

## Hvað felst í nýju fjölmiðlafrumvarpi?

### Hver er hugmyndafræðin að baki frumvarpinu?

Með frumvarpinu er stefnt að því að setja í fyrsta sinn heildarlöggjöf um fjölmiðla og starfsemi þeirra hér á landi. Frumvarpið felur í sér að sameinaðar og samræmdar eru reglur sem ná annars vegar til hljóð- og myndmiðla skv. útvarpslögum nr. 53/2000 og hins vegar prentmiðla skv. lögum um prentrétt nr. 57/1956. Tilefni þess að ráðist var í frumvarpsgerðina má upphaflega rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla um sjónvarpsrekstur.

Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðissamfélögum þar sem þeir eru vettvangur umræðu og skoðanaskipta, upplýsinga og afþreyingar. Í ljósi þessa hafa fjölmiðlar alls staðar í hinum vestræna heimi ákveðin réttindi umfram önnur fyrirtæki en jafnframt ákveðnar skyldur. Í frumvarpinu er reynt að samræma þessi réttindi og skyldur fjölmiðla óháð miðlunarleið eins og kostur er.

### Hvert er markmið frumvarpsins?

Í frumvarpinu er í fyrsta sinn markmiðsákvæði. Felur það í sér að markmið frumvarpsins er að stuðla að tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Markmið frumvarpsins er jafnframt að koma á fót samræmdu regluverki á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem notað er.

### Hvernig var frumvarpið unnið?

Tilurð frumvarpsins, og helsta hvata að gerð þess, má upphaflega rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2007/65/EB. Þó svo gildandi útvarpslög nr. 53/2000 séu ekki gömul í árum talið var allt að einu talið bæði nauðsynlegt og eðlilegt að endurskoða löggjöfina í heild sinni, samhliða lögleiðingu þeirra breytinga sem efni tilskipunarinnar felur í sér. Styðst sú tilhögun við fjölbætt rök. Í fyrsta lagi hafa þróun og tækniframfarir á þessu sviði verið afar hraðar frá setningu gildandi útvarpslaga. Gildandi lög eru því nú þegar orðin úrelt um margt, þ.m.t. gildissvið þeirra og ýmis viðmið. Í öðru lagi er það svo að flest þeirra ríkja sem við kjósum helst að bera okkur saman við eru komin mun lengra í þróun þess regluverks og umhverfis sem ljósvakamiðlar 21. aldarinnar kalla óhjákvæmilega á. Það er nauðsynlegt að bregðast við nú þegar svo við drögumst ekki frekar aftur úr grannríkjum okkar við mótun reglna og starfsumhverfis sem verður æ alþjóðlegra og óháð mannlegum landamærum.

Frá gildistöku núgildandi útvarpslaga hafa átt sér stað miklar breytingar á samsetningu og gerð íslensks fjölmiðlamarkaðar. Í kjölfar þess hafa umræður spunnist í samfélaginu um frekari reglusetningu og skipan mála á þessu sviði. Hafa a.m.k. tvær viðamiklar skýrslur verið unnar af þessu tilefni á síðustu árum. Árið 2004 setti Alþingi lög um breytingu ýmissa ákvæða sem þetta svið varðar en þau lög voru síðar felld úr gildi eftir synjun forseta Íslands á staðfestingu þeirra. Þá hefur í tvígang verið mælt fyrir frumvarpi til breytinga á útvarpslögum, lögum um prentrétt og samkeppnislögum, þó

frumvarpið hafi ekki verið samþykkt á Alþingi. Sýnist ýmislegt af þeim tillögum sem fram koma í tilvitnuðum skýrslum og varða grundvallaratriði í rekstri og starfsumhverfi fjölmiðla eiga erindi í ný lög á þessu sviði.

Þegar vinna við frumvarp til nýrra laga, sem leysa skyldu útvarpslögin af hólmi var vel á veg komin kviknaði sú hugmynd að stíga skrefið til fulls og sameina í eina löggjöf þær reglur sem lúta að fjölmiðlum og starfsemi þeirra í víðtækasta skilningi. Voru áform í þá veru m.a. tekin upp í sáttmála ríkisstjórnar þeirrar sem tók við í maí 2009. Var þá öðru fremur horft til ákvæða laga um prentrétt, að því marki sem þau lög taka til fjölmiðla á prentuðu formi, þ.e. dagblaða, tímarita o.s.frv. Þá þótti ekki síður ástæða til þess að huga að stöðu rafrænna ritmiðla, sem svo er kallaðir, og þá fyrst og fremst fjölmiðla sem miðla ritefni með rafrænum hætti, svo sem netútgáfur dagblaða og tímarita og aðrir sambærilegir netmiðlar. Má í raun segja að lagaleg staða þeirra hafi í besta falli verið afar óljós í þeirri hröðu þróun fjölmiðla og tækni þeim tengdum, sem átt hefur sér stað á liðnum árum.

Við samningu frumvarps þessa var víða leitað fanga. Þannig var aflað álits fjölmargra sérfróðra aðila, sem og hagsmunaaðila, og fyrirmynda leitað erlendis frá. Í aðdraganda þeirrar vinnu sem til var stofnað við samningu frumvarpsins stóð þáverandi menntamálaráðherra fyrir málþingi í apríl 2008 um hina nýju tilskipun Evrópusambandsins. Höfundar frumvarpsins sátu jafnframt fundi í Brussel, heimsóttu m.a. yfirvöld og stofnanir fjölmiðlaeftirlits í Noregi og tóku þátt í samráði og samvinnu Norðurlandabjóðanna um tilhögun við innleiðingu efnis tilskipunarinnar að landsrétti. Þá vann Capacent Gallup markaðsrannsókn á viðhorfi til auglýsinga í barnaefni á sjónvarpi á tímabilinu mars-apríl 2008. Enn fremur voru yfirfarin tilmæli, yfirlýsingar og leiðbeinandi reglur Evrópusambandsins og Evrópuráðsins um fjölmiðla. Samhliða þessu var við samningu frumvarpsins stuðst við þá faglegu vinnu sem á liðnum árum hefur verið unninn á þessu sviði hér innanlands og vísast þá sérstaklega til skýrslu þverpólitískrar nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla frá því í apríl 2005 og frumvarps þess sem önnur nefnd menntamálaráðherra skilaði á vordögum 2006 og unnið var á grundvelli tilvitnaðrar skýrslu.

### **Hvað telst til fjölmiðla samkvæmt frumvarpinu?**

Samkvæmt frumvarpinu eru fjölmiðlar hvers konar miðlar sem með reglubundnum hætti miðla til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, internetmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar. Í frumvarpinu eru lögð til ný hugtök ólíkra fjölmiðla, s.s. hljóð- og myndmiðlar (t.d. sjónvarp og hljóðvarp) prentmiðlar (t.d. DV og Morgunblaðið) og rafrænir ritmiðlar (t.d. visir.is) .

