

Alþingi
Erindi nr. P 140/2390
komudagur 11.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. maí 2012

ATHUGASEMDIR 365 MIÐLA VIÐ FRUMVARP TIL BREYTINGA Á LÖGUM UM FJÖLMIÐLA, 599. MÁL

Útdráttur:

365 miðlar ehf. (hér eftir: 365) telja stærsta galla frumvarps til breytinga á lögum um fjölmiðla (hér eftir: frumvarpið) vera þann að í raun og veru er einungis einblínt á að staða og stærð einkaaðila á fjölmiðlamarkaði geti verið skaðleg samkeppni, þegar það er staða RÚV sem hefur þar hvað mest skaðleg áhrif á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaðinum. Svo ekki sé fastar að orði kveðið vekur ugg að þrátt fyrir varnaðarorð bæði Samkeppniseftirlitsins og ESA undanfarin ár varðandi skaðleg áhrif RÚV á fjölmiðlamarkaði er ekkert í lagaumhverfi fjölmiðla sem tekur tillit til þess. Ekkert í núgildandi lögum um fjölmiðla eða í nýju frumvarpi um RÚV sem bætir samkeppnisstöðu einkaaðila, og að auki er bætt í með nýjum breytingartillögum í frumvarpi því sem er hér til umfjöllunar. Þær breytingartillögur munu veita Samkeppniseftirlitinu fordæmalausar heimildir umfram samkeppnislög til að breyta uppbyggingu fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Heimildirnar munu fyrirsjáanlega aðeins beinast að einkaaðilum á markaðinum og geta óbreyttar falið í sér þá stefnumörkun til lengri tíma að útrýma einkarekstri á þessu sviði atvinnulífsins, a.m.k. ef forréttindi RÚV haldast, sem engin teikn eru um að breytist. Allt kapp virðist því vera lagt á að setja hömlur gagnvart þeim fjölmiðlum sem geta samkvæmt matskenndum viðmiðum talist valda samþjöppun á fjölmiðlamarkaði án þess að tillit sé tekið til þeirrar stöðu sem þeir miðlar eru í gagnvart ólöglega niðurgreiddri starfsemi ríkisins á þessu sviði.

365 gerir nánar tiltekið eftirfarandi athugasemdir við nokkur efnisatriði frumvarpsins:

Árið 2008 gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 4/2008 þar sem niðurstaðan var sú að háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði raskaði samkeppni og þannig mætti rekja erfiða stöðu keppnauta RÚV til þeirra ósanngjörnu samkeppnisaðstæðna sem ríkja á markaðnum. Jafnframt var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að breyta yrði starfsumhverfi RÚV til að koma í veg fyrir þá miklu samkeppnislegu

mismunun sem leiddi af óbreyttri starfsemi RÚV. Sú vinna hefur nú verið sett af stað við framlagningu frumvarps um RÚV. Frumvarpið um RÚV er ekki hér til umfjöllunar en þó má taka fram að þar sem efnisatriði þess frumvarps taka á engan hátt á þeirri ógn sem steðjar að einkaaðilum á markaðinum í samkeppni sinni við RÚV er með ólíkindum að efnisatriði breytingartillagna sem eru hér til umfjöllunar til verndunar fjölræði og fjölbreytni á markaðinum taki ekkert tillit til stöðu einkaaðila á markaðinum vegna þeirrar ósanngjörnu samkeppnisstöðu.

Samkeppniseftirlitnu veittar auknar heimildir sem ekki er fordæmi fyrir

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í fjölmiðlalög komi nýr kafli þar sem kveðið verði á um eignarhald fjölmiðla o.fl., nánar tiltekið eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum og samrunaeftirlit. Kafllinn fjallar efnislega að mestu um heimildir Samkeppniseftirlitinu til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almenningi til tjóns. Með aðstæðum er horft til ýmissa samkeppnislegra eiginleika fjölmiðlamarkaðarins. Um er að ræða að Samkeppniseftirlitinu verði veittar heimildir umfram samkeppnislög til íhlutunar í rekstri fyrirtækja. Er með því verið að auka við nýlega heimild samkeppnislega til uppskiptingar fyrirtækja sem og samrunaeftirlit Samkeppniseftirlitsins þar sem eftirlitinu er gert kleift að beita umræddum ákvæðum. Heimildirnar eru matskenndar og í athugasemdum við frumvarpið er ekki vísað til neinna ríkja sem sambærilegum heimildum er til að dreifa eða reynslu af þeim. Verður að teljast varhugavert ef það er svo að Ísland ætli að vera eina ríkið þar sem svo víðtækar heimildir eru til staðar gagnvart fjölmiðlamarkaðinum, og sérstaklega í ljósi þess að hvergi í heiminum nýtur ríkisfyrirtæki á fjölmiðlamarkaði svo augljóss samkeppnisforskots.

RÚV er helsta ógnin varðandi samþjöppun á fjölmiðlamarkaði

Í athugasemdum við frumvarpið er tiltekið að við mat á því hvort eignarhald fjölmiðla sé talið ógna fjölbreytni og fjölræði er einnig horft til ýmissa þátta, ekki einungis til eignarhalds heldur einnig hlutdeildar á auglýsinga- og áskriftamarkaði til að gefa vísbendingar um vinsældir og styrk miðilsins sem og fjölda og lengd erlendra efnisréttarsamninga og vinsæls íþróttaefnis. Það er ljóst að frumvarpið og athugasemdir þess endurspeglar yfirgripsmikla vanþekkingu á öllu því sem lítur að markaðsaðstæðum á fjölmiðlamarkaði og þeim aðstæðum sem eru uppi gagnvart einkaaðilum á markaðnum. Það er með ólíkindum að ekkert sé minnst á RÚV í því samhengi þegar staðreynd málsins er að RÚV er stærsti áhrifavaldurinn í því hvernig einkaaðilarnir þurfa að reka miðla sína. Varðandi umfjöllun um samþjöppun er til dæmis einkennilegt að ekki sé sett í samhengi að samþjöppunin var augljóslega mest þegar ríkið sat eitt að fjölmiðlun í landinu áður en einkaaðilar reyndu að hassla sér völl. Tilvera ríkisstyrkts samkeppnisaðila er hvatinn að samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sem hefur áhrif á uppbyggingu alls markaðarins. Það hefur sýnt sig að það er einmitt með stærðarhagkvæmni sem einkaaðilar á fjölmiðlamarkaði geta helst lifað af í samkeppni við RÚV en þrátt fyrir það mun frumvarp það sem er hér til umfjöllunar taka nær eingöngu á stærð einkaaðila sem óheppilegri samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. 365 hefur áratuga reynslu í að vera í einkarekstri á íslenskum fjölmiðlamarkaði í ósanngjarnri samkeppni við RÚV og í ljósi þeirrar reynslu er fullyrt að ef þeim einkaaðilum sem ná að tóra í þessari ójöfnu samkeppni er skipt upp eða bakland þeirra veikt með þeim hætti sem óskýrar valdheimildir eftirlitsaðila

samkvæmt frumvarpinu bera með sér verður að lokum einkaaðilum útrýmt á íslenskum fjölmiðlamarkaði.

Heimildir til að breyta eignarhaldi hættulegar samkeppnisaðilum RÚV

Í athugasemdum frumvarpsins er tekið fram að samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla hér á landi sé veruleg og að nauðsynlegt sé að eignarhald fjölmiðla sé eins dreift og kostur er. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins kemur fram að það eigi þó ekki að lögbinda viðmið um hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla verður talin of mikil, þar sem líta verði til annarra atriða en einungis hlutfalls eignarhalds, svo sem markaðshlutdeildar. Sem fyrr er hvergi vikið að stöðu einkaaðila á markaðinum vegna stöðu RÚV að þessu leyti og því er vert að minna á niðurstöðu fyrrgreinds álits Samkeppniseftirlitsins þar sem segir að Samkeppniseftirlitið telji að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi sé veigamikil ástæða þess að ekki eru fleiri öflugar sjónvarpsstöðvar hér á landi en raun ber vitni og eignarhald þeirra ekki dreifðara.

Í athugasemdum við frumvarpið segir einnig að til að meta hvort að óæskileg samþjöppun sé í eignarhaldi fjölmiðlafyrirtækja verði að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald, þó að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði ekki skilgreindir í lögum m.a. vegna örrar tækniþróunar. Samkeppniseftirlitinu yrði því eftirlátið að skilgreina markaðinn á hverjum tíma, og þess er þá að vona að eftirlitið verði í þeirri vinnu í takt við tímamann þar sem segja má að stjórnarsýslan sé yfirleitt langt á eftir tímanum í tæknilegu tilliti og þar með varðandi allar aðstæður á markaðnum. Umræða um lóðrétt eignarhald er til að mynda barn síns tíma þar sem rekstur og samkeppni hefur breyst svo mikið undanfarin ár að hagsmunir fjölmiðla eins og Stöðvar 2 eru að vera eingöngu óháð efnisveita sem getur unnið með öllum dreifiveitum. Í slíkum umfjöllunum er mikilvægara að minna á þá mismunun sem fólgin er í að RÚV situr ekki við sama borð og einkaaðilar þar sem RÚV greiðir fjarskiptafyrirtækjum ekkert fyrir að dreifa sjónvarpsmerkjum sínum og því lendir allur sá kostnaður á einkaaðilunum sem skekkir samkeppnisstöðuna enn frekar. 365 miðlar greiða símafélögunum árlega um hálfan milljarð króna fyrir að dreifa útvarpsmerkjum sínum á meðan sömu aðilar dreifa merkjum RÚV án endurgjalds.

Samkvæmt frumvarpinu geta eftirlitsaðilar eftir matskenndum heimildum breytt eignarhaldi einkafyrirtækja á fjölmiðlamarkaði eða jafnvel brotið upp fyrirtæki. Slíkar heimildir yrði þó væntanlega að takmarkast af eignarréttarákvæði Stjórnarskrár þar sem gert er krafa um að dómstólar fallist á rök og sannanir fyrir því brýna tjóni sem almannahagur verði fyrir að óbreyttu, og í öllu falli krefjast eðlilegrar aðlögunar.

