélagslega skírskotun“ í 1. efnismgr. komi: nema sérstök menningarleg rök leiði til annars.
 - b. Síðari málsliður 2. efnismgr. verði síðari málsliður 3. efnismgr.
3. Í stað orðanna „og sem styrkfjárhæð var miðuð við, skal styrkþegi endurgreiða ofgreiddan styrk“ í síðari málslið 3. efnismgr. 7. gr. komi: getur komið til endurgreiðslu styrkveitingar.
4. Síðari efnismálsliður 10. gr. orðist svo: Nánar skal kveðið á um framkvæmd skila í reglugerð.

Andrés Ingi Jónsson, Jón Steindór Valdimarsson og Þórhildur Sunna Ævarsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en rita undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 7. júní 2018.

Páll Magnússon,
form.

Willum Þór Þórsson,
frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Andrés Ingi Jónsson.

Guðmundur Andri Thorsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Teitur Björn Einarsson.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.