

SKÝRSLA
ÚTVAPRSRÉTTARNEFNDAR

1. október 2008 – 31. ágúst 2011

Inngangur

Í skýrslu þessari er fjallað um störf útvarpsréttarnefndar á tímabilinu 1. október 2008 til 31. ágúst 2011. Þetta er sjöunda skýrslan sem gefin er út um störf nefndarinnar frá því að hún tók til starfa árið 1986. Fyrstu fimm skýrslur nefndarinnar hafa verið prentaðar auk þess sem þær hafa verið birtar á heimasíðu nefndarinnar (www.utvarpsrettarnefnd.is). Skýrslan fyrir tímabilið 1. október 2004 til 30. september 2008 var einungis birt á heimasíðunni og svo verður einnig um þessa skýrslu. Tilgangur skýrslunnar er að gefa yfirlit yfir helstu störf nefndarinnar á liðnu skipunartímabili.

I. Hlutverk útvarpsréttarnefndar

Útvarpsréttarnefnd starfar samkvæmt útvarpslögum nr. 53/2000. Á grundvelli þeirra laga hefur verið sett reglugerð um útvarpsstarfsemi, nr. 50/2002. Samkvæmt útvarpslögum og 2. gr. reglugerðarinnar sinnir útvarpsréttarnefnd eftirfarandi verkefnum:

- Útvarpsréttarnefnd veitir útvarpsleyfi, enda sé að mati nefndarinnar fullnægt skilyrðum til útgáfu útvarpsleyfis samkvæmt útvarpslögum og ákvæðum reglugerðarinnar.
- Útvarpsréttarnefnd fylgist með því að farið sé að reglum sem gilda um útvarpsleyfi og hefur eftirlit með því að gætt sé að útvarpslögum og fyrirmælum reglugerðarinnar.
- Útvarpsréttarnefnd úrskurðar í kærumálum telji einhverjir að útvarpsstöð hafi ekki haft í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, virt tjáningarfrelsi eða stuðlað að því að fram komi í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum.
- Útvarpsréttarnefnd úrskurðar í ágreiningsmálum telji aðili, einstaklingar, félög eða stofnanir, að lögmætir hagsmunir þeirra, einkum orðspor og mannorð, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í útvarpsdagskrá og þeim hafi verið synjað um rétt til andsvara á viðkomandi útvarpsstöð eða til annarra jafngildra úrræða á þann hátt sem þeir vilja við una.
- Útvarpsréttarnefnd er heimilt að stöðva tímabundið sjónvarpsútsendingar frá ríkjum á hinu evrópska efnahagssvæði teljist skilyrði 5. gr. útvarpslaga vera fyrir hendi.
- Útvarpsréttarnefnd úrskurðar um stjórnvaldssektir skv. 30. gr. útvarpslaga fari útvarpsstöð ekki að fyrirmælum 9. og 11. gr. og VI. kafla útvarpslaga um auglýsingar, fjarsölu og kostun.
- Útvarpsréttarnefnd getur afturkallað leyfi til útvarps séu reglur brotnar, enda sé um alvarleg og ítrekuð brot á útvarpslögum eða reglugerðinni að ræða.

II. Skipan nefndarinnar

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. útvarpslaga skipar menntamálaráðherra þrjú menn í útvarpsréttarnefnd til fjögurra ára og jafn marga til vara. Tveir skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar en einn skipar ráðherra án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og skal varamaður formanns jafnframt vera 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.

Fyrir tímabilið 1. október 2008 til 31. ágúst 2011 voru Vilhjálmur H. Vilhjálmsson og Ásdís Rafnar skipuð í nefndina samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, en Benedikt Bogason var skipaður án tilnefningar formaður nefndarinnar. Varamenn á tímabilinu voru skipaðir Jakob R. Möller, Þorgerður Erlendsdóttir og Lárentsínus Kristjánsson, en sá síðastnefndi var skipaður án tilnefningar varaformaður nefndarinnar.

III. Lagabreytingar

Á starfstímabilinu voru sett lög um fjölmiðla, nr. 38/2011, sem tóku gildi 20. apríl 2011. Með þeim lögum var útvarpsréttarnefnd lögð niður en í hennar stað var komið á fót fjölmiðlanefnd. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða með lögumum tók sú nefnd við hlutverki útvarpsréttarnefndar 1. september 2011.