Bann við umfjöllun um skoðanakannanir nálægt kjördegi er ekki stutt fræðilegum rökstuðningi

Í 8. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlum verði bannað að fjalia um skoðanakannanir á kjördag og daginn fyrir almennar kosningar. 365 er með efasemdir við réttmæti þessarar greinar þar sem í athugasemdum frumvarpsins er ekki vísað til neinna rannsókna sem styðja þá fullyrðingu að skoðanakannanir geti verið skoðanamyndandi. Rannsóknir um þetta efni hafa í besta falli sýnt ákaflega veik tengsl á milli birtingar niðurstaðna skoðanakannana og kosningahegðunar, þar sem eru a.m.k. tvær andstæðar kenningar uppi þar sem önnur er sú að fólk vilji stökkva á vagn þess sem að virðist vera að vinna og hin að fólk hneigist til að hjálpa lítilmagnanum. Í athugasemdum frumvarpsins er aðeins vísað til fyrri kenningarinnar og eins

og áður sagði eru tengslin afar veik og engin fræðileg samstaða um áhrifin. Einnig má nefna að tveggja daga umfjöllunarbann hefur í raun ekkert að segja þar sem að kjósendur byggja þá einungis á tveggja daga gömlum upplýsingum við að gera upp hug sinn í stað glænýrra, sem ólíklegt er að hafi tekið miklum breytingum, sem og einnig er ósvarað af hverju það sé verra að kjósendur taki ákvörðun út frá skoðanakönnun heldur en öðru efni sem haldið er að þeim. Enn fremur má nefna að kannanir og niðurstöður þeirra munu finna sér leið inn í umræðuna þrátt fyrir eitthvert slíkt bann hefðbundinna fjölmiðla. 365 gerir því athugasemdir við að enginn fræðilegur rökstuðningur með vísan til rannsókna fylgi frumvarpsgreininni og hvetur þingnefndina til að kalla á sinn fund fagaðila í þessum málum, þannig að Alþingi taki upplýsta ákvörðun um þetta atriði, byggða á fræðilegri ráðgjöf þar um.

Virðingarfyllst,



Ari Edwald
Forstjóri 365 miðla ehf.

Nefndarsvið Alþingis
Bt. Alsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2117
komudagur 8.5.2012

Reykjavík, 7. maí 2012

Umsögn Blaðamannafélags Íslands um:

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011
(eignarhaldsreglur, leiðrétting og úrbætur).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

Blaðamannafélag Íslands vill fá að koma nokkrum athugasemdum að við þetta frumvarp.

Í upphafi er sú almenna athugasemd að reynt sé að ganga eins skammt og hægt er við að setja fjölmiðlum skorður því þeir þrífast best í frjálsumhverfi þar sem tjáningarfrelsi þeirra eru sett sem fæst takmörk. Notkun tjáningarfrelsis hefur á sér margar hliðar og þáttur fjölmiðla er mikilvægur. Þeir tryggja þann farveg skoðana- og tjáskipta sem öllum samfélögum er nauðsyn. Ef sá farvegur er stíflaður eða hindraður að einhverju leyti hætta upplýsingarnar að streyma og rangfærslur og blekkingar taka við. Öflugir, sterkir og frjálsir fjölmiðlar eru ein af forsendum menningar í okkar samfélagi og grundvöllur þess aðhalds sem nauðsynlegt er í lýðræðissamfélagi. Mikilvægt er að fjölmiðlum sé tryggt heilbriggt starfsumhverfi svo þeir geti gengt hlutverki sínu.

Varðandi einstaka liði frumvarpsins vill Blaðamannafélag Íslands benda á:

Varðandi 1. grein:

Blaðamannafélag Íslands vill áréttta að blaðamenn eða fréttamenn verði ekki gerðir ábyrgðarmenn efnis umfram það sem eðlilegt má telja. Mikilvægt er að ábyrgðin sé hjá þeim sem taka endanlega ákvörðun um birtingu efnis á ritstjórnnum og fréttastofnum og leyfum við okkur að ætla að laun séu greidd í samræmi við ábyrgð hjá fjölmiðlafyrirtækjum.

Varðandi 6. grein:

Vandséð er að efnislegar breytingar á 26. gr. eigi erindi inn í frumvarp um eignarhaldsreglur varðandi fjölmiðla. Fjallað var ítrarlega um 26. greinina þegar fjölmiðlafrumvarpið var til umfjöllunar á sínum tíma og gerði Blaðamannafélagið athugasemdir við greinina eins og hún var orðuð í þáverandi frumvarpi. Vísað er til þeirra athugasemda í umsögn félagsins um frumvarpið. Alþingi Íslendinga hefur samþykkt fjölmiðlalögin eftir vandaða umfjöllun hátvitrar menntamálanefndar og það er ótrúlegt að embættismenn í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, sem hafa ekkert lýðræðislegt umboð, telji sig þess umkomna að segja lýðræðislega kjörnum fulltrúum á Alþingi Íslendinga fyrir verkum, sbr. það sem segir í greinargerð um 6. gr.: „Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytisins er afar mikilvægt að í fjölmiðlalögum sé fjallað um framangreint jafnvægi og hagsmunamat með tilliti til almannahagsmuna og réttar einstaklinga til friðhelgi og einkalífsverndar. Af ákvæðum tilskipunarinnar er einnig ótvírætt að mat fjölmiðla á þessum hagsmunum getur sætt endurskoðun af

hálfu fjölmiðlanefndar.” Ákvæði um einkalífsvernd er að finna í öðrum lögum og er nægilega vel gætt þar og það verður ekki þolað og varðar við stjórnarskrá íslenska lýðveldisins að embættismenn hafi aðstöðu til þess samkvæmt íslenskum lögum að hafa yfir efni eða umfjöllun íslenskra fjölmiðla að segja.

Varðandi 8. grein:

Blaðamannafélag Íslands sér enga ástæðu til að setja takmarkanir á skoðanakannanir og telur að ekki hafi verið sýnd fram á nein haldbær rök sem styðji það. Á meðan engar óyggjandi upplýsingar liggja fyrir um að skoðanakannanir geti haft neikvæð áhrif á kosningar er ástæðulaust að ganga fram með takmarkandi og heftandi ákvæði.

Í frumvarpinu eða meðfylgjandi greinargerð eru engin rök færð fyrir því af hverju eigi að banna fjölmiðlum að birta niðurstöður kannana síðustu dagana fyrir kosningar en leyfa aðrar pólitískar fréttir, auglýsingar framboða og annað sem ætla má að veiti fólki upplýsingar um framboðin og hafi þar með áhrif á það hvernig það ráðstafar atkvæði sínu. Blaðamannafélagið telur því að þarna sé aðeins verið að takmarka frelsi fjölmiðla og hamla aðgangi almennings að upplýsingum, langt umfram það sem tilefni er til. Blaðamannafélag Íslands legst því gegn þessu ákvæði.

Varðandi 10 grein:

Í greininni er lögð til breyting á g-lið 56. gr. fjölmiðlalaga þannig að tryggt sé að hægt verði að refsa fjölmiðlum fyrir brot á banni við hatursáróðri. Skv. 27. gr. laganna er fjölmiðlum óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi og þeim bannað að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Hér var um að ræða nýmæli á vettvangi löggjafar um fjölmiðla, þ.e. að tiltekin grundvallarmannréttindi skuli virt í allri fjölmiðlun.

Hér hvetur Blaðamannafélag Íslands löggjafann til að stíga varlega til jarðar. Þó ætlunin sé að bregðast háttalagi sem ber að forðast er varasamt að beita heftingu tjáningarfrelsis. Hugsanlega eru aðrar leiðir betri og árangursríkari. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í túlkunum sínum sagt að hlutverk fjölmiðla sé að hneyksla og raska eins og sást í Þorgeirsdómnum svokallaða. Samkvæmt gildandi lögum er dómstólum einungis heimilt að dæma fyrir refsiverða háttsemi. Varasamt er að fara inn á þá braut sem hér er lagt til enda erfitt að segja fyrirfram hvaða skoðanir leiða af sér hatursáróður.

Félagið áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á seinni stigum málsins og fulltrúar félagsins óska eftir að fá að koma fyrir nefndina og gera grein fyrir afstöðu félagsins við frekari umfjöllun um frumvarpið í nefndinni.

Virðingarfyllst,

f.h BÍ

Hjálmar Jónsson formaður BÍ

og Sigurður Már Jónsson varaformaður BÍ.



**Efnahags- og
viðskiptaráðuneyti**

Minnisblað

Viðtakandi: **Allsherjar- og menntamálanefnd**
Sendandi: **Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **18.05.2012**
Málsnúmer: **EVR12050033**
Bréfalykill: **7.1**

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla

Allsherjar- og menntamálanefnd hefur nú til umfjöllunar frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, þskj. 935, mál nr. 599. Ráðuneytið hefur kynnt sér efni frumvarpsins og telur í framhaldi af því nauðsynlegt að koma á framfæri athugasemdum vegna a. liðar 11. gr. (62. gr. a) frumvarpsins. Bárust ráðuneytinu m.a. ábendingar frá Samkeppniseftirlitinu og tekur ráðuneytið undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn eftirlitsins til nefndarinnar vegna frumvarpsins.

Með a. lið 11. gr. frumvarpsins er nýju ákvæði um eftirlit með fjölræði og fjölbreytin í fjölmiðlun bætt við lögina. Í 1. mgr. ákvæðisins er að finna reglur sambærilegar þeim sem koma fram í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þar er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti brugðist við aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eda fjölbreytni í fjölmiðlun almennings til tjóns eins og nánar er rakið í ákvæðinu. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við 1. mgr. a. liðar 11. gr.

