

23. kafli

Dómskerfi og grundvallarréttindi

- *Tjáningarfrelsi að meðtöldu frelsi og fjölhyggju / fjölraði¹ fjölmiðla*

72. Vinsamlegast leggið fram upplýsingar um útfærslu og setningu laga til að efla tjáningarfrelsi og upplýsingafrelsi almennt og sér í lagi frelsi og fjölhyggju / fjölraði fjölmiðla. Greinið vinsamlegast ítarlega frá ráðstöfunum sem ætlað er að koma í veg fyrir hömlur á ofangreindu frelsi.

Skoðanafrelsi og tjáningarfrelsi er verndað með 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum.

Í fyrstu málsgrein 73. gr. er kveðið á um að allir séu frjálssir skoðana sinna og sannfæringar. Í annarri málsgrein segir að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verði hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða. Í þriðju málsgrein segir að tjáningarfrelsi megi aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

73. gr. stjórnarskrárinnar var orðuð með sérstöku tilliti til 10. gr. Evrópusáttmálans um verndun mannréttinda og mannfrelsis og 19. gr. Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Skorður við tjáningarfrelsi er að finna í íslenskri löggjöf og verða þær að hlíta þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 73. gr. og 2. tölul. 10. gr. Evrópusáttmálans um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Í samræmi við það verða lög að mæla fyrir um skorðurnar, þær verða að hafa réttmætan tilgang og nauðsyn beri til þeirra í lýðræðislegu þjóðfélagi. Þau markmið sem 3. mgr. 73. gr. kveður á um að geti réttlætt skorður eru: allsherjarregla eða öryggi ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra. Skorður á þessum grundvelli endurspeglast frekar í almennri löggjöf.

Sem dæmi um skorður, sem beinast að því að vernda réttindi annarra, er í 229 gr. almennu hegningarlaganna mælt fyrir um að hver sem skýri opinberlega frá einkamálefnum annars manns, án þess að nægar ástæður séu fyrir hendi er réttlæti verknaðinn, skuli sæta sektum eða fangelsi allt að 1 ári. Í a-lið 233. gr. almennu hegningarlaganna er mælt fyrir um að hver, sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Samkvæmt 234 gr. skal hver, sem meiðir æru annars manns með móðgun í orðum eða athöfnum og hver sem ber slíkt út, sæta sektum eða fangelsi allt að 1 ári. Í 235 gr. segir að drótti maður að öðrum manni einhverju því, sem verða myndi virðingu hans til hnekkis, eða beri slíka aðdróttun út, þá varði það sektum eða fangelsi allt að 1 ári. Í 236 gr. segir að sé ærumeiðandi aðdróttun höfð í frammi eða borin út gegn betri vitund, þá varði það fangelsi allt að 2 árum. Sé aðdróttun birt eða borin út opinberlega, enda þótt sakaráberi hafi

¹ Í þessari spurningu er spurt m.a. um „pluralism“. Í fjölmiðlafrumvarpinu 2009 er orðið „fjölraði“ þýtt í enskri útgáfu sem „pluralism“ en í hugtakasafni utanríkisráðuneytisins er orðið þýtt sem „fjölhyggja“.

ekki haft sennilega ástæðu til að halda hana rétta, þá varði það sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

Yfirgripsmikill fordæmisréttur hefur komist á og takast þar íslenskir dómstólar á við að leita jafnvægis milli tjáningarfrelsis annars vegar og friðhelgi einkalífs hins vegar. Hafa dómstólar beitt meginreglum Mannréttindadómstóls Evrópu að því er þetta varðar. Í samræmi við það hafa þeir staðfest rýmra tjáningarfrelsi á vettvangi stjórn málaumræðu og umræðu um almannaheill og að skorður megi ekki grafa undan þeim frjálsu skoðanaskiptum og skiptum á upplýsingum sem eru lýðræðinu nauðsyn. Hafa þeir enn fremur staðfest það hlutverk fjölmiða að veita upplýsingar innan lýðræðislegs þjóðfélags um málefni sem snerta almenning. Dæmi um þetta er að finna í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1. júní 2006, máli nr. 541/2005. Niðurstaða þess máls varð efni í kærú til Mannréttindadómstóls Evrópu. Í nýlegri ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 16. júní 2009 í máli Jónínu Benediktsdóttur gegn Íslandi nr. 38079/06 staðfesti Mannréttindadómstóllinn að ekkert benti til þess að íslenska ríkið hefði farið út fyrir það svigrúm sem því ber og ekki gætt sanngjarns jafnvægis milli tjáningarfrelsis [viðkomandi] dagblaðs skv. 10. gr. og réttar kæranda til friðhelgi einkalífs og bréfaskipta skv. 8. gr. Var því þeirri staðhæfingu kæranda hafnað að ríkið hefði vanrækt að vernda friðhelgi einkalífs hennar og var kærán lýst ótæk til meðferðar.

