



## FJÖLMIÐLANEFND

Mennta- og menningarmálaráðuneyti  
Sölvhólgötu 4  
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. febrúar 2019  
Mál nr. 2018-1817 / 0.1

### **Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við öflun og miðlun fréttá, fréttatengds efnis o.fl.)**

Samráð stendur nú yfir á samráðsgátt stjórnvalda vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla þar sem lagt er til að stjórnvöld styðji við rekstur einkarekinna fjölmiðla í formi endurgreiðslu á allt að 25% af tilteknum hluta ritstjórnarkostnaðar. Fram kemur að frumvarpið sé unnið á grundvelli stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og fjármálaáætlunar 2019-2023 þar sem gerð er grein fyrir því að unnið verði að því að bæta rekstrarumhverfi fjölmiðla á tímabilinu.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd sjái um framkvæmd og að kostnaður við hana verði tekinn af árlegum fjárveitingum til verkefnisins. Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2020 og endurgreiðslur miðist við síðasta liðið ár (2019). Gert er ráð fyrir því að lögin verði endurskoðuð fyrir 31. desember 2024.

### **Almennt um ríkisstyrki til fjölmiðla**

Líkt og fram kemur í frumvarpinu hafa rekstrarforsendur einkarekinna fjölmiðla versnað til muna. Ástæðurnar eru margar, svo sem örar tæknibreytingar, minnkandi auglýsingatekjur fjölmiðla samhliða breyttri neysluhegðun fyrirtækja á markaði. Þá hefur samkeppni innlendra fjölmiðla við erlendar efnisveitur farið vaxandi síðustu ár vegna fjölbreyttari miðlunaraðferða. Mjög erfitt er að keppa við erlend stórfyrirtæki, eins og leitarvélur og samfélagsmiðla, sem hafa náð til sín um fjórðungi auglýsingatekna á heimsmarkaði.

Í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð eru veittir bæði beinir og óbeinir ríkisstyrkir til fjölmiðla, líkt og ítarlega er fjallað um í greinargerð með frumvarpinu. Markmiðið er að tryggja fjölbreytta flóru fréttá með það að leiðarljósi að styrkja lýðræðislega umræðu í ríkjunum. Á



## FJÖLMIÐLANEFND

Norðurlöndunum hafa styrkir til fjölmiðla verið auknir í krónum talið. Ástæðan er ekki síst sú að þrátt fyrir að ríkismiðlarnir séu ekki á auglýsingamarkaði á Norðurlöndum rennur stór hluti auglýsingatekna til samfélagsmiðla og leitarvéla sem áður runnu til einkarekinna fjölmiðla. Þess vegna er talið nauðsynlegt að styrkja sérstaklega einkarekna fjölmiðla til að þeir geti rækt lýðræðishlutverk sitt sem skyldi á þessum miklu breytingatímum.

Í Bretlandi eru engir beinir ríkisstyrkir til einkarekinna fjölmiðla en blaðaútgefendur fá þó óbeina ríkisstyrki þar sem ekki þarf að greiða virðisaukaskatt af áskriftartekjum prentmiðla. Bretar hafa einnig miklar áhyggjur af stöðu fjölmiðla í Bretlandi. Í nýrri skýrslu (e. Cairncross Review) er fjallað um þær áskoranir sem breskir fjölmiðlar standa frammi fyrir vegna minnkandi tekna af auglýsingum og áskriftartekjum. Skýrslan var gefin út þann 12. febrúar 2019 og er unnin af Dame Frances Cairncross sem skipuð var af breskum stjórnvöldum á síðasta ári með það að markmiði að koma með tillögur um það hvernig hægt sé að tryggja faglega fjölmiðlun í Bretlandi til framtíðar.

Skýrsluhöfundur telur að fækkun blaðamanna sem starfa á héraðsfréttamiðlum skili sér í lýðræðiskreppu. Bent er á að rannsóknarblaðamennska kosti mikla fjármuni og erfitt sé að fjármagna hana með auglýsingum og áskriftum. Slíkan markaðsbrest í framboði á faglegum fréttum er varða almannahag sé aðeins hægt að leiðrétta með opinberu inngripi. Þó að flest blöð, sem gefin séu út á landsvísu, og staðbundnir miðlar séu reknir með hagnaði þá fari stærsti hlutur hagnaðarins hjá mörgum útgefendum í að greiða niður skuldir eða lífeyrisskuldbindingar. Því hafi útgefendur verið að segja upp fólki, loka skrifstofum um allt land og hafi haft lítið aflögu til fjárfestinga og til að ráðast í nýsköpun sem nauðsynleg sé vegna mikilla tæknibreytinga. Í skýrslunni er jafnframt fjallað ítarlega um yfirburði Facebook og Google á auglýsingamarkaði og lagt til að það verði rannsakað sérstaklega.