Í 1. másl. 2. mgr. a. liðar 11. gr. er kveðið á um að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við þá tilhögun.

Hins vegar leggst ráðuneytið gegn því að 2. másl. 2. mgr. a. liðar 11. gr. verði samþykktur óbreyttur en þar segir: "*Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar*". Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins um þetta atriði kemur fram að ekki verði séð að teljandi breytingar verði á rekstrarkostnaði Samkeppniseftirlitsins við lögfestingu frumvarpsins. Samkeppniseftirlitið gangrýnir þessa niðurstöðu í fyrrgreindri umsögn sinni um frumvarpið og tekur ráðuneytið undir þá gagnrýni. Óhjákvæmilegt er að þau verkefni sem Samkeppniseftirlitinu eru falin í frumvarpinu leiði til töluverðs kostnaðar fyrir eftirlitið. Samkeppniseftirlitinu er samkvæmt ákvæðinu skylt að taka mál til meðferðar að tilmælum fjölmiðlanefndar og myndu slík tilmæli að óbreyttu leiða til þess að önnur mikilvæg verkefni Samkeppniseftirlitsins yrðu að bíða, óháð mati á því hversu brýn málin eru. Í því sambandi er vert að benda á að samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar og er því jafnframt heimilt að raða málum í forgangsrið.

Í ljósi framangreinds styður efnahags- og viðskiptaráðuneytið þá tillögu að breytingu á 2. másl. 2. mgr. a. liðar 11. gr. frumvarpsins sem kemur fram í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins. Leggur efnahags- og viðskiptaráðuneytið því til að 2. másl. 2. mgr. a. liðar 11. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

„Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi skal það kappkosta að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar, að teknu tilliti til þess svigrúms sem það hefur til að standa straum af kostnaði við rannsóknina.“

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2510
komudagur 16.5.2012

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingishúsið v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. maí 2012.
Mál nr: 2012-142/0.3

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dag. 25. apríl s.l., þar sem óskað var eftir umsögn fjölmiðlanefnar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (þingskjal 935 – 599. mál). Í frumvarpinu er annars vegar að finna tillögur um reglur um eignarhald fjölmiðla og hins vegar leiðréttingar og úrbætur á ýmsum ákvæðum laganna. Vill fjölmiðlanefnd koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd.

Um 1. gr.

Fjölmiðlanefnd hefur miklar áhyggjur af því að hin breytta skilgreining sem lögð er til á hugtakinu ábyrgðarmaður geti valdið vanda og skapað réttaróvissu. Samkvæmt núgildandi lögum er ábyrgðarmaður „einstaklingur sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu“. Um þennan ábyrgðarmann gilda síðan ýmsar reglur samkvæmt lögnum, til að mynda eru nánar tiltekin skilyrði gerð til ábyrgðarmanna og um þá þarf að skila nánar tilteknum upplýsingum við skráningu fjölmiðils og þegar sótt er um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar. Samkvæmt 50. og 51. gr. er ábyrgðarmaður síðan einn þeirra sem til álita getur komið að beri ábyrgð samkvæmt 50. og 51. gr.,

Í frumvarpinu er lagt til að ábyrgðarmaður verði skilgreindur sem „einstaklingur sem ber ábyrgð á efni sem er miðlað af fjölmiðlaveitu skv. 50. og 51. gr.“ Slík breyting myndi í fyrsta lagi að nokkru leyti fela í sér illskiljanlega hringskilgreiningu, þar sem ábyrgðarmaður, sem er einn þeirra sem ábyrgð getur borið samkvæmt 50. og 51. gr., væri skilgreindur sem sá sem ber ábyrgð samkvæmt 50. og 51. gr. Í öðru lagi myndi breytingin gera túlkun og beitingu sumra ákvæða laganna býsna örðuga, enda gerir 50. og 51. gr. ráð fyrir því að ýmsir einstaklingar geti borið ábyrgð, eftir því hvernig aðstæðum er háttað í hverju máli fyrir sig, og spurningin vaknar þá t.a.m. hvaða einstakling fjölmiðlanefnd á að krefjast upplýsinga um. Í þriðja lagi skal bent á að efni frumvarpsgreinarinnar og þess sem greinir í athugasemdum við frumvarpið fer ekki fyllilega saman. Í athugasemdunum er vísað til þess að fjölmiðlar geti tilnefnt ábyrgðarmann, sem geti verið annar en sá sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitunnar, og virðast þar undirliggjandi markmið um virða skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Ákvæði í þá veru væri vafalaust hægt að lögfesta. Frumvarpsgreinin sem lögð er til fjallar hins vegar ekki um slíkt, heldur felur í sér almenna tilvísun til 50. og 51. gr. sem að mati nefndarinnar getur skapað margvíslega óvissu í framkvæmd. Samkvæmt þessu telur fjölmiðlanefnd brýnt að a-liður 1. gr. frumvarpsins verði endurskoðaður.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir orðunum „alla fjölmiðla“ í 1. málsl. 3. gr. komi: með staðfestu hér á landi. Rétt er að benda á að það getur verið nokkuð óskýrt hvað hér er átt við í tilvikum rafrænna ritmiðla og telur fjölmiðlanefnd rétt að skýra ákvæðið betur. Má nefna að sumir fjölmiðlar sem starfræktir eru hér á landi nota erlend lén, t.d. .net eða .com. Í sumum tilvikum er ritstjórnin eigi að síður með staðfestu hér á landi. Orðalag frumvarpsins er þannig opið fyrir túlkun og vakna m.a. spurningar um hvort orðalagið „staðfesta hér á landi“ merki að efnið skuli lúta innlendri ritstjórn, að lénið skuli vera staðsett hér á landi og/eða að efnið skuli hýst á íslenskum miðlara (e. server).

Rétt er að benda á að ítarlega er gerð grein fyrir lögsögu yfir myndmiðlum í 4. gr. laga um fjölmiðla, enda er hljóð- og myndmiðlunarefni dreift til fjölda ríkja. Það sama má segja um rafræna ritmiðla sem aðgengilegir eru utan íslenskrar lögsögu þegar efni hefur verið sett á internetið. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að skýra orðalagið betur til að taka af allan vafa um hvernig túlka beri „staðfesta hér á landi“ í gildissviðsákvæði frumvarpsins verði það að lögum.

Um 3. gr.

Frumvarpsgreinin lýtur einnig að ábyrgðarmönnum og því vísast aftur til þess sem rakið var að framan í umfjöllun um 1. gr. Auk þess vill fjölmiðlanefnd benda á, vegna c-liðar 3. gr., að fjölmiðlar hafa margir hverjir ekki strax brugðist við frumkvæðisskyldu sinni samkvæmt lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 og skráð sig hjá fjölmiðlanefnd. Hefur fjölmiðlanefnd því á ýmsan hátt þurft að knýja á um skráningu og sú staða getur komið upp að fjölmiðlaveita hafi verið starfrækt í einhvern tíma, án þess að fjölmiðlanefnd hafi fengið vitneskju um tilvist hennar eða skráningu hennar sé lokið. Tryggja þarf að ef svo færi að það myndi reyna á 51. gr. laganna um ábyrgð á ritefni fyrir dómstólum, án þess að fjölmiðill hefði sinnt skráningarskyldu skv. 14. gr. hjá fjölmiðlanefnd, myndist ekki réttaróvissa þar sem ábyrgðarmaður sé ekki tilgreindur og samþykki hans liggur þar af leiðandi ekki fyrir hjá fjölmiðlanefnd. Vert er að taka fram að annað gildir um leyfisskylda starfsemi, enda fær fjölmiðlaveita ekki tíðni hjá Póst- og fjarskiptastofnun nema að undangengndu leyfi fjölmiðlanefndar. Þar sem ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitunnar skrifar í flestum tilvikum undir umsókn um leyfi og leyfið sjálft er ólíklegt að slík óvissa kæmi upp varðandi leyfisskylda miðla.

Fjölmiðlanefnd telur jafnframt mikilvægt að benda á að bæta þarf orðunum „eignarhald og yfirráð fjölmiðlaveitu“ við 2. mgr. 14. gr. með sama hætti og lagt er til í b-lið 4. gr. frumvarpsins vegna breytinga á 17. gr. laga um fjölmiðla.

Um 5. gr.

Fjölmiðlanefnd hefur vissar áhyggjur af því, vegna þess hvar umræddu ákvæði er ætlaður staður (í 22. gr. laga um fjölmiðla), að það kynni að verða túlkað sem svo að upplýsingaskyldan sé bundin við kaup og sölu fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að skýrt verði í lögnum að slík upplýsingaöflun eigi einnig við þegar verið er að skrá fjölmiðil eða sækja um leyfi, sbr. 14. og 17. gr. laganna. Raunar þyrfti einnig að vera skýrlega ljóst að skyldan taki til þeirra fjölmiðla sem þegar hafa skráð sig en fjölmiðlanefnd telur að hafi ekki skilað inn fullnægjandi upplýsingum um eignarhald. Framangreint mætti gera ljóst með því

að bæta við einum málslið um að fjölmiðlanefnd geti hvenær sem er sett fram kröfu um að slíkar upplýsingar skuli veittar, þ.á m. í tengslum við skráningu og umsókn um leyfi.

Þá telur fjölmiðlanefnd heppilegra að í stað orðanna „nauðsynleg gögn og upplýsingar svo rekja megi eignarhald“ verði ákvæðinu sem lagt er til í frumvarpinu breytt í „öll gögn og upplýsingar sem nefndin telur nauðsynleg svo rekja megi eignarhald“.

Loks telur nefndin heppilegra að í stað hugtaksins „félagasamtök“ sé notast við hugtakið „almenn félög“ eða „frjáls félagasamtök“. Með því er haft í huga að fjárhagslegum félögum, eins og hlutafélögum og einkahlutafélögum, verði ekki fært að neita fjölmiðlanefnd um upplýsingar um eignarhald og/eða yfirlit á þeim grunni að tilgreindar upplýsingar vísi til „félagasamtaka“ og því geti fjölmiðlanefnd í reynd ekki óskað frekari gagna.