Skorður sem hafa að markmiði vernd siðgæðis er að finna í 210. gr. almennu hegningarlaganna, en þar segir að ef klám birtist á prenti, skuli sá, sem ábyrgð ber á birtingu þess eftir prentlögum, sæta sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum. Sömu refsingu varðar það að búa til eða flytja inn í útbreiðsluskyni, selja, útbýta eða dreifa á annan hátt út klámritum, klámmyndum eða öðrum slíkum hlutum, eða hafa þá opinberlega til sýnis, svo og að efna til opinbers fyrirlestrar, eða leiks, sem er ósiðlegur á sama hátt. Sérstök ákvæði hafa að markmiði verndun barna. Þegar klámefni sýnir börn á kynferðislegan eða klámfenginn hátt getur refsing orðið fangelsi allt að 2 árum. Það varðar enn fremur sömu refsingu, að láta af hendi við unglínga, yngri en 18 ára, klámrit, klámmyndir eða aðra slíka hluti. Hver sem flytur inn, aflar sér eða öðrum, eða hefur í vörslu sinni ljósmyndir, kvikmyndir eða sambærilega hluti sem sýna börn á kynferðislegan eða klámfenginn hátt skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum ef brot er stórfellt. Sömu refsingu varðar að flytja inn eða hafa í vörslu sinni ljósmyndir, kvikmyndir eða sambærilega hluti sem sýna börn í kynferðisathöfnum með dýrum eða nota hluti á klámfenginn hátt.

Um fjölmiðla eru sérstök lög um prentarétt nr. 57/1956. Í lögnum eru sett fram ýmis skilyrði um birtingu prentefnis. Er þar ákvæði um að útgefandi rits, sem prentað er í landinu, skuli nafngreina sig á hverju eintaki þess. Einnig skuli nafngreina ritstjóra ritsins og geta þess er annast prentun. Útgefandi og ritstjóri skuli hafa lögheimili í landinu og megi draga þá til ábyrgðar á því sem birt er í blaði. Verið er að endurskoða þessa löggjöf í því skyni að færa hana til aukins samræmis við þróun undanfarinna áratuga.

Sérstaka reglu er bannar erlendum sendiráðum að gefa út blöð á Íslandi er að finna í lögum nr. 62/1978 um bann við fjárhagslegum stuðningi erlendra aðila við íslenska stjórn málaflokka og blaðaútgáfu erlendra sendiráða á Íslandi.

Í IV. kafla útvarpslaganna nr. 53/2000 eru ákvæði um skyldur útvarpsstöðva, meðal annars um lýðræðislegar grundvallarreglur, andsvarsrétt, kærur vegna þeirra ákvæða, skyldur vegna almannaheilla og vernd barna.

- a) Lýðræðislegar grundvallarreglur (9. gr.): „Útvarpsstöðvar skulu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. Þeim ber að virða tjáningarfrelsi og stuðla að því að fram komi í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Þó skal útvarpsstöð, sem fengið hefur útvarpsleyfi í þeim yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað, vera óskyld að flytja dagskrárefni sem gengur í berhöggi við stefnu stöðvarinnar.“
- b) Andsvarsréttur (11. gr.): „Þeir aðilar, einstaklingar, félög eða stofnanir, sem telja að lögmætir hagsmunir þeirra, einkum orðspor og mannorð, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í útvarpsdagskrá, hafa rétt til andsvara á viðkomandi útvarpsstöð eða til annarra jafngildra úrræða. Andsvör skulu send út innan hæfilegs tíma frá því að rök voru færð fyrir beiðninni og á þeim tíma og með þeim hætti sem hæfir þeirri útsendingu er beiðnin tekur til.“
- c) Kærur vegna fyrrnefndra ákvæða (12. gr.): „Telji einhverjir að útvarpsstöð hafi ekki uppfyllt skilyrði 9. og 11. gr. gagnvart þeim og þeim er synjað um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá á þann hátt sem þeir vilja við una geta þeir lagt málið fyrir útvarpsréttarnefnd.“
- d) Skyldur vegna almannaheilla (13. gr.): „Skyld er útvarpsstöð að láta lesa endurgjaldslaust tilkynningar frá almannavörnum, löggæslu, slysavarnafélögum eða hjálparsevitum og gera hlé á dagskrá ef brýna nauðsyn ber til og almannaheill krefst.“
- e) Vernd barna gegn óheimilu dagskrárefni (14. gr.): „Sjónvarpsstöðvum er óheimilt að senda út dagskrárefni, þar á meðal auglýsingar, sem gæti haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi dagskrárefni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi, á þeim dagskrártíma sem hætta er á að börn sjái viðkomandi efni.“