### **Hvert er gildissvið frumvarpsins?**

Frumvarpið tekur til allra fjölmiðla sem miðla efni sem ætlað er almenningi hér á landi að teknu tilliti til ákvæðis um lögsögu fjölmiðlaþjónustuveitenda sem miðla myndefni. Um lögsögu þeirra gilda reglur tilskipunar ESB 2007/65/EB.

### **Af hverju eru sumir fjölmiðlar skráningarskyldir?**

Samkvæmt frumvarpinu er öll starfsemi fjölmiðla sem undir lögin falla skráningarskyld, sé hún ekki leyfissskyld. Almenn skráningarskylda af þessum toga er ný af nálinni og felur vissulega í sér auknar kröfur á hendur þeim aðilum sem eiga og reka fjölmiðla. Þessar kröfur eru þó í raun fremur léttbærar og varða fyrst og fremst upplýsingagjöf.

Í fyrsta lagi á skráningar- eða tilkynningaskylda af þessum toga rætur að rekja til tillagna hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá því í apríl 2005. Í umræddum tillögum nefndarinnar sagði m.a. að gera þyrfti greinarmun á ljósvakamiðlum annars vegar og prentmiðlum og netmiðlum hins vegar þegar kæmi að opinberum leyfum. Var ekki lögð til grundvallar breyting á því fyrirkomulagi að meðan starfsemi ljósvakamiðla væri í megin atriðum háð leyfi gegndi öðru um prentmiðla og raunar einnig netmiðla. Nefndin lagði þó til að þegar til framtíðar væri litið yrði hugað að því að sambærilegar reglur giltu um netmiðla og ljósvakamiðla en framhjá því yrði ekki litið að skilinn milli net- og prentmiðla annars vegar og ljósvakamiðla hins vegar væru óskýr í stafrænu umhverfi og æ örðugra væri að skilgreina hugtakið fjölmiðil. Nefndin taldi að skoða bæri þá tilhögun að breytilegar reglur giltu um ólíka fjölmiðla og hvað ljósvakamiðlana varðaði yrði sum starfsemi ekki leyfisskyld heldur tilkynningaskyld þannig að stjórnvöld hefðu fullnægjandi yfirsýn á hverjum tíma. Á þeim tíma taldi nefndin sér hins vegar ekki fært að leggja til slíka skipan. Staðreyndin er á hinn bóginn sú að mikil gerjun hefur átt sér stað síðan vorið 2005 þegar komist var að þessari niðurstöðu og augljósari rök standa nú til þess að þessi leið verði farin og þá í tilviki allra fjölmiðla enda ekki ástæða til þess að gera þar greinarmun á, m.a. vegna jafnræðissjónarmiða.

Í öðru lagi leiðir það af auknum kröfum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að því stjórnvaldi sem sinnir eftirlitshlutverki á þessu sviði er nauðsyn að geta fylgst með allri starfsemi af þessum toga hverju nafni sem hún nefnist og án tillits til þess hvort hún er leyfisskyld eða ekki. Til þess að geta haft eftirlit með lögum þessum þarf Fjölmiðlastofa að hafa yfirlit yfir þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem ekki eru leyfisskyldir en heyra undir lögin að öðru leyti. Svo sem ítarlega er rakið hér að framan er um síkvikan og framsækinn markað að ræða þar sem örar breytingar eiga sér stað. Því getur reynst erfitt fyrir Fjölmiðlastofu að hafa yfirsýn yfir markaðinn til þess að rækja eftirlitsskyldu sína nema fyrirtæki séu skráningarskyld. Þá er einnig vert að benda á að með alþjóðavæðingu fjölmiðla, þar sem auðveldlega er hægt að senda út frá einu landi en beina efninu að öðru landi, sé nauðsynlegt að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hafa lögsögu í hverju EES-landi. Tilkynningaskylda af þessu tagi ætti ekki að reynast viðkomandi fyrirtækjum ýkja þungbær kvöð samborið við það augljósa hagræði sem næst með slíkri upplýsingagjöf. Upplýsingar af þessum toga eru t.d. nauðsynlegar til þess að stjórnvöld geti uppfyllt þær skyldur sem felast í ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þar sem mælt er fyrir um að aðildarríkin skuli sjá til þess að fjölmiðlaþjónustuveitendur, sem heyra undir lögsögu þeirra, veiti notendum ýmsar upplýsingar um fjölmiðlaþjónustuveitendann til þess að notendur geti haft greiðan og beinan aðgang að þeim, auk þess sem víðtæk skylda hvílir á íslenska ríkinu að upplýsa eftirlitsstofnanir EES um margvísleg atriði.

Í þriðja lagi er tilkynningaskyldan jafnframt augljós og nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að halda utan um upplýsingar um eignarhald fjölmiðlaþjónustuveitenda.

Í þessu sambandi skal bent á að það er ekki einsdæmi að fjölmiðlar þurfi að skrá sig. Í Svíþjóð þurfa allir sem reka eða hyggjast setja á stofn fjölmiðla að tilkynna það til stjórnvalda og tilgreina samhliða ábyrgðarmann viðkomandi fjölmiðils. Hefðbundnir ljósvakamiðlar þurfa jafnframt leyfi. Kostur þess að láta skrá sig sem fjölmiðil felst í þeim réttindum sem fjölmiðlar njóta umfram önnur fyrirtæki, svo sem vernd heimildarmanna og sjálfstæði ritstjórna, auk þess sem það er óheimilt samkvæmt sænsku stjórnarskránni að hafa eftirlit með efni fjölmiðla áður en það er birt.

## **Af hverju eru aðrir fjölmiðlar leyfisskyldir?**

Í frumvarpinu er lagt til að hljóð- og myndmiðlun, sem á uppruna sinn hér á landi og krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun, þurfi leyfi Fjölmiðlastofu nema annað sé sérstaklega ákvæðið í lögum. Er ákvæðið sambærilegt núgildandi útvarpslögum. Gildandi útvarpslögum var fyrst og fremst ætlað að taka til hefðbundinna útvarps- og sjónvarpsstöðva sem senda út í lofti (ljósvakamiðla) en frumvarpi þessu er hins vegar ætlað að ná til allrar hljóð- og myndmiðlunar óháð þeirri tækni sem notuð er til dreifingar og óháð því hvort um línulega dagskrá er að ræða eða efni eftir pöntun.

