



Framkvæmd laga um Ríkisútvarpið

2013 - 2023



FJÖLMÍDLANEFND

Framkvæmd laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu,
nr. 23/2013, 2013 -2023.

Fjölmiðlanefnd, maí 2023
Borgartúni 21, 105 Reykjavík

Útgefandi: Fjölmiðlanefnd

Hönnun: Grafísk smíðja ehf. / Ómar Örn Sigurðsson

Myndir: Ríkisútvarpið

**Framkvæmd laga um Ríkisútvarpið,
fjölmiðil í almannapágu,
nr. 23/2013**

2013 -2023

Maí 2023

Inngangur

Fjölmiðlaþjónusta í almannabágu er lykilþáttur í stefnumótun stjórnvalda á sviði fjölmiðla hér á landi og í mörgum öðrum Evrópuríkjum. Fjölmiðlaþjónusta í almannabágu hefur verið skilgreind svo að hún skuli mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í hverju samfélagi. Það er á ábyrgð stjórnvalda að marka stefnu um slíka þjónustu með því að setja lög og reglur um hlutverk og skyldur almannabjónustumiðla, samanber ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur, frá 9. febrúar 2011.

Á þeim áratug sem liðið hefur frá gildistöku laga um Ríkisútvarpið hafa orðið miklar breytingar á rekstrarumhverfi fjölmiðla. Tækniþróun, tilkoma samfélagsmiðla og samkeppni við alþjóðlegar streymisveitur hefur gjörbreytt fjölmiðlanotkun almennings og samkeppnisumhverfi fjölmiðla hér á landi og um allan heim. Auglýsingatekjur fjölmiðla renna í auknum mæli til erlendra tæknifyrirtækja um leið og tekjur innlendra fjölmiðla af auglýsingum og áskriftum hafa dregist saman. Á sama tíma hefur lagaumhverfi fjölmiðla lítið breyst.

Fjölmiðlanefnd leggur nú fram skýrslu um reynsluna af framkvæmd laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013. Samkvæmt VII. bráðabirgðaákvæði laganna átti að afhenda skýrsluna mennta- og menningarmálaráðherra og jafnframt kynna hana á Alþingi þremur árum eftir gildistöku laganna. Á fyrstu þremur árunum eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið voru fá mál vegna starfsemi Ríkisútvarpsins skráð í málaskrá Fjölmiðlanefndar og enginn samningur um fjölmiðlaþjónustu í almannabjónustu á grundvelli laganna í gildi. Skýrsla þessi tekur til lengra tímabils og veitir þannig betri yfirsýn yfir framkvæmd laganna, þjónustusamninga sem gerðir hafa verið á grundvelli þeirra og helstu álitaeftni. Af þessum sökum lítur skýrslan fyrst dagsins ljós nú, tíu árum frá gildistöku laganna 22. mars 2013.

Engar leiðbeiningar um inntak, markmið eða uppbyggingu skýrslunnar er að finna í VII. bráðabirgðaákvæði laga um Ríkisútvarpið eða í lögskýringargögnum. Ákveðið var að nálgast viðfangsefnið með því að hefja skýrsluna á almennri umfjöllun um löggjöf, eftirlit með lögum um Ríkisútvarpið og helstu sjónarmið að baki fjölmiðlun í almannabágu. Þá er vikið að skipan Fjölmiðlanefndar og starfsaðstæðum og því næst birt yfirlit yfir fjölda og flokkun mála sem varða eftirlit með lögum um Ríkisútvarpið hjá Fjölmiðlanefnd. Meginmáli skýrslunnar er varið í ítarlega umfjöllun um einstök ákvæði laga um Ríkisútvarpið, þar sem afmörkuð eru helstu álitaeftni sem upp hafa komið við framkvæmd laganna. Uppsetning skýrslunnar er sem hér segir:

Í fyrsta kafla eru reifuð helstu sjónarmið að baki fjölmiðlun í almannabágu og fjallað um hlutverk og stöðu almannabjónustufjölmiðla í samfélaginu.

Í öðrum kafla er fjallað um lög um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 og aðdragandann að setningu laganna, tengsl við Evrópureglur og ákvörðun og tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (hér eftir ESA) frá 2011.



Fjölmiðlaþjónusta í almannabágu hefur verið skilgreind svo að hún skuli mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í hverju samfélagi.

Í þriðja kafla er fjallað stuttlega um skipan Fjölmiðlanefndar og starfsaðstæður hennar vegna eftirlits með lögum um Ríkisútvarpið.

Í fjórða kafla er gerð grein fyrir fjölda mála sem varða lög um Ríkisútvarpið í málaskrá Fjölmiðlanefndar og flokkun þeirra eftir tegundum, uppruna og málalýktum á tímabilinu mars 2013–mars 2023.

Í fimmta kafla skýrslunnar er ítarleg umfjöllun um einstök ákvæði laga um Ríkisútvarpið og framkvæmd þeirra frá gildistöku laganna í mars 2013 til marsmánaðar 2023.

Fjölmiðlanefnd er ætlað eftirlitshlutverk með 7. gr. laga um Ríkisútvarpið og í skýrslunni er því ítarleg umfjöllun um meðferð kvartana og ábendinga til nefndarinnar um ætluð brot Ríkisútvarpsins á 7. gr. á tímabilinu 2013–2023 og helstu álitamál sem upp hafa komið við framkvæmd einstakra málsgreina lagaákvæðisins. Einnig eru reifaðar ákvarðanir og álit sem birt voru á tímabilinu 2013–2023 vegna brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Gerð er grein fyrir eftirliti Fjölmiðlanefndar á grundvelli 15. gr. laga um Ríkisútvarpið og stiklað á stóru um helstu niðurstöður árlegs mats nefndarinnar á tímabilinu. Fjölmiðlanefnd hefur það hlutverk samkvæmt 15. gr. laganna að leggja árlega sjálfstætt mat á það hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til fjölmiðlunar í almannabjónustu og fram koma í 3. gr. laganna.

Fjallað er um framkvæmd mats á nýrri fjölmiðlaþjónustu og hvernig því skal vera háttað samkvæmt 16. gr. og farið yfir helstu nýjungar í þjónustu Ríkisútvarpsins á tímabilinu.

Samkvæmt 17. gr. laganna getur Fjölmiðlanefnd lagt stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið sé brotið gegn ákvæðum 7. gr. um viðskiptaboð og í skýrslunni er yfirlit yfir álagðar stjórnvaldssektir og þróun þeirra á tíu ára tímabili.

Þá er fjallað um helstu álitafni sem upp hafa komið varðandi framkvæmd annarra lagaákvæða.

Skýrsla þessi tekur til tímabilsins 22. mars 2013–22. mars 2023. Við gerð hennar var meðal annars stuðst við upplýsingar úr málaskrá Fjölmiðlanefndar, árlegt mat Fjölmiðlanefndar á almannabjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins ohf. 2014–2021 og ársskýrslur Ríkisútvarpsins ohf. á tímabilinu 2013–2021. Vísað er til tveggja skýrslna Ríkisendurskoðunar, *Ríkisútvarpið ohf.: Rekstur og aðgreining rekstrarþátta*, frá nóvember 2019, og *Ríkisútvarpið ohf.: Rekstur og aðgreining rekstrarþátta. Eftirfylgni 2022*, sem birt var í febrúar 2023. Jafnframt var stuðst við ýmis tilmæli Evrópuráðsins um fjölmiðlun í almannabjónustu, sbr. nýlega skýrslu Evrópuráðsins, *Standards on Public Service Media*, frá nóvember 2022, auk annarra heimilda sem tilgreindar eru í neðanmálsgreinum og heimildaskrá.

EFNISYFIRLIT

1. Sjónarmið að baki fjölmiðlun í almannabágu	9
Skiptar skoðanir um hlutverk og stöðu almannabjónustufjölmiðla	10
Mikilvægi aðgengis að fjölbreyttu menningarefni	11
Mikilvægi aðgengis að vönduðu fréttæfni	12
2. Lög um Ríkisútvarpið og tengsl við Evrópureglur	13
Löggjöf um ríkisrekna fjölmiðlun hér á landi	13
Ákvörðun ESA 2011	14
Evrópureglur um eftirlit með almannabjónustufjölmiðlum	14
Leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannabágu	15
3. Fjöldi og flokkun mála 2013-2023	17
Fjöldi mála vegna eftirlits með lögum um Ríkisútvarpið	17
4. Skipan Fjölmiðlanefndar og starfsaðstæður	23
Starfsaðstæður Fjölmiðlanefndar 2013-2023 vegna eftirlits með Ríkisútvarpinu	23
5. Umfjöllun um einstök ákvæði laga um Ríkisútvarpið	25
I. hluti. Almenn ákvæði	25
1. gr. Markmið.	25
2. gr. Eignarhald og samningur um fjölmiðlun í almannabágu.	26
II. hluti. Hlutverk og skyldur	27
3. gr. Fjölmiðlaþjónusta í almannabágu.	27
4. gr. Önnur starfsemi.	27
5. gr. Fjárhagslegur aðskilnaður.	28
6. gr. Textun og táknumálstúlkun.	30
7. gr. laga um Ríkisútvarpið.	33

Framkvæmd einstakra málsgreina 7. gr. um viðskiptaboð	35
III. hluti.	47
8. gr. Umboð ráðherra.	47
9. gr. Stjórn Ríkisútvarpsins.	47
10. gr. Starfssvið stjórnarinnar.	50
11. gr. Útvarpsstjóri.	51
12. gr. Réttindi og skyldur starfsmanna fréttastofu og dagskrárgerðarmanna.	51
13. gr. Innra eftirlit og gæðamál.	52
IV. hluti. Tekjur Ríkisútvarpsins	54
Blönduð fjármögnun algengust í Evrópu.	55
14. gr. Tekjustofnar.	55
Mat á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins	58
V. hluti. Eftirlit, mat og viðurlög	59
15. gr. Eftirlit og mat.	59
16. gr. Mat á nýrri almannajónustu í almannabágu.	67
17. gr. Stjórnvaldssektir.	74
VI. hluti. Ýmis ákvæði	77
18. gr. Önnur lög og upplýsingaréttur almennings.	77
19. gr. Gildistaka.	79
Ákvæði til bráðabirgða	79
Heimildaskrá	80
Lagaskrá	82
Skrá um dóma og úrlausnir stjórnvalda	84



1. Sjónarmið að baki fjölmiðlun í almannabágu

Fjölmiðlamarkaðurinn í Evrópu og víðar einkennist af því að fjölmiðlar í opinberri eigu og einkareknir fjölmiðlar starfa á sama markaði. Eitt helsta hlutverk almannabjónustufjölmiðla er að bjóða upp á efni sem annars væri ekki fyrir hendi, leiðrétt markaðsskekkjur eins og það er stundum orðað.¹ Með því er átt við að tilvist almannabjónustufjölmiðla geti verið til þess fallin að vinna gegn neikvæðum áhrifum hreinræktaðrar markaðshyggju á fjölmiðlamarkaði og stuðla að fjölbreytni í fjölmiðlun. Tilvist sjálfstæðra almannabjónustufjölmiðla, sem ná augum og eyrum almennings, er talin tryggja fjölbreytt streymi upplýsinga og skoðana sem leiði til breiðari og fjölbreyttari samfélagsumræðu.² Þá getur samkeppni á milli fjölmiðla í opinberri eigu og einkarekinna fjölmiðla haft jákvæð áhrif á framboð gæðaefnis á öllum fjölmiðlum, til dæmis menningarefnis, barnaefnis og fræðsluefnis.³

Rannsóknir hafa sýnt að almannabjónustufjölmiðlar eru líklegri til að bjóða upp á ítarlegri fréttir með breiðari skírskotun en einkareknir miðlar.⁴ Af því leiðir að í ríkjum þar sem sjálfstæðir almannabjónustufjölmiðlar hafa náð góðri útbreiðslu er almenningsur talinn hafa betra aðgengi að upplýsingum og vera betur upplýstur um það sem er efst á baugi í þjóðfélagsumræðunni en í ríkjum þar sem almannabjónustufjölmiðlar standa hallari fæti.⁵ Rannsóknir hafa líka gefið til kynna að stjórnmalapátttaka sé meiri í ríkjum þar sem burðugir almannabjónustufjölmiðlar eru hluti af fjölmiðlaflórinni.⁶ Þá er fjölmiðlamarkaður þar sem staða almannabjónustumiðla er sterk talinn líklegri til að einkennast af lýðræðislegum, samfélagslegum og menningarlegum gildum en fjölmiðlamarkaður þar sem staða almannabjónustufjölmiðla er veik og framboð efnis ræðst fyrst og fremst af eftirspurn. Þetta sýna m.a. niðurstöður nýlegrar bandarískrar rannsóknar, *Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 countries*, og jafnframt að lýðræði og mannréttindi standa styrkari fótum í ríkjum þar sem starfandi eru sjálfstæðir og vel fjármagnaðir almannabjónustufjölmiðlar. Rannsóknin sýnir fram á fylgni á milli heilbrigðs lýðræðis og þess að vera með sjálfstæða og vel fjármagnaða almannabjónustufjölmiðla. Er þar átt við almannabjónustufjölmiðla sem eru fjármagnaðir með fullnægjandi hætti til nokkurra ára í senn og þar sem gætt er að „armslengdarsjónarmiðum“ á milli stjórnvalda og stjórna almannabjónustufjölmiðla og kveðið á um sjálfstæði almannabjónustumiðla í lögum og reglum. Samkvæmt rannsókninni er fylgni á milli burðugra

1 Páll Þórhallsson, „Fjölbreytni í fjölmiðlum – leiðir að settu marki“. Í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII*, (Lagadeild Háskóla Íslands, 2006) 209-219.

2 Sama heimild.

3 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um hlutverk almannabjónustufjölmiðla í upplýsingasamfélaginu nr. CM/Rec (2007)3; T. Palokangas, The public service entertainment mission. From historic periphery to contemporary core (Nordicom, 2007) 119-132; P. Jakobsson, J. Lindell, J. og F. Stienstedt, „Vad tycker medborgarna om public service“ (Nordicom 2022) 96-111. <DOI: 10.48335/9789188855640> sótt 30. mars 2023.

4 S. Cushion, J. Lewis & G. Ramsay, „The impact of interventionist regulation in reshaping news agendas: A of comparative analysis of public and commercially funded television journalism“, 831-849. <DOI: 10.1177/1464884911431536> sótt 30. mars 2023.

5 T. Aalberg, „Does public media enhance citizen knowledge? Sifting through the evidence.“ PERC papers series no. 13. (Goldsmiths University of London, 2015) 255–271. <DOI: 10.1177/1940161210367422> sótt 30. mars 2023.

6 C. Vaccari & A. Valeriani, „Dual screening, public service broadcasting, and political participation in eight western democracies“ (2018) 23[3] The International Journal of Press/Politics, 367-388 <DOI: 10.1177/1940161218779170> sótt 30. mars 2023.

almannaþjónustufjölmiðla og heilbrigðra lýðræðissamfélaga sérstaklega mikil á Norðurlöndunum, þar á meðal á Íslandi, þar sem starfsemi sjálfstæðra almannaþjónustumiðla stendur almennt styrkum fótum. Hið gagnstæða er uppi á teningnum í ríkjum þar sem lýðræði og mannréttindi eiga undir högg að sækja og staða almannaþjónustumiðla er veikari.⁷

Rannsóknarniðurstöður sýna einnig fram á fylgni á milli notkunar á almannaþjónustufjölmiðlum og virkrar þátttöku almennings í samfélagsumræðu og stjórnmálum. Þannig mælist þátttaka almennings í samfélagsumræðu og stjórnmálum meiri á Norðurlöndunum en í mörgum samanburðarríkjum.⁸ Íbúar á Norðurlöndunum skora almennt hátt í alþjóðlegum samanburði þegar kemur að áhuga og þekkingu á stjórnmálum og öðrum þjóðfélagsmálum.⁹ Ekki er þó hægt að kveða upp úr um hvort sterk staða lýðræðis og mannréttindamála í norrænum velferðarsamfélögum er orsök eða afleiðing þess að vel hefur verið búið að starfsemi almannaþjónustufjölmiðla og annarra fjölmiðla víða á Norðurlöndunum.

Í þessu samhengi má geta þess að í Bandaríkjunum var farin allt önnur leið í stefnumótun á fjölmiðlamarkaði en í Evrópu og er lagaumhverfi bandarískra fjölmiðla afar ólíkt því lagaumhverfi sem evrópskum fjölmiðlum er búið. Stærsta áskorun bandarískra almannaþjónustufjölmiðla samtímans er sú að áhorf og hlustun á þá mælist lítil í fjölmiðlamælingum. Breytir þar engu þótt bandarískir almannaþjónustufjölmiðlar, eins og PBS og NPR, státi af vönduðu menningar- og fræðsluefni en PBS er beinlínis óheimilt að kaupa eða framleiða vinsælt efni til að auka áhorf. Fræðimenn hafa bent á að í samanburði við evrópska miðla verði bandarískir almannaþjónustumiðlar að teljast jaðarmiðlar með lítinn slagkraft. Þá hefur verið á það bent að fjölmiðlar með lítið áhorf og hlustun séu í verri aðstöðu til að hafa jákvæð áhrif á lýðræði, menningu og samfélagsleg gildi en fjölmiðlar með mikla útbreiðslu.¹⁰

Í skýrslu sem alþjóðlega ráðgjafarfyrtækið McKinsey vann fyrir BBC var fjallað um stöðu og framtíð ríkisútvarps á heimsvísu.¹¹ Í skýrslunni voru kannaðir 20 fjölmiðlamarkaðir í fjórum heimsálfum, þar á meðal samkeppnisumhverfi, markaðshlutdeild fjölmiðla, einkenni dagskrárefnis og fjármögnun. Í skýrslunni kom fram að í grófum dráttum mætti skipta almannaþjónustumiðlum í þrennt:

- Almannaþjónustumiðlar þar sem stefnt er að sérhæfingu fremur en markaðshlutdeild. Áhersla er á gæði fremur en áhorf.
- Almannaþjónustumiðlar þar sem stefnt er að markaðshlutdeild fremur en sérhæfingu. Áhersla er á áhorf fremur en gæði.
- Almannaþjónustumiðlar þar sem stefnt er að jafnvægi á milli þessara tveggja þátta.

Niðurstöðurnar bentu til þess að í svokölluðu „fjölrása umhverfi“, þar sem bæði einkareknir miðlar og almannaþjónustumiðlar eru í boði, nái fjölmiðlar almennt bestum árangri. Metnaðarfullir og vel fjármagnaðir almannaþjónustufjölmiðlar hafi jákvæð áhrif á framboð einkarekinna miðla á fréttum, menningarefni og öðru efni sem tengist samfélagslegri umræðu hverju sinni. Samspil einkarekinna miðla og almannaþjónustufjölmiðla á markaði virðist skapa vissa „gæðahringrás“ sem gerir að verkum að allir markaðsaðilar bæti þjónustu sína. Almannaþjónustufjölmiðlar geti leyft sér að búa til dagskrárefni án þess að væntingar um áhorf eða auglýsingasölu ráði för. Slíkt efni geti engu að síður náð vinsældum sem hafi hvetjandi áhrif á einkarekna miðla og yti undir að þeir framleiði eigið efni af svipuðum toga. Til að þessi gæðahringrás geti orðið til þurfi almannaþjónustumiðlarnir að hafa þá stöðu á markaði að þeir nái til almennings með lestri, áhorfi og hlustun.

Skiptar skoðanir um hlutverk og stöðu almannaþjónustufjölmiðla

Í Vestur-Evrópu voru flestir almannaþjónustufjölmiðlar lengst af í einokunarstöðu á fjölmiðlamarkaði. Það var ekki fyrr en á níunda áratugnum að lögum var breytt og sjónvarps- og útvarpsrekstur var almennt gefinn

7 T. Neff og V. Pickard, „Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 countries.“ (International Journal of Press/Politics, 2021) <DOI: 10.1177/1940161221106025> sótt 28. mars 2023.

8 Sama heimild.

9 Valgerður Jóhannsdóttir og Jón Gunnar Ólafsson, „The Icelandic news media in times of crisis and change“ (2018) 14[1] Stjórnmal og stjórnsýsla, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands, 197. DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.9> sótt 28. mars 2023.

10 Robert K. Avery, „Public Service Broadcasting and Cultural Context, Comparing the United States and European Experience“ Í Lowe G.F. og Jauer P. (ritstj.), Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting (Nordicom, 2005) 199-209.

11 McKinsey & Company. *Public Service Broadcasters Around the World: A McKinsey Report for the BBC*, 1999; Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla (menntamálaráðuneytið 2005) 56.

frjáls. Fram að því höfðu almannaþjónustufjölmiðlar í Evrópu yfirleitt haft það miðlega hlutverk að fræða, skemmta og vera vettvangur samfélagslegrar umræðu á opinberum vettvangi. Því hlutverki gegndu þeir áfram í hinu nýja samkeppnisumhverfi og héldu víða stórri markaðshlutdeild á fjölmiðlamarkaði.

Fljótlega eftir að sjónvarp og útvarp var gefið frjálst í Evrópu fór að bera á opinberri umræðu í mörgum ríkjum um hlutverk og stöðu almannaþjónustufjölmiðla. Þannig töldu forsvarsmenn einkarekinna fjölmiðla að skilgreina þyrfti almannaþjónustuhlutverk almannaþjónustufjölmiðla með mun þrengri hætti en gert hefði verið. Almannaþjónustufjölmiðlar ættu að einbeita sér að því að framleiða og sýna sértækt fræðslu- og menningarefni sem einkamiðlarnir sinntu ekki með fullnægjandi hætti. Sjónarmið af þessum toga hafa reglulega komið fram varðandi dagskrárstefnu RÚV og annarra almannaþjónustufjölmiðla í Evrópu. Heyrst hafa raddir þess efnis að almannaþjónustufjölmiðlar eigi að sinna betur afmörkuðu almannaþjónustuhlutverki og leggja minni áherslu á efni sem einkamiðlar geti miðlað til almennings. Þá eru margir almannaþjónustufjölmiðlar í Evrópu taldir hafa of mikið áhorf og hlustun í þeim ríkjum þar sem þeir eru ekki á auglýsingamarkaði. Í flestum Evrópuríkjum, þar á meðal hér á landi, þar sem rekstur almannaþjónustufjölmiðla byggir á blandaðri fjármögnun auglýsinga og ríkisstyrkja, hefur umræðan verið á þá leið að þátttaka þeirra á auglýsingamarkaði hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað komið á framfæri því mati sínu að samkeppnishömlur á fjölmiðlamarkaði hér á landi eigi rætur að rekja til stöðu Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði.¹² Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 16. febrúar 2023 segir að í þessu sambandi hafi eftirlitið bent á að breyting á þátttöku Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði í þágu jafnari samkeppnisskilyrða væri til þess fallin að treysta starfsemi fjölmiðla almennt og standa vörð um valkosti almennings á sviði fjölmiðlunar.¹³ Þá hafa aðilar á fjölmiðlamarkaði lýst þeim sjónarmiðum að starfsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði sé ein ástæða rekstrarvanda héraðra fjölmiðla.¹⁴

Mikilvægi aðgengis að fjölbreyttu menningarefni

Ákveðnar tegundir dagskrárefnis eru taldar sérstaklega mikilvægur hluti fjölmiðlunar í almannapágu, þar sem þær styðja með beinum hætti við lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk slíkra fjölmiðla. Í fyrsta lagi *fréttir og fréttaskýringar*, í öðru lagi *menningarefni og menningarumfjöllun* og í þriðja lagi *efni á íslensku fyrir börn og ungmennt*.¹⁵ Þá hefur öryggishlutverk og dreifing dagskrárefnis til allra landsmanna verið nefnt sem dæmi um mikilvægt almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins.¹⁶

Þótt umræða um almannaþjónustumiðla snúist oftast um lýðræðislegt hlutverk slíkra fjölmiðla, að „upplýsa og fræða“ og miðla vönduðu og hlutlægu fréttaeefni, er það þó ekki eina hlutverk almannaþjónustufjölmiðla, sbr. eftirfarandi umfjöllun í leiðbeinandi tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins um hlutverk almannaþjónustufjölmiðla í upplýsingasamfélaginu:

Almannaþjónustufjölmiðlar ættu að bjóða upp á fréttir, upplýsingar, fræðsluefni, menningarefni, íþróttir, skemmtiefni og efni sem höfðar til ólíkra þjóðfélagsþópa og sem í heild sinni felur í sér aukid virði fyrir almenning í samanburði við aðra fjölmiðla og efnisveitur.¹⁷

Fyrsti útvarpsstjóri BBC í Bretlandi, John Reith, lýsti þeim sjónarmiðum að gildi fjölmiðlunar í almannapágu felist ekki síður í að bjóða upp á vandaða menningar- og skemmtidagskrá en fréttaeefni. Unnt væri að réttlæta framboð á fjölbreyttu menningarefni í almannaþjónustufjölmiðlum, t.d. leiknu efni og skemmtidagskrám, með sömu rökum og framboð á vönduðu fréttaeefni: með því að ekki sé unnt að tryggja að vandað efni með menningarlegt gildi verði til á fjölmiðlamarkaði þar sem markaðshyggjan ein ræður för.¹⁸

Þá hafa fræðimenn sett fram rök af öðrum toga, þess efnis að efni sem miðar að skemmtun og afþreyingu sé

12 Samkeppniseftirlitið: Álit nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum*, 14. nóvember 2008; Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2023, Samruni Stundarinnar og Kjarnans, 17. febrúar 2023.

13 Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2023 (n. 12).

14 Sbr. m.a. yfirlýsingu stjórnar Torgs í marsmánuði 2023, þegar tilkynnt var að útgáfu Fréttablaðsins hefði verið hætt og útsendingar Hringbrautar stöðvaðar: Ritstjórn Fréttablaðsins, „Útgáfa Fréttablaðsins hætt og útsendingar Hringbrautar stöðvast“ (Vefur Fréttablaðsins, 31. mars 2023).

15 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisútvarpið.

16 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisútvarpið.

17 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um hlutverk almannaþjónustufjölmiðla í upplýsingasamfélaginu (n. 3) II. a gr., 3. tölul.

18 T. Palokangas, *The public service entertainment mission. From historic periphery to contemporary core* (Nordicom, 2007) 119-132.

mikilvægt af því að það kveiki áhuga hjá áhorfendum, sem aftur leiði til þess að þeir kynnist öðru efni sem í boði er hjá almannajónustufjölmiðlum. Til dæmis menningar- og fræðsluefni sem þeir hefðu mögulega ekki kynnt sér að fyrra bragði.¹⁹ Þannig geti almannajónustufjölmiðlar höfðað til ólíkra hópa í samfélaginu og markvisst unnið að því að uppfylla það hlutverk að upplýsa, fræða og víkka menningarlegan sjóndeildarhring áhorfenda.

Mikilvægi aðgengis að vönduðu fréttæfni

Með tilkomu samfélagsmiðla, streymisveitna og annarra tækniframfara hafa enn á ný vaknað spurningar um hlutverk og stöðu fjölmiðlunar í almannapágu. Bent hefur verið á að almannajónustufjölmiðlar hafi að stórum hluta misst sérstöðu sína og að aðrir miðlar geti að miklu leyti uppfyllt það hlutverk sem fjölmiðlum í almannapágu er ætlað að sinna. Umræða um upplýsingaóreiðu, áróður og skautun í samfélaginu hefur þó varpað nýju ljósi á hlutverk almannajónustufjölmiðla. Samfélagsmiðlar hafa á síðustu árum orðið mikilvægur samskiptavettvangur í lýðræðislegri umræðu og mörgum reynist erfitt að greina uppruna og sannleiksgildi hinna ýmsu upplýsinga sem verða á vegi þeirra á netinu, ekki síst eldri og yngri kynslóðum.

Mikilvægt er að allir landsmenn geti með einföldum hætti aflað sér áreiðanlegra fréttu og upplýsinga, bæði frá einkareknum fjölmiðlum og almannajónustufjölmiðlum. Fjölmiðlum þar sem blaðamenn hafa reynslu og faglega þekkingu á vinnubrögðum í blaðamennsku, starfa samkvæmt siðareglum blaðamanna og innan ramma fjölmiðlalaga, og gæta að hlutlægni og nákvæmni í fréttum og fréttatengdu efni.

Almannajónustufjölmiðlar hafa sérstöku hlutverki að gegna í samfélaginu og bera ríkari skyldur gagnvart þjónustu við almenning en einkareknir miðlar. Þeim ber að tryggja að allur almenningur hafi aðgang að vönduðu fjölmiðlaefni sem speglar bæði sögu og samtíma, óháð efnahag og búsetu. Segja má að hlutverk fjölbreyttra, öflugra fjölmiðla sem almenningur getur treyst hafi sjaldan verið mikilvægara en á tímum falsfrétta og upplýsingaóreiðu á stafrænum miðlum. Almannajónustufjölmiðlar í Norður-Evrópu njóta yfirleitt trausts og það á einnig við um viðhorf almennings hér á landi til Ríkisútvarpsins.²⁰

Fjölmiðlar um allan heim standa á tímamótum. Lestur dagblaða hefur dalað og prentmiðlar hafa í mörgum tilfellum fært sig alfarið yfir á netið. Almenningsur nálgast fjölmiðlaefni ekki bara í gegnum dagblöð, sjónvarps- og útvarpstæki, heldur einnig á netinu, í snjallsímum, spjaldtölvum, fartölvum eða eftir öðrum dreifileiðum. Tilkoma nýrra miðla, nýrrar tækni og breytt fjölmiðlanotkun almennings hefur gjörbreytt rekstrargrundvelli fjölmiðla og gert að verkum að innlendir fjölmiðlamarkaður hefur opnast fyrir samkeppni frá erlendum aðilum.²¹ Ljóst er að hlutur erlendra vef- og myndmiðla af auglýsingatekjum hér á landi fer stækkandi.²² Samkvæmt Hagstofu Íslands er helstu ástæðu samdráttar á auglýsingatekjum fjölmiðla á síðustu árum að rekja til útstreymis auglýsingafjár til erlendra aðila, einkum til samfélagsmiðla og leitarvéla, og til nýrra miðlunarleiða og miðla svo sem streymisveitna á tónlist og bókum, auk hlaðvarps.²³

Erfitt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hefur leitt til mikilla breytinga á hérlendum fjölmiðlamarkaði. Rótgrónum fjölmiðlum með breiða skírskotun hefur fækkað verulega á síðustu mánuðum og árum og mikið brottfall hefur orðið úr stétt blaða- og fréttamanna.²⁴ Nauðsynlegt er að umræða um stöðu og hlutverk Ríkisútvarpsins fari fram með hliðsjón af reynslu nágrannaríkja, fjölmiðlarannsóknnum og þeim breytingum sem orðið hafa á fjölmiðlanotkun, tækniumhverfi, dreifileiðum og samkeppnisumhverfi fjölmiðla um allan heim. Hafa ber í huga að stuðningur við fjölmiðla sem framleiða og miðla efni á íslensku er mikilvægur hluti þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði. Fjölbreytt flóra öflugra og sjálfstæðra fjölmiðla er ein meginforsenda lýðræðis og tjáningarfrelsis í ríki hverju.

19 D. Biltereyst, „Public service broadcasting, popular entertainment and the construction of trust“, (2004) 7[3] *European Journal of Cultural Studies*, 341-362 DOI: <10.1177/1367549404044787> sótt 30. mars 2023.

20 Könnun sem MMR framkvæmdi í nóvember 2021 sýndi að stærstur hluti landsmanna eða 70% bar mikið traust til fréttastofu RÚV: Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins ohf. 2021* (Fjölmiðlanefnd 2023).

21 Valgerður Jóhannsdóttir og Jón Gunnar Ólafsson, 2018 (n.9) 190.

22 Vefur Fjölmiðlanefndar, „Skipting auglýsingafjár 2021“, 22. desember 2022; Vefur Hagstofu Íslands, „Fast að helmingur auglýsingafjár til útlanda“, 7. desember 2022.

23 Vefur Hagstofu Íslands, „Litils háttar tekjuaukning innlendra fjölmiðla eftir faraldurinn“, 16. september 2022.

24 Valgerður Jóhannsdóttir og Jón Gunnar Ólafsson, 2018 (n.9) 190; Ritstjórn Fréttablaðsins, 31. mars 2023 (n. 14); Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2023 um samruna Stundarinnar og Kjarnans, 17. febrúar 2023; N4 Ritstjórn, „N4 kveður, Fjölmiðlafyrirtækið N4 hefur óskað eftir gjaldþrotaskiptum eftir að tilraunir til að tryggja framtíð fyrirtækisins báru ekki árangur“ (Vefur N4.is 3. febrúar 2023); Tobba Marínósdóttir, „Útgáfuhlé á DV – aukinn kraftur settur í DV.is“ (Vefur DV, 6. apríl 2021).

2. Lög um Ríkisútvarpið og tengsl við Evrópureglur

Löggjöf um ríkisrekna fjölmiðlun hér á landi

Fjölmiðlun og löggjöf um fjölmiðla hefur frá upphafi þurft að laga sig að tæknilegum veruleika, þar á meðal þeirri staðreynd að útvarpstíðni í lofti er takmörkuð auðlind. Er það ein ástæða þess að samkvæmt fjölmiðlalöggjöf víða um heim gilda ólíkar reglur um ljósvakamiðla annars vegar og prent- og vefmiðla hins vegar. Útgáfa ljósvakamiðla er háð opinberum leyfum en útgáfa prent- og netmiðla yfirleitt ekki.²⁵ Hér á landi hefur fjöldi útvarps- og sjónvarpsútsendinga í lofti ekki skapað vandamál af því tagi sem þekktist erlendis.

Ríkisútvarpið starfar á grundvelli laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013 og hefur leyfi til útvarps- og sjónvarpsútsendinga samkvæmt þeim lögum. Almenn lög um ljósvakamiðla voru ekki sett hér á landi fyrr en á árinu 1985, þegar útvarpsrekstur var gefinn frjáls, einkaréttur Ríkisútvarpsins til hljóðvarps- og sjónvarpsútsendinga var afnuminn og útvarpslög nr. 68/1985 tóku gildi. Þau leystu af hólmi útvarpslög nr. 19/1971, sem eingöngu fjölluðu um starfsemi Ríkisútvarpsins. Útvarpslögin frá 1985 voru endurskoðuð í tvígang; fyrst með lögum nr. 82/1993, þegar þau voru lögð að fyrirmælum tilskipunar 89/552/EBE, sem kennd var við sjónvarp án landamæra (sjónvarpstilskipunin), og síðan með útvarpslögum nr. 53/2000, þegar ætlunin var að mynda almennan ramma um alla útvarpsstarfsemi í landinu. Voru ákvæði um Ríkisútvarpið þá flutt í sérlæg, þ.e. í lög um Ríkisútvarpið nr. 122/2000 og síðar lög um Ríkisútvarpið ohf. nr. 6/2007.²⁶

Árið 2013 voru sett ný lög um Ríkisútvarpið í samræmi við tilmæli ESA en ESA hafði farið formlega fram á það árið 2011 að íslensk stjórnvöld breyttu fyrirkomulagi á fjármögnun Ríkisútvarpsins. Til þess að uppfylla þær kröfur var meðal annars talið nauðsynlegt að skýra almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins betur að lögum og koma á fót sjálfstæðu eftirliti með því að Ríkisútvarpið uppfyllti það hlutverk sitt. Fjallað er nánar um tilmæli ESA í næsta kafla.

Auk laga um Ríkisútvarpið gilda lög um fjölmiðla nr. 38/2011 í meginatriðum einnig um starfsemi Ríkisútvarpsins. Í lögum um Ríkisútvarpið er þó að finna vissar skyldur og takmarkanir umfram það sem gildir um einkarekna fjölmiðla.

Engar samræmdar reglur um starfsemi og stjórnarhætti almannaþjónustufjölmiðla er að finna í Evrópulöggjöf, heldur er slíkar reglur að finna í landslögum hvers ríkis. Almenn viðmið um starfsemi almannaþjónustufjölmiðla í Evrópu hafa verið sett fram í formi tilmæla og ályktana ráðherranefndar Evrópuráðsins og hefur meginsteifið í þeim verið áhersla á sjálfstæði almannaþjónustufjölmiðla frá ríkisvaldi.²⁷ Þá setur samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið því skorður með hvaða hætti hinu opinbera er heimilt að veita ríkisstyrki til reksturs fyrirtækja, þar á meðal fjölmiðla.

25 Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál, athugasemdir við 16. gr.

26 Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 – 198. mál, almennar athugasemdir; Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir, *Fjölmiðlaréttur* (Fons Juris 2017), 16.

27 „Standards on Public Service Media” (Evrópuráðið 2022).



Almenn viðmið um stjórnarhætti og starfsemi almannaþjónustufjölmiðla í Evrópu hafa verið sett fram í formi tilmæla og ályktana ráðherra nefndar Evrópuráðsins og hefur meginstefið í þeim verið áhersla á sjálfstæði almannaþjónustufjölmiðla frá ríkisvaldi.

Ákvörðun ESA 2011

Árið 2011 fór ESA formlega fram á að íslensk yfirvöld breyttu fyrirkomulagi á fjármögnun Ríkisútvarpsins, með ákvörðun um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan rekstur.²⁸ Breytinga var talið þörf til stuðla að frekara gagnsæi varðandi opinber fjárframlög til Ríkisútvarpsins og draga úr samkeppnisröskun á þeim markaði þar sem Ríkisútvarpið starfaði. Í raun fól ákvörðun ESA í sér að breyta yrði fyrirkomulagi fjármögnunar Ríkisútvarpsins til samræmis við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki til útvarpsþjónustu í almannapágu, sem urðu hluti af EES-samningnum samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 3. febrúar 2010.²⁹ Íslensk yfirvöld féllust á tilmæli ESA og hétu því að verða við athugasemdum stofnunarinnar.

Á meðal þeirra ráðstafana sem ESA lagði til að gerðar yrðu af hálfu íslenskra stjórnvalda var að skilið yrði á milli fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og annarrar starfsemi í reikningsskilum Ríkisútvarpsins til samræmis við leiðbeinandi reglur ESA. Af framangreindu leiddi að nauðsynlegt var að skilgreina almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins með mun nákvæmari hætti en gert hafði verið í eldri lögum og koma á fót sjálfstæðu eftirliti með því hvort Ríkisútvarpið uppfyllti almannaþjónustuhlutverk sitt.

Jafnframt lagði ESA til að nánar yrði skýrt hvernig ákvarðanir um nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu yrðu teknar, sett yrðu leiðbeinandi viðmið fyrir gjaldskrá vegna tekna Ríkisútvarpsins af þjónustu sem veitt er gegn gjaldi, og telst vera fjölmiðlunarþjónusta í almannapágu (t.d. gjaldskrá vegna afritunar efnis úr Safni RÚV), sem og að settar yrðu skýrar reglur um meðferð hugsanlegrar ofgreiðslu ríkisfjármuna til Ríkisútvarpsins.