Dagskrárefni, sem ekki er talið við hæfi barna, sbr. 1. mgr., skal jafnframt einungis sýnt á þann hátt að tryggt sé með tæknilegum ráðstöfunum að börn á því svæði er útsendingin nær til muni ekki að öðru jöfnu heyra eða sjá slíkar útsendingar. Þegar slíkt dagskrárefni er sent út skal fara á undan því munnleg viðvörðun eða það auðkennt með sjónrænu merki allan þann tíma sem útsendingin stendur yfir.“

Samkvæmt ákvæði í 2. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 er vitni óheimilt án leyfis þess sem í hlut á að svara spurningum um hver sé höfundur eða heimildarmaður að riti, grein, frásögn eða tilkynningu sem hefur birst án þess að hann væri nafngreindur, ef vitnið ber ábyrgð að lögum á efni prentaðs rits eða öðru efni sem birtist opinberlega eða það hefur öðlast vitneskju um höfund eða heimildarmann í starfi hjá ábyrgðarmanni. Nú telur dómari að vitnisburður geti ráðið úrslitum um niðurstöðu máls og getur hann þá þrátt fyrir hið fyrrnefnda ákveðið að vitni skuli svara spurningum um tiltekin atriði, enda séu ríkari hagsmunir af því að spurningunum verði svarað en trúnaði haldið, sbr. 3. mgr. 119. gr. Svipað ákvæði er að finna í 53. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, en heimild dómara til að

skylda vitni til að svara spurningum sem því bæri annars ekki skylda til að svara samkvæmt ákvæðinu gildir ekki um að nafngreina höfund eða heimildarmann að riti, grein, frásögn eða tilkynningu.

73. Vinsamlegast lýsið fjölmiðlaflórunni (ritmiðlum og hljóð- og myndmiðlunargeiranum). Hvernig er fjármögnun hljóð- og myndmiðla háttáð? Er til eftirlitsaðili fyrir (hljóð- og mynd)miðla og sé svo, hvernig starfar hann? Hefur tillit verið tekið til tilmæla sérfræðinga frá Evrópuráðinu og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) við gerð frumvarpa um lög á sviði fjölmiðla? Samræmist fjölmiðlalöggjöfin evrópskum viðmiðum?

Fjölmiðlaflóran:

a. Fréttablöð

Meðal Norðurlandanna og á alþjóðavísu er íslenski fréttablaðamarkaðurinn sér á parti. Samkvæmt nýjustu alþjóðlegu samanburðartölum tók dagleg heildarútbreiðsla (gegn gjaldi og gjaldfrjálst) undir sig stökk, úr 91.000 eintökum árið 2001 í 285.000 eintök árið 2007. Þessi vöxtur stafar einungis af tilkomu ókeypis dagblaða á markaðnum. Aftur á móti hafa áskriftardagblöðin átt í erfiðleikum um langa hríð því sala fréttablaða hefur farið dvínandi síðan snemma á tíunda áratug síðustu aldar. Efnahagssamdrátturinn frá því árið 2008 hefur ekki látið dagblaðamarkaðinn ósnortinn. Dagblöðum hefur fækkað úr fimm í þrjú, tvö blöð sem greitt er fyrir og eitt ókeypis blað sem borið er í heimahús.

Algennt er að farið sé á vefsetur dagblaða: sex af hverjum tíu á aldrinum 12-80 ára sækja daglega vef Morgunblaðsins, www.mbl.is, og þrír til fjórir af hverjum tíu sækja www.visir.is, sameiginlegt vefsetur Fréttablaðsins og annarra miðla innan samstæðunnar 365 miðla ehf. Hafa þessi vefsetur verið mest sóttu vefsetrin um árabil samkvæmt samræmdri vefmælingu. Ritstjórnirnar vinna samhliða og að nokkru leyti óháð fréttastofum prentútgáfunnar. Flest vikublöð eru einnig virk á vefnum. Vefsetur dagblaðanna eru fyrst og fremst fjármögnuð með sölu auglýsingarýmis, því notendur hafa verið tregir til að greiða fyrir fjölmiðlaefni á netinu.