Ástæða þess að fjölmiðlaþjónusta sem send er í lofti og krefst tíðni hjá Póst- og fjarskiptastofnun er leyfisskyld er sú að tíðni í lofti er takmörkuð auðlind. Í öllum fjölmennari grannríkjum okkar hefur verið skortur á tíðni sem gerir það að verkum að ný fyrirtæki á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar eiga í erfiðleikum með að komast inn á markaðinn. Þrátt fyrir að stafræn hljóð- og myndmiðlun nýti tíðnina betur þannig að hægt verði að bjóða umtalsvert fleiri rásir en í hliðræna kerfinu er enn um takmarkað magn rása að ræða og kostnaðarsamt að flytja mikið magn rása í dreifbýli.

Það hefur verið stefna stjórnvalda bæði í Evrópu og Bandaríkjunum allt frá upphafi að stjórnvöld þau er fara með fjölmiðlamál geti tryggt að sama fyrirtæki eða sömu eigendur fái ekki úthlutað tíðni fyrir stórum eða öllum hluta þess tíðnisviðs sem notað er til hljóð- og myndmiðlunar. Því eru í ýmsum löndum strangar reglur um að einn og sami eigandi megi ekki eiga nema takmarkað magn annars vegar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva á landsvísu og hins vegar staðbundnar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar. Því má segja að bæði leyfisveitingar og takmarkanir á eignarhaldi hafi það að markmiði að tryggja tjáningarfrelsi, fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.

Hér á landi hefur útvarpsréttarnefnd veitt leyfi af þessu tagi frá árinu 1986 þegar frjálst útvarp hófst. Ekki þykir rétt að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi að öðru leyti en því sem hlýst af breyttri tækni og stjórnsýslu.

## **Hvaða réttindi og skyldur er verið að tryggja með fjölmiðlafrumvarpinu?**

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda í viðtækum skilningi. Reglurnar í kaflanum eiga sér að nokkru leyti samsvörun í reglum IV. kafla núgildandi útvarpslaga um skyldur útvarpsstöðva. Sambærilegar reglur hafa ekki áður verið settar um prentmiðla en eðli málsins samkvæmt þykir rétt að ýmsar þeirra eigi jafnt við um allar tegundir fjölmiðla. Í kaflanum er jafnframt að finna ýmis nýmæli sem meðal annars leiða af tillögum hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005 sem og reglum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar.

Kaflinn hefur í fyrsta lagi að geyma reglu um ritstjórnarlegt sjálfstæði sem leiðir beint af fyrrnefndum tillögum fjölmiðlanefndar. Því næst kemur ákvæði um vernd heimildarmanna sem er nýmæli í löggjöf á þessum vettvangi. Í næstu þremur ákvæðum er svo fjallað um vernd tiltekinna grundvallarréttinda, þ.e. lýðræðislegar grundvallarreglur, bann við hatursáróðri og vernd barna gegn skaðlegu efni. Eiga þessar reglur eðlilega samstöðu og standa til fyllingar hver annarri. Því næst eru fyrirmæli um tal og texta á íslensku og aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni. Þá er fjallað um skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda vegna almannaheilla. Að svo búnu er fjallað um skyldu til auðkenningar. Því næst er fjallað um dagskrárframboð og hlutfall dagskrárefnis frá sjálfstæðum framleiðendum, skyldu til varðveislu á fjölmiðlaefni og loks um rétt til andsvara.

### **Af hverju er verið að setja reglur sem tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði?**

Ákvæðið er í samræmi við tillögur hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005 en þar var lagt til að fjölmiðlaþjónustuveitendur settu sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra starfsmanna sem sinna fréttum og fréttatengdu efni. Í skýrslu nefndarinnar er tekið fram að slíkar reglur hafi e.t.v. ekki úrslitaáhrif um ritstjórnarlegt sjálfstæði einar sér en með öðrum úrræðum gegni slíkar reglur þó ákveðnu hlutverki til bóta. Brot á þessum fyrirmælum varða þannig ekki sjálfstætt viðurlögum samkvæmt frumvarpinu. Á hinn bóginn bærir Fjölmiðlastofu að taka það fram á vef sínum hafi slíkar reglur ekki verið settar. Tilætlunin er jafnframt sú að tilvist slíkrar lagareglu reynist nauðsynlegur hvati þess að fjölmiðlar setji sér almennt reglur um sjálfstæði ritstjórna. Þess er vænst að það aðhald sem viðkomandi starfsmenn, eftir atvikum stéttarfélag þeirra en síðast en ekki síst almenningur, veiti verði öllum viðurlögum öflugri. Það gefur auga leið að almenningur hlýtur að treysta betur fréttatöflun og hlutlægni fjölmiðils sem starfar í samræmi við slíkar reglur fremur en þess fjölmiðils sem það gerir ekki.

### **Af hverju eru settar reglur til verndar heimildarmönnum?**

Verndun trúnaðar á milli fjölmiðlafólks og heimildarmanna er eitt af grundvallarskilyrðum þess að fjölmiðlar geti lagt sitt af mörkum til lýðræðisþjóðfélagsins og einn af hornsteinum tjáningarfrelsis þeirra. Í tjáningarfrelsi að þessu leyti felst meðal annars réttur til að taka við og miðla upplýsingum sem eiga erindi til almennings. Það liggur í hlutarins eðli að til þess að tryggja að fjölmiðlar njóti þessa er nauðsynlegt að búa svo um hnútana að fjölmiðlafólk geti heitið heimildarmönnum sínum nafnleynd og staðið vörð um það loforð. Ef fullnægjandi heimildavernd er ekki tryggð getur það orðið til þess að upplýsingar sem erindi eiga til almennings verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna um að þeir eigi yfir höfði sér hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa að því að upplýsingum sé haldið leyndum.

Nú þegar er kveðið á um vernd heimildarmanna í réttarfarslöggjöfinni en þó þykir rétt að mæla einnig fyrir um slíka vernd með almennum hætti í frumvarpinu þar sem því er ætlað að mynda með heildstæðum hætti ramma utan um starfsemi allra fjölmiðla hér á landi. Við samningu frumvarpsgreinarinnar var meðal annars höfð hliðsjón af tilmælum Evrópuráðsins um rétt blaðamanna til að greina ekki frá heimildarmönnum sínum frá árinu 2000 en þessi réttur hefur verið mikið til umræðu á þeim vettvangi. Enn fremur var litið til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmann þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla sem lagt var fram á 130. löggjafarþingi 2003-2004 en var ekki útrætt.

### **Hvaða þýðingu hefur það að leggja bann við hatursáróðri í fjölmiðlum?**

Fyrirmæli frumvarpsgreinarinnar um bann við hatursáróðri eru nýmæli á vettvangi löggjafar um fjölmiðla. Ákvæðið kemur í beinu framhaldi af ákvæði 26. gr. og mælir fyrir um að ákveðin grundvallarmannréttindi skuli virt í allri fjölmiðlun, þ.m.t. viðskiptaorðsendingum og fjarsölu. Um er að ræða skýrt bann við því að miðla efni sem kyndir undir hatur á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarskoðana, þjóðernis, stjórnmalaskoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar eða félagslegrar stöðu í samfélaginu.