Af þessu má ljóst vera að fjölmiðlar eru almennt í miklum rekstrarvanda í öllum þeim ríkjum sem við berum okkur saman við. Jafnvel í ríkjum þar sem ekki hafa verið beinir ríkisstyrkir til einkarekinna fjölmiðla er málið nú komið á dagskrá.

Fjölmiðlanefnd leggur áherslu á að með frumvarpinu er stefnt að því að fara sambærilegar leiðir og á Norðurlöndunum og ýmsum ríkjum á meginlandi Evrópu. Þá leggur nefndin áherslu á að styrkir til einkarekinna fjölmiðla eru til umfjöllunar í mörgum ríkjum vegna slæmrar fjárhagslegrar stöðu þeirra.

Fjölmiðlanefnd telur að þau markmið sem sett eru fram í frumvarpinu séu mikilvæg en gerir nokkrar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Ástæðan er ekki síst sú að samkvæmt frumvarpinu er fjölmiðlanefnd ætlað það hlutverk að taka við umsóknum um endurgreiðslu og því þarf að tryggja að þau ákvæði sem þá framkvæmd varða séu skýr og fyrirsjáanleg.



## FJÖLMIÐLANEFND

### Athugasemdir fjölmiðlanefndar við einstakar greinar

Fjölmiðlanefnd telur að gera verði nánari grein fyrir því hvað felist í hugtakinu „einkarekinn fjölmiðill“ sem fjallað er um í a-lið 1. gr. Í greinargerð með frumvarpinu segir til útskýringar að fjölmiðillinn N4 sé talinn einkarekinn þrátt fyrir að nokkur sveitarfélög á Norðurlandi eigi hlut í hlutafélaginu Tækifæri, sem er stærsti eigandi N4 ehf., enda sé Tækifæri að meirihluta í eigu annarra en opinberra aðila. Fjölmiðlanefnd telur það ekki vera nægilega skýrt hversu stóran eignarhluta opinberir aðilar geti átt í fjölmiðli án þess að hann hætti að teljast vera einkarekinn í skilningi frumvarpsins. Telur nefndin að miða þurfi við ákveðna prósentutölu í lögum og/eða greinargerð til að ákvæðið verði skýrara.

Í c-lið 1. gr. segir að ritstjórnarefni sé allt það efni sem birtist eða er miðlað af fjölmiðli, nema viðskiptaboð og fjarkaup sem miðlað er gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Fjölmiðlanefnd hefur sent mennta- og menningarmálaráðuneytinu athugasemdir við hugtakið viðskiptaboð þar sem hugtakið tekur aðeins til boða þeirra aðila sem stunda atvinnustarfsemi. Hugtakið viðskiptaboð á því ekki við um skoðanaauglýsingar sem greitt er fyrir af hálfu samtaka eða hópa sem ekki stunda atvinnustarfsemi. Fjölmiðlanefnd telur því afar brýnt að skýra hugtakið ritstjórnarefni með öðrum og skýrari hætti. Það mætti t.d. gera með því að bæta við ákvæði sem tekur til viðskiptaboða frá öðrum en þeim sem stunda atvinnustarfsemi. Þá mætti bæta því við undantekningarregluna í upptalningu c-liðar 1. gr.

Þá telur fjölmiðlanefnd að ákjósanlegt væri að taka af öll tvímæli um það í greinargerð með d-lið 1. gr. að bæjarblöð og landshlutamiðlar sem ætlaðir eru fyrir íbúa á höfuðborgarsvæðinu séu styrkhæfir, sé það markmið frumvarpsins að styrkja staðbundna miðla á öllu landinu. Ástæðan er sú að gefinn er út talsverður fjöldi hverfisblaða í Reykjavík og bæjarblaða í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu.