Um 6. gr.

Fjölmiðlanefnd gerir athugasemdir við orðalag a-liðar 6. gr., en þar er lagt til nýtt orðalag 26. gr. Fjölmiðlanefnd telur til bóta að orðalag greinarinnar verði breytt, enda er orðalagið að „hafa í huga friðhelgi einkalífs“ ekki alls kostar heppilegt. Fjölmiðlanefnd telur þó að í stað þess nýja orðalags sem lagt er til væri heppilegra að orða málsliðinn með eftirfarandi hætti: „Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti og friðhelgi einkalífs“.

Vegna tilvísunar í eftirlit fjölmiðlanefndar í skýringum við ákvæðið í greinargerð vill fjölmiðlanefnd vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar á valdheimildum fjölmiðlanefndar en hún hefur hvorki heimildir til álagningar stjórnvaldssekta né dagsekta vegna brota á ákvæðinu. Fjölmiðlanefnd telur slíkt fyrirkomulag heppilegt, enda hefur hún ekki fjárhagslegt bolmagn til að sinna slíkum málum og hafa meiðyrðamál og önnur tengd mál um brot gegn friðhelgi einkalífs lengi verið rekin fyrir dómstólum hér á landi.

Um 7. gr.

Fjölmiðlanefnd telur óheppilegt að með breytingu á orðalagi 27. gr. sé skeytt saman tveimur ótengdum ákvæðum laga um fjölmiðla. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er fjölmiðlum óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi og kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.

Fjölmiðlanefnd leggur til að ákvæðið orðist svo: „Fjölmiðlum er óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Þá er þeim óheimilt að kynda undir hatri...“ Að óbreyttu mætti túlka orðalag frumvarpsins svo að í hvatningu til refsiverðrar háttsemi felist að kynnt sé undir hatri á tilteknum grundvelli. Hvatning til refsiverðrar háttsemi er ákvæði sem er að finna í löggjöf ýmissa landa sem við berum okkur saman við og felur í sér að fjölmiðlum er óheimilt að hvetja t.d. til eignaspjalla eða að hvatt sé til hegðunar sem er refsiverð samkvæmt öðrum lögum.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til bann við birtingu skoðanakannana í aðdraganda kosninga. Hér er um pólitískt mál að ræða sem allsherjar- og menntamálanefnd þarf að taka afstöðu til og fjölmiðlanefnd lýsir ekki skoðun sinni á. Fjölmiðlanefnd telur rétt að benda á, í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á starfsemi nefndarinnar þá mánuði sem hún hefur verið að störfum, að

heppilegt væri að bregðast á einhvern hátt við þeim ábendingum sem fram hafa komið m.a. í skýrslu öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) sem birt var árið 2009 eftir stofnunin hafði gegnt kosningaeftirliti hér á landi, þar sem m.a. er fjallað um auglýsingar í aðdraganda kosninga.

Á Íslandi er ekki að finna nein lagaákvæði um hlutverk og skyldur fjölmiðla í aðdraganda kosninga líkt og í flestum þeim löndum sem við berum okkur saman við. Margar þær spurningar og þau erindi sem nefndinni hafa borist í aðdraganda forsetakosninganna bregða ljósi á hið tamarkaða hlutverk fjölmiðlanefndar í þessum efnun samkvæmt gildandi lögum, enda er henni þar ekki ætlað sérstakt hlutverk í aðdraganda kosninga annað en almennt eftirlit á grundvelli ákvæða fjölmiðlalaga. Engu að síður virðast bæði almenningur og einstakir frambjóðendur telja að fjölmiðlanefnd eigi að hafa sérstakt eftirlit með fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Núgildandi löggjöf gerir aðeins ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd hafi eftirlit með því að ákvæðum laga sé fylgt, en ekki að gripið sé til aðgerða í aðdraganda kosninga sérstaklega.

Um 9. gr.

Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að benda á að a-liður 9. gr. frumvarpsins nefnir 17. gr. en í 5. gr. frumvarpsins er hins vegar gert ráð fyrir að megin heimildir fjölmiðlanefndar í þessum efnun (til að rekja eignarhald og yfirráð) verði settar inn í 22. gr. laganna. Gæta þarf að því að stjórnvaldssektarheimildin vísi til réttis ákvæðis að þessu leyti. Líkt og rakið var í umfjöllun um 9. gr. telur fjölmiðlanefnd mikilvægt að gert verði skýrt að skyldan til að veita umræddar upplýsingar eigi við í tilviki 14., 17. og 22. gr. laga um fjölmiðla og mikilvægt er að það sama gildi um heimildina til álagningu stjórnvaldssektar.

Um Fylgiskjal II.

Í kostnaðarmati fjármálaráðuneytis, er talið að ákvæði frumvarpsins feli ekki í sér verulegar breytingar á starfsskyldum fjölmiðlanefndar og umfangi þeirrar starfsemi. Hér ber að hafa í huga að samkvæmt frumvarpinu er með skýrum hætti gert ráð fyrir ríkara samrunaeftirliti en með öðrum fyrirtækjum á markaði. Þannig skulu fjölmiðlaveitur tilkynna Samkeppniseftirlitinu um samruna sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita með að minnsta kosti 100 millj. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að. Fjölmiðlanefnd getur samkvæmt frumvarpinu bæði beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða auk þess sem Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en gripið er til aðgerða á grundvelli 11. gr. frumvarpsins (62. gr. a). Jafnframt ber að geta þess að fjölmiðlanefnd getur farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu um samruna telji hún verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölræði og fjölbreytni.

Fjölmiðlanefnd telur mat fjármálaráðuneytis á þeim auknu skyldum sem lagðar eru á fjölmiðlanefnd og Samkeppniseftirlitið samkvæmt frumvarpinu vera verulega vanáætlað vegna þeirra nýju verkefna sem felast í frumvarpinu. Ljóst er að fjölmiðlanefnd getur ekki miðað við núverandi fjárheimildir sinnt auknum skyldum sem felast í auknu eftirliti með eignarhaldi fjölmiðla.

Nú sinnir fjölmiðlanefnd aðeins þeirri skyldu sinni að miðla upplýsingum um eignarhald fjölmiðla til almennings á heimasíðu sinni. Fjölmiðlanefnd mun að óbreyttu ekki hafa burði til að beina tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða án ítarlegrar forkönnunar

á fjölmiðlamarkaði. Þá hefur fjölmiðlanefnd ekki getu til að bregðast við með núverandi mannafla og senda Samkeppniseftirlitinu ítarlega umsögn verði gripið til aðgerða á grundvelli 62. gr. a. Slík umsögn krefst verulegar rannsóknar á markaðnum og þar með mannafla sem fjölmiðlanefnd býr ekki yfir. Fjölmiðlanefnd hefur heldur ekki forsendur til að krefja samrunaaðila um tilkynningu á grundvelli sjónarmiða um fjölræði og fjölbreytni að óbreyttu.

Er það mat fjölmiðlanefndar að með kostnaðarmati því sem fylgir frumvarpinu sé í raun verið að taka þá ákvörðun að ekki skuli gripið til aðgerða á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Þó að fjölmiðlanefnd hafi engar efnislegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins um hertar reglur um eignarhald fjölmiðla leggst fjölmiðlanefnd gegn því að fyrrgreind ákvæði verði að lögum komi ekki til auknar fjárheimildir.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir



Alþingi
Erindi nr. P 140/2380
komudagur 11.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 10. maí 2012
Tilv.: 1204075

Umsögn Háskólans á Akureyri um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur, leiðrétting og úrbætur).

Umsögnina gerði Birgir Guðmundsson dósent, formaður félagsvísindadeildar hug- og félagsvísindasviðs HA.

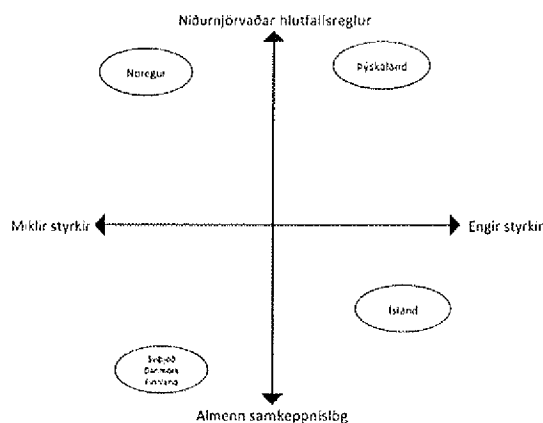
Frumvarpið í heild skiptist upp í þrjú hluta. Í fyrsta lagi eru það minniháttar breytingar á efni og orðalagi í núgildandi fjölmiðlalögum. Í öðru lagi bann við skoðanakönnunum daginn fyrir og á kjördag. Í þriðja lagi eru tillögur um aðgerðir og heimildir stjórnvalda til að grípa inn í óeðlilega samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla með tilheyrandi röskun á fjölræði og fjölbreytni.

1) Varðandi fyrsta atriðið er ekki ástæða til að gera miklar athugasemdir þó spyrja megi hvort 26. grein frumvarpsins eigi það erindi sem sagt er í greinargerð. Þarna er verið að hnykkja á rétti til friðhelgi einkalífs gagnvart tjáningarfrelsi fjölmiðla og talað um að brýnt sé að hafa ákvæði um slíkt jafnvægi og hagsmunamat í fjölmiðlalögum. Það sem breytingin felur í sér, ef eitthvað, er að gera friðhelgi einkalífs hærra undir höfði en gert er í gildandi fjölmiðlalögum. Í því sambandi er m.a. vísað í Karólínudóminn frá 2004 sem undirstrikar friðhelgi einkalífs opinberra persóna gagnvart fjölmiðlum, en hins vegar gekk nýr dómur í máli sem Karólína Mónakóprinsessa höfðaði gegn fjölmiðlum nú í ár þar sem niðurstaðan bendir til breyttrar áherslu hvað varðar þessi mál. Það er því fjarri því augljóst að þörf sé á þessari breytingu á 26. grein gildandi fjölmiðlalaga.