IV. Almennt um störf nefndarinnar

Útvarpsréttarnefnd hélt 10 formlega fundi á tímabilinu. Milli funda voru fjölmörg erindi afgreidd með rafrænum samskiptum nefndarmanna. Engar breytingar urðu á skipan nefndarinnar á tímabilinu, hvorki aðal- né varamönnum. Stafsmaður nefndarinnar á starfstímanum var Þóra Gunnarsdóttir.

V. Leyfisveitingar

Á tímabilinu 1. október 2008 til 31. ágúst 2011 afgreiddi útvarpsréttarnefnd 160 útvarpsleyfi.

Tafla 1. Fjöldi útvarpsleyfa frá 1. október 2008 – 31. ágúst 2011

	2008	2009	2010	2011
Sjónvarp				
Eigin dagskrá	2	2	6	4
Hljóðvarp				
Langtímaleyfi	2	13	12	6
Tækifærisleyfi	2	24	28	18
Skólaleyfi	2	14	13	12
Samtals	8	53	59	40
Alls 160 útvarpsleyfi				

Leyfisgjöld

Til að fá útvarpsleyfi verður að greiða leyfisgjald en gjaldið rennur í ríkissjóð.

Samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, voru leyfisgjöld á starfstímabilinu sem hér segir:

Leyfi til sjónvarps:

a) til þriggja ára	160.000
b) til fimm ára	265.000
c) til sjö ára	370.000

Leyfi til hljóðvarps:

a) til allt að tveggja mánaða	5.000
b) til eins árs	36.500
c) til tveggja ára	73.000
d) til þriggja ára	110.000
e) til fimm ára	182.500

VI. Kannanir á vegum úrvarpsréttarnefndar

Á skipunartímabilinu var haldið áfram að kanna reglulega tíðni auglýsinga á stærstu sjónvarpsstöðvunum, þ.e. RÚV, Stöð 2, Skjá Einum og Stöð 2 Extra. Var skráð tíðni auglýsinga á hverri stöð fyrir sig í eina viku.

Með þessum könnunum fékk úrvarpsréttarnefnd nákvæmar upplýsingar um tímasetningar dagskrárliða og auglýsinga sem gerði nefndinni kleift að meta hvort umræddar sjónvarpsstöðvar fari að VI. kafla úrvarpslaga, en sérstaklega var kannað hvort úrvarpsstöðvarnar brutu gegn 16., 17., 18., og 21. gr. laganna. Í 16. gr. laganna eru settar fram meginreglur þar sem segir að auglýsingar skulu vera auðþekkjanlegar og skýrt afmarkaðar frá öðru dagskrárefni með myndskilti eða hljóðmerki. Í 17. gr. laganna er fjallað um hversu oft megi rjúfa einstaka dagskrárliði með auglýsingatíma og fjarsöluinnskotum. Í umræddum könnunum var sérstaklega litið til kvikmynda sem voru lengri en 45 mínútur að lengd með hliðsjón af því að settar eru takmarkanir í lögum hversu oft megi rjúfa myndina með auglýsingum og fjarsöluinnskotum. Í 18. gr. laganna eru settar takmarkanir á auglýsingum í sjónvarpsþáttum en hlutfall auglýsinga og fjarsöluinnskota innan tiltekinnar klukkustundar má ekki fara yfir 20%, þ.e. hámark auglýsinga á klukkutíma er 12 mínútur. Í 21. gr. laganna er kveðið á um að þegar dagskrárliður er kostaður megi efni hans ekki fela í sér hvatningu til að kaupa eða leigu á vörum eða þjónustu kostanda eða annars aðila, t.d. með því að auglýsa slíka vöru eða þjónustu sérstaklega.

Eins og undanfarin ár voru þessar kannanir í höndum Capacent Gallup. Alls voru gerðar 6 kannanir á tímabilinu og fóru mælingarnar fram í október og desember 2008, apríl og september 2009 og apríl og desember 2010. Engar kannanir voru gerðar á árinu 2011 vegna sparnaðar, auk þess sem nefndinni fannst rétt að eftirláta nýrri fjölmiðlanefnd að taka ákvörðun um tilhögun þessara rannsókna.

Október 2008

Könnunin fór fram dagana 25. til 30. október. Að því frátöldu að Sjár Einn fór í eitt sinn óverulega fram úr tímamörkum voru allar stöðvarnar innan leyfilegra marka. Leyfishöfum var tilkynnt um þessa niðurstöðu.