Sem stendur koma tuttugu blöð á Íslandi út sjaldnar en daglega og koma þau öll út vikulega. Níu blaðanna eru seld en ellefu er dreift án endurgjalds. Öll blöðin, bæði þau sem greitt er fyrir og þau sem eru ókeypis, eru landshluta-, héraðs- og bæjarblöð, utan eitt blað á sviði viðskipta, Viðskiptablaðið, sem greitt er fyrir og sem Fiskifréttir, vikulegar fregnir af sjósókn, hafa nú verið felldar inn í. Flest héraðs- og bæjarblöð eru lítil, á bilinu 4 til 24 blaðsíður, að meðaltali 10 blaðsíður. Þau eru ýmist í svokölluðu götublaðabroti (tabloid) eða minni og er útbreiðsla margra þeirra afar takmörkuð. Útbreiðslan er nokkuð breytileg, frá u.þ.b. 13.000 eintökum allt niður í 300 eintök, að meðaltali um 3.400 eintök.

Fjárhagslega er fréttablaðageirinn stærsti fjölmiðlageiri Íslands. Árið 2007 numu tekjur (sala og auglýsingar) samtals 96,3 milljónum evra. Hlutfallsleg dreifing dagblaðatekna milli dagblaða og annarra blaða hefur verið nokkuð stöðug í árunna rás og hafa dagblöð verið með u.þ.b. 85-90 % heildartölunnar.

Síðan ókeypis dagblöðum var hleypt af stokkunum árið 2001 hafa auglýsingatekjur dagblaðanna aukist verulega. Auglýsendur hafa tekið ókeypis dagblöðunum fagnandi sem nýjum auglýsingavettvangi er kemur fyrir sjónir margra gegn samkeppnishæfum tilkostnaði. Árið 2007 voru 82 % tekna fréttablaða af auglýsingum, og hafði hlutfallið hækkað úr 63 % árið 2000.

b. Tímarit

Á íslenska tímaritamarkaðnum er eitt ráðandi útgáfufyrirtæki, Birtingur útgáfufélag ehf. og nokkrir smáir og sjálfstæðir útgefendur. Fjölbreytt úrval á markaðnum dylur að miklu leyti samþjöppun tímaritaiðnaðarins. Eins og stendur eru á tímaritamarkaðnum, þ.e. tímarit um almenn málefni og sérefni, u.þ.b. 15-20 titlar sem gefnir eru út á vikulega til ársfjórðungslega. Sumir titlanna eru eftirlíkingar fyrirmynda eða eiga sér hliðstæður á Norðurlöndunum og annars staðar.

Mörg tímarit eru kynnt á vefnum. Þau vefsetur bjóða lesendum yfirleitt ekki upp á neitt efni á netinu annað en „kitlur“ sem ætlað er að kveikja áhuga á nýjasta eintaki tímaritsins. Að mörgu leyti eru vefsetur þessi lítið annað en útstillingargluggar fyrir prentuðu útgáfuna. Undanfarin ár hefur borið æ meira á nýju „afbrigði“ tímarita á markaðnum, nefnilega tímaritum sem dreift er endurgjaldslaust í búðum, söluturnum o.s.frv. Flest mótast tímarit þessi af verslunarsjónarmiðum, enda eru þau alfarið fjármögnuð með auglýsingatekjum.

c. Hljóðvarp

Um bæði hlustun og tekjur skiptist íslenski hljóðvarpsmarkaðurinn nokkuð jafnt milli almannaútvarpsins Ríkisútvarpsins (RÚV) og einkafyrirtækisins 365 miðla ehf. Eignarhald hljóðvarpsstöðva er að öllu leyti í íslenskum höndum. Eins og stendur útvarpa nú 22 innlendar FM-útvarpsstöðvar, auk allmargra skóla/æskulýðsstöðva. Fjórar stöðvanna senda út á landsvísu. Hljóðvarpsmarkaðurinn er hverfull og koma margar stöðvar inn á markaðinn og margar hætta rekstri að nokkrum tíma liðnum. Ekki hefur nema fáeinum stöðvum tekist að ávinna sér trausta stöðu á markaði síðan 1986, þegar einkaréttur almannaútvarpsins, RÚV, til útsendinga hljóðvarps og sjónvarps var afnuminn og einkafyrirtækjum var leyft að hasla sér völl á markaði. RÚV sendir nú um stundir út á tveim alhliða stöðvum á landsvísu, Rás 1 og Rás 2. Sendir hvor um sig út á bilinu 18 til 24 klukkustunda fjölbreytta dagskrá dag hvern. Til að rækja skyldur sínar sem útvarp í almannapágu starfrækir RÚV einnig þrjár svæðisútvarpsstöðvar, er senda út nokkrar klukkustundir á dag í miðri viku. Allar stöðvarnar senda út á FM. Þær stöðvar sem senda út á landsvísu eru enn fremur fánlegar í beinni útsendingu um Netið. RÚV sendir einnig út blandaða dagskrá Rásar 1 og Rásar 2 með langbylgju á svæðum þar sem móttaka FM útsendinga gengur erfiðlega.