2) Varðandi annan þáttinn, grein 8 í frumvarpinu sem fjallar um takmörkun á birtingu niðurstaðna úr skoðanakönnunum er það að segja, að tillagan er nokkuð í samræmi við það sem víða tíðkast í nágrannalöndum. Hins vegar er e.t.v. ráðlegt að miða bannið við lokun kjörstaða frekar en kjördag. Þótt ekki hafi verið mikið um slíkt á Íslandi ennþá geta útgönguspár eða útgöngukannanir oft gefið góða mynd af niðurstöðum kosninga. Gildi slíkra útgönguspáa getur verið umtalsvert frá lokun kjörstaða fram að miðnætti. Samkvæmt tillögunni væri óheimilt að birta slíka spá eða könnun fyrr en eftir miðnætti og því gildi þeirra takmarkað verulega og upplýsingaflæði verið heft óeðlilega án nokkurrar ástæðu. Hugsanlega mætti því umorða greinina og segja: „Fjölmiðlum er óheimilt að birta eða segja frá niðurstöðum skoðanakannana á kjördag fram að lokun kjörstaða og daginn fyrir kosningar. Þá er þeim jafnframt óheimilt að vísa til annarra heimilda um skoðanakannanir sem gerðar eru á þessu tímabili.“



3) Þriðja atriði frumvarpsins og meginmál þess snýr að takmörkunum á samþjöppun eignarhalds fjölmiðla. Hér er farin sú leið að leggja til matskennd viðmið þegar grípa á inn í samþjöppun á eignarhaldi. Er sú leið um sumt lík því sem þekktist í öðrum löndum en um annað ólík. Aðalatriðið er að með frumvarpinu er viðurkennt og raungert að fjölmiðlar þurfa að lúta öðrum og á ýmsan hátt strangari samkeppnis- og rekstrarreglum en önnur fyrirtæki. Er þetta gert í ljósi sérstaks mikilvægis fjölmiðla sem upplýsingakerfis lýðræðis í samfélaginu. Þannig er fjölmiðlafyrirtækjum í raun sýnjað um ýmsa hagkvæmnis- og hagræðingarmöguleika sem öðrum fyrirtækjum standa til boða. Víða erlendis þar sem þessi staða er viðurkennd og fjölmiðlum eru settar þrengri skorður en öðrum fyrirtækjum er fjölmiðlafyrirtækjum bætt þetta með ýmsum rekstrarívilnunum. Slíkar ívilnanir geta verið misjafnlega umfangsmiklar, allt frá beinum styrkjum til útgáfu og til dreifingar til þess að fá undanþágur frá virðisaukaskatti eða að fjölmiðlar borgi lægri virðisaukaskatt en önnur fyrirtæki. Í samantekt sem unnin er í BA ritgerð hér við skólann á þessu vori er t.d. að finna eftirfarandi skýringarmynd sem sýnir hvernig íslenska kerfið er frábrugðið kerfum nokkurra nágrannalanda í þessu tilliti. (Jón Steinar Sandholt, 2012, BA ritgerð, Háskólanum á Akureyri)



Í þessu ljósi er spurning hvort ekki hefði þurft að ræða styrki eða stuðning við almenn fjölmiðlafyrirtæki í einhverju formi í tengslum við þetta frumvarp. Slíkir styrkir gæti verið í hvaða formi sem er svo framarlega sem þeir væru almennir og að um þá giltu skýrar reglur. Hugsanlegt er að skilgreina slíkan stuðning út frá dreifingu, stærð blaða/ljósvaka, íslenskrar tungu eða öllu þessu, en fjölmargar fyrirmyndir að styrkjum eru til í löndunum í kringum okkur. Því er hér lagt til að bætt verði inn í frumvarpið ákvæði eða að minnsta kosti yfirlýsingu um að á móti strangari skilyrðum sem komið geta niður á rekstri fjölmiðlafyrirtækja verði settar fram almennar ívilnanir til þessara tegunda fyrirtækja.

Virðingarfyllst,

Stefán B. Sigurðsson, rektor.

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 upphófust 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 óljóstrar 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 löggjafarsona 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.

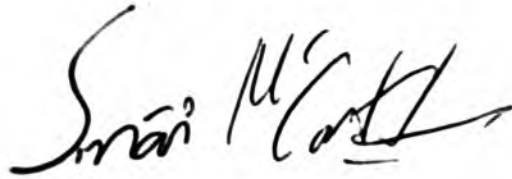
Sér í lagi þætti eðlilegt að það lægi fyrir á vef fjölmiðlanefndar hver dagskrár- og ritstjórnarstefnur Ríkisútvarpsins ohf. væri fyrir hina ýmsu miðla sem reknir eru þar, sem og reglur þess um ritstjórnarlegt sjálfstæði, jafnréttisáætlun fjölmiðlaveitunnar, og ákvarðanir fjölmiðlanefndar um fjölmiðilinn 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 a prominent initial "S" and a stylized "M".

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 skráningarskylda 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 leyfisskilt 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 skjölin hafi verið bráðabirgðaúrræði.

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 álitni 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



ÍSLENSK MÁLNEFND

Alþingi

Erindi nr. E 140/2029

komudagur 3.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8–10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. maí 2012

Efni: umsögn um þskj. 935 – 599. mál. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011

Íslensk málnefnd hefur fengið til umfjöllunar frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla sem lagt var fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Farið hefur verið yfir frumvarpið og telur nefndin ekki ástæður til athugasemda þar sem efni frumvarpsins snertir ekki verksvið hennar.

Virðingarfyllst,

f. h. Íslenskrar málnefndar,

Guðrún Kvaran
formaður

Alþingi
Erindi nr. P 140/2115
komudagur 7.5.2012

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

7. maí 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjölmiðla, 599. mál

Vísað er til tölvupósts frá 25. apríl 2012 þar sem Allsherjar- og menntamálanefnda alþingis óskaði eftir umsögn um frumvarp til laga um fjölmiðla (eignarhald, ábyrgðarmenn, o.fl., EES-reglur), 599. mál. Lindin, kristið útvarp, kt. 691194-2729, sendir hérmeð eftirfarandi umsögn..

Í stuttu máli snýr umsögn þessi að tveimur atriðum:

- a) Alvarleg athugasemd er gerð við ákvæði 3. gr. frumvarpsins um breytingu á 14. gr. núgildandi laga um fjölmiðla og verður sjónarmiðum þess efnis gerð nánari skil hér á eftir.
- b) Frumvarpið skerpir á 27. gr. núgildandi laga sem er fagnað, þó, sbr. eftirfarandi umfjöllun, er ákvæðið enn um margt óljóst ef beita á því sem refsheimild og enn er gagnrýniverð og telja verður það andstætt stjórnarskránni að stjórnvald fari með slíka refsheimild í málefnum er snerta tjáningarfrelsið.

Um 3. gr., ábyrgðarmaður skal vera ríkisborgari EES-ríkis.

Í 3. gr. er að finna það nýmæli að ábyrgðarmaður fjölmiðils skuli ekki eingöngu hafa heimilisfesti hér á landi, heldur skuli jafnframt vera ríkisborgari EES-ríkis. Ómögulegt er að átta sig á hvaða rök búi að baki ákvæðinu og ekki er að finna neitt í athugasemdum með frumvarpinu sem skýrir eða lýsir þeim sjónarmiðum sem liggja að baki því að ábyrgðarmaður verði að vera ríkisborgari í EES-ríki. Með ákvæðinu er í íslensk lög innleidd alvarleg mismunun á grundvelli ríkisborgararéttar sem á sér enga málefnalegan grundvöll og gera verður alvarlegar athugasemdir við, enda takmarkar það möguleika ýmissa núverandi starfandi fjölmiðla að halda starfsemi sinni áfram í óbreyttri mynd, með sömu yfirstjórn og ábyrgðarmenn sem hingað til hafa starfað og sumir jafnvel leitt starf fjölmiðilsins í áratugi.

Vert er að vekja athygli á því að tilskipanir ESB sem frumvarpið byggir m.a. á, gera engar sambærilegar kröfur. Jafnframt verður að vekja athygli á því að tiltekin ríkisborgararéttur frá EES-ríki tryggir ekki betur ábyrgð eða aðhald ábyrgðamanna, enda hefur Ísland refsí- og dómslögsögu yfir öllum einstaklingum sem búsettir eru á landinu (að teknu tilliti til þeirra viðteknu undantekninga sem byggja á þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands). Með hliðsjón af framansögðu er ekkert í þessari breytingartillögu sem virðist tryggja meiri ábyrgð og sterkara aðhald gagnvart fjölmiðlum eða ábyrgðarmönnum þeirra og breytingartillagan því ástæðulaus með öllu.

Svo virðist því sem, af tilefnislausu, Alþingi ætli að takmarka möguleika erlendra ríkisborgara, sem búsettir og heimilisfastir eru á Íslandi, til þátttöku í starfi fjölmiðla sem ábyrgðarmenn og verður slíkt að teljast í besta falli furðulegt.

Bréfahöfundur veltir því fyrir sér hvort að slík geðþóttaákvörðun Alþingis standist stjórnarskránna, alþjóðlegar skuldbindingar Íslands eða almenn jafnræðis- og velsæmissjónarmið.

Þessari tillögu er því mótmælt og er hvatt til þess að 3. gr. frumvarpsins verði breytt að því er varðar kröfur um ríkisborgararétt.