Desember 2008

Þessi könnun fór fram dagana 7. til 13. desember. Að undanskildum Skjá Einum voru allar stöðvarnar innan leyfilegra marka. Ákveðið var að fá Sigríði Margréti Oddsdóttur, sjónvarpsstjóra Skjá Eins, á fund nefndarinnar 4. febrúar 2009 og sagði hún ástæðuna vera þá að sölufólki, sem sagt hefði verið upp störfum, ákvað upp á sitt einsdæmi að selja allar þær auglýsingar sem hægt var að selja og í sumum tilfellum hefði það verið meira en leyfilegt var.

Formaður beindi þeim tilmælum til Sigríðar að brýna fyrir starfsfólki sínu að halda magni auglýsinga innan við 12 mínútur á klukkustund.

Apríl 2009

Að þessu sinni fór könnunin fram dagana 17. til 23. apríl. Einungis RÚV var innan marka að þessu sinni. Af þessu tilefni var Stöð 2, Stöð 2 Extra og Skjá Einum sent bréf þar sem þeim tilmælum var beint til stöðvanna að fara að útvarpslögum varðandi auglýsingatíma.

September 2009

Könnunin var framkvæmd dagana 20. til 26. september. Allar sjónvarpsstöðvarnar voru innan leyfilegra marka á þessu tímabili og var þeim tilkynnt bréflega um þá niðurstöðu.

Mars/apríl 2010

Könnunin var framkvæmd dagana 26. mars til 1. apríl. Að þessu sinni voru allar sjónvarpsstöðvarnar að undanskyldri Stöð 2 vel innan leyfilegra marka, en Stöð 2 fór þrisvar sinnum yfir tímamörkin þá viku sem mæld var. RÚV og Skjá Einum voru send bréf þess efnis að þeir hafi verið innan leyfilegra marka, en Stöð 2 var sent bréf þar sem fyrirsvarsmönnum stöðvarinnar var bent á að vinna eftir settum reglum varðandi auglýsingatíma.

Desember 2010

Í þetta sinn fór könnunin fram dagana 7. til 13. desember. Aftur var Stöð 2 eina stöðin sem virti ekki reglur sem gilda um auglýsingatíma. Á þeim sjö dögum sem mældir voru reyndust 6 auglýsingatímar ekki í samræmi við lög og var sekúndufjöldi í þessum auglýsingatímum allt frá 740 sekúndum til 947 sekúnda. Eins og áður greinir er leyfilegur auglýsingatími á klukkustund 12 mínútur eða 720 sekúndur. Af þessu tilefni sendi formaður nefndarinnar bréf til Ara Edwald, forstjóra 365 miðla ehf., og ítrekaði fyrri tilmæli um að 365 miðlar ehf. gættu að útvarpslögum. Að öðrum kosti myndi nefndin grípa til virkari úrræða.

VII. Erindi til nefndarinnar vegna útvarpsefnis

Ýmis erindi og kvartanir bárust útvarpsréttarnefnd á tímabilinu. Þegar nefndinni hafa borist athugasemdir eða kvartanir vegna dagskrárefnis eru yfirleitt óskað eftir upptökum á því efni sem kvartað er yfir. Nefndin hefur síðan kynnt sér efnið og metið hvort efni séu til viðbragða. Hér á eftir verða rakin helstu erindi af þessu tagi til nefndarinnar.

Í mars 2009 í aðdraganda Alþingiskosninga þá um vorið barst útvarpsréttarnefnd kæra Ástþórs Magnússonar vegna ætlaðra brota Ríkisútvarpsins á útvarpslögum með því að bjóða ekki fulltrúa Lýðræðisframboðsins að eiga fulltrúa í umræðuþætti í sjónvarpssal 3. apríl

2009. Að fengnum skýringum Ríkisútvarpsins þar sem meðal annars kom fram að þau framboð sem fengið höfðu samþykktan listabókstaf, biðu fram á landsvísu og hefðu birt opinberlega lista í a.m.k. einu kjördæmi taldi nefndin ekki efni til frekari viðbragða af þessu tilefni. Var kæranda tilkynnt að nefndin teldi fyrirkomulag umræðuþáttarins ekki fara í bága við lýðræðislegar grundvallarreglur í 9. gr. útvarpslaga.

Í apríl 2010 barst kvörtun frá Lýðvarpinu þar sem útvarpsstöðin hafði ekki lengur yfir að ráða tíðninni 100,5. Þessu erindi svaraði nefndin með því að benda á að tíðnimálefni heyrðu undir Póst- og fjarskiptastofnun.