Sem stendur [nóvember 2009] er sent út á 16 einkareknum FM hljóðvarpsrásum. Bylgjan var sú fyrsta og hefur verið langlífasta einkarekna hljóðvarpsstöðin, en hún var stofnsett strax árið 1986, aðeins fáeinum mánuðum eftir að einkaréttur RÚV var afnuminn. Sendir stöðin út fréttir, spjallþætti og tónlist á landsvísu. Burtséð frá Bylgjunni og tónlistarstöðinni FM 95.7, sem einnig sendir út á landsvísu, eru flestar aðrar stöðvar nánast á landsvísu og ná til u.þ.b. tveggja þriðju landsmanna með FM. Flestar stöðvar senda út beint á Netinu og má því hlusta á þær alls staðar. Efnisval flestra einkareknu stöðvanna er aðallega dægurtónlist, frá

útvarpsvænni dægurtónlist til nútímarokks, teknó o.s.frv. Aðrar stöðvar senda út tal- og innhringidagskrá, játningaþætti (e. confessional programmes) o.s.frv. Flestar stöðvar útvarpa allan sólarhringinn. Sex stöðvanna eru í eigu 365 miðla ehf. Aðrar stöðvar eru reknar af litlum sjálfstæðum fyrirtækjum eða í tengslum við samtök og trúflokka.

Samkvæmt fjarskiptaáætlun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis fyrir árin 2005-2010 verður stafrænt hljóðvarp orðið öllum landmönnum aðgengilegt um gervihnött árið 2010. Enn sem komið er hefur stafræna útvarpsbyltingin farið rólega af stað.

Frá stofnun árið 1930 hefur almannaútvarpið, RÚV, verið fjármagnað með afnotagjöldum og tilkynninga- og auglýsingatekjum. Því er einnig heimilt að þiggja kostun dagskrárliða. Flatt gjald, sem lagt er á alla skattgreiðendur, leysti afnotagjaldið af hólmi 1. janúar 2009. Einkarekið hljóðvarp heyrir undir Útvarpsréttarnefnd, sem veitir leyfi til útsendinga og hefur almennt eftirlit með einkarekna útvarpsgeiranum. Einkareknum hljóð- og sjónvarpsstöðvum er heimilt að hafa tekjur af áskrift, auglýsingum og kostun.

Í tekjum talið er hljóðvarp minnst hinna hefðbundnu fjölmiðla (fréttablaða, sjónvarps og hljóðvarps). Veltir hljóðvarpsmarkaðurinn tíunda hluta heildarveltu fjölmiðla. Hljóðvarpstekjur (afnotagjöld, auglýsingar og kostun) voru alls 24,8 milljónir evra árið 2007. Nam hlutur RÚV 66 % af heildar hljóðvarpsmarkaðnum. Árið 2007 runnu til hljóðvarps um 12 % heildarauglýsingatekna fjölmiðla (þ.e. tekna af öllum fréttablöðum, hljóðvarpi, sjónvarpi, myndböndum og -diskum og kvikmyndahúsum). Hlutur einkarekinna stöðva af auglýsingatekjum hljóðvarps að kostun meðtalinni var 58 %. Tveir þriðju tekna hljóðvarps RÚV voru afnotagjöld og þriðjungur var tekjur af sölu auglýsingartíma, að kostun meðtalinni. Flestum Íslendingum er útvarpshlustun ómissandi hluti daglegrar fjölmiðlaneyslu. Dag hvern hlusta ný af hverjum tíu Íslendingum á aldrinum 12-80 ára á hljóðvarp og að meðaltali hlustar fólk á útvarp í nærri fjórar klukkustundir (snemma árs 2009)². Markaðurinn er tiltölulega samþjappaður að eignarhaldi, hlustun og tekjum. Tveir aðilar eru ríkjandi: almannaútvarpsfélagið, RÚV, og 365 miðlar. Markaðshlutdeild þeirra tveggja RÚV-stöðva sem sendar eru út á landsvísu nemur 57 prósentum, en 365 miðlar náðu 43 prósentum í sinn hlut.

d. Sjónvarp

Ísland varð einna síðast Evrópuríkja til að hleypa af stokkunum ríkissjónvarpi árið 1966. RÚV hafði einkarétt til útsendinga hljóð- og sjónvarps til ársloka 1985, en þá tóku gildi ný útvarpslög. Skiptist sjónvarpsmarkaðurinn nú milli þriggja meginaðila, almannaútvarpsins, RÚV, hinna einkareknu 365 miðla ehf. og Skjárins miðla ehf. Eignarhald sjónvarpsstöðva er alfarið í íslenskum höndum. Nú orðið bjóðast ný innlendar sjónvarpsrásir auk ofgnóttar erlendra gervihnattarása sem endurvarpað er um breiðband eða um loft á jörðu niðri og er u.þ.b. þriðjungur heimila landsins áskrifendur. Sjónvarpstæki eru komin inn á svo til öll heimili og meira en helmingur heimila hefur fleiri en eitt sjónvarpstæki. Ellefu prósent heimila hafa eigið parabólulofnet sem veitir þeim beinan aðgang að sjónvarpi um gervihnetti.