Frumvarpsgreinin er reist á ákvæði 3. gr. b) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni auk þess sem hún á sér samsvörun í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. eru tilmælin tilkomin vegna þess að fjölmiðlar í Evrópu eru taldir hafa þróast í átt til umburðarleysis gagnvart ólíkum hópum í samfélaginu. Hatursáróður þykir sérstaklega skaðlegur þegar hann birtist í hljóð- og myndmiðlum vegna þess slagkrafts og þeirrar útbreiðslu sem slíkir miðlar hafa. Slíkur áróður þykir þó jafnframt skaðlegur þegar hann birtist í annars konar fjölmiðlum enda um grundvallarmannréttindi að ræða. Í tilmælunum er fjallað um það markmið Evrópuráðsins að stuðla að aukinni samheldni innan Evrópu og áhersla lögð á að ólíkar birtingarmyndir hatursáróðurs grafi undan lýðræði, fjölbreytni og menningarlegri samheldni. Í tilmælunum er jafnframt mælt til þess að stjórnvöld í aðildarlöndum Evrópuráðsins setji sér reglur um hatursáróður í fjölmiðlum, sérstaklega vegna þess hve slíkur áróður getur haft mikil og neikvæð áhrif á lýðræði í samfélaginu sé honum dreift í fjölmiðlum. Í tilmælunum er þannig mælt til þess að aðildarríki setji sér reglur sem banna hatursáróður á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarskoðana, stjórnmálaskoðana og þjóðernis svo og vegna félagslegrar, efnahagslegrar og menningarlegrar stöðu í samfélaginu. Með frumvarpsgreininni er leitast við að koma til móts við þessi sjónarmið og skýrt kveðið á um bann við slíkum áróðri. Rétt er að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt og refsingu.

### **Í hverju felast reglur um vernd barna gegn skaðlegu efni?**

Í frumvarpinu er að finna ákvæði um vernd barna gegn skaðlegu efni. Meginefni ákvæðisins lýtur fyrst og fremst að miðlun hljóð- og myndefnis. Þó er einnig ráðgert að taka upp almenna vísireglu sem tekur til annarra fjölmiðlaþjónustuveitenda.

Í frumvarpsgreininni er sett fram sú meginregla að fjölmiðlaþjónustuveitanda sé óheimilt að miðla hljóð- og myndefni, þar á meðal viðskiptaorðsendingum, sem geta haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi. Framboð skaðlegs hljóð- og myndefnis og vernd barna að því leyti er ævarandi viðfangsefni reglusetningar á þessum vettvangi. Ekki er unnt að skilgreina með tæmandi hætti hvaða efni fellur undir bannreglu 1. mgr. Vísað er til efnis sem getur haft skaðvænleg áhrif á þroska barna í víðtækasta skilningi og er efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi sérstaklega nefnt í því sambandi. Þær tilvísanir leysa þó ekki vandann því hvorki klám né tilefnislaust ofbeldi eru einsleit hugtök að merkingu.

Til fyllingar má þó segja að meginregla 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar nái til efnis sem vegna inntaks, efnistaka eða siðferðisboðskapar getur vegna orðfærís eða athafna ógnað velferð barna. Við mat á þessu hlýtur jafnframt að verða horft til viðmiða í öðrum lögum sem með sama hætti er sérstaklega ætlað að vernda hagsmuni barna að þessu leyti, svo sem laga nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum. Við alla reglusetningu af þessu tagi er þó nauðsynlegt að gæta þess að eðlilegt jafnvægi ríki á milli þeirra ráðstafana sem gerðar eru til að vernda líkamlegan, andlegan og siðferðilegan þroska barna annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar.

Í ákvæðinu er að finna það nýmæli að sá dagskrártími sem heimilt er að senda út efni sem fellur undir bannregluna er nákvæmlega afmarkaður. Í núgildandi lögum er fjölmiðlaþjónustuveitendum eftirlátið mat á því á hvaða tíma heimilt er að miðla hljóð- og myndefni sem ekki er við hæfi barna. Þannig er mælt fyrir um bann við því að miðla slíku efni á þeim tímum sem hætt er við að börn sjái viðkomandi efni. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að leitt verði í lög svo kallað „vatnaskilaákvæði“ sem mælir fyrir um það að eftir kl. 21.00 á kvöldin og til kl. 05.00 á morgnana sé heimilt að miðla efni í línulegri

dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskildu að það sé auðkennt sem slíkt svo sem nánar er lýst í frumvarpsgreininni. Þykir skýrar að mæla fyrir um þetta með afdráttarlausum hætti og til þess fallið að skerpa á þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita án þess þó að tjáningarfrelsi sé takmarkað með ótilhlýðilegum hætti. Rétt er að geta þess að sambærilegt ákvæði er að finna í löggjöf ýmissa nágrannaþjóða okkar, svo sem í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Bretlandi, og þykir hafa gefist vel í framkvæmd. Jafnframt er slíkt vatnaskilaákvæði að finna í leiðbeinandi reglum Evrópusamtaka útvarpsstöðva (e. European Broadcasting Union, EBU).

### **Er heimilt að starfrækja fjölmiðla á öðrum tungumálum?**

Í frumvarpinu er að finna almenna meginreglu um að allir fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli eftir fremsta megni stuðla að menningarþróun og eflingu íslenskrar tungu. Enn fremur er tekið fram að engu að síður sé heimilt að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku.

Ákvæðið á sér fyrirmynd í 1. mgr. 7. gr. gildandi útvarpslaga en er nú ætlað að gilda jafnt um alla þá fjölmiðla hér á landi sem miðla efni sínu til íslenskra notenda. Þó er gerð sú undantekning að heimilt skuli að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku. Samkvæmt gildandi útvarpslögum er samsvarandi heimild bundin við sérstakar aðstæður en það verður vart talið standast skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum þegar tungumál aðildarríkja hans eiga í hlut auk þess sem slíkt er í besta falli vafasamt með tilliti til almennra reglna um tjáningarfrelsi. Hafa verður í huga að mikil fjölgun hefur verið undanfarin ár á erlendum ríkisborgurum sem setjast að hér á landi í lengri eða skemmri tíma. Þess má geta í þessu sambandi að í Hafnarfirði hefur verið starfrækt hljóðvarpsstöð frá árinu 2006 þar sem sent er út efni á ýmsum tungumálum svo sem pólsku, rússnesku, ensku og tagalog. Þá verður heimild til miðlunar efnis á öðrum tungumálum en íslensku ekki talin andstæð málverndunarsjónarmiðum enda lúta þau fyrst og fremst að því að efni sem miðlað er á íslensku sé á vönduðu máli.

