

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. desember 2019.

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla (þingskjal 645 – 458. mál).**

Vísað er til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um umsögn undirritaðs um ofangreint frumvarp, sem send var 17. desember síðastliðinn.

Undirritaður hyggst ekki taka afstöðu til efnis fyrirbyggjandi frumvarps en telur ástæðu til að vekja athygli virðulegrar allsherjar- og menntamálanefndar á því að meðal þeirra níu frumvarpa sem nefnd undir minni forystu skilaði af sér veturinn 2018-2019 (nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis) var frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla (endurkröfur blaðamanna og fjölmiðlaveitna). Með frumvarpinu var stefnt að því að bæta réttarstöðu blaðamanna vegna greiðslu skaðabóta sem þeim kann að vera gert að greiða. Með því var stefnt að því að styrkja tjáningarfrelsi enda var mat nefndarinnar að núverandi réttarástand skapaði hættu á sjálfsritskoðun af hálfu blaðamanna og þar með kælingaráhrifum á tjáningarfrelsi.

Frumvarpið var afgreitt einróma af nefndinni um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, en í henni sátu meðal annars fulltrúar fjögurra ráðuneyta (þar á meðal mennta- og menningarmálaráðuneytisins), auk forystufólks Blaðamannafélags Íslands og IMMI. Eftir afgreiðslu nefndarinnar fór frumvarpið í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem engin athugasemd kom fram. Af einhverjum ástæðum hefur frumvarpið þó ekki enn verið lagt fram á Alþingi og það frumvarp sem þar liggur fyrir tekur ekki á þeim atriðum sem frumvarp nefndarinnar laut að.

Í ljósi framangreinds hvet ég allsherjar- og menntamálanefnd til þess að taka umrætt frumvarp nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis til athugunar, í væntanlegri umfjöllun um lög um fjölmiðla, enda liggur frumvarpið fullbúið fyrir og það var mat þeirra sem að því unnu að frumvarpið væri til þess fallið að styrkja tjáningarfrelsi. Meðfylgjandi er frumvarpið eins og það fór í Samráðsgátt stjórnvalda.

Virðingarfyllst,

  
Eiríkur Jónsson, prófessor

*Meðfylgjandi:*

- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, með síðari breytingum (endurkröfur blaðamanna og fjölmiðlaveitna).

**149. löggjafarþing 2018–2019.**

**Þingskjal x — x. mál.**

**Stjórnarfrumvarp.**

## **Frumvarp til laga**

**um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011,  
með síðari breytingum (endurkröfur blaðamanna og fjölmiðlaveitna).**

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

1. gr.

Nýr málslíður bætist við 2. mgr. 50. gr. laganna, svohljóðandi: Um endurkröfur starfsmannsins og fjölmiðlaveitunnar vegna greiðslu bóta fer samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga.

2. gr.

Nýr málslíður bætist við 2. mgr. 51. gr. laganna, svohljóðandi: Um endurkröfur starfsmannsins og fjölmiðlaveitunnar vegna greiðslu bóta fer samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

### **1. Inngangur.**

Þann 16. júní 2010 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 23/138 um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Þar fól Alþingi ríkisstjórninni að leita leiða til að styrkja tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi og í þessu skyni skyldi m.a. gerð úttekt á lagaumhverfinu svo að hægt væri að afmarka viðfangsefnið og undirbúa nauðsynlegar lagabreytingar eða nýja löggjöf. Stýrihópur mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sem skipaður var á grundvelli þingsályktunarinnar, vann drög að nokkrum frumvörpum á þessu sviði sem ekki urðu að lögum.

Hinn 16. mars 2018 skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, sem var m.a. falið að fara yfir vinnu framangreinds stýrihóps og skila af sér lagafrumvörpum um nánar tiltekin atriði. Auk þess var nefndinni samkvæmt skipunarbréfi falið að meta „hverjar aðrar lagabreytingar kunni að vera æskilegar á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis“. Á síðastnefndum grunni samdi nefndin frumvarp þetta, en hana skipa Eiríkur Jónsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, varaformaður, Birgitta Jónsdóttir, stjórnarformaður International Modern Media Institute (IMMI), Hjálmar Jónsson, formaður Blaðamannafélags Íslands, Sigríður Rut Júlíusdóttir lögmaður, Elísabet Gísladóttir,

lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, Þróstur Freyr Gylfason, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Þorgeir Ólafsson, sérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu (upphaflega Elísabet Pétursdóttir, lögfræðingur í sama ráðuneyti). Með nefndinni starfaði Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur í forsætisráðuneyti.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 sem miða að því að treysta stöðu blaðamanna og styrkja þar með tjáningarfrelsi.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1 Inngangur.