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra hafi heimild til að fresta eða skerða hlutfallslega endurgreiðslur sem kunna að vera umfram fjárveitingu Alþingis hverju sinni. Fjölmiðlanefnd telur að hugtakið *endurgreiðsla* sé í raun ekki rétt hugtakanotkun í frumvarpinu, miðað við ákvæði greinarinnar, þar sem gera má ráð fyrir því að fjárveiting dugi sjaldnast til að endurgreiða 25% af endurgreiðsluhæfum kostnaði til allra þeirra fjölmiðla sem sækja um endurgreiðslu. Því má í raun gera ráð fyrir að á fjárlögum verði ákveðin fjárveiting til ráðstöfunar sem skiptist með fyrirfram skilgreindum hætti niður á þá fjölmiðla sem senda umsókn til fjölmiðlanefndar. Því megi í raun líta á greiðsluna sem *styrk* sem fjölmiðlar fái úthlutað eftir fyrirfram ákveðnu fyrirkomulagi en fjárhæð hans ræðst af útlögðum kostnaði viðkomandi fjölmiðils. Í greinargerðinni er ekki fjallað



## FJÖLMIÐLANEFND

um það hvaða aðferðafræði skuli notuð við slíka útfærslu, hvort ætlunin sé að litlir miðlar eða staðbundnir miðlar fái hlutfallslega hærri úthlutun út frá prósentu en hinir stærri. Þá er heldur ekki fjallað um það hvort hlutfallsleg skerðing muni einnig eiga við um fjölmiðla sem hafa náð hámarki því sem kveðið er á um í lögnum, eða einungis minni miðla. Þar sem um íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir verður að ræða af hálfu fjölmiðlanefndar, verði frumvarpið að lögum, með hliðsjón af þeim fjárhæðum sem um er að tefla og mikilvægis styrkja fyrir fjölmiðlana, telur nefndin að skýra þurfi úthlutunarreglurnar í greinargerð með lögnum en að mælt verði fyrir um nánari framkvæmd og málsmeðferð í reglugerð. Þrátt fyrir það sem að framan er rakið um hugtakanotkun verður í umsögn þessari stuðst við notkun á hugtakinu endurgreiðslu til samræmis við frumvarpsdrögin.

Fjölmiðlanefnd telur einnig að það þurfi að vera skýrara í ákvæði 2. gr. og í reglugerð hvernig kostnaður fjölmiðlanefndar við úrvinnslu umsókna sé fjármagnaður.

Í 3. gr. er fjallað um *fréttir og fréttatengt efni*. Fjölmiðlanefnd telur afar brýnt að skýra í greinargerð eða með sérstökum tölulíð í 1. gr. hvað átt sé við með fréttum og fréttatengdu efni. Almenn er t.d. talað um veðurfréttir og íþróttافرéttir. Fjölmiðlanefnd hefur t.d. haft til skoðunar erindi þar sem kvartað var undan kostun á veðurfréttum í ljósi þess að kostun á fréttum er óheimil samkvæmt lögum um fjölmiðla. Þá er mikilvægt að ráðuneytið hafi það í huga að óheimilt er að kosta fréttir og fréttatengt efni samkvæmt lögum um fjölmiðla. Ákvæðið á sér stoð í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB. Því geta fjölmiðlar haft hag af því að skilgreina fréttatengt efni ekki sem slíkt þar sem kostun er þá óheimil. Að sama skapi getur með nýju frumvarpi skapast ákveðinn hvati til þess fyrir tiltekna fjölmiðla að skilgreina hugtakið fréttatengt efni vítt til að teljast styrkhæfir samkvæmt frumvarpinu verði það að lögum. Fjölmiðlanefnd telur af þessum ástæðum mikilvægt að setja fram einhverjar leiðbeiningar um það í greinargerð hvað átt sé við með hugtakinu fréttir og fréttatengt efni.

Í a-lið 3. gr. er fjallað um hugtakið *samfélagsleg málefni*. Fjölmiðlanefnd telur hugtakið vera afar opið fyrir túlkun og því ekki fyrirsjáanlegt hvort fjölmiðill miðli efni sem talið er falla undir hugtakið samfélagsleg málefni. Segja má að umræðuþættir, þar sem hlustendur hringja inn á útvarpsstöð til að fjalla um málefni líðandi stundar, geti falli undir samfélagsleg málefni. Það sama er að segja um spjallþætti í ljósvakamiðlum sem ekki teljast fréttatengdir þættir en þar sem með einum eða öðrum hætti er fjallað um málefni líðandi stundar. Í ljósi þess að í d-lið sömu greinar um skilyrði endurgreiðslu er fjallað um að fjölmiðill skuli starfrækja fréttastofu **eða** miðla daglegum nýjum fréttum, fréttatengdu efni **eða** umfjöllun um samfélagsleg málefni, þá geti fjölmiðlar sem fjalla um samfélagsleg málefni og uppfylla að öðru leyti ákvæði laganna fengið styrk. Í greinargerðinni segir einmitt að umfjöllun um samfélagsleg málefni nái til allra hliða samfélagsins en þurfi ekki að tengjast fréttum líðandi stundar. Þar sem orðið **eða** er notað er ljóst