Í kjölfar ákvörðunar ESA voru ýmsar breytingar gerðar til að bregðast við þeim tilmælum sem þar höfðu komið fram. Í endurskoðuðum þjónustusamningi þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra við Ríkisútvarpið um útvarpsþjónustu í almannapágu, dags. 24. maí 2011, var að finna reglur um meðferð hugsanlegrar ofgreiðslu ríkisfjármuna til Ríkisútvarpsins. Í 3. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, nr. 23/2013, var almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins skilgreint, auk þess sem með lögnum voru uppfylltar aðrar kröfur ESA. Má þar nefna reglur um mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og reglur um skýran aðskilnað á útvarpsþjónustu í almannapágu og þeirri þjónustu, sem ekki telst til opinberrar þjónustu, til að tryggja gagnsæi og ábyrga notkun á opinberu fé.

Fjölmiðlanefnd var sem sjálfstæðum eftirlitsaðila falið eftirlit með framkvæmd 7. gr. um viðskiptaboð, árlegt mat á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins ohf. samkvæmt 15. gr. og mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu samkvæmt 16. gr. Ákvæði um eftirlit með framangreindum ákvæðum var annars vegar ætlað að koma til móts við kröfur ESA í því efni og hins vegar að leggja áherslu á að stjórnvöldum ber að fylgja því eftir að starfað sé í samræmi við lög og markmið með fjölmiðlun í almannapágu. Þá ábyrgðust íslensk stjórnvöld að nýtt regluverk Ríkisútvarpsins samræmdu að öllu leyti leiðbeinandi reglum ESA um ríkisábyrgðir.

Í kjölfar þess að íslensk stjórnvöld breyttu lögum og regluverki um Ríkisútvarpið til samræmis við tilmæli ESA ákvað ESA að loka máli því er varðaði fjármögnun Ríkisútvarpsins, sbr. tilkynningu frá ESA 11. september 2013.³⁰

Evrópureglur um eftirlit með almannaþjónustufjölmiðlum

Mat Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins á grundvelli laga um Ríkisútvarpið á rætur sínar í Evrópulöggjöf en samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið og reglur um ríkisaðstoð setja því skorður með hvaða hætti hinu opinbera er heimilt að veita ríkisstyrki til reksturs fjölmiðla.

Í 2. kafla laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og í XV. viðauka við EES-samninginn er að finna þau ákvæði sem taka þarf tillit til í þessu samhengi. Í 2. mgr. 59. gr. laganna er fjallað um beitingu reglna EES-samningsins og samkeppnisreglna, sérstaklega hvað varðar þjónustu sem hefur almenna efnahagslega

28 Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur nr. 38/11/COL, 9. febrúar 2011.

29 Leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisstyrki á sviði útvarpsþjónustu í almannapágu nr. 35/10/COL, 3. febrúar 2010.

30 Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um að loka máli varðandi fjármögnun Ríkisútvarpsins nr. 318/13/COL, 11. september 2013.

þýðingu. Í 1. mgr. 61. gr. laganna er sett fram sú meginregla að hvers kyns ríkisaðstoð sem hefur áhrif á viðskipti samningsaðilanna (milli EES-ríkjanna) sé óheimil, nema á annan veg sé mælt í samningnum. Í 2. og 3. mgr. 61. gr. laganna er að finna undanþágur frá meginreglunni sem eru nánar útfærðar í leiðbeinandi reglum ESA, þar með talið í leiðbeinandi reglum ESA varðandi ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannapágu. Þær reglur eiga uppruna sinn í svonefndri Amsterdam-bókun um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu sem fylgir Amsterdam-samningi EB frá 2. október 1997.³¹ Bókunin heimilar undanþágu frá grundvallarreglu samkeppnislögjafar Evrópusambandsins um bann við ríkisaðstoð í þá veru að ríkin geti fjármagnað fjölmiðla í almannapágu, sem hafa almenna efnahagslega þýðingu, með álagningu sérstakra gjalda eða með skattfé. Undanþágan er engu að síður háð ýmsum takmörkunum, einkum þeim að skilgreina beri með nákvæmum hætti hvað felist í „fjölmiðlun í almannapágu“ og að reynt sé að koma í veg fyrir að fjármögnun tiltekinna fjölmiðla með almannafé hafi mikil áhrif á starfsemi fjölmiðla sem eru í samkeppnisrekstri.

Þannig skal jafnvægi ríkja á fjölmiðlamarkaði sem geri sjálfstætt starfandi fjölmiðlafyrirtækjum kleift að keppa við réttlát skilyrði, eins og þau eru útfærð í lögjöf hvers aðildarríkis. Þegar kemur að slíkri lagasetningu hefur í EES-ríkjum að jafnaði verið litið svo á að til þess að fjölmiðlaþjónusta geti rækt lýðræðislegt, menningarlegt og samfélagslegt hlutverk sitt verði almenningur að eiga aðgang að í það minnsta einni, opinni sjónvarpsdagskrá, sem njóti að jafnaði ríkisstyrkja í formi afnotagjalda.³²

Leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannapágu

Eftirlit með almannapjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins byggir sem fyrr segir á ákvörðun ESA frá febrúar 2011³³ og á leiðbeinandi reglum ESA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannapágu frá febrúar 2010.³⁴ Í leiðbeinandi reglum ESA má sjá þær skorður sem fjármögnun til fjölmiðlaþjónustu í almannapágu eru settar. Fyrstu leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð til fjölmiðlaþjónustu í almannapágu voru gefnar út af framkvæmdastjórn ESB árið 2001. Þær voru svo gefnar út í endurskoðaðri mynd árið 2009, þar sem tekið hafði verið tillit til breyttra aðstæðna og dómaþróunar hjá Evrópudómstólnum á þessu sviði.

ESA samþykkti og gaf út nýjar, leiðbeinandi reglur um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannapágu 3. febrúar 2010. Í stuttu máli kveða reglurnar á um að rekstur fjölmiðlaþjónustu í almannapágu skuli hafa sem minnst áhrif á almenna samkeppni á fjölmiðlamarkaði. Þá er í reglunum fjallað um lýðræðislegt, menningarlegt og samfélagslegt mikilvægi slíkrar þjónustu. Meðal þeirra skilyrða sem fram koma í viðmiðunarreglunum eru:

- að fjölmiðlaþjónustan sé skilgreind í lögum sem þjónusta sem hafi almenna, efnahagslega þýðingu,
- að stjórnvöld hafi skýrlega falið fyrirtækinu að reka fjölmiðlaþjónustuna,
- að beiting samkeppnisreglna myndi hindra fyrirtækið í að sinna framangreindum skyldum sínum og að undantekning frá samkeppnisreglum standi ekki í vegi fyrir þróun viðskipta, og
- að reglulegt og skilvirkt eftirlit sé með fjárreiðum fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

Í reglunum er fjallað um gagnsæi og fjárhagslegan aðskilnað almannapjónustu og starfsemi í samkeppnisrekstri, meðferð ofgreiðslu og reglulegt og skilvirkt eftirlit með notkun almannaþjár.

Þá er mikil áhersla lögð á ítarlegar skilgreiningar á því hvað fjölmiðlaþjónusta í almannapágu, af hálfu ríkisrekinnna fjölmiðla, feli í sér. Aðildarríki EES hafa talsvert svigrúm í þessum efnunum en verða þó að taka tillit til samkeppnisþjónarmiða.

31 Protocol on the system of public broadcasting in the Member States - Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (1997) OJ C340/109; Alþt. 2012-2013, A-deild, þingskjal 197 – 194. mál, almennar athugasemdir og athugasemdir við 3. gr.

32 Alþt. 2012-2013, A-deild, þingskjal 197 – 194. mál, athugasemdir við 3. gr; Evrópuráðið, *European Ministerial Conferences on Mass Media Policy and Council of Europe Conferences of Ministers responsible for Media and New Communication Services* (Evrópuráðið 2016) 23.

33 Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, 2011 (n. 4).

34 Leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisstyrki á sviði útvarpsþjónustu í almannapágu (n. 5).

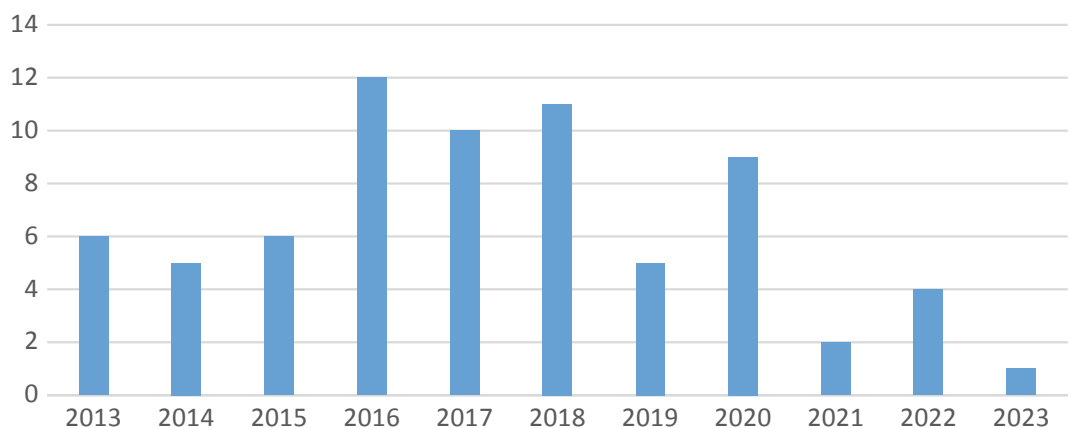


3. Fjöldi og flokkun mála 2013-2023

Fjöldi mála vegna eftirlits með lögum um Ríkisútvarpið

Fjöldi mála sem stofnuð voru í málaskrá Fjölmiðlanefndar vegna eftirlits með lögum um Ríkisútvarpið, frá 22. mars 2013 til 22. mars 2023, var 69. Hafa verður í huga að mál sem vörðuðu eftirlit með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 eru ekki talin með þótt starfsemi Ríkisútvarpsins heyrir einnig undir gildissvið þeirra laga. Eingöngu er um að ræða mál sem vörðuðu eftirlit með lögum um Ríkisútvarpið nr. 23/2013. Tölfræði yfir mála fjölda og úrlausnir í skýrslu þessari tekur því ekki til mála sem varða vernd barna gegn skaðlegu efni, bann við auglýsingum í kringum barnaefni, bann við viðskiptaboðum fyrir áfengi, tóbaki, nikótínvörum eða öðrum ákvæðum fjölmiðlalaga.

Fjöldi mála í málaskrá tengd eftirliti með lögum um Ríkisútvarpið á tímabilinu mars 2013-mars 2023



Mynd 1: Fjöldi mála í málaskrá Fjölmiðlanefndar tengd eftirliti með lögum um Ríkisútvarpið á tímabilinu mars 2013-mars 2023

Flest mál sem vörðuðu Ríkisútvarpið á framangreindu tímabili eða 24 vörðuðu kvartanir og ábendingar til Fjölmiðlanefndar vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið. Ellefu mál voru stofnuð í málaskrá vegna árlegs mats Fjölmiðlanefndar á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins. Níu mál vörðuðu fyrirspurnir til nefndarinnar tengdar starfsemi Ríkisútvarpsins. Fjölmiðlanefnd barst ein beiðni um endurupptöku máls en



Formlegar kvartanir vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið voru fáar framan af en fjölgaði eftir því sem fram leið og voru flestar árið 2018 eða sex talsins.

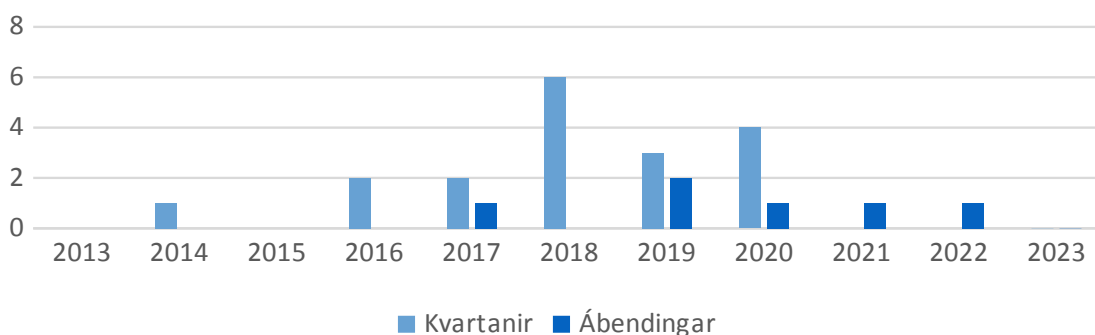
beiðninni var hafnað. Þá barst nefndinni eitt erindi frá umboðsmanni Alþingis vegna kvörtunar einstaklings yfir afgreiðslu Fjölmiðlanefndar á erindi hans. Mál sem flokkuð eru sem „annað“ vörðuðu flest innri málefni Fjölmiðlanefndar.

Tafla 1: Tegundir mála mars 2013–mars 2023

Tegundir mála	Fjöldi
Kvartanir	18
Ábendingar	6
Mat á almannajónustu Ríkisútvarpsins	11
Fyrirspurnir	9
Beiðni um endurupptöku	1
Umboðsmaður Alþingis	1
Annað	23
Samtals	69

Formlegar kvartanir vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið voru fáar framan af en fjölgaði eftir því sem fram leið og voru flestar árið 2018 eða sex talsins. Dregið hefur úr formlegum kvörtunum til nefndarinnar á allra síðustu árum en þess í stað hafa borist kvartanir þar sem málshefjendur hafa óskað eftir nafnleynd. Kjósi kvartandi að njóta nafnleyndar er litið á erindi hans sem óformlega ábendingu samkvæmt málsmeðferðarreglum Fjölmiðlanefndar. eru mál þá tekin til meðferðar á grundvelli 1. mgr. 11. gr. laga um fjölmiðla sem þýðir að nefndin tekur málið upp að eigin frumkvæði ef efni ábendinga þykir gefa tilefni til þess.

Fjöldi kvartana og ábendinga vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið, mars 2013 - mars 2023



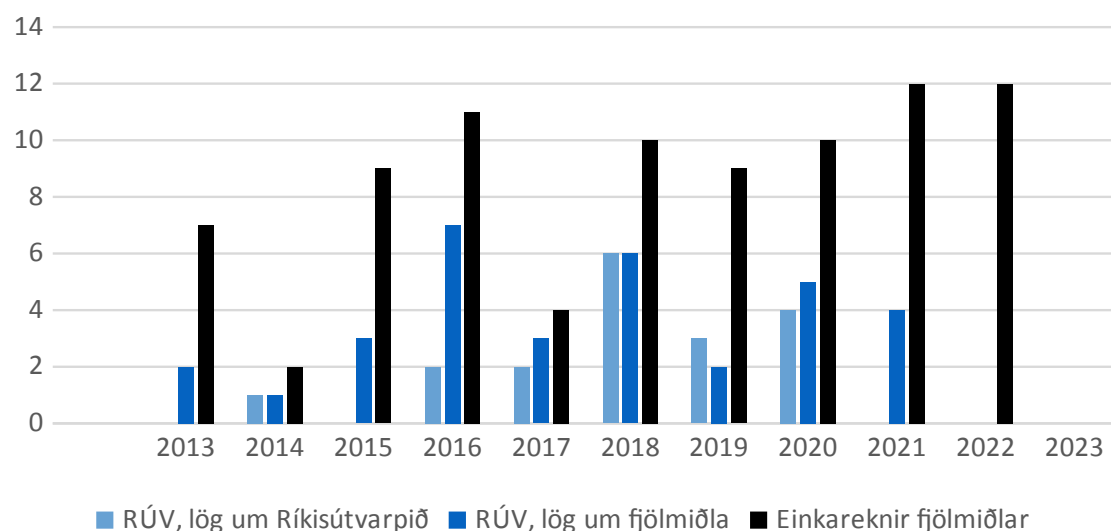
Mynd 2: Fjöldi kvartana og ábendinga vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið, mars 2013–mars 2023

Formlegar kvartanir til Fjölmíðlanefndar vegna ætlaðra brota Ríkisútværpsins á lögum um Ríkisútværpið voru því alls 18 á tímabilinu mars 2013–mars 2023. Til samanburðar voru formlegar kvartanir vegna ætlaðra brota Ríkisútværpsins á lögum um fjölmíðla 34 á sama tímabili. Þá voru formlegar kvartanir vegna ætlaðra brota einkarekinna fjölmíðla á lögum um fjölmíðla alls 86 á tímabilinu. Í töflu 2, sbr. mynd 3, má sjá samanburð við fjölda kvartana á grundvelli laga um fjölmíðla, annars vegar kvartana vegna Ríkisútværpsins og hins vegar kvartana vegna einkarekinna fjölmíðla.

Tafla 2: Samanburður við fjölda kvartana á grundvelli laga um fjölmíðla mars 2013–mars 2023

	Kvartanir vegna RÚV, á grundvelli laga um Ríkisútværpið	Kvartanir vegna RÚV, á grundvelli laga um fjölmíðla	Kvartanir vegna einkarekinna fjölmíðla
2013		2	7
2014	1	1	2
2015		3	9
2016	2	7	11
2017	2	3	4
2018	6	6	10
2019	3	2	9
2020	4	5	10
2021		4	12
2022 - mars 2023			12
Samtals	18	33	86

Samanburður við fjölda kvartana á grundvelli laga um fjölmíðla, mars 2013-mars 2023



Mynd 3: Samanburður við fjölda kvartana á grundvelli laga um fjölmíðla, mars 2013–mars 2023

Kvartanir vegna ætlaðra brota á lögum um Ríkisútværpið voru flokkaðar nánar eftir því hvort kvartandi var einstaklingur, fjölmíðill, félagasamtök eða lögaðilar, aðrir en fjölmíðlar. Langflestar kvartanir stöfuðu frá einkareknum fjölmíðlum eða fimmtán. Einstaklingar kvörtuðu í fjórum tilfellum en engar kvartanir vegna

ætlaðra brota á lögum um Ríkisútvarpið bárust frá félagasamtökum og eða lögaðilum, öðrum en fjölmiðlum. Í þeim fjórum málum þar sem kvartandi var einstaklingur var málshefjandi karlkyns í öllum tilvikum.

Tafla 3: Flokkun kvartana eftir málshefjendum mars 2013–mars 2023

Formlegar kvartanir, málshefjendur	Mál
Einstaklingur	4
Fjölmiðill	15
Samtök	0
Lögaðili, annar en fjölmiðill	0
Samtals	19

Allar ábendingar um ætluð brot Ríkisútvarpsins á lögum um Ríkisútvarpið á tímabilinu mars 2013–mars 2023 stöfuðu frá einkareknum fjölmiðlum.

Tafla 4: Flokkun ábendinga eftir uppruna mars 2013–mars 2023

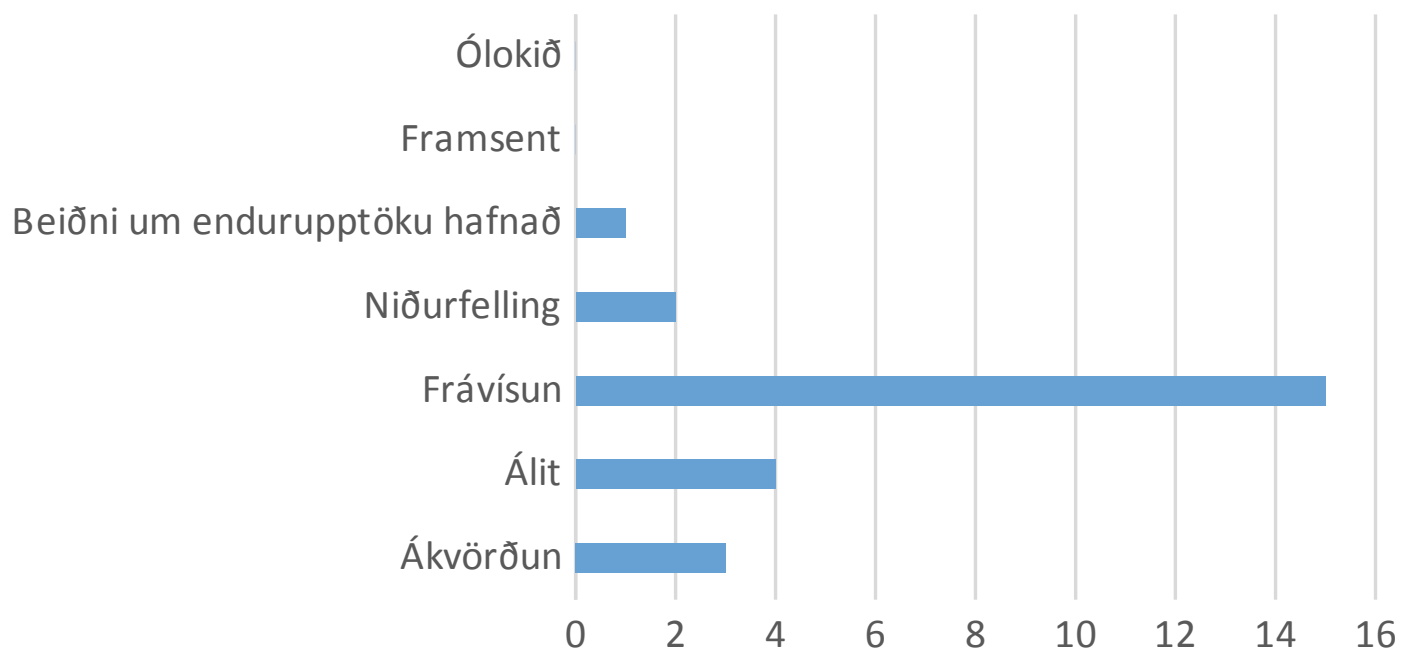
Uppruni ábendinga	Mál
Einstaklingur	0
Fjölmiðill	5
Samtök	0
Lögaðili, annar en fjölmiðill	0
Samtals	5

Eins og sjá má í töflu 5 lauk 7 málum af þeim sem tekin voru til meðferðar á grundvelli kvartana og ábendinga með úrlausn Fjölmiðlanefndar, þar af lauk þremur málum með ákvörðun og fjórum málum með útgáfu álits.

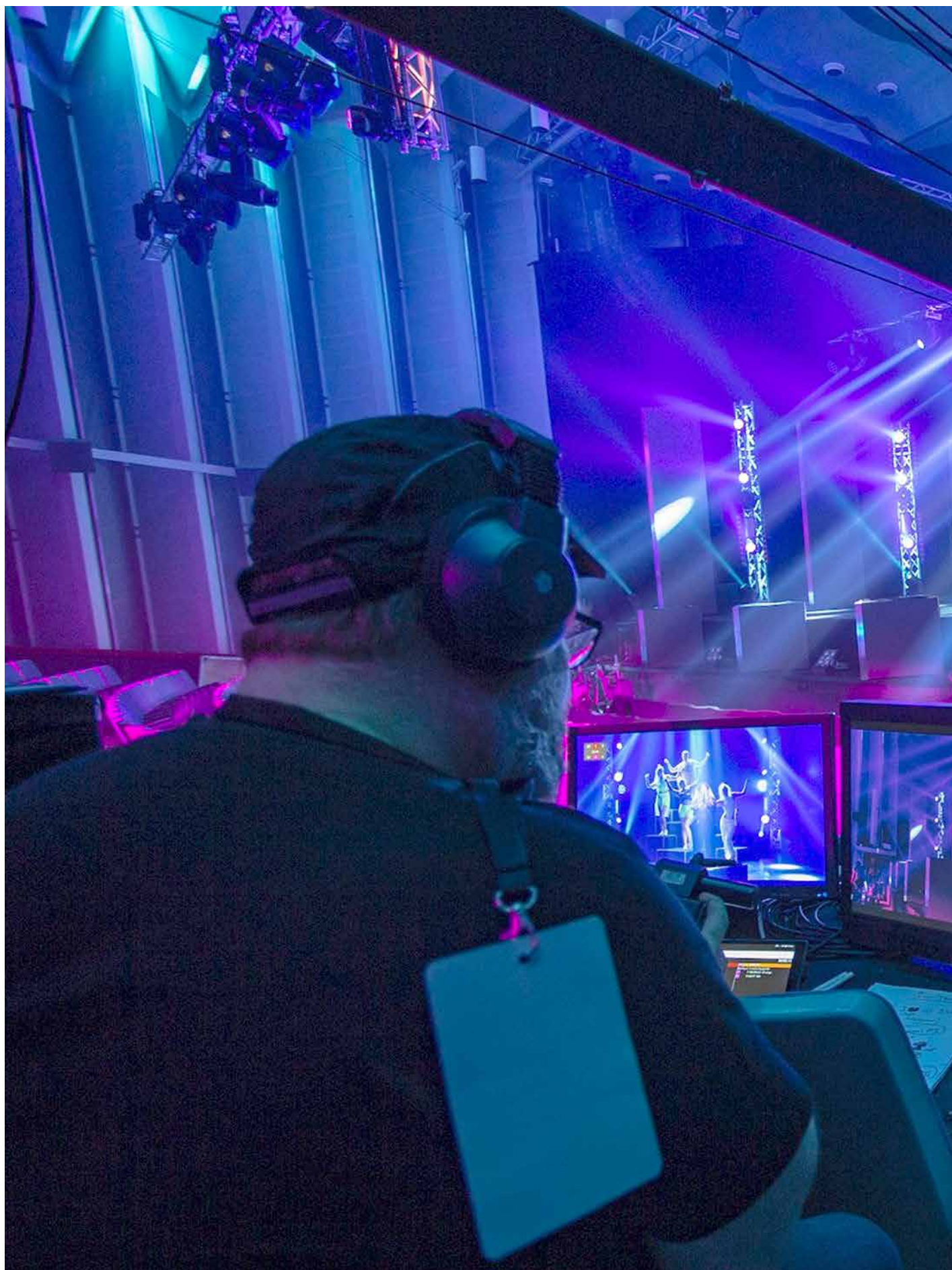
Tafla 5: Lyktir mála sem tekin voru til meðferðar á grundvelli kvartana og ábendinga mars 2013–mars 2023

Lyktir mála sem tekin voru til meðferðar á grundvelli kvartana og ábendinga	Mál
Ákvörðun	3
Álit	4
Frávísun	15
Niðurfelling	2
Beiðni um endurupptöku hafnað	1
Framsent	0
Ólokið	0
Samtals	25

Lyktir mála á grundvelli kvartana og ábendinga 2013-2023



Mynd 4: Lyktir mála sem tekin voru til meðferðar á grundvelli kvartana og ábendinga mars 2013-mars 2023



4. Skipan Fjölmiðlanefndar og starfsaðstæður

Fjölmiðlanefnd tók til starfa 1. september 2011 en nefndin er skipuð til fjögurra ára í senn. Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem heyrir undir menningar- og viðskiptaráðuneytið en heyrði áður undir mennta- og menningarmálaráðuneytið. Á meðal þeirra verkefna sem Fjölmiðlanefnd er ætlað að sinna er að leggja mat á það hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt skv. 3. gr., sbr. 15. gr. laga um Ríkisútvarpið og leggja mat á nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu samkvæmt 16. gr. Einnig tekur nefndin við kvörtunum vegna meintra brota á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið og birtir ákvarðanir og álit á vef nefndarinnar. Fjölmiðlanefnd skipuðu í maí 2023: Einar Hugi Bjarnason hæstaréttarlögmaður, Dr. María Rún Bjarnadóttir, doktor í internet- og mannréttindalögfræði, Erla Skúladóttir lögfræðingur og Róbert H. Haraldsson, prófessor í heimspeki og sviðsstjóri kennslusviðs Háskóla Íslands.

Einar Hugi er formaður nefndarinnar en hann hefur gegnt formennsku frá 1. september 2019. María Rún er varaformaður nefndarinnar en hún hefur setið í Fjölmiðlanefnd frá í apríl 2019. Varamenn nefndarinnar eru Hulda Árnadóttir héraðsdómari, Marteinn Másson hæstaréttarlögmaður og Birgir Guðmundsson, dósent í fjölmiðlafræði við Háskólann á Akureyri. Skipunartímabil nefndarinnar er frá 1. september 2019 til 30. september 2023.

Í ársskýrslum Fjölmiðlanefndar, sem aðgengilegar eru á vef nefndarinnar www.fjolmidlanefnd.is, má nálgast upplýsingar um þá nefndarmenn sem áður sátu í Fjölmiðlanefnd, til lengri eða skemmri tíma.

Starfsmenn á skrifstofu nefndarinnar í maí 2023 voru Elfa Ýr Gylfadóttir, framkvæmdastjóri Fjölmiðlanefndar, Heiðdís Lilja Magnúsdóttir yfirlögfræðingur, Anton Emil Ingimarsson lögfræðingur og Skúli Bragi Geirdal, verkefnastjóri miðlalæsis.

Starfsaðstæður Fjölmiðlanefndar 2013-2023 vegna eftirlits með Ríkisútvarpinu

Lög um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 tóku gildi 22. mars 2013. Með þeim var Fjölmiðlanefnd færð í hendur eftirlit með 7. gr. laganna, sem fjallar um viðskiptaboð, árlegt mat á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins samkvæmt 15. gr. og mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu samkvæmt 16. gr. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp það sem varð að lögum um Ríkisútvarpið kom fram að ráða þyrfti einn sérfræðing til viðbótar til nefndarinnar til að annast þessi verkefni:

„Hvað varðar ábrif á útgjöld A-bluta ríkissjóðs vegna starfsemi stofnana sem frumvarpið tekur til er einkum um það að ræða að gert er ráð fyrir að ákvæði í frumvarpinu sem kveður á um mat Fjölmiðlanefndar á frammistöðu RÚV hafi í för með sér að stofnunin þurfi að ráða einn sérfræðing til að annast um það verkefni. Útgjöld nefndarinnar vegna þess eru áætluð um 10 m. kr. samkvæmt mati fjármálaráðuneytisins.“⁴³⁵

35 Alpt. 2012-2013, A-deild, þingskjal 197. – 194. mál, umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis, fjárlagaskrifstofu, í fylgiskjali við frumvarpið.



Fyrstu sex árin eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið voru stöðugildi starfsmanna Fjölmiðlanefndar einungis tvö: staða framkvæmdastjóra og lögfræðings. Á þessu varð engin breyting fyrr en árið 2019.

Verkefni Fjölmiðlanefndar voru stórauðin með hinu nýja eftirliti með Ríkisútvarpinu árið 2013 og vegna eftirlitshlutverks sem nefndinni var fengið með lögum nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, sem færðist án fjárveitingar frá Barnaverndarstofu til Fjölmiðlanefndar árið 2011. Þá hafa komið til ný verkefni hjá nefndinni vegna ýmissa lagabreytinga, meðal annars með lögum nr. 54/2013 um breytingu á lögum um fjölmiðla.

Fyrstu sex árin eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið voru stöðugildi starfsmanna Fjölmiðlanefndar einungis tvö: staða framkvæmdastjóra og lögfræðings. Á þessu varð engin breyting fyrr en árið 2019. Þá var föstum stöðugildum hjá Fjölmiðlanefnd fjölgað úr tveimur í þrjú með ráðningu annars lögfræðings til starfa hjá nefndinni. Í maí 2021 fjölgaði stöðugildum í fjögur þegar ráðinn var verkefnastjóri miðlalæsis til Fjölmiðlanefndar til að sinna lögbundnum verkefnum nefndarinnar á því sviði.

Enginn sérfræðingur á skrifstofu Fjölmiðlanefndar sinnir eingöngu verkefnum sem tengjast eftirlitshlutverki nefndarinnar á grundvelli laga um Ríkisútvarpið. Þeim viðfangsefnum er sinnt samhliða öðrum störfum sem falla undir verkefnasvið Fjölmiðlanefndar. Auk framangreinds hefur nokkur fjöldi nýrra verkefna verið felldur undir verkefnasvið Fjölmiðlanefndar og/eða starfsmanna hennar á allra síðustu árum, þar á meðal umsýsla fyrir úthlutunarnefnd vegna rekstrarstuðnings til einkarekinna miðla og ný verkefni tengd þátttöku í alþjóðasamstarfi, aðallega á vettvangi ERGA, European Regulators Group for Audiovisual Media Services. Umfang fræðslu- og samstarfsverkefna á sviði miðlalæsis hjá Fjölmiðlanefnd hefur aukist mikið með breyttri fjölmiðlanotkun almennings, tæknibreytingum og miðlun og dreifingu upplýsinga á stafrænum miðlum. Þá er fyrir séð að verkefnum Fjölmiðlanefndar muni fjölga enn frekar á næstu árum, meðal annars með fyrirhugaðri innleiðingu á tilskipun 2018/1808/ESB um breytingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins 2010/13/ESB, sem innleidd var hér á landi með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

5. Umfjöllun um einstök ákvæði laga um Ríkisútvarpið

Reynt hefur á ákvæði laga um Ríkisútvarpið með ýmsum hætti frá gildistöku þeirra árið 2013. Í kafla þessum er fjallað með ítarlegum hætti um framkvæmd einstakra ákvæða laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 en sem fyrr segir er ekki við leiðbeiningar um efnistöð eða uppbyggingu skýrslunnar að styðjast í lögum eða lögskýringargögnum. Fjallað verður um einstök lagaákvæði í sömu röð og þau birtast í lögnum sjálfum, þ.e. frá 1. gr.-18. gr., og er kaflanum skipt í samræmi við kaflaskiptingu laganna.

Í fyrsta hluta er fjallað um almenn ákvæði laganna (1.-2. gr.), í öðrum hluta um ákvæði sem varða hlutverk og skyldur Ríkisútvarpsins (3.-7. gr.), með sérstakri áherslu á framkvæmd 7. gr. um viðskiptaboð, og í þriðja hluta er fjallað um reglur sem varða stjórnskipulag Ríkisútvarpsins (8.-13. gr.). Í fjórða hluta er vikið að heimildum Ríkisútvarpsins til tekjuöflunar (14. gr.). Fimmti hluti er tileinkaður umfjöllun um eftirlit og mat á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fram til ársins 2022 (15.-16. gr.). Í sjötta og síðasta hluta kaflans er yfirlit yfir tölfræði og sektarfjárhæðir, vegna stjórnvaldssekta sem lagðar hafa verið á Ríkisútvarpið á grundvelli 17. gr. frá árinu 2013. Þá er í lok kaflans að finna umfjöllun um framkvæmd ýmissa ákvæða (18.-19. gr. og ákvæða til bráðabirgða), einkum 18. gr. og helstu álitæfni sem á hefur reynt við framkvæmd ákvæðisins.

I. hluti. Almenn ákvæði

► 1. GR. MARKMIÐ

Í 1. gr. laga um Ríkisútvarpið kemur meðal annars fram að almannaþjónusta Ríkisútvarpsins felist í því að stuðla að lýðræðislegri umræðu, félagslegri samheldni og menningarlegri fjölbreytni í íslensku samfélagi. Markmiðsákvæði laganna er í samræmi við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki til útvarpsþjónustu í almannaþágu, sem urðu hluti af EES-samningnum samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 3. febrúar 2010. Samkvæmt reglunum eru opinberir styrkir til fyrirtækja í samkeppnisrekstri óheimilir, nema þeir falli undir undanþágur sem tilgreindar eru í EES-samningnum. Heimilt er að veita undanþágu frá reglum um ríkisaðstoð vegna þjónustu sem hefur almenna, efnahagslega þýðingu, samkvæmt 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Er þar átt við efnahagslega starfsemi sem hefur verið skilgreind af hálfu hins opinbera sem mikilvæg í þágu almennings og sem telja má að yrði ekki veitt, eða ekki veitt undir sömu skilyrðum, án aðkomu hins opinbera (ríkis eða sveitarfélags). Heimilt er að veita ríkisstuðning til fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu þegar uppfylltar eru lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir samfélagsins. Meðal annars af þeim ástæðum er nauðsynlegt að fram komi í markmiðsákvæðum löggjafar sem felur í sér ríkisaðstoð við fjölmiðla, almannaþjónustumiðla jafnt sem einkarekna fjölmiðla, að markmið slíkra laga sé að uppfylla lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir samfélagsins.

► 2. GR. EIGNARHALD OG SAMNINGUR UM FJÖLMIÐLUN Í ALMANNAÞÁGU

Ákvæði 2. gr. fjallar um eignarhald og samning um fjölmiðlun í almannapágu. Menningar- og viðskiptaráðherra (áður mennta- og menningarmálaráðherra) er ráðherra fjölmiðlamála og hefur umsjón með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf. á grundvelli laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013. Fyrir gildistöku laga nr. 23/2013 fór fjármálaráðherra með eignarhlut ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf., eins og eignarhlut ríkisins í öðrum opinberum félögum.

Tveir samningar um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu hafa verið gerðir á grundvelli 4. mgr. 2. gr. laga um Ríkisútvarpið. Sá fyrri hafði gildistímann 1. janúar 2016 – 31. desember 2019 en sá seinni gildistímann 1. janúar 2020 – 31. desember 2023. Frá gildistöku laganna í mars 2013 fram til 1. janúar 2016 var enginn þjónustusamningur á grundvelli 4. mgr. 2. gr. fyrir hendi. Fyrsti samningurinn var undirritaður í apríl 2016, með gildistíma frá 1. janúar 2016.



Tveir samningar um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu hafa verið gerðir á grundvelli laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013.

Þar sem enginn þjónustusamningur var fyrir hendi frá gildistöku laganna 2013 til ársins 2016 skorti þau hlutlægu viðmið sem Fjölmiðlanefnd var ætlað að hafa til hliðsjónar í mati sínu á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins. Af þeim sökum var nefndinni ekki fært að leggja mat á alla þætti almannaðjónustuhlutverks Ríkisútvarpsins til samræmis við leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannapágu, fyrir tímabilið 1. september 2013 – 31. desember 2015. Í erindi Fjölmiðlanefndar til mennta- og menningarmálaráðuneytis dags. 2. júní 2014 fjallaði nefndin um tilgang, markmið og umfang verkefnisins og benti á að nauðsynlegt væri að markmið, hlutverk, skyldur og umfang starfsemi Ríkisútvarpsins yrði nánar útfært í þjónustusamningi, eins og kveðið væri á um í lögum um Ríkisútvarpið. Væri það forsenda þess að Fjölmiðlanefnd gæti sinnt eftirliti með Ríkisútvarpinu á grundvelli 15. gr. og lagt sjálfstætt mat á það hvort félagið hafi uppfyllt almannaðjónustuhlutverk sitt. Þessi sjónarmið Fjölmiðlanefndar voru ítrekuð, annars vegar í greinargerð nefndarinnar dags. 1. júní 2015, sem innihélt mat á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir rekstrarárið 1. september 2013 – 31. ágúst 2014, og hins vegar í greinargerð nefndarinnar dags. 15. ágúst 2016, sem innihélt mat á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins vegna rekstrarársins 1. september 2014 – 31. desember 2015.³⁶

Í erindi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Fjölmiðlanefndar, dags. 27. september 2016, var fallist á að Fjölmiðlanefnd legði ekki mat á alla þætti starfsemi Ríkisútvarpsins fyrir tímabilið 1. september 2014 – 31. ágúst 2015, af ástæðum sem tilgreindar hafi verið í erindi nefndarinnar dags. 15. ágúst 2016, sem voru þær helstar að þjónustusamningur á grundvelli laga nr. 23/2013 hefði ekki verið fyrir hendi á tímabilinu. Jafnframt kom fram í erindinu að ráðuneytið gerði ráð fyrir því að frá 1. janúar 2016 yrði mat Fjölmiðlanefndar á starfsemi Ríkisútvarpsins í samræmi við ákvæði 15. gr. laga um Ríkisútvarpið en nýr samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, með gildistíma frá 1. janúar 2016 hafði þá verið undirritaður.