² Útvarpshlustun er hins vegar breytileg eftir kyni og aldri. Karlar eru áfjáðari hlustendur en konur og hljóðvarpshlustun eykst með aldri. Samkvæmt könnun frá því í september 2007 hlusta 70 % hlustenda á útvarpið í bílnum og með hefðbundnum útvarpstækjum heima og í vinnunni; 20 % stilla á útvarp á Netinu og 10 % hlusta með sjónvarpstækjum sínum.

RÚV-sjónvarp er sjónvarpsstöð með frjálsan aðgang sem er skylt að bjóða upp á fjölbreytt dagskrárúrval. Stöðin sendir út u.þ.b. fjórtán klukkustunda fjölbreytta dagskrá dag hvern og eru nálega 40 prósent hennar framleidd innanlands. Hluti dagskrár RÚV-sjónvarps er einnig fáanlegur á netinu, annað hvort með samtímis útsendingu eða streymi. Nýlega hóf RÚV gervihnattaútsendingar sem ætlaðar eru fiskiflotanum á djúpmiðum. RÚV er sjálfstætt hlutafélag í ríkiseigu. Tengsl félagsins við eiganda þess heyrir undir sérstakan samning, samninginn um útvarpsþjónustu Ríkisútvarpsins ohf. í almannabágu. Samkvæmt honum þarf að uppfylla ákveðnar skyldur og er ein hin mikilvægasta sú að hlutfall innlendra dagskrárliða á kjörtíma, á milli kl. 19.00 og 23.00, á að aukast úr 40% árið 2005 í 65% við lok samningstímans árið 2012.

Á einkarekna sjónvarpsmarkaðnum gefst nú áhorfendum á Íslandi kostur á átta innlendum sjónvarpsstöðvum; á landsvísu, nánast á landsvísu og staðarstöðvum. Fjórar stöðvanna eru í eigu dótturfyrirtækis 365 miðla ehf. Allar eru þær áskriftarstöðvar og eru aðgengilegar á landsvísu eða því sem næst. Áskriftargrunnur Stöðvar 2 er 45.000-50.000 áskrifendur. Allt að 20.000 heimili eru áskrifendur íþróttarása Sýnar. Talsvert færri eru áskrifendur að öðrum stöðvum.

Skjárinn miðlar ehf. starfrækir á landsvísu alhliða og gjaldfrjálsu rásina Skjá 1. Er sú stöð helsti keppinautur RÚV-sjónvarps og Stöðvar 2. Aðrar einkareknar stöðvar eru kristileg bókstafstrúarstöð, spjallsjónvarp og tvær staðarstöðvar. Frá upphafi hefur almannasjónvarpið, RÚV-sjónvarp, verið fjármagnað með afnotagjöldum og tilkynninga- og auglýsingatekjum. RÚV er einnig heimilt að þiggja kostun dagskrárliða. Einkarekið sjónvarp heyrir undir Útvarpsréttarnefnd, sem veitir leyfi til útsendinga og hefur almennt eftirlit með einkarekna sjónvarpsgeiranum. Einkareknum hljóð- og sjónvarpsstöðvum er heimilt að hafa tekjur af áskrift, auglýsingum og kostun.

Úrval erlendra stöðva, sem endurvarpað er um breiðband eða um loft á jörðu niðri, býðst einnig og er áskrifendahópurinn nær þriðjungur heimila á landinu. Ellefu % heimila hafa eigið parabólloftnet sem veitir þeim beinan aðgang að sjónvarpi um gervihnetti. 365 miðlar og fjarskiptafélagið Skipti ehf. (fyrrum Síminn) eru langstærstu aðilar á áskriftarsjónvarpsmarkaðnum, hvort sem miðað er við fjölda áskrifenda eða rása sem dreift er.

