

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um breyt. á útvarpslögum, nr. 53/2000, og samkeppnislögum, nr. 8/1993.

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

Nefndin tók málið upp að eigin frumkvæði til frekari umfjöllunar milli 2. og 3. umræðu. Ekki var vilji af hálfu meiri hlutans til að leita frekari umsagna eða kanna frekar hvort málið stæðist stjórnarskrá, EES-rétt eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þá var ekki vilji til að fara yfir þær umsagnir sem fyrir lágu frá efnahags- og viðskiptanefnd og menntamálanefnd.

Minni hlutinn lýsir yfir vanþóknum á fullkomnum viljaskorti meiri hlutans til að skoða efnisþætti málsins til hlítar og bendir á að fyrir liggja rökstudd álit fjölmargra sérfræðinga þess efnis að veruleg áhöld séu um að málið standist stjórnarskrána en enginn hefur enn treyst sér til að fullyrða hið öndverða.

Í umsögnum meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar og minni hluta menntamálanefndar koma fram efasemdir um að frumvarpið nái markmiðum sínum. Vandræðagangurinn við málið er fordæmalaus. Með breytingartillögum meiri hlutans að þessu sinni er fjórða útfærsla málsins í meðförum ríkisstjórnarinnar að líta dagsins ljós. Það endurspeglar hve málið var illa ígrundað og óvandað í upphafi eins og minni hlutinn hefur margsinnis bent á. Ríkisstjórnin er í verulegum erfiðleikum með málið og nú á að gera enn eina tilraunina til að bjarga því sem bjargað verður. Þrátt fyrir látlausar tilraunir til að betrubæta þessa hrákasmið mun það ekki bera árangur því enn er frumvarpið þannig úr garði gert að veruleg hættu er á að það gangi gegn yfirlýstum markmiðum sínum og dragi úr fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði í stað þess að auka hana. Þá hafa ummæli einstakra ráðherra og stjórnarliða þess efnis að umfjöllun og frétttaflutningur tiltekinn fjölmiðla sé þeim til sérstakrar skapraunar skotið stoðum undir þá ályktun að frumvarpið feli í sér atlögu að tilteknum fjölmiðlum. Lögin verði því í raun sér-tæk og feli í sér aðför að tjáningarfrelsinu.

Frumvarpið var meingallað og illa ígrundað í upphafi. Hvorki málsmeðferðin né breytingartillögur meiri hlutans nægja til að gera frumvarpið þannig úr garði að það geti orðið grundvöllur góðrar lagasetningar sem tryggi lýðræði, fjölbreytni og sjálfstæði í fjölmiðlun.

Kolbrún Halldórsdóttir er áheyrnarfulltrúi í nefndinni og er hún samþykkt áliti þessu.

Alþingi, 18. maí 2004.

Bryndís Hlökkversdóttir, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson.
frsm.

Sigurjón Þórðarson.

Fylgiskjal I.**Umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.**

Niðurstaða af umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar er að mati meiri hluta nefndarinnar sú að frumvarp til breytinga á útvarpslögum og samkeppnislögum muni þrengja mjög að rekstrarskilyrðum starfandi fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Það er því líklegt til að ganga gegn yfirlýstum markmiðum þess um að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Málið er augljóslega vanbúið og ekki tækt til afgreiðslu á þeim skamma tíma sem þinginu er ætlaður til að fjalla um frumvarpið. Þá er það alvarlegt umhugsunarefni að á fundum nefndarinnar voru lögð fram gögn sem benda til að hugsanlega stríði frumvarpið gegn ýmsum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Við umfjöllun málsins upplýsti fyrirtækið Norðurljós að þrátt fyrir breytingartillögur sé líklegt að lögfesting frumvarpsins geti leitt til verulegra rekstrarerfiðleika fyrirtækisins og hugsanlega gjaldþrots. Atvinna fjölmargra starfsmanna í greininni er því sett í uppnám að ástæðulausu, þar sem hægt er að vinna gegn óæskilegum áhrifum samþjöppunar með öðrum og mildari hætti en lagt er til í frumvarpið. Enn fremur upplýstu Norðurljós að lífeyrissjóðir ættu veðlaus lán hjá fyrirtækinu að upphæð 1 milljarði kr. sem við gjaldþrot gætu alfarið tapast.