Nánari umfjöllun um samning ráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlun í almannapágu og framkvæmd hans er að finna í umfjöllun um 15. gr. laga um Ríkisútvarpið, aftar í skýrslu þessari. Jafnframt er þar fjallað um niðurstöður árlegs mats Fjölmiðlanefndar á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins 2016–2021.

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi er gildistími þjónustusamnings ráðherra og Ríkisútvarpsins hinn sami og lengd kjörtímabils kjörinna fulltrúa á Alþingi hverju sinni. Að mati Fjölmiðlanefndar er ástæða til að skoða hvort annað fyrirkomulag gæti talist heppilegra, til dæmis hvort til greina komi að lengja gildistíma samnings ráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlun í almannaðjónustu og tryggja fjármögnun Ríkisútvarpsins með útvarpsgjaldi til a.m.k. fimm ára í senn. Vera kann að lenging samningstímabilsins kunnfi að vera til þess fallin að tryggja fjárfélagið í rekstri og styrkja sjálfstæði Ríkisútvarpsins gagnvart pólitísku og efnahagslegu valdi.

³⁶ Á hluthafafundi Ríkisútvarpsins ohf. 24. febrúar 2015 var samþykkt breyting á samþykktum félagsins þess efnis að reikningsár félagsins verði almanaksárið í stað 1. september til 31. ágúst. Ársreikningur Ríkisútvarpsins 2015 náði því yfir sextán mánaða tímabil í stað tólf mánaða tímabils, sbr. skýringar í ársskýrslu Ríkisútvarpsins 2015 vegna breytinga á reikningsári RÚV.

Umsjón með eignarhlut íslenska ríkisins

Almannaþjónustumiðlar hafa ríku lýðræðis- og menningarhlutverki að gegna og er Ríkisútvarpinu meðal annars ætlað að leggja rækt við íslenska tungu, menningu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð. Skýrir það ástæður þess að menningar- og viðskiptaráðherra (áður mennta- og menningarmálaráðherra) hefur umsjón með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf. en fyrir gildistöku laga um Ríkisútvarpið fór fjármálaráðherra sem fyrr segir með eignarhlut ríkisins.

Á hinum Norðurlöndunum er fyrirkomulag eignarhalds almannaðjónustumiðla með ýmsum hætti. Í Danmörku og Noregi fara ráðherrar menningarmála með eignarhlut ríkisins í almannaðjónustumiðlum, eins og hér á landi. Fyrirkomulag eignarhalds almannaðjónustumiðla er frábrugðið í Finnlandi og Svíþjóð. Í Finnlandi fer samgöngu- og fjarskiptamálaráðherra með eignarhlut finnska ríkisins í finnska almannaðjónustumiðlinum YLE og í Svíþjóð er það sérstök stofnun (Förvaltningsstiftelsen) sem fer með eignarhlut í sænsku almannaðjónustumiðlunum SVT, SR og UR. Fulltrúar í stofnuninni eru tilnefndir af þingflokki á sænska þinginu en ekki er litið svo á að sænsku almannaðjónustumiðlarnir séu í ríkiseigu.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar 2019

Í nóvember 2019 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um rekstur og aðgreiningu rekstrarþátta Ríkisútvarpsins, þar sem lagðar voru fram fjórar tillögur til úrbóta í rekstri Ríkisútvarpsins.³⁷ Þar á meðal kom fram að Ríkisendurskoðun teldi að fjármála- og efnahagsráðuneytið ætti að fara með eignarhlut ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf. líkt og það geri með önnur félög sem ríkið eigi eignarhlut í, þar sem æskilegt væri að skilja á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar. Í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar frá janúar 2023 kemur fram að starfshópur sem skipaður hafi verið af mennta- og menningarmálaráðuneytinu hafi fjallað um úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar frá 2019 en ekki lagt til að eignarhaldi yrði breytt. Jafnframt kom fram að menningar- og viðskiptaráðuneytið tæki ekki afstöðu til fyrirkomulags umsjónar með eignarhlut ríkisins, það væri Alþingis að ákvarða um slíkt.

Fjölmiðlanefnd bendir á að tillaga Ríkisendurskoðunar um að fjármálaráðherra fari með eignarhlut Ríkisútvarpsins ohf. virðist ekki eiga sér fyrirmynd á hinum Norðurlöndunum. Fjölmiðlanefnd tekur jafnframt undir sjónarmið ráðuneytisins og áréttar að það er í höndum Alþingis að mæla fyrir um breytingu á eignarhaldi Ríkisútvarpsins, telji þingið þörf á því.

II. hluti. Hlutverk og skyldur

► 3. GR. FJÖLMIÐLAÞJÓNUSTA Í ALMANNAÞÁGU

Í 3. gr. er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru til Ríkisútvarpsins vegna fjölmiðlaþjónustu í almannaðágu. Í árlegu mati Fjölmiðlanefndar, á því hvernig Ríkisútvarpið hefur uppfyllt almannaðjónustuhlutverk sitt skv. 15. gr. laganna, kemur fram hvernig Ríkisútvarpið uppfyllti þær kröfur á tímabilinu, sem og hvernig uppfyllt voru ákvæði í samningi mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannaðágu. Um framkvæmd 3. gr. er því vísað til umfjöllunar um 15. gr. í skýrslu þessari en þar er fjallað um niðurstöður árlegs mats Fjölmiðlanefndar á því hvernig Ríkisútvarpið uppfyllti almannaðjónustuhlutverk sitt samkvæmt 3. gr. á tímabilinu 2013–2021.

Fjölbreytileiki í dagskrárgerð og starfsmannahaldi

Í 4. tölul. 2. mgr. 3. gr. kemur fram að Ríkisútvarpið skuli kynna margbreytileika mannlífs, lífsviðhorfa og lífsskilyrða í landinu. Fjölmiðlanefnd er kunnugt um að sjónarmið um fjölbreytileika (e. diversity) í dagskrárefni og starfsmannahaldi hafa lengi verið í brennidepli hjá almannaðjónustumiðlum í Evrópu, þar á meðal BBC í Bretlandi. Þá hefur Ríkisútvarpið aukið áherslu á að endurspeglar fjölbreytileika íslensks samfélags í bæði dagskrárgerð og starfsmannahaldi á undanförunum árum, umfram lagaskyldu.

Verði lögin endurskoðuð mætti koma til athugunar hvort leggja ætti ríkari áherslu á að Ríkisútvarpinu beri að endurspeglar fjölbreytileika mannlífs, bæði í dagskrárefni útvarps og sjónvarps og á netinu, sem og í starfsmannahópi Ríkisútvarpsins.

³⁷ Ríkisendurskoðun, *Ríkisútvarpið ohf., Rekstur og aðgreining rekstrarþátta* (Ríkisendurskoðun 2019).

Með fjölbreytileika í dagskrárefni er átt við sýnileika ólíkra þjóðfélagshópa í myndmiðlum og miðlun ólíkra radda í hljóðmiðlum, t.d. þeirra sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Með fjölbreytileika í starfsmannahópi er átt við að starfsmannahópur Ríkisútvarpsins endurspeglir t.d. ólíka aldurshópa, kynþætti, ólík kyn og að fatlað fólk eigi þess kost að hljóta starfsþjálfun og, eftir atvikum, atvinnu hjá Ríkisútvarpinu.

► 4. GR. ÖNNUR STARFSEMI

Í 4. gr. er mælt fyrir um um stofnun dótturfélags um samkeppnisrekstur Ríkisútvarpsins. Gildistöku 4. gr. var frestað í tvígang. Ákvæðið átti að taka gildi 1. janúar 2014 en með lögum nr. 140/2013 var gildistökuinni frestað til 1. janúar 2016, vegna fyrirsjáanlegra aukinna útgjalda við breytinguna. Ákvæðinu var frestað aftur með lögum nr. 129/2015 og þá til 1. janúar 2018. Samkvæmt greinargerð með lagafrumvarpinu var talið nauðsynlegt að fresta ákvæðinu til að Ríkisútvarpinu gæfist kostur á að undirbúa þá breytingu sem 4. gr. felur í sér.

Í bráðabirgðaákvæði I í lögum um Ríkisútvarpið kemur fram að þar til dótturfélög hafi verið stofnuð og séu tekin til starfa sé Ríkisútvarpinu heimilt að afla tekna með viðskiptaboðum, sölu og leigu á vörum sem tengist dagskrárefni þess og annarri þjónustu sem fellur undir 4. gr.

Ákvæði 4. gr. tók fyrst gildi 1. janúar 2018 og var því lagaleg skylda Ríkisútvarpsins til að stofna dótturfélög um samkeppnisrekstur ekki fyrir hendi frá gildistöku laganna í mars 2013 til 1. janúar 2018. Dótturfélagið RÚV sala ehf. hóf starfsemi þann 1. janúar 2020. Félagið ber ábyrgð á allri sölu sem RÚV skilgreinir sem tekjuaflandi samkeppnisrekstur og er í 100% eigu RÚV. Lagaleg skylda samkvæmt 4. gr. var því uppfyllt 1. janúar 2020.

Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar, um rekstur og aðgreiningu rekstrarþátta Ríkisútvarpsins, var gefin út í nóvember 2019 hafði dótturfélagið RÚV sala ehf. ekki verið stofnað. Í skýrslunni lagði Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta í rekstri Ríkisútvarpsins. Benti Ríkisendurskoðandi m.a. á að Ríkisútvarpinu bæri að uppfylla lagalegar skyldur um stofnun dótturfélags fyrir aðra starfsemi en fjölmiðlun í almannapágu. Gengi lagaleg skylda félagsins framur því óhagræði sem hugsanlega kynni að hljóta af stofnun dótturfélaga. Fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar að ef vilji stjórnvalda stæði ekki til þess að Ríkisútvarpið stofnaði dótturfélag um samkeppnisrekstur þyrftu þau að beita sér fyrir lagabreytingu. Var þar vísað til 1. mgr. 4. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Framangreindur dráttur á stofnun dótturfélags Ríkisútvarpsins um samkeppnisrekstur hafði ekki áhrif á niðurstöðu árlegs mats Fjölmíðlanefndar á almannapjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir rekstrarárin 2018 og 2019, þar sem mat nefndarinnar skv. 15. gr. laga um Ríkisútvarpið tók ekki til þeirrar skyldu sem 4. gr. felur í sér. Matið tók einungis til þess hvort þær gæðakröfur sem fram koma í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið teldust uppfylltar og hvort skýr bókhaldsleg aðgreining hefði verið á milli þess reksturs sem telst rekstur í almannapágu og samkeppnisreksturs.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að ekki eru sett skilyrði af hálfu ESA um að samkeppnisrekstur almannapjónustumiðla fari fram í sérstöku dótturfélagi til að ríkisstyrkjareglur EES teljist uppfylltar. Þau skilyrði sem sett eru af hálfu ESA lúta að því að bókhald skuli vera gagnsætt í þeim skilningi að skýr aðgreining sé á milli þess sem telst rekstur í almannapágu og þess sem telst samkeppnisrekstur. Þegar lög um Ríkisútvarpið voru sett taldi ESA aðgreiningu þar á milli í bókhaldi félagsins ekki nægilega skýra, sbr. ákvörðun ESA um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur.³⁸ Úr því var bætt af hálfu Ríkisútvarpsins með nýjum bókhaldsreglum, sem settar voru eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið.

► 5. GR. FJÁRHAGSLEGUR AÐSKILNAÐUR

Ársreikningar Ríkisútvarpsins hafa frá gildistöku laga um Ríkisútvarpið 2013 verið fram settir í samræmi við þau lög, reglur og alþjóðlega reikningsskilastaðla sem um starfsemina gilda og verið áritaðir af löggiltum endurskoðendum sem eru óháðir Ríkisútvarpinu.

Í 5. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að halda skuli fjárreiðum alls reksturs vegna fjölmiðlaþjónustu í almannapágu skv. 3. gr. aðskildum frá fjárreiðum annars reksturs á vegum Ríkisútvarpsins eða dótturfélaga þess. Ríkisútvarpinu er óheimilt að nota fjármuni frá rekstri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu til að greiða niður kostnað vegna samkeppnisreksturs. Þá skal nýta rekstrarafgang af starfsemi dótturfélaga til fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og eftir atvikum til að auka eigið fé samkvæmt nánari ákvörðun aðalfundar.

Eins og fram hefur komið á efni 5. gr. rætur að rekja til leiðbeinandi reglna ESA um ríkisaðstoð við

38 Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, 2011 (n. 4). Sjá einnig ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, 2013 (n. 6).

Ríkisútvarpinu er óheimilt að nota fjármuni frá rekstri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu til að greiða niður kostnað vegna samkeppnisreksturs. Þá skal nýta rekstrarafgang af starfsemi dótturfélaga til fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og eftir atvikum til að auka eigið fé samkvæmt nánari ákvörðun aðalfundar.

opinberan útvarpsrekstur.³⁹ Samkvæmt reglunum skal vera skýr og viðeigandi aðskilnaður á útvarpsþjónustu í almannabágu og þeirri þjónustu sem ekki telst til opinberrar þjónustu og er þess krafist til að tryggja gagnsæi og ábyrga notkun á opinberu fé en einnig til að ESA sé unnt að rannsaka t.d. meintar víxlmiðurgreiðslur.

Skilyrði ESA lúta sem fyrr segir að því að bókhald skuli vera gagnsætt í þeim skilningi að skýr aðgreining sé á milli þess sem telst rekstur í almannabágu og þess sem telst samkeppnisrekstur.

Eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið 2013 var rekstur vegna fjölmiðlunar í almannabjónustu og samkeppnisrekstur aðgreindur með skýrum hætti í ársreikningum Ríkisútvarpsins. Gerði Ríkisútvarpið þar grein fyrir rekstrartekjum og -gjöldum vegna almannabjónustu annars vegar og samkeppnisreksturs hins vegar.

Að mati Fjölmiðlanefndar uppfyllti Ríkisútvarpið frá gildistöku laganna 2013 þær kröfur sem gerðar eru í 5. gr. um fjárhagslegan aðskilnað reksturs vegna fjölmiðlaþjónustu í almannabágu frá fjárreiðum annars reksturs, þótt dótturfélagið RÚV sala ehf. hafi ekki verið stofnað fyrr en 2020. Ríkisútvarpið hefur jafnframt staðfest að hafa uppfyllt önnur skilyrði 5. gr., þ.m.t. að fjármunir frá rekstri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu hafi ekki verið notaðir til að greiða niður kostnað vegna samkeppnisreksturs.

Frá stofnun dótturfélagsins RÚV sölu ehf. 2020 hafa verið gerðir ársreikningar fyrir bæði móðurfélagið og dótturfélagið en einnig er gerður samstæðureikningur í samræmi við lög um ársreikninga nr. 3/2006. Samstæðureikningurinn er gerður í samræmi við alþjóðlega reikningsstaðla (IFRS).

Tillaga Ríkisendurskoðunar um verðmat auglýsingarýma

Ein tillaga í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2019 laut að því að verðmeta þyrfti réttinn til nýtingar á viðskiptaboðum í miðlum Ríkisútvarpsins. Til að auka gagnsæi um aðskilnað fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og samkeppnisreksturs og tryggja að ríkisstyrkir renni ekki til annarrar starfsemi en almannabjónustu taldi Ríkisendurskoðun að verðmeta þyrfti rými milli dagskrárliða Ríkisútvarpsins ohf. sem nýtt væru undir auglýsingar og önnur viðskiptaboð. Í innra bókhaldi þyrfti síðan að tekju- og gjaldfæra þau með viðeigandi hætti, þ.e. til tekna hjá almannabjónustu félagsins og til gjalda hjá samkeppnishlutanum. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar sagði meðal annars:

Neikvæð rekstrarafkoma almannabjónustuhlutans skýrist að hluta til af því að ekki er lagt mat á verðmæti auglýsingarýma sem samkeppnisrekstri félagsins eru afhent og nýtast honum til tekjuöflunar. Almannaþjónustan nýtur með öðrum orðum ekki afkasturs tiltekinna verðmæta sem hún skapar með áhorfi og hlustun. Í ljósi þess að samkeppnisreksturinn er undir beinni stjórn RÚV og ekki er tekið fullt tillit til framangreindrar verðmætasköpunar í bókhaldi félagsins er erfitt að leggja mat á þau verðmæti sem fara á milli almannabjónustuhluta og samkeppnisreksturs, líkt og viðmiðunarreglum ESA er ætlað að koma í veg fyrir. Af þeim sökum er ekki hægt að fullyrða hvort bókhald Ríkisútvarpsins uppfylli kröfur um fullkominn aðskilnað milli almannabjónustu og samkeppnisrekstrar.⁴⁰

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis 2019 við framangreindri athugasemd ríkisendurskoðanda kom fram að líta yrði til verklags og verðmætamats á auglýsingarými hjá fjölmiðlum í almannabjónustu annars staðar á Evrópska efnahagsvæðinu. Ráðuneytinu væri ekki kunnugt um að sambærilegt verklag og verðmætamat á auglýsingarýmum, eins og það sem Ríkisendurskoðun lagði til 2019, tíðkaðist hjá fjölmiðlum í almannabjónustu annars staðar á Evrópska efnahagsvæðinu. Fjölmiðlanefnd tekur undir þau sjónarmið ráðuneytisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá janúar 2023 kemur fram að Ríkisútvarpið hafi brugðist við athugasemdum Ríkisendurskoðunar frá 2019 með úrbótum. Ríkisútvarpið hafi m.a. breytt uppgjörsaðferðum sínum í kjölfar stofnunar dótturfélagsins RÚV sölu ehf. Í rekstrarsamningi milli félaganna sé nú tilgreint hvernig verðmæti á rými milli dagskrárliða sé háttað fyrir auglýsingar og önnur viðskiptaboð. Hafi Ríkisútvarpið staðfest að reikningsskil félaganna séu gerð í samræmi við þetta.

39 Leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisstyrki á sviði útvarpsþjónustu í almannabágu (n. 5).

40 Ríkisendurskoðun, *Ríkisútvarpið ohf., Rekstur og aðgreining rekstrarþátta* (Ríkisendurskoðun 2019) 23.

Breyting á framsetningu í ársreikningi

Fyrir stofnun dótturfélagsins RÚV sölu ehf. 2020 var kostnaðargreiningu vegna fjölmiðlunar í almannaþjónustu að finna í þeim hluta skýringa við ársreikninga Ríkisútvarpsins, sem fjallaði um rekstur deilda. Eftir stofnun dótturfélagsins RÚV sölu ehf. 2020 breytti Ríkisútvarpið uppgjörsaðferðum sínum að því leyti að nú er kostnaðargreiningu á rekstri fjölmiðils í almannaþágu og samkeppnisrekstri að finna í rekstrarsamningi sem gerður var á milli móður- og dótturfélags Ríkisútvarpsins í júlí 2020. Reikningsskil beggja félaga byggjast á þessum samningi en við gerð hans tók Ríkisútvarpið mið af ábendingum Ríkisendurskoðunar frá 2019. Í samningnum eru rekstrarliðir skilgreindir sem og skipting þeirra milli félagana. Engar athugasemdir við framangreint fyrirkomulag eru gerðar af hálfu Ríkisendurskoðunar í skýrslu embættisins frá 2023.

► 6. GR. TEXTUN OG TÁKNMÁLSTÚLKUN.

Í 6. gr. laga um Ríkisútvarpið er fjallað um textun og táknmálstúlkun. Ríkisútvarpinu ber samkvæmt ákvæðinu að stuðla að því að blindir, sjónskertir, heyrnarlausir og heyrnarskertir fái upplýsingar og geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu. Auk þess er í 6. gr. fjallað um aðgengismál og þjónustu við þá sem vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum eru ófærir um að nýta sér hefðbundna fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu, í þjónustusamningi mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins. Eru þau á meðal áherslumála núgildandi samnings fyrir tímabilið 2020-2023.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. skal efni á erlendu máli sem sýnt er í sjónvarpsdagskrá Ríkisútvarpsins fylgja íslenskt tal, íslensk talsetning eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Þetta á þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða beinar útsendingar á fréttum eða fréttatengdu efni sem sýna að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skal eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn, textun eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem sýndir eru. Samkvæmt ákvæðinu skal áhersla lögð á að allt tal og texti sé á lýtlausri íslensku. Í 2. mgr. 6. gr. er kveðið á um að Ríkisútvarpið veiti heyrnarskertum aðgang að fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu með textun á fréttum og öðru sjónvarpsefni, með textavarpi, útsendingum á táknmáli og/eða öðrum miðlunarleiðum er henti í þessu skyni og séu í samræmi við tæknilega möguleika á hverjum tíma. Þá á Ríkisútvarpið að leita leiða til að koma til móts við sjónskerta með tæknilegum aðferðum samkvæmt 5. mgr. 6. gr.

Ríkisútvarpið hefur unnið að því að bæta aðgengi sjón- og heyrnarskertra og fleiri þjóðfélagshópa að þjónustu sinni á undanförunum árum, eins og fram hefur komið í árlegu mati Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins. Í þjónustusamningum ráðherra og Ríkisútvarpsins hafa verið gerðar kröfur um aðgengi að þjónustu Ríkisútvarpsins, umfram þær sem gerðar eru að lögum. Á þeim grundvelli hefur RÚV m.a. haft frumkvæði að því að auka þjónustu við íbúa landsins sem hafa annað tungumál en íslensku. RÚV English heldur úti fréttþjónustu á vefnum og vikulegum spjallþætti á ensku. Undirsíðan RUV.is/polski er með fréttá- og upplýsingamiðlun á pólsku. Þá er undirsíðan RUV.is/audskilid með auðlesnum texta, sem hentar m.a. fólki með þroskahömlun.

Ný aðgengisstefna Ríkisútvarpsins var gefin út árið 2022, þar sem meðal annars kemur fram hvernig leitast er við að nýta tæknilegar lausnir til að tryggja aðgengi þeirra sem ekki geta nýtt sér þjónustu Ríkisútvarpsins með hefðbundnum hætti. Aðgengisstefna RÚV gengur lengra en kveðið er á um í þjónustusamningi hvað kröfur til aðgengismála varðar. Með þessu móti hefur RÚV haft forgöngu um að bæta aðgengi allra notendahópa að miðlum sínum.

Aðgerðir til að koma til móts við heyrnarlausa og heyrnarskerta með tæknilegum lausnum

Textun sjónvarpsefnis

Samtímatextun sjónvarpsfrétta og ípróttá kl. 19 hófst í mars 2013 á síðu 888 í textavarpi. Allt íslenskt sjónvarpsefni sem ekki er sýnt í beinni útsendingu er með skjátexta á síðu 888 í textavarpi og í spilara á RUV.is og í RÚV appinu, eftir að það kom til sögunnar. Þá hefur rittúlkun og bein textun á menningarefni aukist á síðustu árum og rittúlkur verið kallaður til að túlka lengri viðtöl og annað efni í beinni útsendingu. Öll umfjöllun fréttastofu í aðdraganda kosninga, sem og útsendingar á kosninganótt, hefur verið textuð og rittúlkud.

Þýðingadeild sinnir þýðingum á erlendu efni og sér einnig um textun á fyrirfram unnu íslensku sjónvarpsefni sem sent er út með texta á síðu 888 í textavarp. Allt erlent dagskrárefni er sent út með íslenskum texta, nema í fáeinum tilvikum, t.d. þegar erlent efni er sýnt í beinni útsendingu.

Efni á táknmáli

Í V. bráðabirgðaákvæði laga um Ríkisútvarpið segir að þegar hliðrænt dreifikerfi Ríkisútvarpsins fyrir sjónvarp hafi verið lagt niður og dreifing sé orðin að öllu leyti stafræn verði Ríkisútvarpinu heimilt að hætta útsendingu sérstakra fréttu á táknmáli ef aðalfréttatímar sjónvarps verði táknmálstúlkaðir.

Fluttir voru sérstakir táknmálsfréttatímar í sjónvarpi fram til ársins 2021 en þá voru sérstakir táknmálsfréttatímar aflagðir og allir aðalfréttatímar sjónvarps þess í stað táknmálstúlkaðir á RÚV 2. Áramótaávröp forseta Íslands og forsætisráðherra hafa verið send út með táknmálstúlkun á RÚV 2 og einnig umræður oddvita stjórnmalaflokka og forsetaframbjóðenda í sjónvarpsal kvöldið fyrir kosningar. Árin 2020 og 2021 var sérstök áhersla lögð á að tryggja aðgengi sjón- og heyrnarskertra að upplýsingum sem vörðuðu COVID-19, sóttvarnartakmarkanir og önnur viðbrögð við heimsfaraldrinum.

Aðgerðir til að koma til móts við blinda og sjónskerta með tæknilegum lausnum

Unnið hefur verið að því að tryggja að vefurinn RÚV.is sé aðgengilegur lesblindum og blindum. Sjónskertir geta fylgst með vef RUV með aðstoð vefpulu og fengið myndlýsingar með kvikmyndum í sjónvarpi. Í samvinnu við sérfræðing í aðgengismálum hafa verið útbúnar leiðir fyrir blinda til að notfæra sér allt efnisframboð á vefnum, t.d. Sarpinn. Vefpula hefur verið tengd öllum texta. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að tengja Vefvarpið, þjónustu Blindrafélagsins, við RUV.is. Gerðar hafa verið endurbætur á vefnum og RÚV appinu til að bæta aðgengi blindra og sjónskertra enn frekar og auðvelda skjáþulu að lesa efni frá RÚV.

Aðgerðir til að koma til móts við fólk með þroskahömlun

Árið 2020 voru settar upp undirsíður á vef RÚV, RUV.is/audskilid með auðlesnum texta. Auðlesinn texti er ætlaður fólk með þroskahömlun en hentar ýmsum öðrum hópum líka vel.

Krafan um lýtalausa íslensku

Sú krafa gerð í lögum um Ríkisútvarpið að allt tal og texti í miðlum Ríkisútvarpsins skuli vera á lýtalausri íslensku. Þetta kemur fram í 4. málslíð 1. mgr. 6. gr. Verði lögin tekin til endurskoðunar telur Fjölmiðlanefnd að betur gæti farið á því að orða ákvæðið með öðrum hætti, t.d. á þá leið að málfar í miðlum Ríkisútvarpsins skuli vera eins vandað og kostur er. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að gæta að því að Ríkisútvarpið endurspegli fjölbreytileika íslensks samfélags en í því getur falist að raddir fréttamanna og dagskrárgerðarfólks, sem ekki talar lýtalausa íslensku í ströngum skilningi þess orðs, heyrast í fjölmiðlum. Að sama skapi er mikilvægt að málfar í miðlum Ríkisútvarpsins sé vandað og í samræmi við íslenska málstefnu.

Engar kröfur um endursögn á íslensku í hljóðmiðlum

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. eru eingöngu gerðar kröfur um að efni á erlendu máli sem sýnt er í sjónvarpsdagskrá Ríkisútvarpsins fylgi íslenskt tal, talsetning eða texti á íslensku, eftir því sem við á hverju sinni. Engar kröfur eru hins vegar gerðar um að erlendu efni í útvarpsdagskrá eða öðrum miðlunarformum fylgi endursögn á íslensku. Hefur Ríkisútvarpið komið ábendingu þar að lútandi á framfæri við Fjölmiðlanefnd. Verði lögin endurskoðuð mætti kanna hvort tilefni er til að samræma þær kröfur sem gerðar eru um endursögn á íslensku í miðlum Ríkisútvarpsins óháð miðlunarformi.



Viðskiptaboð

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með því að viðskiptaboð á miðlum RÚV séu í samræmi við 7. gr. laga um Ríkisútvarpið en með ákvæðinu voru Ríkisútvarpinu settar meiri skorður á auglýsingamarkaði en einkareknum fjölmiðlum, einkum vegna kostunar, vöruinnsetningar, rofs dagskrárliða með auglýsingum og hlutfalls auglýsinga innan klukkustundar. Ákvæði 7. gr. er skipt í átta málsgreinar og verður hér á eftir farið yfir meginefni hvernar málsgreinar fyrir sig og helstu álitæfni sem á hefur reynt við framkvæmdina. Farið verður yfir tölfræði varðandi ákvarðanir og álit Fjölmiðlanefndar á tímabilinu mars 2013–mars 2023 og í lokin er yfirlit í tímaröð yfir úrlausnir Fjölmiðlanefndar vegna viðskiptaboða í miðlum Ríkisútvarpsins.

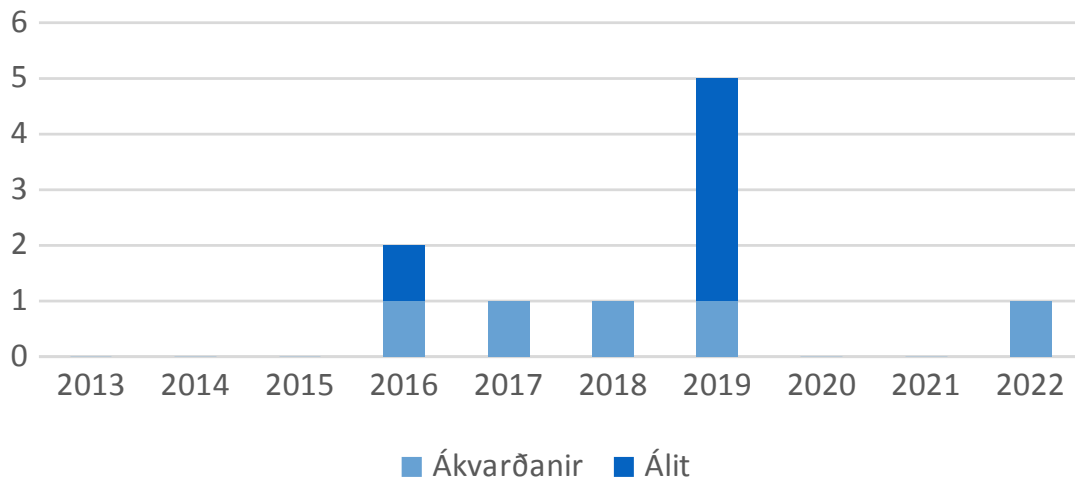
► 7. GR. LAGA UM RÍKISÚTVARPIÐ.

Ákvæði 7. gr. laga um Ríkisútvarpið fjallar um viðskiptaboð í miðlum Ríkisútvarpsins. Fjölmiðlanefnd getur lagt stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið ef brotið er gegn ákvæðum 7. gr. Á tímabilinu mars 2013–mars 2023 birti Fjölmiðlanefnd fimm ákvarðanir og fimm álit, alls tíu úrlausnir, vegna brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Flestar úrlausnir eða fimm voru birtar árið 2019. Sjó af tíu málum voru tekin til meðferðar á grundvelli kvartana eða ábendinga frá öðrum fjölmiðlum.

Tafla 6: Fjöldi úrlausna Fjölmiðlanefndar vegna brota á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið mars 2013–mars 2023

Ár	Ákvarðanir	Álit
2013	0	
2014	0	
2015	0	
2016	1	1
2017	1	
2018	1	
2019	1	4
2020	0	
2021	0	
2022	1	
Samtals	5	5

Fjöldi úrlausna vegna brota á 7. gr. mars 2013-mars 2023



Mynd 5: Fjöldi úrlausna Fjölmiðlanefndar vegna brota á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið mars 2013–mars 2023

Eðli brota á 7. gr.

Í 1. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið kemur fram að viðskiptaboð skuli vera skýrt afmörkuð frá öðru dagskrárefni Ríkisútvarpsins og að gæta skuli hófsemi í birtingu. 2. mgr. 7. gr. fjallar um bann við kostun dagskrárefnis og undantekningar frá því banni. Í 3. mgr. 7. gr. er kveðið á um bann við því að slíta í sundur dagskrárlíði með viðskiptaboðum í sjónvarpi og fjallað um undantekningar frá því banni. Í 4. mgr. 7. gr. er fjallað um leyfilegt hámarkshlutfall viðskiptaboða innan hvernar klukkustundar, sem í miðlum Ríkisútvarpsins er 8 mínútur á klukkustund. Í 5. mgr. 7. gr. segir að Ríkisútvarpið skuli setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð, auk þess sem fjallað er um jafnræði gagnvart viðskiptamönnum við sölu viðskiptaboða og fram kemur að afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Ákvæði 6. mgr. 7. gr. fjallar um bann við sölu viðskiptaboða á vef RÚV og undantekningar frá því banni. Í 7. mgr. 7. gr. kemur fram að vöruinnsetningar séu óheimilar í efni sem Ríkisútvarpið framleiðir sjálfst og/eða framleiðir sjálfst í samstarfi við aðra innlenda aðila og er sérstaklega framleitt fyrir Ríkisútvarpið. Þá segir í 8. mgr. 7. gr. að Ríkisútvarpið setji sjálfst reglur um birtingu viðskiptaboða og kostun dagskrárefnis, þ.m.t. um rof á dagskrárefni vegna birtingar viðskiptaboða, og skuli reglurnar birtar á vef þess.

Flestar úrlausnir Fjölmiðlanefndar vegna brota Ríkisútvarpsins á lögum um Ríkisútvarpið 2013–2023 vörðuðu reglur um kostun dagskrárefnis.

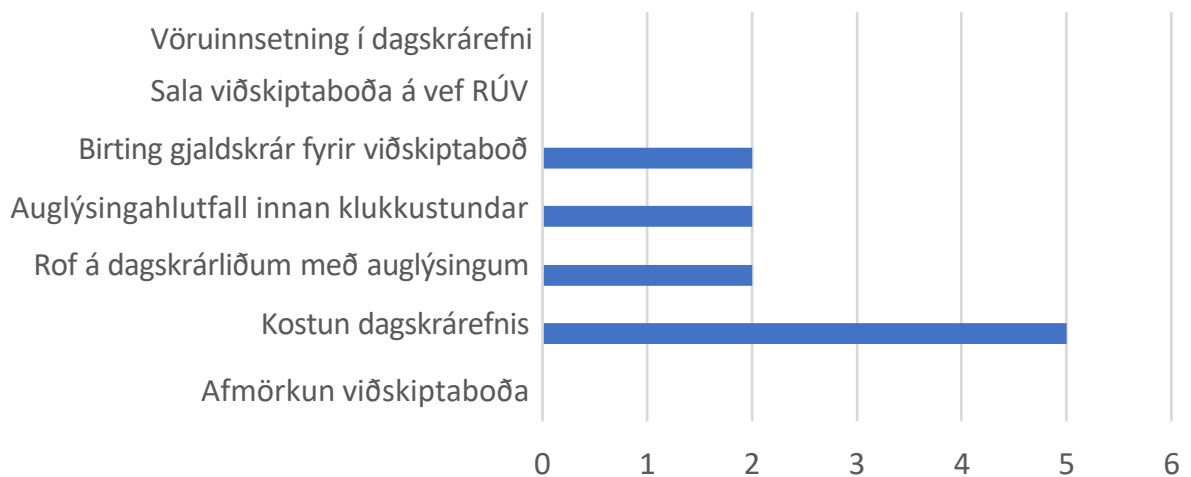
Tafla 7: Úrlausnir Fjölmiðlanefndar flokkaðar eftir eðli brota á 7. gr. mars 2013–mars 2023*

Úrlausnir flokkaðar eftir eðli brota á 7. gr.	Lagaákvæði	Fjöldi úrlausna
Afmörkun viðskiptaboða frá öðru dagskrárefni	1. mgr. 7. gr.	0
Kostun dagskrárefnis	2. mgr. 7. gr.	5
Rof á dagskrárlíðum með auglýsingum	3. mgr. 7. gr.	2
Auglýsingahlutfall innan klukkustundar	4. mgr. 7. gr.	2
Birting gjaldskrár fyrir viðskiptaboð og jafnræði gagnvart viðskiptamönnum	5. mgr. 7. gr.	2
Sala viðskiptaboða á vef RÚV	6. mgr. 7. gr.	0
Vöruinnsetning í dagskrárefni	7. mgr. 7. gr.	0



Á tímabilinu mars 2013-mars 2023 birti Fjölmiðlanefnd fimm ákvarðanir og fimm álit, alls tíu úrlausnir, vegna brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Flestar úrlausnir eða fimm voru birtar árið 2019.

Úrlausnir flokkaðar eftir eðli brota á 7. gr. mars 2013 - mars 2023



Mynd 6: Úrlausnir Fjölmiðlanefndar flokkaðar eftir eðli brota á 7. gr. mars 2013–mars 2023

*Ein úrlausn Fjölmiðlanefndar fjallaði um brot á bæði 2. mgr. og 3. mgr. 7. gr. og er því tvítalin í töflunni. Önnur úrlausn Fjölmiðlanefndar fjallaði brot á bæði 2. mgr. og 5. mgr. 7. gr. og er einnig tvítalin í töflunni.

Framkvæmd einstakra málsgreina 7. gr. um viðskiptaboð

1. mgr. 7. gr.

Skýr afmörkun viðskiptaboða frá öðru dagskrárefni Ríkisútvarpsins og hófsemi í birtingu

Í 1. mgr. 7. gr. er kveðið á um skýra afmörkun viðskiptaboða frá öðru dagskrárefni Ríkisútvarpsins og að gæta skuli hófsemi í birtingu. Ákvæði 1. mgr. 7. gr. er í samræmi við ákvæði 1. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla um skýra aðgreiningu ritstjórnarefnis og viðskiptaboða og ákvæði 2. mgr. 37. gr. sömu laga um bann við duldu viðskiptaboðum. Nokkrar ábendingar bárust á tímabilinu mars 2013-mars 2023 þess efnis að fréttar- og dagskrárefni á RÚV kynni að hafa falið í sér dulin viðskiptaboð. Að fengnum skýringum frá RÚV taldi Fjölmiðlanefnd ekki tilefni til að taka umræddar ábendingar til efnislegrar meðferðar. Þá var fjallað um áberandi framsetningu á tilteknum vörum og vörumerkjum í dagskrárefni RÚV í álit Fjölmiðlanefndar 11. júlí 2016 (1/2016) en í því máli var ekki talið sannað að um dulin viðskiptaboð í skilningi laga hefði verið að ræða. Málið er reifað nánar í umfjöllun um 7. mgr. 7. gr. aftar í skýrslu þessari.

2. mgr. 7. gr.

Bann við kostun dagskrárefnis á RÚV

Ákvæði 2. mgr. 7. gr. tók gildi 1. janúar 2014 samkvæmt VIII. bráðabirgðaákvæði, þar sem kveðið var á um frestun gildistöku ákvæðisins. Meginregla 2. mgr. 7. gr. felur í sér að Ríkisútvarpinu er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Þó má víkja frá þeirri reglu í eftirfarandi tilvikum:

- við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti.
- við útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllun um þá.