Hinn 28. maí 2010 eða daginn fyrir sveitarstjórnarkosningar barst útvarpsréttarnefnd kæra frá Reykjavíkurframboðinu vegna ætlaðs brots Stöðvar 2 á 9. gr. útvarpslaga. Kæran beindist að því fyrirkomulagi kosningasjónvarps að oddvitar þeirra flokka sem áttu fulltrúa í borgarstjórn auk fulltrúa Besta flokksins tækju þátt í umræðum í sjónvarpssal. Fulltrúar þriggja annarra framboða, þar á meðal Reykjavíkurframboðsins, áttu hins vegar að fá að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í stuttum viðtölum sem sýnd yrðu í þættinum. Í úrskurði nefndarinnar 19. júlí 2010 var vísað til þess að útvarpsstöðvum bæri í starfi sínu að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. Af því leiddi hins vegar ekki að sjónvarpsstöðvum væri óheimilt innan eðlilegra marka að taka tillit til þess hvaða hljómgrunn framboð hafa fengið og væri í þeim efnum meðal annars rétt að hafa til hliðsjónar skoðanakannanir í aðdraganda kosninga. Að öðrum kosti væri viðbúið að mikill fjöldi framboða, með litla raunhæfa möguleika á að komast til áhrifa, tækju drjúgan hluta af útsendingatíma og hömluðu þannig að kjósendum gæfist viðhlítandi tækifæri á að kynna sér stefnumál þeirra framboða sem líklegast væri að næðu nægjanlegum fjölda atkvæða til að koma að fulltrúa í borgarstjórn. Að lokum sagði í úrskurði nefndarinnar að ekki yrði talið að fyrirkomulag kosningasjónvarpsins hefði farið í bága við 9. gr. laganna þegar þess væri gætt að mat Stöðvar 2 á því hvaða framboð hefðu fengið hljómgrunn væri málefnalegt. Var þá jafnframt litið til þess að öllum framboðum var gert kleift að kynna stefnumál sín.

Haustið 2010 bárust útvarpsréttarnefnd og mennta- og menningarmálaráðuneytinu fjöldi kvartana frá Bretlandi sem beindust að sjónvarpsstöðinni Omega vegna útsendinga á trúarlegu efni á sjónvarpsstöðinni Cospel Channel sem Omega sendir til Bretlandseyja. Nánar tiltekið beindust kvartanir þessar að þætti með sjónvarpspredikaranum Peter Poppoff, en því var haldið fram að hann hefði á níunda áratug síðustu aldar verið afhjúpaður sem svindlari og fjárplógsmaður. Nefndin átti fundi með fyrirsvarsmönnum Omega án þess að þessu máli yrði ráðið til lykta. Að óbreyttum lögum taldi nefndin sig ekki hafa heimild til aðgerða gegn Omega af þessu tilefni. Aftur á móti tóku fulltrúar nefndarinnar þetta mál upp á fundi norrænna systurstofnana í mars 2011 og gerðu grein fyrir því.

VIII. Ráðstefnur á vegum nefndarinnar

Á starfstímabilinu voru engar ráðstefnur haldnar á vegum útvarpsréttarnefndar.

IX. Fundir með útvarpsleyfishöfum

Á starfstímabilinu átti nefndin eða formaður hennar fundi með fyrirsvarsmönnum Ríkisútvarpsins, 365 miðla ehf., Skjás Eins, ÍNN, Omega og Útvarps Sögu.

X. Heimasíða útvarpsréttarnefndar

Útvarpsréttarnefnd er með eigin heimasíðu, www.utvarpsrettarnefnd.is. Þar koma fram ýmsar upplýsingar um nefndina og störf hennar. Meðal annars er þar að finna skýrslur nefndarinnar frá upphafi. Þar hefur einnig verið hægt að nálgast umsóknareyðublöð.

XI. Erlend samskipti

Dagana 18. og 19. mars 2009 var á Íslandi haldinn fundur fulltrúa stjórnvalda sem fara með fjölmiðlamál á Norðurlöndunum. Fyrir hönd Íslands sóttu fundinn Benedikt Bogason, Þóra Gunnarsdóttir og Elva Ýr Gylfadóttir, deildarstjóri í menntamálaráðuneytinu.

Í mars 2010 var norrænn sami fundur haldinn í Kaupmannahöfn. Engin fulltrúi frá Íslandi sótti fundinn að þessu sinni en nefndin fékk greinagóðar upplýsingar um það hvaða vinna hefði átt sér stað og hvernig áframhaldandi samstarfi yrði háttað.

Dagana 16. og 17. mars 2011 var árlegur fundur Norðurlandanna haldinn í Stokkhólmi. Fundinn sóttu Benedikt Bogason og Elfa Ýr Gylfadóttir.