Hratt hefur gengið að koma á stafrænni sjónvarpmóttöku heimila síðan stafræn sjónvarpsútsending hófst síðla árs 2005. Voru 57 % íslenskra heimila komin með stafrænt móttökutæki snemma árs 2008. Hið opinbera hyggst leggja niður hliðræna (óstafræna) kerfið eigi síðar en árið 2010. Tveir sjónvarpsrekendur hafa hingað til hlotið leyfi til stafræna útsendinga, nánar tiltekið 365 miðlar ehf. og RÚV. Hófu 365 miðlar samtímisútvörpun hliðrænnar þjónustu sinnar og annarrar al-stafrænnar þjónustu innan dreifikerfisins Digital Ísland á tveim fjölfléttum með DVB-T staðlinum, og nær hún til meira en 90 % heimila, um loft á jörðu niðri og um breiðband (ADSL). RÚV hefur enn sem komið er ekki tilkynnt hvenær það hefur stafræna útsendingu. Flestar sjónvarpsstöðvar eru einnig aðgengilegar heimilum nánast um land allt með breiðbandi (ADSL).

Íslendingar horfa á sjónvarp um það bil tvær og hálf klukkustund á dag að meðaltali, sem er svipað og á Norðurlöndunum og í Vestur-Evrópu almennt. Hafa áhorfsvenjur haldist nokkuð stöðugar síðan snemma á tíunda áratug síðustu aldar, þrátt fyrir verulega lengingu útsend-

ingartíma og fjölgun stöðva. Hins vegar er sjónvarpsáhorf breytilegt eftir árstíðum. Mun færri horfa á sjónvarp daglega yfir sumarmánuðina en á veturnum. RÚV-sjónvarp laðar að sér flesta áhorfendur. Að meðaltali horfa sjö af hverjum tíu á stöðina og hefur það hlutfall haldist mjög stöðugt um árabil. Snemma árs 2009 dreifðist áhorf sem hér segir: RÚV-sjónvarp 49 %, Stöð 2 28 % og Skjár 1 14 %. Voru þá eftir níu % fyrir allar hinar stöðvarnar samanlagt.

Sjónvarpstekjur (afnotagjöld, auglýsingar/ kostun) voru í heild 94,7 milljónir evra árið 2007, og var sjónvarp því annar stærsti fjölmiðlageirinn meðal hefðbundinna miðla (fréttablaða, sjónvarps og hljóðvarps), með 44 % heildarveltu. Afnotagjöld og áskrift mynduðu nærri 70 % tekjustraumsins. Markaðshlutdeild einkarekinna stöðva á sjónvarpsmarkaðnum nam 69 %. Árið 2007 runnu til sjónvarps u.þ.b. 24 % heildarauglýsingakostnaðar (reiknað á grundvelli samanlagðra tekna af öllum fréttablöðum, hljóðvarpi, sjónvarpi, myndböndum og -diskum og kvikmyndahúsum); einkareknar stöðvar löðuðu að sér meira en 70 % heildarauglýsingatekna sjónvarps.

Hljóð- og myndmiðlunarstefna og stjórnvald

Hljóð- og myndmiðlar eru fjármagnaðir með auglýsingum og kostun, áskrift að stöðvum þar sem greitt er fyrir áhorf og efni sem notendur panta sér sjálfir, auk ríkisaðstoðar í tilviki almannaútvarpsins.

Eftirlitsaðili hljóð- og myndmiðla er Útvarpsréttarnefnd. Mennta- og menningarmálaráðherra skipar þrjá nefndarmenn í útvarpsréttarnefnd til fjögurra ára og jafnmarga til vara. Tveir nefndarmenn eru skipaðir skv. tilnefningu Hæstaréttar og einn nefndarmaður er skipaður án tilnefningar sem formaður nefndarinnar. Varamenn eru skipaðir á sama hátt og er varamaður formanns jafnframt varaformaður nefndarinnar. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Nefndinni er heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila eftir því sem hún telur þörf á.

Nefndin veitir lögaðilum og einstaklingum tímabundin útvarpsleyfi. Leyfi til hljóðvarps má lengst veita til fimm ára í senn en til sjónvarps lengst til sjö ára í senn.

Útvarpsréttarnefnd fylgist með því að reglum samkvæmt útvarpsleyfum sé fylgt og hefur að öðru leyti eftirlit með framkvæmd útvarpslaga, þ.á.m. eftirlit með hvers kyns útsendingum er lúta íslenskri lögsögu skv. 2. og 3. gr. laganna.

Ákvarðanir Útvarpsréttarnefndar samkvæmt útvarpslögum eru endanlegar stjórnsýsluákvarðanir og er ekki hægt að skjóta þeim til æðra stjórnsýslustigs.