Við skýringu og túlkun á 2. mgr. 7. gr. og undanþágum frá banni við kostun dagskrárefnis á RÚV er nauðsynlegt að fyrir liggja skýr skilgreining á hugtakinu *íburðarmikill dagskrárliður*. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið eru nefnd dæmi um íburðarmikla dagskrárliði sem falla undir undantekninguna en það eru *útsendingar frá Ólympíuleikum, Evrópu- og heimsmeistarakeppni í handknattleik eða knattspyrnu og Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva*. Þá segir í nefndarálitni meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar frá 20. febrúar 2013, sem lagt var fram við meðferð frumvarps til laga um Ríkisútvarpið á 141. löggjafarþingi, að meirihlutinn árétti mikilvægi þeirrar reglu að Ríkisútvarpinu sé óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Um undantekningar frá þeirri meginreglu segir í nefndarálitinu: „Það er álit meirihlutans að þetta undanþáguákvæði beri að túlka þröngt og fyrst og fremst ná til þeirra viðburða sem að framan greinir.“ Af framangreindu má ráða að við skilgreiningu á íburðarmiklum dagskrárliðum, sem heimilt er að kosta, ber fyrst og fremst að líta til þess hvort efnið teljist til þeirra alþjóðlegra viðburða, eða sambærilegra viðburða, sem reifaðir eru í skýringum við 7. gr.⁴¹

Fjölmiðlanefnd bærust nokkrar kvartanir eftir gildistöku laga nr. 23/2013 vegna meintra brota Ríkisútvarpsins á 2. mgr. 7. gr. Kvartanir beindust að miklu leyti að því að Ríkisútvarpið túlkaði hugtakið *íburðarmikill dagskrárliður* of vítt og kostaði tiltekna dagskrárliði sem gætu ekki talist íburðarmiklir í skilningi laga.

Ríkisútvarpinu er sjálfu falið að setja reglur um birtingu viðskiptaboða og kostun dagskrárefnis og skulu þær birtar á vef þess, sbr. 8. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Þær reglur er nú að finna í *Auglýsingareglum RÚV og RÚV sölu*, áður *Skilmálum RÚV um auglýsingar*. Í þeim er m.a. að finna skilgreiningu Ríkisútvarpsins á hugtakinu *íburðarmikill dagskrárliður*. Til að forðast tvítekingu skal hér vísað til umfjöllunar um 8. mgr. 7. gr. í skýrslu þessari hvað varðar bakgrunn núgildandi auglýsingareglna RÚV og athugasemdir Fjölmiðlanefndar við þær.

Á tímabilinu mars 2013–mars 2023 voru birtir fimm úrskurðir vegna brota Ríkisútvarpsins á 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Fyrst reyndi á ákvæðið árið 2017 þegar Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að kosta dagskrárliðina *Árið er – Upprifjun á Eurovision, Popp og rokksögu Íslands, Vikuna með Gísla Marteini, Hraðfréttir, Útvar, Óskalög Þjóðarinnar og Íþróttalífið*. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá 365 miðlum ehf. og lauk með birtingu *ákvörðunar Fjölmiðlanefndar 7. febrúar 2017 (1/2017)*.

Árið 2018 komst Fjölmiðlanefnd að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að kosta þáttaröðina *Saga HM*, sem sýnd var á RÚV í aðdraganda HM karla í knattspyrnu 2018. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf., auk þess sem nefndinni bærust óformlegar ábendingar frá öðrum aðilum á markaði. Málinu lauk með birtingu *ákvörðunar Fjölmiðlanefndar 21. nóvember 2018 (7/2018)*.

Árið 2019 taldi Fjölmiðlanefnd að með kostun Golfsambands Íslands á þáttaröðinni *Golfið*, sem var á dagskrá RÚV sumarið 2018, hefði Ríkisútvarpið brotið gegn 2. mgr. 7. gr. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. og lauk með birtingu *ákvörðunar Fjölmiðlanefndar 11. janúar 2019 (1/2019)*.

Árið 2019 komst Fjölmiðlanefnd að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið hefði verið óheimilt að kosta þættina *Alla leið* 20. og 27. apríl og 4. og 11. maí 2019 á RÚV. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Hringbraut fjölmiðlum ehf. og lauk með birtingu *álits Fjölmiðlanefndar 2. júlí 2019 (6/2019)*.

Sama álitæfni var uppi í *áliti Fjölmiðlanefndar 2. júlí 2019 (6/2019)* um kostun þáttarins #12stig þar sem Fjölmiðlanefnd taldi m.a. að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að kosta sjónvarpsþáttinn #12stig, sem sýndur var á RÚV 23. febrúar 2019. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf.

Árið 2022 var það niðurstaða Fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpinu ohf. hefði verið óheimilt að kosta sjónvarpsþættina *Tónaflóð* sem sýndir voru á RÚV sumrin 2020 og 2021. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli óformlegrar ábendingar og lauk með *ákvörðun Fjölmiðlanefndar 28. júní 2022 (4/2022)*.

3. mgr. 7. gr.

Bann við rofi dagskrárliða í sjónvarpi með auglýsingum

Ákvæði 3. mgr. 7. gr. tók ekki gildi fyrr en 1. janúar 2014, þar sem kveðið var á um frestun gildistöku í VIII. bráðabirgðaákvæði laganna. Í 1. málslið 3. mgr. 7. gr. kemur fram að Ríkisútvarpinu sé óheimilt að slíta í

41 Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 1040 – 194. mál, 1040 nefndarálit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar, 20. febrúar 2013.

sundur dagskrárliði með viðskiptaboðum í sjónvarpi en þó megi víkja frá því við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða eða eigin framleiðslu sem sé a.m.k. 60 mínútur að lengd. Þá segir í 2. málslíð sama ákvæðis að Ríkisútvarpið setji reglur um þessi undanþágutilvik.

Fjölmiðlanefnd bærust kvartanir og ábendingar vegna meintra brota Ríkisútvarpsins á 3. mgr. 7. gr. á því tímabili sem hér er til umfjöllunar. Á meðal þess sem kvartað var yfir var að Ríkisútvarpið túlkaði hugtakið íburðarmikill dagskrárliður of vítt og ryfi dagskrárliði, sem ekki gætu talist íburðarmiklir, með auglýsingum. Þá bærust nefndinni ábendingar um að RÚV hefði framleitt þætti sem farið hafi 2-4 mínútur fram yfir klukkustund að lengd í því augnamiði einu að unnt væri að rjúfa þá með auglýsingum. Fjölmiðlanefnd hefur ekki talið hin síðarnefndu tilvik fara í bága við 3. mgr. 7. gr. þar sem Ríkisútvarpinu er lögum samkvæmt heimilt að rjúfa útsendingu á eigin framleiðslu sem er a.m.k. 60 mínútur að lengd.

Ríkisútvarpið setur sjálft reglur um undanþágutilvik samkvæmt 3. mgr. 7. gr., sbr. 8. mgr. 7. gr., en þær reglur er nú að finna í *Auglýsingareglum RÚV og RÚV sölu*, áður *Skilmálum RÚV um auglýsingar*. Sjá nánari umfjöllun um auglýsingareglur RÚV og athugasemdir Fjölmiðlanefndar við þær í umfjöllun um 8. mgr. 7. gr. aftar í skýrslu þessari.

Fjölmiðlanefnd hefur birt tvo úrskurði vegna brota Ríkisútvarpsins á 3. mgr. 7. gr. Fyrst reyndi á ákvæðið árið 2016 þegar Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að rjúfa dagskrárliðinn Melodifestivalen (sænsku undankeppni Eurovision-söngvakeppninnar) með auglýsingum en þátturinn var sýndur á RÚV 12. mars 2016. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. og lauk með *ákvörðun Fjölmiðlanefndar 11. júlí 2016 (4/2016)*.

Aftur reyndi á 3. mgr. 7. gr. árið 2019 þegar Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að kosta og rjúfa sjónvarpsþáttinn #12stig með auglýsingum en þátturinn var sýndur á RÚV 23. febrúar 2019. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. og lauk með *ákvörðun Fjölmiðlanefndar 2. júlí 2019 (7/2019)*.

4. mgr. 7. gr.

Hámarkshlutfall auglýsinga innan klukkustundar

4. mgr. 7. gr. fjallar um hlutfall auglýsinga innan klukkustundar. Þar kemur fram að hlutfall viðskiptaboða og fjarkaupainnskota innan hvernar klukkustundar megi ekki fara yfir átta mínútur. Í merkingu þessa ákvæðis telst eftirfarandi ekki til viðskiptaboða:

- a. Tilkynningar frá Ríkisútvarpinu um myndmiðlunarefni þess og stoðframleiðslu sem leiði beint af því efni, kostunartilkynningar og tilkynningar um vöruinnsetningu og sýndarauglýsingar.
- b. Tilkynningar um opinbera þjónustu og hjálparbeiðnir líknarstofnana sem birtar eru endurgjaldslaust.

Gildistöku 4. mgr. 7. gr. var frestað með lögum nr. 129/2015 um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið með síðari breytingum (reikningsár og frestun gildistöku). Ákvæði 4. mgr. um átta mínútna hámarkshlutfall auglýsinga innan klukkustundar tók ekki gildi fyrr en 1. janúar 2016, sbr. 2. másl. 1. mgr. 19. gr. en fram að því gildi sú regla að hlutfall viðskiptaboða og fjarkaupainnskota innan hvernar klukkustundar mætti ekki fara yfir tólf mínútur.

Ekki reyndi á ákvæði 4. mgr. 7. gr. í framkvæmd fyrr en árið 2016 þegar Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að lengd þriggja auglýsingahléa í þáttunum Söngvakeppnin 2016 á RÚV, sem sýndir voru 6., 13. og 20. febrúar 2016, hefði farið yfir leyfilegt átta mínútna hámark og hefði Ríkisútvarpið þar með brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. og lauk með birtingu *álíts Fjölmiðlanefndar 11. júlí 2016 (1/2016)* um auglýsingahlutfall í Söngvakeppninni 2016.

Sama álítaefni var uppi árið 2019 í máli sem varðaði birtingu viðskiptaboða umfram leyfilegt hámarkshlutfall auglýsinga í úrslitapætti Söngvakeppninnar, sem sýndur var á RÚV 2. mars 2019. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. og lauk með *álíti Fjölmiðlanefndar 27. maí 2019 (4/2019)* um auglýsingahlutfall í úrslitapætti Söngvakeppninnar 2019. Kom þar fram að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið um hámarkshlutfall auglýsinga innan klukkustundar.

5. mgr. 7. gr.**Gjaldskrá fyrir viðskiptaboð**

Í 5. mgr. 7. gr. segir að Ríkisútvarpið skuli setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Við sölu viðskiptaboða skuli gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Af orðalagi 5. mgr. 7. gr. má ráða að það er í höndum Ríkisútvarpsins að setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð og jafnframt að útfæra hvenær heimilt er að víkja frá gildandi verðskrá.

Í október 2013 samþykkti stjórn Ríkisútvarpsins ohf. *Gjaldskrá RÚV ohf.* sem birt var á vef RÚV, í samræmi við ákvæði 5. mgr. 7. gr. laganna. Eftir stofnun dótturfélags RÚV sölu ehf. árið 2020 var gjaldskrá Ríkisútvarpsins uppfærð og birt á vefnum undir heitinu *Gjaldskrá RÚV og RÚV sölu*.⁴² Nánari upplýsingar um verð, þegar skýrsla þessi var rituð, var að finna á vefnum undir heitinu „*Dagskrárráttur og verðskrá*“.

Í gjaldskránni er að finna reglur sem Ríkisútvarpið hefur sett varðandi ákvörðun og birtingu viðskiptakjara, verðlagningu kostunar o.fl. Í 2. gr. gjaldskrárinnar segir m.a. að RÚV skuli birta á vefnum gildandi verðskrá, þ.m.t. fyrirkomulag afsláttarkjara, í b-lið 4. gr. er kveðið á um að veiting afsláttarkjara sé ekki bundin óeðlilegum skilyrðum og í 5. gr. segir m.a.: „*RÚV sölu er heimilt þegar sérstaklega stendur á, svo sem vegna breytinga á auglýstri dagskrá eða ófyrirséðrar eftirspurnar á tilteknum birtingartíma sem raska almennum verðforsendum, að víkja frá gildandi verðskrá. Þegar svo stendur á skal RÚV leitast við að tryggja að slík kjör séu aðgengileg öllum viðskiptamönnum félagsins.*“ Af framangreindu orðalagi 5. gr. gjaldskrár RÚV má ráða að þær aðstæður sem þar eru nefndar og heimilað geta að vikið sé frá almennum verðforsendum, séu nefndar í dæmaskyni en að ákvæðinu sé ekki ætlað að vera tæmandi.

Þrjár formlegar kvartanir bárust Fjölmiðlanefnd vegna ætlaðra brota Ríkisútvarpsins á 5. mgr. 7. gr. á tímabilinu mars 2013–mars 2023.

a. Kvartað yfir skorti á gagnsæi í gjaldskrá 2013

Í október 2013 barst Fjölmiðlanefnd kvörtun frá 365 miðlum ehf., þar sem kvartað var yfir því að gjaldskrá og viðskiptakjör Ríkisútvarpsins væru ekki gagnsæ, eins og kveðið væri á um í 5. mgr. 7. gr. Fram kom í kvörtun 365 miðla að á heimasíðu RÚV segði:

„... til viðbótar föstum afsláttum geta best við aðrir afslættir, t.d. í formi styrkingar, ef birt er á mjög skömmum tíma, ef stjórna má staðsetningum (svokallað „run by station“) o.s.frv. Upplýsingar um slíkar útfærslur eru aðgengilegar hjá auglýsingadeild og gilda jafnt fyrir alla viðskiptavinum.“

Taldi kvartandi slík viðskiptakjör ekki gagnsæ svo sem lög mæltu fyrir um, þar sem allir afslættir tengdir viðskiptunum væru hvorki tilgreindir né forsendur þeirra uppgefnar fyrr en viðskiptavinir bæru sig eftir þeim í hverju tilviki og þá jafnvel aðeins gefnar munnlega. Benti margt til þess að afslættir væru mun umfangsmeiri en opinber verðskrá gæfi til kynna.

Fjölmiðlanefnd óskaði í kjölfarið eftir skýringum og sjónarmiðum Ríkisútvarpsins. Í svari Ríkisútvarpsins sagði að upplýsingar um afslætti hefðu verið aðgengilegar öllum auglýsendum, eftir því sem stjórn Ríkisútvarpsins væri upplýst um, en 365 miðlar flokkist traúla undir þá skilgreiningu í þessu tilfalli. Engu að síður hefði verið hnykktt á fyrrgreindum atriðum þannig að þau kæmu nú fram á skýrari hátt en áður, sbr. nýja gjaldskrá og afsláttarkjör. Nú hafi það ákvæði sem kvartað var yfir verið fellt út en í stað þess segði:

„til viðbótar föstum afsláttum getur best við styrking í formi fribirtinga sem nemur 8–12% af heildarandvirði birtingaráætlunar viðkomandi auglýsanda. Slík styrking er einungis veitt ef RÚV má stjórna staðsetningu þessara birtinga í dagskrá og ef birtingartímabil auglýsanda nær yfir skammvinnu tímabil.“

Þar sem sú framkvæmd sem kvartað var yfir var aflögð taldi Fjölmiðlanefnd ekki tilefni til framhalds málsins af hálfu nefndarinnar.

⁴² Gjaldskrá RÚV og RÚV sölu, síðast breytt 2020.

b. Kvartað yfir birtingu gjaldskrár vegna HM 2018

Árið 2018 barst Fjölmiðlanefnd kvörtun frá Símanum hf., og óformlegar ábendingar frá öðrum aðilum á markaði, vegna kostana á RÚV í tengslum við heimsmeistaramót karla í knattspyrnu, HM 2018. Á meðal þess sem kvartað var yfir var ófullnægjandi birting gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir.

Í ákvörðun Fjölmiðlanefndar 21. nóvember 2018 (7/2018) kom m.a. fram að birting gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM 2018 á RÚV hefði verið ófullnægjandi og farið í bága við 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Fram kom að Ríkisútvarpið hefði samþykkt að gæta betur að samræmdri birtingu framvegis, þar með talið á vef félagsins, og hefði þegar gert viðeigandi úrbætur varðandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir á vefnum.

c. Kvartað yfir skorti á gagnsæi vegna gjaldtöku fyrir Lottó-útdrátt Íslenskrar getspár

Fjölmiðlanefnd komst árið 2019 að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu ohf. bæri að flokka gjaldtöku fyrir útsendingu lottóútdráttar Íslenskrar getspár sem viðskiptaboð og tryggja að miðlun slíkra viðskiptaboða væri í samræmi við þær reglur sem um viðskiptaboð gilda samkvæmt 7. gr. laga um Ríkisútvarpið og lögum um fjölmiðla. Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf.

Í álitni Fjölmiðlanefndar 17. maí 2019 (3/2019) kom fram að í lögum um Ríkisútvarpið væri engin heimild fyrir því að selja útsendingartíma í sjónvarpi, eins og gert hefði verið samkvæmt samningi Íslenskrar getspár og Ríkisútvarpsins frá 2006, vegna útsendingar frá útdrætti í Vikinglotto og Lottói, auk Jókers. Samkvæmt 5. mgr. 7. gr. skyldi Ríkisútvarpið birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð og gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins. Fengi Fjölmiðlanefnd ekki séð að umrætt samningsákvæði stæðist 5. mgr. 7. gr. þar sem um væri að ræða þjónustu sem stæði öðrum viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins ekki til boða. Fram kom í álitni nefndarinnar að verðskrá fyrir útdrátt á talnagetraunum og happdrætti, sem leyfisskyld væru samkvæmt lögum um happdrætti nr. 38/2005 og lögum um talnagetraunir nr. 26/1986, væri nú að finna á lista yfir verðskrá útvarps og sjónvarps á vef RÚV.

Samkvæmt orðalagi 5. mgr. 7. gr. er það í höndum Ríkisútvarpsins að setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð og jafnframt að útfæra hvenær heimilt er að vikja frá gildandi verðskrá. Verði löggin endurskoðuð mætti koma til athugunar hvort fyrirkomulagið þarfnist endurskoðunar.

6. mgr. 7. gr.

Bann við sölu viðskiptaboða til birtingar á vefnum

Samkvæmt 1. másl. 6. mgr. 7. gr. er Ríkisútvarpinu óheimilt að selja viðskiptaboð til birtingar á veraldarvefnum. Í 2. másl. 6. mgr. 7. gr. kemur fram að Ríkisútvarpinu sé engu að síður heimilt að birta á vef sínum viðskiptaboð og kostunartilkynningar sem séu hluti af útsendingu dagskrár Ríkisútvarpsins. Þá segir í 3. másl. 6. mgr. 7. gr. að Ríkisútvarpinu sé heimilt að birta á vef sínum viðskiptaboð og kostunartilkynningar sem tengist vefútsendingum sérstaklega og kynna þar dagskrá Ríkisútvarpsins ásamt þjónustu og hlutum sem tengist henni.

Nokkrar kvartanir og fyrirspurnir bárust vegna miðlunar viðskiptaboða á vef RÚV á tímabilinu mars 2013–mars 2023 og voru teknar til skoðunar hjá Fjölmiðlanefnd. Engar þeirra þóttu þó gefa tilefni til efnislegrar málsmeðferðar hjá nefndinni.

1. másl. 6. mgr. 7. gr.

Á meðal fyrirspurna sem nefndinni bárust vegna 1. másl. 6. mgr. 7. gr. var fyrirspurn um það hvort birting auglýsingaborða frá RÚV á vef RÚV í desember 2022 kynni að fara í bága við lög um Ríkisútvarpið. Í texta á auglýsingaborðanum kom fram að panta mætti jólakveðjur hjá Ríkisútvarpinu en borðinn var jafnframt hlekkur á vefgátt RÚV þar sem pöntun á jólakveðjum fór fram. Að mati nefndarinnar taldist vefborðinn ekki viðskiptaboð sem Ríkisútvarpið hafði *seltil birtingar á vefnum* í skilningi 1. másl. 6. mgr. 7. gr., þar sem um var að ræða auglýsingaborða frá Ríkisútvarpinu sjálfu.

2. másl. 6. mgr. 7. gr.

Fjölmiðlanefnd hefur túlkað ákvæði 2. másl. 6. mgr. 7. gr. svo að eingöngu sé heimilt að birta kostunartilkynningar og viðskiptaboð í tengslum við ólínulega miðlun myndefnis í vefspilara á vef RÚV og

RÚV appinu að því tilskildu að efnið hafi einnig verið sýnt í sjónvarpi og umrædd viðskiptaboð verið hluti af útsendingu þeirrar dagskrár. Ekki eru gerðar þær kröfur í ákvæðinu að efnið og tengd viðskiptaboð hafi verið sýnt í sjónvarpi áður en því er miðlað á vef, heldur getur tenging við dagskrá sjónvarps átt sér stað eftir miðlun myndefnis á vef.

Í nóvember 2020 barst Fjölmiðlanefnd kvörtun yfir ætluðum brotum Ríkisútvarpsins á 6. mgr. 7. gr. Kvörtunin laut að miðlun kostunartilkynninga á undan sjónvarpsþáttaröðinni Ráðherranum í vefspilara RÚV. Fjölmiðlanefnd óskaði í kjölfarið eftir sjónarmiðum frá Ríkisútvarpinu. Í svörum Ríkisútvarpsins kom fram að umræddar kostunartilkynningar hefðu verið hluti af upprunalegri línulegri útsendingu þáttanna Ráðherrans og hefðu birst á undan hverjum þætti. Taldi nefndin birtingu kostunartilkynninganna í spilara RÚV bæði í samræmi við 2. mgr. 7. gr. um kostun íburðarmikilla dagskrárliða og 2. másl. 6. mgr. 7. gr. en samkvæmt síðarnefnda ákvæðinu er Ríkisútvarpinu heimilt að birta á vef sínum viðskiptaboð og kostunartilkynningar sem eru hluti af útsendingu dagskrár Ríkisútvarpsins.

3. másl. 6. mgr. 7. gr.

Önnur álitamál sem upp hafa komið við framkvæmd 6. mgr. 7. gr. hafa m.a. varðað túlkun á hugtakinu *vefútsending*, sbr. undantekningu 3. másl. 6. mgr., þar sem fram kemur að heimilt sé að birta á vef Ríkisútvarpsins viðskiptaboð og kostunartilkynningar sem tengist vefútsendingum sérstaklega og kynna þar dagskrá Ríkisútvarpsins ásamt þjónustu og hlutum sem tengist henni. Fjölmiðlanefnd hefur túlkað 3. másl. 6. mgr. 7. gr. með þeim hætti að hugtakið vefútsending eigi eingöngu við um línulega (sam tímis) myndmiðlun á vef. Af því leiðir að Fjölmiðlanefnd hefur eingöngu talið Ríkisútvarpinu heimilt að birta viðskiptaboð tengd *línulegum* vefútsendingum á vef RÚV *ef tilgangurinn með miðlun þeirra er að kynna þar dagskrá Ríkisútvarpsins*, ásamt þjónustu og hlutum sem tengjast henni.

7. mgr. 7. gr.

Bann við vöruinnsetningum í efni sem Ríkisútvarpið framleiðir sjálf og/eða framleiðir í samstarfi við aðra innlenda aðila

Í 7. mgr. 7. gr. er kveðið á um bann við vöruinnsetningu í efni sem RÚV framleiðir sjálf og/eða í samstarfi við aðra og efni sem er sérstaklega framleitt fyrir RÚV. Þó er heimilt að nota upptökustaði og leikmuni eða vísa til ákveðinnar þjónustu vegna notagildis og/eða í listrænum tilgangi og skal það gert með látlausum hætti.

Ekki reyndi að ráði á ákvæði 7. mgr. 7. gr. í framkvæmd fyrr en í febrúar 2016 þegar Fjölmiðlanefnd barst kvörtun vegna meintrar vöruinnsetningar í Söngvakeppninni, undankeppni Eurovision-söngvakeppninnar, í febrúar 2016. Kvartað var yfir því að drykkjarvörur frá einum kostanda þáttarins hefðu verið sýnilegar á borðum þar sem keppendur í Söngvakeppninni sátu til borðs. Þá hefðu ýmis vörumerki verið áberandi í máli og myndum í kynningarmyndböndum um keppendur. Þar á meðal var vísað til þess að augnháralitur af tiltekinni tegund hefði fengið sérstaka umfjöllun í einu slíku kynningarmyndbandi en bæði umboðsaðili og smásöluaðili vörumerkisins voru á meðal kostenda þáttarins. Var viðtalið við keppanda m.a. tekið fyrir framan vörustand þar sem umrætt vörumerki var sýnilegt og í viðtali við hann var augnháraliturinn handleikinn í mynd og fjallað um gæði hans og verð.

Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu og skriflegum yfirlýsingum starfsmanna voru engin tengsl á milli vöruumfjöllunar í kynningarmyndböndum og kostenda þáttanna, heldur voru kynningarmyndbönd alfarið unnin á dagskrárlegum forsendum. Voru þær upplýsingar Ríkisútvarpsins jafnframt studdar með skriflegum yfirlýsingum frá kostendum þáttanna. Í yfirlýsingu eins kostanda þáttarins sagði að drykkjarvörur, sem sýnilegar voru á borðum þátttakenda í útsendingunni og tengdust efni kostunartilkynninga, hefðu komið frá veitingaaðilum sem sáu um veitingaþjónustu í Háskólabíói og í Laugardagshöll, þaðan sem þættirnir voru sendir út. Þeir veitingaaðilar væru viðskiptavinir kostandans og hefðu greitt fyrir vörurnar.

Ríkisútvarpið hafnaði því að áberandi framsetning á drykkjarvörum, snyrtivörum og öðrum vörum í Söngvakeppninni, sem kostendur þáttanna höfðu ýmist til smásölu eða heildsölu, tengdust greiðslum fyrir kostun þáttanna með beinum hætti. Gegn andmælum RÚV og að teknu tilliti til skriflegra yfirlýsinga kostenda og starfsmanna RÚV taldi Fjölmiðlanefnd ósannað og ekki hafið yfir vafa að umræddri

vöruumfjöllun hafi verið ætlað að þjóna auglýsingamarkmiðum með þeim hætti að hún hafi verið hluti af munnlegum samningum sem gerðir voru við kostendur þáttanna þriggja.

Málinu lyktaði með birtingu *álits Fjölmiðlanefndar 11. júlí 2016 (1/2016)* þar sem eingöngu kom fram að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 4. mgr. 7. gr. um hámarkslengd auglýsinga í auglýsingatímum innan klukkustundar. Í ákvörðuninni var á það bent að engin ákvæði væru í íslenskum lögum um það sem kallað hefur verið bann við „undue prominence“ á ensku („otillbörlikt gynnande“ á sænsku) eða „óþarflega áberandi framsetning á vörum, þjónustu eða vörumerkjum“ í fjölmiðlum, sambærileg þeim ákvæðum sem finna megi í fjölmiðlalöggjöf nokkurra nágrannaríkja Íslands, þar á meðal Bretlandi. Í c-lið 4. mgr. 39. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011, sem fjallar um vöruinnsetningar í hljóð- og myndefni, kemur að vísu fram að varan eða þjónustan sem um ræði skuli ekki sett fram á óþarflega áberandi hátt. Ákvæðið gildir þó eingöngu um vöruinnsetningar í dagskrárefni, sem framleitt er af einkareknum hljóð- og myndmiðlum eða fyrir slíka fjölmiðla, en hvorki um aðrar tegundir fjölmiðla né Ríkisútvarpið, enda eru vöruinnsetningar óheimilar í dagskrárefni Ríkisútvarpsins.

Rétt er að áréttu að álitafni tengd framkvæmd reglna um bann við duldu viðskiptaboðum eru ekki bundin við dagskrá Ríkisútvarpsins, heldur er um að ræða álitafni sem varðar starfsemi fjölmiðla og framkvæmd laga um fjölmiðla í breiðum skilningi. Þó að reglur um viðskiptaboð leggi til grundvallar að fjölmiðlaefni feli í sér viðskiptaboð ef þeim er miðlað gegn endurgjaldi ber að varast að gagnálykta frá slíkum reglum á þá leið að umfjöllun teljist eingöngu viðskiptaboð ef eftirlitsaðila tekst að færa sönnur á að fjölmiðlaefni hafi verið miðlað gegn endurgjaldi. Slík framkvæmd er til þess fallin að vinna gegn því markmiði að koma í veg fyrir duldar vöruinnsetningar og auglýsingar í fjölmiðlum, enda er í mörgum tilvikum erfitt og jafnvel ómögulegt að sýna fram á að greiðsla hafi komið fyrir efni sem hefur að öllu leyti á sér þann blæ að vera vöruinnsetning og/eða dulin auglýsing.

Um það má m.a. vísa til dóms Evrópudómstólsins í máli Eleftheri tileorasi AE Alter Channel og Konstantinos Giannikos gegn Ipourgos Tipou kai Meson Mazikis Enimerosis og Ethniko Simvoulío Radiotileorasis frá 9. júní 2011,⁴³ þar sem tekið var fram að þrátt fyrir að reglur landsréttar leggi til grundvallar að fjölmiðlaefni feli í sér auglýsingu ef endurgjald komi fyrir umfjöllun *megi ekki gagnálykta frá slíkum reglum á þá leið að ef engu endurgjaldi er fyrir að fara teljist umfjöllun ekki auglýsing*. Slík túlkun sé til þess fallin að vinna gegn því markmiði að koma í veg fyrir duldar auglýsingar, enda sé í mörgum tilvikum erfitt og jafnvel ómögulegt að sýna fram á að greiðsla hafi komið fyrir efni sem hafi að öllu leyti á sér þann blæ að vera dulin auglýsing.⁴⁴

8. mgr. 7. gr.

Reglur um kostun dagskrárefnis og birtingu viðskiptaboða

Samkvæmt 8. mgr. 7. gr. er það í höndum Ríkisútvarpsins að setja sér reglur þar sem fram kemur hvenær heimilt er að kosta dagskrárliði og/eða rjúfa þá með viðskiptaboðum. Skulu reglurnar birtar á vef Ríkisútvarpsins. Á grundvelli 8. mgr. 7. gr. skilgreinir Ríkisútvarpið meðal annars sjálft hvers konar dagskrárefni fellur undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður en heimilt er að kosta íburðarmikla dagskrárliði og rjúfa þá með auglýsingum samkvæmt undanþáguákvæðum 2. mgr. og 3. mgr. 7. gr. Lögskýringargögn benda til að túlka beri þær undanþágur þröngt.

Ákvæði 8. mgr. 7. gr. var uppfyllt með því að Ríkisútvarpið setti reglur um kostun og birtingu viðskiptaboða sem tóku gildi 1. janúar 2014 og báru nafnið *Skilmálar RÚV um auglýsingar*. Reglurnar voru endurskoðaðar árið 2015. Eftir að dótturfélagið RÚV sala ehf. var stofnað voru auglýsingareglurnar birtar undir yfirskriftinni *Auglýsingareglur RÚV og RÚV sölu*. Í auglýsingareglunum er m.a. að finna skilgreiningu Ríkisútvarpsins á hugtakinu „íburðarmikill dagskrárliður“.⁴⁵

Fjölmiðlanefnd hefur frá setningu auglýsingareglna RÚV 2014 gert ýmsar athugasemdir við orðalag þeirra, eins og rakið verður hér á eftir, og hafa þær að nokkru leyti verið uppfærðar í samræmi við þær athugasemdir nefndarinnar.

43 EBD, mál C-52/10, ECR 2011, bls. I-04973.

44 Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir, *Fjölmiðlaréttur* (Fons Juris 2017), 359.

45 Auglýsingareglur RÚV og RÚV sölu, síðast breytt 2020.

Skilgreining á íburðarmiklum dagskrárliðum í auglýsingareglum RÚV 2014

Samkvæmt 6. gr. eldri skilmála Ríkisútvarpsins um móttöku og birtingu á auglýsingum, sem tóku gildi 1. janúar 2014 taldist íburðarmikið dagskrárefni vera fyrir hendi þegar eftirfarandi skilyrðum var fullnægt:

- Um er að ræða útsendingu á dýru, frumgerðu innlendu dagskrárefni
- Um er að ræða útsendingu stórvíðburða, svo sem stórmóta í íþróttum, Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppni sjónvarpsins, Menningarnætur og hliðstæðra dagskrárliða.
- Þáttaraðir þar sem heildarkostnaður er mikill.
- Annað efni hliðstætt því sem greinir undir stafliðum a-c.

Í desember 2014 óskaði Fjölmíðlanefnd eftir skýringum og sjónarmiðum Ríkisútvarpsins varðandi skilgreiningu þess á hugtakinu „íburðarmikill dagskrárliður“. Fjölmíðlanefnd óskaði eftir upplýsingum um það hvers konar dagskrárefni Ríkisútvarpið teldi falla undir „útsendingu á dýru og frumgerðu innlendu dagskrárefni“ og hvaða kostnaður væri hafður til hliðsjónar við túlkun a-liðar. Þá var m.a. óskað upplýsinga um það hvaða viðmið Ríkisútvarpið notaði þegar um er að ræða þáttaraðir „þar sem heildarkostnaður er mikill“.

Í svari Ríkisútvarpsins 9. janúar 2015 sagði að Ríkisútvarpið teldi að íburðarmikið dagskrárefni væri efni sem kosti tugi milljóna króna í framleiðslu og noti Ríkisútvarpið sambærileg viðmið og um útsendingu á dýru, frumgerðu innlendu dagskrárefni varðandi dagskrárliði þar sem „heildarkostnaður er mikill“, sbr. c-lið skilmálanna. Einungis aldyrustu dagskrárliðir Ríkisútvarpsins í framleiðslu væru kostaðir. Heildarkostnaður dagskrárliðanna sem um ræddi væri á bilinu 25-45 milljónir króna.

Í svari sínu benti Ríkisútvarpið á að ekki væru allir dagskrárliðir, sem heimilt væri að kosta, rofnir með auglýsingum. Ríkisútvarpið óskaði jafnframt eftir fundi með Fjölmíðlanefnd til að fara yfir framkvæmd ákvæðis 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Fjölmíðlanefnd fundaði með fulltrúum Ríkisútvarpsins 16. janúar 2015, þar sem meðal annars kom fram það sjónarmið nefndarinnar að reglur Ríkisútvarpsins, m.a. um skilgreiningu á hugtakinu íburðarmikill dagskrárliður, yrðu að fela í sér skýr viðmið, fyrir markaðinn og samkeppnisaðila en einnig fyrir nefndina sem hafi eftirlit með framkvæmd 7. gr. Niðurstaða fundarins var sú að Ríkisútvarpið gerði drög að ítarlegri skilmálum á grundvelli 7. gr. sem borin yrðu undir Fjölmíðlanefnd til umsagnar.

Endurskoðaðar reglur Ríkisútvarpsins sendar Fjölmíðlanefnd 2015

Þann 21. ágúst 2015 sendi Ríkisútvarpið Fjölmíðlanefnd endurskoðaða skilmála um kostun og rof á dagskrárliðum og skilgreiningu á hugtakinu íburðarmikill dagskrárliður. Í þeim sagði að við mat á því hvað talist gæti íburðarmikill dagskrárliður skyldi einkum litið til þess hvort heildarkostnaður, þ.m.t. framleiðslukostnaður eða kaup á sýningarrétti teldist hlutfallslega dýr samanborið við almennt dagskrárefni fyrir sama miðil eða miðla af áþekktum toga, svo sem:

- frumgerðir innlendir dagskrárliðir á borð við leikin verk fyrir sjónvarp og hljóðvarp og viðamiklar þáttaraðir,
- stórmót í íþróttum, Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppnin, útsendingar stórra víðburða á borð við Menningarnótt, viðamiklar útsendingar frá mörgum stöðum samtímis og söfnunarútsendingar fyrir góðgerðarmál.

Þá sagði í auglýsingareglum RÚV og RÚV sölu að heimilt væri að kosta „afleidda dagskrá“ íburðarmikilla dagskrárliða „að því gættu að kostun sé seld í einu lagi“. Hvergi í lögum um Ríkisútvarpið er fjallað um „afleidda dagskrá“.

Frekari skýringar eða viðmið var ekki að finna í skilmálum RÚV um auglýsingar en eins og orðalag þeirra bar með sér voru framangreindir dagskrárliðir og dagskrárform einungis nefnd í dæmaskyni. Því bauð orðalag skilmálanna upp á býsna víða túlkun. Þá lá ekki fyrir hvaða viðmiðum skyldi beita við túlkun á hugtökunum „viðamiklar þáttaraðir“ og „hlutfallslega dýr“.

Fjölmiðlanefnd kom því á framfæri við Ríkisútvarpið að hún teldi opið orðalag í skilmálum RÚV um auglýsingar og þá tilhögun að Ríkisútvarpið skilgreini sjálft túlkun og framkvæmd 2. og 3. mgr. 7. gr. að vissu leyti óheppilega. Að mati nefndarinnar getur framangreint fyrirkomulag ekki talist æskilegt í ljósi markmiðs og tilgangs 7. gr. um að gæta skuli hófsemi í birtingu viðskiptaþoða hjá Ríkisútvarpinu og draga úr umsvifum þess á markaðnum. Þá færi betur á því að nefndin hefði skýrari viðmið til að byggja á við mat á því hvort ákvæði 7. gr. hafi verið framfylgt af hálfu Ríkisútvarpsins.

Rétt er að áréttu að niðurstaða Fjölmiðlanefndar í málum er varða dagskrá Ríkisútvarpsins getur ekki tekið mið af öðru en lögum um Ríkisútvarpið, lögskýringargögnum og því hvort framsetning viðskiptaþoða í miðlum RÚV samræmist þeim. Um það má m.a. vísa til ákvarðana Fjölmiðlanefndar í málum nr. 4/2022 og nr. 7/2018 og álita hennar í málum nr. 6/2019 og 7/2019.

Yfirlit í tímaröð yfir úrlausnir Fjölmiðlanefndar á grundvelli 7. gr.

Hér á eftir er yfirlit yfir úrlausnir Fjölmiðlanefndar á grundvelli 7. gr. laga um Ríkisútvarpið í tímaröð, á tímabilinu mars 2013–mars 2023. Engar slíkar úrlausnir voru birtar á árunum 2013–2015 og 2020–2021.