Um 7. gr. frumvarpsins varðandi bann við hvatningu til refsiverðrar háttsemi

Því er að sjálfsögðu fagnað að refsheimild 27. gr. fjölmiðlalaga sé skýrð, og orðalagsbreytingar gerðar á henni. En telja verður hana ennþá afar óskýra sem vekur furðu í ljósi þeirra miklu umræðu sem skapast hefur í þjóðfélaginu um skýrleika refsheimilda í kjölfar Landsdómsmálsins sem nýverið er lokið. Sem dæmi má nefna að óljóst er hvað felist í hugtakinu „*kynda undir*...“ í ákvæðinu en það orðalag á án efa eftir að valda vandkvæðum við beitingu refsheimildarinnar þegar þörf kann að vera á því. Hér þarf því að vanda vel ef að lögín eiga að ná markmiði sínu og tryggja raunverulegt aðhald.

Þá er gerð alvarleg athugasemd við núverandi fyrirkomulag laganna að stjórnvaldsstofnunin Fjölmiðlastofa, sé veitt vald til þess að ákvarða hvenær 27. gr. hefur verið brotin, þannig að stofnunin getur lagt stjórnvaldssekt á fjölmiðla. Hafa verður 73. gr. stjórnarskrárinnar að leiðarljósi þarr sem sú meginregla kemur fram að á Íslandi skuli hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir en að ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ekki verður séð að það samræmist 73. gr. stjórnarskrárinnar að láta fjölmiðil ábyrgjast „hugsanir sínar“ (eða miðlun hugsana annarra) fyrir stjórnvaldsstofnun, en ekki dómi. Bréfahöfundur dettur í hug að ýmsar aðrar leiðir megi fara að sama marki, en ótækt hlýtur að vera að lögín brjóti gegn stjórnarskránni, eins og þau virðast gera í núverandi mynd.

Vonast er til þess að vel verði tekið í ofangreinda umsögn og að athugasemdir þær sem hér hafa verið tíundaðar verði gaumgæfilega teknar til skoðunar og frumvarpið aðlagð þeim.

Virðingarfyllst f.h. Lindarinnar,



Davíð Örn Sveinbjörnsson, LL.M.
Lögfræðingur



Alþingi
Erindi nr. P 140/2113
komudagur 7.5.2012

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2012

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um fjölmiðla, 140. löggjafarþing 2011 -2012. Þingskjal nr. 935 – 599. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjölmiðla. Með frumvarpinu verða sett ein heildstæð lög sem gilda um starfsemi allra fjölmiðla á Íslandi, en umrætt frumvarp er nú lagt fram í þriðja sinn.

MRSÍ hefur þegar skilað inn umsögn um frumvarpið þegar það var lagt fyrir á 138. löggjafarþingi 2010 og vísar til umfjöllunar sinnar þar um þau efnisatriði frumvarpsins sem standa óbreytt. Nokkrar jákvæðar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu síðan sem samrýmast fyrri umsögn MRSÍ. Ber þar helst að nefna ákvæði um að fjölmiðlaveitur skuli virða mannréttindi og friðhelgi einkalífs, „nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars“, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Í umsögn MRSÍ frá 2010 var einmitt gerð athugasemd við að ekki væri minnst á skyldur fjölmiðla til að virða friðhelgi einkalífs fólks í frumvarpinu sem lagt var fram þá. Í ljósi þessa fagnar MRSÍ breytingum á ákvæði 6. gr. frumvarpsins, enda um að ræða grundvallarmannréttindi sem fjölmiðlum ber að virða í hvívetna við framkvæmd starfa sinna.

Í 10. gr. frumvarpsins er greitt fyrir því að unnt sé að refsa fjölmiðlum fyrir brot á banni gegn hatursáróðri sem útlistað er í 27. gr. fjölmiðlalaga, en samkvæmt ákvæðinu er fjölmiðlum bannað að hvetja til refsiverðrar háttsemi og óheimilt að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Bann við hatursáróðri hefur töluvert verið í umræðunni hérlendis undanfarið og var m.a. tekið fyrir á morgunverðarfundum á vegum innanríkisráðuneytisins í síðasta mánuði. Fagnar MRSÍ fyrirhuguðum breytingum á 27. gr. fjölmiðlalaga, enda er það mat skrifstofunnar að hatursáróður stríði gegn almannahagsmunum og lýðræðissjónarmiðum og að slík brot beri því að taka mjög alvarlega. Ef ekkert er að gert til að stemma stigu við hatursáróðri og hatursræðu er jafnvel hætt við samfélagsrofi, svo sem reyndin varð í fyrrum Júgóslavíu þar sem ríkisfjölmiðlar viðhöfðu óátalið hatursáróður í garð ýmissa þjóðarbrotu. Átti það tvímælalaust sinn þátt í þeim stríðsátökum sem þar brutust út. Í Svíþjóð er litið á hatursáróður sem glæp gegn ríkinu og sérstakur saksóknari fer með saksókn í slíkum málum fyrir hönd ríkisins, á grundvelli almannahagsmuna og lýðræðissjónarmiða. Vert er og að nefna að á Spáni starfar sérstakur saksóknari gegn hatursglæpum, þar á meðal er hatursáróður.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Athygli vekur að upptalningin í 27. gr. fjölmiðlalaga er mun víðtækari en í 233. gr. a. alm. hgl. sem varðar opinberar ærumeiðingar í garð manns eða hóp manna vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar.

MRSÍ telur varhugavert að slíks misræmis gæti milli hegningarlagaákvæðisins annars vegar og svo fjölmiðlalagaákvæðisins hins vegar um þá hópa sem verndaðir eru gegn hatursáróðri. Slíkt misræmi er til þess fallið að vekja misskilning og má túlka sem svo að þeir hópar sem taldir eru berum orðum upp í fjölmiðlalögum, njóti ekki verndar samkvæmt almennum hegningarlögum. Í því ljósi má spyrja hvort ekki væri rétt að stjórnvöld skoðuðu hvort forsendur séu til staðar fyrir því að færa orðalag hegningarlagaákvæðisins til samræmis við fjölmiðlalögin til að tryggja sem flestum hópum jafn ríka vernd gegn hatursáróðri og öðrum ærumeiðingum. Sem dæmi má nefna þá tekur 233. gr. a., ólíkt 27. gr. fml., ekki til kynvitundar og nýtur transfólk því ekki verndar ákvæðisins í óbreyttri mynd.

Þrátt fyrir að 233. gr. a. banni misrétti á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, hefur almennt verið skortur á úrræðum til að koma í veg fyrir slíka mismunun. Ákvæðið hefur frá lögfestingu þess árið 1973 verið grundvöllur sakfellingar í aðeins eitt skipti, og þekkir MRSÍ dæmi þess að lögreglan hafi lítið aðhafast þrátt fyrir ábendingar um að mismunun á grundvelli trúarskoðana eða kynþáttar hafi átt sér stað á opinberum vettvangi. Augljóst má telja að í slíkum tilvikum krefjist almannahagsmunir og lýðræðissjónarmið þess að brugðist sé við með viðhlítandi hætti, svo sem 233. gr. a hegningarlaga hefur verið túlkuð, er saksótt á grundvelli lögvarinna einstaklingsbundinna hagsmuna, þó orðalag ákvæðisins gefi víðtækari túlkun til kynna. Því má telja nauðsyn bera til breytinga á ákvæðinu til að hnykkja á heimild til saksóknar á grundvelli almannahagsmuna og lýðræðissjónarmiða.

Aðgerðarleysi gegn hatursáróðri gengur í berhögg við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Sp um afnám alls kynþáttamisréttis en 6. gr. samningsins leggur ríkjum þá skyldu á herðar að tryggja með atbeina dómstóla og annarra handhafa ríkisvalds að menn verði ekki fyrir mismunum vegna kynþáttar síns, o.s.frv. Stjórnvöld verða að tryggja virka vernd og raunhæf úrræði til að sporna gegn slíku misrétti sem felur m.a. í sér að þolendur slíks misréttis eiga rétt á skaðabótum hafi þeir orðið fyrir tjóni.

Ísland hefur fengið tilmæli frá Sameinuðu þjóðunum og Evrópuráðinu um að hér á landi þurfi að grípa til frekari aðgerða til að sporna gegn hatursáróðri, einkum gagnvart fólki af erlendu bergi brotnu. Mál sem rekin eru skv. 233. gr. a. eru opinber mál sbr. 242. gr. alm. hgl., og er það því undir lögreglu og saksóknara komið að sjá til þess að banni því sem í fyrrnefndu greininni felst verði fylgt eftir. Sú staðreynd að einungis einu sinni hafi verið sakfelld á grundvelli þessa ákvæðis sýnir hins vegar að skýra verkferla vantar varðandi lögreglurannsókn og saksókn í málum er varða hatursáróður, og því áréttar MRSÍ kall sitt á úrbætur svo að 233. gr. a. veiti raunverulega vernd gegn hatursáróðri.

Þrátt fyrir að MRSÍ fagni því ákvæði frumvarpsins sem leggur fjölmiðlum refsingu við hatursáróðri, skal þó mikilvægi tjáningarfrelsins undirstrikað. Standa þarf vörð um það svo sem kostur er og skilja þarf á milli hefðbundinnar gagnrýni, skoðanaágreinings eða stjórnmálaumræðna í fjölmiðlum annars



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

vegar og hatursáróðurs hins vegar. Ein leið að því marki væri sú að skilgreina nánar og með dæmum hvað telst til hatursáróðurs auk þess sem heilbrigð skynsemi ætti í flestum tilvikum að vísa veginn. Loks hvetur MRSÍ til að með lögum verði komið á sams konar úrræði hvað varðar samfélagsmiðla (social media) en samkvæmt skýrslu OECD frá 2011, hefur slíkum miðlum með hatursáróðri fjölgað verulega á síðustu 4-5 árum.