## FJÖLMIÐLANEFND

að einungis þarf að uppfylla þau skilyrði að starfrækja fréttastofu eða miðla daglegum nýjum fréttum og fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni. Þessi víða skírskotun virðist þó ekki vera markmiðið með frumvarpinu samkvæmt greinargerð. Fjölmiðlanefnd telur nauðsynlegt að skýra ákvæðið með þeim hætti að það nái til annars vegar fjölmiðla sem starfrækja sjálfstæða fréttastofu eða fjölmiðla sem miðla daglega fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni.

Samkvæmt b-lið 3. gr. er aðeins fjölmiðlum sem miðla efni sínu á íslensku heimilt að sækja um endurgreiðslu. Samkvæmt frumvarpinu er fjölmiðlum sem ætlaðir eru íbúum sem ekki hafa íslensku að móðurmáli óheimilt að sækja um endurgreiðslu. Eins og búast mátti við hafa forsvarsmenn fjölmiðla sem miðla efni á öðrum tungumálum gert athugasemd við þetta fyrirkomulag. Fjölmiðlanefnd telur að um pólitíska ákvörðun stjórnvalda sé að ræða en vill þó benda á að í lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011 segir í 13. gr. um skyldur ríkis og sveitarfélaga að þau beri ábyrgð á því að varðveita íslenskt táknmál, þróa það og stuðla að notkun þess. Þá segir jafnframt að íslenskt táknmál sé jafnréttihátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og óheimilt sé að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir noti. Fjölmiðlanefnd telur því að sé litið til laga nr. 61/2011 þá ætti í öllu falli fjölmiðli sem starfræktur væri á íslensku táknmáli að vera heimilt að sækja um endurgreiðslu. Fjölmiðlanefnd leggur því til að heimildin verði útvíkkuð og taki að lágmarki einnig til íslensks táknmáls.

Fjallað er um umsóknir fjölmiðla um endurgreiðslu á kostnaði í c-lið 3. gr. frumvarpsins. Í 4. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins segir að fjölmiðlanefnd geti aflað álits sérfróðra manna um hvort skilyrði 62 gr. g. séu uppfyllt. Fjölmiðlanefnd telur að skýra þurfi betur í málsgreininni að það sé á ábyrgð fjölmiðlaveitunnar að afla allra þeirra gagna sem nauðsynleg eru til að hægt sé að taka afstöðu til endurgreiðslu kostnaðar.

Fjölmiðlanefnd telur að gera þurfi þann áskilnað í c-lið d-liðar 3. gr. um skilyrði til endurgreiðslu að fjölmiðill hafi ekki aðeins starfað óslitið í tólf mánuði eða lengur fyrir þann tíma þegar umsókn berst, heldur hafi fjölmiðillinn einnig þurft að vera skráður hjá fjölmiðlanefnd eða haft leyfi frá nefndinni í hið minnsta 12 mánuði.

Í e-lið d-liðar 3. gr. er gerður sá áskilnaður að efni sem birtist í fjölmiðli skuli vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi. Fjölmiðlanefnd telur að skýra þurfi ákvæðið betur í greinargerð til að taka af allan vafa um það hvaða fjölmiðlar falla þarna undir. Þannig er í frumvarpinu ekki að finna svar við því hvort fjölmiðlar sem hafa að markmiði að fjalla sérstaklega um afmarkaða geira samfélagsins falli undir ákvæðið. Má í þessu tilviki sem dæmi nefna Viðskiptablaðið eða Bændablaðið, uppfylli þeir að öðru leyti ákvæði laganna.



## FJÖLMIÐLANEFND

Samkvæmt f-lið d-liðar 3. gr. skulu miðlar koma út að lágmarki 48 sinnum á ári. Þá er kveðið á um að netmiðlar miðli nýju efni daglega. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að benda á að nokkrir prentmiðlar ná ekki því lágmarki að vera gefnir út fjörutíu og átta sinnum á ári. Þeir hafa þó vefsíðu sem miðlar fréttum. Oftast eru fréttir birtar í styttra formi eða gegn greiðslu á netinu eftir að prentútgáfan er komin út. Slíkir fjölmiðlar eru eðli máls samkvæmt með tvo miðla og fjárreiður og kostnaður sjaldnast aðgreindur. Fjölmiðlanefnd telur ekki nægilega skýrt í frumvarpinu hvaða starfsemi slíkra miðla er styrkhæf samkvæmt ákvæðum þess. Falli tilteknir miðlar ekki undir ákvæðið, þar sem prentútgáfa þeirra kemur sjaldnar út en 48 sinnum á ári má gera ráð fyrir því að miðlarnir setji a.m.k. daglega eina frétt úr prentútgáfunni inn á vefinn til að uppfylla ákvæði frumvarpsins, verði það að lögum, um tíðni fréttafnis á netinu. Fjölmiðlanefnd telur að skýra þurfi slík tilvik sérstaklega í greinargerð þegar hluti af starfseminni er ekki styrkhæfur en önnur starfsemi telst styrkhæf.