Samtök banka og sparisjóða töldu að lögfesting frumvarpsins mundi leiða til þess að fyrirtæki á fjölmiðlamarkaði gætu að öllum líkindum ekki skráð sig hjá Kauphöllinni. Samtökin lýstu jafnframt þeirri skoðun að slík lög mundu leiða til þess að bankar og fjármálastofnanir gætu ekki lagt til tímabundna aukningu á eigin fé fjölmiðla sem augljóslega takmarkar verulega möguleika fjölmiðlafyrirtækja til að endurskipuleggja rekstur sinn á tímum erfiðleika. Í ljósi þess að rekstrarerfiðleikar hafa verið tíðir hjá fjölmiðlafyrirtækjum á síðustu árum má ætla að þetta feli í sér verulega skerðingu á starfsgrundvelli þeirra.

Sérsaka athygli vekur að Samkeppnisstofnun lýsti þeirri skoðun við nefndina að þrátt fyrir breytingartillögur stríddi frumvarpið enn gegn markmiðum samkeppnislaga.

Meginniðurstaða umfjöllunar nefndarinnar er að mati meiri hlutans því sú að málið sé vanbúið og vanreifað og þurfi augljóslega miklu víðtækari og ítarlegri skoðunar við. Með hliðsjón af framangreindu er því lagt til að Alþingi fresti afgreiðslu frumvarpsins, tíminn í sumar verði nýttur til að vinna málið betur og í nánara samráði við sérfræðinga, og það lagt að nýju fyrir alþingi í haust.

Gunnar Örlygsson er áheyrnarfulltrúi í efnahags- og viðskiptanefnd og er hann samþykkuur álitinu þessu.

Reykjavík, 14. maí 2004.

Össur Skarphéðinsson.
Einar Már Sigurðarson.
Jóhanna Sigurðardóttir.
Ögmundur Jónasson.
Kristinn H. Gunnarsson.

Fylgiskjal II.

Umsögn minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur á nokkrum fundum sínum fjallað um bréf allsherjarnefndar, dagsett 4. maí 2004, þar sem mál 974, frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, nr. 53/2000, og samkeppnislögum, nr. 8/1993, er sent efnahags- og viðskiptanefnd til umsagnar.

Til að ræða efni frumvarpsins hefur efnahags- og viðskiptanefnd fengið á sinn fund Guðmund Sigurðsson frá Samkeppnisstofnun, Jafet Ólafsson frá Verðbréfastofu, Hrafnhildi Stefánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Gylfa Arnbjörnsson frá ASÍ, Sigríði Á. Andersen frá Verslunarráði Íslands, Sigurð G. Guðjónsson forstjóra og Gunnar Jónsson hrl. frá Norðurljósum hf., Guðjón Rúnarsson frá Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Friðjón R. Sigurðsson frá Lífeyrissjóðnum Lífið, Ingva Má Pálsson frá fjármálaráðuneyti, Pál Gunnar Pálsson frá Fjármálaeftirliti, Þórð Friðjónsson frá Kauphöll Íslands, Sigurð Líndal, prófessor emeritus, Jakob R. Möller hrl. og Jón Steinar Gunnlaugsson prófessor.

Hvað varðar 1. gr. frumvarpsins telur minni hlutinn að það sé á verksviði menntamálanefndar að veita allsherjarnefnd umsögn um hana.

Minni hlutinn telur það vera fyrst og fremst 2. gr. frumvarpsins sem heyrir undir verksvið efnahags- og viðskiptanefndar. Þar er Samkeppnisstofnun ætlað að láta útvarpsréttarnefnd í té álit um markaðsstöðu þeirra sem sækja um útvarpsleyfi. Minni hlutinn telur að tryggja þurfi í framtíðinni að Samkeppnisstofnun geti ráðið við þau verkefni sem henni eru falin samkvæmt frumvarpinu. Hjá Samkeppnisstofnun er til sú þekking og sú reynsla sem þarf til að meta hvort fyrirtæki er í markaðsráðandi stöðu og þá út frá þeim grundvelli sem samkeppnislögin eru í þeim efnunum. Minni hlutinn bendir þó á að það kom fram í samtölum í nefndinni við fulltrúa Samkeppnisstofnunar að meginhlutverk stofnunarinnar væri að meta áhrif viðskiptalegrar samþjöppunar á markaðinn en ekki hvort samþjöppun gæti leitt til þess að ákveðnir aðilar komist í skoðanamyndandi stöðu. Í máli fulltrúa Samkeppnisstofnunar kom fram að þrátt fyrir að í breytingartillögum fælist tilslökun frá upphaflegu frumvarpi þá væri það skoðun stofnunarinnar að efnisatriði þess feli enn í sér samkeppnishömlur í skilningi samkeppnislaga. Minni hlutinn telur af þessu tilefni ástæðu til að áréttu að þar sem útvarpslög eru sérlög ganga ákvæði þeirra framur almennum ákvæðum samkeppnislaga og að markmið þessa frumvarps er að setja reglur um eignarhald á fjölmiðlamarkaði sem hefur sérstöðu að mörgu leyti.