### **Af hverju eru sérstök ákvæði sem eiga sérstaklega við um sjón- og heyrnarskerta?**

Í frumvarpinu er að finna grein þar sem mælt er fyrir um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni. Ákvæðið er nýmæli sem byggt er á ákvæði 3. gr. c) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Það ákvæði kemur nú nýtt inn í tilskipunina en um grundvöll þess er fjallað í 64. lið inngangsorða hennar. Er þar fjallað um rétt fatlaðra og aldraðra til þátttöku í félags- og menningarlífi og órjúfanleg tengsl þess réttar við aðgengi að myndmiðlunarefni.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni skuli eins og kostur er leitast við að þjónusta þeirra verði aðgengileg sjón- og heyrnarskertum. Úrræði til að tryggja aðgengi eru m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing. Enn fremur ber að leggja áherslu á að veitendur fjölmiðlaþjónustu eftir pöntun setji fram valmynd sína þannig að hún sé skýr og aðgengileg. Ekki þykir fært að mæla fyrir um sams konar skyldu að því er varðar aðra fjölmiðlaþjónustuveitendur enda er þjónusta þeirra um margt annars eðlis auk þess sem skylda að þessu leyti væri þeim verulega íþyngjandi.

Í ákvæði þessu er ekki lögð ótvíræð skylda á fjölmiðlaþjónustuveitendur að þessu leyti heldur er fremur um að ræða tilmæli til þeirra. Þessu ákvæði er þó ásamt öðrum sambærilegum ákvæðum þessa kafla ætlað að mynda ramma utan um starfsemi fjölmiðlaþjónustuveitenda. Eðli málsins samkvæmt sæta þó hvorki fjölmiðlaþjónustuveitendur né einstaklingar viðurlögum vegna ákvæðisins.

Þess ber að geta að íslenska ríkið skal samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni upplýsa framkvæmdastjórn ESB um það með reglubundnum hætti hvernig fjölmiðlaþjónustuveitendur hér á landi hafa brugðist við að þessu leyti og aðgerðir þeirra þar að lútandi.

### **Hvaða þýðingu hefur réttur til andsvara?**

Í frumvarpinu er mælt fyrir um almennar reglur um rétt þeirra sem telja að á þeim hafi verið brotið með því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli. Ákvæði þar að lútandi er nú að finna í gildandi lögum um prentrétt og í núgildandi útvarpslögum.

Í inngangsorðum hljóð- og myndmiðlunar tilskipunarinnar er sérstök áhersla lögð á að aðildarríkin tryggi rétt til andsvara í netmiðlum og í tilmælum Evrópusambandsins (2006/952/EBE,) sem og inngangsorðum hennar, er mælt til þess að aðildarríkin tryggi að andvarsréttur gildi jafnt um nýja miðla sem hefðbundnar sjónvarpsútsendingar. Þá er í tilmælum Evrópuráðsins Rec(2004)16 um andvarsrétt í nýju fjölmiðlaumhverfi gerð ítarleg grein fyrir mikilvægi þess að aðilar hafi rétt til andsvara án tillits til þess um hvers konar miðil er að ræða hverju sinni. Með hliðsjón af framangreindu þykir rétt að með tilkomu nýrrar tækni á vettvangi fjölmiðlunar verði réttur þessi útfærður með samsvarandi hætti. Er því lagt til að allir þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem frumvarpið tekur til verði bundnir af ákvæðinu.

### **Hvað felst í nýjum kafla um viðskiptaorðsendingar?**

Í þessum kafla frumvarpsins er annars vegar lagt til að settar verði almennar meginreglur að þessu leyti sem gildi um alla fjölmiðla. Þær reglur eru í raun sambærilegar þeim reglum sem þegar gilda um auglýsingar almennt samkvæmt öðrum lögum og fela ekki í sér strangari kröfur að þessu leyti þó svo að þær séu útfærðar hér sérstaklega fyrir fjölmiðla. Hins vegar eru í kaflanum lagðar til reglur sem einungis lúta að hljóð- og myndmiðlum og leiða af sérstöku eðli þeirrar tegundar fjölmiðla sem og þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni enda löng hefð fyrir því að ítarlegar reglur gildi um auglýsingar og annað sambærilegt efni í slíkum miðlum.

Með frumvarpinu eru jafnframt ráðgerðar grundvallarbreytingar á hugtakanotkun á þessum vettvangi sem leiða annars vegar af gjörbreyttu umhverfi fjölmiðla og hins vegar af þeim breytingum sem gerðar voru með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Hugtakið viðskiptaorðsendingar er nýtt yfirhugtak sem ætlað er að ná yfir allar tegundir auglýsinga, kostun og vöruinnsetningu. Þá er hugtakið hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni að sama skapi nýtt en því er ætlað að taka til allra viðskiptaorðsendinga í hljóð- og myndmiðlum sem og fjarsölu. Þessi nýju hugtök kunna að koma einhverjum spáskt fyrir sjónir en allt að einu eru þau óhjákvæmileg enda ótvírætt hagræði í því fólgið að geta notað yfirhugtök af þessu tagi í stað þess að telja í öllum tilvikum upp öll þau afbrigði sem undir hugtökin falla. Staðreyndin er sú að hið gamalgróna hugtak auglýsing nær ekki yfir öll þau form sem um getur verið að ræða þegar vörur og/eða þjónusta eru kynntar neytendum í hinu breytta fjölmiðlaumhverfi.

Þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni koma einkum til vegna örrar tækniþróunar í miðlun efnis. Sem dæmi má nefna að áhorfendur geta nú í auknum mæli sniðgengið auglýsingar með notkun nýrrar tækni, svo sem stafrænna upptökutækja og auknu úrvali rása, auk þess sem stafræn gagnvirk miðlun gefur fjölmiðlaþjónustuveitendum tækifæri

til að afla tekna með fjölbreyttari hætti en áður. Til þess að bregðast við þessari þróun þarf fjölmiðlaþjónustuveitendum því að vera mögulegt að þróa nýjar leiðir til tekjuöflunar.

Mikill munur hefur fram til þessa verið á tekjuöflunarmöguleikum fjölmiðlaþjónustuveitenda á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar á EES-svæðinu annars vegar og utan þess hins vegar vegna þeirra takmarkana sem sjónvarpstilskipunin setti þeim fyrr nefndu. Með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er þannig leitast við að koma til móts við kröfur evrópskra fjölmiðlaþjónustuveitenda um að rýmka ýmsar íþyngjandi takmarkanir í reglum um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni. Þannig eru felldar niður takmarkanir á daglegu magni viðskiptaorðsendinga auk þess sem reglur um auglýsingahlé eru rýmkaðar verulega. Þá er aðildarríkjunum gert kleift að heimila vöruinnsetningu og greiða götu þróunar á nýrri auglýsingatækni. Með þessu er einnig miðað að því að jafna samkeppnisstöðu á milli þeirra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem bjóða upp á hefðbundnar sjónvarps- og/eða hljóðvarpsútsendingar annars vegar og þeirra sem bjóða upp á hljóð- og/eða myndmiðlunarefni eftir pöntun hins vegar.

### **Af hverju eru sett sérstök ákvæði sem vernda börn fyrir viðskiptaorðsendingum?**

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lengi verið umhugað um vernd barna gegn óæskilegu fjölmiðlaefni. Í þessu sambandi var lögð rík áhersla á það að hálfu framkvæmdastjórnarinnar við undirbúning á lögleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar í landsrétti einstakra ríkja að takmarka verði viðskiptaorðsendingar þar sem óhollur matur er auglýstur fyrir börn. Í þessu sambandi má benda á að þar til í lokaútgáfu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar var bannákvæði gegn slíkum viðskiptaorðsendingum. Ýmis aðildarlönd, svo sem Danmörk, höfðu þegar brugðist við til samræmis við þau áform áður en endanleg útgáfa tilskipunarinnar var samþykkt. Settar voru síðareglur þar sem bann er sett við slíkum auglýsingum í hljóð- og myndmiðlunarefni og tóku þær gildi um áramótin 2007/2008. Slíkt bann hafði þá þegar verið sett í Bretlandi í sjónvarpi og síðar í hljóðvarpi.

Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er komið til móts við sjónarmið margra aðildarríkja ESB um að takmarka verði viðskiptaorðsendingar með óhollum matvælum sem beint er að börnum. Ástæðan er m.a. sú hversu móttækileg börn eru fyrir ýmskonar viðskiptaorðsendingum auk þess sem rannsóknir sýna sífellda aukningu offitu meðal þeirra. Þá hafa bæði erlendir og innlendir fræðimenn bent á að offita sé dæmi um það þegar kostnaður er að hluta til borinn af öðrum en neytandanum sjálfum þar sem hún eykur hættu á ýmsum sjúkdómum og almennum heilsubresti. Heilsuleysið hefur síðan í för með sér kostnað fyrir samfélagið og felur þannig í sér neikvæð ytri áhrif. Almenn er talið að heildarkostnaður við offitu og fylgikvilla hennar nemi um 6% af útgjöldum ríkja til heilbrigðismála en hefur farið upp í 9% í sumum löndum. Vegna þessa sívaxandi kostnaðar hafa flestar vestrænar þjóðir sett það sem forgangsverkefni í heilbrigðisáætlunum að bregðast við offituvandanum.

Hafa ber í huga að ein meginástæða þess að takmarkanir eða bann hefur verið sett við markaðssetningu gagnvart börnum í fjölmiðlum í flestum löndum er að ung börn hafa almennt ekki þroska til að skilja muninn á auglýsingum og öðru efni. Börn öðlast þekkingu á vörumerkjum við 2 ára aldur og um 5 ára gera þau sér grein fyrir því að einhver munur er á dagskrárefni og auglýsingum. Það er hins vegar ekki fyrr en við 8 ára aldur að þau hafa þroska til að skilja að auglýsingar eru hlutdrægar og að þeim er ætlað að sannfæra áhorfandann um ágæti vöru eða þjónustu.

## Hvað er vöruinnsetning?

Hugtakið vöruinnsetning er skilgreint í frumvarpinu en þar kemur fram að vöruinnsetning er allar gerðir hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til vöru, þjónustu eða vörumerkis hennar með þeim hætti að þær komi fram í dagskrárlíð gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi.

Í frumvarpinu er lagt til að vöruinnsetning í hljóð- og myndefni verði heimiluð með þeim skilyrðum sem þar greinir. Greinin er nýmæli og jafnframt er lagt til að vöruinnsetning verði heimiluð öðrum fjölmiðlaþjónustuveitendum en Ríkisútvarpinu. Með því er reynt að auka möguleika fjölmiðlaþjónustuveitenda og annarra framleiðenda hljóð- og myndefnis til tekjuöflunar og tryggja samkeppnishæfni þeirra á alþjóðlegum vettvangi. Þær tækniframfarir sem orðið hafa á síðastliðnum árum hafa gert það að verkum að mun auðveldara er fyrir notendur að sniðganga auglýsingahlé í línulegri dagskrá, t.d. með notkun aðgangskassa með hörðum diskum sem einungis taka upp dagskrárefni en sleppa alfarið auglýsingahléum. Það hefur leitt til þess að fjölmiðlaþjónustuveitendur eiga ærfiðara með að fjármagna starfsemi sína. Því þykir rétt að fjölmiðlaþjónustuveitendur fái aukin tækifæri til að fjármagna starfsemi sína með vöruinnsetningu.

## Hvað eru flutningsreglur og til hvers eru þær?

Lagt er til í frumvarpinu að lögfest verði ákvæði um rétt og skyldu til flutnings á sjónvarpsútsendingum. Þessum ákvæðum er ætlað að stuðla að aðgengi notenda að fjölbreyttu sjónvarpsefni og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum.

Ákvæðin eiga við um stafræn fjarskiptanet sem flutt geta sjónvarpsútsendingar. Til fjarskiptaneta teljast bæði fjarskiptanet sem eingöngu eru notuð til sjónvarpsútsendinga og þau sem notuð eru til að veita annars konar fjarskiptaþjónustu. Mikil aukning á sér nú stað í notkun stafrænnar sjónvarpsþjónustu. Gert er ráð fyrir því að sjónvarpsþjónusta verði nær eingöngu flutt á stafrænu formi frá og með árinu 2012, sbr. áform um endurskoðun fjarskiptaáætlunar sem eru í samræmi við skuldbindinga okkar samkvæmt EES-samningnum.

Stafrænar sjónvarpsútsendingar er hægt að flytja á ýmskonar fjarskiptanetum. Þau stafrænu fjarskiptanet sem flestir nota til móttöku sjónvarpsútsendinga hér á landi eru annars vegar þráðlaus UHF og MMDS net Vodafone og hins vegar ADSL net Símans. Þá hefur einnig átt sér stað víðtæk uppbygging ljósleiðarakerfa í þéttbýli á undanförunum árum og er þegar búið að tengja bæjarfélög og hverfi í stærri þéttbýliskjörnum slíku kerfi. Stafræn fjarskiptanet geta flutt mikinn fjölda sjónvarpsdagskráa og þess vegna er yfirleitt mögulegt að koma flestum ef ekki öllum íslenskum sjónvarpsútsendingum til notenda í gegnum eitt og sama netið. Ákvæðum um flutningsskyldu og flutningsrétt er ætlað að tryggja að notendum standi til boða fjölbreytt úrval sjónvarpsefnis án þess að þeir þurfi að tengjast mörgum fjarskiptanetum. Ákvæðunum er einnig ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtæki eða samstæður fyrirtækja sem hafa bæði yfirráð yfir sjónvarpsefni og fjarskiptanetum noti þá aðstöðu sína með því að binda framboð á efni við ákveðin fjarskiptanet (lóðrétt eignarhald).

## Af hverju er verið að setja nýjar ábyrgðarreglur í fjölmiðlum?

Ábyrgðareglur tengjast tjáningarfrelsi með beinum hætti en í þeim er kveðið á um það hver skuli gerður ábyrgur þegar farið er út fyrir leyfileg mörk að því leyti. Skýrar ábyrgðarreglur eru eðli málsins samkvæmt mikilvægar fyrir hvern þann sem tjáir sig í fjölmiðlum eða er ábyrgur fyrir því sem aðrir segja eða skrifa á þeim vettvangi. Þá eru þær mikilvægar fyrir þá sem telja á sér brotið og vilja sækja

rétt sinn. Slíkar ábyrgðarreglur eru einnig mikilvægar í samfélagslegu tilliti þar sem útfærsla þeirra getur haft áhrif á innihald og gæði og er hluti af þeirri lýðræðislegu umræðu sem á sér stað í hverju landi fyrir sig.

Miklar tækniframfarir hafa átt sér stað á vettvangi fjölmiðlunar á undanförunum árum. Í þessu sambandi hefur verið mikil umræða í ýmsum nágrannalöndum okkar um samræmingu ábyrgðarreglna fyrir ólíkar tegundir fjölmiðla. Má í þessu sambandi nefna að nú hefur um all nokkurt skeið verið fjallað um slíkar samræmingar í norskum lögum og hefur verið kallað eftir heildstæðum lögum um ábyrgðarreglur í fjölmiðlum. Norsk stjórnvöld ákváðu í framhaldi af þessu að skipa nefnd sem á að koma með tillögur til úrbóta. Er nefndinni ætlað að skoða ábyrgðarreglur á öðrum Norðurlöndum, alþjóðlegt regluverk að þessu leyti auk þess sem taka á tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila.

Hér á landi er að finna ábyrgðarreglur bæði í útvarpslögum og lögum um prentrétt. Engar sérstakar ábyrgðarreglur eru hins vegar í gildi um fjölmiðla á internetinu og verður því að líta til fyrrgreindra reglna þegar mál koma upp er varða nýja miðla hér á landi. Segja má að með örri tækniþróun og breytingu á fjölmiðlaumhverfinu með tilkomu internetsins sé nauðsynlegt að taka reglurnar til heildstæðrar endurskoðunar, meðal annars með það fyrir augum að samræmdar reglur gildi um alla fjölmiðla að þessu leyti eftir því sem kostur er.

### **Munu ábyrgðareglurnar koma í veg fyrir nafnlaust nið á internetinu?**

Ábyrgðareglurnar ná aðeins til fjölmiðla og ná því til þeirra fjölmiðla á internetinu sem lúta ritstjórn. Þar sem ábyrgðareglurnar kveða á um ákveðna ábyrgðarröð, sé höfundur efnis ekki tilgreindur, verður fjölmiðillinn ábyrgur fyrir nafnlausum athugasemdum sem fram koma á miðlinum. Þess ber þó að geta að reglurnar gilda ekki um annað efni á internetinu sem ekki telst til fjölmiðla samkvæmt frumvarpinu og þar af leiðandi gilda ábyrgðareglurnar ekki um slíkar vefsíður.

### **Hver á að hafa eftirlit með fjölmiðlunum og af hverju er það mikilvægt að hafa sjálfstæða stjórnarsýslu þegar fjölmiðlar eru annars vegar?**

Af sögulegum ástæðum hefur verið mun meira eftirlit með hljóð- og myndmiðlum en prentmiðlum. Stjórnarsýslustofnanir þær sem eiga að framfylgja lögum um fjölmiðla hafa yfirleitt aðeins það hlutverk að framfylgja lögum um hljóð- og myndmiðla en þó eru ýmis dæmi um þeim að sé jafnframt falið að framfylgja tilteknum lögum sem varða fjölmiðla í víðtækari skilningi, t.d. banni við auglýsingum á áfengi og tóbaki. Ástæða þessa er sú að regluverk það sem gildir um prentmiðla er mun minna í sniðum en regluverkið í kringum sjónvarp og hljóðvarp. Þá er regluverk um rafræna prentmiðla og raunar internetið í heild enn í mikilli mótun. Stjórnarsýslustofnanir aðildaríkjanna hafa yfirleitt það hlutverk að veita leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, hafa eftirlit með efnisinnihaldi (svo sem reglum um auglýsingar, efni sem inniheldur klám og ofbeldi) og hafa eftirlit með því að fjölmiðlaþjónustuveitendur starfi lögum samkvæmt og geti gripið til viðeigandi aðgerða (svo sem áminninga, sekta og leyfissviptinga) fari fjölmiðlaþjónustuveitendur ekki að lögum. Þá hafa þessar stofnanir einnig hlutverki að gegna við skipulagningu og samræmingu starfsumhverfis fjölmiðla í hverju landi fyrir sig.

Nær öll lönd Evrópu hafa sjálfstæðar fjölmiðlastofnanir sem njóta sjálfstæðis að því leyti að þær eru ekki hluti af ráðuneytum og njóta sjálfstæðis gagnvart hinu pólitíska valdi. Slíkt sjálfstæði er reynt að

tryggja með því að lágmarka eins og kostur er vald ráðherra við skipun stjórnanna og með því að úrskurðir slíkra stofnana séu fullnaðarúrlausnir á stjórnarsýslustigi eða einungis kæranlegar til sjálfstæðra áfrýjunarnefnda. Slíkar sjálfstæðar stjórnarsýslustofnanir hafa eflst með aukinni samkeppni á fjölmiðlamarkaði, m.a. þegar útvarpsrekstur var gefinn frjálts í mörgum löndum Vestur – Evrópu upp úr 1980. Öll Evrópulönd, að Lúxemborg og Íslandi undanskildu, hafa komið á fót sjálfstæðum stjórnarsýslustofnunum sem sjá um eftirfylgni löggjafar um fjölmiðla.