Að öðru leyti gerir MRSÍ ekki sérstakar athugasemdir við hið framlagða frumvarp.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b. t. Allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/2409
komudagur 11.5.2012

Reykjavík, 10. maí 2012
Tilv.: 1204016

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla, 599. mál

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingi dags. þann 25. apríl sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur, leiðrétting og úrbætur), þskj. 935 – 599. mál. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsins og ákveðið að leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þess. Neðangreind umfjöllun takmarkast við 11. gr. frumvarpsins, þ.e. þau ákvæði frumvarpsins sem snúa sérstaklega að auknum heimildum Samkeppniseftirlitsins og varða eignarhald fjölmiðla o.fl. Nefnd sú sem vann að samningu frumvarpsins óskaði eftir sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins við vinnslu málsins. Samkeppniseftirlitið hefur því haft tækifæri til þess að koma að sjónarmiðum og ábendingum.

Með framangreindu frumvarpi er lagt til að festa skuli í lög reglur sem sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði og/eða fákeppni á háu stigi. Samkeppniseftirlitið hefur áður bent á mikilvægi þess að sett verði löggjöf um fjölmiðla og eignarhald á þeim, m.a. í því skyni að tryggja dreift eignarhald, sjá m.a. umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla, 423. mál, dags. þann 6. apríl 2010. Í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er valin sú leið að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga og að framkvæmd þeirra verði í meginráttum á hendi samkeppnisyfirvalda. Felur frumvarpið þannig í sér að veittar eru auknar heimildir til handa Samkeppniseftirlitinu á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið sem og til að grípa til aðgerða gegn þeim aðstæðum sem þegar eru uppi ef þörf krefur.

Samkeppniseftirlitið er í meginráttum sammála þeirri aðferðarfræði sem valin er í þeim tilgangi að sporna við neikvæðum áhrifum mikillar samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla á Íslandi, þ.e. að því markmiði sé náð með því að lögfesta reglur sambærilegar þeim reglum sem fram koma í samkeppnislögum. Nánar tiltekið þeim reglum sem fram koma í c-lið 1. mgr. 16. gr., 17. gr. og 17. gr. samkeppnislaga. Telur Samkeppniseftirlitið að



með þessu móti geti talsverður ávinningur orðið fyrir almenning og lýðræðislega umræðu verði af lögleiðingu frumvarps þessa. Þá er Samkeppniseftirlitið sammála því að rétt sé að taka umrædd ákvæði sérstaklega upp í fjölmiðlalögum þrátt fyrir að þau séu nánast samhljóða sambærilegum ákvæðum í samkeppnislögum.

Þrátt fyrir framangreint leggst Samkeppniseftirlitið eindregið gegn samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir, enda fær ekki staðist sú fyrirætlan sem fram kemur í frumvarpinu að eftirlit Samkeppniseftirlitsins á grundvelli fyrirhugaðra lagaákvæða feli ekki í sér aukinn kostnað umfram núverandi fjárheimildir til eftirlitsins. Er í þessu sambandi vísað til umsagnar fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sbr. fylgiskjal II við frumvarpið. Niðurstaða þeirrar umsagnar varðandi Samkeppniseftirlitið er svohljóðandi: „Vera má að hjá stofnuninni verði talin þörf fyrir að fjölga athugunum og e.t.v. að ráða starfsmann til að sinna þessum málum betur en ekki verður séð að teljandi breytingar á rekstrarkostnaði hennar leiði af lögfestingu frumvarpsins.“

Framangreind umsögn felur í sér vanþekkingu á efni frumvarpsins og starfsemi Samkeppniseftirlitsins og er þar að auki í mótsögn við markmið frumvarpsins.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram það mat frumvarpshöfunda að fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi einkennist af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Slík samþjöppun sé áhyggjuefni fyrir almenning í ljósi þess að fjölmiðlar gegni víðtæku hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi. Afar mikilvægt sé að tryggja svo sem kostur er fjölraði í fjölmiðlun og þar með fjölbreytni í allri umfjöllun.

Ætla verður að lögfesting frumvarpsins, verði af henni, endurspegli þá afstöðu löggjafans að setja verði eignarhaldi fjölmiðla skorður. Í því felst jafnframt sá skýri löggjafarvilji að heimildum laganna verði beitt af Samkeppniseftirlitinu eins og þörf krefur. Þeim verkefnum sem Samkeppniseftirlitinu eru falin samkvæmt frumvarpinu verður ekki sinnt án umtalsverðs kostnaðar.

Skal þetta rökstutt nánar:

1. Samkeppniseftirlitið þarf að byggja upp þekkingu á fjölmiðlarétti

Af frumvarpinu leiðir að Samkeppniseftirlitið verður að byggja upp nýja þekkingu sem það hefur ekki þurft að búa yfir vegna núverandi verkefna. Þannig þyrfti eftirlitið að mennta starfsfólk eða ráða til sín starfsfólk með þekkingu á fjölmiðlafræðum. Þessi þekking yrði að vera til staðar á hverjum tíma, óháð verkefnum. Þá kynni Samkeppniseftirlitið að þurfa að kaupa að þekkingu vegna einstakra mála. Umsagnir fjölmiðlanefndar, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, skipta hér verulegu máli en kæmu ekki í stað slíkrar þekkingar, enda verður Samkeppniseftirlitið að hafa forræði á þeirri þekkingu sem það byggir ákvarðanir sínar á. Er hér um að ræða ákvarðanir sem varða mikla hagsmuni og Samkeppniseftirlitið mun bera ábyrgð á slíkum ákvörðunum og þurfa að verja þær fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum.

Eðli málsins samkvæmt ráðast verkefni af aðstæðum og þeim rannsóknarefnum sem upp koma hverju sinni. Augljóst er hins vegar að frumvarpið felur að jafnaði í sér aukin



verkefni af hálfu Samkeppniseftirlitsins, vegna hins sérstaka samrunaefirlits sem frumvarpið mælir fyrir um. Samkeppniseftirlitið telur að framangreind þekkingaruppbygging og aukin verkefni vegna samrunaefirlits jafngildi **1,5 stöðugildi** að staðaldri innan stofnunarinnar. Er þá ekki talinn með kostnaðarauki vegna sérstakra rannsókna sem eftirlitinu verður skylt að sinna vegna tilmæla fjölmiðlanefndar, gangi frumvarpið óbreytt fram. Verður nú vikið nánar að umfangi og kostnaðarmati vegna slíkra rannsókna.

2. Heimildir til breytinga á skipulagi fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði byggja á flóknu mati og eru kostnaðarsamar.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að með nýrri 62. gr a. fjölmiðlalaga verði Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns. Slíkar aðgerðir geta m.a. falið í sér uppskiptingu fyrirtækja.

Þessi heimild kemur til viðbótar c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sem heimilar eftirlitinu að grípa til aðgerða gagnvart aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Sú heimild var fest í lög á síðasta ári, sbr. lög nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnilögum.

Í byrjun þessa árs gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal nr. 2/2012, *Markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins*. Þar er að finna ítarlega umfjöllun um það hvernig Samkeppniseftirlitið áformar að beita fyrrgreindri heimild í 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Undanfari slíkrar beitingar eru ítarlegar rannsóknir á markaðnum, sem Samkeppniseftirlitið mun framkvæma. Í umræðuskjalinu er gerð grein fyrir því hvað felist í slíkri markaðsrannsókn, hvernig ákvörðun um hana er tekin, ferli við markaðsrannsókn og efni hennar. Byggja þessi áform á breskri fyrirmynd vegna hliðstæðra heimilda. Umræðuskjalið er meðfylgjandi.

Í umræðuskjalinu kemur fram (29. málsg.) að Samkeppniseftirlitið geri ráð fyrir að verja í markaðsrannsóknir tilteknum hluta fjárheimilda sinna á ári, í hlutfalli við upphaflega fjárheimild sem ákveðin var vegna hinnar nýju heimildar, en fjárheimild vegna þessara rannsókna nemur um 30 m.kr. á ári. Jafnframt kemur fram að miðað við þessar fjárheimildir geri Samkeppniseftirlitið ráð fyrir að ekki verði meira en ein markaðsrannsókn í gangi á hverjum tíma, nema frekari fjárheimildir komi til. Hver markaðsrannsókn taki að jafnaði um tvö ár. Samkeppniseftirlitið gerir því ráð fyrir að kostnaður vegna einnar markaðsrannsóknar hlaupi á tugum milljóna og að ekki sé óraunhæft að áætla að ein slík rannsókn sem leiðir til íhlutunar **kosti um 60 m.kr.**

Ætla verður að rannsókn á grundvelli nýrrar 62. gr. a í fjölmiðlalögum, sbr. 11. gr frumvarpsins, geti jafnvel orðið dýrari, vegna þess flókna fjölmiðlaréttarlega mats sem fara þarf fram samhliða samkeppnisréttarlegu mati. Hér ber að taka fram að kostnaður vegna mála ræðst af ýmsum þáttum, s.s. umfangi rannsókna og viðbrögðum þeirra sem rannsóknin beinist að. Sé byggt á reynslu úr starfi Samkeppniseftirlitsins er hins vegar ljóst að kostnaður við ítarlega rannsókn, þar sem breytingar á skipulagi koma til áiita, hlaupa á mörgum tugum milljóna.



3. Skylda SE til að verða við tilmælum fjölmiðlanefndar um rannsókn skerðir sjálfstæði eftirlitsins. Tryggja verður fyrirfram viðeigandi fjárheimildir

Vekja verður sérstaka athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitinu sé skylt að verða við tilmælum fjölmiðlanefndar um athuganir skv. fyrirhugaðri 62. gr. a fjölmiðlalaga. Hér er því um að ræða veigamikið frávik frá þeirri meginreglu að Samkeppniseftirlitið meti sjálft hvernig tíma þess og fjárheimildum er ráðstafað, sbr. 8. gr. samkeppnislaga.

Þessi undantekning frá sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins er óheppileg og rýrir sjálfstæði Samkeppniseftirlitisins og möguleika þess til að taka ákvörðun um það í hvaða viðfangsefni þess eru mikilvægust hverju sinni. Óbreytt skipar ákvæðið rannsóknnum á fjölmiðlamarkaði skör hærra en t.d. rannsókn á alvarlegu ólögmatu samráði á mikilvægum neytendamarkaði, óháð mati á alvarleika máls.