Með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 voru lögfestar ábyrgðarreglur í 50. og 51. gr., sem leystu af hendi eldri ábyrgðarreglur laga um prentrétt nr. 57/1956 og útvarpslaga nr. 53/2000. Rétt er í upphafi að víkja að efni hinna eldri reglna og þeim breytingum sem urðu með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 áður en útskýrt verður hvers vegna lagasetning er nauðsynleg og af hverju sú leið var valin sem hér er farin.

### 2.2 Eldri ábyrgðarreglur.

Fyrir gildistöku laga um fjölmiðla nr. 38/2011 höfðu 15.-17. gr. laga um prentrétt nr. 57/1956 að geyma sérstakar reglur um ábyrgð á efni blaða og tímarita. Byggðust reglurnar á hinu svonefnda belgíska ábyrgðarkerfi, sem felur í sér tiltekna ábyrgðarröð og að aðeins einn einstakur aðili sé gerður ábyrgur fyrir því efni sem birtist. Ábyrgð eins aðila í röðinni leysir þá sem á eftir koma undan ábyrgð og samábyrgð einstaklinga í ólíkum ábyrgðarflokkum kemur ekki til greina. Fyrstir í röðinni komu höfundar efnis en samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laganna bar höfundur fébótaábyrgð á efni rits hefði hann nafngreint sig og væri auk þess annaðhvort heimilisfastur hér á landi þegar ritið kæmi út eða undir íslenskri lögsögu þegar mál væri höfðað. Hefði enginn slíkur höfundur nafngreint sig, bar útgefandi rits eða ritstjóri ábyrgðina, sbr. 3. mgr. 15. gr., því næst sá er hefði ritið til sölu eða dreifingar og loks sá sem annast hefði prentun þess eða letrun. Þegar horft er til ábyrgðargrundvallarins í tilvikum framangreindra aðila má ljóst vera að ábyrgð höfundar byggðist á almennum reglum, þ.e. fyrst og fremst á sakargrundvelli. Ábyrgð þeirra aðila er síðar komu í ábyrgðarröðinni, svo sem útgefanda og ritstjóra, var hins vegar hlutlæg, þ.e. byggðist ekki á sök þeirra sjálfra. Að þessu leyti vék 15. gr. verulega frá almennum reglum. Þá felur það fyrirkomulag að gera einungis einn aðila ábyrgan jafnframt í sér undantekningu frá meginreglu skaðabótaréttar um óskipta ábyrgð, sem og grundvallarreglu refsiréttar um að koma skuli fram refsíábyrgð gagnvart öllum þeim sem fullnægja refsiskilyrðum.

Með útvarpslögum nr. 19/1971 voru lögfestar reglur um ábyrgð á útvarpsefni, sem voru í lögskýringargögnum sagðar sniðnar að reglum laga nr. 57/1956, svo sem við yrði komið. Reglur útvarpslaganna fólu þannig í sér tiltekna ábyrgðarröð og voru í meginatriðum hafðar óbreyttar í útvarpslögum nr. 68/1985 og síðan í 26. gr. útvarpslaga nr. 53/2000, sem var í gildi þegar lög um fjölmiðla nr. 38/2011 voru sett. Þótt reglur útvarpslaga hafi tekið mið af ákvæðum prentlaga, og ákvæðin um margt verið lík, skildi engu að síður nokkuð á milli, líkt og rakið er í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

### 2.3 Núgildandi ábyrgðarreglur.

Með ábyrgðarreglum laga um fjölmiðla nr. 38/2011 var stefnt að því að samræma ábyrgðarreglur og gera þær hinar sömu á vettvangi allra fjölmiðla. Er raunar sérstaklega tekið fram í 1. gr. að markmið laganna sé að „koma á samræmdri löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem er notað“. Þær breytingar sem lögin fólu í sér í þessu skyni fólust

ekki eingöngu í því að samræma í auknum mæli reglur um prentað efni annars vegar og útvarps- og sjónvarpsefni hins vegar, heldur ná ákvæði laganna einnig að nokkru leyti til annarra miðla, sem féllu hvorki undir ábyrgðarreglur laga um prentrétt nr. 57/1956 né útvarpslaga nr. 53/2000. Hinar nýju ábyrgðarreglur byggja líkt og hinar eldri reglur á hinu belgíska ábyrgðarkerfi. Þannig er mælt fyrir um tiltekna ábyrgðarröð, þar sem ábyrgð eins aðila leysir þá sem á eftir koma í röðinni undan ábyrgð. Fyrstur í röðinni í tilviki hljóð- og myndmiðlunarefnis, sbr. 50. gr., er „einstaklingur sem tjáir sig í eigin nafni, flytur eða miðlar efni sem hann hefur sjálfur samið eða flytur efni samið af öðrum samkvæmt eigin ákvörðun“. Kaupandi hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni ber hins vegar ábyrgð á efni hennar en í öðrum tilvikum ber ábyrgðarmaður fjölmiðils ábyrgð á efni sem miðlað er. Fyrstur í röðinni í tilviki ritefnis er einstaklingur sem ritar efni „í eigin nafni eða merkir sér með augljósum hætti“. Kaupandi viðskiptaþóða ber hins vegar ábyrgð á efni þeirra en í öðrum tilvikum ber ábyrgðarmaður fjölmiðils ábyrgð á efni sem miðlað er. Samkvæmt framangreindu er ljóst að blaðamenn bera almennt persónulega ábyrgð á því efni sem þeir birta, hvort sem um ritefni eða hljóð- og myndefni er að ræða.

Tiltekin atriði gera það engu að síður að verkum að hið svonefnda belgíska ábyrgðarkerfi, sem fyrr er vikið að, gildir í reynd ekki nema að nokkru leyti í íslenskum rétti. Í því sambandi skal í fyrsta lagi nefnt að gildissvið laga um fjölmiðla er tiltölulega þröngt m.t.t. hinna fjölmörgu nýju miðla sem orðið hafa til á allra síðustu árum. Segja má að fjölmiðlahugtak laganna taki til prentmiðla, ljósvakamiðla og þess sem nefna má hefðbundnustu vefmiðlana, sbr. 13. og 15. tölul. 2. gr. laganna, 3. og 4. mgr. 2. gr. starfsreglna fjölmiðlanefndar nr. 1363/2011 og framkvæmd fjölmiðlanefndar. Utan laganna falla þannig ýmsir miðlar, þ.á m. samfélagsmiðlar eins og Facebook og Instagram. Um ábyrgð á tjáningu á þeim miðlum gilda því ekki ábyrgðarreglur laga um fjölmiðla, heldur almennar reglur, sem fela ekki í sér ábyrgðarröð heldur geta leitt til samábyrgðar, t.d. þess sem viðhefur ummæli og þess sem heldur úti vefsvæði og vanrækir að bregðast við ummælunum, auk þess sem vinnuveitandi kann að verða ábyrgur að uppfylltum skilyrðum reglunnar um vinnuveitandaábyrgð. Í öðru lagi fela reglurnar í 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla í sér vissa undantekningu frá því að einungis einn beri ábyrgð en þar segir að fjölmiðlaveita beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésekta og skaðabóta sem starfsmanni hennar kann að vera gert að greiða samkvæmt greinunum.

Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum segir að rökin að baki síðastgreindri reglu, þegar hún var upphaflega lögfest með útvarpslögum nr. 53/2000, hafi fyrst og fremst verið að tryggja réttaröryggi þeirra sem brotið er gegn. Reglan hafi þó ótvírætt viðtækara gildi en svo, enda varni hún því að fjölmiðlamenn stundi óheppilega sjálfsritskoðun með það í huga að birting á umdeildu efni kunni að reynast þeim fjárhagslega þungbær og efli þannig tjáningarfrelsi og stuðli að lýðræðislegri umræðu. Þá geti fjölmiðlaveitur eftt gildi hennar að þessu leyti enn frekar með því að kveða á um það í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sbr. 24. gr. laganna, að starfsmenn þeirra verði ekki endurkrafðir að þessu leyti.