2016

Ákvörðun 4/2016 (Rof á þættinum Melodifestivalen með auglýsingum á RÚV)

Niðurstaða Fjölmiðlanefndar var að með því að sýna auglýsingar í dagskrárliðnum Melodifestivalen á RÚV 12. mars 2016 hefði Ríkisútvarpið brotið gegn 3. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. er Ríkisútvarpinu eingöngu heimilt að rjúfa dagskrárliði í sjónvarpi með auglýsingum í undantekningartilvikum. Þau undantekningartilvik snúa annars vegar að eigin framleiðslu Ríkisútvarpsins sem er a.m.k. 60 mínútur að lengd og hins vegar að íburðarmiklum dagskrárliðum, sbr. skilgreiningu þeirra í skýringum við 7. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið. Melodifestivalen er undankeppni sænska sjónvarpsins sem haldin er á hverju ári í tengslum við Eurovision-söngvakeppnina. Taldi Fjölmiðlanefnd ekki unnt að fella útsendingu hennar á Íslandi undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður og að Ríkisútvarpið hefði þar með brotið gegn 3. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, um bann við að rjúfa dagskrárliði með auglýsingum. Var Ríkisútvarpinu gert að greiða **stjórnvaldssekt vegna brotsins að upphæð 250.000 kr.**

Álit 1/2016 (Auglýsingahlutfall í Söngvakeppninni 2016)

Fjölmiðlanefnd taldi að með birtingu auglýsinga í þáttunum Söngvakeppnin 2016 á RÚV, sem sýndir voru 6., 13. og 20. febrúar 2016, hefði Ríkisútvarpið ohf. brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið um auglýsingahlutfall innan hvernar klukkustundar.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvartana frá Símanum hf. yfir meintum duldem viðskiptaþoðum og vöruinnsetningum í þættinum Söngvakeppnin 2016. Einnig var kvartað yfir hlutfalli viðskiptaþoða innan hvernar klukkustundar. Við meðferð málsins lagði Ríkisútvarpið fram skriflegar yfirlýsingar dagskrárgerðarmanns RÚV, auglýsingastjóra RÚV og kostenda Söngvakeppninnar þess efnis að ekki hafi verið greitt fyrir vöruinnsetningar í þáttunum þremur. Niðurstaða nefndarinnar var að lengd þriggja auglýsingahléa í þáttunum hafi farið yfir leyfilegt átta mínútna hámark og hafi Ríkisútvarpið þar með brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Með vísan til málatilbúnaðar Ríkisútvarpsins og þess að Ríkisútvarpið hefði ekki áður gerst brotlegt við 4. mgr. 7. gr. var **fallið frá sektarákvörðun.**

2017

Ákvörðun 1/2017 (Kostun sjö dagskrárliða á RÚV)

Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að með kostun á dagskrárliðunum Árið er – Upprifjun á Eurovision, Popp og rokk sögu Íslands, Vikunni með Gísla Marteini, Hraðfréttum, Útsvari, Óskalögum þjóðarinnar og Íþróttalífínu hefði Ríkisútvarpið brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá 365 miðlum ehf. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Nefndin taldi áðurnefnda dagskrárliði ekki falla undir þær

undantekningar sem raktar eru í 2. mgr. 7. gr. og að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. með kostun þeirra. Þá kom kom að samkvæmt 8. mgr. 7. gr. væri Ríkisútvarpinu sjálfu falið að setja reglur um birtingu viðskiptabóða og kostun dagskrárefnis. **Fallið var frá sektarákvörðun** með vísan til þess að Ríkisútvarpið gerði grundvallarbreytingar á skilmálum RÚV um auglýsingar sem fólu í sér töluverða tekjuskerðingu fyrir félagið, miðað við fyrri framkvæmd. Voru nýjar auglýsingareglur birtar á vef félagsins.

2018

Ákvörðun 7/2018 (Ófullnægjandi birting gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM karla í knattspyrnu á RÚV. Kostun þáttaraðarinnar Saga HM)

Fram kom að birting gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM karla í knattspyrnu 2018 hefði verið ófullnægjandi. Þá hefði Ríkisútvarpinu verið óheimilt að kosta þáttaröðina Saga HM, sem sýnd var á RÚV á fjögurra mánaða tímabili í aðdraganda HM karla í knattspyrnu 2018.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf., auk þess sem nefndinni bárust óformlegar ábendingar frá öðrum aðilum á markaði. Niðurstaða nefndarinnar var að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með ófullnægjandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM karla í knattspyrnu 2018. Þá féllst Fjölmiðlanefnd ekki á þau sjónarmið Ríkisútvarpsins að söguleg upprifjun á fyrri heimsmeistarakeppnum í knattspyrnu, í þáttaröðinni Saga HM, sem sýnd var á margra vikna tímabili í aðdraganda stórmótsins, gæti talist til íburðarmikils dagskrárliðar sem réttlætt hafi kostun. Í þáttunum hafi fyrri heimsmeistarakeppnir í knattspyrnu verið rifjaðar upp og áhorfendur minntir með óbeinum hætti á hinn íburðarmikla dagskrárlið sem í vændum var, þ.e. HM 2018. Með kostun þáttanna hafi Ríkisútvarpið brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Var Ríkisútvarpinu gert að greiða 1.000.000 kr. í stjórnvaldssekt.

2019

Ákvörðun 1/2019 (Kostun á þáttaröðinni Golfið á RÚV)

Fjölmiðlanefnd taldi að með kostun Gólf sambands Íslands á þáttaröðinni Golfið, sem var á dagskrá RÚV sumarið 2018, hefði Ríkisútvarpið brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Við meðferð málsins komu fram þau sjónarmið Ríkisútvarpsins að um heildstæða umfjöllun um golfmót sumarsins hafi verið að ræða, sem heimilað hafi kostun. Nefndin féllst ekki á þau sjónarmið með vísan til þess að í þáttunum hafi litla sem enga umfjöllun um golfmót sumarsins verið að finna, utan síðasta þáttar þáttaraðarinnar sem hafi verið samantekt frá Íslandsmótinu í golfi. Hafi sá þáttur hins vegar ekki verið í neinum tengslum við fyrri fimm þætti þáttaraðarinnar. Var Ríkisútvarpinu gert að greiða 1.000.000 kr. í stjórnvaldssekt vegna brotsins.

Álit 3/2019 (Lottó-útdráttur Íslenskrar getspár)

Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu ohf. bæri að flokka gjaldtöku fyrir útsendingu Lottó-útdráttar Íslenskrar getspár sem viðskiptabod og tryggja að miðlun slíkra viðskiptabóða væri í samræmi við þær reglur sem um viðskiptabod gilda samkvæmt 7. gr. laga um Ríkisútvarpið og lögum um fjölmiðla.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. Fram kom í álitinu að í lögum um Ríkisútvarpið væri engin heimild fyrir því að selja útsendingartíma í sjónvarpi eins og gert hafi verið samkvæmt samningi Íslenskrar getspár og Ríkisútvarpsins frá 2006 vegna útsendingar frá útdrætti í Vikinglotto og Lottói, auk Jókera. Samkvæmt 5. mgr. 7. gr. skuli Ríkisútvarpið birta gjaldskrá fyrir viðskiptabod og gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins. Fáa Fjölmiðlanefnd ekki séð að umrætt samningsákvæði fái staðist 5. mgr. 7. gr. þar sem um sé að ræða þjónustu sem standi öðrum viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins ekki til boða. Með vísan til þess málátilbúnaðar Ríkisútvarpsins að í nær 32 ár hafi Ríkisútvarpið sent út Lottó-útdrætti Íslenskrar getspár og þeirrar sérstöðu sem löggjafinn hafi veitt talnagetraunum Íslenskrar getspár með lögum nr. 26/1986 um talnagetraunir, sem nánar væri útfært í reglugerð nr. 1170/2020, ákvað Fjölmiðlanefnd að **falla frá sektarákvörðun**.

Álit 4/2019 (Auglýsingahlutfall í úrslitabætti Söngvakeppninnar 2019)

Fjölmiðlanefnd taldi að Ríkisútvarpið ohf. hefði brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með birtingu viðskiptaboda umfram hámarks auglýsingahlutfall innan hverrar klukkustundar í úrslitabætti Söngvakeppninnar, sem sýndur var á RÚV 2. mars 2019.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. Fram kemur í álitinu að samantöl lengd auglýsinga hafi farið 28 sekúndur yfir leyfileg mörk samkvæmt 4. mgr. 7. gr. en hámarksauglýsingahlutfall á klukkustund í dagskrá RÚV er 8 mínútur. **Fallið var frá sektarákvörðun** með vísan til þess málatilbúnaðar Ríkisútvarpsins að um mannleg og tæknileg mistök hafi verið að ræða sem allir sem að því komi harmi, að til úrræða hafi verið gripið sem tryggja eigi að samskonar mistök endurtaki sig ekki, og með vísan til þess hversu smávægilegt brot Ríkisútvarpsins var.

Álit 6/2019 (Kostun þáttanna Alla leið)

Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að kostun þáttanna Alla leið 20. og 27. apríl og 4. og 11. maí 2019 hafi verið óheimil og að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með kostun þeirra.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Hringbraut fjölmiðlum ehf. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Taldi nefndin þáttinn Alla leið falla utan hugtaksins íburðarmikill dagskrárliður, þótt í þeim væri fjallað um hinn íburðarmikla dagskrárlið, Eurovision-söngvakeppnina. Ekki hafi komið fram nægilega haldbær rök sem réttlætt gætu kostun þáttanna. Hefði kostun þeirra því farið í bága við 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. **Fallið var frá sektarákvörðun** með vísan til fyrri samskipta við nefndina og sjónarmiða um réttmætar væntingar Ríkisútvarpsins um fyrirsjáanleika í stjórnsýslufrákvæmd.

Álit 7/2019 (Kostun þáttarins #12stig)

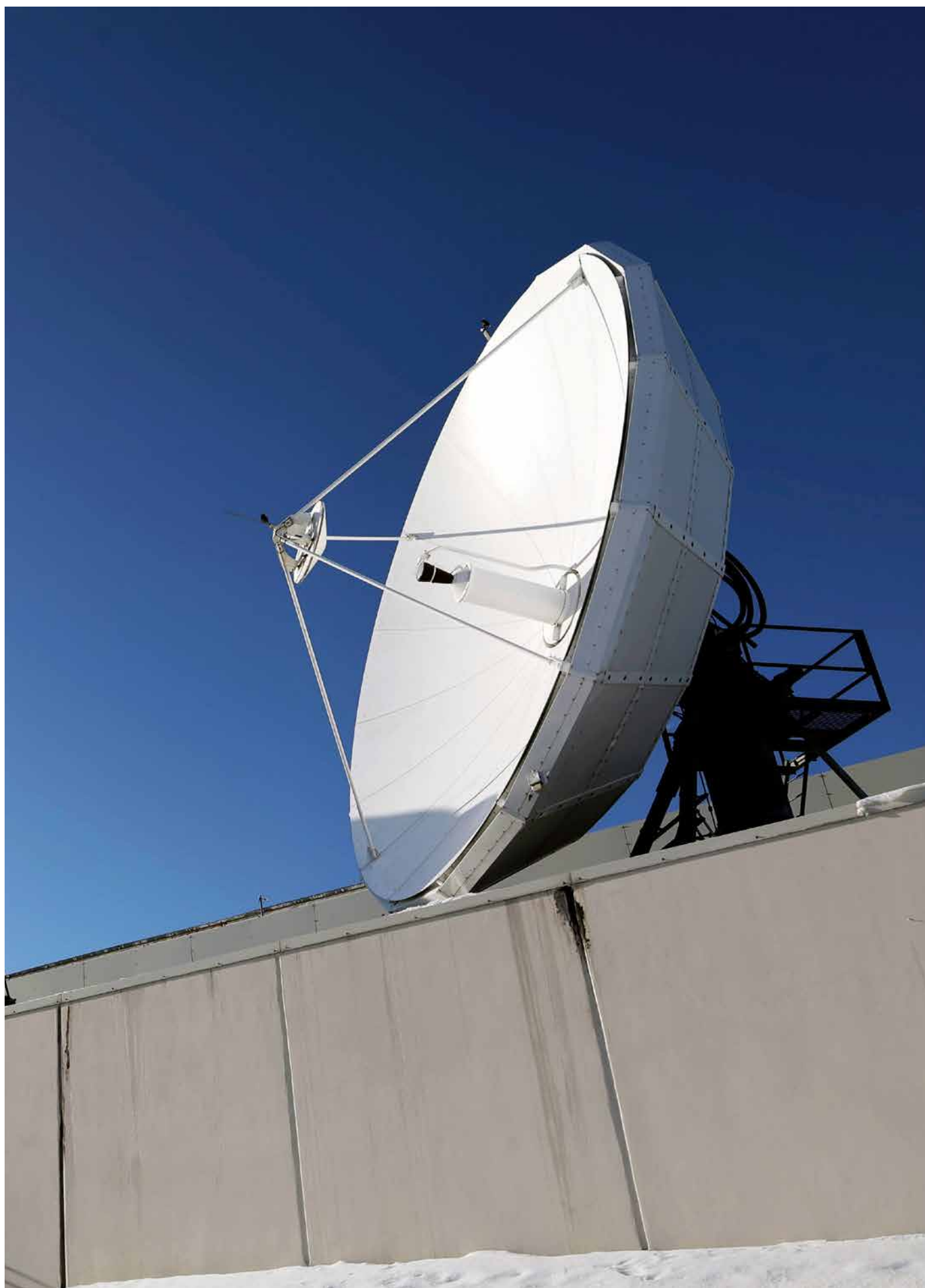
Fjölmiðlanefnd taldi að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að kosta sjónvarpsþáttinn #12stig, sem sýndur var á RÚV 23. febrúar 2019. Þá var það niðurstaða nefndarinnar að Ríkisútvarpinu hefði verið óheimilt að rjúfa sama þátt með auglýsingum.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli kvörtunar frá Símanum hf. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Taldi nefndin þáttinn #12stig falla utan hugtaksins íburðarmikill dagskrárliður og að ekki hefðu komið fram nægilega haldbær rök sem réttlætt gætu að þátturinn hefði verið kostaður og rofinn með auglýsingum. Hefði kostun hans því farið í bága við 2. mgr. og 3. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. **Fallið var frá sektarákvörðun** með vísan til fyrri samskipta við nefndina og sjónarmiða um réttmætar væntingar Ríkisútvarpsins um fyrirsjáanleika í stjórnsýslufrákvæmd.

2022**Ákvörðun 4/2022 (Kostun Tónaflóðs á RÚV 2020 og 2021)**

Fjölmiðlanefnd taldi að Ríkisútvarpinu ohf. hefði verið óheimilt að kosta sjónvarpsþættina Tónaflóð sem sýndir voru á RÚV sumrin 2020 og 2021 og að kostun þeirra hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Málið var tekið til meðferðar á grundvelli ábendingar. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Samkvæmt skýringum RÚV höfðu þættirnir Tónaflóð verið hugsaðir sem „safn tónleika í einu knippi“, þ.e. samofnir útsendingu lokatónleika Menningarnætur, sem teljist íburðarmikill dagskrárliður samkvæmt auglýsingareglum RÚV og RÚV sölu. Til hafi staðið að ljúka tónleikaröðinni með stórtónleikum frá Arnarhóli í Reykjavík á Menningarnótt en ekki hafi orðið af því vegna sóttvarnarráðstafana. Eftir á að hyggja telji RÚV að kostun Tónaflóðs 2020 og 2021 hafi ekki samrýmst auglýsingareglum RÚV og lögum nr. 23/2013. Að fengnum sjónarmiðum Ríkisútvarpsins var það niðurstaða Fjölmiðlanefndar að ekki væri unnt að fella þættina Tónaflóð 2020 og 2021 undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður og að Ríkisútvarpið hefði þar með brotið 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið um bann við kostun dagskrárefnis. Taldi nefndin hæfilegt að **stjórnvaldssekt vegna brotsins næmi 1.500.000 kr.**



III. hluti. Stjórnskipulag Ríkisútvarpsins

► 8. GR. UMBOÐ RÁÐHERRA

Í 1. mgr. 8. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að ráðherra fari með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu og er þar átt við ráðherra menningarmála. Eins og fram kemur í umfjöllun um 2. gr. laganna er núverandi fyrirkomulag, að ráðherra menningarmála fari með eignarhlut ríkisins í ríkisreknum fjölmiðlum, í samræmi við það fyrirkomulag sem er í Danmörku og Noregi en áður hafði fjármálaráðherra farið með eignarhlut ríkisins í Ríkisútvarpinu. Í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið kemur fram að það fyrirkomulag að fjármálaráðherra fari með eignarhlut ríkisins hafi til komið árið 2007, m.a. vegna ábendinga ESA í þá veru að sami ráðherra geti ekki farið með eignarhald að Ríkisútvarpinu og eftirlit með starfsemi þess. Með þeim breytingum sem gerðar voru með lögum nr. 23/2013, um að Fjölmiðlanefnd fari með eftirlit með framkvæmd fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, sbr. 15. gr. laganna, var unnt að færa eignarhald aftur til ráðherra menningarmála, sem að öllu jöfnu ber ábyrgð á fjölmiðlamálum samkvæmt verkaskiptingu milli ráðuneyta í Stjórnaráði Íslands.

Í 2. mgr. 8. gr. segir að um réttindi og skyldur Ríkisútvarpsins skuli mælt nánar fyrir í samþykktum þess. Samþykktir Ríkisútvarpsins voru upphaflega samþykktar á stofnfundi félagsins 5. mars 2007, breytt á hluthafafundi 16. nóvember 2007 og á hluthafafundi 22. apríl 2009. Eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 var samþykktum Ríkisútvarpsins breytt á hluthafafundi 30. júlí 2013, á hluthafafundi 24. febrúar 2015 og á aðalfundi 22. apríl 2020. Þetta kemur fram í samþykktum fyrir Ríkisútvarpið ohf. sem aðgengilegar eru á vef stofnunarinnar.⁴⁶

Í samþykktum fyrir Ríkisútvarpið er fjallað um heiti félagsins, heimili og tilgang, hluti og hlutafé, meðferð hluta, réttindi og skyldur hluthafa, stjórnkerfi félagsins, félagsstjórn, hlutverk stjórnar, skyldur stjórnar og stjórnarmanna, skipulag stjórnar, hlutverk útvarpsstjóra, reikningsár og endurskoðun, stjórnir dótturfélaga og bann við samruna og slitum félagsins. Í öðrum ákvæðum kemur fram að undirskrift meirihluta stjórnarmanna skuldbindi félagið og að stjórn félagsins veiti prókúruumboð. Þá er þar að finna reglur um breytingar á samþykktum fyrir Ríkisútvarpið og birtingu þeirra og skyldu félagsins til að halda árlegt útvarpsþing. Loks er fjallað um tengsl við landslög og reglur um að ætíð skuli veita almenningi upplýsingar um nöfn og starfsheiti umsækjenda um stjórnendastörf hjá Ríkisútvarpinu ohf. og dótturfélögum þess.

► 9. GR. STJÓRN RÍKISÚTVARPSINS

Í 1. mgr. 9. gr. kemur fram að stjórn Ríkisútvarpsins skuli kosin á aðalfundi. Stjórnina skuli skipa níu menn og jafnmargir til vara. Ef atkvæði falli jöfn ráði atkvæði formanns úrslitum. Í 2. mgr. 9. gr. segir að fyrir stjórnarkjör á aðalfundi skuli Alþingi tilnefna, með hlutbundinni kosningu, níu menn og jafnmarga til vara sem kosnir skuli í stjórn félagsins. Í 3. mgr. segir að starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins tilnefni einn mann og annan til vara á löglega boðuðum fundi og hafi þeir málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt í stjórn Ríkisútvarpsins.

⁴⁶ Samþykktir fyrir Ríkisútvarpið ohf., síðast breytt 2020.

Valnefnd átti að tilnefna fulltrúa í stjórn RÚV á faglegum grundvelli

Fyrir gildistöku laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 hafði stjórn Ríkisútvarpsins verið pólitískt skipuð. Með setningu laga nr. 23/2013 átti að hverfa frá því fyrirkomulagi en samkvæmt upphaflegri mynd 9. gr. frumvarps til laga um Ríkisútvarpið, sem samþykkt var á Alþingi 22. mars 2013, sbr. einnig III. bráðabirgðaákvæði,⁴⁷ átti fjölskipuð valnefnd að tilnefna fulltrúa í stjórn Ríkisútvarpsins á faglegum grundvelli. Stjórnin átti að vera skipuð sjö fulltrúum, þar af fimm sem tilnefndir væru af valnefndinni, einum sem tilnefndur væri af starfsmannasamtökum Ríkisútvarpsins (með málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt) og einum sem tilnefndur væri af ráðherra og væri sá jafnframt formaður stjórnar Ríkisútvarpsins. Valnefndin átti að vera fjölskipuð, þ.e. skipuð af ráðherra eftir tilnefningar allsherjar- og menntamálanefndar, Bandalags íslenskra listamanna og samstarfsnefndar háskólastigsins. Við tilnefningu á fulltrúum í stjórn Ríkisútvarpsins átti hin fjölskipaða valnefnd að hafa hagsmuni Ríkisútvarpsins að leiðarljósi og gæta að því að meðal stjórnarmanna væri m.a. þekking og reynsla af fjölmiðlun, menningarmálum, nýjum miðlum á hverjum tíma og rekstri og stjórnun fyrirtækja. Þá átti að gæta að jafnrétti kynjanna í tilnefningum valnefndar.

Fram kom í skýringum við 9. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið að litíð væri svo á að með þátttöku fulltrúa Bandalags íslenskra listamanna í valnefnd yrði tryggt að fulltrúi með þekkingu á menningarmálum yrði valinn í stjórn. Á sama hátt væri talið að fulltrúi samstarfsnefndar háskólastigsins myndi sjá til þess að í stjórn veldist fulltrúi með þekkingu á fjölmiðlamálum. Fram kom í greinargerð með frumvarpinu að með þessari aðferð við val á stjórnarmönnum væri leitast við að sjá til þess að til stjórnarsetu veldist fólk sem hefði fullnægjandi þekkingu á þeim sviðum, sem vörðuðu rekstur og starfsemi Ríkisútvarpsins, ekki sist meginmarkmiðum þess, sbr. 1. og 3. gr.

Í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 kom fram að þær breytingar sem lagðar væru til á 9. gr. ættu rætur að rekja til þess að kröfur hefðu verið uppi um að Alþingi kæmi hvergi nærri skipan stjórnar Ríkisútvarpsins. Hafi það þó verið niðurstaða nefndarinnar að mæla með að tengsl Alþingis og Ríkisútvarpsins yrðu ekki rofin að fullu, enda væri Alþingi eina stofnun landsins með kjörnum fulltrúum allra landsmanna. Var þar vísað til þess að Alþingi átti að eiga þrjá fulltrúa í hinni fimm manna valnefnd sem tilnefndir yrðu af allsherjar- og menntamálanefnd þingsins.

Horfið frá fyrirætlunum um ópólitíska skipan stjórnar

Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið var samþykkt á Alþingi í mars 2013. Kosið var til Alþingis í lok apríl 2013 og tók ný ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks til starfa í maí 2013. Í júlí 2013 voru gerðar breytingar á 9. gr. með lögum nr. 89/2013. Á meðal þeirra breytinga sem gerðar voru tæpum fjórum mánuðum eftir gildistöku laganna var að Alþingi var aftur fengið það hlutverk að tilnefna alla stjórnarmenn og varamenn þeirra, með hlutbundinni kosningu, í stað fjölskipaðrar valnefndar. Þar með var horfið frá upphaflegum fyrirætlunum um að stjórn Ríkisútvarpsins yrði ekki pólitískt skipuð. Auk þessara breytinga var fulltrúum í stjórn fjölgað úr sjö í níu við meðferð frumvarpsins á Alþingi. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumvarpið sagði að gera mætti ráð fyrir að lítils háttar rekstrarkostnaður gæti sparast hjá félaginu með niðurlagningu valnefndarinnar.

Þegar framangreint frumvarp, um breytingar á vali stjórnarmanna, var lagt fram á Alþingi hafði valnefnd ekki verið skipuð þar sem þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti hafði ekki borist tilnefning um þrjá fulltrúa nefndarinnar og þrjá til vara frá allsherjar- og menntamálanefnd. Fram kom í frumvarpinu að þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra teldi það fyrirkomulag að fela valnefnd að tilnefna fimm af sjö stjórnarmönnum í Ríkisútvarpið ólýðræðislegt og ógagnsætt. Valnefndin bæri enga ábyrgð gagnvart kjósendum og engin trygging væri fyrir því að hið nýja fyrirkomulag, sem ráðgert hefði verið í 9. gr. þágildandi laga nr. 23/2013, miðaði að því markmiði laganna að stuðla að því að félagið þjónaði lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum íslensks samfélags. Væri því lagt til að lýðræðislega kjörnir fulltrúar kjósenda á Alþingi veldu sjö menn í hlutfallskosningu sem kosnir skyldu í stjórn Ríkisútvarpsins á hluthafafundi.

47 Samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga um Ríkisútvarpið átti að tilnefna valnefnd og skipa stjórn skv. 9. gr. á sérstökum aðalfundi sem halda skyldi eigi síðar en þremur mánuðum eftir gildistöku laga þessara. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði IV sömu laga átti þessi nýja stjórn Ríkisútvarpsins að gera ráðningarsamning og samræma starfskjör útvarpsstjóra ákvæðum 2. mgr. 11. gr. Þá átti ráðherra, í samræmi við VIII. bráðabirgðaákvæði, að skipa valnefnd samkvæmt 3. mgr. 9. gr., innan tveggja mánaða frá gildistöku laganna, og undirbúa kosningu nýrrar stjórnar Ríkisútvarpsins á aukaaðalfundi þess sem halda skyldi við fyrsta hentugleika. Fram til þess tíma skyldi starfandi stjórn Ríkisútvarpsins halda umboði sínu.

” Á meðal þeirra breytinga sem gerðar voru tæpum fjórum mánuðum eftir gildistöku laganna var að Alþingi var aftur fengið það hlutverk að tilnefna alla stjórnarmenn og varamenn þeirra, með hlutbundinni kosningu, í stað fjölskipaðrar valnefndar. Þar með var horfið frá upphaflegum fyrirætlunum um að stjórn Ríkisútvarpsins yrði ekki pólitískt skipuð.

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar 2019 og 2023 varðandi eftirlit stjórnar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 um rekstur og aðgreiningu rekstrarþátta Ríkisútvarpsins kom fram að Ríkisendurskoðandi teldi nauðsynlegt að efla eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. með fjárhag og rekstri félagsins og tryggja sjálfbæran rekstur. Taldi ríkisendurskoðandi mikilvægt að stjórnin fengi með reglubundnum hætti kynningu á heildarfjárhagsáætlun félagsins og fjallaði um áætlaðar fjárfestingar, fjárstreymi og fjárhagsstöðu til viðbótar við rekstraráætlanir. Þá taldi ríkisendurskoðandi rétt að skipa í stjórn Ríkisútvarpsins ohf. á forsendum hæfisskilyrða 66. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og 44. gr. laga um opinber fjármál. Mikilvægt væri að tryggja að a.m.k. hluti stjórnarmanna hefði sérþekkingu á fjármálum.

Í nýrri skýrslu Ríkisendurskoðunar frá janúar 2023, um eftirfylgni með áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019, segir að starfshópur á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytis hafi fjallað um tillögu Ríkisendurskoðunar. Í skýrslu hans komi fram að rétt sé að setja hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í RÚV með það að markmiði að ólík þekking og reynsla sem tengist starfsemi RÚV endurspeglast í stjórn. Hafi niðurstaða starfshópsins verið á þá leið að:

... best væri að skipun stjórnar RÚV verði í samræmi við það sem þekktist í nágrannalöndum okkar og tekur [starfshópurinn] þ.a.l. undir þær tillögur sem komu fram í lögum nr. 23/2013 um að stjórn RÚV skuli skipa sjö menn og jafnmarga til vara sem kosin skal á aðalfundi. Rétt sé að setja ákveðin hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í RÚV með það að markmiði að ólík þekking og reynsla sem tengist starfsemi RÚV endurspeglast í stjórn. Fyrirkomulag við skipun stjórnar endurspeglar armslengdarreglu frá pólitísku valdi og helgast það af því að hlutverk RÚV er frábrugðið öðrum opinberum hlutafélögum. Það er hins vegar einnig mat starfshópsins að það sé á valdi lýðræðiskjörinna fulltrúa til að meta hvor leiðin er best til þess fallin að tryggja góðan almannafjónustumiðil í landinu og hagsmunum ríkisins.

Á það er bent í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2023 að eftir að ábending Ríkisendurskoðanda hafi komið fram árið 2019 hafi Ríkisútvarpið gripið til ráðstafana til að stjórn félagsins fái reglubundnar upplýsingar um fjárhag og rekstur félagsins. Með því hafi skapast forsendur fyrir virku eftirliti stjórnar með þessum þáttum. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu hafi stjórn RÚV áður fjallað með reglubundnum hætti um fjárfestingar, fjárstreymi og fjárhagsstöðu RÚV, til viðbótar við hefðbundna afgreiðslu rekstraráætlana. Til að mæta tilmælum ríkisendurskoðanda frá 2019 séu upplýsingar um fjárfestingar nú fastur liður á dagskrá stjórnarfundar ársfjórðungslega, auk annarrar reglubundinnar upplýsingagjafar. Stjórn RÚV telji athugasemdir ríkisendurskoðanda 2019 til þess fallnar að skerpa enn frekar á ákveðnum áherslum í rekstri RÚV. Telji stjórn RÚV þó að nokkuð skorti í skýrslu ríkisendurskoðanda 2019 að tekið hefði verið nægt tillit til þeirra miklu breytinga sem orðið hefðu á rekstri RÚV frá árinu 2015 í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar.

5. mgr. 9. gr. – Hæfi stjórnarmanna Ríkisútvarpsins

Í 5. mgr. 9. gr. er fjallað um hæfi stjórnarmanna Ríkisútvarpsins. Fulltrúar í stjórn Ríkisútvarpsins eiga að uppfylla hæfi skv. 66. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995, með síðari breytingum. Þeir mega hvorki beint né óbeint, inna af hendi nokkurt starf, taka við greiðslu eða hafa nokkurra hagsmuna að gæta, í öðrum fjölmiðlafyrirtækjum eða fjölmiðlatengdum fyrirtækjum sem leitt gætu til árekstra við hagsmuni Ríkisútvarpsins. Fram kemur í þriðja málslið 5. mgr. 9. gr. að kjörnir fulltrúar til Alþingis og sveitarstjórna séu ekki kjörgengir í stjórn. Ekki kemur fram með afdráttarlausum hætti í ákvæðinu eða í skýringum við það að hið sama eigi við varamenn þeirra sömu kjörnu fulltrúa.

Þann 21. desember 2015 sendi framkvæmdastjóri Fjölmíðlanefndar tölvubréf til þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra og þáverandi útvarpsstjóra, þar sem athygli var vakin á hugsanlegu vanhæfi stjórnarmanns félagsins, sbr. 5. mgr. 9. gr. laganna. Um var að ræða almenna ábendingu sem send var með vísan til þess að fyrir lá að Alþingi ætti að tilnefna stjórnarmenn í stjórn Ríkisútvarpsins skömmu eftir áramótin 2015-2016 og átti ráðherra að skipa stjórn Ríkisútvarpsins í kjölfarið. Tilfni tölvubréfsins var seta varaþingmanns Samfylkingarinnar í stjórn RÚV en á vef Alþingis kom fram að varaþingmaðurinn hefði setið á þingi í janúar og febrúar 2014 og í júní 2015, á sama tíma og hann hefði verið aðalmaður í stjórn Ríkisútvarpsins.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið sendi í kjölfarið erindi til stjórnar Ríkisútvarpsins, þar sem athygli var vakin á ábendingu framkvæmdastjóra Fjölmíðlanefndar, í samræmi við 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í bréfi ráðuneytisins var á það bent að ályktunarbærum fundi stjórnar Ríkisútvarpsins bæri að fjalla um og bregðast við ábendingunni, sbr. 71. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Yrði það niðurstaða stjórnar að um vanhæfi væri að ræða bæri henni að sjá til þess að Alþingi yrði upplýst um stöðu mála í samræmi við 2. mgr. 9. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Stjórn Ríkisútvarpsins ber að taka á einstökum málum sem varða hæfi stjórnarmanna en slík mál geta eðli máls samkvæmt reynst torveld úrlausnar í stjórn sem er skipuð fulltrúum stjórnarmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Samkvæmt upplýsingum Fjölmíðlanefndar var niðurstaða stjórnarfundar RÚV, sem haldinn var 2016, sú að óska eftir því að Alþingi skæri úr um hæfi stjórnarmanna. Mun erindi þess efnis hafa borist Alþingi, samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu, og niðurstaðan verið sú að stjórnarmaðurinn væri hæfur, þar sem honum mun ekki hafa verið afhent kjörbréf frá landskjörstjórn, samkvæmt þágildandi lögum um kosningar til Alþingis.

Þau sjónarmið sem búa að baki 5. mgr. 9. gr. eru að virkir þátttakendur í stjórnmálum, hvort heldur er á landsvísu eða vettvangi sveitarstjórna, séu ekki kjörgengir í stjórn Ríkisútvarpsins. Ekki kemur fram í ákvæðinu hvort hið sama eigi við um varamenn þeirra á þingi eða í sveitarstjórnnum. Skoða mætti hvort orðalag 5. mgr. 9. gr. getur talist nægilegt skýrt að þessu leyti, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem ákvæðinu búa að baki.

► 10. GR. STARFSSVIÐ STJÓRNARINNAR

Í 10. gr. laga um Ríkisútvarpið er fjallað um starfssvið og ábyrgð stjórnar Ríkisútvarpsins. Starfsreglur stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. á grundvelli þjónustusamnings 2016-2019 voru fyrst samþykktar á stjórnarfundum félagsins í september 2013 en þær voru settar á grundvelli 5. mgr. 70. gr. laga nr. 20/1995 um hlutafélög og 3. mgr. greinar 5.2.4. í samþykktum félagsins. Þar er kveðið nánar á um framkvæmd starfa stjórnar félagsins til fyllingar ákvæðum hlutafélagalaga þar að lútandi. Starfsreglurnar hafa verið uppfærðar og eru núgildandi *starfsreglur stjórnar Ríkisútvarpsins ohf.* aðgengilegar á vef RÚV en þær voru samþykktar á stjórnarfundum Ríkisútvarpsins þann 22. júní 2022.⁴⁸



Þau sjónarmið sem búa að baki 5. mgr. 9. gr. eru að virkir þátttakendur í stjórnmálum, hvort heldur er á landsvísu eða vettvangi sveitarstjórna, séu ekki kjörgengir í stjórn Ríkisútvarpsins.

⁴⁸ Starfsreglur stjórnar Ríkisútvarpsins ohf., 2022.

► 11. GR. ÚTVARPSSTJÓRI

Í 11. gr. laga um Ríkisútvarpið er fjallað um ráðningu og starf útvarpsstjóra. Útvarpsstjóri við gildistöku laga um Ríkisútvarpið í mars 2013 var Páll Magnússon en hann var skipaður í embættið frá 1. september 2005 og gegndi því til ársins 2013. Árið 2014 var Magnús Geir Þórðarson skipaður útvarpsstjóri til fimm ára. Magnús lét af störfum sem útvarpsstjóri í nóvember 2019. Í ársbyrjun 2020 var Stefán Eiríksson ráðinn útvarpsstjóri til fimm ára og tók hann til starfa í mars 2020.

Þess skal getið að breytingar voru gerðar á lögum um Ríkisútvarpið árið 2021 sem rekja mátti til auglýsingar á stöðu útvarpsstjóra þann 15. nóvember 2019. Í frétt á vef RÚV 27. nóvember 2019 kom fram að listi umsækjenda um stöðu útvarpsstjóra yrði ekki birtur og hafnaði Ríkisútvarpið beiðni blaðamanns Vísis um að fá lista yfir umsækjendur afhentan en beiðnin hafði verið sett fram með vísan í upplýsingalög nr. 140/2012. Í þágildandi 2. mgr. 18. gr. laga um Ríkisútvarpið kom fram að upplýsingalög gildi um starfsemi þess. Sú ákvörðun Ríkisútvarpsins að synja upplýsingabeiðninni var kærð til Úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem komst að þeirri niðurstöðu með úrskurði sínum 4. desember 2019 að Ríkisútvarpinu hefði verið heimilt að synja beiðni blaðamanns um aðgang að upplýsingum um umsækjendur í starf útvarpsstjóra hjá félaginu.⁴⁹ Kvartað var í kjölfarið yfir niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál til umboðsmanns Alþingis, sem lauk málinu með bréfi til þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019.⁵⁰ Nánari reifun á málavöxtum er að finna í umfjöllun um 18. gr. aftar í skýrslu þessari.

► 12. GR. RÉTTINDI OG SKYLDUR STARFSMANNA FRÉTTASTOFU OG DAGSKRÁRGERÐARMANNA

Í 12. gr. laga um Ríkisútvarpið er fjallað um réttindi og skyldur starfsmanna fréttastofu og dagskrárgerðarmanna. Í 1. mgr. 12. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að útvarpsstjóri skuli í samráði við starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins setja starfsreglur fyrir starfsmenn fréttastofu og dagskrárgerðarmenn Ríkisútvarpsins og jafnframt skilyrði áminningar og starfsloka. Þar skuli m.a. kveðið á um að málefnalegar ástæður þurfi ætíð að liggja að baki brottrekstri starfsmanns. Þá segir í 2. mgr. 12. gr. að telji starfsmaður ástæður brottrekstrar ekki málefnalegar eigi hann rétt á skriflegri skýringu.

Vinnureglur fréttastofu RÚV 2016 og 2020

Árið 2016 tóku gildi endurskoðaðar *Vinnureglur fréttastofu RÚV og Reglur um fréttir og dagskrárefni tengt þeim*, í samræmi við 12. gr. laga um Ríkisútvarpið og 2.4. kafla samnings mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 2016–2019. Nýjar og endurskoðaðar *Vinnureglur um fréttir og dagskrárefni tengt þeim í Ríkisútvarpinu (RÚV)* tóku gildi og voru birtar á vef Ríkisútvarpsins 7. desember 2020.⁵¹ Við þá gildistöku féllu úr gildi eldri reglur.

Reglur um skilyrði áminningar og starfsloka starfsmanna RÚV

Reglur um réttindi og skyldur starfsmanna fréttastofu og dagskrárgerðarmanna – skilyrði áminningar og starfsloka voru settar af þáverandi útvarpsstjóra, í samráði við starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins, þann 29. mars 2017 og tóku þegar gildi.⁵²

Reglur um ráðningar hjá Ríkisútvarpinu ohf. og samninga við verktaka

Reglur um ráðningar hjá Ríkisútvarpinu ohf. og samninga við verktaka tóku gildi 29. mars 2017 en í 1. gr. þeirra kom fram að þær teldust hluti af reglum um innra eftirlit og gæðamál RÚV. Núgildandi *Reglur um ráðningar hjá Ríkisútvarpinu ohf. og samninga við verktaka* voru samþykktar af stjórn og öðluðust gildi 30. mars 2022 en við þá gildistöku féllu úr gildi eldri reglur.⁵³ Í reglunum er m.a. fjallað um það með hvaða hætti stöður skuli auglýstar og ráðningarferlið sjálft, framkvæmd starfsviðtala, samninga við verktaka og fleira.

49 Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 856/2019, 4. desember 2019.

50 Bréf umboðsmanns Alþingis til mennta- og menningarmálaráðherra um aðgang að gögnum og upplýsingum, 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019.

51 Vinnureglur um fréttir og dagskrárefni tengt þeim í Ríkisútvarpinu, RÚV, 2020.

52 Reglur um réttindi og skyldur starfsmanna fréttastofu og dagskrárgerðarmanna – skilyrði áminningar og starfsloka, 2017.

53 Reglur um ráðningar hjá Ríkisútvarpinu ohf. og samninga við verktaka, 2022.

► 13. GR. INNRA EFTIRLIT OG GÆÐAMÁL

Samkvæmt 13. gr. laga um Ríkisútvarpið skal Ríkisútvarpið birta reglur um innra eftirlit og gæðamál, þar með talið meðferð athugasemda og kvartana. Ákvæði 13. gr. er efnislega tengt ákvæði 4. mgr. 3. gr. þar sem m.a. kemur fram að Ríkisútvarpið skuli í starfsháttum sínum vera til fyrirmyndar um gæði og fagleg vinnubrögð, ábyrgjast að sanngirni og hlutlægni sé gætt í frásögn, túlkun og dagskrárgerð, leitað sé upplýsinga frá báðum eða öllum aðilum og sjónarmið þeirra kynnt sem jafnast. Þá er ákvæði 13. gr. efnislega tengt ákvæði í 2.4. kafla í þjónustusamningi 2016–2019 og ákvæði í 11. kafla í þjónustusamningi 2020–2023 þar sem fjallað er um innra eftirlit og gæðamál.