Frumvarpið gerir nánar tiltekið ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd geti með tilmælum um rannsókn ráðstafað stórum hluta af allt að tveggja ára fjárheimildum Samkeppniseftirlitsins. Þannig jafngildir rannsókn sem kostar 70 m.kr. eða tæplega þriðjungu af núgildandi fjárheimildum Samkeppniseftirlitsins á einu ári.

Augljóst er samkvæmt framangreindu að slík tilmæli fjölmiðlanefndar myndu kollvarpa öðrum brýnum verkefnum Samkeppniseftirlitsins. Í þessu samhengi er óhjákvæmilegt að taka fram að málum í vinnslu í lok síðasta árs hafði fjölgað um 80% frá hrúni á meðan fjárheimildir lækkuðu um 8% að raungildi á sama tímabili. Á liðnum árum hefur fjárveitingarvaldið horft framhjá ítrekuðum beiðnum Samkeppniseftirlitsins um auknar fjárheimildir til þess að efla eftirlit og hraða með því endurreisn atvinnulífsins.

4. Niðurstaða og tillögur

Með hliðsjón af framangreindu er Samkeppniseftirlitið sammála þeirri aðferðarfræði sem frumvarpið byggir á til þess að sporna við óæskilegri samþjöppun á fjölmiðlamarkaði.

Samkeppniseftirlitið leggst hins vegar eindregið gegn samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir, enda byggir það á þeirri forsendu að enginn kostnaður verði af framkvæmd breyttra fjölmiðlalaga. Þar að auki stofnar ákvæði nýrrar 62. gr. a (11. gr. frumvarpsins) sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins og möguleikum þess til að sinna öðrum verkefnum í voða.

Samkeppniseftirlitið telur því að samþykkt frumvarpsins geti ekki komið til álita án breytinga, sem gera eftirlitinu kleift að meta áfram forgangsröðun verkefna, líkt og í núgildandi lögum.

Einnig verði eftirlitinu tryggðar auknar fjárheimildir sem jafngilda 1,5 stöðugildum til þess að byggja upp og viðhalda þekkingu á fjölmiðlarétti og sinna auknu samrunaefntirliti. Jafnframt verði Samkeppniseftirlitinu tryggðar fjárveitingar til að standa straum af kostnaði eftirlitsins við rannsóknir á grundvelli fyrirhugaðrar 62. gr. a fjölmiðlalaga og beitingu úrræða til breytinga á skipulagi á fjölmiðlamarkaði.



Með öllu framangreindu verði tryggt að fjölmiðlanefnd geti ekki með tilmælum sínum kollvarpað öðrum verkefnum eftirlitsins. Vegna þessa leggur Samkeppniseftirlitið til að 2. málslíður 2. mgr. 62. gr. a verði svohljóðandi:

„Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi skal það kappkosta að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar, að teknu tilliti til þess svigrúms sem það hefur til að standa straum af kostnaði við rannsóknina.“

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Sonja Bjarnadóttir

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. maí 2012
UB: /4.1.1

Efni: Frumvarp til laga um fjölmiðla (eignarhald, ábyrgðarmenn o.fl., EES-reglur) 599. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 25. apríl, þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna, um ofangreint frumvarp. Að gefnu tilefni vill umboðsmaður barna nýta þetta tækifæri til að koma eftirfarandi ábendingu á framfæri:

Umboðsmanni barna hafa borist fjölmörg erindi sem varða netið. Sérstaklega áberandi eru mál sem varða meiðandi myndir og umfjöllun af íslenskum börnum og ungmönnum. Lítið virðist hafa vera hægt að gera til að bregðast við þessu. Reynsla embættisins sýnir að þörf er á frekari úrræðum til að bregðast við vandanum.

Í 4. mgr. 28. gr. fjölmiðlalaganna er fjallað um aðrar fjölmiðlaveitur og þar er væntanlega verið að fjalla m.a. um netið. Umboðsmanni barna þykir miður að skv. g. lið 1. mgr. 54. gr. og h. lið 1. mgr. 56. gr. fjölmiðlalaga er ekki hægt að refsa fyrir brot á 4. mgr. 28. gr. laganna. Umboðsmaður barna telur rétt að þeir sem miðla efni á netinu myndu einnig falla undir 54. og 56. gr. eins og útvarp og sjónvarp enda er netið sá miðill sem börn og unglingar virðast nota mest. Umboðsmaður hvetur allsherjar- og menntamálanefnd að takan ofangreint til skoðunar og stuðla að vernd barna að þessu leyti með öllum tiltækum ráðum.

Virðingarfyllst,

Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna

Skrifstofa umboðsmanns barna

Laugavegi 13, 2.hæð
101 Reykjavík, Ísland
Sími: 552 8999
Gjaldfrjálst númer: 800 5999
Heimasíða: www.barn.is
Netfang: ub@barn.is

Þessi tölvupóstur og viðhengi hans gætu innihaldið trúnaðarupplýsingar eingöngu ætlaðar þeim sem hann er stílaður á.

Alþingi
Erindi nr. P 140/2395
komudagur 11.5.2012



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndarvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
b/t. Selmu Hafliðadóttur
nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2012.

Efni: Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið og frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (748. og 599. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreind frumvörp, sem fela í sér umtalsverðar breytingar á rekstrarumhverfi fjölmiðla.

Viðskiptaráð hefur í áráraðir ítrekað mikilvægi þess að starfsemi RÚV verði settar þröngar skorður til að dregið sé úr samkeppniskandi áhrifum félagsins á fjölmiðlamarkaði. Ítarlega var farið yfir þau áhrif í áliti Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2008 (nr. 4/2008), en þar var m.a. bent á að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði væri veigamikil ástæða þess að ekki væru fleiri öflugar sjónarvarpsstöðvar hér á landi og eignarhald þeirra ekki dreifðara en raun ber vitni.

Samkvæmt greinargerðum frumvarpanna virðist sem tilgangur þeirra sé m.a. sá að koma til móts við ofangreint, t.a.m. með því að takmarka svigrúm RÚV á auglýsingamarkaði með styttri auglýsingatíma. Eins og bent hefur verið á er sú takmörkun að mestu til málamynda þar sem meðalnýting auglýsingatíma hjá RÚV er langt undir mörkum frumvarpsins.¹ Áhrif frumvarpsins í þá átt að efla samkeppni eru því óveruleg. Þvert á móti er svigrúm RÚV til auglýsingasölu aukið til muna með frumvarpinu, en verði það samþykkt fellur brott það bann sem félagið býr nú við hvað varðar auglýsingar á vefsíðu sinni.

Þá er hlutverk RÚV víkkað umtalsvert með frumvarpinu og má þar einna helst vísa til 3. tl. 1. mgr. 3. gr 748. þingmáls þar sem skilgreint „fjölmiðlaefni“ er túlkað afar rúmt. Á það hefur verið bent að þessi skilgreining standist var kröfur EES-samningsins um skýrt og afmarkað hlutverk fjölmiðils í almannabágu og vísast þar einna helst til ríkisstyrkjareglna samningsins.² Í ofanálag verður RÚV gert heimilt að setja eigin reglur varðandi tiltekin viðskiptaboð, þ.e. í tilvikum „iburðamikilla dagskrárliða eða eigin framleiðslu“, sem eru lítt skilgreindir í greinargerð frumvarpsins.

Ásamt því að styrkja í raun stöðu RÚV á auglýsingamarkaði er Samkeppniseftirlitinu veittar heimildir umfram samkeppnislög til íhlutunar í rekstri fjölmiðlafyrirtækja (599. mál). Er aukið við nýlega heimild til uppskiptingar fyrirtækja sem og samrunaefniritlit Samkeppniseftirlitsins þar sem eftirlitinu er gert fært að beita umræddum ákvæðum til að vernda „fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum.“ Ítarlega er rætt í greinargerð frumvarpsins um ástæður að baki þessum heimildum Samkeppniseftirlitsins þó verulega skorti á að auðkenna þau ríki þar sem sambærilegum heimildum er til að dreifa. Undirritaður telur afar hæpið að innleiða hér löggjöf umfram það sem gengur og gerist í samanburðarríkjum á meðan sýnt er að takmarkaður vilji er til að fara að ábendingum Samkeppniseftirlitsins, sem byggja á núgildandi lagaramma. Litið til sögunnar verður ekki undan því komist að álykta annað en að þessum heimildum verði öðru fremur beint að einkareknum fjölmiðlafyrirtækjum.

Þegar öllu er á botninn hvolft er RÚV eini ríkismiðillinn á Norðurlöndunum sem bæði hefur tekjur af skatti og sölu auglýsinga, sem hafa aukist verulega á undanförunum misserum³. Þátttaka félagsins á

¹ Sjá m.a. [hér](#).

² Sjá m.a. [hér](#).

³ Sbr. ársreikning 2011 og árslytareikning og síðasta birta árslytareikning Ríkisútvarpsins ohf, sjá [hér](#).

auglýsingamarkaði hefur haft í för með sér umtalsverð samkeppnishamlandi áhrif og frumvörp þessi gera lítið til að létta álögur á skattgreiðendur eða bæta samkeppni á fjölmiðlamarkaði. Er það í takti við fyrri breytingar á lögum um Ríkisútvarpið. Þó má finna einn ljósan punkt í þessum frumvörpum og er það setning í greinargerð annars þeirra (599. mál), sem hljóðar svo: „Áréttað skal að eðli málsins samkvæmt gilda samkeppnislög að fullu um starfsemi fjölmiðla á sama hátt og annarrar atvinnustarfsemi í landinu. Hér er aðeins um sértækar viðbótarheimildir að ræða.“ Nú þurfa bara raunverulegar aðgerðir að fylgja orðum og fyrsta skrefið væri að taka alfarið fyrir þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði.

Viðskiptaráð leggur til að frumvörpin nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Aðstoðarframkvæmdastjóri
Viðskiptaráð Íslands