Í h-lið d-liðar 3. gr. er kveðið á um að einn sjötti hluti ritstjórnarefnis sem birtist í prent- og netmiðlum skuli byggja á sjálfstæðri frétt- eða heimildaöflun. Sami áskilnaður er gerður um fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagleg málefni sem miðlað er af hljóð- og myndmiðlum og öðrum sambærilegum miðlum. Í greinargerð kemur fram að ákvæðið sé að danskri fyrirmynd. Fjölmiðlanefnd telur að það gæti komið til álita að endurskoða hlut sjálfstætt unnins efnis, enda sé það nokkuð lágt, auk þess sem örðugt getur reynst að hafa eftirlit með ákvæðinu verði frumvarpið að lögum.

Fjölmiðlanefnd lagði til í greinargerð um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla frá því í ágúst 2018 að ástæða væri til þess að gera meiri kröfur um gagnsæi eignarhalds en gert er í núgildandi lögum um fjölmiðla sé það vilji löggjafans að styrkja fjölmiðla sérstaklega. Fjölmiðlanefnd hefur ítrekað bent á að nefndin þurfi frekari heimildir í lögum til að geta sannreynt eignarhald og yfirlit fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd telur því brýnt að gera breytingar á 14. og 17. gr. laga um fjölmiðla til að tryggja að nefndin hafi heimildir til að afla þeirra gagna sem nauðsynleg eru. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að benda á að þegar fjölmiðlar eru í eigu félaga, sem staðsett eru í ríkjum þar sem gagnsæi eignarhalds á fyrirtækjunum er ekki opinbert, getur fjölmiðlanefnd ekki sannreynt eignarhaldið. Fjölmiðlanefnd telur því að að taka þurfi sértaklega afstöðu til þess hvort gera þurfi þær kröfur að fjölmiðlar fái ekki styrki nema hægt sé að sannreyna eignarhald félaga með gögnum í þeim tilvikum þegar eignarhald fjölmiðlanna er í félögum sem staðsett eru í ríkjum þar sem litlar eða engar upplýsingar er að fá. Það sama gildir um upplýsingar um yfirlit sem skapast með öðrum hætti en beinu eignarhaldi.

Í f-lið d-liðar 3. gr. um endurgreiðslur segir að fjölmiðlanefnd geti óskað eftir viðeigandi upplýsingum frá umsækjendum, til að mynda virðisaukaskattskýrsu sem og bókhaldi. Í frumvarpinu er ekki um tæmandi upptalningu að ræða en fjölmiðlanefnd telur engu að síður



## FJÖLMIÐLANEFND

mikilvægt að kveðið verði á um það að nefndin geti einnig gert kröfu um fullnægjandi gögn til að sannreyna að kostnaðurinn tengist aðeins beinum launakostnaði og verktakagreiðslum sem kveðið er á um í ákvæðinu um endurgreiðsluhæfan kostnað. Margir fjölmiðlar gefa út svokölluð kynningarblöð eða kostaða umfjöllun og markmið frumvarpsins er að styrkja fréttir og fréttatengt efni og skapa vettvang fyrir skoðanaskipti um þjóðfélagsleg málefni en ekki að styrkja kostað efni. Því er mikilvægt að kveðið verði skýrt á um það að fjölmiðlanefnd geti sannreynt með fullnægjandi hætti að kostnaðarliðir falli sannanlega undir endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt frumvarpinu, verði það að lögum, og geti sannreynt að fjölmiðillinn uppfylli að öðru leyti skilyrði endurgreiðslu, sbr. d-lið 3. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu kemur fram að fjölmiðlanefnd geti hlutast til um að fyrri ákvörðun verði tekin upp, komi í ljós að endurgreiðsla til umsækjenda hafi verið of há. Ekki er þó kveðið á um það hvernig skuli farið með umsóknir um endurgreiðslur ef fjölmiðlanefnd rannsakar mál sama fjölmiðils þar sem grunur hefur vaknað um að endurgreiðsla sé of há. Fjölmiðlanefnd telur eðlilegt að kveða sérstaklega á um slíkt, t.d. með þeim hætti að umsókn um endurgreiðslu frestist þar til niðurstaða sé fengin í því máli. Þá væri eðlilegt að endurákvörðun til breytinga á fjárhæð til lækkunar umsækjanda myndi dragast frá hinni nýju endurgreiðslu.