XII. Kostnaður við starfsemi útvarpsréttarnefndar

Kostnaður vegna starfa útvarpsréttarnefndar er greiddur úr ríkissjóði samkvæmt árlegri fjárveitingu. Helstu kostnaðarliðir voru laun starfsmanns (30% starf), þóknun til nefndarmanna, aðkeypt sérfræðipjónusta og fundarkostnaður. Leyfishafar greiða leyfisgjald í ríkissjóð vegna útvarpsleyfa sem vegur upp á móti þeim kostnaði sem til fellur vegna starfa nefndarinnar.

XIII. Annað

Í mars 2009 bárust útvarpsréttarnefnd upplýsingar um að greitt væri fyrir efni og viðtöl á útvarpi Sögu og sjónvarpsstöðinni ÍNN. Af þessu tilefni átti nefndin fundi með fyrirsvarsmönnum leyfishafa og fór rækilega yfir þær reglur sem gilda um tekjustofna útvarpsstöðva. Fyrirsvarsmenn leyfishafa fullvissuðu nefndina um að tekjuöflun yrði hagað í samræmi við þær reglur og bárust nefndinni ekki frekari upplýsingar sem gáfu tilefni til aðgerða.

Hinn 19. nóvember 2009 átti nefndin útvarpsréttarnefnd fund með Ara Edwald og Pétri Péturssyni frá 365 miðlum ehf. vegna kostunarskilta meðan á sýningu þáttana 443 og Sjáðu stóð. Farið var yfir reglur 21. gr. útvarpslaga um kostun og var orðið við tilmælum nefndarinnar að kynning á kostun yrði komið í lögmeitt horf. Á sama fundi var rætt við fyrirsvarsmenn 365 miðla ehf. um grein sem birtist í DV 27. október sama ár um kostun á umfjöllun í þættinum Ísland í dag. Farið var yfir gildandi reglur laga um tekjustofna útvarpsstöðva og voru þær ábendingar teknar til greina.

Hinn 30. júlí 2010 birtist viðtal við Arnþrúði Karlsdóttur, útvarpsstjóra Útvarps Sögu, á fréttamiðlinum mbl.is. Í viðtalinu var haft eftir Arnþrúði að Baugur Group hefði keypt tvo tíma daglega á árinu 2006 af morgundagskrá stöðvarinnar og valið Jóhann Hauksson, blaðamann, til að sjá um dagskrána. Af þessu tilefni tók nefndin til athugunar hvort þetta fyrirkomulag við kostun væri í samræmi við ákvæði útvarpslaga. Við athugun málsins aflaði nefndin samnings, dags. 14. júlí 2006, milli útgáfufélags DV og fyrirtækis í eigu Jóhanns. Samkvæmt þeim samningi tók fyrirtæki Jóhanns að sér umsjón með útsendingunni gegn mánaðarlegri greiðslu að fjárhæð 550.000 krónur. Í bókun nefndarinnar frá 1. október 2010 var vísað til þess að heimilt væri að afla kostunar við gerð einstakra dagskrárliða, svo framalega sem kostandi hefði ekki áhrif á innihald eða efnistöð við gerð kostaðs dagskrárliðar og raskaði ekki ábyrgð og ritstjórnarlegu sjálfstæði útvarpsstöðva, sbr. 1. mgr. 21. gr. útvarpslaga. Í bókuninni sagði síðan að þegar aflað væri kostunar bæri útvarpsstöð sem leyfishafi ábyrgð á því að kostandi hefði engin áhrif á efnistöð við dagskrárgerð. Þetta ritstjórnarlega sjálfstæði gæti útvarpstöð ekki tryggt þegar komið væri á beinum greiðslum milli kostanda og dagskrárgerðarmanns og enn síður þegar dagskrárgerðarmaður starfaði eftir sérstöðum samningi á vegum kostanda sem greiddi þóknun hans að öllu leyti. Skipti þá engu þótt í þeim samningi væri kveðið á um frjálstræði dagskrárgerðarmannsins við efnistöð, enda væri samningurinn uppsegjanlegur með skömmum fyrirvara. Nefndin taldi því að þetta fyrirkomulag færi í bága við 21. gr. laganna. Þar sem samningurinn var löngu niður fallin þóttu ekki efni til viðbragða af þessu tilefni. Hins vegar var lagt fyrir Útvarp Sögu að gera rækilega grein fyrir hvernig staðið væri að kostun einstakra dagskrárliða. Ekkert kom í ljós við þá athugun.