Á árinu 2006 voru gerðar tvær tilraunir til að styrkja Útvarpsréttarnefnd. Breytingar þær sem lagðar voru til náðu þó ekki samþykki Alþingis. Í nýja fjölmiðlafrumvarpinu eru lagðar til breytingar til styrktar eftirlitsaðilanum.³

³ Frumvarp til fjölmiðlalaga 2009: http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf/Frumvarp_til_laga_um_fjolmidla_2009.pdf

Í nágildandi löggjöf var ekki tekið tillit til tilmæla sérfræðinga frá Evrópuráðinu og ÖSE við gerð lagafrumvarpa á sviði fjölmiðla. Við gerð nýja fjölmiðlafrumvarpsins var hins vegar tekið tillit til viðmiðunarreglna og tilmæla frá Evrópuráðinu, Evrópusambandinu og ÖSE.

Núgildandi fjölmiðlalöggjöf samræmist evrópskum viðmiðum.

Svar við spurningu 88 um rétt til náms er samhljóða svari við sp. 34 í kafla 26:

[http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-PDF-
Althjodlegt/MENNTAMAL_ESB_BG_1.pdf](http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-PDF-
Althjodlegt/MENNTAMAL_ESB_BG_1.pdf)

119. Vinsamlega lýsið þeirri tungumálalöggjöf sem fyrir er og tungumálþjálfun fyrir minnihlutatungumál. Samræmist tungumálalöggjöf tilmælum Evrópuráðsins? Hvaða fyrirkomulagi hefur verið komið á til að tryggja þýðingu og túlkun?

Kennsla og nám í íslensku

Eitt af markmiðum stefnunnar um kennslu og nám í íslensku er að bæta íslenskukennslu og fræðslu um íslenskt samfélag fyrir fullorðna innflytjendur og að tryggja að þeir hafi aðgang að upplýsingum um íslenskt samfélag og um réttindi og skyldur einstaklingsins í landinu. Enn fremur er stefnan sú að nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskóla, sem eiga annað móðurmál en íslensku, eigi rétt til náms í íslensku sem öðru tungumáli og ættu að fá eftir því sem kostur er, tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu. Einnig ætti að auðvelda foreldrum eða forráðamönnum af erlendum uppruna þátttöku í starfi sem tengist börnum og unglíngum.

Í nýlega samþykktri framkvæmdaáætlun hins opinbera í málefnum innflytjenda kemur fram að ríkisstjórn Íslands muni taka saman höndum með fræðslukerfinu, vinnuveitendum, frjálsum félagasamtökum, samfélagsaðilum og almenningi í baráttunni gegn mismunun. Meðal verkefna sem samið hefur verið um er þróun fræðsluefnis sem beinist að baráttu gegn mismunun fyrir vinnustaði, skóla og frjáls félagasamtök. Þetta efni verður fánlegt á netinu án endurgjalds.

Almennt er megintilgangur grunn- og framhaldsskólanáms að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðislegu þjóðfélagi með öðrum og að stuðla að þroska þeirra sem einstaklinga. Lög mæla fyrir um að bæði skipulag skólans og starfshættir skuli mótast af umburðarlyndi og virðingu fyrir manngildi. Í aðalnámsskrá framhaldsskóla 2004 segir að hlutverk framhaldsskóla sé að „efla ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda.“

Í tengslum við hina nýju og heildstæðu löggjöf um leik- grunn- og framhaldsskóla sem samþykkt var á Alþingi árið 2008 var skipaður starfshópur á vegum menntamálaráðuneytis um hvernig framkvæmdaáætlun Sameinuðu þjóðanna um eflingu mannréttindafræðslu og verkefni Evrópuráðsins um borgaravitund og mannréttindi í skólastarfi, sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur tekið virkan þátt í síðan 2002, skyldu felld inn í námsskrána og aðlöguð.

Efling jafna tækifæra fyrir minnihlutahópa

Grundvallarregla íslenska mennta- og heilbrigðiskerfisins er að allir skuli hafa jafnan aðgang að fræðslu- og heilbrigðisþjónustu. Að því er varðar menntun sérstaklega samþykkti Alþingi

nýja heildstæða löggjöf um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla vorið 2008. Tekur löggjöfin m.a. tillit til þeirra sem standa verr að vígi t.d. vegna fötlunar og sér í lagi vegna tungumálhindrana nemenda sem eiga annað móðurmál en íslensku. Lögin mæla fyrir um sérstakan stuðning fyrir slíka nemendur og einnig fyrir foreldra þeirra með það að markmiði að efla þá í stuðningshlutverki sínu sem foreldrar með því að útvega þjónustu svo sem túlkun og þýðingu á skólaupplýsingum. Loks er boðið upp á fullorðinsfræðslu og önnur námskeið í tungumálum og færni hjá opinbera fræðslukerfinu og einkaaðilum.