Þar sem afar mikilvægt er að ákvarðanir byggja á réttum upplýsingum og að umsóknarferlið sé gagnsætt og fyrirsjáanlegt telur fjölmiðlanefnd nauðsynlegt að nefndin fái heimildir til að beita viðurlögum, komi í ljós að fjölmiðlar hafi vísvitandi gefið rangar upplýsingar. Er þetta ekki síst mikilvægt í ljósi þess að gera má ráð fyrir því að í mörgum tilvikum verði endurgreiðslur lægri en sem nemur 25% af endurgreiðsluhæfum kostnaði. Þá þarf fjölmiðlanefnd að deila heildarfjárhæðinni niður á þá aðila sem uppfylla skilyrði um endurgreiðslu. Það er því hagur allra fjölmiðla að upplýsingarnar, sem ákvarðanir um endurgreiðslur byggjast á, séu réttar og að hægt sé að staðreyna þær.

Fjölmiðlanefnd telur að bæta þurfi við 1-lið d-liðar 3. gr. þar sem kveðið verði á um að fjölmiðlanefnd fái endurgjaldslaust aðgang/áskrift að öllum fjölmiðlum sem hljóta endurgreiðslu til að geta sinnt almennu eftirlitshlutverki sínu með þeim fjölmiðlum sem fá beina ríkisstyrki. Fjölmiðlanefnd þarf að geta sannreynt með könnunum hvort skilyrði d-liðar um endurgreiðslu séu uppfyllt. Eftir sem áður leggur fjölmiðlanefnd áherslu á að umsókn um endurgreiðslu þarf að fylgja gögn, m.a. úr bókhaldi og skýrslugjöf sem sýni fram á að skilyrði laganna séu uppfyllt.

Fjölmiðlanefnd hefur ákveðnar áhyggjur af því að þar sem frumvarpið byggir á endurgreiðslukerfi, en ekki styrkjum til fjölmiðla, þá skorti hvata fyrir fjölmiðla til að sýna ráðdeild í rekstri, hagræða eða takast á við ýmsar breytingar sem varða rekstrarumhverfi fjölmiðla. Í hinni nýju bresku Cairncross-skýrslu er skýrt tekið fram að með styrkjum til faglegrar blaða- og fréttamennsku sem



## FJÖLMIÐLANEFND

lagðir eru til eigi ekki að styrkja gamaldags viðskiptamódel, heldur nýsköpun í fjölmiðlun. Fjölmiðlanefnd telur að endurgreiðslukerfi það sem lagt er til uppfylli ef til vill ekki að öllu leyti þetta mikilvæga markmið.

Í greinargerð fjölmiðlanefndar um rekstrarumhverfi einkarekinn fjölmiðla frá því í ágúst 2018 voru sett fram skilyrði fyrir endurgreiðslum og var sérstaklega tekið fram að ekki mætti mynda hvata til að fara fram hjá kerfinu. Var í því sambandi fjallað um ofskráningu kostnaðar, bókhaldsbrellur, framleiðsla á efni sem ekki er eftirspurn eftir eða að kerfið bjagi á aðra lund starfsemi fjölmiðla á óheppilegan hátt. Þá mætti stuðningurinn ekki skekkja samkeppnisstöðu fjölmiðla.

Endurgreiðslukerfið byggir á beinum launakostnaði og verktakagreiðslum. Vert er að benda á í þessu sambandi að blaða- og fréttamenn eru margir hverjir á ólíkum launum hjá þeim fjölmiðlum sem þeir starfa hjá. Skýringin getur falist í því að reyndir blaða- og fréttamenn með háan starfsaldur eru almennt á hærri launum en yngri og óreyndari blaðamenn. Að því leyti er ákjósanlegt að fjölmiðlar hafi hag af því að halda í starfsfólk sem hefur mikla starfsreynslu. Í einhverjum tilvikum gæti verið um það að ræða að ritstjórum og/eða starfsfólki ritstjórna séu greidd mun hærri laun en á öðrum sambærilegum fjölmiðlum sem leiði þá til hærri endurgreiðslu þar sem launakostnaður er hærri. Slíkt kerfi getur skapað ákveðið ójafnræði milli miðlanna. Fjölmiðlanefnd fjallaði um það í greinargerð sinni að einfaldast væri að miða endurgreiðslur við fjölda stöðugilda á ritstjórn. Þannig gæti kostnaður verið greiddur í hlutfalli við stærð fréttastofu og starfshlutfall þeirra sem fást við þessi störf.