Í þjónustusamningi 2016–2019, ákvæði í 2.4. kafla, kemur fram að á samningstímanum skuli stjórn Ríkisútvarpsins setja sér starfsreglur og reglur um innra eftirlit og gæðamál, starfsfólk Ríkisútvarpsins skuli starfa eftir siðareglum og að endurskoða skuli fréttareglur Ríkisútvarpsins.

Þá kemur m.a. fram í ákvæði í 11. kafla þjónustusamnings 2020–2023 að Ríkisútvarpið setji sér siðareglur sem skuli endurskoðaðar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Fréttareglur Ríkisútvarpsins skuli vera aðgengilegar á vef RÚV og endurskoðaðar reglulega.

Reglur um meðferð athugasemda og kvartana

Reglur um meðferð athugasemda og kvartana hjá Ríkisútvarpinu, sbr. 13. gr. laga um Ríkisútvarpið, tóku fyrst gildi í september 2015 og voru þær aðgengilegar á vef RÚV.

Í reglum Ríkisútvarpsins um meðferð athugasemda og kvartana 2015 sagði m.a. að athugasemdir, ábendingar eða kvartanir um dagskrárefni skyldu berast Ríkisútvarpinu skriflega innan fjögurra vikna frá miðlun efnis. Erindi skyldi beint til dagskrárgerðarmanns eða ritstjóra þáttar þar sem umfjöllunin birtist. Erindi vegna verktaka sem unnið hafi efni fyrir RÚV skyldi berast dagskrárstjóra. Erindi vegna efnis frá þriðja aðila væru áframsend viðkomandi framleiðanda. Erindum sem vörðuðu aðra þjónustu Ríkisútvarpsins í almannapágu s.s. dreifikerfi, aðgengismál, vef eða málfar skyldi beint til yfirmanns viðkomandi deildar. Varðandi afgreiðslu mála sagði í reglunum að starfsmaður skyldi svara athugasemd eða kvörtun innan fjórtán daga frá því að hún bærst. Í fjarveru starfsmanns skyldi erindi beint til næsta yfirmanns. Einnig kom fram í reglum Ríkisútvarpsins um meðferð athugasemda og kvartana 2015 að ef sá sem sendi athugasemd eða kvörtun væri ósáttur við afgreiðslu erindisins gæti hann skotið athugasemd til þess dagskrárstjóra, sem málið heyrði undir, eða fréttastjóra eftir atvikum. Skyldi viðkomandi eða staðgengill svara erindinu innan fjórtán daga. Ef aðili sem sendi athugasemd eða kvörtun væri ósáttur við afgreiðslu dagskrárstjóra eða fréttastjóra gæti viðkomandi síðan skotið málinu til útvarpsstjóra sem skyldi afgreiða málið innan fjögurra vikna frá því að það berst. Afgreiðsla útvarpsstjóra væri endanleg af hálfu RÚV. Reglurnar voru uppfærðar 1. september 2016 af þáverandi útvarpsstjóra og aftur 27. mars 2017 og kölluðust þá reglur um móttöku og meðferð erinda.

Reglur um meðferð athugasemda og kvartana 2022

Núgildandi *Reglur um meðferð athugasemda og kvartana* voru settar af útvarpsstjóra 5. maí 2022. Helstu breytingar sem gerðar voru frá fyrri reglum eru þær að ekki er lengur kveðið á um 14 daga frest starfsmanna RÚV til að svara athugasemd eða kvörtun. Þá er heldur ekki kveðið á um að *sá sem ósáttur er við afgreiðslu erindis síns geti skotið málinu til útvarpsstjóra sem afgreiða skuli málið með endanlegum hætti innan fjögurra vikna frá móttöku beiðni þar um*. Þess í stað er tiltekið að eftir að kvörtun eða athugasemd berist Ríkisútvarpinu skuli Ríkisútvarpið tryggja að málið fái viðeigandi meðferð innan Ríkisútvarpsins, allt eftir efni og eðli kvörtunar hverju sinni. Leita skuli jafnframt frekari upplýsinga frá þeim sem athugasemd eða kvörtun stafi, eftir því sem nauðsyn krefji. Að niðurstöðu fenginni skuli þeim sem kvörtun eða athugasemd barst frá kynnt skriflega afstaða Ríkisútvarpsins til málsins.⁵⁴

Siðareglur Ríkisútvarpsins og siðanefnd Ríkisútvarpsins

Siðareglur Ríkisútvarpsins voru fyrst birtar á vef RÚV í apríl 2016, í samræmi við 2.4. gr. samnings mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu 2016–2019. Í formála þeirra siðareglna kom fram að starfsfólk Ríkisútvarpsins hafi sett sér siðareglur í þeim tilgangi að

⁵⁴ Reglur um meðferð athugasemda og kvartana hjá Ríkisútvarpinu, 2022.

stuðla að faglegum vinnubrögðum, draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og auka traust. Í reglunum kom jafnframt fram að siðanefnd Ríkisútvarpsins skyldi úrskurða um það hvort siðareglur hefðu verið brotnar.⁵⁵

Siðanefnd Ríkisútvarpsins

Engar kröfur um stofnun siðanefndar voru gerðar að lögum eða í þjónustusamningi Ríkisútvarpsins og ráðherra menningarmála 2016–2019, eingöngu kröfur um setningu og birtingu siðareglna starfsmanna. Siðanefnd Ríkisútvarpsins tók engu að síður til starfa árið 2016 og tók við skriflegum athugasemdum og kvörtunum um meint brot á siðareglum frá nafngreindum aðilum innan og utan Ríkisútvarpsins 2016–2022 en nefndin tók mál ekki til meðferðar að eigin frumkvæði. Öllum var frjálst að senda siðanefndinni erindi. Nefndarskipan var með þeim hætti að útvarpsstjóri skipaði formann nefndarinnar sem uppfylla skyldi starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins skipuðu einn nefndarmann og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands skipaði einn nefndarmann. Varamenn voru skipaðir með sama hætti. Í siðareglum Ríkisútvarpsins sagði að niðurstaða siðanefndar um brot væri endanleg og yrði ekki áfryjað. Skipunartími siðanefndarinnar rann út haustið 2019. Ný siðanefnd var skipuð um mitt ár 2020 en endurskoðun siðareglna stóð þá yfir og var ekki lokið.

Endurskoðun siðareglna 2021 og siðanefnd aflögð 2022

Vorið 2021 var starfshópur um endurskoðun á siðareglum starfsmanna skipaður samkvæmt tilnefningum Félags fréttamanna og Starfsmannasamtaka Ríkisútvarpsins. Endurskoðunin tók til allra þátta gildandi siðareglna, auk þess sem horft var til annarra reglna á þessu sviði og gætt að samræmi og skörun þar á milli. Einkum var þar vísað til vinnureglna um fréttir og dagskrárefni tengt þeim í Ríkisútvarpinu frá 7. desember 2020.

Endurskoðun siðareglna lauk á árinu 2022 og voru nýjar siðareglur Ríkisútvarpsins settar af útvarpsstjóra og gefnar út þann 13. júní 2022. Helstu nýmæli þeirra voru að siðanefnd Ríkisútvarpsins skyldi láta af störfum. Í nýjum siðareglum Ríkisútvarpsins segir að um brot gegn reglunum og afleiðingar slíkra brota fari eftir eðli máls hverju sinni. Útvarpsstjóri, eða eftir atvikum stjórn Ríkisútvarpsins ef málefnið varðar útvarpsstjóra sjálfan, skuli þó ávallt hafa endanlegt ákvörðunarvald.⁵⁶

Reglur um hlutlægni og áreiðanleika

Reglur um hlutlægni og áreiðanleika voru samþykktar af stjórn RÚV þann 29. mars 2017. Reglurnar gilda skv. 1. gr. þeirra um það hvernig eftirliti er háttað til að ábyrgjast að hlutlægni sé gætt í fréttum og fréttatengdu efni, þ. á m. hvernig brugðist er við frávikum. Reglurnar voru settar í samræmi við ákvæði í kafla 2.4 í þjónustusamningi milli RÚV og mennta- og menningarmálaráðherra 2016–2019 og gilda til viðbótar siðareglum RÚV settum með stöð í 13. gr. laga um Ríkisútvarpið.⁵⁷

Með framangreindum reglum um innra eftirlit og gæðamál hefur Ríkisútvarpið rammað inn þau viðmið og gildi sem starfsmönnum RÚV ber að hafa í huga í störfum sínum í samræmi við fyrirmæli 13. gr. laga um Ríkisútvarpið, og tengd ákvæði þjónustusamnings Ríkisútvarpsins og ráðherra menningarmála, um að gæta að innra eftirliti og gæðamálum í starfsemi.

55 Siðareglur Ríkisútvarpsins (fallnar úr gildi), 2016.

56 Siðareglur Ríkisútvarpsins, 2022.

57 Hlutlægni og áreiðanleiki – eftirlit og viðbrögð við frávikum, 2017.

IV. hluti. Tekjur Ríkisútvarpsins.

Margar leiðir eru færar til að efla fjárhagslegt og ritstjórnarlegt sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla. Ein leið til að efla sjálfstæði slíkra miðla gagnvart pólitískum afskiptum til lengri tíma er að þeim sé tryggð **fjárveiting sem er fyrirsjáanleg til lengri tíma**. Önnur leið er svokölluð **blönduð fjármögnun** sem felst í því að almannaþjónustufjölmíðlar séu ekki alfarið háðir fjárveitingum ríkisins, heldur hafi einnig tekjur af viðskiptaboðum.

Evrópuráðið hefur um langt skeið lagt áherslu á að fjármögnun almannaþjónustumiðla verði að miða að því að tryggja sjálfstæði þeirra. Nefna má tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins nr. CM/Rec (2012) 1 um stjórn almannaþjónustumiðla⁵⁸ og tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins R(96)10 um hvernig tryggja megi sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla en þau síðarnefndu innihalda lista yfir öryggisráðstafanir sem eiga að koma í veg fyrir pólitísk eða önnur afskipti af stjórn almannaþjónustumiðla.⁵⁹

Samkvæmt tilmælum ráðherraefndar Evrópuráðsins frá 2009 um fjármögnun fjölmíðlunar í almannaþjónustu er æskilegt að tryggja fjármögnun almannaþjónustumiðla til lengri tíma, þar sem fjármögnun til skamms tíma er til þess fallin að veikja sjálfstæði almannaþjónustumiðla gagnvart hinu pólitíska og efnahagslega valdi og gera stjórnendum erfitt um vik að skipuleggja starfsemina.⁶⁰ Krafa um að stjórnvöld tryggi næga og örugga fjármögnun almannaþjónustufjölmíðla hafði áður verið sett fram í tilmælum ráðherraefndar Evrópuráðsins nr. R (99) 1, um ráðstafanir til að efla fjölraði á fjölmíðlamarkaði.⁶¹

Sömu sjónarmið koma fram í tilmælum ráðherraefndar Evrópuráðsins frá 2012 um stjórn almannaþjónustufjölmíðla. Þar segir m.a. að tryggja verði almannaþjónustufjölmíðlum viðunandi fjármögnun, sem geti bæði verið opinber fjármögnun og fjármögnun með auglýsingafé.⁶²

58 Tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins nr. CM/Rec (2012) 1 um stjórn almannaþjónustumiðla, 26. gr.

59 Tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins nr. R(96)10 um það hvernig tryggja má sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla.

60 Tilmæli Evrópuráðsins um fjármögnun fjölmíðlunar í almannaþjónustu. nr. 1878 (2009); Tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins um fjölbreytni og gagnsæi eignarhalds á fjölmíðlamarkaði, 2018 (n. 25).

61 Tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins um leiðir til að stuðla að fjölbreytni í fjölmíðlun nr. R (99)1 (1999); „Standards on Public Service Media” (Evrópuráðið 2022).

62 Tilmæli ráðherraefndar Evrópuráðsins um stjórn almannaþjónustufjölmíðla nr. CM/Rec (2012) 1, 26. gr.; „Standards on Public Service Media” (Evrópuráðið 2022).

Tilmælin hafa að geyma eftirfarandi viðmið um fjárhagslega skipulagningu, sem hafa að markmiði að standa vörð um sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla, þar á meðal ritstjórnarlegt sjálfstæði:

Þótt það sé eðli máls samkvæmt á ábyrgð ríkisins að ákvarða tilhögun og umfang fjármögnunar [almannaþjónustumiðla] er engu að síður brýnt að fjárhagsleg skipulagning taki mið af því að:

- *ekki sé unnt að beita fjárveitingum til að hafa áhrif á ritstjórnarlegar ákvarðanir eða ógna sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla.*
- *framangreint myndi hvoru tveggja grafa undan fjárhagslegu sjálfstæði slíkra fjölmíðla.*
- *almannaþjónustufjölmíðill sé hafður með í ráðum um fjármagnsþörf vegna fjölmíðlanar í almannaþjónustu og að tekið sé tillit til þeirra sjónarmiða við fjárveitingu.*
- *fjárveitingar nægi til að almannaþjónustufjölmíðillinn geti uppfyllt skilgreint blutverk sitt og skipulagt starfsemina til framtíðar.*
- *ferli við ákvörðun fjárveitinga raski ekki ritstjórnarlegu sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðilsins.⁶³*

Blönduð fjármögnun algengust í Evrópu

Fyrirkomulag fjármögnunar almannaþjónustufjölmíðla í Evrópu er með ýmsum hætti. Á meginlandi Evrópu er algengast að rekstur slíkra fjölmíðla í álfunni byggji á blandaðri fjármögnun almannaþjónu og auglýsingafjár. Hefur slíkt fyrirkomulag verið rökstutt með vísan til sjónarmiða um fjárhagslegt sjálfstæði almannaþjónustufjölmíðla frá hinu pólitíska valdi. Á þetta var bent í annars vegar tillögum nefndar um *bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla*,⁶⁴ frá janúar 2018, og einnig í greinargerð Fjölmíðlanefndar, *Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla*, frá ágúst 2018.⁶⁵ Þar segir að rök hafi verið færð fyrir því að blönduð fjármögnun, þ.e. ríkisstyrkir og auglýsingatekjur, auki sjálfstæði fjölmíðla frá fjárveitingarvaldi ríkisins. Sé það ein meginástæða þess að flestir almannaþjónustufjölmíðlar í Evrópu byggji rekstur sinn á blandaðri fjármögnun.

Þrátt fyrir að blönduð fjármögnun sé meginreglan á meginlandi Evrópu er löng hefð fyrir rekstri almannaþjónustufjölmíðla, sem fæstir eru á auglýsingamarkaði, á hinum Norðurlöndunum og í Bretlandi. Þar hafa fjölmíðlar ekki tekjur af auglýsingum en er engu að síður flestum heimilt að afla takmarkaðra tekna af kostun útsendinga frá stórviðburðum.

Á hinum Norðurlöndunum hefur jafnframt verið leitast við að tryggja fjárhagslegt og þar með ritstjórnarlegt sjálfstæði einkarekinna fjölmíðla með ríkisstuðningskerfi til lengri tíma. Þannig hefur fengist fjárfestingarleiði um framtíð og rekstur norrænna fjölmíðla með það að markmiði að styrkja lýðræðislegt, menningarlegt og samfélagslegt hlutverk þeirra.⁶⁶ Í þessu samhengi er vert að minna á að Noregur, Danmörk, Svíþjóð og Finnland, ásamt Írlandi, eru þau ríki þar sem fjölmíðlafrelsi er talið mest á heimsvísu, samkvæmt lista samtakanna Bládamanna án landamæra.⁶⁷

► 14. GR. TEKJUSTOFNAR

Rekstur Ríkisútvarpsins byggir á blandaðri fjármögnun almannaþjónu og auglýsingafjár. Starfsemin er að stærstum hluta fjármögnuð með útvarpsgjaldi sem var 20.200 kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2023. Einstaklingar á aldrinum 18–70 ára, sem og lögaðilar hér á landi, greiða útvarpsgjaldið samhliða álagningu opinberra gjalda. Þá kemur um þriðjungur tekna Ríkisútvarpsins af sölu auglýsinga og kostana í sjónvarpi og útvarpi, með þeim lögbundnu takmörkunum sem kveðið er á um í lögum um Ríkisútvarpið. Hlutdeild Ríkisútvarpsins í tekjum fjölmíðla á innlendum fjölmíðlamarkaði hefur verið svipuð frá aldamótum, var 25% árið 2021 en 22% árið 2000.⁶⁸ Í samningi ráðherra menningarmála og Ríkisútvarpsins um fjölmíðlun í almannaþjónu er kveðið nánar á um fjármögnun fjölmíðlaþjónustu Ríkisútvarpsins á fjögurra ára samningstímabili.

63 Sama heimild.

64 Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla. „Rekstrarumhverfi fjölmíðla. Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla“ (menntamálaráðuneytið, 2018) 32.

65 Fjölmíðlanefnd. „Greinargerð Fjölmíðlanefndar til mennta- og menningarmálaráðherra um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla“ (Fjölmíðlanefnd, 2018) 20.

66 Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla. *Rekstrarumhverfi fjölmíðla. Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla*. (menntamálaráðuneytið, 2018) 59.

67 Vefur blaðamanna án landamæra: Yfirlit yfir stöðu fjölmíðlafrelsis á heimsvísu.

68 Hagstofa Íslands, „Lítills háttar tekjuaukning innlendra fjölmíðla eftir faraldurinn“ (*Hagstofa Íslands*, 16. september 2022).

Tekjustofnar Ríkisútvarpsins

Fjallað er um tekjustofna Ríkisútvarpsins í 14. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í 1. mgr. 14. gr. er fjallað um útvarpsgjaldið sem einstaklingar á aldrinum 18-70 ára, sem og lögaðilar, greiða hér á landi samhliða álagningu opinberra gjalda. Í 2. mgr. 14. gr. eru tekjustofnar Ríkisútvarpsins tilgreindir í fjórum tölulíðum en þeir eru eftirfarandi:

1. Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af gjaldi skv. 1. mgr.
2. Rekstrarafgangur af starfsemi sem fellur undir 4. gr.
3. Tekjur af þjónustu sem fellur undir 3. gr., sbr. 4. mgr.
4. Aðrar tekjur.

Af ákvæði 4. tölulíðar 2. mgr. 14. gr. má ráða að ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þvert á móti er heimild Ríkisútvarpsins til tekjuöflunar afar rúm og tekur ekki bara til þeirra tekjuliða sem tilgreindir eru í 1.-3. tölulíð, heldur einnig til „annarra tekna“ sem Ríkisútvarpið kann að hafa. Tekjustofnar samkvæmt 4. tölulíð eru ekki skilgreindir að öðru leyti í lögum eða lögskýringargögnum.

„Aðrar tekjur“ samkvæmt 4. tölulíð.

Á það skal bent að við gildistöku laga um Ríkisútvarpið var ákvæði 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. orðað svo: „Aðrar tekjur **sem Alþingi kann sérstaklega að ákveða**“ (*leturbreyting Fjölmíðlanefndar*) en með lögum nr. 47/2018, um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið, voru orðin „sem Alþingi kann sérstaklega að ákveða“ fjarlægð úr ákvæðinu án skýringa. Engar skýringar á þessari breytingu er að finna í frumvarpi, greinargerð eða nefndarálitum. Ákveðnar vísbendingar má þó finna í svari mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn sem lögð var fram á 149. löggjafarþingi 2018-2019 um tekjur Ríkisútvarpsins. Fyrirspurnin laut m.a. að því hvaða aðrar tekjur, reglulegar og óreglulegar, Ríkisútvarpið hefði haft frá árinu 2014 á föstu verðlagi. Í svari ráðherra kom fram að aðrar tekjur Ríkisútvarpsins hefðu lítið breyst á síðustu 10 árum að raunvirði og væru nánast þær sömu og árið 2014. Það sem flokkist undir aðrar tekjur sé „t.d. leigutekjur af húsnæði og sendastöðum, tekjur vegna símakosninga og sölu myndefnis, útleigu á búnaði o.fl.“⁶⁹ Eins og orðalagið í svari ráðherra ber með sér voru framangreindir tekjuliðir einungis nefndir í dæmaskyni og var ekki um tæmandi talningu að ræða.

Til samanburðar má geta þess að samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 eru heimildir leyfshafa til tekjuöflunar þrengri skorður settar en Ríkisútvarpinu eru settar skv. 14. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Samkvæmt upplýsingum sem Fjölmíðlanefnd aflaði vegna kvörtunar sem nefndinni barst árið 2020 eru dæmi um að aðilar, aðrir en Ríkisútvarpið, hafi styrkt dagskrárgerð Ríkisútvarpsins með því að greiða laun dagskrárgerðarfólks. Þannig munu laun dagskrárgerðarmanna þáttanna KLINK á vefsvæðinu RÚV núll hafa verið greidd af Samtökum fjármálafyrirtækja og Landssamtökum lífeyrissjóða í gegnum fræðsluvettvanginn Fjármálavit en um var að ræða fræðsluþætti um fjármál sem ætlaðir voru ungu fólki. Styrkir af þessu tagi virðast hvorki hafa verið tekju- né gjaldfærðir í bókhaldi Ríkisútvarpsins, heldur runnið beint til starfsmanna Ríkisútvarpsins og látið nægja að geta þeirra í t.d. kreditlistum sjónvarpsefnis.

Ekki verður þó annað séð en að framangreint fyrirkomulag rúmist innan núverandi tekjuöflunarheimildar Ríkisútvarpsins í 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. í ljósi þess hversu fyrirvaralaus heimildin er. Engu að síður hlýtur það að teljast í ósamræmi við sjónarmið um hlutlægni í dagskrárgerð og ritstjórnarlegt sjálfstæði að aðrir en Ríkisútvarpið fjármagni dagskrárgerð almannaþjónustumiðilsins og greiði laun starfsmanna eða annan kostnað við dagskrárgerð.

Fjölmíðlanefnd telur brynt að hvers konar styrkir til Ríkisútvarpsins, sem eru til þess fallnir að lækka kostnað Ríkisútvarpsins vegna dagskrárgerðar, beinir sem óbeinir, verði ávallt færðir til bókar í bókhaldi félagsins, hvort sem þeir eru greiddir beint til Ríkisútvarpsins eða óbeint, þ.e. til starfsmanna sem starfa fyrir Ríkisútvarpið eða til félaga í þeirra eigu. Kom Fjölmíðlanefnd athugasemdum þess

⁶⁹ Alþt. 2018-2019, A-deild, þingskjal 1844 – 561. mál, svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárásyni um tekjur Ríkisútvarpsins, 4. tölul.

efnis á framfæri við mennta-og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpið í árlegu mati nefndarinnar á almannáþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2019.

Ljóst er að ákvæði um tekjustofna Ríkisútvarpsins í 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga um Ríkisútvarpið er víðtækara en heimildir einkarekinna, leyfis skyldra fjölmiðla til tekjuöflunar á grundvelli laga um fjölmiðla. Þá samræmist það ekki sjónarmiðum um hlutlægni og ritstjórnarlegt sjálfstæði að aðrir en Ríkisútvarpið fjármagni dagskrá Ríkisútvarpsins, sbr. framangreint dæmi. Komi til þess að lögin verði endurskoðuð mætti taka til athugunar hvort afmarka þurfi ákvæði um tekjustofna Ríkisútvarpsins frekar, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Mat á almanna- þjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins

Hlutverk Fjölmiðlanefndar er að leggja sjálfstætt mat á það ár hvert hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt samkvæmt 3. gr. laganna.

V. hluti. Eftirlit, mat og viðurlög

► 15. GR. EFTIRLIT OG MAT

Árlegt mat á fjölmiðlun í almannajónustu

Fjölmiðlanefnd er sem óháðum eftirlitsaðila falið eftirlit og mat á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins með lögum um Ríkisútvarpið. Hlutverk Fjölmiðlanefndar samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna er að leggja sjálfstætt mat á það á hverju ári hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannajónustuhlutverk sitt samkvæmt 3. gr. laganna. Matið skal afhent stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ársskýrsla Ríkisútvarpsins hefur verið birt.

Í 2. mgr. 15. gr. laga um Ríkisútvarpið kemur fram að Ríkisútvarpið skuli láta Fjölmiðlanefnd í té upplýsingar til að hún geti sannreynt og metið gagnsæi og hlutlæga kostnaðargreiningu á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins, byggða á ársreikningi næstliðins árs, að teknu tilliti til tekna að frádregnum kostnaði við þann hluta starfseminnar sem fellur undir samkeppnisrekstur. Fjölmiðlanefnd skuli njóta liðsinnis Ríkisendurskoðunar í þessu efni.

Matið á grundvelli 1. og 2. mgr. 15. gr. á rætur sínar í Evrópulöggjöf en samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið setur því skorður með hvaða hætti hinu opinbera er heimilt að veita ríkisstyrki til reksturs fyrirtækja.

Mat Fjölmiðlanefndar ár hvert tekur mið af þeim kröfum og viðmiðum sem fram koma í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið og í samningi Ríkisútvarpsins og mennta- og menningarmálaráðherra (nú menningar- og viðskiptaráðherra) um fjölmiðlajónustu í almannajónustu. Tveir samningar um fjölmiðlun í almannajónustu hafa verið gerðir í gildistíð núgildandi laga. Fyrri samningurinn hafði gildistímamann 1. janúar 2016 – 31. desember 2019 en núgildandi samningur hefur gildistímamann 1. janúar 2020 – 31. desember 2023. Gildistími beggja samninga var því fjögur ár og samkvæmt þeim er miðað við að tilteknar aðgerðir sem varða almannajónustuna komi til framkvæmda hjá Ríkisútvarpinu á samningstímabilinu. Enginn þjónustusamningur á grundvelli núgildandi laga var fyrir hendi frá gildistöku laganna í mars 2013 fram til 1. janúar 2016.

Árlegt mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustuhlutverki RÚV er einnig byggt á ársskýrslu og ársreikningi Ríkisútvarpsins og upplýsingum í greinargerð Ríkisútvarpsins til nefndarinnar fyrir hvert rekstrarár, auk þess sem nefndin beinir frekari fyrirspurnum til Ríkisútvarpsins eftir því sem þörf krefur.

Framkvæmd 15. gr. á tímabilinu 22. mars 2013 til 1. janúar 2016

Lög um Ríkisútvarpið tóku gildi 22. mars 2013. Í 4. mgr. 2. gr. laganna kemur fram að ráðherra geri samning við Ríkisútvarpið um fjölmiðlun í almannabágu til fjögurra ára í senn, þar sem kveðið skuli á um markmið, hlutverk, skyldur og umfang fjölmiðlastarfsemi í almannabágu og einnig fjármögnun fjölmiðlunar í almannabágu á öllu samningstímabilinu. Rúm þrjú ár liðu frá því lög um Ríkisútvarpið tóku gildi í mars 2013 og þar til þjónustusamningur var undirritaður í apríl 2016, með gildistíma frá 1. janúar 2016.

Frá gildistöku laganna í mars 2013 og fram til ársins 2016 tók eftirlit Fjölmiðlanefndar á grundvelli 15. gr. laga um Ríkisútvarpið því mið af því að enginn þjónustusamningur var fyrir hendi og því hvergi nánar kveðið á um hlutverk, skyldur og umfang starfsemi Ríkisútvarpsins, umfram það sem fram kemur í 3. gr. laganna.

Í erindi Fjölmiðlanefndar til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2014 benti Fjölmiðlanefnd á að nauðsynlegt væri að markmið, hlutverk, skyldur og umfang starfsemi Ríkisútvarpsins yrði nánar útfært í þjónustusamningi, eins og kveðið væri á um í lögum um Ríkisútvarpið. Væri það forsenda þess að Fjölmiðlanefnd gæti sinnt eftirliti með Ríkisútvarpinu á grundvelli 15. gr. og lagt sjálfstætt mat á það hvort félagið hafi uppfyllt almannaðjónustuhlutverk sitt. Þar sem enginn þjónustusamningur væri fyrir hendi skorti þau hlutlægu viðmið sem nefndinni væri ætlað að hafa til hliðsjónar í mati sínu á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins. Teldi nefndin sér af þeim ástæðum ekki fært að leggja mat á almannaðjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins til samræmis við leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannabágu, fyrir tímabilið 1. september 2013–31. ágúst 2014. Þessi sjónarmið Fjölmiðlanefndar voru ítrekuð í mati nefndarinnar á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir tímabilið 1. september 2014–31. desember 2015.

Í erindi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til Fjölmiðlanefndar, dags. 27. september 2016, var fallist á að Fjölmiðlanefnd legði ekki mat á alla þætti í starfsemi Ríkisútvarpsins fyrir tímabilið 1. september 2013–31. ágúst 2014, með vísan til þess að þjónustusamningur á grundvelli laga nr. 23/2013 hefði ekki verið fyrir hendi á tímabilinu. Jafnframt kom fram í erindinu að ráðuneytið gerði ráð fyrir því að frá 1. janúar 2016 yrði mat Fjölmiðlanefndar á starfsemi Ríkisútvarpsins í samræmi við ákvæði 15. gr. laga um Ríkisútvarpið en nýr samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, með gildistíma frá 1. janúar 2016 hafði þá verið undirritaður.

Gagnaöflun og tafir á skilum greinargerðar

Ríkisútvarpinu ber að afhenda Fjölmiðlanefnd greinargerð um hvernig Ríkisútvarpið stendur að fjölmiðlaþjónustu í almannabágu fyrir hvert rekstrarár, eins og fram kemur í þjónustusamningi 2016–2019 og í núgildandi þjónustusamningi ráðherra og Ríkisútvarpsins, sem hefur gildistímamann 2020–2023. Í greinargerðinni á Ríkisútvarpið meðal annars að setja fram tölulegar upplýsingar samkvæmt viðauka við samninginn og skýringar á því hvernig Ríkisútvarpið hafi sinnt fjölmiðlaþjónustu í almannabágu á hverju ári í samanburði við fyrri ár. Greinargerðina á að senda mennta- og menningarmálaráðuneytinu jafnóðum og hún er send Fjölmiðlanefnd.

Miklar tafir hafa orðið á skilum Ríkisútvarpsins á greinargerð um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu til Fjölmiðlanefndar sem valdið hafa drætti á afhendingu nefndarinnar á árlegu mati hennar á grundvelli 15. gr. Fjölmiðlanefnd áréttar að eigi mat nefndarinnar á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins hverju sinni að geta talist skilvirkt og gagnlegt er mikilvægt að greinargerðir Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu berist nefndinni fyrr. Að mati Fjölmiðlanefndar væri æskilegt að vinna Ríkisútvarpsins við greinargerð til Fjölmiðlanefndar færi fram samhliða vinnu við ársskýrslu Ríkisútvarpsins ár hvert til að flýta fyrir afhendingu greinargerðarinnar til nefndarinnar.

Yfirlit yfir greinargerðir og niðurstöður Fjölmiðlanefndar vegna mats á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins skv. 15. gr.**Tímabilið 22. mars–31. ágúst 2013**

Þann 2. júní 2014 skilaði Fjölmiðlanefnd sinni fyrstu greinargerð til mennta- og menningarmálaráðherra og stjórnar Ríkisútvarpsins þar sem fjallað var um mat á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins skv. 15. gr. laga um Ríkisútvarpið. Tók hún til tímabilsins frá 22. mars 2013 til 31. ágúst 2013 eða frá gildistöku laganna til loka rekstrarársins. Farið var sérstaklega yfir tilgang, markmið og umfang verkefnisins og tekið

fram að nefndin legði megináherslu á að fjalla um aðferðarfræði matsins í ljósi almannaþjónustuhlutverks Ríkisútvarpsins en legði ekki sjálfstætt mat á almannaþjónustu Ríkisútvarpsins skv. 15. gr. Þá ítrekaði nefndin að hún hefði hvorki yfir að ráða sérfræðipækkingu vegna hins fjárhagslega mats né hefði fengið fjárveitingar vegna þeirra verkefna sem nefndinni voru falin samkvæmt lögum nr. 23/2013. Brýnt væri að gerður yrði nýr þjónustusamningur við Ríkisútvarpið, á grundvelli laga nr. 23/2013, þar sem verkefni nefndarinnar á grundvelli leiðbeinandi reglna ESA væru skýrð og afmörkuð með sama hætti og gert hafi verið í þjónustusamningi á grundvelli eldri laga. Þá væri nauðsynlegt að kveða á um fjármögnun fjölmiðlunar í almannaþágu á öllu samningstímabilinu í hinum nýja þjónustusamningi.

Tímabilið 1. september 2013–31. ágúst 2014

Þann 1. júní 2015 skilaði Fjölmiðlanefnd annarri greinargerð um mat á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins á grundvelli 15. gr. og þeirri fyrstu sem tók til heils starfsárs Ríkisútvarpsins, rekstrarársins 1. september 2013 til 31. ágúst 2014. Efni greinargerðarinnar tók mið af því að enginn þjónustusamningur milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Ríkisútvarpsins, á grundvelli laga nr. 23/2013, hafði verið gerður. Fram kom að Fjölmiðlanefnd teldi nauðsynlegt að markmið, hlutverk, skyldur og umfang starfsemi Ríkisútvarpsins yrði útfært í þjónustusamningi, eins og kveðið væri á um í lögum um Ríkisútvarpið, og væri það forsenda þess að nefndin gæti sinnt eftirliti með Ríkisútvarpinu og lagt sjálfstætt mat á það hvort félagið hafi uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt.

Tímabilið 1. september 2014–31. desember 2015

Fjölmiðlanefnd skilaði þriðja mati sínu 15. ágúst 2016, vegna tímabilsins 1. september 2014–31. desember 2015, þar sem ítrekað var að þjónustusamningur milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Ríkisútvarpsins hefði ekki verið gerður á tímabilinu. Því skorti enn þau hlutlægu viðmið sem nefndinni væri ætlað að hafa til hliðsjónar í mati sínu og teldi nefndin sér af þeim ástæðum ekki fært að leggja mat á almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins til samræmis við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisstyrki til aðila sem sjá um útsendingar í almannaþágu.

Nefndin vakti einnig athygli á því að ekki væri með beinum hætti kveðið á um það í lögum um Ríkisútvarpið að Fjölmiðlanefnd skuli hafa eftirlit með fjárhagslegum aðskilnaði reksturs almannaþjónustu frá öðrum rekstri, þrátt fyrir að athugasemdir í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 23/2013 gæfu til kynna að slíkt eftirlit ætti að vera í höndum nefndarinnar, m.a. með tilvísun með almennum hætti til leiðbeinandi reglna ESA. Þannig gerði þjónustusamningur á grundvelli eldri laga ráð fyrir virkara hlutverki Ríkisendurskoðunar við eftirlitið á meðan ákvæði laga nr. 23/2013 gerðu einungis ráð fyrir liðsinni Ríkisendurskoðunar við mat á kostnaðargreiningu. Væri ætlunin að Fjölmiðlanefnd sinnti því hlutverki að hafa eftirlit með 5. gr. laga um Ríkisútvarpið um fjárhagslegan aðskilnað þyrfti jafnframt að skýra betur hlutverk Ríkisendurskoðunar við matið. Þá ítrekaði Fjölmiðlanefnd að nefndin hefði ekki fengið fjárveitingar til að afla sér sérfræðipækkingar til að framkvæma ítarlegt mat á fjárreiðum félagsins, eins og kveðið væri á um í 2. mgr. 15. gr. laga um Ríkisútvarpið. Þvert á móti hefðu fjárveitingar til nefndarinnar verið skornar niður um 8,5% á árinu 2014 og engar fjárveitingar hefðu heldur fengist til að sinna þessu verkefni á árinu 2015.

Rekstrarárið 2016

Fyrsti samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu, á grundvelli núgildandi laga um Ríkisútvarpið, var undirritaður 1. apríl 2016 og hafði gildistímamann 1. janúar 2016–31. desember 2020.

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2016 þann 25. september 2018. Var það í fyrsta sinn sem matið fór fram með hliðsjón af þjónustusamningi sem gerður hafði verið á grundvelli núgildandi laga. Niðurstaða Fjölmiðlanefndar var að Ríkisútvarpið ohf. hafi uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2016.

Um leið gerði nefndin athugasemdir við að lögbundinn tími Ríkisútvarpsins til kosningaumfjöllunar væri of skammur, sbr. ákvæði laga um birtingu reglna um framkvæmd kosningaumfjöllunar þremur mánuðum fyrir kjördag. Einnig gerði nefndin athugasemd við að ekki væri lengur boðið upp á umræðu- og fréttaskýringaþátt í sjónvarpi þar sem kafað væri dýpra í umræðu um stjórnsmál og önnur þjóðfélagsmál.

Í mati Fjölmiðlanefndar fyrir árið 2016 voru birtar niðurstöður tveggja greininga sem nefndin lét gera og vörðuðu hlutlægni í frétttaflutningi Ríkisútvarpsins. Annars vegar niðurstöður greiningar Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo á hlutlægni í frétttaumfjöllun Ríkisútvarpsins í aðdraganda alþingiskosninga 2016 og hins vegar niðurstöður könnunar Gallup á viðhorfi almennings til hlutlægni í frétttaflutningi Ríkisútvarpsins 2016.

Niðurstöður könnunar Gallup sýndu fram á að viðhorf almennings til hlutlægni í frétttaþjónustu Ríkisútvarpsins fór að einhverju leyti eftir því hvar fólk hafði sjálft staðsett sig í hinu pólitíska litrófi. Í öllu falli bentu niðurstöður könnunarinnar til þess að stuðningsfólk þáverandi ríkisstjórnarflokka væri líklegra til að telja frétttaþjónustu Ríkisútvarpsins skorta hlutlægni.

Niðurstöður greiningar Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo á fréttum Ríkisútvarpsins á tveggja vikna tímabili í aðdraganda alþingiskosninga leiddu meðal annars í ljós að mest var fjallað um þáverandi stjórnarflokka, Sjálfstæðisflokkinn og Framsóknarflokkinn, auk Pírata. Þá leiddi samanburðarrannsókn í ljós að nokkur munur var á lista yfir tíu algengustu viðmælendur í ljósvakafréttum RÚV annars vegar og á Stöð 2 hins vegar

en þáverandi forsætisráðherra var ekki á lista yfir tíu algengustu viðmælendur RÚV á meðan hann var í öðru sæti á sambærilegum lista yfir viðmælendur í ljósvakafréttum Stöðvar 2.

Með yfirlýsingu 24. október 2017 kom fram að Ríkisútvarpið gerði alvarlegar athugasemdir við þær kannanir sem Fjölmiðlanefnd hefði látið gera. Teldi Ríkisútvarpið að rangfærslur í talningu og þá grunnforsendu úttektarinnar að sniðganga eiginlega kosningaumfjöllun RÚV rýrðu gildið verulega. Þá hafi könnunin verið framkvæmd á afar óvenjulegum tíma í íslensku samfélagi, eða í maí 2016, örfáum vikum eftir að Panamaskjölin voru birt, ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks féll og boðað var til kosninga. Taldi Ríkisútvarpið að viðhorf almennings til Fréttastofu RÚV á þeim umrótatímum endurspegluðu ekki almennt viðhorf almennings til fréttastofunnar.