#### 2.4 Nauðsyn lagasetningar.

Framangreint fyrirkomulag er nokkuð óskýrt að því er varðar eðli þeirrar ábyrgðar fjölmiðlaveitu sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla. Í fræðiskrifum hefur reglan í ákvæðunum ekki verið talin til sjálfstæðrar ábyrgðarreglu, heldur ábyrgð á greiðslu þess sem starfsmanni kann að vera gert að greiða. Þannig hefur t.a.m. verið talið að þar sem ábyrgð fjölmiðlaveitunnar sé háð því að starfsmanni sé gert að greiða sekt eða

bætur verði kröfu á hendur fjölmiðlaveitunni ekki náð fram nema samhliða kröfu á hendur starfsmanni eða að fengnum dómi á hendur honum.

Umrætt fyrirkomulag skapar álitamál um það hvernig fari um endurkröfurétt milli fjölmiðlaveitunnar og starfsmannsins í tilvikum sem þessum, þ. á m. um þýðingu 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Í þeirri grein eru settar fram reglur um möguleika vinnuveitanda, sem greitt hefur bætur vegna háttsemi starfsmanns, til að endurkrefja starfsmann, sem og um möguleika starfsmanns, sem greitt hefur bætur, til að endurkrefja vinnuveitanda sinn. Nánar tiltekið segir í 1. mgr. 23. gr. að bætur, sem vinnuveitandi hefur greitt vegna saknæmrar hegðunar starfsmanns, sé aðeins unnt að krefja starfsmanninn um að því marki sem telja má sanngjarnt þegar litið er til sakar og stöðu starfsmannsins og atvika að öðru leyti. Þá segir í 2. málsl. 2. mgr. 23. gr. að bætur, sem starfsmaður hefur greitt, geti hann krafíð úr hendi vinnuveitanda að því marki sem bótaábyrgð hvílir endanlega á vinnuveitanda eftir 1. mgr. Lögfesting þessara ákvæða var hluti af þeirri réttarþróun síðustu áratuga að létta í sívaxandi mæli skaðabótaábyrgðinni af starfsmanninum en láta hana þess í stað hvíla endanlega á vinnuveitanda. Í ákvæðunum felst að þótt vinnuveitandi greiði skaðabætur hefur hann afar takmarkaðar heimildir til þess að endurkrefja þann starfsmann sem skaðaverkið vann. Það yrði þannig almennt einungis í undantekningartilvikum sem slík krafa næði fram að ganga. Verulegar líkur eru hins vegar á því að starfsmaður sem greitt hefur bætur geti endurkrafíð vinnuveitanda sinn um þá fjárhæð, enda eiga framangreindar reglur að tryggja að þegar upp er staðið verði það almennt vinnuveitandinn sem beri ábyrgð á tjóninu.

Eins og 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla er háttað verður tæpast talið að 23. gr. skaðabótalaga eigi við um endurkröfur starfsmanna og fjölmiðlaveitna. Virðist enda samkvæmt framangreindu ráð fyrir því gert í lögskýringargögnunum að fjölmiðlaveitum sé valkvæmt að setja sér reglur um að starfsmenn þeirra verði ekki endurkrafðir um bætur sem fjölmiðlaveita hefur þurft að greiða á grundvelli ákvæðanna. Verður þannig ekki séð að blaðamenn séu varðir af 23. gr. skaðabótalaga þegar kemur að endurkröfum fjölmiðlaveitunnar, né heldur að þeir geti endurkrafíð fjölmiðlaveituna á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram koma í greininni. Ekki verður hins vegar séð að ástæða sé til þess að aðrar reglur gildi að þessu leyti um blaðamenn sem starfsmenn en starfsmenn almennt. Þvert á móti verður að telja, líkt og rakið er í fyrrnefndum skýringum í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, að það að færa ábyrgð á fjölmiðlaveituna varni því að fjölmiðlamenn stundi óheppilega sjálfsritskoðun með það í huga að birting á umdeildu efni kunni að reynast þeim fjárhagslega þungbær. Slíkt efli þannig tjáningarfrelsi og stuðli að lýðræðislegri umræðu. Um leið styðst slíkt við sömu rök og búa að baki þeirri þróun sem hefur orðið á almennum reglum skaðabótaréttar, m.a. um að það sé vinnuveitandinn sem standi fyrir þeirri starfsemi, þar sem tjóni sé valdið, og hafi af henni fjárhagslegan ávinning.

Samkvæmt framangreindu verður að telja æskilegt að grípa til lagasetningar til þess að treysta stöðu blaðamanna og gera réttarstöðu þeirra að því er varðar endurkröfur sambærilega því sem gildir almennt á vinnumarkaði, enda er slíkt til þess fallið að varna sjálfsritskoðun og efla tjáningarfrelsi. Að sama skapi myndi slík breyting draga úr þeirri hættu á kælingaráhrifum á tjáningarfrelsi blaðamanna sem núgildandi ábyrgðarreglur fela í sér. Umrædda breytingu er ekki hægt að gera nema með lögum, enda lagaheimild til að setja stjórnvaldsfyrirmæli í umrædda veru ekki fyrir hendi og ekki hægt að reikna með því að allar fjölmiðlaveitur setji sér innri reglur í þessa veru.

### 2.5 Valkostir við lagasetningu.

Til að bregðast við framangreindu mætti hugsa sér að breyta þeirri ábyrgð sem nú er mælt fyrir um í 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla, t.d. á þann hátt að ákvæðið fæli í sér hefðbundna vinnuveitandaábyrgð. Slíkt er þó ekki á allan hátt auðvelt eða rökrétt enda taka ákvæðin ekki eingöngu til skaðabóta heldur einnig til sekta. Þá verður að hafa í huga fyrrnefndan bakgrunn ábyrgðarreglnanna, þar sem lengst af hefur verið miðað við tiltekna ábyrgðarröð, en ekki samábyrgð og þykir rétt að ganga ekki lengra frá því fyrirkomulagi en nauðsynlegt er. Í því sambandi athugast að það fyrirkomulag styðst við tiltekin rök, sem snerta m.a. ritstjórnarlegt sjálfstæði, enda getur það aukið hættu á því að eigendur hafi afskipti að tjáningu blaðamanna ef ábyrgð blaðamanna og fjölmiðlaveitunnar fer að öllu leyti saman.

Hér er því lagt til að eingöngu verði gert það sem nauðsynlegt er til að fyrrnefndar reglur um endurkröfur vegna bóta gildi jafnt um blaðamenn hjá þeim fjölmiðlum sem falla undir gildissvið laga um fjölmiðla og aðra starfsmenn. Í því felst að bætt verði við 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. málslið þess efnis að um endurkröfur starfsmannsins og fjölmiðlaveitunnar vegna greiðslu bóta fari samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga.

Rétt er að taka fram að lög um fjölmiðla nr. 38/2011 fólu í sér innleiðingu tilskipunar 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnarsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur, sbr. nú tilskipun 2010/13/ESB. Sú tilskipun felur hins vegar ekki í sér ábyrgðarreglur í framangreinda veru, heldur ráðast þær af reglum landsréttar og eru talsvert mismunandi á milli ríkja innan EES.

#### 2.6 Markmið lagasetningar.

Samkvæmt öllu framansögðu er meginmarkmið lagasetningarinnar að bæta réttarstöðu blaðamanna og styrkja tjáningarfrelsi með því að gera aðstöðu þeirra að því er varðar endurkröfur bóta sambærilega við það sem almennt tíðkast á vinnumarkaði.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að við 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla bætist svohljóðandi málsliður: „Um endurkröfur starfsmannsins og fjölmiðlaveitunnar vegna greiðslu bóta fer samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga.“