Fjölmiðlanefnd telur að í frumvarpinu sé nauðsynlegt að fjalla um notkun gervigreindar við fréttaskrif. Gervigreind þróast nú hratt og er nú þegar notuð við gerð og miðlun fréttu um allan heim. Fjölmiðlanefnd er kunnugt um að forsvarsmenn fjölmiðils sem að meginhluta nýtir gervigreind við gerð og miðlun fréttu hafi óskað eftir styrk hjá dönsku fjölmiðlastofnuninni. Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að hugað verði að tækniframförum við gerð frumvarpsins og að tekin sé afstaða til slíkrar tækni í ljósi þess að endurgreiðslur miðast við fjölda blaða- og fréttamanna og annarra starfsmanna. Á undanförunum dögum hefur talsvert verið fjallað um gervigreindarforritið OpenAI í erlendum fjölmiðlum sem að hluta er fjármagnað af Elon Musk. Forritið þykir svo gott að ákveðið hefur verið að gera OpenAI ekki aðgengilegt almenningi vegna þeirrar hættu sem getur skapast við gerð og dreifingu falsfrétta um allan heim. Ástæðan er sú að erfitt er að sjá muninn á fréttum og texta sem forritið hefur búið til og texta sem fólk hefur skrifað. Þannig eiga tæknilegar framfarir sér bæði jákvæðar og neikvæðar hliðar. Af þessu leiðir að ekki er langt þar til slík tækni verður aðgengileg almenningi og ritstjórnnum fréttamiðla. Þannig mætti hugsa sér að fjölmiðill í náginni framtíð nýti að stórum hluta gervigreind við gerð og miðlun fréttu og uppfylli allt að einu að öllu leyti þau skilyrði sem sett eru fram í frumvarpinu, m.a. um fjölda launaðra starfsmanna og efnisinnihald þó að nær allt efni verði framleitt með notkun gervigreindar.





## FJÖLMIÐLANEFND

### Nokkur orð um réttindi og skyldur fjölmiðla

Að lokum telur fjölmiðlanefnd mikilvægt að minnast stuttlega almennt á réttindi og skyldur fjölmiðla, verði frumvarpið að lögum. Þar sem Ríkisútvarpið fær styrki frá hinu opinbera eru sérstakar kröfur gerðar til þess félags umfram einkarekna fjölmiðla. Á Norðurlöndunum hefur verið talsverð umræða um það að þegar fjármunum í eigu hins opinbera er veitt í fjölmiðlarekstur sé nauðsynlegt að fjölmiðill gæti sérstaklega að því að fylgt sé grundvallargildum blaða- og fréttamennsku og að fjölmiðillinn sé sjálfstæður í frétttaflutningi og þjóni almenningi og lýðræðislegum gildum.<sup>1</sup> Í Noregi er t.d. beinlínis gerð sú krafa að fjölmiðlar sem hljóti styrki undirgangist norskar siðareglur og ákvarðanir siðanefndar blaðamanna. Reynslan frá hinum Norðurlöndunum og öðrum ríkjum Evrópu, þar sem ríkið styrkir einkarekna fjölmiðla, er sú að almenningur fer óhjákvæmilega að velta fyrir sér hvort sú blaða- og fréttamennska sem skattfé hans er varið til standist faglegar kröfur í lögum og siðareglum. Því þarf að vera skýrt hvert almenningur á að leita, telji hann að fjölmiðlar fari ekki að lögum og/eða siðareglum og vilji gera athugasemdir við efnistöð fjölmiðla.

Á Norðurlöndunum er gjarnan tekið fram í löggjöf um fjárhagslegan stuðning til fjölmiðla að löggjöfinni sé ætlað að styrkja tjáningarfrelsi og þau lýðræðislegu gildi sem hið norræna samfélag byggir á. Hér skapast óhjákvæmilega ákveðinn vandi því enginn á að geta tekið ákvarðanir um umfjöllunarefni fjölmiðla og hvað telst fréttæmt nema fjölmiðlarnir sjálfir. Í nágrannaríkjum Íslands hefur þetta verið leyst með þeim hætti að fjölmiðlum er gert að fara að siðareglum og/eða löggjöf allt eftir því hvort siðanefndum blaðamanna eða stjórnarsýslunefndum hefur verið falið að taka ákvarðanir eða birta álit vegna brota á siðareglum og/eða löggjöf er varða hlutlægni og nákvæmni.