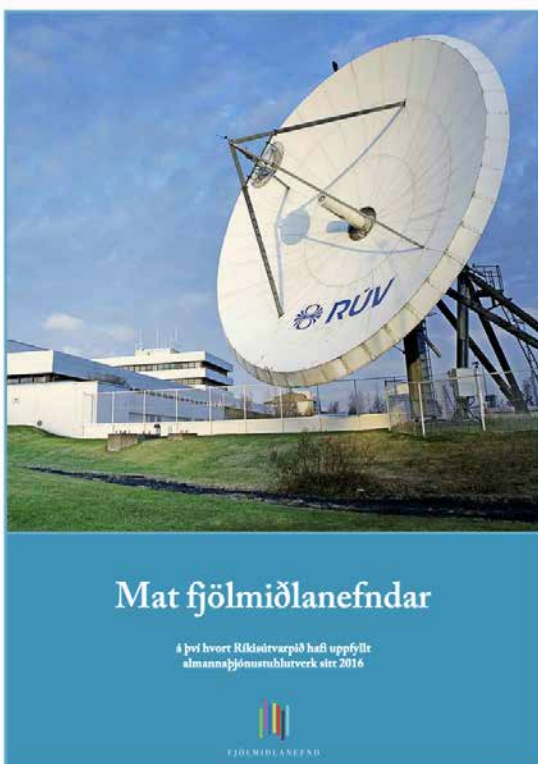
Þá gerði Ríkisútvarpið athugasemdir við niðurstöður talningar Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo á viðmælendum í fréttatímum Ríkisútvarpsins og gerði í kjölfarið sína eigin

talningu á viðmælendum. Samkvæmt niðurstöðum eigin talningar Ríkisútvarpsins höfðu viðtöl við þáverandi forsætisráðherra í fréttum verið töluvert fleiri á því tímabili sem kannað var, en talning Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo benti til. Yfirferð Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo á eigin talningu Ríkisútvarpsins leiddi þó í ljós að eitt viðtal við þáverandi forsætisráðherra hafði verið vantalið af hálfu Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo. Hins vegar voru dæmi um að viðtöl, sem voru hluti af almennri kosningaumfjöllun Ríkisútvarpsins, en ekki fréttafni, væru inni í eigin talningu Ríkisútvarpsins. Var það niðurstaða yfirferðar Fjölmiðlavaktarinnar/Creditinfo að umrædd vantaling á einu viðtali við þáverandi forsætisráðherra hefði ekki leitt til breytinga á lista yfir tíu algengustu viðmælendur fréttastofu RÚV á því tímabili sem kannað var.

Á fundi Fjölmiðlanefndar 15. nóvember 2017 var samþykkt að ekki væri ástæða til að bregðast við framangreindum athugasemdum Ríkisútvarpsins að öðru leyti en að birta sérstakar skýringar í viðauka við árlegt mat nefndarinnar fyrir árið 2016.

Rekstrarárið 2017

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á almannaðjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2017 þann 22. desember 2019. Í því komst Fjölmiðlanefnd að þeirri niðurstöðu að



Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2017. Þá hefði Ríkisútvarpið lokið öllum 24 tímasettum aðgerðum, samkvæmt samningi mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlun í almannabágu 2016–2019.

Fjölmiðlanefnd gerði athugasemdir við að lögbundinn tími Ríkisútvarpsins til kosningaumfjöllunar væri ennþá of skammur, sbr. athugasemd í mati nefndarinnar fyrir rekstrarárið 2016.

Bent var á að bregðast þyrfti við óvissu um framtíðarhorfur reksturs Ríkisútvarpsins, m.a. vegna skuldbindinga félagsins við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

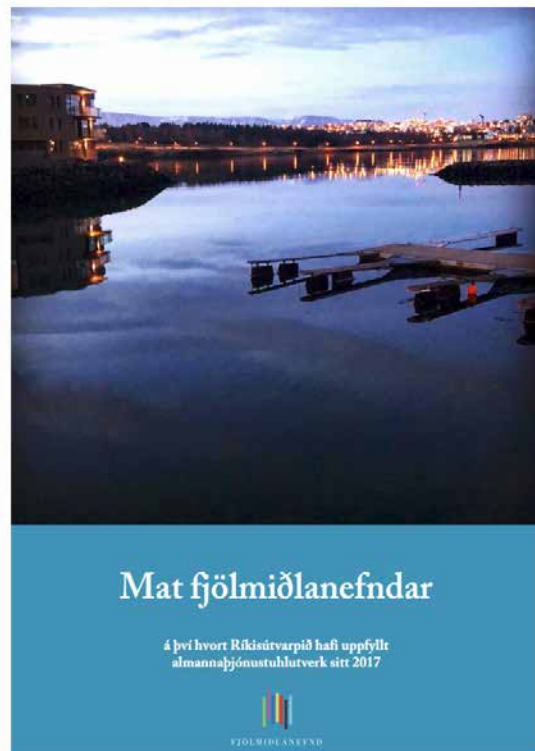
Fjallað var um 4. gr. laga um Ríkisútvarpið um stofnun dótturfélaga og að þar sem gildistöku ákvæðisins hefði verið frestað í tvígang hefði lagaleg skylda Ríkisútvarpsins til að stofna dótturfélag um samkeppnisrekstur ekki verið fyrir hendi 2017.

Þá var fjallað stuttlega um gagnrýni kvikmyndaframleiðenda og Samtaka iðnaðarins, vegna breytinga Ríkisútvarpsins á samningum við sjálfstæða framleiðendur sem samþykktar voru af stjórn Ríkisútvarpsins í nóvember 2017, án þess að afstaða væri tekin til þeirra.

Rekstrarárið 2018

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2018 þann 3. nóvember 2020. Þar komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2018.

Um leið gerði Fjölmiðlanefnd athugasemdir við að tvö ár hefðu liðið án þess að uppfyllt væri lögbundin skylda Ríkisútvarpsins til stofnunar dótturfélags um samkeppnisrekstur eða frá 1. janúar 2018. Ákvæði 4. gr. laga um Ríkisútvarpið, um stofnun dótturfélaga um samkeppnisrekstur, hefði fyrst verið uppfyllt með stofnun dótturfélagsins RÚV sala ehf. 1. janúar 2020. Fram kom að þetta hefði þó ekki áhrif á niðurstöðu mats Fjölmiðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins, þar sem mat nefndarinnar tæki einungis til þess hvort þeir gæðastaðlar sem fram koma í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið teldust uppfylltir en ekki til ákvæðis 4. gr. Fram kom að lögbundinn tími til kosningaumfjöllunar væri ennþá of skammur vegna ósamræmis við önnur lög. Bent var á að ekki væri fullkomlega ljóst hvort tekist hefði að ná viðmiðum þjónustusamnings um 10% lágmarkshlutfall af heildartekjum árið 2018, vegna kaupa Ríkisútvarpsins af sjálfstæðum framleiðendum. Að mati nefndarinnar þyrfti að gera ríkari kröfur um



sjálfstæði og óhæði hinna sjálfstæðu framleiðenda sem greiðslur Ríkisútvarpsins rynnu til en fram til þessa hefði verið gert.

Þá var vísað til þess að breytingar á samningum við sjálfstæða kvikmyndaframleiðendur og fram komin gagnrýni á þær hefðu ekki áhrif á árlegt mat nefndarinnar á almannajónustuhlutverkinu.

Rekstrarárið 2019

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2019 þann 30. desember 2020. Þar komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannajónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2019. Nánar tiltekið hafi Ríkisútvarpið uppfyllt þá gæðastaðla sem fram koma í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið og haldið áfram að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi.

Fjölmiðlanefnd gerði engu að síður athugasemdir við að ekki hefðu verið gerðar fullnægjandi tæknilegar ráðstafanir til að vernda börn gegn skaðlegu efni í myndefni sem miðlað var í gegnum smáforrit í snjalltækjum og á vef árið 2019.

Fjallað var um heimild Ríkisútvarpsins til tekjuöflunar samkvæmt 2. mgr. 14 gr. laga um Ríkisútvarpið. Til að forðast tvítekingu verður sú umfjöllun ekki rakin hér, heldur vísað til umfjöllunar um framkvæmd 14. gr. í skýrslu þessari.

Þá kom fram í athugasemdum Fjölmiðlanefndar að samningsákvæði um kaup af sjálfstæðum framleiðendum teldist uppfyllt með fyrirvara nefndarinnar um túlkun á inntaki 2.1.1. gr. í þjónustusamningi Ríkisútvarpsins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Rekstrarárið 2020

Núgildandi samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlajónustu í almannabágu var undirritaður 28. desember 2020 og hefur gildistímann 1. janúar 2020-31. desember 2023.

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á

almannajónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2020 þann 5. maí 2022.

Þar komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannajónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2020 með því að framleiða og miðla vönduðu og fjölbreyttu efni til allra landsmanna.

Mikið hafi reynt á öryggis- og almannavarnahlutverk RÚV vegna heimsfaraldurs COVID-19 og gerðar hafi verið gagngerar breytingar á starfsemi Ríkisútvarpsins til að mæta breyttum aðstæðum og tryggja áframhaldandi þjónustu.

Ríkisútvarpið hafi gegnt mikilvægu upplýsinga- og fræðsluhlutverki í kórónuveirufaraldrinum með miðlun upplýsinga, fréttu og fræðsluefnis af ýmsu tagi. Þar á meðal hafi öllum upplýsingafundum almannaárið 2020 verið miðlað beint til allra landsmanna í gegnum útvarp, sjónvarp og vef og aðgengi allra tryggt, meðal annars með táknmálstúlkun, rittúlkun í textavarp og upplýsingamiðlun á ensku og pólsku.

RÚV hafi aukið þjónustu við yngstu

aldurshópana þegar samkomutakmarkanir voru settar á með vefsvæðinu MenntaRÚV, sem hafi verið þróað með hraði í samstarfi við menntamálayfirvöld.

Fréttastofa RÚV hafi veitt víðtæka, áreiðanlega, almenna og hlutlæga fréttu- og fréttaskýringarþjónustu um



innlend og erlend málefni í útvarpi, sjónvarpi og á vef.

Ríkisútvarpið hafi uppfyllt kröfur um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og sérstök áhersla hafi verið lögð á að tryggja aðgengi sjón- og heyrnarskertra að upplýsingum sem vörðuðu COVID-19, sóttvarnartakmarkanir og önnur viðbrögð við heimsfaraldrinum árið 2020.

Þá hafi Ríkisútvarpið aukið þjónustu við íbúa landsins sem hafi annað tungumál en íslensku í kórónuveirufaraldrinum. Birtar hafi verið fréttir á ensku og pólsku af upplýsingafundum og upplýsingum fylgt vel eftir. RÚV English hafi áfram haldið úti fréttajónustu á ensku og vikulegum spjallþætti á ensku á RUV.is. Verkefnastjóri RÚV English hafi haldið utan um þýðingar á pólsku og túlkun á borgarafundum og upplýsingafundum á pólsku. Settar hafi verið upp undirsíður á vef RÚV, RUV.is/audskilid með auðlesnum texta og RUV.is/polski með fréttar- og upplýsingamiðlun á pólsku.

Jafnframt hafi Ríkisútvarpið flutt fréttir og framleitt efni utan höfuðborgarsvæðisins með fastri starfsemi á Akureyri, Egilsstöðum, í Borgarnesi og á Ísafirði.

Greint var frá því að hlutfall kynjanna í dagskrá RÚV árið 2020, utan fréttar, hafi verið jafnt, 50% karlar og 50% konur. Hlutfall viðmælenda í fréttatímum og fréttatengdum þáttum hafi verið 63% karlar og 37% konur sem Ríkisútvarpið telji endurspeglar hlutfall kynjanna í valdastöðum í samfélaginu. Kynjahlutföll starfsmanna Ríkisútvarpsins árið 2020 hafi verið 42% konur og 58% karlar.

Loks kom fram að Ríkisútvarpið hafi uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í 5. gr. laga um Ríkisútvarpið um fjárhagslegan aðskilnað reksturs vegna fjölmiðlaþjónustu í almannabágu frá fjárreiðum annars reksturs á vegum Ríkisútvarpsins eða dótturfélaga þess. Stofnað hafi verið dótturfélagið RÚV sala ehf., fyrir aðra starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, í samræmi við lagaskyldu 1. mgr. 4. gr., og hafi starfsemi dótturfélagsins hafist 1. janúar 2020.

Athugasemd var gerð við það að sundurliðun kostnaðar við rekstur fjölmiðils í almannabágu og samkeppnisrekstur væri ekki lengur að finna í ársreikningi Ríkisútvarpsins ohf., heldur í rekstrarsamningi sem gerður hefði verið á milli móður- og dótturfélags Ríkisútvarpsins í júlí 2020. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu byggðust reikningsskil beggja félaga á þessum samningi en við gerð hans tók Ríkisútvarpið mið af athugasemdum í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019.⁷⁰ Í samningnum eru rekstrarliðir ítarlega skilgreindir sem og skipting þeirra milli félaganna.

Með vísan til skýringa Ríkisútvarpsins taldi Fjölmiðlanefnd ekki ástæðu til að kalla eftir frekari

70 Ríkisendurskoðun, *Ríkisútvarpið ohf., Rekstur og aðgreining rekstrarþátta* (Ríkisendurskoðun 2019).



Greint frá því að hlutfall kynjanna í dagskrá RÚV árið 2020, utan fréttar, hafi verið jafnt, 50% karlar og 50% konur. Hlutfall viðmælenda í fréttatímum og fréttatengdum þáttum hafi verið 63% karlar og 37% konur sem Ríkisútvarpið telji endurspeglar hlutfall kynjanna í valdastöðum í samfélaginu.

upplýsingum frá Ríkisútvarpinu að svo stöddu. Fjölmiðlanefnd taldi engu að síður tilefni til að vekja athygli samningsaðila; stjórnar Ríkisútvarpsins og ráðherra menningarmála, á því að upplýsingagjöf Ríkisútvarpsins væri ekki að öllu leyti í samræmi við ákvæði þjónustusamnings þeirra á milli.

Á það skal bent að Ríkisendurskoðun gerir engar athugasemdir við framangreint fyrirkomulag í skýrslu sem út kom í janúar 2023 og fjallar um eftirfylgni við athugasemdir Ríkisendurskoðunar frá 2019 við rekstur og aðgreiningu rekstrarþátta hjá Ríkisútvarpinu. Fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar að eftir stofnun dótturfélagsins RÚV sala ehf. hafi rekstrarliðir verið tilgreindir í rekstrarsamningi dags. 7. júlí 2020 milli RÚV ohf. og RÚV sölu ehf. og séu reikningsskil félaganna byggð á þessum samningi. Hafi RÚV þannig breytt uppgjörsaðferðum sínum í kjölfar stofnunar dótturfélagsins. Jafnframt sé tilgreint í rekstrarsamningi milli félaganna hvernig verðmati á rými milli dagskrárliða sé háttað fyrir auglýsingar og önnur viðskiptaboð, í samræmi við athugasemdir Ríkisendurskoðunar frá 2019. Hafi Ríkisútvarpið staðfest að reikningsskil félaganna séu gerð í samræmi við þetta.

Rekstrarárið 2021

Fjölmiðlanefnd afhenti stjórn Ríkisútvarpsins og ráðherra mat Fjölmiðlanefndar á almannapjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins fyrir árið 2021 þann 17. janúar 2023 en síðustu gögn frá Ríkisútvarpinu vegna matsins höfðu borist 21. desember 2022.

Þar komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannapjónustuhlutverk sitt á rekstrarárinu 2021 með því að framleiða og miðla vönduðu og fjölbreyttu efni fyrir alla aldurshópa til allra landsmanna.

Áfram hafi reynt á öryggis- og almannavarnahlutverk RÚV vegna heimsfaraldurs COVID-19 en einnig vegna eldgoss í Geldingadölum.



Frétta- og dagskrárefni hafi verið aðgengilegt í gegnum sjónvarp og útvarp, í línulegri og ólínulegri dagskrá, á vef og í appi fyrir snjalltæki. Fréttum hafi einnig verið miðlað á samfélagsmiðlum.

Fréttastofa RÚV hafi veitt viðtæka, almenna og hlutlæga fréttar- og fréttaskýringaþjónustu og haldi áfram að njóta mikils trausts á meðal landsmanna en samkvæmt könnunum MMR hafi 70% landsmanna borið mikið traust til fréttastofunnar í nóvember 2021. Mikilvægt sé að standa vörð um fréttastofu RÚV og gera faglegri og sjálfstæðri fréttamennsku áfram hátt undir höfði.

Gerð var athugasemd við fækkun stöðugilda á landsbyggðinni en í 6. gr. þjónustusamnings 2020-2023 kemur fram að miða eigi umfang þjónustu við landsbyggðina við umfang þjónustunnar árið 2019. Stöðugildi RÚV á landsbyggðinni árið 2019 voru 12,08 en 10,7 árið 2021. Mun stöðugildum á landsbyggðinni hafa fækkað um eitt frá fyrra ári vegna tekjufalls RÚV í kjölfar COVID-19 faraldursins. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu verður umfang starfsemi

á landsbyggðinni aukið árið 2023 með fyrirhuguðum ráðningum fréttamanna á Suður- og Vesturlandi.

Fram kom að þjónusta við heyrnarskerta hafi verið aukin til muna með táknmálstúlkun allra aðalfréttatíma sjónvarps á RÚV 2, sem og Krakkafrétta. Þá sé hægt að nálgast íslenskan skjátexta með nær öllu íslensku sjónvarpefni sem sýnt er í miðlum RÚV og kapp lagt á að hafa vef og öpp RÚV aðgengileg fyrir blint og sjónskert fólk. Jafnframt sé helstu fréttum er varði almannaheill miðlað með auðskildum texta sem henti fólki með þroskahömlun. Árið 2021 hafi táknmálstúlkun að auki verið send út með umræðum í aðdraganda kosninga, fundum Almannafráttanna og öðrum upplýsingafundum sem vörðuðu COVID-19.

Aðrar helstu niðurstöður vegna mats á almannapjónustuhlutverki RÚV 2021 voru eftirfarandi:

- Ríkisútvarpið gegndi áfram mikilvægu upplýsinga- og fræðsluhlutverki í kórónuveirufaraldrinum árið 2021 með miðlun upplýsinga, fréttu og fræðsluefnis af ýmsu tagi.
- Dreifing á sjónvarps- og hljóðvarpsefni Ríkisútvarpsins náði til 99,9% heimila á landinu um opið dreifikerfi.
- Ríkisútvarpið jók þjónustu við íbúa landsins sem hafa annað tungumál en íslensku á síðustu árum.
- Áhersla Ríkisútvarpsins á jafnréttismál skilaði árangri og jafnréttisáætlun var uppfærð í september 2021.
- Ríkisútvarpið fjallaði um ólík svið menningar, lista og íþróttu á Íslandi og erlendis og stuðlaði að félagslegri samheldni í íslensku samfélagi, í samræmi við lögbundið hlutverk sitt.
- Markmið Rásar 2 um að íslensk tónlist sé um helmingur allrar tónlistar á stöðinni náðist en hlutfall íslenskrar tónlistar árið 2021 var 60-65%. Hlutfall tónlistar með konum í aðalhlutverki fór úr 40% í rúm 45% árið 2021.
- 90,9% af efni í línulegri dagskrá RÚV og RÚV2 árið 2021 var evrópskt efni, að íslensku efni meðtöldu.
- RÚV keypti sjónvarpsþætti, kvikmyndir og heimildamyndir frá sjálfstæðum framleiðendum eða gerðist meðframleiðandi að slíku efni. RÚV varði til þess 12% af innheimtu útvarpsgjaldi, sem var í samræmi við tilskilið lágmark.
- RÚV sýndi þrjú ný, leikin, íslensk verk í sjónvarpi árið 2021 og hefur á undanförunum árum markvisst aukið framboð á leiknu, íslensku efni.
- Ríkisútvarpið kynnti margbreytileika mannlífs, lífsviðhorfa og lífsskilyrða í landinu með ýmsum hætti og veitti innsýn í líf samfélags hópa sem alla jafna eiga ekki sterka rödd í samfélagsumræðunni.
- Vinna við endurforritun nýs vefs RÚV hófst í lok árs 2021. Notendum RUV.is fjölgaði um 41% árið 2021 frá árinu áður og flettingum um tæp 15%.
- Nokkuð fleiri nálguðust fréttaeefni á RUV.is í gegnum samfélagsmiðla árið 2021 en árið áður og um 30% af allri umferð á vefnum kom þar í gegn, að langstærstum hluta frá Facebook. Hlutur símtækja í notkun RUV.is hélt áfram að aukast og komu tveir þriðju hlutar vefumferðar í gegnum slík tæki. Hlutfall hefðbundinna tölva stóð í stað en aukin notkun símtækja var á kostnað spjaldtölva.
- Ríkisútvarpið uppfyllti þær kröfur sem gerðar eru í 5. gr. laga um Ríkisútvarpið um fjárhagslegan aðskilnað reksturs vegna fjölmiðlaþjónustu í almannapágu frá fjárreiðum annars reksturs á vegum Ríkisútvarpsins eða dótturfélaga þess. Fram kom að afkoma Ríkisútvarpsins ohf. 2021 hafi reynst jákvæð og hagnaður 45 millj. kr. eftir skatt.
- Í athugasemdum Fjölmiðlanefndar var aftur á það bent að sundurliðun kostnaðar við rekstur fjölmiðils í almannapágu og samkeppnisrekstur væri ekki lengur að finna í ársreikningi Ríkisútvarpsins ohf., heldur í rekstrarsamningi sem gerður hefði verið á milli móður- og dótturfélags Ríkisútvarpsins í júlí 2020. Væru reikningsskil samstæðunnar fyrir árið 2021 og upplýsingagjöf til Fjölmiðlanefndar því ekki að öllu leyti í samræmi við þær kröfur sem gerðar væru í 15. gr. þjónustusamnings 2020-2023 um sundurliðun útgjalda einstakra liða og upplýsingagjöf þar að lútandi til nefndarinnar.

Að mati nefndarinnar er það í höndum samningsaðila sjálfra, þ.e. stjórnar Ríkisútvarpsins og ráðherra menningarmála, að mælast til þess að bætt verði úr upplýsingagjöf að þessu leyti, telji viðkomandi aðilar þörf á því. Eins og fram kemur í umfjöllun um árlegt mat Fjölmiðlanefndar á almannapjónustuhlutverki RÚV 2020 hér að framan gerir Ríkisendurskoðun engar athugasemdir við framangreint fyrirkomulag, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar sem út kom í janúar 2023 og fjallar um eftirfylgni við athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur og aðgreiningu rekstrarþátta hjá Ríkisútvarpinu 2019.⁷¹

▶ 16. GR. MAT Á NÝRRI ALMANNAÞJÓNUSTU Í ALMANNAÞÁGU

Ákvæði 16. gr. mælir fyrir um hvernig staðið skuli að mati áður en ákvörðun er tekin um nýja fjölmiðlaþjónustu Ríkisútvarpsins í almannapágu en greinin var nýmæli hér á landi þegar hún var lögfest. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. er Ríkisútvarpinu skylt að óska fyrirfram eftir heimild ráðherra fyrir nýrri þjónustu í

71 Ríkisendurskoðun: Ríkisútvarpið ohf: Rekstur og aðgreining rekstrarþátta. Eftirfylgni 2022, (Ríkisendurskoðun 2023).

almannaþágu, ef áætlað er að hún muni kosta meira en sem nemur 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Jafnframt er Ríkisútvarpinu skylt að óska eftir mati Fjölmiðlanefndar á þjónustunni.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið segir að nauðsynlegt sé að slíkt mat fari fram þegar umfang fjölmiðlaþjónustu Ríkisútvarpsins sé víkkað út, þ.e. þegar ráðgert sé að efna til nýrrar þjónustu sem sé í grundvallaratriðum ólík þeirri sem Ríkisútvarpið sinni þegar. Við gerð laga um Ríkisútvarpið hafi sú leið verið farin að miða umfang nýrrar þjónustu við hlutfall af innheimtu útvarpsgjaldi.⁷² Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að við matið skuli Fjölmiðlanefnd leggja mat á eftirfarandi atriði:

1. Í fyrsta lagi hvort þjónustan falli undir undantekningu 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins um stofnanir sem vinna í almannaþágu.
2. Í öðru lagi hvort þjónustan falli undir almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins skv. 3. gr.
3. Í þriðja lagi þarf að meta hina nýju þjónustu með tilliti til samkeppnissjónarmiða ef þess er óskað.

Ekki er mælt fyrir um sérfræðilegar úttektir nema eðli hinnar fyrirhuguðu þjónustu gefi tilefni til þess.

Ákvæði 16. gr. er byggt á leiðbeinandi reglum ESA frá 2009 um tilhögun ríkisstyrkja til útvarpsþjónustu í almannaþágu.⁷³ Markmið ákvæðisins er að koma í veg fyrir að ríkisrekinn fjölmiðill geti í krafti ríkisstyrks boðið nýja þjónustu, sem talin er raska samkeppnisstöðu annarra fjölmiðla að ráði en slíkt samræmist almennt ekki ríkisstyrkjareglum á EES-svæðinu.

Rekstrarfyrirkomulag fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu byggir jafnframt á bókun við Amsterdam-samning EB frá 1997, áður nefndri Amsterdam-bókun um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu.⁷⁴ Þar er fjallað um sérstöðu útvarpsþjónustu í almannaþágu og kveðið á um að fyrirkomulag slíkrar þjónustu standi í beinu sambandi við lýðræðislegar, félagslegar og menningarlegar þarfir hvers samfélags og jafnframt að þörf sé á að standa vörð um fjölbreytni fjölmiðla.

Því er slegið föstu í Amsterdam-bókuninni⁷⁵ að ríkjum sé heimilt að fjármagna fjölmiðla í almannaþágu, sem hafi almenna efnahagslega þýðingu, með álagningu sérstakra gjalda eða með skattfé. Í þessu felst undanþága frá grundvallarreglu samkeppnisreglna ESB um bann við ríkisaðstoð. Undanþágan er meðal annars háð þeim takmörkunum að ríkjum beri að skilgreina með nákvæmum hætti hvað felist í „fjölmiðlun í almannaþágu“ og reyna að koma í veg fyrir að fjármögnun með almannaþágu á tilteknum fjölmiðlum hafi mikil áhrif á starfsemi fjölmiðla sem eru í samkeppnisrekstri.

Nánar um mat á grundvelli 16. gr.

Hvað er ný fjölmiðlaþjónusta í almannaþágu?

Skilgreiningu á hugtakinu „ný fjölmiðlaþjónusta í almannaþágu“ er að finna í 2. mgr. 16. gr. laga um Ríkisútvarpið. Þar segir að ný fjölmiðlaþjónusta í almannaþágu sé sú þjónusta sem sé í grundvallaratriðum ólík þeirri þjónustu í almannaþágu sem Ríkisútvarpið veiti skv. 3. gr. Þar segir einnig að Fjölmiðlanefnd skuli meta fyrirhugaða þjónustu og hvort hún uppfylli lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir í íslensku samfélagi og gera tillögu til ráðherra um hvort hún skuli heimiluð. Miðlun efnis á nýjum dreifileiðum telst ekki til nýrrar þjónustu.

⁷² Alþt. 2012-2013, A-deild, þingskjal 197 – 194. mál.

⁷³ Eftirlitsstofnun EFTA, *Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting* nr. 2009/C 257/01.

⁷⁴ Amsterdam-bókun um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu (n. 7).

⁷⁵ Amsterdam-bókun um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu (n. 7).

Undanþáguheimild vegna nýrrar fjölmiðlaþjónustu í tilraunaskyni til 24 mánaða

Í 4. mgr. 16. gr. er að finna undanþáguheimild þar sem fram kemur að Ríkisútvarpinu sé heimilt, að undangenginni tilkynningu til Fjölmiðlanefndar, að setja á fót nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu í tilraunaskyni í allt að 24 mánuði. Heimilt er að hefja slíka þjónustu þegar liðnir eru 30 dagar frá tilkynningu til Fjölmiðlanefndar hafi nefndin ekki gert athugasemdir eða sett frekari skilyrði. Fyrirhuguð tilraunaþjónusta þarf að uppfylla tvö skilyrði:

- Í fyrsta lagi að skilyrði um að þjónustan sé ætluð afmörkuðum fjölda þátttakenda eða íbúum á tilteknu svæði.
- Í öðru lagi skilyrði um að reynslutíminn verði nýttur til að safna upplýsingum um hvort raunhæft sé að veita hina fyrirhuguðu þjónustu, sem og upplýsingum um ávinning af þjónustunni fyrir lýðræðislegar, menningarlegar eða samfélagslegar þarfir þess markhóps sem þjónustan er sniðin að.

Undanþága vegna sérstakra aðstæðna er varða almannaheill

Við sérstakar aðstæður er varða almannaheill er Ríkisútvarpinu heimilt að setja á fót nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu til þess að uppfylla sérstök lýðræðisleg, menningarleg og samfélagsleg markmið án þess að fram fari mat á henni. Þetta kemur fram í 5. mgr. 16. gr. Þó skal tilkynna ráðherra og Fjölmiðlanefnd um þjónustu við sérstakar aðstæður samkvæmt þessari grein áður en hún hefst.

Athugasemdir hagsmunaaðila og almennings

Málsmeðferð samkvæmt 16. gr. á að vera með þeim hætti að hagsmunaaðilum og almenningi gefist þriggja vikna frestur til að koma athugasemdum sínum á framfæri við Fjölmiðlanefnd, sbr. 3. mgr. 16. gr. Ef hagsmunaaðili óskar eftir því sérstaklega skal Fjölmiðlanefnd leita álits óháðs sérfræðings í samkeppnismálum sem metur þjónustuna með tilliti til samkeppnissjónarmiða. Við mat á hinni lýðræðislegu, menningarlegu og samfélagslegu þýðingu þjónustunnar getur Fjölmiðlanefnd jafnframt leitað álits óháðs sérfræðings í þeim efnum. Ríkisútvarpið skal bera kostnað af mati óháðra sérfræðinga, að fengnu samþykki þess.

Tímamörk

Samkvæmt 6. mgr. 16. gr. skal ráðherra kynna ákvörðun sína sem byggð er á tillögu Fjölmiðlanefndar innan 12 vikna frá því að ósk Ríkisútvarpsins berst. Engin tímamörk eru í lögum varðandi það hvenær Fjölmiðlanefnd ber að skila tillögum sínum til ráðherra.

Reglugerð um nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu

Nánar skal kveðið á um mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu í reglugerð sem ráðherra setur að tillögu Fjölmiðlanefndar. Þetta kemur fram í 7. mgr. 16. gr. Reglugerð á grundvelli ákvæðisins hafði ekki verið sett þegar skýrsla þessi var rituð.

Hverjum er heimilt að óska eftir mati á nýrri almannapjónustu?

Ríkisútvarpið óskar eftir heimild ráðherra fyrir nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu ef áætlað er að hún muni kosta meira en 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Jafnframt skal Ríkisútvarpið óska eftir mati Fjölmiðlanefndar á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

Samkvæmt 16. gr. hefur Ríkisútvarpið frumkvæði að því að óska eftir mati á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu ef áætlað er að hún kosti meira en sem nemur 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Fjölmiðlanefnd er ekki ætlað að kanna hvort ný fjölmiðlaþjónusta í almannapágu skuli undirgangast mat nefndarinnar að eigin frumkvæði, heldur fer matið eingöngu fram að undangenginni beiðni frá Ríkisútvarpinu. Er það fyrirkomulag í samræmi við fyrirkomulagið á hinum Norðurlöndunum, þar sem mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu fer almennt ekki fram að frumkvæði norrænu fjölmiðlanefndanna.

Í Noregi hefur norsk almannapjónustumiðillinn NRK frumkvæði að því að leggja fram beiðni um mat á nýrri almannapjónustu við norsku fjölmiðlanefndina, Medietilsynet, sem óskar eftir athugasemdum hagsmunaaðila í kjölfarið.

Í Svíþjóð geta bæði hagsmunaaðilar og almannaþjónustumiðlarnir þrír, SVT, SR og UR lagt fram beiðni um mat á nýrri almannaþjónustu við sænsku fjölmiðlanefndina, Myndigheten för press, radio och tv. Fer matið þá fram að undangenginni umsögn frá hagsmunaaðilum (hafi þeir ekki lagt beiðnina fram) og sænsku Fjarskiptastofunni.

Framkvæmd kostnaðargreiningar

Ljóst er að þegar óskað er eftir mati á nýrri þjónustu á grundvelli 16. gr. þarf Fjölmiðlanefnd að kostnaðargreina alla nýja þjónustu til að kanna hvort hún kosti meira en sem nemur 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Ekki liggur fyrir hvort og hvernig tryggja megi að sá kostnaður sem Ríkisútvarpið áætla vegna nýrrar þjónustu í almannaþágu geti talist raunhæfur. Ljóst er að mat á nýrri almannaþjónustu er viðamikil og sérhæft og tekur bæði til innihalds- og kostnaðargreiningar.

Ríkisútvarpið hefur ekki óskað eftir mati Fjölmiðlanefndar

Frá því að lög um Ríkisútvarpið tóku gildi árið 2013 hefur Ríkisútvarpið ekki óskað eftir mati Fjölmiðlanefndar vegna nýrrar fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu á grundvelli 1. mgr. 16. gr. laganna.

Ríkisútvarpinu er einungis skylt að óska eftir heimild ráðherra fyrir nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu, og mati Fjölmiðlanefndar skv. 16. gr. ef áætlað er að þjónustan kosti meira en sem nemur 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Innheimt útvarpsgjald sem kom í hlut Ríkisútvarpsins árið 2021 var að fjárhæð 4.446 milljón kr. Ný fjölmiðlaþjónusta í almannaþágu hefði því þurft að kosta meira en 10% af þeirri upphæð, eða meira en 444,6 milljónir kr. árið 2021 til að Ríkisútvarpinu bæri að óska eftir heimild ráðherra og mati Fjölmiðlanefndar á grundvelli 16. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Þá kemur fram í 5. mgr. 16. gr. að miðlun efnis á nýjum dreifileiðum teljist ekki til nýrrar þjónustu. Er það í samræmi við skilgreiningu hugtaksins „ný fjölmiðlaþjónusta“ í nágrannaríkjum Íslands.

Yfirlit yfir framkvæmd mats á hinum Norðurlöndunum

Systurstofnanir Fjölmiðlanefndar í Noregi, Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi hafa lögbundið hlutverk við mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu. Fjallað er nánar um hlutverk stofnananna í nýrri skýrslu sænskra stjórnvalda um mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu á netinu sem gefin var út í febrúar 2022.⁷⁶ Eftirfarandi upplýsingar eru m.a. byggðar á þeirri skýrslu.

Noregur

Norska fjölmiðlanefndin (n. Medietilsynet) hefur frá árinu 2019 haft það hlutverk að leggja mat á það hvort ný fjölmiðlaþjónusta NRK í almannaþágu skuli heimilud en fram til 2019 var ákvörðun tekin á grundvelli tillögu frá norsku fjölmiðlanefndinni til stjórnvalda. Norska fjölmiðlanefndin fékk tvö slík mál til meðferðar, 2011 og 2013.

Danmörk

Samkvæmt skýrslunni hefur danska fjölmiðlanefndin (d. Radio- og tv-nævnet) það hlutverk að leggja mat á það hvort ný fjölmiðlaþjónusta í almannaþágu á vegum DR eða svæðisbundinna stöðva TV2 skuli heimilud. Reglur um þetta voru útfærðar í reglugerð árið 2011. Ekkert mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu hafði farið fram í Danmörku í nóvember 2021.

Finnland

Í Finnlandi fer mat á nýrri fjölmiðlun í almannaþjónustu fram ef þjónustan eða virknin hefur verulega þýðingu og áhrif á heildarframboð fjölmiðla á markaði, varir lengi eða kostnaður við hana er mikill. Mat skal fara fram að undangenginni tilkynningu frá almannaþjónustufjölmiðlinum Yle en getur líka farið fram ef þriðji aðili krefst þess eða að frumkvæði „Förvaltningsrådet“, stjórnsýslustofnunar sem Yle heyrir undir og skipað er af finnska þinginu en stofnunin skipar meðal annars stjórn og stjórnarformann Yle. Við matið skal leita umsagnar frá samkeppnisyrðingum, neytendastofu og helstu hagsmunaaðilum á markaði. Einnig er

⁷⁶ Statens offentliga utredningar, *Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning* (Kulturdepartementet 2022) 48-52.

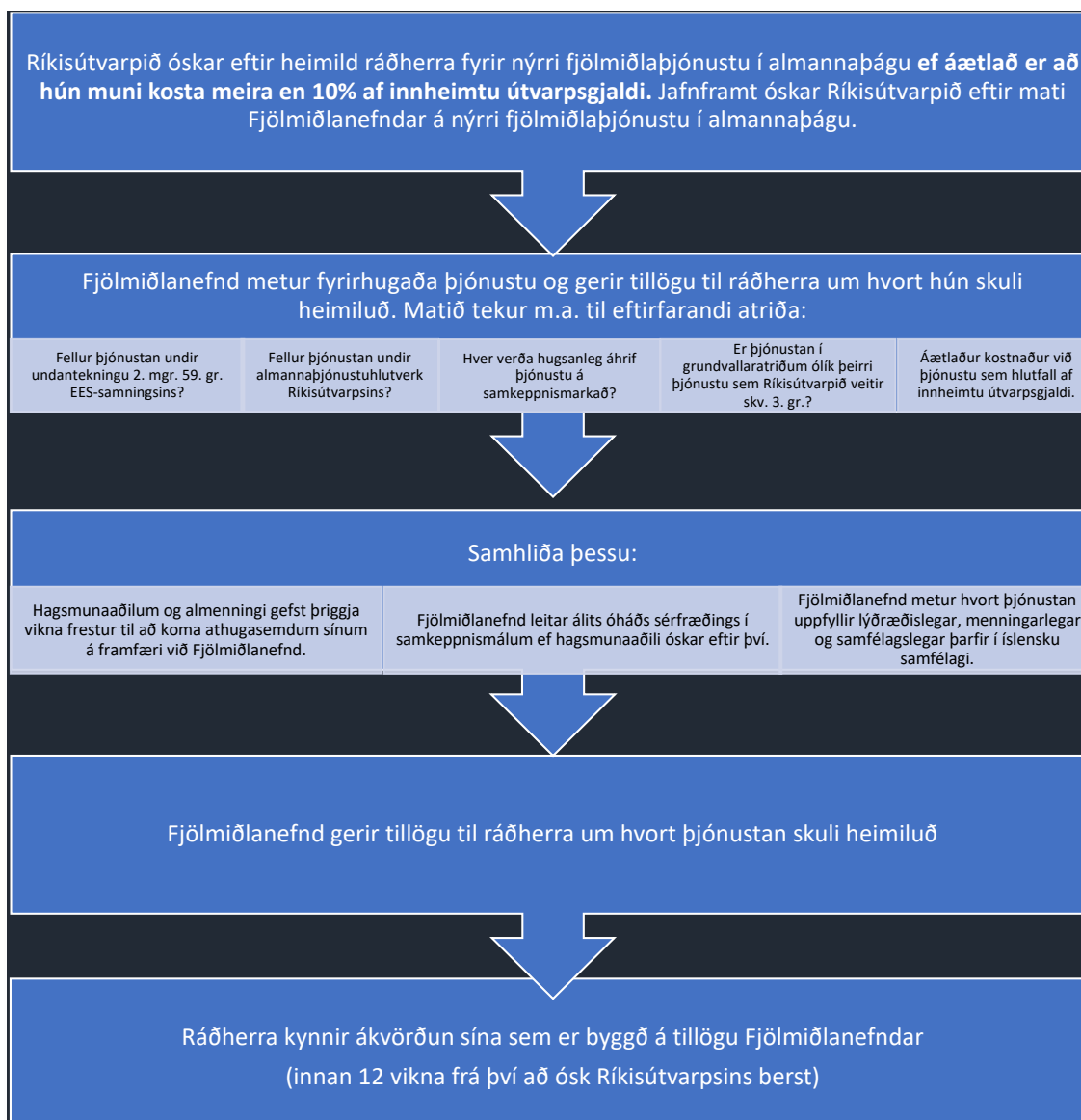
heimilt að leita umsagnar frá öðrum aðilum. Mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu hefur farið fram fjórum sinnum í Finnlandi.