Í máli forstjóra Kauphallarinnar fyrir nefndinni kom fram að efnisatriði frumvarpsins kæmu ekki í veg fyrir að fjölmiðlafyrirtæki yrði skráð á markað hjá Kauphöllinni, en hann benti á að hömlur á eignarhaldi kynnu að gera slík fyrirtæki síður fýsileg sem fjárfestingarkost.

Í umræðum í nefndinni var nokkuð rætt um stöðu frumvarpsins gagnvart ákvæðum stjórnarskrárinnar. Nefndin fékk þrjá lögfræðinga á sinn fund til að ræða þennan þátt sérstaklega. Þar komu fram ólík sjónarmið í þessum efnunum en á þeim hefur verið tekið í nefndarálit meiri hluta allsherjarnefndar. Telur minni hluti nefndarinnar því ekki ástæðu til að veita umsögn um þann þátt en vísar til nefndarálits meiri hluta allsherjarnefndar.

Minni hlutinn gerir ekki aðrar athugasemdir við frumvarpið og telur að þær breytingar sem allsherjarnefnd hefur lagt til að gerðar verði á frumvarpinu eftir að beðið var um þessa umsögn séu til að bæta frumvarpið hvað varðar áhrif þess á markaðinn og mælir með samþykkt þeirra.

Þrátt fyrir að allsherjarnefnd hafi þegar skilað nefndaráliti ásamt breytingartillögum þar sem kemur fram að allsherjarnefnd hefur fjallað ítarlega um málið og þar tekið á þeim efnisatriðum sem rædd hafa verið í efnahags- og viðskiptanefnd vísar minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar þessari umsögn til allsherjarnefndar.

Reykjavík, 17. maí 2004.

Pétur H. Blöndal, form.
Birgir Ármannsson.
Dagný Jónsdóttir.
Gunnar Birgisson.

Fylgiskjal III.

Umsögn minni hluta menntamálanefndar.

Menntamálanefnd fékk 974. mál, frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, nr. 53/2000, og samkeppnislögum, nr. 8/1993, til umsagnar frá allsherjarnefnd. Málið var tekið á dagskrá nefndarinnar mánudaginn 10. maí 2004. Á þeim fundi lagði formaður til að gestir yrðu boðaðir til nefndarinnar og var nefndarmönnum gefinn kostur á að senda inn lista með óskum um gesti. Þingmenn stjórnarandstöðunnar í nefndinni óskuðu þegar eftir því að fræðimenn á sviði fjölmiðlunar yrðu boðaðir á fund nefndarinnar, ritstjórar og stjórnendur nokkurra fjölmiðla, ýmsir reyndir blaðamenn og fréttamenn, og að auki forustumenn ýmissa fagstétta sem starfa við fjölmiðlun eða í atvinnugreinum í næsta nágrenni við fjölmiðlun. Alls var hér um að ræða yfir tuttugu manns. Formaður boðaði eftirtalda gesti af þessum lista til fundar við nefndina: dr. Herdís Þorgeirsdóttir, lögfræðing og fyrrv. ritstjóra, frá Viðskiptaháskólanum á Bifröst, Sigurð Línadal lagaprófessor, Styrmi Gunnarsson, ritstjóra Morgunblaðsins, Gunnar Smára Egilsson, ritstjóra Fréttablaðsins, Magnús Ragnarsson, framkvæmdastjóra Íslenska sjónvarpsfélagsins, og Sigurð G. Guðjónsson, forstjóra Norðurljósa. Fundur nefndarinnar með þessum gestum var haldinn 12. maí 2004 kl. 8.15–10.25, og voru þeir allir beðnir að vera viðstaddir samtímis. Sem kunnugt er lauk allsherjarnefnd umfjöllun um frumvarpið að kvöldi 10. maí, áður en efnisleg umfjöllun um það hófst í menntamálanefnd. Minni hlutinn telur þau vinnubrögð afar sérkennileg og í andstöðu við þingvenjur. Eftir afgreiðslu allsherjarnefndar gafst þó kostur á að athuga auk frumvarpsins breytingartillögur frá meiri hluta nefndarinnar á þskj. 1619.