Í þessu felst að um endurkröfur milli starfsmanns fjölmiðlaveitu og fjölmiðlaveitunnar mun fara samkvæmt hinum almennu reglum sem settar eru fram í 1. mgr. 23. gr. og 2. másl. 2. mgr. 23. gr. skaðabótalaga. Í fyrrnefnda ákvæðinu segir að bætur, sem vinnuveitandi hefur greitt vegna saknæmrar hegðunar starfsmanns, sé aðeins unnt að krefja starfsmanninn um að því marki sem telja má sanngjarnt þegar litið er til sakar og stöðu starfsmannsins og atvika að öðru leyti. Í síðarnefnda ákvæðinu segir að bætur, sem starfsmaður hefur greitt, geti hann krafð úr hendi vinnuveitanda að því marki sem bótaábyrgð hvílir endanlega á vinnuveitanda eftir framangreindu ákvæði. Framangreindar reglur eiga að tryggja að þegar upp er staðið verði það almennt vinnuveitandinn sem beri ábyrgð á því tjóni sem starfsmaður veldur við framkvæmd starfs síns.

Með framangreindri breytingu yrði réttarstaða blaðamanna bætt miðað við núgildandi ákvæði, sem fela í sér að blaðamenn geta þurft að sitja sjálfir uppi með greiðslu bóta vegna tjáningar sem þeir viðhafa við framkvæmd starfa sinna í þágu vinnuveitanda. Um leið er breytingin til þess fallin að styrkja tjáningarfrelsi enda skapar núverandi réttarástand hættu á sjálfsritskoðun af hálfu blaðamanna og þar með kælingaráhrifum á tjáningarfrelsi.

Við samningu frumvarpsins hefur m.a. verið litið til réttarstöðunnar í nágrannalöndunum. Í gr. 3.6 og 3.6 a í norsku skaðabótalögnum (lov om skadeerstatning nr. 26/1969) kemur fram

að verði einhver sem starfar í þjónustu eiganda eða útgefanda fjölmiðils bótaábyrgur fyrir brot gegn friðhelgi einkalífs eða ærumeiðingu beri útgefandi eða eigandi einnig ábyrgð á bótunum. Þá er fyrir hendi heimild til að leggja á þessa aðila frekari skaðabótaábyrgð, sem dómstólum þykir hæfileg. Að baki framangreindu er m.a. talin hvíla almenna reglan um vinnuveitandaábyrgð og miðað við að um endurkröfur fari samkvæmt almennum reglum. Í Danmörku er í lögum um þetta efni (medieansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 914/2014) mælt fyrir um ábyrgð útgefanda/fjölmiðlafyrirtækja á bótum sem dæmdar eru vegna efnis sem birtist í miðlum þeirra, sbr. t.d. 30. gr., auk þess sem þar er að nokkru marki mælt fyrir um sjálfstæða ábyrgð þessara aðila, sbr. 23. gr. Hins vegar hefur verið litið svo á að 23. gr. þarlendra skaðabótalaga (lov om erstatningsansvar, jf. lovbekendtgørelse nr. 1070/2018) eigi ekki við um endurkröfur á milli útgefanda og annarra.

Samkvæmt þessu er ábyrgð fjölmiðlaveitu á bótum sem starfsmanni er gert að greiða til samræmis við réttarstöðuna í nágrannaríkjum en ekki er fullt samræmi í því að hvaða marki slík ábyrgð er talin fara samkvæmt almennum reglum, þ.á m. um endurkröfur. Hér er lagt til að um endurkröfur fari samkvæmt hinum almennu reglum í 23. gr., en að öðru leyti ekki hróflað við 50. og 51. gr. og því ábyrgðarkerfi sem þar er mælt fyrir um. Með því er ábyrgð fjölmiðlaveitna vikkuð út að hluta án þess að hún sé að fullu látin fara að almennum reglum um vinnuveitandaábyrgð.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Líkt og að framan greinir snertir frumvarpið 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og önnur tjáningarfrelsisákvæði alþjóðlegra samninga á sviði mannréttinda. Frumvarpið er til þess fallið að styrkja tjáningarfrelsi blaðamanna, með því að varna því að þeir veigri sér við að tjá sig vegna hættu á fjárhagslegum afleiðingum þess, og verður ekki talið skapa vandkvæði með tilliti til annarra mannréttindaákvæða.

Líkt og einnig greinir að framan þá fólu lög um fjölmiðla nr. 38/2011 í sér innleiðingu á tilskipun 2007/65/EB en hún felur ekki í sér ábyrgðarreglur líkt og þær sem frumvarpið lýtur að, heldur ráðast þær af reglum landsréttar. Efni frumvarpsins er því í fullu samræmi við umrædda tilskipun og aðrar reglur á sviði EES-réttar.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið snertir fyrst og fremst blaðamenn og fjölmiðlaveitur, en um leið samfélagið í heild þar sem fjölmiðlar gegna lykilhlutverki í lýðræðissamfélagi. Með samsetningu þeirrar nefndar sem samdi frumvarpið var leitast við að ná sem víðtækustu samráði við þau samtök og stofnanir sem málið snertir. Þannig sátu í nefndinni fulltrúar fjögurra ráðuneyta, fulltrúar Blaðamannafélagsins og IMMI, auk tveggja lögfræðinga með sérþekkingu á þessu sviði. Frumvarpið var jafnframt kynnt fjölmiðlanefnd og leitað eftir athugasemdum hennar. [Gengið er út frá því að eftir skil nefndarinnar á frumvarpinu verði það sett til kynningar á Samráðsgátt stjórnvalda og öllum gefinn kostur á að veita umsögn um það.]

#### **6. Mat á áhrifum.**

Samþykkt frumvarpsins mun bæta réttarstöðu blaðamanna og annarra starfsmanna fjölmiðlaveitna á þann hátt að fjölmiðlaveitan mun í flestum tilvikum bera endanlegan kostnað af bótum sem dæmdar eru vegna þess að starfsmaðurinn hefur með efni sem hann ber ábyrgð á brotið í bága við lög. Að sama skapi mun frumvarpið auka skyldur fjölmiðlaveitna og verða til þess að þær beri almennt umræddan kostnað. Í frumvarpinu felst þó í reynd ekki annað en

að um endurkröfur fari samkvæmt almennum reglum, þ.e. með sama hætti og gildir almennt um starfsmenn og vinnuveitendur þeirra.

Rétt er að áréttu að það fyrirkomulag að gera blaðamenn og aðra einstaklinga persónulega ábyrga fyrir tjáningu sinni styðst við tiltekin rök, enda getur það aukið hættu á afskiptum eigenda að tjáningu blaðamanna ef fjölmiðlaveitan ber að öllu leyti ábyrgð á tjáningu þeirra. Þeirri áhættu má hins vegar mæta með reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sem fjölmiðlaveitum er skylt að setja sér samkvæmt 24. gr. laga um fjölmiðla, og telja verður mikilvægara að koma í veg fyrir þá hættu af sjálfsritskoðun sem leiðir af núverandi fyrirkomulagi, þar sem blaðamenn kunna að veigra sér við birtingu umdeilds efnis vegna þess að hún kunnir að reynast þeim fjárhagslega þungbær. Þannig verður að telja að það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé betur til þess fallið að tryggja tjáningarfrelsi og þá umfjöllun og umræðu sem nauðsynleg er í lýðræðisþjóðfélagi. Ávinningurinn af samþykkt frumvarpsins er samkvæmt þessu meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. og 2. gr.*

Í greinunum felst að við 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 bætist að um endurkröfur starfsmanns fjölmiðlaveitu og fjölmiðlaveitunnar vegna greiðslu bóta fari samkvæmt 23. gr. skaðabótalaga. Í því felst að slíkar endurkröfur fari samkvæmt hinum almennu reglum sem settar eru fram í 1. mgr. 23. gr. og 2. másl. 2. mgr. 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, en þær eiga að tryggja að þegar upp er staðið verði það almennt vinnuveitandinn sem beri ábyrgð á því tjóni sem starfsmaður veldur við framkvæmd starfs síns. Um þessi atriði vísast nánar til almennra athugasemda að framan en tekið skal fram að hugtakið bætur tekur m.a. til miskabóta en ekki eingöngu bóta vegna fjártjóns.

##### *Um 3. gr.*

Í greininni er kveðið á um gildistöku með hefðbundnum hætti. Í gildistöku felst að lögin taki eingöngu til tjáningar eða annarrar háttsemi sem viðhöfð er eftir gildistöku laganna en núgildandi lagaákvæði eigi við um háttsemi fram að því tímamarki.