Aukin alþjóðavæðing, stafræn tækni og breytt fjölmiðlalandslag hefur gert það að verkum að samvinna milli stjórnarsýslustofnana í Evrópu hefur aukist til mikilla muna á síðustu árum. Árið 1995 varð til samráðsvettvangur evrópskra stjórnarsýslustofnana í fjölmiðlamálum (e. European Platform of Regulatory Authorities, EPRA). Samráðsvettvangnum er ætlað að stuðla að auknum samskiptum og upplýsingaskiptum stjórnarsýslustofnana sem eiga að framfylgja lögum um fjölmiðla, þó aðallega hljóð- og myndmiðla. Þá er stofnunum ætlað að skiptast á upplýsingum um ýmis mál er snerta öll eða flest Evrópulöndin og að vera samráðsvettvangur til að túlka fjölmiðlalöggjöf, svo sem tilskipanir og reglugerðir ESB. Nú er 51 stofnun í 42 löndum aðili að EPRA. Auk þess hafa bæði Evrópusambandið og Evrópuráðið áheyrnarfulltrúa á fundunum. Ísland er eitt af fáum löndum í Evrópu sem ekki hefur tekið þátt í þessu samstarfi en lönd eins og Malta, Andorra, Lúxemborg og Kýpur eru þátttakendur í EPRA samstarfinu.

Með frumvarpi þessu er lögð til breytt stjórnarsýsla. Þær breytingar eru annars vegar tilkomnar vegna þeirra skyldna sem á íslenska ríkinu hvíla samkvæmt EES-samningnum eins og fyrr hefur verið rakið og hins vegar vegna þeirra áforma sem í frumvarpinu felast um heildstæða löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar.

Íslensk stjórnskipan byggir á því að ráðherra, hver á sínu sviði, fari með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar. Í framkvæmd hefur þó verið talið að löggjafinn hafi heimild, byggða á stjórnskipunarvenju, til að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stjórnarsýslustofnun, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi til hans falla. Ráðherra fer því með yfirstjórn stjórnarmálefna nema hún sé að lögum undanskilin.

Benda ber á að með því að löggjafinn svipti ráðherra stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir tiltekinni stofnun er um leið aflétt ráðherraábyrgð af hlutaðeigandi ráðherra og þinglegri ábyrgð að því er snertir meðferð þeirra heimilda sem um ræðir. Að lögum verður því aðstaðan sú, í slíkum tilvikum, að enginn ber þessa ábyrgð gagnvart Alþingi. Af þessari ástæðu hefur verið talið að ekki ætti að koma á fót slíkum sjálfstæðum stofnunum nema í þeim undantekningartilvikum að kostir slíkrar skipunar þykja vega upp framangreinda ókosti.

Í upphaflegum tillögum frá árinu 2005 að nýrri tilskipun Evrópusambandsins um breytingu á sjónvarpstilskipuninni frá 1989, með síðari breytingum, var lengst af gert ráð fyrir sérstöku ákvæði þess efnis að aðildarríkjunum væri skylt að tryggja sjálfstæði sérstakrar stjórnarsýslustofnunar er færi með eftirlit með fjölmiðlaþjónustuveitendum. Í lokagerð hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er ekki lengur gerð bein krafa um tilvist slíkrar stofnunar en allt að einu eru fyrimæli tilskipunarinnar með þeim hætti að tilvist slíkrar stofnunar er óhjálvæmleg. Enn fremur liggja fyrir tilmæli frá Evrópuráðinu (REC No. R(2000)23) um að aðildarlönd þess skuli koma sér upp sjálfstæðum eftirlitsstofnunum á þessum vettvangi. Í tilmælunum er mikilvægi slíkra stjórnarsýslustofnana sérstaklega áréttað og áhersla lögð á þá sérþekkingu á þessum málaflokki sem slíkar stofnanir búa jafnan yfir. Í nefndum tilmælum er að auki lögð rík áhersla á stjórnunarlegt og fjárhagslegt sjálfstæði

slíkra stofnana og að aðildarlöndin skapi þeim viðeigandi starfsumhverfi með lagasetningu á þessu sviði. Með frumvarpinu er leitast við fylgja tilmælunum hvað þessa þætti varðar.

Ákvæði gildandi laga um útvarpsréttarnefnd hafa lengst af reynst vel en eru þó um margt ófullnægjandi í þessu sambandi, ekki síst nú þegar umræddu stjórnvaldi er ætlað að taka til allra fjölmiðla. Með frumvarpinu er því lagt til að Fjölmiðlastofa leysi útvarpsréttarnefnd af hólmi sem það stjórnvald sem fer með eftirlit og umsjón með starfsemi hljóð- og myndmiðla auk þess sem henni er ætlað að hafa sambærilegt eftirlit og umsjón með starfsemi allra annarra fjölmiðla.

Ein þýðingarmesta forsenda þeirra breytinga sem lagðar eru til er sú að skýrlega verði tekið af skarið um stjórnábylgju sjálfstæði stofnunarinnar. Ljóst er að verkefni hins nýja stjórnvalds verða og mun umfangsmeiri en verið hefur. Þar koma bæði til ný verkefni vegna þess að allir fjölmiðlar heyra nú undir stjórnvaldið og vegna nýrra fyrirmæla í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem og frekari verkefni sem leiða af tillögum frumvarpsins um lögfestingu tillagna hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar um gagnsæi eignarhalds, flutningsreglur o.fl.

### **Eru lagðar til takmarkanir á eignarhaldi í fjölmiðlum í frumvarpinu?**

Við vinnslu frumvarpsins voru skoðaðar tillögur um eignarhaldstakmarkanir og tillögur hinnar þverpólítísku nefndar frá árinu 2005. Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um að þó að ýmsar meginforsendur fjölmiðlanefndarinnar hvað eignarhald varðar séu enn í fullu gildi sé nauðsynlegt að fara í grundvallar endurskoðun á þörf eignarhaldstakmarkana og mögulegri útfærslu þeirra. Þá er talið mikilvægt að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um slíkar reglur. Er því lagt til að þverpólítískri og faglegri nefnd verði ætlað að meta þörfina á eignarhaldstakmörkunum og útfærslu þeirra sé þeirra þörf. Er mælt fyrir um nefndarskipan þessa í bráðabirgðaákvæði. Við skipan hennar er annars vegar gert ráð fyrir jafnri aðkomu allra þeirra flokka sem nú eiga fulltrúa á Alþingi en hins vegar er gert ráð fyrir því að formaður og varaformaður nefndarinnar verði skipaðir ópólítískt og að þeir búi yfir nokkurri faglegri sérþekkingu. Verksvið nefndarinnar er skýrt og afmarkað og þess vegna er gert ráð fyrir því að nefndin byggi á vinnu þverpólítísku nefndarinnar frá vorinu 2005. Með hliðsjón af því er ekki gert ráð fyrir að nefndin þurfi ýkja langan tíma til að ljúka verkefni sínu og að niðurstöður hennar liggi fullbúnar fyrir eigi síðar en hálfu ári eftir skipan hennar.