Minni hluti menntamálanefndar lítur svo á að allsherjarnefnd hafi sent málið til skoðunar í menntamálanefnd á þeirri forsendu að útvarpslögin, nr. 53/2000, heyri undir málavíð nefndarinnar og þess vegna hafi verið til þess ætlast að nefndin skoðaði einkum þau mál er heyrðu útvarpslögunum til. Það er mat minni hlutans að sérstaklega hafi verið þörf á að beina sjónum að menningarlegu og lýðræðislegu hlutverki fjölmiðla og skoða frá því sjónarhorni hvort náðst hafi yfirlýst markmið frumvarpsins um að tryggja æskilega fjölbreytni í íslenskri fjölmiðlun og hlúa að því lykilhlutverki þeirra að vera „vettvangur ólíkra viðhorfa til stjórnmála, menningar og samfélagslegra málefna í víðum skilningi“ og „mikilvæg forsenda þess að einstaklingar fái notið tjáningar- og skoðanafrelsis“ eins og það er orðað í athugasemdum við frumvarpið.

Að afloknum fundi með þeim gestum sem að framan eru taldir og eftir þá athugun á málinu sem möguleg var miðað við aðstæður sem menntamálanefnd voru búnar er það mat minni hlutans að ekkert bendi til þess að markmið frumvarpsins um æskilega fjölbreytni í fjölmiðlum á Íslandi náist verði það að lögum. Breytingartillögur meiri hluta allsherjarnefndar breyta engu þar um. Tekið skal undir þá fullyrðingu sem fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að mikilvægt sé að fjölmiðlar standi undir þeirri kröfu að almenningur hafi „aðgang að fjölbreyttum, sjálfstæðum og öflugum fjölmiðlum“. Minni hlutinn vekur athygli á því að forsenda þessarar kröfu er að til séu á Íslandi slíkir fjölbreyttir, sjálfstæðir og öflugir fjölmiðlar. Í fjölda umsagna til allsherjarnefndar er talin hætta á að aðgerðir sem kynntar eru í frumvarpinu verði til þess að veikja fjölmiðla þá sem nú starfa og leggja suma þeirra að velli. Þá skerði hinn fyrirhugaði lagarammi svo rekstrargrundvöll fjölmiðlanna til frambúðar að hætt sé við að mjög dragi úr framlagi þeirra til íslenskrar menningar, m.a. með innlendri dagskrárgerð í ljósvakamiðlum. Líklegt er einnig að slík þróun veiki stöðu íslenskrar tungu á fjölmiðlavettvangi, en við athugum málsins er í mikilvægum umsögnum bent á að íslenskir fjölmiðlar eru nú í samkeppni við erlenda að því marki að aldrei hafi þekkt í þjóðarsögunni.

Flest bendir til að ekki einungis skorti mjög á að frumvarpið nái yfirlýstum markmiðum, ef að lögum yrði, heldur sé sennilegt að ákvæði frumvarpsins vinni beinlínis gegn því að þessi markmið náist og stuðli að aukinni fábreytni í efnisframboði, dagskrárgerð og lýðræðislegri umfjöllun. Verði þetta niðurstaðan bitnar frumvarpið ekki einungis á fjölmiðlunum, starfsfólki þeirra og aðstandendum heldur einnig margvíslegu menningarstarfi sem þeim tengist, og verður til þess að þrengja að vaxtarmöguleikum íslenskrar menningar og takmarka óðal íslenskrar tungu.

Minni hlutinn telur að til að ná markmiðum sem áður eru talin þurfi að fara aðrar leiðir, leiðir þar sem meðalhófsreglu er gætt og tryggt að fjölmiðlar veikist ekki, lýðræðissamfélaginu og íslenskri menningu til verulegs ógagns. Slíkar leiðir eru m.a. nefndar í nefndaráli minni hluta allsherjarnefndar. Sérstaklega skal bent á að eitt af því sem helst kemur til greina er að efla þjóðarútvarpið, móta því glögg forustuhlutverk við almannaþjónustu á fjölmiðl sviði og viðurkenna það sem einn af máttarstólpum íslenskrar menningar. Um þennan þátt er ekkert fjallað í frumvarpinu þótt í skýrslu þeirri sem fylgir frumvarpinu sem fylgiskjal, og sögð er grundvöllur frumvarpsins, sé skýrlega bent á þetta og jafnvel gert ráð fyrir því að sú leið ein sé farin að sinni (6.4.1, bls. 81–82).

Þá tekur minni hlutinn eindregið undir ábendingar minni hluta allsherjarnefndar um að enn hafi ekki verið skorið úr um alvarleg álitamál um það hvort frumvarpið standist ýmis mannréttindaákvæði stjórnarskrár lýðveldisins verði það að lögum og skerði þar með tjáningarfrelsi Íslendinga. Enn fremur er óljóst um stöðu þess gagnvart Evrópurétti.

Minni hlutinn átelur þá málsmeðferð sem er viðhöfð við umfjöllun og afgreiðslu málsins á öllum stigum þess. Rétt er að fram komi að af hálfu minni hlutans var á áðurnefndum fundi 12. maí mótmælt vinnubrögðum meiri hluta menntamálanefndar sem ákvað að ljúka umfjöllun um málið eftir þann tveggja tíma fund með sex gestum sem áður er lýst.

Það er mat minni hlutans að eðlilegt sé að þroska umræðuna um stöðu fjölmiðla á Íslandi á opinn og lýðræðislegan hátt, án núverandi tímapressu og pólitísku þrýstings frá forustumönnum ríkisstjórnarinnar. Í tengslum við slíka umræðu þyrfti líka að athuga rækilega tiltæk fræðileg gögn um fjölmiðlun á Íslandi og gera sérstakar rannsóknir, en verulegur skortur er á fjölmiðlarannsóknnum hér á landi. Af framansögðu má ljóst vera að minni hluti menntamála-

nefndar telur málið vanreifað og ótækt til afgreiðslu. Minni hlutinn tekur því undir þá tillögu minni hluta allsherjarnefndar að frumvarpinu verði vísað frá.

Alþingi, 13. maí 2004.

Björgvin G. Sigurðsson.
Katrín Júlíusdóttir.
Kolbrún Halldórsdóttir.
Mörður Árnason.

Fylgiskjal IV.

Umsögn meiri hluta menntamálanefndar.

Menntamálanefnd Alþingis hefur fjallað um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, nr. 53/2000, og samkeppnislögum, nr. 8/1993, en allsherjarnefnd óskaði eftir umsögn menntamálanefndar um málið með bréfi dags. 4. maí 2004.

Allar umsagnir sem bárust allsherjarnefnd lágu einnig fyrir við umfjöllun menntamálanefndar um málið. Nefndin fjallaði um málið á tveimur fundum og til að skýra stöðuna enn betur voru fengnir á fund nefndarinnar tveir ritstjórar frá stærstu dagblöðunum, tveir framkvæmdastjórar sjónvarpsstöðva og tveir óháðir ráðgjafar. Þetta voru þau Styrmir Gunnarsson, ritstjóri Morgunblaðsins, Gunnar Smári Egilsson, ritstjóri Fréttablaðsins, Sigurður G. Guðjónsson, framkvæmdastjóri Norðurljósa, Magnús Ragnarsson, sjónvarpsstjóri Skjás 1, Herdís Þorgeirsdóttir frá Viðskiptaháskólanum á Bifröst og Sigurður Líndal. Ljóst er að skiptar skoðanir voru meðal gesta nefndarinnar um málið.

Eftir að hafa farið yfir umsagnir um málið og hlýtt á það sem gestir höfðu fram að færa telur meiri hluti menntamálanefndar að nauðsynlegt sé að setja lög vegna hinnar miklu samþjöppunar sem verið hefur undanfarið á fjölmiðlamarkaði. Meiri hlutinn fagnar fram komnum breytingartillögum meiri hluta allsherjarnefndar við málið og telur að með samþykkt þeirra verði frekari breytinga ekki þörf. Meiri hlutinn leggur því til að frumvarpið verði samþykkt með fram komnum breytingartillögum meiri hluta allsherjarnefndar.

Alþingi, 12. maí 2004.

Gunnar Birgisson, form.
Birkir J. Jónsson.
Guðrún Inga Ingólfssdóttir.
Kjartan Ólafsson.
Þórarinn E. Sveinsson.