Svíþjóð

Reglur um mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu tóku gildi í Svíþjóð árið 2010. Sænska fjölmiðlanefndin (s. Myndigheten för press, radio och tv) hefur með höndum mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu SR, SVT og UR í almannabágu. Ekki þarf að tilkynna nýja þjónustu til nefndarinnar ef þjónustunni er ekki ætlað að standa lengur en í 12 mánuði og ef þjónustan er ætluð afmörkuðum fjölda fólks eða íbúum á tilteknu svæði, eða ef markmiðið með þjónustunni er að öðlast reynslu og þekkingu á notkun nýrrar tækni eða annarrar nýsköpunar í þjónustu. Ekkert mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu hafði farið fram í Svíþjóð í janúar 2022.

Sænska fjölmiðlanefndin birti árið 2015 eftirfarandi viðmið vegna skilgreiningar á hugtakinu ný fjölmiðlaþjónustu í almannabágu:

Það telst ný fjölmiðlaþjónusta þegar um er að ræða rás sem ber eigið nafn. Rás sem hefur að geyma efni af öðrum rásum telst vera ný fjölmiðlaþjónusta ef hún ber annað nafn og henni er miðlað með þeim hætti að hún geti talist vera sérstök rás. Að miðla efnisinnihaldi á rás sem þegar er fyrir hendi en t.d. í betri myndgæðum eða með þeim möguleika að aðskilja hljóð frá mynd telst ekki til nýrrar fjölmiðlaþjónustu. Ekki þarf heldur að óska eftir mati á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu ef nýbreytnin felst í því að kjarnastarfsemi fjölmiðilsins sé miðlað eftir nýjum miðlunarleiðum.⁷⁷



Mynd 8: Mat á nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu skv. 16. gr. laga um Ríkisútvarpið

77 Myndigheten för radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst* (2015) 137-138.

Fjölmiðlaþjónustu í almannabágu sem veitt var við gildistöku laga um Ríkisútvarpið 2013

Í II. bráðabirgðaákvæði með lögum um Ríkisútvarpið kemur fram að ekki þurfi að meta þá fjölmiðlaþjónustu í almannabágu sem Ríkisútvarpið veitti þegar við gildistöku laganna árið 2013. Samkvæmt ákvæðinu átti Ríkisútvarpið að afhenda Fjölmiðlanefnd tæmandi lista yfir alla þá fjölmiðlaþjónustu í almannabágu sem það veitti við gildistöku laganna innan þriggja mánaða frá gildistöku þeirra. Ríkisútvarpið afhenti Fjölmiðlanefnd lista yfir veitta fjölmiðlaþjónustu í almannabágu þann 21. júní 2013 eða innan fyrrgreindra tímamarka og staðfesti með bréfi dags. 31. júlí sama ár að sú þjónusta sem tilgreind væri í listanum hefði verið veitt við gildistöku laga um Ríkisútvarpið 22. mars 2013.

Nújungar í almannaðjónustu Ríkisútvarpsins

Aukarásin RÚV 2

Í skýringum við 16. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið segir að ný fjölmiðlaþjónusta í almannabágu geti t.d. verið ný rás sem væri m.a. notuð til að sýna efni frá íþróttaviðburðum. Aukarásin RÚV 2 (RÚV Íþróttir) hefur meðal annars verið notuð til að senda út ýmsa innlenda og erlenda íþróttaviðburði í beinni útsendingu. Samkvæmt lista yfir fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, sem Ríkisútvarpið veitti við gildistöku laga um Ríkisútvarpið, var RÚV 2 tekin í notkun fyrir gildistöku laganna.

Árið 2013 barst Fjölmiðlanefnd fyrirspurn um það hvort RÚV 2 hefði verið tilkynnt til Fjölmiðlanefndar á grundvelli 16. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í fyrirspurninni var vísað til texta á vef Ríkisútvarpsins www.ruv.is í apríl 2013 þar sem sagði að íþróttarás RÚV hafi verið „tekin í notkun“ í þeim mánuði eða eftir gildistöku laga um Ríkisútvarpið. Þann 3. september 2013 beindi Fjölmiðlanefnd fyrirspurn til Ríkisútvarpsins um upphaf starfsemi RÚV 2. Í svari þáverandi útvarpsstjóra, Páls Magnússonar, kom fram að útsendingar á aukarás hafi hafist í byrjun árs 2012, með sýningum frá EM í handbolta karla. Þeim hafi svo verið haldið áfram sumarið 2012, með sýningum frá EM í fótbolta karla, Ólympíuleikum og Ólympíumóti fatlaðra. Í hvert sinn sem stórmót eða úrslitakeppni hafi farið fram hafi aukarásin verið kynnt sérstaklega. Dagskrárframboð aukarásarinnar miði að því að veita á henni þjónustu sem í grundvallaratriðum sé sú sama og Ríkisútvarpið veiti á grundvelli 3. gr. þeirra laga sem um starfsemi þess gildi.

Á fundi Fjölmiðlanefndar 27. september 2013 voru framangreind svör Ríkisútvarpsins kynnt fyrir nefndinni. Ekki var talin þörf á frekari upplýsingum eða skýringum frá Ríkisútvarpinu.

Vefur RÚV

Samkvæmt lista yfir fjölmiðlaþjónustu í almannabágu sem Ríkisútvarpið veitti við gildistöku laga um Ríkisútvarpið var vefur RÚV tekinn í notkun fyrir gildistöku laganna. Á listanum var vísað til þjónustu RÚV á stafrænum miðlum, þar á meðal RUV.is, m.RUV.is (snjallsímavefs RÚV), **Sarpsins** (miðlun útvarps- og sjónvarpsefnis og sérstaklega framleidds margmiðlunarefnis fyrir tölvur, snjalltæki og aðra nettengda nýmiðla), **Hlaðvarpsins** (aðgengis að heilum þáttum úr útvarpi og sjónvarpi til niðurhals), **samfélagsmiðla** (gagnvirkra samskipta við almenning um samfélagsmiðla á borð við Facebook, Twitter, Instagram, Tout o.fl., einkum í tengslum við efnisframboð RÚV í ljósvaka og sem þjónustugátt), **Textavarpisins, samtímaútsendingar hljóðvarps- og sjónvarpsrása RÚV, þjónustu við börn og ungmenni** o.fl.

Vefur Ríkisútvarpsins, RUV.is, var endurhannaður frá grunni í lok árs 2014 og fór ný útgáfa hans í loftið 3. mars 2015. Var það í samræmi við aukna áherslu RÚV á nýmiðlun og samfélagsmiðlun, samkvæmt upplýsingum í ársskýrslu Ríkisútvarpsins 2015.

Árið 2020 var forsíða vefsins endurhönnuð með það í huga að bæta upplifun þeirra sem nota vefinn í farsíma, auk þess sem markmiðið var að hún endurspeglaði betur en áður það efni sem framleitt er í öllum deildum Ríkisútvarpsins. Engar breytingar voru gerðar á efnisinnihaldi vefsins við það tækifæri.

Nýr vefur RÚV fór svo í loftið í desember 2022 en vefurinn var hannaður frá grunni til að fullnægja þörfum nýrra tíma. Á nýja vefnum er nýtt innskráningarkerfi sem gefur kost á samhliða innskráningu í smáforriti (appi). Gert er ráð fyrir því að með innleiðingu innskráningarkerfis gefist tækifæri til að horfa á allt efni RÚV hvar sem er í Evrópu, þar með talið það efni sem fram að því hefur eingöngu verið í boði á Íslandi sökum réttindamála.

RÚV APP

Á rekstrarárinu 1. september 2013–31. ágúst 2014 var ákveðið að hanna og smíða smáforrit (app) fyrir snjallsíma og spjaldtölvur til að auðvelda almenningi aðgengi að dagskrárefni í Sarpi RÚV. Með RÚV appinu eða „Sarpappinu“ eins og það var kallað í fyrstu, var fólki gert kleift að horfa og hlusta á beina útsendingu allra miðla RÚV og nálgast sjónvarps- og útvarpsfni eftir pöntun í gegnum snjalltæki, þar á meðal barnafni í Krakkasarpinum. Smáforrit (öpp) RÚV voru í stöðugri þróun árið 2020 og ráðist var í stóra uppfærslu á iOS appi RÚV, sem gekk í stuttu máli út á að aukið var við margs konar þjónustu sem notendur höfðu kallað eftir, auk þess sem hönnun og forritun á öppum fyrir ólíka miðla er nú einfaldari en áður.

RÚV vefspilari (Sarpurinn)

Nýr vefspilari, sem kallaðist *Sarpurinn*, á RÚV.is var hannaður frá grunni og tekinn í notkun í lok 2014. Árið 2020 var vefspilaranum skipt út og um leið voru spilarar útvarps og sjónvarps endurskrifaðir frá grunni. Er nú svokallaður LUDO-spilari frá norska almannaþjónustumiðlinum NRK notaður á vef RÚV. Fram kemur í greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmíðlanefndar fyrir árið 2020 að þar hafi systurstöðvar Ríkisútvarpsins á Norðurlöndum sýnt enn og aftur hversu reiðubúnað þær séu að miðla tækni og þekkingu til RÚV. Nýir spilarar hafi meðal annars verið hannaðir með strangari aðgengiskröfum en fyrri spilarar og hafi þeir reynst vel.

KrakkaRÚV

Árið 2015 var þjónustan KrakkaRÚV kynnt til sögunnar á vefslóðinni Krakkaruv.is. Um var að ræða nýja miðlunarleið fyrir barnafni Ríkisútvarpsins á vef en KrakkaRÚV er jafnframt yfirheiti yfir alla þjónustu RÚV við börn, hvort sem er í sjónvarpi, útvarpi eða á vefnum. Þjónustan var fest í sessi með þjónustusamningi Ríkisútvarpsins við mennta- og menningarmálaráðherra 2016–2019. KrakkaRÚV er einnig aðgengilegt í sérstöku KrakkaRÚV appi.

UngRÚV

Stofnað var til þjónustunnar UngRÚV 31. október 2018 en um er að ræða þjónustu fyrir ungmenni í 8., 9. og 10. bekk grunnskóla. UngRÚV er samstarfsverkefni RÚV og skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar. UngRÚV starfrækir ungmennaráð sem sér um hugmyndavinnu, framleiðslu og aðrar dagskrártengdar ákvarðanir. Hluti af starfi UngRÚV felst í skólaheimsóknum 10. bekkinga, auk þess sem haldin hafa verið sumarnámskeið í dagskrárgerð fyrir unglinga á RÚV, í samstarfi við Vinnuskóla Reykjavíkur.

RÚV Núll

RÚV Núll er þjónusta fyrir fólk á aldrinum 16–29 ára og hóf göngu sína árið 2018. Dagskrárgerð er að miklu leyti í höndum dagskrárgerðarfólks á aldrinum 16–29 ára. Áhersla er lögð á að framleiða efni, þar sem vefur og samfélagsmiðlar eru helstu miðlunarleiðir.

MenntaRÚV

Á vefsvæðinu MenntaRÚV má nálgast fræðandi dagskrárefni RÚV fyrir aldurshópana 6–12 ára, 13–16 ára og 16 ára og eldri. Vefsvæðið er samstarfsverkefni Menntastofnunar, mennta- og menningarmálaráðuneytis og RÚV og var fest í sessi með þjónustusamningi Ríkisútvarpsins við mennta- og menningarmálaráðherra 1. janúar 2020 – 31. desember 2023. Árið 2020 var þróun nýs vefspilara flýtt og þjónustan gerð aðgengileg fyrr en til hafði staðið eftir að skýr ósk kom frá menntamálayfirvöldum í mars 2020 um að RÚV tæki að sér veigamikil hlutverk til að mæta þeim fjölda grunnskólanemenda sem sendir höfðu verið heim úr skólum af sóttvarnarástæðum í tengslum við heimsfaraldur COVID-19.

Miðlun efnis RÚV á samfélagsmiðlum

Í 3. gr. samnings mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmíðlaþjónustu í almannaþágu 2020–2023 er kveðið á um að Ríkisútvarpið skuli miðla fréttum í útvarpi og sjónvarpi, á vef og á samfélagsmiðlum. Árið 2021 sá fréttastofa RÚV um Facebook, Twitter og Instagram-reikninga fréttastofunnar, þar sem athygli var vakin á helstu fréttamálum líðandi stundar. Árið 2022 miðlaði fréttastofan einnig fréttum og fréttaskýringum á TikTok.

Tilgangur samfélagsmiðlareikninga RÚV er fyrst og fremst að vekja athygli á fréttum og öðru efni sem er að finna á hefðbundnum miðlum RÚV og setja fréttir líðandi stundar í samhengi fyrir yngri aldurshópa á myndrænan og aðgengilegan máta. Sú þróun hefur orðið á heimsvísu að sífelld fleiri nálgast fréttir í gegnum veraldarvefinn og samfélagsmiðla á netinu. Samkvæmt könnun Fjölmiðlanefndar vorið 2021 nálgast flestir landsmenn fréttir á fréttamiðlum á netinu (86,4%) en næstflestir, eða tveir af hverjum þremur landsmönnum, nálgast fréttir í gegnum samfélagsmiðla. Ljóst er að almannaþjónustumiðill þarf, eins og aðrir fjölmiðlar, að bregðast við erlendra samkeppni og nútímakröfum að þessu leyti.

RÚV stjórnur

Appið RÚV stjórnur var gert aðgengilegt í byrjun árs 2023 og mun vera hugsað sem vettvangur þar sem almenningur getur sagt sína skoðun í tengslum við ýmsa viðburði með því að greiða atkvæði. Einnig verður appið notað til að kanna ánægju með einstaka dagskrárliði og ýmislegt fleira, samkvæmt upplýsingum á Google Play Store.

Þar sem Ríkisútvarpið hefur ekki óskað eftir mati Fjölmiðlanefndar á grundvelli 16. gr. hefur nefndin ekki tekið afstöðu til þess hvort framangreindar tæknilausnir og þjónusta á vegum Ríkisútvarpsins teljist ný fjölmiðlaþjónusta í almannabágu.

Eins og fram hefur komið er Ríkisútvarpinu ekki skylt að óska eftir mati á nýrri almannaðjónustu skv. 16. gr. fyrir en tilteknum kostnaðarþróskuldi hefur verið náð. Virkjast sú skylda Ríkisútvarpsins eingöngu ef hin nýja þjónusta kostar meira en 10% af innheimtu útvarpsgjaldi. Af því leiðir að kostnaður við hina nýju fjölmiðlaþjónustu þarf að vera umtalsverður til að mat á grundvelli 16. gr. þurfi að fara fram.

► 17. GR. STJÓRNVALDSSEKTIR

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. leggur Fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið sé brotið gegn ákvæði 7. gr. um viðskiptaboð. Sektor geta numið allt að 10 millj. kr. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna Ríkisútvarpsins af broti þegar það á við. Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á beitingu sekta. Í slíku tilviki er Fjölmiðlanefnd heimilt að ljúka málsmeðferð með útgáfu álits sem birt er á heimasíðu hennar.

Fjölmiðlanefnd lagði stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið í tíu málum 2013–2022 en engin sekt hafði verið lögð á Ríkisútvarpið árið 2023, þegar skýrsla þessi var rituð. Hæsta sektarfjárhæðin var 1.500.000 kr. árið 2022 vegna kostunar á þáttunum Tónaflóð sumrin 2020 og 2021. Meðalupphæð stjórnvaldssekta á þessu tæplega tíu ára tímabili var 780.000 kr.



Fjölmiðlanefnd lagði stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið í tíu málum 2013-2022. Hæsta sektarfjárhæðin var 1.500.000 kr. árið 2022 vegna kostunar á þáttunum Tónaflóð.

Tafla 9: Stjórnvaldssektir vegna brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið á tímabilinu 2013-2022

Ákvörðun nr.	Stjórnvaldssekt kr.
1 2/2016	250.000
2 4/2016	250.000
3 7/2016	500.000
4 3/2017	600.000
5 7/2018	1.000.000
6 1/2019	1.000.000
7 1/2020	1.200.000
8 1/2021	1.000.000
9 5/2021	500.000
10 4/2022	1.500.000
Samtals	7.800.000

Mynd 9: Fjárhæð stjórnvaldssekta sem lagðar voru á Ríkisútvarpið ohf. á tímabilinu 2013-2022

Stjórnvaldssektir lagðar á Ríkisútvarpið ohf. 2013 - 2022, kr.





VI. hluti. Ýmis ákvæði

► 18. GR. ÖNNUR LÖG OG UPPLÝSINGARÉTTUR ALMENNINGS

Í 18. gr. er fjallað um önnur lög sem um Ríkisútvarpið gilda og upplýsingarétt almennings. Í 1. mgr. 18. gr. kemur fram að um Ríkisútvarpið gildi einnig lög um hlutafélög nr. 2/1995, með síðari breytingum, og lög um fjölmiðla nr. 38/2011, að 16. og 52. gr. undanskildum.

Breytingar voru gerðar á 2. mgr. 18. gr. í apríl 2021. Fyrir það fyrsta var fyrirsögn ákvæðisins breytt úr „Lög um hlutafélög o.fl.“ í „Önnur lög og upplýsingaréttur almennings“.

Í annan stað voru gerðar þær breytingar á 2. mgr. 18. gr. að almenn tilvísun í upplýsingalög var fjarlægð og nýju ákvæði 2. mgr. 18. gr. bætt við. Í lögum um Ríkisútvarpið, sem samþykkt voru 20. mars 2013, hafði 2. mgr. 18. gr. upphaflega hljóðað svo: *Upplýsingalög nr. 50/1996 gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins*. Með lögum nr. 72/2019, um breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012, var vísun í eldri upplýsingalög fjarlægð og hljóðaði 2. mgr. 18. gr. þá svo: „*Upplýsingalög gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins*“.⁷⁸ Í apríl 2021 voru svo þær breytingar gerðar á 2. mgr. 18. gr. að hin almenna tilvísun í upplýsingalög var tekin út og eftirfarandi ákvæði bætt við:

Þegar takmarkanir á upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum eiga ekki við er skylt að veita upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða starfsmenn Ríkisútvarpsins:

- a. nöfn og starfsbeiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn,*
- b. nöfn starfsmanna og starfsvið,*
- c. fóst launakjör annarra starfsmanna en ædstu stjórnenda,*
- d. launakjör ædstu stjórnenda, og*
- e. áherslur og kröfur um árangur í starfi ædstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra.*

Þá bættust við tvær nýjar málsgreinar í 3. mgr. og 4. mgr. 18. gr., um heimild til að afhenda upplýsingar um viðurlög sem ædstu stjórnendur hafa sætt fjögur undangengin ár. Málsgreinarnar eru samhljóða ákvæðum 3. og 5. mgr. 7. gr. í upplýsingalögum.

Markmiðið með framangreindum breytingum á 2. mgr. 18. gr. árið 2021 var að skýra lagaumhverfi Ríkisútvarpsins varðandi upplýsingarétt almennings. Tilefni lagabreytinganna var *bréf umboðsmanns Alþingis*

⁷⁸ Til skýringar skal þess getið að þegar frumvarp til laga um Ríkisútvarpið var lagt fram í fyrsta sinn, á 140. löggjafarþingi 2011-2012, voru í gildi upplýsingalög nr. 50/1996. Frumvarpið náði ekki fram að ganga á 140. löggjafarþingi og var því endurflutt á 141. löggjafarþingi með óbreyttu ákvæði um upplýsingalögin frá 1996. Á sama löggjafarþingi var lagt fram og samþykkt frumvarp til nýrra upplýsingalaga, sem samþykkt var 21. desember 2012 og tók gildi 1. janúar 2013, án þess þó að gerðar væru breytingar á frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið til samræmis við nýju upplýsingalögin, fyrr en með lögum nr. 72/2019, um breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012.

til þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019, vegna kvörtunar til embættisins yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 856/2019 frá 4. desember 2019. Í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafði verið staðfest ákvörðun Ríkisútvarpsins ohf. um að synja beiðni kvartanda um aðgang að upplýsingum um umsækjendur um starf útvarpsstjóra hjá félaginu árið 2019.

Eins og komið hefur verið inn á, í umfjöllun um 11. gr. framar í skýrslu þessari, hafði reynt á ákvæði 18. gr. árið 2019 þegar staða útvarpsstjóra var auglýst og blaðamaður Vísis óskaði eftir því að fá lista yfir umsækjendur afhentan, með vísan í upplýsingalög nr. 140/2012, sbr. þágildandi 2. mgr. 18. gr. laga um Ríkisútvarpið þess efnis að upplýsingalög giltu um starfsemi Ríkisútvarpsins. Í frétt á vef RÚV 27. nóvember 2019 hafði komið fram að listi umsækjenda um stöðu útvarpsstjóra yrði ekki birtur.

Ríkisútvarpið synjaði beiðni blaðamannsins og var sú ákvörðun kærð til Úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Með úrskurði sínum 4. desember 2019 (nr. 856/2019) komst Úrskurðarnefnd um upplýsingamál að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpinu hefði verið heimilt að synja beiðni blaðamanns um aðgang að upplýsingum um umsækjendur í starf útvarpsstjóra hjá félaginu.⁷⁹

Niðurstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál

Í úrskurði nefndarinnar var í fyrsta lagi lagt til grundvallar að í ákvæði 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, sem fjallar um aðgang að upplýsingum um málefni starfsmanna, felist sérregla sem taki einungis til upplýsinga um starfsmenn stjórnvalda en ekki upplýsinga um starfsmenn lögaðila sem falli undir lögin. Í öðru lagi var lagt til grundvallar að sérregla 4. mgr. 7. gr. upplýsingalaga gildi um starfsmenn slíkra lögaðila en þar væri hins vegar ekki kveðið á um skyldu til að veita aðgang að þeim upplýsingum sem óskað hefði verið eftir. Í þriðja lagi var lagt til grundvallar að ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga um Ríkisútvarpið fæli einungis í sér áréttingu á því að upplýsingalög giltu um starfsemi félagsins en ekki sérreglu um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um félagið. Með hliðsjón af orðalagi 2. mgr. 18. gr. laganna og athugasemdum við ákvæðið taldi nefndin að „ekki [yrði] séð að Alþingi [hefði] tekið neina afstöðu til þess hvort aðrar reglur ættu að gilda um aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf hjá RÚV ohf. [...], en þær sem settar höfðu verið um lögaðila í opinberri eigu samkvæmt 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 [...]“.

Málið vakti meðal annars athygli þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, sem mun hafa ritað stjórn RÚV bréf og óskað skýringa á því hvers vegna ekki ætti að birta nöfn umsækjenda um starf útvarpsstjóra. Kom þetta fram í óundirbúnum fyrirspurnum á Alþingi 2. desember 2019.

Niðurstaða umboðsmanns Alþingis

Umræddur blaðamaður beindi kvörtun, þann 6. desember 2019, til umboðsmanns Alþingis yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Kvörtunin beindist einkum að túlkun nefndarinnar á 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og 2. mgr. 18. gr. laga um Ríkisútvarpið. Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var sú að ekki væru forsendur til að fullyrða að úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli. Málinu lauk með bréfi umboðsmanns til mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 20. febrúar 2020, þar sem vakin var athygli á atriðum er lúta að gildissviði upplýsingalaga gagnvart Ríkisútvarpinu.⁸⁰ Bréfið var tilefni þeirra breytinga sem gerðar voru á 18. gr. laga um Ríkisútvarpið í apríl 2021.

Upplýsingaréttur almennings styrktur með lagabreytingu 2021

Á 151. löggjafarþingi 2020–2021 var lagt fram frumvarp til laga nr. 34/2021 um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið (upplýsingaréttur almennings). Frumvarpið fól í sér framangreindar breytingar á 18. gr. sem urðu að lögum 29. apríl 2021. Í skýringum við greinar frumvarpsins segir að með tillögðum breytingum á 18. gr. laganna sé þeim vafa eytt að ætlunin með lögum um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 hafi verið að hverfa frá upphaflegri stefnumörkun um aðgang almennings að upplýsingum um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Sambærileg ákvæði og finna megi í 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga eigi að ná yfir starfsmenn Ríkisútvarpsins.

⁷⁹ Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 856/2019, 4. desember 2019.

⁸⁰ Bréf umboðsmanns Alþingis til mennta- og menningarmálaráðherra um aðgang að gögnum og upplýsingum, 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019.

Þessi ákvörðun löggjafans um upplýsingarétt almennings, meðal annars vegna upplýsinga um nöfn umsækjenda um störf hjá ríkinu, byggir á sjónarmiðum um jafnræði, aðhald og eigi að auka traust á meðferð þessara mála. Breytingin feli í sér að upplýsingaréttur almennings um málefni starfsmanna Ríkisútvarpsins verði sambærilegur og gagnvart stjórnvöldum. Ríkisútvarpinu verði því, þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum eigi ekki við, skylt að veita upplýsingar um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur sé liðinn, föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, launakjör æðstu stjórnenda, og áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram komi í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra. Gert sé ráð fyrir að úrskurðarnefnd um upplýsingamál geti fjallað um túlkun á ákvæði 18. gr. Einnig megi telja að lögskýringar sem eigi við 7. gr. upplýsingalaga eigi líka við um túlkun á 18. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu.

► 19. GR. GILDISTAKA

Ákvæði 19. gr. fjallar um gildistöku laganna. Kemur þar fram í 1. mgr. að lögin öðlist þegar gildi. Þó öðlist 4. mgr. 7. gr. og 1. og 2. mgr. 14. gr. gildi 1. janúar 2016 og 4. gr. öðlist gildi 1. janúar 2018.

Eins og rakið er í umfjöllun um 4. gr., um stofnun dótturfélags, átti ákvæði 4. gr. fyrst að taka gildi 1. janúar 2014 en með lögum nr. 140/2013 var gildistökuinni frestað til 1. janúar 2016, og aftur með lögum nr. 129/2015 og þá til 1. janúar 2018. Dótturfélagið RÚV sala ehf. var þó ekki stofnað fyrr en 1. janúar 2020.

Auk framangreinds var gildistöku 4. mgr. 7. gr. og 1. og 2. mgr. 14. gr. frestað til 1. janúar 2016, með lögum nr. 129/2015 um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið. Vísað er til umfjöllunar um framangreind lagaákvæði hér að framan.

Ákvæði til bráðabirgða

Fjallað er um öll bráðabirgðaákvæði laga um Ríkisútvarpið í umfjöllun um einstök ákvæði hér að framan.

Heimildaskrá

Aalberg, T., „Does public media enhance citizen knowledge? Sifting through the evidence.“ PERC papers series no. 13 (Goldsmiths University of London, 2015)

— —, Van Aelst, P. & Curran, J., „Media systems and the political information environment: A cross-national comparison“ (2010) 15[3] The International Journal of Press/Politics DOI: <10.1177/1940161210367422> sótt 28. mars 2023

Alþingistiðindi 2012-2013, A-deild, þingskjal 197 – 194. mál

Alþingistiðindi 2010-2011, A-deild, þingskjal 215 – 198. mál

Avery, R.K., „Public Service Broadcasting and Cultural Context, Comparing the United States and European Experience“ Í Lowe G.F. og Jauert P. (ritstj.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting* (Nordicom, 2005)

Bilteyrest, D., „Public service broadcasting, popular entertainment and the construction of trust“, (2004) 7[3] European Journal of Cultural Studies DOI:<10.1177/1367549404044787> sótt 30. mars 2023

Cushion, S., Lewis, J. & Ramsay, G., „The impact of interventionist regulation in reshaping news agendas: A of comparative analysis of public and commercially funded television journalism“ (2012) 13[7] Journalism DOI:<10.1177/1464884911431536> sótt 28. mars 2023

Eftirlitsstofnun EFTA: Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting 2009/C 257/01, 27. október 2009

Eftirlitsstofnun EFTA: Leiðbeinandi reglur um ríkisstyrki á sviði útvarpsþjónustu í almannáþágu nr. 35/10/COL, 3. febrúar 2010

Eftirlitsstofnun EFTA: Ákvörðun um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur nr. 38/11/COL, 9. febrúar 2011

Eftirlitsstofnun EFTA: Ákvörðun í máli um að loka máli varðandi fjármögnun Ríkisútvarpsins (RÚV) nr. 318/13/COL, 11. september 2013

Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir, *Fjölmiðlaréttur* (Fons Juris, Reykjavík 2017)

Evrópuráðið, „European Ministerial Conferences on Mass Media Policy and Council of Europe Conferences of Ministers responsible for Media and New Communication Services“ (Evrópuráðið 2016)

Evrópuráðið, „Standards on Public Service Media“ (Evrópuráðið 2022)

Fjölmiðlanefnd, *Greinargerð Fjölmiðlanefndar til mennta- og menningarmálaráðherra um rekstrarumbæturferfi einkarekinna fjölmiðla* (Fjölmiðlanefnd 2018)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2016* (Fjölmiðlanefnd 2018)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2017* (Fjölmiðlanefnd 2019)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2018* (Fjölmiðlanefnd 2020)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2019* (Fjölmiðlanefnd 2020)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2020* (Fjölmiðlanefnd 2022)

Fjölmiðlanefnd, *Mat Fjölmiðlanefndar á almannajónustublutverki Ríkisútvarpsins obf. 2021* (Fjölmiðlanefnd 2023)

Hagstofa Íslands, „Lítills háttar tekjuaukning innlendra fjölmiðla eftir faraldurinn“ (*Hagstofa Íslands*, 16. september 2022)

Hagstofa Íslands, „Fast að helmingur auglýsingafjár til útlanda“ (*Hagstofa Íslands*, 7. desember 2022)

Jakobsson P., Lindell J. og Stiernstedt F., „Vad tycker medborgarna om public service“. Í Bjerling Johannes (ritstj.), *Public Service. En svensk kunskapsöversikt* (Nordicom 2022) DOI: <10.48335/9789188855640> sótt 28. mars 2023

McKinsey & Company. *Public Service Broadcasters Around the World: A McKinsey Report for the BBC*, 1999

Myndigheten för press, radio och tv, *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015

Neff T. og Pickard, V., „Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 countries“ (International Journal of Press/Politics, 2021) DOI: <10.1177/1940161221106025> sótt 28. mars 2023

Nefnd menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla, *Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* (menntamálaráðuneytið, 2005)

Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, *Rekstrarumbæturferfi fjölmiðla. Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla* (menntamálaráðuneytið 2018)

Palokangas, T., „The public service entertainment mission. From historic periphery to contemporary core.“ Í Ferrell Lowe G. og Bardoe J. (ritstj.), *From public service broadcasting to public service media* (Nordicom, 2007)

- Páll Þórhallsson, „Fjölbreytni í fjölmiðlum – leiðir að settu marki“. Í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII* (Lagadeild Háskóla Íslands, 2006)
- Ritsstjórn Fréttablaðsins, „Útgáfa Fréttablaðsins hætt og útsendingar Hringbrautar stöðvast“ (Vefur Fréttablaðsins, 31. mars 2023)
- Ritsstjórn N4, „N4 kveður, Fjölmiðlafyrirtækið N4 hefur óskað eftir gjaldþrotaskiptum eftir að tilraunir til að tryggja framtíð fyrirtækisins báru ekki árangur“ (Vefur N4.is 3. febrúar 2023)
- Ríkisendurskoðun: *Ríkisútvarpið ohf.: Rekstur og aðgreining rekstrarþátta* (Ríkisendurskoðun 2019)
- Ríkisendurskoðun: *Ríkisútvarpið ohf.: Rekstur og aðgreining rekstrarþátta. Eftirfylgni 2022* (Ríkisendurskoðun 2023)
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 1. september 2013 – 31. ágúst 2014
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 1. september 2014 – 31. desember 2015
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2016
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2017
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2018
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og ársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2019
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og samstæðuársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2020
- Ríkisútvarpið: Ársskýrsla og samstæðuársreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 2021
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2016, Reykjavík 2017
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2017, Reykjavík 2018
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2018, Reykjavík 2020
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2019, Reykjavík 2020
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2020, Reykjavík 2022
- Ríkisútvarpið: Greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar um fjölmiðlun í almannajónustu 2021, Reykjavík 2022
- Statens offentliga utredningar: *Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning* (Kulturdepartementet 2022)
- Tobba Marinósdóttir, „Útgáfuhlé á DV – aukinn kraftur settur í DV.is“ (Vefur DV, 6. apríl 2021)
- Umboðsmaður Alþingis: Bréf um aðgang að gögnum og upplýsingum, 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019
- Valgerður Jóhannsdóttir og Jón Gunnar Ólafsson. „The Icelandic news media in times of crisis and change“ (2018) 14[1] Stjórnmal og stjórnsýsla, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands DOI: <<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.9>> sótt 28. mars 2023.
- Vaccari, C. & Valeriani, A., „Dual screening, public service broadcasting, and political participation in eight western democracies“ (2018) 23[3] The International Journal of Press/Politics DOI: <10.1177/1940161218779170> sótt 28. mars 2023
- Vefsíða Bláamanna án landamæra: Yfirlit yfir stöðu fjölmiðlafrelsis á heimsvísu, <www.rsf.org/en/index> sótt 1. maí 2023
- Vefsíða Evrópuráðsins, „Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists“
- Vefsíða Fjölmiðlanefndar, www.fjolmidlanefnd.is
- Vefsíða Ríkisútvarpsins, www.ruv.is

Lagaskrá

Íslensk lög

Lög nr. 19/1971. Útvarpslög
 Lög nr. 68/1985. Útvarpslög
 Lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið
 Lög nr. 37/1993. Stjórnsýslulög
 Lög nr. 82/1993 um breytingu á útvarpslögum nr. 68/1985
 Lög nr. 50/1996. Upplýsingalög
 Lög nr. 53/2000. Útvarpslög
 Lög nr. 122/2000 um Ríkisútvarpið
 Lög nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum
 Lög nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf.
 Lög nr. 38/2011 um fjölmiðla, sbr. lög nr. 126/2011, 54/2013, 87/2018, 141/2018, 71/2019, 21/2020, 37/2020 (fallin úr gildi), 100/2020, 153/2020, 58/2021 (fallin úr gildi), 75/2021, nr. 89/2021 og nr. 56/2022
 Lög nr. 140/2012. Upplýsingalög
 Lög nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu

Löggjöf Evrópusambandsins

Tilskipun 89/552/EBE (tilskipun um sjónvarp án landamæra/sjónvarpstilskipun ESB)
 Tilskipun 2010/13/ESB (hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB)
 Tilskipun 2018/1808/ESB um breytingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/ESB
 European Media Freedom Act, drög að reglugerð Evrópusambandsins um fjölmiðlafrelsi, 16. september 2022

Alþjóðlegir samningar, yfirlýsingar og aðrar samþykktir

Protocol on the system of public broadcasting in the Member States - Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (1997) OJ C340/109

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið frá 2. maí 1992

Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um það hvernig tryggja má sjálfstæði almannaþjónustufjölmiðla nr. R(96)10, 11. september 1996
 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um hlutverk almannaþjónustufjölmiðla í upplýsingasamfélaginu nr. CM/Rec (2007)3, 31. janúar 2007
 Tilmæli Evrópuráðsins um fjármögnun fjölmiðlunar í almannaþjónustu nr. 1878 (2009), 25. júní 2009
 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um stjórn almannaþjónustumiðla nr. CM/Rec (2012) 1, 15. febrúar 2012
 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um fjölbreytni og gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlamarkaði nr. CM/Rec (2018)1, 7. mars 2018

Þjónustusamningar RÚV og ráðherra menningarmála

Samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 2016-2019 (þjónustusamningur)
 Samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 2020-2023 (þjónustusamningur)

Síðareglur, vinnureglur, auglýsingareglur o.fl.

Auglýsingareglur RÚV og RÚV sölu, síðast breytt 2020
 Gjaldskrá RÚV og RÚV sölu, síðast breytt 2020
 Hlutlægni og áreiðanleiki – eftirlit og viðbrögð við frávikum, 2017
 Reglur um meðferð athugasemda og kvartana hjá Ríkisútvarpinu, 2022
 Reglur um ráðningar hjá Ríkisútvarpinu ohf. og samninga við verktaka, 2022
 Reglur um réttindi og skyldur starfsmanna fréttastofu og dagskrárgerðarmanna – skilyrði áminningar og starfsloka, 2017
 Samþykktir fyrir Ríkisútvarpið, síðast breytt 2020
 Síðareglur Ríkisútvarpsins 2016 (fallnar úr gildi)
 Síðareglur Ríkisútvarpsins 2022
 Starfsreglur stjórnar Ríkisútvarpsins ohf., 2022
 Vinnureglur um fréttir og dagskrárefni tengt þeim, síðast breytt 2020

Dönsk lög

Lög um útvarps- og sjónvarpsrekstur (d. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed), nr. 1350 frá 16. mars 2019, síðast breytt 2020

Norsk lög

Lög um sjónvarpsútsendingar og myndmiðlun eftir pöntun (n. Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester), frá 1. nóvember 1993, síðast breytt 2023

Sænsk lög

Sænsku útvarps- og sjónvarpslögín (s. Radio och tv-lag 2010:696), síðast breytt 2022

Finnsk lög

Lög um Rundradion Ab (opinbert hlutafélag um starfsemi almannaþjónustufölmíðilsins Yle) (Lag om Rundradion Ab), nr. 1380 frá 22. desember 1993, síðast breytt 2022

Skrá um dóma og úrlausnir stjórnvalda

Ákvarðanir Fjölmiðlanefndar

Ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 4/2016, 11. júlí 2016
Ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 1/2017, 7. febrúar 2017
Ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 7/2018, 21. nóvember 2018
Ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 1/2019, 11. janúar 2019
Ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 4/2022, 28. júní 2022

Álit Fjölmiðlanefndar

Álit Fjölmiðlanefndar nr. 1/2016, 11. júlí 2016
Álit Fjölmiðlanefndar nr. 3/2019, 17. maí 2019
Álit Fjölmiðlanefndar nr. 4/2019, 27. maí 2019
Álit Fjölmiðlanefndar nr. 6/2019, 2. júlí 2019
Álit Fjölmiðlanefndar nr. 7/2019, 2. júlí 2019

Samkeppniseftirlitið

Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, 14. nóvember 2008
Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2023, 17. febrúar 2023

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 856/2019, 4. desember 2019

Umboðsmaður alþingis

Bréf umboðsmanns Alþingis til mennta- og menningarmálaráðherra um aðgang að gögnum og upplýsingum (Ríkisútvarpið ohf. Opinber hlutafélag), 19. febrúar 2020 í máli nr. 10319/2019

Evrópudómstóllinn

EBD, mál C-52/10, ECR 2011, bls. I-04973



FJÖLMÍÐLANEFND