Í Danmörku berast að jafnaði 155 til 211 kvartanir vegna vinnubragða fjölmiðla til Pressenævnet á hverju ári. Til samanburðar jafngildir það um 9 til 12 málum á ári ef miðað er við höfðatölu hér á landi. Þá berast um 1.500 kvartanir á ári hverju til Myndigheten för radio och tv í Svíþjóð vegna brota á hlutlægni og nákvæmni í vinnubrögðum ljósvakamiðla. Jafnframt berast milli 288 til 597 kvartanir til Pressombudsmannen í Svíþjóð vegna brota á siðareglum. Það eru alls um 1.788- til 2.097 kvartanir á ári vegna allra fjölmiðla og jafngildir um 63-74 kvörtunum á ári ef miðað er við höfðatölu hér á landi. Í Noregi berast um 377 til 427 til Pressens faglig utvalg. Það jafngildir um 25 til 28 málum á ári miðað við höfðatölu hér á landi.

<sup>1</sup> Sjá t.d. <https://voxpública.no/2011/03/mediest%C3%B8tte-uten-kvalitetskrav/> og <https://www.regeringen.se/4ab3d0/contentassets/c4f57b68335e491a948185108aa3833f/en-gransoverskridande-mediopolitik.-for-upplysning-engagemang-och-ansvar-sou-201680> sjá m.a. bls. 316, 339 og 532.



## FJÖLMIÐLANEFND

Hér á landi er fjölmiðlanefnd ætlað að hafa eftirlit með því að fjölmiðlar fari að 26. gr laga um fjölmiðla er varðar lýðræðislegar grundvallarreglur. Ákvæðið rataði inn í íslenska löggjöf um fjölmiðla að erlendri fyrirmynd. Jafnframt tekur Siðanefnd Blaðamannafélags Íslands (B.Í.) við kvörtunum og úrskurðar um hvort brotið hafi verið gegn siðareglum félagsins. Athygli vekur að siðareglum B.Í. hefur ekki verið breytt frá árinu 1991 þar sem ekki hefur náðst samstaða innan félagsins um endurskoðun þeirra. Frá því reglurnar voru settar hafa átt sér stað stórfelldustu breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlaumhverfi frá upphafi. Bæði fjölmiðlanefnd og Siðanefnd B.Í. er því ætlað að veita fjölmiðlum nokkuð aðhald í því skyni að tryggja fagleg vinnubrögð svo að gildi óháðrar og fjálsrar fjölmiðlunar fái notið sín.

Hjá Siðanefnd B.Í. voru ríflega 220 mál tekin til meðferðar á árunum 1966-2014. Eru það um 4-5 mál á ári sem eru mun færri mál á ársgrundvelli en á hinum Norðurlöndunum. Kvartanir til útvarpsréttarnefndar og síðan fjölmiðlanefndar voru framan af fáar, en hefur farið ört fjölgandi síðastliðið ár, hugsanlega vegna aukinnar umfjöllunar um fjölmiðla.

Fjölmiðlanefnd er ekki fyllilega ljóst hvort framangreind úrræði, þ.e. siðareglur B.Í. og 26. gr. laga um fjölmiðla, nái að fullu þeim tilgangi að aflað verði skjótra úrlausna sem mark er tekið á í deilumálum hér á landi. Ástæðan er ekki síst sú að svo virðist sem hér á landi sé fremur leitað í farveg dýrra og tímaflekra meiðyrðamála fyrir almennum dómstólum en til Siðanefnda eða stjórnisýslunefnda, líkt og hefð er fyrir á Norðurlöndunum. Úrræðin sem hér um ræðir virðast einnig vernda ólíka hagsmuni, einstaklingsbundna hagsmuni í tilviki Siðareglna B.Í. og almennari hagsmuni í tilviki 26. gr. laga um fjölmiðla um lýðræðislegar grundvallarreglur.

Nú þegar kynnt hefur verið frumvarp þar sem lagt er til að einkareknir fjölmiðlar verði styrktir með skattfé er hugsanlegt að kvörtunum til fjölmiðlanefndar og/eða Siðanefndar B.Í. muni fjölga. Því telur fjölmiðlanefnd mikilvægt að framtíðarsýn á þessu sviði verði mótuð.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir