

Skýrsla nefndar á vegum mennta- og menningarmálaráðherra
um aðgang stjórnmalahreyfinga og frambjóðenda að
fjölmiðlum í aðdraganda kosninga

27. febrúar 2013

Inngangur

Í nóvember árið 2012 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um aðgang stjórnmalahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Var nefndin skipuð fulltrúum tilnefndum af öllum stjórnmalaflokkum sem sæti áttu á Alþingi en formaður var skipaður af ráðherra án tilnefningar. Nefndarmenn voru:

Finnur Beck, formaður, skipaður af ráðherra án tilnefningar,
Björn Þorláksson, tilnefndur af þingflokki Vinstri hreyfingar græns framboðs,
Eysteinn Eyjólfsson, tilnefndur af þingflokki Samfylkingarinnar,
Friðrík Þór Guðmundsson, tilnefndur af þingflokki Hreyfingarinnar,
Sunna Gunnars Marteinsdóttir, tilnefnd af þingflokki Framsóknarflokksins,
Svanhildur Hólm Valsdóttir, tilnefnd af þingflokki Sjálfstæðisflokksins.

Skipun nefndarinnar átti sér rætur í tillögu allsherjar- og menntamálanefndar alþingis sem fram kom í nefndaráli, dags. 13. júní 2012, við umfjöllun á frumvarpi til laga um breytingu á fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, 599. mál á 140. löggjafarþingi. Nefndinni var ætlað að fjalla um athugasemdir Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE; Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE) um framkvæmd kosninga til Alþingis árið 2009 og móta af því tilefni reglur um aðgang stjórnmalahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga.

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir tillögum nefndarinnar en í henni má enn fremur finna upplýsingar um nálgun hennar á viðfangsefnið og ábendingar um atriði sem þarfnast nánari skoðunar við í náinni framtíð.

Efnisyfirlit

1	Samantekt	4
2	Athugasemdir ÖSE í kjölfar kosningaefirlits með kosningum til Alþingis árið 2009	5
3	Umgjörð fjölmiðla og nálgun nefndarinnar	8
4	Niðurstaða nefndarinnar	9
4.1	Skyldur fjölmiðla	9
4.1.1	Tillaga að lagabreytingu	11
4.2	Gjaldfrjáls útsendingartími	11
4.3	Hlutverk fjölmiðlanefndar	16
4.3.1	Söfnun upplýsinga um störf og virkni fjölmiðla í aðdraganda kosninga	17
4.3.2	Heimild til að gefa út óbindandi álit vegna umfjöllunar í aðdraganda kosninga	18
4.3.3	Tillaga að lagabreytingu	21
4.4	Auglýsingar framboða, hagsmunasamtaka og lífsskoðanafélaga	22
4.4.1	Tillaga að lagabreytingu	24
4.5	Ábendingar um atriði sem vert er að skoða nánar	25
4.5.1	Umfjöllun um kannanir	25
4.5.2	Auglýsingar	26
5	Lokaorð	27
	Viðauki I – Málþing um hlutverk og ábyrgð fjölmiðla í aðdraganda kosninga.	28

1 Samantekt

Reglur hér á landi um skyldur fjölmiðla í tengslum við kosningar hafa ekki verið jafn ítarlegar og víða þekkt í nágrennaríkjunum. Stutt er síðan að Alþingi samþykkti heildarlöggjöf um fjölmiðla með lögum nr. 38/2011. Með gildistöku þeirra var komið á fót nýrri stjórnslunefnd, fjölmiðlanefnd, til að annast eftirlit með fjölmiðlaveitum¹ á fjölmiðlamarkaði og stuðla að því að markmiðum og tilgangi laganna verði náð.

Í skýrslu sem unnin var af eftirlitsnefnd á vegum ÖSE sem fylgdist með framkvæmd kosninga til Alþingis hér á landi árið 2009 voru settar fram nokkrar athugasemdir er lutu að regluumgjörð fjölmiðla. Síðla hausts 2012 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd skipaða fulltrúum tilnefndum úr öllum flokkum til að fara yfir athugasemdirnar.

Nefndin leggur til að gerð verði breyting á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, sem undirstriki almennar skyldur fjölmiðla í aðdraganda kosninga, sex vikum fyrir kjördag. Þannig verði m.a. skerpt á skyldu þeirra til að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni, sbr. 26. gr. fjölmiðlalaga.

Lagt er til að í lögum verði kveðið á að um Ríkisútvarpið skuli veita framboðum og stuðningshreyfingum valkosta í þjóðaratkvæðagreiðslum kost á að fá birt kynningarefni í sjónvarpi án þess að endurgjald komi fyrir. Útfærsla á þessu verði í höndum Ríkisútvarpsins sem setji um það opinberar reglur en þeir sem tjái sig og framboðin sjálf beri ábyrgð á efnisinnihaldi kynningarefnis síns.

Lagt er til að fjölmiðlanefnd verði falið það hlutverk að taka saman skýrslu að loknum sérhverjum almennum kosningum með það að augnamiði að safna þekkingu um virkni fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Leitað verði álits fólks af vettvangi fjölmiðla, stjórn mála og álits almennings auk þess sem reynt verði að afla tölfraðilegra gagna um viðfangsefnið. Þannig safnist saman þekking sem nota megi við endurskoðun á þessum málaflokki síðar meir.

Þá er lagt til að frambjóðanda, framboði eða stuðningsfélagi tiltekens valkosta í almennum kosningum verði unnt að leita óbindandi álits fjölmiðlanefndar á því hvort fjölmiðlaveita hafi brotið gegn lögboðnum skyldum sínum við umfjöllun í aðdraganda kosninga sex vikum fyrir kjördag.

Þá leggur nefndin til að gerðar verði breytingar á fjölmiðlalögum með það að markmiði að tiltekna takmarkanir VI. kafla laganna nái til skoðanaauglýsinga. Þ.e. auglýsingar framboða, hagsmunasamtaka og lífsskoðunarfélaga, sem hafa þann tilgang að hafa áhrif á skoðanamyndun almennings.

Að endingu bendir nefndin á mikilvægi þess að fjölmiðlar gæti að því að veita almenningi fullnægjandi upplýsingar til að leggja mat á gildi fréttar sem byggjast á niðurstöðum skoðanakannanna og á þetta sérstaklega við þegar stutt er til kosninga. Þá leggur nefndin til við mennta- og menningarmálaráðherra að hann kanni hvort hann geti með einhverjum hætti leitt saman fagfólk á sviði fjölmiðla og skoðanakannanna í þeirri viðleitni að þessar fagstéttir geti komið sér saman um tiltekin staðal eða lágmarksviðmið um hvað teljist fullnægjandi skoðanakönnun.

¹ Í 13. tl. 2. gr. fjölmiðlalaga er fjölmiðill skilgreindur sem „hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.“ Fjölmiðlaveita er hins vegar skilgreind sem „einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil.“ sbr. 15. tl. 2. gr. laganna.

2 Athugasemdir ÖSE í kjölfar kosningaefirlits með kosningum til Alþingis árið 2009

Að boði íslenskra stjórnvalda sendi Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) (e. *Office for Democratic Institutions and Human Rights*) tíu fulltrúa frá jafnmörgum ríkjum til að framkvæma úttekt á kosningum til Alþingis sem fram fóru þann 25. apríl 2009 (hér eftir vísað til sem eftirlitsnefndarinnar). Eftirlitsefndin var nánar tiltekið frá lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE (ODIHR) og dvaldi hér á landi dagana 14. - 29. apríl undir stjórn sendiherrans Geert Ahrens. Í samvinnu við utanríkisráðuneytið sinnti eftirlitsnefndin eftirlitsstörfum sínum með framkvæmd kosninganna m.a. í öllum kjördæmum og skilaði af sér skýrslu með niðurstöðum þann 28. júlí 2009.²

Í skýrslu eftirlitsnefndarinnar er fjallað um lykilþætti í tengslum við kosningarnar sem spanna allt frá almennri umgjörð þeirra, s.s. stjórnsýslu í tengslum við kosningarnar, yfir í einstaka efnisþætti, s.s. kosningabaráttuna, fjármögnun stjórn málaafla og þátttöku kvenna. Sérstaklega er fjallað um fjölmiðla í VII. kafla skýrslunnar. Er þeim þætti umfjöllunarinnar skipti í þrjá kafla: Fjölmiðlaumhverfi, Lagalega umgjörð fjölmiðla og Umfjöllun fjölmiðla um kosningarnar.³

Í kafla VIII. A, um íslenskt fjölmiðlaumhverfi, vék eftirlitsefndin að stöðu Ríkisútvarpsins annars vegar og hins vegar að umfangsmikilli stöðu 365 miðla ehf. á sviði einkarekinna fjölmiðla. Með hliðsjón af fólksfjölda og smáum auglýsingamarkaði taldi hún mikilvægt að stór fjölmiðlasamsteypa gætti að innra fjölræði og framsetningu fjölbreyttra skoðana í dagskrárgerð. Eftirlitsnefndin benti á ýmsar leiðir sem farnar séu í ÖSE ríkjum til að ná fram slíku markmiði s.s. í gegnum samkeppnislöggjöf og sjónarmið um að fjölmiðlar setji sér reglur um fjölbreytni í félagslegu, menningarlegu og stjórn málaalegu tilliti.⁴

Því bendir eftirlitsnefndin á að í ljósi mikilvægi fjölbreytni í fjölmiðlum fyrir lýðræði mættu íslensk stjórnvöld skoða að nýju aðgerðir sem takmarka samþjöppun eignarhalds í fjölmiðlum í því skyni að auka innra fjölræði fjölmiðla.

Markmið um fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum kemur skýrt fram í markmiðsákvæði 1. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011 (fjölmiðlalög) og er fjölmiðlanefnd ætlað að stuðla að fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum skv. 10. gr. laganna. Þá liggur fyrir í frumvarpi mennta- og menningarmálaráðherra um breytingu á fjölmiðlalögum (eignarhaldsreglur og endurbætur),⁵ sem lagt var fram öðru sinni á yfirstandandi löggjafarþingi, að mælt er fyrir um í 17. gr. frumvarpsins að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almennings til tjóns.⁶ Nefndin vísar til þessa en telur þetta álitæfni falla utan þess sem henni var ætlað að skoða.

² Skýrsluna má finna á vefslóðinni: <http://www.osce.org/odihr/elections/iceland/38309>

³ Sjá nánar í skýrslu eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 13.

⁴ Í þessu sambandi vísar eftirlitsnefndin til Yfirlýsingar um tjáningarfrelsi frá desember 2007 en hún var sett fram sameiginlega af hálfu sérlegs sendifulltrúa Sameinuðu þjóðanna um skoðana- og tjáningarfrelsi, sendifulltrúa Sameinuðu þjóðanna um fjölmiðlafrelsi, fulltrúa samtaka Ameríkúríkja um tjáningarfrelsi og sérlegs fulltrúa Mannréttindanefndar Afríkjuríkja. Þá vísar nefndin til tilmæla Ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/rec (2007)2 um fjölræði fjölmiðla og fjölbreytni dagskrárefnis auk Yfirlýsingar ráðherranefndarinnar um verndun hlutverks fjölmiðla í lýðræðisríkjum með hliðsjón af samþjöppun fjölmiðla frá árinu 2007.

⁵ Frumvarp til laga um fjölmiðla, þskj. 215, 198. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/0215.html>. (sótt 19. febrúar 2013).

⁶ Umrædd 17. gr. frumvarpsins, er svohljóðandi: „Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almennings til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu

Eftirlitsnefndin fjallar sérstaklega um lagaumgjörð íslenskra fjölmiðla í kafla VIII. B en eins og áður er getið hefur frá útkomu skýrslu eftirlitsnefndarinnar verið sett ný heildarlöggjöf um fjölmiðla. Tilteknir þættir athugasemda eftirlitsnefndarinnar geta þó enn átt við og hafa ekki verið mætt í fjölmiðlalögum. Með gildistöku laganna var útvarpsréttarnefnd lögð niður en í hennar stað var komið á fót sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd, fjölmiðlanefnd, sem hefur mun umfangsmeira stjórnarsýsluhlutverki að gegna á fjölmiðlamarkaði.⁷

Í umfjöllun um hlutverk þáverandi útvarpsréttarnefndar benti eftirlitsnefndin á að þrátt fyrir að henni væri ætlað mikilvægt hlutverk við útgáfu leyfa til útvarps þá hefði hún ekki þær skyldur að fylgjast með eða gegna opinberu eftirlitshlutverki vegna umfjöllunar fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Þá vakti eftirlitsnefndin sérstaklega athygli á því að eina tilvísunin til kosningaumfjöllunar í verklagsreglum Ríkisútvarpsins lyti að því að frambjóðendur skyldu ekki koma fram í dagskrá s.s. í fréttum eða umræðubáttum.

Í annarri athugasemd eftirlitsnefndarinnar um fjölmiðla er því bent á að meta mætti annars vegar hvort veita bæri útvarpsréttarnefnd eftirlitshlutverk gagnvart fjölmiðlum í kosningum og hins vegar hvort útvarpsréttarnefnd ætti að samþykkja reglur um umfjöllun fjölmiðla í kosningabaráttu.⁸

Eftirlitsnefndin rekur ekki nánar hversu brýnt hún telur að setja reglur af þessu tagi né tiltekur hún sérstakan rökstuðning fyrir þeim. Þvert á móti tekur hún fram að á Íslandi sé tjáningarfrelsið rótgróið og almennt traust til fjölmiðla þó áhyggjur hafi komið fram um samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum.⁹

Í kafla VIII. C í skýrslu eftirlitsnefndarinnar er fjallað um kosningaumfjöllunina sjálfa. Fram kemur að Ríkisútvarpið hafi staðið fyrir sex umræðubáttum, einum í hverju kjördæmi þar sem fram komu frambjóðendur allra þeirra flokka sem buðu sig fram. Útsending þeirra hafi farið fram á tíma sem áhorf væri mikið og þeir sendir út aftur daginn eftir. Þá hafi mátt nálgast þættina á heimasíðu Ríkisútvarpsins. Í heildina hafi Ríkisútvarpið sent út 12 klukkustundir af umræðum á þremur vikum í aðdraganda kosninganna. Þrátt fyrir að kosningarnar hafi borið brátt að hafi umræðubættir í sjónvarpi veitt kjósendum raunverulegt tækifæri til að móta sér skoðun á þeim valkostum sem í boði voru.¹⁰ Auk umræðubátta var ítarleg umfjöllun í fréttum beggja sjónvarpsstöðvanna, þ.e. Ríkisútvarpsins og Stöð 2, um kosningabaráttuna.

fyrirtækja sem á honum starfa. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falist í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þykir að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem eru minna íþyngjandi fyrir aðila. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis.

Fjölmiðlanefnd getur beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar.“

⁷ Í VIII. kafla athugasemda með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/2011 kom fram að hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins gerði beinlínis ráð fyrir því að til staðar væri sjálfstæður og óháður eftirlitsaðili sem framfylgdi ákvæðum hennar og annaðist nauðsynleg samskipti við hliðstæðar stofnanir í aðildarríkjum EES. Í öðru lagi fæli lögleiðing ákvæða tilskipunarinnar í sér brýna þörf á tilkomu slíks aðila með hliðsjón af rýmkuðu gildissviði hennar og umfangi verkefna sem leiddu af tilskipuninni. Í þriðja lagi væri rík þörf að landsrétti fyrir tilvist slíks eftirlitsaðila og m.a. ljóst að útvarpsréttarnefnd í núverandi mynd myndi ekki anna þeim verkefnum sem henni væru ætluð að gildandi útvarpslögum.

⁸ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 14.

⁹ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 13.

¹⁰ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 15.

Í viðtölum eftirlitsnefndarinnar við fulltrúa sjónvarpsstöðvanna kom fram að hinir stærri flokkar hefðu hlotið meiri umfjöllun í fréttatengdum þáttum sökum þess hve lengi þeir hefðu setið á Alþingi.¹¹

Fram kemur í skýrslu eftirlitsnefndarinnar að Lýðræðishreyfingin sendi kvörtun til menntamálaráðuneytisins og útvarpsréttarnefndar og taldi að hreyfingin hefði ekki hlotið tilhlýðilega umfjöllun í Ríkisútvarpinu. Útvarpsréttarnefnd mun hafa vísað kvörtuninni frá með annars vegar vísan til fjölda umræðuþátta þar sem öllum framboðum var veittur þátttökuréttur og hins vegar vegna skorts á rökstuðningi með vísandi til gildandi laga.¹²

Eftirlitsnefnd ÖSE vísar í skýrslu sinni sérstaklega að forvali stjórnmálaflokkanna en á meðan á þeim stóð bauð sjónvarpsstöðin ÍNN frambjóðendum að kaupa 30 mínútna umfjöllun í formi viðtals. Útvarpsréttarnefnd mun hafa bent á að svo löng auglýsing stæðist ekki lög og ÍNN viðurkenndi mistök að þessu leyti.

Í tilefni af þessu máli vekur eftirlitsnefndin í þriðju athugasemd sinni um fjölmiðla athygli á því að skoða mátti hvort útvarpsréttarnefnd skuli gefa út reglur um pólitískar auglýsingar til að tryggja samræmda nálgun fjölmiðla. Jafnframt að pólitískar auglýsingar skuli vera auðþekktanlegar sem slíkar og skýrt afmarkaðar frá öðru efni fjölmiðla til að undirstrika að umfjöllunin sé keypt.

Eftirlitsnefndin vísar sérstaklega að tilraunum Ríkisútvarpsins til að veita þeim sjö flokkum sem í framboði voru útsendingartíma sem þeir gætu nýtt til að kynna framboð sín. Það hafði verið gert í kosningum á undan án skilyrða. Hugmyndin árið 2009 hafi verið að veita hverjum flokki tíu mínútur til þessa en Ríkisútvarpið setti það skilyrði að meirihluti flokkanna samþykkti þessa tilhögun á úthlutun útsendingartíma. Fjórir hinna rötgrónari flokka sem lengi höfðu átt sæti á Alþingi lögðust gegn þessari hugmynd með vísan til þess að kostnaður flokkanna við framleiðslu útsendingarefnis yrði of mikill miðað við það gagn sem væri af svona útsendingu.¹³ Ríkisútvarpið dró því tilboðið til baka sem kallaði á hörð viðbrögð frá bæði Lýðræðishreyfingunni og Borgarahreyfingunni.

Eftirlitsnefndin telur að með því að Ríkisútvarpið hafi sett þetta skilyrði um samþykki meirihluta framboða fyrir úthlutun útsendingartíma hafi það í raun lagt það í hendur hinna rötgrónari flokka hvort að hinum nýrri framboðum gæfist kostur til að kynna framboð sín í dýrmætum útsendingartíma í sjónvarpi. Bendir nefndin á að þrátt fyrir að úthlutun á endurgjaldslausum útsendingartíma sé ekki skylda í ÖSE ríkjum þá þekkest það víða að fjölmiðlaþjónustur í almannapágu annist slíkt hlutverk. Slíkir útsendingartímar séu sérlega þýðingarmiklir fyrir ný framboð sem ekki hafa úr jafn miklu að spila og hin eldri.¹⁴

Fjórða athugasemd eftirlitsnefndar ÖSE er því um að úthlutun endurgjaldslaus útsendingartíma til framboða mátti setja í lög til að tryggja samræmi í því hvernig staðið er að slíkri úthlutun milli kosninga.¹⁵

¹¹ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 15.

¹² Nefndin hefur hlotið þær upplýsingar að menntamálaráðherra hafi tilkynnt kæranda að ekki yrði aðhafst þar sem ráðherra hefði ekki heimildir til afskipta af dagskrá RÚV ohf.

¹³ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 14.

¹⁴ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 15.

¹⁵ Sama heimild, bls. 15.

3 Umgjörð fjölmiðla og nálgun nefndarinnar

Mikilvægi frjálsra fjölmiðla fyrir kosningar í lýðræðisþjóðfélagi verður ekki nægilega undirstrikað í umfjöllun um hlutverk þeirra. Frelsi til skoðana og tjáningar er tryggt með 73. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (stjskr.). Skorður má ekki leggja við tjáningarfrelsinu nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum 3. mgr. 73. gr. stjskr. Slíkar heimildir þurfa að vera lögfestar og í þágu allsherjarreglu, öryggi ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra og teljast nauðsynlegar og samræmast lýðræðishefðum. Ritskoðun eða sambærilegar tálmanir má aldrei leiða í lög, sbr. 2. mgr. 73. gr. stjskr.

Tjáningarfrelsið er auk þess varið í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sem lögfestur var hér á landi með lögum, nr. 62/1994. Þá endurspeglast mikilvægi tjáningarfrelsisins í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að s.s. 19. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn mála réttindi (SBSR). Í tjáningarfrelsisákvæði MSE er einnig kveðið berum orðum um rétt almennings til að fá upplýsingar án afskipta stjórnvalda.¹⁶ Þýðing hlutverks fjölmiðla fyrir almenning hefur verið margítrekuð í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.¹⁷

Þrátt fyrir jákvæð áhrif verndar tjáningarfrelsis getur óheft tjáningarfrelsi, án ábyrgðar, haft neikvæðar afleiðingar. Ríki þurfa hverju sinni að finna jafnvægi í því að sýna fjölmiðlum og frelsi þeirra virðingu en gera um leið kröfur til þeirra um að þeir uppfylli og rækti lýðræðislegt hlutverk sitt um að koma á framfæri opinberri gagnrýni á störf valdhafanna. Frelsi fjölmiðlanna fylgir ábyrgð og dómstólar skera úr um þau álitaefni er rétturinn til tjáningar vegast á við önnur réttindi s.s. réttinn til friðhelgi einkalífs sem varinn er af 71. gr. stjskr. og 8. gr. MSE. Við umfjöllun um þennan málaflokk þarf einnig að hafa í huga að mikilvægt er að um hann ríki sem mest sátt. Allt sem lýtur að kosningum s.s. kosningakerfi, framkvæmd kosninga, reglur um stjórn mála flokka og fjölmiðla telst til almennra leikreglna sem gilda þegar leiddur er fram hinn lýðræðislegi vilji kjósenda. Því hefur nefndin, sem skipuð er fulltrúum tilnefndum af öllum flokkum sem eiga sæti á Alþingi, lagt frá upphafi nefndarstarfsins áherslu á að koma sér saman um sameiginlega niðurstöðu.

Nefndin hefur í starfi sínu haft ofangreind sjónarmið í hávegi og viljað nálgast viðfangsefnið varfærnislega. Á Íslandi eru kosningar reglulegar og fjölmiðlaumfjöllun um þær mikil. Þrátt fyrir ábendingar eftirlitsnefndar ÖSE hefur í starfi nefndarinnar ekki komið margt fram sem bendir til þess að verulegir ágallar séu á umfjöllun fjölmiðla fyrir kosningar. Fátt kom fram um slík atriði hjá gestum nefndarinnar eða á málþinginu sem hún stóð fyrir. Hins vegar eru að mati nefndarinnar nokkur atriði sem þarf að bæta úr eða skoða nánar eins og rakið er í þessari skýrslu. Þá telur nefndin að með skipulegri söfnun upplýsinga muni fást meiri og betri vitneskja um stöðu mála hér á landi og hugsanlega koma upp álitaefni eða faglegar spurningar sem íslenskar fjölmiðlar eða fagfólk vill takast á við.

¹⁶ Sjá m.a. umfjöllun um þetta í: Páll Sigurðsson. *Fjölmiðlaréttur*, 1997, bls. 46 og 47. Þó svo að rétturinn til þess að afla sér upplýsinga komi ekki fram í 73. gr. stjskr. er hann hins vegar talinn felast í 2. mgr. ákvæðisins. *Alþingistíðindi*, A-deild, 1994-1995, bls. 2104.

¹⁷ Sjá m.a. umfjöllun í: Björg Thorarensen. *Stjórnskipunarréttur, Mannréttindi*, 2008, bls. 384 og áfram.

4 Niðurstaða nefndarinnar

Í þessum kafla er að finna niðurstöður nefndarinnar varðandi einstök atriði og tillögur að breytingum á fjölmiðlalögum og frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi.¹⁸ Tillögur og starf nefndarinnar hafa óhjákvæmilega mótast af þeim tímaramma sem veittur var til nefndarstarfsins. Þannig setur nefndin fram tillögur um þau atriði sem hún telur brýnast að bætt verði úr en vekur athygli á nokkrum atriðum sem hún telur að vert sé að kanna nánar. Þá liggur fyrir að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV við fjölmiðlalögin skal fara fram endurskoðun á þeim fyrir 20. apríl 2014 og getur sú endurskoðun reynst tækifæri til að meta hvort endurskoða þurfi aftur reglur um fjölmiðla í aðdraganda kosninga.

4.1 Skyldur fjölmiðla

Ljóst er að á fjölmiðla eru lagðar þýðingarmiklar skyldur vegna lýðræðislegs hlutverks þeirra. 26. gr. fjölmiðlalaga er svohljóðandi:

26. gr. Lýðræðislegar grundvallarreglur.

Fjölmiðlaveita skal í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti auk þess að hafa í huga friðhelgi einkalífs. Fjölmiðlaveita skal gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna.

Fjölmiðlaveitu sem hefur þá yfirlýstu stefnu að beita sér fyrir tilteknum málstað skal vera óskyld að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins.

Í athugasemd með greininni í því frumvarpi sem varð að fjölmiðlalögum sagði enn fremur:

Vísar greinin til þeirra hugmynda sem liggja til grundvallar upplýstri umræðu og ákvarðanatöku í lýðræðissamfélagi. Slíkar lýðræðishugmyndir byggja á að upplýst umræða, tjáningarfrelsi og rétti [sic] til upplýsinga að teknu tilliti til friðhelgi einkalífs sé grundvöllur lýðræðisins. Fyrirmynd framangreinds ákvæðis er m.a. fengin úr norrænum fjölmiðlalögum þar sem þessi skylda hefur verið nefnd sannleikskrafan (s. og n. saklighetskrav). Til þess að borgarar geti myndað sér skoðanir og tekið upplýstar ákvarðanir þurfa þeir að hafa aðgang að ólíkum sjónarmiðum og hlutlægum upplýsingum og gegna fjölmiðlar veigamiklu hlutverki í þessu sambandi. Krafan um hlutlægni felur m.a. í sér að staðhæfingar sem settar eru fram skulu vera réttar og að allar nauðsynlegar upplýsingar komi fram. En í þessu sambandi er vísað til m.a. faglegrar blaða- og fréttamennsku um að leitað sé margra heimilda og heimildarmanna til að sannreyna staðreyndir áður en upplýsingar eru birtar. Líta verður til félagslegra gilda fréttu og upplýsinga þar sem blaða- og fréttamenn þurfa með ábyrgum hætti að miðla upplýsingum og fréttum til notenda. Blaða- og fréttamenn bera því siðferðislega ábyrgð á því efni sem miðlað er og bera fyrst og fremst ábyrgð gagnvart notendum fjölmiðlanna. Sambærilegt ákvæði hefur ekki verið að finna í löggjöf um aðra fjölmiðla en þá sem falla undir gildandi útvarpslög en það leiðir af sjálfu sér að við setningu heildstæðrar löggjafar um fjölmiðla sé slíkri reglu ætlað almennt gildi.

[...]

Í lokamálslið ákvæðisins er undantekningarregla sem á sér samsvörun í 9. gr. gildandi útvarpslaga. Undantekningarregla þessi mælir fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitanda, sem hefur þann yfirlýsta tilgang að beita sér fyrir tilteknum málstað, sé óskyld að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins. Í greinargerð með frumvarpi til gildandi útvarpslaga er

¹⁸ Frumvarpið var einnig lagt fram á 140. löggjafarþingi, þskj. 1186, 748. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda: <http://www.althingi.is/altext/140/s/1186.html>. (sótt 19. febrúar 2013).

undantekningarregla þessi rökstudd með vísan til tjáningarfrelsis. Liggur það í augum uppi að aðili sem rekur fjölmiðil í þeim tilgangi að beita sér fyrir ákveðnum málstað geti illa borið skylda til þess að taka tillit til gagnstæðra sjónarmiða. Er öllum fjölmiðlaþjónustuveitendum samkvæmt frumvarpinu því veitt sama svigrúm að þessu leyti og prentmiðlar hafa jafnan notið en slíkir miðlar eru iðulega gefnir út til framdráttar ákveðnum baráttumálum og ber vitaskuld engin skylda til að reifa jafnframt andstæð sjónarmið. Sem augljós dæmi í þessa veru má nefna útvarps- og sjónvarpsstöðvar trúfélaga, dagblöð einstakra stjórnmálaflokka sem áður tíðkuðust og svo mætti áfram telja.

Hugmyndir fjölmiðlaveitna um óhlutdrægni, jafnræði og endurspeglun ólíkra skoðana í umfjöllun birtist m.a. í sumum reglum sem þær hafa sjálfar sett sér. Þannig segir í siðareglum 365 miðla ehf.:¹⁹

Ritstjórnir skulu hafa að forgangsatríði að aldrei sé efast um trúverðugleika miðla 365 og starfsfólks þeirra. Ritstjórnir skulu því nálgast efnistöð með hlutleysi og virðingu fyrir öllum hliðum máls þar sem ekki er dreginn taumur málsaðila.

Ritstjórnir leitast við að hafa staðreyndir máls réttar og heimildavinnu vandaða og passa sérstaklega upp á að gerður sé skýr greinarmunur á milli staðreyndar og skoðunar. Ávallt skal leiðrétta mistök svo fljótt sem verða má.

Ritstjórnir skulu vera mannaðar fjölbreyttu starfsfólki, með mismunandi menntun, bakgrunn og lífsviðhorf, til að tryggja sé svo sem frekast er unnt að miðillinn sé málsvari ólíkra skoðana.

Efnistöð skulu aldrei vera háð hvers kyns hagsmunum og/eða hagsmunaaðilum og skulu ávallt hafa það eitt að leiðarljósi að þjóna miðlun vandaðra upplýsinga til almennings.

Í reglum Fréttablaðsins kemur m.a. fram:²⁰

Óhlutdrægni: Ekki er dreginn taumur málsaðila í fréttum.

Gætt er jafnvægis milli sjónarmiða innan skamms tímabils.

Forðast er að skrúfa einhliða frá krana eins sjónarmiðs í einu tölublaði án þess að geta hinna sjónarmiða málsins í leiðinni.

Traust: Starfsfólk ritstjórnar gætir þess í öllum sínum verkum að efla traust lesenda á fjölmiðlinum og starfsfólki hans.

Í reglum um fréttir og dagskrárteingt efni í Ríkisútvarpinu frá 1. maí 2008 segir m.a. í 2. tölul.:

Fréttir og tengt efni skal flutt af sanngirni og óhlutdrægni. Leita skal upplýsinga frá báðum eða öllum aðilum og leitast við að kynna sjónarmið þeirra sem jafnast. Frétta- og dagskrárgerðarmenn mega ekki láta persónulegar skoðanir sínar eða hagsmunum hafa áhrif á störf sín. Frétta- og dagskrárgerðarmenn skulu ekki taka þátt í starfi stjórnmálafélaga eða samtaka. Þátttaka í annars konar hagsmunasamtökum skal vera með vitund frétta- og dagskrárstjóra.

Þá er rétt að geta sérstakra reglna Ríkisútvarpsins frá febrúarmánuði 2009 um takmarkanir á þátttöku frambjóðenda til almennra kosninga í dagskrá RÚV en í þeim kemur fram að frambjóðendur í kosningum til m.a. Alþingis eða sveitarstjórna skulu ekki, nema að því marki sem kveðið er á um

¹⁹ Reglurnar eru frá 4. júní 2009 og má finna hér: <http://www.365midlar.is/pages/227>

²⁰ Sjá á <http://365midlar.is/Pages/196>.

reglunum, koma fram í dagskrá Ríkisútvarpsins frá þeim degi sem framboðsfrestur rennur út.²¹ Í 4. gr. kemur fram að Fréttastofa og aðrar dagskrárdeildir Ríkisútvarpsins skuli forðast að leiða frambjóðendur fram í fréttum, fréttatengdum þáttum eða annars staðar í dagskrá eftir að framboðsfrestur rennur út og þar til kosningar eru um garð gengnar, nema sterk rök mæli með nauðsyn þess að viðkomandi komi fram, eða til hans sé vitnað vegna sérstakra atvika.

Athygli vekur að það tímabil sem sérstaklega er sett undir reglur þessar er tengt framboðsfresti sem í tilfalli alþingiskosninga er aðeins 15 dagar, sbr. 30. gr. laga um kosningar til alþingis, nr. 24/2000. Tímabilið væri væntanlega lengra vegna sveitarstjórnakosninga því í þeim tilfellum er framboðsfrestur þrjár vikur skv. 21. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998.

4.1.1 Tillaga að lagabreytingu

Nefndin leggur til að hnykket verði á þýðingu lýðræðislegra skyldna fjölmiðlaveitna í tengslum við umfjöllun aðdraganda kosninga.

Við ákvæði 26. gr. fjölmiðlalaga bætist eftirfarandi málslíður:

Fjölmiðlaveita skal við umfjöllun í aðdraganda almennra kosninga gæta sérstaklega að lögbundnum skyldum sínum. Aðdragandi kosninga telst frá þeim degi er sex vikur eru til kjördags.

Með tillögunni er ekki um neina eðlisbreytingu að ræða heldur bætt við vísireglu sem undirstrikar og lýsir betur en hið fyrra orðalag ríku hlutverki og skyldum fjölmiðla í tengslum við lýðræðislegar kosningar. Hið sex vikna tímamark er að mati nefndarinnar hæfilegt og nálægt því viðmiði sem almennt er talið til kosningabaráttu í kosningum til Alþingis, sveitarstjórna og forseta.

Augljóst er að þýðing umfjöllunar þegar stutt er til kosninga getur haft meiri áhrif en jafnan gerist. Þannig getur hún hugsanlega haft áhrif á þann valkost sem kjósendur kjósa með tilheyrandi áhrifum á úrslit kosninga. Þá liggur fyrir að erfitt getur verið að bæta úr mistökum við kosningaumfjöllun áður en gengið er til kosninga svo full ástæða er til að vanda sérstaklega til. Með þessari tillögu telur nefndin sig hafa mætt athugasemdum eftirlitsnefndarinnar um að meta mætti hvort þörf sé á sérstökum reglum um umfjöllun í aðdraganda kosninga. Þörfin fyrir sérstakar reglur um kosningaumfjöllun er að mati nefndarinnar ekki fyrir hendi á þessu stigi. Því eru ekki lagðar til sérstakar reglur að þessu leyti heldur lögð sérstök skylda á fjölmiðla að gæta sérstaklega að þeim sem skyldum sem þeim ber jafnan að fylgja. Tillaga þessi er í samræmi við nálgun nefndarinnar um að nálgast viðfangsefnið af varfærni en hún útilokar ekki að frekari vitneskja um starfsemi fjölmiðla í aðdraganda kosninga kunni að leiða í ljós þörfina fyrir umfangsmeiri reglur í takt við það sem þekkist í ýmsum nágrannaríkjum Íslands.

4.2 Gjaldfrjáls útsendingartími

Ein hinna efnislegu athugasemda sem sett er fram í skýrslu ÖSE tengdist því því hvernig Ríkisútvarpið stóð að undirbúningi gjaldfrjáls útsendingartíma (e. free airtime) fyrir þau framboð sem buðu fram árið 2009 til Alþingis. Með þeirri nálgun, að áskilja þátttöku meirihluta framboða til þess að í boði væri gjaldfrjáls útsendingartími, hefði hinum rötgrónari flokkum í raun verið gert kleift að útiloka að hin nýrri framboð ættu kost á því að kynna framboð sín í sjónvarpi á eigin forsendum. Því er spurt í skýrslunni hvort ástæða sé til að huga að setningu reglna hvernig standa skuli að úthlutun útsendingartíma og tryggja þannig samræmi milli kosninga.

²¹ Umræddar reglur má finna hér: <http://www.ruv.is/node/370472>.

Gjaldfrjáls útsendingartími í sjónvarpi getur haft mikla þýðingu fyrir ný og lítil framboð.²² Almennt virðist yfir vafa hafið að sjónvarp er í eðli sinni svo kröftugur miðill og þannig ein áhrifamesta leiðin til að ná til kjósenda í kosningabaráttu. Þetta endurspeglast í því að framboð leggja mikla áherslu á að hljóta umfjöllun með því haga viðburðum og kynningum sínum svo þær nái í gegn í sjónvarpi. Þá endurspeglast hið sama í því að framboð hér á landi hafi veitt háum fjárhæðum til auglýsinga í sjónvarpi þrátt fyrir að kostnaður við það sé umtalsvert meiri en við kaup á annars konar auglýsingum.

Áhrifamáttur sjónvarps á kosningabaráttu endurspeglast einnig í því að í mörgum ríkjum hefur verið lagt bann við sjónvarpsauglýsingum stjórnmalaflokka eða framboða vegna neikvæðra áhrifa sem þær geta haft á gæði stjórnmalumræðunnar m.a. með því að brengla eða afvegaleiða lýðræðislega umæðu um flókin samfélagsleg viðfangsefni. Til stuðnings slíku banni er einnig iðulega vísað til þess forskots sem fjársterkari framboð eða hagsmunauðilar gætu öðlast í kosningabaráttu á kostnað veikari eða nýrri framboða.

Í tilmælum ráðherra nefndar Evrópuráðsins CM/Rec (2007/15)²³ til aðildarríkja um úrræði varðandi fjölmiðlaumfjöllun um kosningabaráttu er í II. hluta tilmælanna sérstaklega fjallað um úrræði vegna ljósvakamiðla. Í 14. gr. II. kafla er fjallað um gjaldfrjálsan útsendingartíma. Tilmælin gera ráð fyrir að ríki meti gildi þess að reglur um umfjöllun fjölmiðla um kosningar geri ráð fyrir að ljósvakamiðlar í almannajónustu megi úthluta útsendingartíma án endurgjalds til flokka eða framboða meðan á kosningabaráttu stendur. Þetta geti átt við jafnt hvort sem um er að ræða línulega eða ólínulega dagskrá en í hinu síðarnefnda tilfelli skuli þess gætt að sýnileiki allra framboð sé jafn. Úrræðinu verði beitt af sanngirni, jafnræði, gagnsæi og hlutlægni.

Í umfjöllun nefndarinnar hefur umtalsverð umfjöllun verið um mikilvægi gjaldfrjáls útsendingartíma fyrir flokka og frambjóðendur í kosningum. Þýðing þessa úrræðis var m.a. rætt sem úrræði til að jafna stöðu veikari flokka af fulltrúum fjölmiðlanefndar og komu þessi sjónarmið einnig fram hjá fleiri gestum nefndarinnar. Auk þess komu slík sjónarmið fram í máli ýmissa þátttakenda á málþingi því sem nefndin hélt í janúarmánuði sl. Að mati nefndarinnar eru röksemdir með því að úthlutað verði gjaldfrjáls umfjöllun umfjöllunartíma einkum eftirfarandi.

Annars vegar miðar úrræðið að því að draga úr aðstöðumun stjórnmalaflokka og framboða í kosningum og skapa meira jafnræði með þeim. Í þeim ríkjum þar sem lagt er bann við pólitískum auglýsingum í sjónvarpi nær gjaldfrjáls útsendingartími mestum áhrifum í þessa átt því þá standa framboðin öll jafnfætis hvað varðar kynningu á framboðum sínum.²⁴ Þegar ekki er um að ræða bann við pólitískum auglýsingum getur fjársterkt framboð vissulega haldið ákveðnu forskoti í sjónvarpi þó boðið sé upp á gjaldfrjálsan útsendingartíma. Þó slíkt bann gildi ekki hér á landi getur gjaldfrjáls útsendingartími engu að síður leitt til þess, að framboð sem ekki hefðu átt þess kost vegna fjárskorts að auglýsa í sjónvarpi, geta kynnt málstað sinn og eftir atvikum frambjóðendur.

²² Á Íslandi hefur skapast sú lýðræðishefð að nokkuð mörg framboð gefa kost á sér til almennra kosninga og eru oft á tíðum sum þeirra ný. Markmiðið með gjaldfrjáls umfjöllunartíma er að stuðla að því að lítil og ný framboð sem hafa ekki fjárhagslega getu til að greiða fyrir pólitískar auglýsingar hafi betri möguleika á því að koma stefnumálum sínum á framfæri.

²³ Sjá skjalið á <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207243&Site=CM> (Sótt 19. febrúar 2013).

²⁴ Gjaldfrjáls útsendingartími fyrir stjórnmalaflokka þekkist víða s.s. í Belgíu, Tékklandi, Eistlandi, Frakklandi, Þýskalandi, Grikklandi, Írlandi, Ítalíu og Lettlandi. Í flestum tilfellum er einungis ríkisfjölmiðlinum gert að úthluta slíkum tíma. Sjá nánar í: EPRA, Background paper – Plenary, Political advertising: Case studies and monitoring, EPRA Secretariat, febrúar 2006, bls. 7.

Hins vegar er gjaldfrjáls útsendingartími til þess fallinn að mati nefndarinnar að dýpka umfjöllun um þá valkosti sem í boði eru með því að framboð og flokkar geti kynnt málefni ítarlegar en kostur gefst á í stuttum auglýsingum eða stuttum svörum í fréttum og dægurmálaumfjöllun. Þannig er ekki einungis rétt að telja gjaldfrjálsan útsendingartíma til endurgjaldslausra stjórn málauglýsinga heldur einnig sem mikilvægan vettvang til að koma á framfæri vandaðri umfjöllun í þágu kjósenda sem vilja kynna sér málin. Þá má bæta því við að slíkur gjaldfrjáls útsendingartími getur einnig nýst þeim framboðum sem vilja að kynna til leiks frambjóðendur sem ekki eru þekktir og vegur þannig upp á móti forskoti þeirra sem þegar eru þjóðþekktir.

Rétt er að taka fram að fulltrúar Fréttasviðs Ríkisútvarpsins settu á fundi með nefndinni fram rök gegn gjaldfrjálsnum útsendingartíma. Voru í því sambandi nefnd í fyrsta lagi þau rök að með úthlutun útsendingartíma til framboða væri verið að framselja ritstjórnarvald pólitískum framboðum í stað þess að skapa framboðum tækifæri til kynningar á forsendum Ríkisútvarpsins. Í öðru lagi gæti verið vandkvæðum bundið að veita mjög mörgum framboðum útsendingartíma s.s. í sveitarstjórnarkosningum eða ef tekið yrði upp einhvers konar einstaklingskjör eða annars konar kosningakerfi sem leiddi af sér mikinn fjölda framboða. Í þriðja væri hætt við því að aðstöðumunur framboða endurspegladist í gæðum þess efnis sem þau legðu til síns útsendingartíma.

Í Evrópuríkjum hafa verið farnar ýmsar leiðir við að útfæra gjaldfrjálsan útsendingartíma og ákveða hverjum sé skylt að veita hann. Í Þýskalandi og Ítalíu eru skyldur t.d. lagðar á einkasjónvarpsstöðvar að veita framboðum útsendingartíma og í einhverjum tilfellum ber framboðum að greiða fyrir lágmarkskostnað sem stöðvarnar bera af því að senda efnið út. Nefndin telur að með hliðsjón sterkri stöðu og útbreiðslu Ríkisútvarpsins verði þeim markmiðum sem að ofan var lýst náð með því að binda skyldu um gjaldfrjálsan útsendingartíma við Ríkisútvarpið.

Þá gilda í Evrópuríkjum ólíkar reglur um hvernig gjaldfrjálsnum útsendingartíma er úthlutað. Dæmi eru um að slíkum tíma sé úthlutað á grundvelli úrslita fyrri kosninga sem óhjákvæmilega leiðir til þess að úrræðið nýtist ekki nýjum framboðum. Nefndin telur nærtækara og betur samræmast íslenskri lýðræðishefð að öllum framboðum sem bjóða fram í einu eða fleiri kjördæmum verði veittur kostur á að senda út kynningarefni án endurgjalds. Bjóði framboð ekki fram í öllum kjördæmum verði tími þess takmarkaður þannig að hann endurspegli það hlutfall kjördæma sem framboðið býður fram í af heildarfjölda kjördæma. Þannig fái framboð sem bjóði fram í einu kjördæmi 1/6 af þeim útsendingartíma sem veittur er framboðum sem bjóða fram í öllum kjördæmum.

Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvenær efni á vegum framboða eigi að senda út enda rökrétt að Ríkisútvarpið ákveði það m.a. með hliðsjón af annarri kosningaumfjöllun. Samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, skulu framboð tilkynnt yfirkjörstjórn eigi síðar en 15 dögum fyrir kosningar. Þá er ekki útilokað meta fyrir hvaða framboð eru líkleg til að verða gild þannig að undirbúningur vegna kynningarútsendinga geti hafist fyrir. Með birtingu reglna og tilkynningum um fyrirhugaða úthlutun útsendingartíma má tryggja að þau stjórn málasamtök sem hyggja á framboð geti óskað eftir útsendingartíma.

Að lokum skal vikið að því hvernig útfæra skuli gjaldfrjálsan útsendingartíma. Úrræðinu er oft líkt við ókeypis auglýsingavettvang en eðli þess er nokkuð frábrugðið, ekki síst í því að útsendingartíminn er

lengri en jafnan gerist með auglýsingar.²⁵ Mikilvægt er að hið útsenda efni verði skýrlega merkt sem kynningaefni frá tilteknu framboði en í sumum ríkjum er það gert með tilkynningum í upphafi og við lok útsendingarinnar.

Líklegt má telja að framboð verði misjafnlega vel í stakk búin til framleiða sitt efni til útsendingar hvað snertir fjármagn, þekkingu og reynslu. Í viðtölum við forsvarsmenn Ríkisútvarpsins kom fram andstaða við að starfsfólk þess tæki þátt í framleiðslu kynningarefnis með vísan til krafna um óhlutdrægni og ritstjórnarlegt sjálfstæði. Þá hefur nefndin einnig heyrt sjónarmið um að ný eða minna rótgróin framboð eigi erfiðara með að ná fram góðum gæðum á því efni sem þau senda frá sér. Nefndin telur því eðlilegt að Ríkisútvarpið leggi til aðstöðu og eftir föngum tækniþekkingu og tæknivinnu til framleiðslu kynningarefnis að því marki sem það telur sér það fært eftir því sem siða- og starfsreglur þess bjóða þannig að hlutlægni þess verði ekki dregin í efa.

Nefndin hefur ekki lagt mat á kostnað sem af gjaldfrjálsum útsendingartíma kann að hljóta fyrir Ríkisútvarpið eða þau framboð sem kjósa að nýta sér hann. Fulltrúar Ríkisútvarpsins hafa lagt áherslu á að hverjum þeim skyldum sem lagðar eru á það fylgi fjárveiting og sé það knýjandi nú vegna niðurskurðar í fjárveitingum hin síðari ár. Með því að fela Ríkisútvarpinu alfarið að útfæra þetta úrræði telur nefndin að það geti ætíð sniðið notkun þess að eðli kosninga og/eða fjölda framboða eða frambjóðenda.

Nefndin gerir ekki ráð fyrir að framleiðsla efnis fyrir gjaldfrjálsum útsendingartíma verði framboðum endilega að kostnaðarlausu þó æskilegt sé að hún sé þeim ekki þung byrði. Ljóst er að framboð sem bjóða fram til alþingiskosninga munu ávallt þurfa að gera ráð fyrir kostnaði við reka kosningabaráttu sína og þetta úrræði er aðeins einn liður í henni. Fjármögnum stjórnmalaflokka og framboða stendur utan þess verkefnis sem nefndinni var falið.

Formaður nefndarinnar átti fund með allsherjar- og menntamálanefnd, dags. 31. janúar sl., þar sem meðal annars var óskað athugasemda eða tillagna nefndarinnar um ákvæði 7. tl. 2. mgr. 3. gr. í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu,²⁶ sem nú er til meðferðar á Alþingi. Með hliðsjón af beiðni allsherjar- og menntamálanefndar flýtti nefndin umfjöllun sinni um þetta atriði enda átti það að hennar mati heima í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Voru sjónarmið og tillögur um þetta atriði því settar fram í bréfi til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 11. febrúar sl.²⁷

Texti 7. tl. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins um gjaldfrjálsum útsendingartíma var svohljóðandi þegar nefndin fór yfir það:

7. *Kynna framboð til almennra kosninga, helstu stefnumál framboða og frambjóðenda eftir atvikum og greina ítarlega frá niðurstöðum kosninga. Einnig skal það bjóða*

²⁵ Þetta er úrræði er fyrir framboð, frambjóðendur og fylkingar í þjóðaratkvæðagreiðslu til að kynna stefnumál og kosningarloforð á sínum forsendum (e. political broadcasting) og er markmiðið að stuðla að því að sýnileiki þeirra sé sem jafnastur.

²⁶ Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, þskj. 197, 194. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/141/s/0197.html> (sótt 19. febrúar 2013).

²⁷ Rétt er að taka fram að í bréfinu var missagt að samþykki allra framboða hefði verið áskilið samkvæmt nálgun Ríkisútvarpsins við áformaða úthlutun útsendingartíma á árinu 2009 en hið rétta er að rætt var um meirihluta þeirra sbr. bls. 15 í skýrslu ÖSE.

stjórnmalaflokkum, frambjóðendum til almennra kosninga og fylkingum í þjóðaratkvæðagreiðslum að kynna stefnumál sín á hefðbundnum dagskráartíma, án endurgjalds. Ríkisútvarpið skal birta opinberlega reglur þar að lútandi.

Taldi nefndin að ekki þyrfti að gera miklar breytingar á ákvæðinu en rétt væri að bæta við það. Fyrsti málsliðurinn undirstrikar skyldu Ríkisútvarpsins til að halda úti sem fyrir almennri kosningaumfjöllun sem unnin væri á faglegum forsendum þeirra sem hjá því starfa. Þannig væru skýr mörk milli slíkrar umfjöllunar og úthlutunar gjaldfrjáls útsendingartíma sem fjallað væri um í 2. másl. ákvæðisins.²⁸

Lagt var til að texti 7. tl. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins yrði svohljóðandi:

7. Kynna framboð til almennra kosninga, helstu stefnumál framboða, frambjóðenda og fylkinga eftir atvikum og greina ítarlega frá niðurstöðum kosninga. Þá skal það veita öllum gildum framboðum til Alþingis og fylkinga í þjóðaratkvæðagreiðslum jafnt tækifæri til að kynna stefnumál sín í sjónvarpi á hefðbundnum dagskráartíma án endurgjalds. Ríkisútvarpið skal birta reglur þar að lútandi. Í alþingiskosningum er heimilt að takmarka útsendingartíma þeirra framboða sem ekki bjóða fram í öllum kjördæmum þannig að þau fái hlutfall af heildarútsendingartíma til samræmis við það hlutfall kjördæma sem þau bjóða fram í gagnvart heildarfjölda kjördæma. Kynningarefni skal vera auðkennt sem slíkt og afmarkað frá öðru efni. Um ábyrgð á kynningarefni fer skv. 50. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011. Teljist einstaklingur ekki ábyrgur skv. a-lið 50. gr. skal viðkomandi framboð bera ábyrgð í skilningi ábyrgðarreglu b-liðar 50. gr.

Eftirfarandi texti var sendur sem athugasemdir með tillögunni:

Fyrsti málsliðurinn undirstrikar skyldu Ríkisútvarpsins til að halda áfram sem fyrir almennri kosningaumfjöllun í dagskrárgerð sem unnin er á faglegum forsendum þeirra sem hjá því starfa. Þannig eru skýr mörk milli slíkrar umfjöllunar og úthlutunar gjaldfrjáls útsendingartíma sem fjallað er um í 2. másl. ákvæðisins.

Samkvæmt 2. máls. er mælt fyrir að Ríkisútvarpið veiti öllum gildum framboðum sjálfstæðan rétt til kynningar á sínum stefnumálum og að sá réttur sé ekki háður því að öll framboð nýti sér hann. Í reglum Ríkisútvarpsins þyrfti m.a. koma fram að hve miklu marki það getur veitt aðstöðu og tæknilega aðstoð við framleiðslu efnisins án þess að gengið sé of nærri hlutlægniskyldu þess sem fjölmiðlaþjónusta í almannabágu, sbr. 3. gr. Gert er ráð fyrir að framboð sem ekki bjóða fram í öllum kjördæmum fái úthlutað skemmri útsendingartíma. Þannig fái framboð sem býður fram í helmingi kjördæma helming þess útsendingartíma sem veittur er framboðum sem bjóða fram í öllum kjördæmum. Þá skal kynningarefni skuli vera auðkennt sem slíkt og afmarkað frá öðru efni.

²⁸ Með 1. másl. ákvæðisins er að verið að undirstrika skyldu Ríkisútvarpsins að upplýsa kjósendur með vönduðum og hlutlægum hætti framboð og stefnur stjórnmalaflokka í aðdraganda kosninga. Eins og fjallað er um í almennum athugasemdum frumvarps til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, sem er nú til meðferðar á Alþingi, er ein af forsendum virks lýðræðis að fólki gefst tækifæri til að kynna sér sjónarmið framboða, o.s.frv. með tilstuðlan óháðra aðila en ekki aðeins fyrir tilstuðlan miðlunar sem hagsmunaaðilar greiða fyrir (sem og miðlunar pólitískra auglýsingar sem stjórnmalaflokkar greiða sjálfir fyrir). Í 2. másl. ákvæðisins er kveðið á um nýtt úrræði, gjaldfrjáls útsendingartími (e. free airtime), og er markmið þess að bregðast við ábendingum eftirlitsnefndarinnar um mat á framkvæmd kosninga til Alþingis hér á landi árið 2009. Eftirlitsnefndin lagði til að ákvæði um gjaldfrjálsan útsendingartíma mætti setja í lög svo að tryggð verði samræmd framkvæmd við sérhverjar kosningar. Er það rökstutt með þeim orðum að telja verði æskilegt að framkvæmd útsendinga, skuli vera í allföstum skorðum og ekki sé hringlað með framkvæmdina fram og aftur frá einni kosningu til þeirrar næstu. Sjá, skýrsla ÖSE, bls. 15.

Gert er ráð fyrir að ábyrgðarreglur fjölmiðlalaga gildi um ábyrgð á því kynningarefni sem sent er út á vegum framboðs. Þannig verði einstaklingar ábyrgir fyrir sinni tjáningu en í tillögunni felst að það framboð sem er til kynningar beri ábyrgð ef hún verður ekki felld á tiltekinn einstakling skv. a-lið 50. gr. Ráðgert er að Ríkisútvarpið setji í reglur sínar kröfu um að tiltekinn einstaklingur eða lögaðili verði skráður fyrir kynningarefninu líkt og um kaupanda viðskiptaboðs væri að ræða og ber sá aðili þá ábyrgð á innihaldi kynningarefnisins. Ekki er gert ráð fyrir að aðrar reglur um viðskiptaboð gildi um hinn gjaldfrjálsa útsendingartíma. Réttur framboðs til útsendingar kynningarefnis er þó ekki takmarkalaus og markast af öðrum lagaákvæðum m.a. almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og af 27. gr. fjölmiðlalaga um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Nefndin telur að með tillögu þessari séu ekki lagðar til róttækar breytingar frá því sem verið hefur hjá Ríkisútvarpinu í tengslum við kynningar stjórnsmálaflokka. Svo virðist sem áratugahefð sé fyrir því að stjórnsmálaflokkum sé veittur tími til kynningar í sjónvarpi og stundum í hljóðvarpi.²⁹ Í tillögu nefndarinnar er gert ráð fyrir að ábyrgð á efni hvíli hjá þeim sem fær tækifæri til að senda það út. Það teljist nærtækara en að ábyrgð hvíli á þeim sem ekki hefur ráðstöfunarrétt yfir innihaldi þess.

Nefndin ræddi nokkuð um hættu á því að aðstöðumunur framboða endurspeglar í því kynningarefni sem framboð sendir út en telur að kostnaður við framleiðslu á stuttu efni eigi ekki að reynast nokkru framboði ofviða. Þeir sem stofni til framboðs verði alltaf að gera ráð fyrir einhverjum kostnaði við það. Enn fremur sé ekki sjálfgefið að efni sem framleitt er með miklum tilkostnaði sé alltaf mun betra til að kynna framþjóðendur eða stefnumál en það sem minna kostar.

Þegar þetta er ritað hefur allsherjar- og menntamálanefnd afgreitt frumvarpið um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, til 2. umræðu Alþingis og hefur hún lagt til ákvæðnar breytingar á ákvæðinu að undangenginni umfjöllun sinni um málið. Ákvæðið hefur því tekið nokkrum breytingum frá því sem hér er lagt til og ekki liggur fyrir hvort eða hvernig það verður afgreitt sem lög af Alþingi.

4.3 Hlutverk fjölmiðlanefndar

Með setningu fjölmiðlalaga voru gerðar verulegar breytingar á stjórnsýslu varðandi fjölmiðla. Komið var á fót sjálfstæðum og óháðum eftirlitsaðila, fjölmiðlanefnd.³⁰ Með stofnun hennar var stigið skref í átt til þess að færa stjórnsýslu á þessu sviði nær því sem gerist í nágrenni löndum Íslands.³¹ Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðherra. Fer hún með eftirlit samkvæmt því sem kveðið er á um í fjölmiðlalögum auk daglegrar stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til.³² Hjá nefndinni starfa tveir starfsmenn, framkvæmdastjóri nefndarinnar og lögfræðingur.³³

²⁹ Nefna má sem dæmi að flokkar sem buðu fram í öllum kjördæmum árið 1978 fengu 30 mínútur til eigin ráðstöfunar í sjónvarpi skv. umfjöllun Morgunblaðsins þann 6. júní 1978 um ákvörðun Útvarpsráðs. Þá greinir Morgunblaðið frá því 27. mars 1983 að flokkar fái fyrir kosningar það árið 20 mínútur til kynningar ef þeir bjóða fram í öllum kjördæmum og greint er frá því nýmæli að þeir muni fá aðstöðu til að taka upp efni utanhúss og fá tækjabúnað og mannskap frá sjónvarpinu til að vinna að þeirri dagskrárgerð.

³⁰ Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sérstaklega vikið að umfjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálaframtæki árin 2006-2008. Þar er m.a. lagt til að komið verði á „faglegu eftirliti með fjölmiðlum sem hafi það að markmiði að tryggja að þeir ræki af ábyrgð hlutverk sitt í lýðræðisríki og verndi almannahagsmunum.“ Sjá nánar: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, Viðauki 1: Síðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna. Reykjavík 2010, bls. 211.

³¹ Sjá nánari umfjöllun um þetta í athugasemdum í frumvarpi til laga um fjölmiðla, þskj. 215, 198. mál.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0215.html>.

³² Þess má geta að þáverandi útvarpsréttarnefnd heyrði beint undir ráðherra og öll stjórnsýsla hennar fór fram í mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Breytingin fólst því m.a. í því ákvörðunum fjölmiðlanefndar eru ekki

Starfssvið fjölmiðlanefndar er rakið í 10. gr. fjölmiðlalaga en starfsræksla hennar á að stuðla að því að markmiðum og tilgangi fjölmiðlalaga verði náð. Telja verður mikilvægt að á hverjum tíma liggi fyrir upplýsingar um virkni fjölmiðla í samfélaginu, ekki síst virkni þeirra í tengslum við kosningar þegar hlutverk þeirra hefur hvað mesta samfélagslega þýðingu. Í starfi nefndarinnar hefur hún ekki fundið greinargóðar rannsóknir á því hvernig fjölmiðlaumfjöllun hér á landi er háttáð í aðdraganda kosninga. Viðmælendur nefndarinnar hafa þó margir tekið fram að áhugavert hafi verið að fá að líta skýrslu ÖSE um kosningarnar 2009 og þátt fjölmiðla til að meta hann eftirá. Þegar fyrir liggur slík samantekt gefst öllum hlutaðeigandi kost á að rýna í þátt fjölmiðla. Þannig geta fjölmiðlar og fagfélög blaða- og fréttamanna rýnt í eigin vinnubrögð auk þess sem stjórnvöldum og almenningi gefst kostur á að ræða hlutverk og virkni fjölmiðla.

Á málþingi því sem nefndin stóð fyrir í janúarmánuði sl. gerði dr. Guðbjörg H. Kolbeins grein fyrir niðurstöðum rannsóknar sem hún hafði unnið í samvinnu við prófessor Þorbjörn Broddason. Í rannsókninni var með samanburði leitt í ljós hve miklu minni fjölmiðlaumfjöllun var um kosningar til Stjórnlagaráðs á árinu 2010 en kosningar til alþingis árið 2009 og kosningar til sveitastjórna á árinu 2010.³⁴ Með lítilli umfjöllun hafi fjölmiðlar, einkum Ríkisútvarpið, sent ákveðin skilaboð sem leitt hafi til þess að dregið var úr lögmæti kosninganna hjá almenningi.³⁵ Í sama fyrirlestri vakti Guðbjörg Hildur athygli á vali á viðmælendum af framboðslistum í sveitarstjórnarkosningum árið 2010. Þessar rannsóknir urðu kveikjan að líflegum umræðum um nálgun fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Þær þjónuðu þannig sama hlutverki og skýrsla ÖSE um kosningarnar árið 2009 að vekja umræðu.

4.3.1 Söfnun upplýsinga um störf og virkni fjölmiðla í aðdraganda kosninga

Nefndin telur ákjósanlegt að eftir hverjar almennar kosningar verði upplýsingum safnað á skipulegan hátt í skýrslu um störf og virkni fjölmiðla í aðdraganda þeirra. Með störfum er átt við yfirlit yfir magn og eðli umfjöllunar og viðfangsefni þeirra en með virkni er átt við að í skýrslu verði reynt að leggja mat á það hvort fjölmiðlar hafi mætt lögboðnu hlutverki sínu og þjónað lýðræðislegu hlutverki sínu í aðdraganda kosninga. Söfnun upplýsinga getur tekið bæði til eigindlegra og megindlegra gagna. Ýmis konar tölfræðilegar upplýsingar geta leitt í ljós umfang kosningaumfjöllunar sem brjóta má niður á málefni og flokka. Þá geta skoðanir og reynsla þeirra sem tekið hafa þátt í kosningaumfjöllun, hvort sem er framboðs- eða fjölmiðlamegin, haft þýðingu þegar lagt er mat á virkni fjölmiðla en hennar má afla með viðtölum. Þá er eðlilegt að óskað sé athugasemda frá almenningi um störf fjölmiðla. Eðlilegt er að í slíkri skýrslu séu dregnar saman niðurstöður sem kunna að reynast fjölmiðlum og starfsfólki þeirra efniviður til faglegrar rýni og umræðu. Kerfisbundin söfnun upplýsinga af þessu tagi þjónar því markmiði að hér á landi sé regluleg virk umræða um þýðingu og hlutverk fjölmiðla í aðdraganda kosninga sem getur einnig, ef þörf krefur, reynst grundvöllur breytinga á reglum um þá.

Nefndin telur rétt að fjölmiðlanefnd hafi með höndum ábyrgð á gerð skýrslu að loknum hverjum kosningum. Þar með er ekki sagt að öll vinna við hana skuli vera á herðum fjölmiðlanefndar eða

kæranlegar til æðra setts stjórnvalds til þess að auka sjálfstæði nefndarinnar og gagnvart pólitískum áhrifum. Þó að ekki sé hægt að skjóta ákvörðunum nefndarinnar til æðra setts stjórnvalds er ávallt hægt að bera þær undir dómstóla.

³³ Báðir komu þeir fyrir nefndina á fund þann 6. desember 2012 auk þess sem framkvæmdastjóri hennar, Elva Ýr Gylfadóttir, flutti erindi á málþingi sem nefndin stóð fyrir í janúarmánuði sl.

³⁴ Guðbjörg Hildur Kolbeins. *The Icelandic media coverage of the constitutional assembly election*. Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. bl. 8. árg. 2012. Vefbirting 19. desember 2012.

³⁵ Rétt er að geta þess að á málþinginu sem áður er vísað til og í viðtölum nefndarinnar við starfsmenn fjölmiðla kom fram að skýringa á lítilli fjölmiðlaumfjöllun megi m.a. leita í því að fjölmiðlum hafi verið nær ómögulegt að fjalla með skilmerkilegum hætti um 523 framboðendur til Stjórnlagapings. Til að tryggja gagnlega umfjöllun um kosningar þyrftu kosningakerfi eða kröfur til framboða að miða að því að valkostir verði ekki svo margir að nær ómögulegt sé að fjalla um þá.

starfsmanna hennar heldur kann fjölmiðlanefnd að finna þeim verkefnum sem undir þetta falla farveg hjá öðrum aðilum ef hún telur það hagkvæmt þó lögboðin yfirumsjón og ábyrgð á verkinu verði ekki færð annað. Óhjákvæmilegt er að leggja fjölmiðlanefnd til einhverjar fjárveitingar til að sinna þessu verkefni ef tillögur um þetta nýja hlutverk hennar ná fram að ganga.

4.3.2 Heimild til að gefa út óbindandi álit vegna umfjöllunar í aðdraganda kosninga

Eins og áður hefur verið rakið bera fjölmiðlar ríkar skyldur í aðdraganda kosninga og samfélagsleg þýðing þeirra er sjaldan meiri en þegar þeir miðla upplýsingum til kjósenda, hvort sem er í alþingiskosningum eða annars konar kosningum. Í núgildandi fjölmiðlalögum er ekki að fara fyrir sérstökum valdheimildum hjá fjölmiðlanefnd gagnvart fjölmiðlum vegna brota sem sérstaklega tengjast kosningum.

Fjölmiðlalögin ganga að þessu leyti heldur skemmra en gert var í þágildandi útvarpslögum, nr. 53/2000, hafði útvarpsréttarnefnd frekari valdheimildir en fjölmiðlanefnd vegna samskonar ákvæðis og 26. gr. fjölmiðlalaga. Í 9. gr. útvarpslaga var kveðið á um að útvarpsstöðvar skyldu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur.³⁶ Þeim bæri að virða tjáningarfrelsi og stuðla að því að fram kæmi í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Þó skyldi útvarpsstöðum, sem fengið hefðu útvarpsleyfi í þeim yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað, vera óskýlt að flytja dagskrárefni sem gengi í berhöggi við stefnu stöðvarinnar. Gert var ráð fyrir að hægt væri að leita til útvarpsréttarnefndar vegna meintra brota á þessari grein eldri útvarpslaga.

12. gr. Kærur vegna 9. og 11. gr.

Telji einhverjir að útvarpsstöð hafi ekki uppfyllt skilyrði 9. og 11. gr. gagnvart þeim og þeim er synjað um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá á þann hátt sem þeir vilja við una geta þeir lagt málið fyrir útvarpsréttarnefnd. Nefndin skal þá, eins fljótt og við verður komið, fella úrskurð um kæruefni, og er sá úrskurður bindandi fyrir aðila.

Eins og fram kemur í ákvæðinu var gert ráð fyrir að útvarpsréttarnefnd kvæði upp bindandi úrskurð á stjórnarsýslustigi.³⁷ Þá var að finna í 30. gr. útvarpslaga heimild útvarpsréttarnefndar til að leggja stjórnvaldssektir á útvarpsstöð sem ekki færi að fyrirmælum 9. gr. um lýðræðislegar grundvallarreglur, nema að brot varðaði refsiviðurlögum samkvæmt öðrum lögum.³⁸

Upplýst var fyrir nefndinni að starfsmenn fjölmiðlanefndar hefðu skynjað væntingar um að hún hefði hlutverki að gegna í tengslum við kosningaumfjöllun. Þannig hefðu t.d. einstaklingar leitað til fjölmiðlanefndar í tengslum við forsetakosningarnar 2012 vegna áforma Fréttastofu Stöðvar 2 um að hafa einungis tvo forsetaframbjóðendur í kappreðum í beinni útsendingu.³⁹ Varð þetta tilefni þess að fjölmiðlanefnd sendi þann 31. maí 2012 út tilkynningu svohljóðandi:

Í 26. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 kemur m.a. fram að fjölmiðlaveitur skuli í starfi sínu halda í heiðri „lýðræðislegar grundvallarreglur“. Þá skuli þær gæta þess „að uppfylla kröfur

³⁶ Þegar vísað er til útvarps í þessu sambandi er rétt að fram komi að hugtakið útvarp í lögnum tók bæði til hljóðvarps og sjónvarps svo sem verið hafði. Sjá nánar um þetta í athugasemdum við 1. gr. frumvarps til útvarpslaga sem lagt var fram á 125. löggjafarþingi 1999-2000 á þskj. 241, 207. mál. <http://www.althingi.is/alttext/125/s/0241.html> (Sótt 23. febrúar 2013).

³⁷ Aðilar gætu því aðeins leitað endurskoðunar á úrskurði útvarpsréttarnefndar með því að leita til umboðsmanns Alþingis eða dómstóla.

³⁸ Við ákvörðun sektarfjárhæða skyldi skv. 30. gr. útvarpslaga taka tillit til tekna útvarpsstöðvar af broti og voru sektarúrskurðir útvarpsréttarnefndar aðfararhæfir.

³⁹ Rétt er að taka fram að frá þessum áformum mun hafa verið fallið m.a. vegna sterkra viðbragða frá almenningi sem Fréttastofa Stöðvar 2 varð áskynja þegar þátturinn var kynntur.

um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna“. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum segir m.a. að greinin vísi „til þeirra hugmynda sem liggja til grundvallar upplýstri umræðu og ákvarðanatöku í lýðræðissamfélagi“, auk þess sem tekið er fram að til þess að borgarar geti myndað sér skoðanir og tekið upplýstar ákvarðanir þurfi þeir að hafa aðgang að ólíkum sjónarmiðum.

Hvað varðar eftirlit fjölmiðlanefndar er 26. gr. hins vegar sér á báti í samanburði við flest önnur ákvæði laganna um skyldur fjölmiðla, enda eiga hin hefðbundnu úrræði nefndarinnar samkvæmt lögnum ekki við um 26. gr. Þannig hefur nefndin ekki heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á 26. gr. Þá varða brot gegn greininni ekki refsingu og því kemur ekki til álita að kæra brot gegn 26. gr. til lögreglu. Dagsektarheimild vegna brota á 26. gr. er ekki heldur fyrir að fara. Í lögskýringargögnum er það fyrirkomulag, að „ekki verði að svo stöddu veittar heimildir til fjölmiðlanefndar að grípa til viðurlaga“ vegna brota gegn 26. gr., rökstutt með þeim hætti að „ákvæðið um lýðræðislegar grundvallarreglur beri að túlka sem stefnuyfirlýsingu um grundvallarreglur í fjölmiðlun en ekki sé með því ætlunin að setja tjáningarfrelsi íslenskra fjölmiðla auknar skordur“.

Af framangreindu er ljóst að fjölmiðlanefnd hefur ekki heimild til að grípa til viðurlaga vegna meintra brota gegn 26. gr. Ekki hefur nefndin heldur heimild til að gefa fjölmiðlaveitum fyrirmæli um hvernig umfjöllun þeirra í aðdraganda kosninga skuli háttað. Þann 14. maí 2012 tók nefndin því þá ákvörðun, eftir athugun að eigin frumkvæði á því hvort ástæða væri til almennra aðgerða í aðdraganda kosninga, að slíkt kæmi ekki til álita í ljósi valdheimilda nefndarinnar.

Rétt er þó að áréttu, að hvað sem úrræðum fjölmiðlanefndar líður, stendur 26. gr. eftir sem stefnuyfirlýsing, sem fjölmiðlaveitum ber að hafa í heiðri. Hvetur fjölmiðlanefnd fjölmiðlaveitur til þess að hafa 26. gr. og þær hugmyndir sem að baki henni búa í huga á næstu vikum og gæta þess að sjónarmið allra forsetaframbjóðenda fái að koma fram.⁴⁰

Eins og og fram kemur í hinum tilvitnaða texta ber fjölmiðlaveitum að virða ákveðnar grundvallarreglur skv. 26. gr. fjölmiðlalaga, en greinin er svohljóðandi:

26. gr. Lýðræðislegar grundvallarreglur.

Fjölmiðlaveita skal í starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og standa vörð um tjáningarfrelsi. Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti auk þess að hafa í huga friðhelgi einkalífs. Fjölmiðlaveita skal gæta þess að uppfylla kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni og gæta þess að mismunandi sjónarmið komi fram, jafnt karla sem kvenna.

Fjölmiðlaveitu sem hefur þá yfirlýstu stefnu að beita sér fyrir tilteknum málstað skal vera óskýlt að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins.

Það gefur auga leið að sérstaklega ríður á að þeim skyldum sem lagðar eru á fjölmiðla í 26. gr. sé mætt í aðdraganda kosninga. Sama máli gegnir um aðrar lykilreglur eins og réttinn til andsvara í 36. gr. laganna.⁴¹ Í honum felst að aðili sem telur að lögmætir hagsmunir hans, einkum æra eða orðspor, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli hefur rétt til andsvara í viðkomandi miðli eða til annarra jafngilda úrræða.

40 Tilkynninguna má finna á vef fjölmiðlanefndar: <http://fjolmidlanefnd.is/2012/05/31/forsetakosningar-2012/> (sótt 21. febrúar 2013).

⁴¹ Samkvæmt núgildandi fjölmiðlalögum hefur fjölmiðlanefnd heimild til að leggja dagsektir á fjölmiðlaveitu sem vanrækir að verða við ákvörðun fjölmiðlanefndar um skyldu til að birta andsvar eða veita upplýsingar. Þá varða brot lögáðila gegn 1. og 4. mgr. 36. gr. stjórnvaldssektum skv. 1-lið 54. gr. fjölmiðlalaga. Eins og áður er rakið eru engar slíkar heimildir fjölmiðlanefndar tengdar umfjöllun sem brýtur gegn 26. gr. fjölmiðlalaga.

Við núverandi skipan mála er ekki augljóst hvert sá aðili sem telur brotið gegn þeim grundvallarreglum sem hér var bent á getur leitað. Nefndin kannaði eftir föngum hvort mál af þessu tagi hafðu komið til kasta Siðanefndar Blaðamannafélags Íslands en eftir því sem næst varð komist er svo ekki. Umræddar siðareglur fjalla ekki sérstaklega um hlutverk eða skyldur blaðamanna í lýðræðissamfélagi við skrif þeirra um stjórnsmál eða í kosningum.⁴² Meðal sumra erlendra fjölmiðla mun tíðkast að hafa einshvers konar umboðsmann þeirra sem telja á sig hallað í umfjöllun. Þá þekktist erlendis að stofnanir hafi eftirlit með hlutlægni ljósvakamiðla s.s. í Bretlandi, Írlandi, Þýskalandi, Frakklandi, Svíþjóð og Kanada.⁴³

Hér á landi hefur fjölmiðlanefnd almennu hlutverki að gegna við eftirlit á fjölmiðlamarkaði og fram kom í máli sumra fjölmiðlamanna fyrir nefndinni að þeir teldu að hún hefði svipað hlutverk í aðdraganda kosninga. Þá kom og fram það sjónarmið að blaðamenn væru almennt tortryggirnir gagnvart hvers konar opinberu eftirliti á svo viðkvæmu sviði.

Nefndin er þeirrar skoðunar að til bóta sé að flokkar og frambjóðendur sem telja á sig hallað vegna þess að fjölmiðlaveita hefur gengið í berhögg við lögboðnar skyldur sínar geti leitað óbindandi álits hjá fjölmiðlanefnd. Fjölmiðlanefnd geti þannig að fengnu slíku erindi og eftir að hafa veitt viðkomandi fjölmiðlaveitu rétt til andsvara gefið út rökstutt álit sitt á því hvort fjölmiðlaveita hafi brotið gegn lögbundnum skyldum sínum gagnvart þeim sem kvartar. Telji fjölmiðlanefnd að brot hafi átt sér stað sendir hún viðkomandi fjölmiðlaveitu niðurstöðu sína og er heimilt að beina til hennar að tilmælum um að hún leitist við bæta fyrir brot sitt. Líkt og með álitum sjálfst hafa slík tilmæli ekki bindandi áhrif gagnvart viðkomandi fjölmiðlaveitu.

Það leiðir af eðli máls að kvörtun getur því aðeins borist að einhver umfjöllun hafi þegar átt sér stað um þann sem kvartar eða eftir atvikum að sá sem kvartar var ekki hluti af *tiltekinni* umfjöllun fjölmiðlaveitu sem fram hefur farið. Rétt er því að taka skýrt fram að í tillögu nefndarinnar er ekki gert ráð fyrir því gert að unnt sé að kvarta til fjölmiðlanefndar fyrirfram, þ.e. vegna umfjöllunar sem er fyrirhuguð af fjölmiðlaveitu. Þá er mikilvægt að fram komi að með tillögu um að fjölmiðlanefnd gegni þessi hlutverki er eingöngu fyrirséð að nefndin veiti álit á alvarlegum og þýðingarmiklum atriðum er varða aðila á því viðkvæma tímabili sem kosningabaráttan er.

Samkvæmt III. kafla fjölmiðlalaga er fjölmiðlanefnd sjálfstæð stjórnarsýslunefnd þó hún heyri undir mennta- og menningarmálaráðherra. Í 8. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um með hvaða hætti hún skuli skipuð en í greininni kemur fram að mennta- og menningarmálaráðherra skipar fimm manns í fjölmiðlanefnd til fjögurra ára í senn. Tveir fulltrúar eru skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands, einn samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins og einn samkvæmt tilnefningu Blaðamannafélags Íslands. Fimmta nefndarmanninn skipar ráðherra án tilnefningar.⁴⁴ Sérstaklega er kveðið á um að nefndarmenn skuli hafa sérþekkingu á fjölmiðlamálum, reynslu eða menntun sem nýtist á þessu sviði. Í ljósi alls þessa telur nefndin að fjölmiðlanefnd sé heppilegur aðili til að veita óbindandi álit með þeim hætti sem hér hefur verið rakið.

42 Sjá Siðareglur Blaðamannafélags Íslands á vef þess: <http://www.press.is/images/skjol/sidareglur.pdf> (sótt 23. febrúar 2013).

43 Vísað er í þessu sambandi til fyrirlesturs framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar á málþingi sem haldið var í janúarmánuði sl.

44 Þá kemur og fram í 8. gr. fjölmiðlalaga að varamenn skulu skipaðir á sama hátt og aðalmenn. „Ráðherra skipar formann nefndarinnar og skal hann uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Varaformann skal skipa úr hópi fastra nefndarmanna. Aðrir nefndarmenn og varamenn þeirra skulu hafa sérþekkingu á fjölmiðlamálum, reynslu eða menntun sem nýtist á þessu sviði. Um hæfi nefndarmanna fer eftir ákvæðum stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Ráðherra ákvarðar þóknun nefndarmanna.“

Nefndin telur þetta úrræði hóflegt skref á þessu stigi sem mætir þörfinni fyrir einhvers konar úrræði til þeirra sem telja brotið gegn sér en telst þó ekki þvingjandi gagnvart fjölmiðlaveitum sem hafa í hendi sér hvort niðurstöðu fjölmiðlanefndar að þessu leyti sé fylgt. Nefndin bindur vonir við það að fjölmiðlaveitur muni af sjálfsdáðum virða og taka mið af niðurstöðum fjölmiðlanefndar í umfjöllun sinni og eftir atvikum rétta hlut þess sem þangað hefur leitað í síðari umfjöllun. Rétt er að fjölmiðlanefnd hagi málshraða á meðferð slíkra kvartana þannig að álit fái fram sem fyrst og örugglega áður en til kjördags kemur þannig að ef umkvartanir teljast á rökum reistar eigi sú fjölmiðlaveita sem í hlut á möguleika á að endurskoða umfjöllun sína eða bæta við hana eins og hún telur þurfa með hliðsjón af niðurstöðu fjölmiðlanefndar. Ekki er gert ráð fyrir fjölmiðlanefnd sé skylt að taka til meðferðar erindi um þetta frá öðrum en frambjóðendum eða framboðum í hvers kyns kosningum en um erindi annarra gilda almennar reglur. Um aðra gildi einfaldlega 11. gr. fjölmiðlalaga um að erindum vegna meintra brota á fjölmiðlalögum skuli beina til fjölmiðlanefndar sem metur hvort taka beri þau til meðferðar ef aðstæður eru nægar.

Gert er ráð fyrir að við kannanir skv. þessari grein muni fjölmiðlanefnd gæta að sömu meginreglum og gilda við töku stjórnvaldsákvæðana og gæti þess þannig að sá sem kvörtun beinist að fái tækifæri til andsvara, að mál verði upplýst nægjanlega og að meðferð máls taki ekki lengri tíma í meðförum nefndarinnar en nauðsyn krefur. Fjölmiðlaveitu sem kvörtun beinist að er ekki skylt að veita rökstuðning vegna könnunar fjölmiðlanefndar á máli en ætla verður að fjölmiðlaveitur vilji tryggja að sjónarmið þeirra og rök komist að við mat á því hvort brotið hafi verið gegn lögbundnum skyldum.

Rétt er að taka fram að með breytingu þessari er ekki lagt til að fjölmiðlanefnd fari í mat á minni háttar atriðum í umfjöllun fjölmiðlaveitu sem litla þýðingu kunna að hafa. Hér er fremur lagt til að fjölmiðlanefnd geti samkvæmt þessu reynst einhvers konar þrautarlending þeirra sem telja á sig hallað í umfjöllun fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Skýrt dæmi um slíkt væri framboð sem alls enga umfjöllun hlyti á sama tíma og vandlega væri fjallað um önnur framboð.

Nefndin telur rétt að þessi leið sem hér er lögð til verði endurskoðuð þegar fengist hefur reynsla á hana. Við slíkt endurmat komi til skoðunar hvernig úrræðið hefur þróast og hvort það sé talið þjóna markmiði sínu. Nánari upplýsingar um þetta fást einnig við þá upplýsingaöflun sem ráðgert er að fjölmiðlanefnd verði falin. Við endurmat á úrræðinu er rétt að metið verði hvort ástæða sé til þess að veita fjölmiðlanefnd ríkari heimildir til að taka ákvarðanir en áður. Telja verður heppilegt að þetta verði gert samhliða fyrirhugaðri endurskoðun á fjölmiðlögum sem fram skal fara fyrir árið 2014. Með tillögu þessari telur nefndin að mætt hafi verið þeirri athugasemd eftirlitsnefndar ÖSE að meta mætti hvort veita ætti þáverandi útvarpsréttarnefnd einhvers konar eftirlitshlutverk í tengslum við fjölmiðla og kosningar.⁴⁵

4.3.3 Tillaga að lagabreytingu

Tillaga að breytingu vegna upplýsingaöflunar:

Við 10. gr. bætist nýr stafliður f.

safna athugasemdum og upplýsingum um starfsemi fjölmiðlaveitna í aðdraganda hverra almennra kosninga og taka saman sérstaka skýrslu um virkni þeirra sem skal liggja fyrir áður en níu mánuðir eru liðnir frá kjördegi.

Tillaga að breytingu vegna kvartana og álits fjölmiðlanefndar:

⁴⁵ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 14.

Að fenginni skriflegri og rökstuddri kvörtun frá frambjóðanda, framboði eða stuðningsfélagi tiltekens valkosta í almennum kosningum, þegar innan við sex vikur eru til kjördags, skal fjölmiðlanefnd kanna hvort fjölmiðlaveita hafi í tiltekinni umfjöllun brotið gegn lögbundnum skyldum. Að fengnum fullnægjandi upplýsingum skal fjölmiðlanefnd gefa út álit sitt. Fjölmiðlanefnd er heimilt að beina tilmælum til fjölmiðlaveitu sem hún telur að hafi gerst brotleg að hún leitist við að bæta úr umfjöllun sinni. Málshraða við meðferð kvörtunar eða athugun skal stillt þannig að niðurstaða fái stímanlega fyrir kjördag. Heimilt er fjölmiðlanefnd að hefja könnun skv. þessari grein að eigin frumkvæði.

4.4 Auglýsingar framboða, hagsmunasamtaka og lífsskoðanafélaga

Eftirlitsnefnd ÖSE setur fram þá ábendingu í skýrslu sinni að þáverandi útvarpsréttarnefnd gæti hugað að því að gefa út sérstakar leiðbeiningar um pólitískar auglýsingar til að tryggja samræmda nálgun fjölmiðla.⁴⁶ Í umfjöllun sinni kemur eftirlitsnefndin einnig með þá ábendingu að pólitískar auglýsingar, þ.e. útsending á efni gegn greiðslu, skuli vera auðþekkjanlegar sem slíkar og skýrt afmarkaðar frá öðru efni fjölmiðla til að undirstrika að umfjöllunin sé keypt.⁴⁷

Í umfjöllun nefndarinnar var m.a. rætt um hvort hún ætti að leggja til að settar yrðu hömlur á pólitískar auglýsingar, einkum í sjónvarpi, í aðdraganda kosninga. Til dæmis hvort ástæða væri til að takmarka eða banna slíkar auglýsingar í aðdraganda kosninga. Þá var rætt um hvort ástæða væri til að setja reglur sem leggðu fjölmiðlum þá skyldu á herðar að gæta jafnræðis gagnvart framboðum vegna slíkra auglýsinga.

Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkja um úrræði vegna fjölmiðlaumfjöllunar í aðdraganda kosninga er mælt fyrir um að í þeim ríkjum sem stjórnamálaflökum er heimilt að kaupa auglýsingar í pólitískum tilgangi sé mikilvægt að reglusetning þeirra tryggi að almenningur sé meðvitaður um að slík skilaboð séu pólitísk auglýsing sem greitt er fyrir. Jafnframt er lagt til að ríki leggi lögbundnar skyldur á fjölmiðla með það að markmiði um að jafnræðis sé gætt í kaupum og kjörum á slíkum auglýsingum.⁴⁸

Í Evrópuríkjum er staðið með mismunandi hætti að framkvæmd pólitískra auglýsinga. Í flestum þeirra eru slíkar auglýsingar bannaðar, t.d. eins og Noregi, Bretlandi, Svíþjóð, Danmörku, Írlandi og Þýskalandi. Flest þessara ríkja rökstyðja slíkt bann þannig að þær stjórnmalahreyfingar sem fyrir eru hafi meiri fjárhagslega getu til að kaupa auglýsingar en ný eða lítil framboð og hafi því betri möguleika á að koma skilaboðum sínum á framfæri.⁴⁹ Þá er slíkt bann oft rökstutt með því að hætta sé á því að stjórn málaöfl verði of háð fjársterkum aðilum ef þau þurfa að reiða sig fjárhagslegan stuðning þeirra til að geta tekið þátt í einhvers konar auglýsingakapphlaupi við önnur framboð.

Í þeim ríkjum þar sem slíkar auglýsingar eru leyfðar eru víða lagðar tiltekna lögbundnar skyldur á fjölmiðla eða kvaðir um að þeir sjálfir setji sér ákveðnar reglur hvað þetta varðar. Í flestum tilvikum er um að ræða lögbundnar skyldur til þess að koma í veg fyrir mismunun sem eiga að tryggja jafnræði milli stjórnmalaflokka og framboða í aðdraganda kosninga, t.d. um tímalengd og birtingu slíkra auglýsinga.⁵⁰ Enn fremur er gerð sú krafa að pólitískar auglýsingar séu skýrt auðkenndar sem slíkar og að fram komi að fyrir þær hafi verið greitt. Þá er einnig mælt fyrir um að fjölmiðlar bjóði öllum

⁴⁶ Útvarpsréttarnefnd hefur nú verið lögð niður að og gegn nú fjölmiðlanefnd lykilhlutverki sem stjórnvald á sviði fjölmiðla.

⁴⁷ Skýrsla eftirlitsnefndar ÖSE, bls. 15.

⁴⁸ Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins, CM/Rec (2007)15.

⁴⁹ Media and elections, Handbook, Yasha Lange, Council of Europe Publishing. Júní 1999, bls. 36.

⁵⁰ EPRA, Background paper – Plenary, Political advertising: case studies and monitoring, EPRA Secretariat, febrúar 2006, bls. 6.

stjórnmalahreyfingum sambærileg kjör, þ.e. verð og að auglýsingar séu sýndar á samskonar dagskrátíma.⁵¹

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur bent á að ríkin hafi nokkuð vítt svigrúm til að leggja skyldur á fjölmiðla á þessu sviði með þeim rökum að verið sé að tryggja *gæði* stjórnmalalegrar umræðu rétt fyrir kosningar. Dómstóllinn hefur ekki lýst því yfir með beinum hætti að bann gegn pólitískum auglýsingum sé sem slíkt ósamrýmanlegt ákvæðum MSE, þó svo að ríkin megi ekki ganga of langt í slíkri reglusetningu.⁵² Þó var talið of langt gengið í máli TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti gegn Noregi þar sem um var að ræða mjög lítið framboð sem hafði að takmörkuðu leyti komist að í umfjöllun fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Flokkurinn hafi því ekki haft annan vettvang til þess að koma sér á framfæri í sjónvarpi en með því að birta þar auglýsingu en samkvæmt norskum útvarpslögum eru pólitískar auglýsingar bannaðar í ljósvakamiðlum.⁵³

Samkvæmt framangreindu er því ljóst að ríki hafa ákveðið svigrúm til þess að takmarka pólitískar auglýsingar. Þegar verið er að útfæra reglur sem að einhverju leyti takmarka tjáningarfrelsið er hins vegar vert að hafa í huga þau almennu sjónarmið sem liggja að baki tjáningarfrelsinu, t.d. að hin pólitíska umræða geti farið óhindruð fram og þau órjúfanlegu tengsl við lýðræðishugtakið sem tjáningarfrelsið sækir grunn sinn til. Þar af leiðandi er mikilvægt að takmörkunin endurspegli það hlutverk fjölmiðla um að vera vettvangur pólitískrar umræðu. Nefndin telur að í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað með setningu nýrrar og ítarlegrar löggjafar á sviði fjölmiðla, m.a. ákvæða um viðskiptaboð, og með hliðsjón af hlutverki fjölmiðlanefndar, sé réttara að í lögum sé að finna ákvæði sem taka til pólitískra auglýsinga í stað þess að fjölmiðlanefnd sé falið að setja slíkar reglur eins og lagt var til hjá eftirlitsnefnd ÖSE. Þannig verði á einum stað fjallað um allar auglýsingar í lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011.

Á Íslandi eru auglýsingar framboða, lífsskoðanafélaga og hagsmunasamtaka heimilar. Í VI. kafla fjölmiðlaga er fjallað um viðskiptaboð og kveður kaflinn annars vegar á um sérstakar reglur sem gilda um ýmsar tegundir viðskiptaboða svo sem vöruinnsetningu, sýndarauglýsingar, auglýsingar, kostun og fjarkaup og hins vegar almennar reglur sem varða efni slíkra viðskiptaboða. Samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 2. gr. fjölmiðlaga er auglýsing skilgreind sem viðskiptaboð sem í felst hvers konar tilkynning sem er miðlað gegn endurgjaldi eða í þágu fjölmiðlaveitu og felur í sér kynningu á ímynd, vöru eða þjónustu. Í athugasemdum með frumvarpi til fjölmiðlaga kemur fram að skilgreining á hugtakinu auglýsing sé óbreytt frá gildandi útvarpslögum en vakin er athygli á því að auglýsing rúmast nú innan hugtaksins viðskiptaorðsending.⁵⁴ Í 39. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna er viðskiptaboð skilgreind sem texti, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings *sem stundar atvinnustarfsemi* og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Til viðskiptaboða teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning.

Samkvæmt framangreindu þurfa viðskiptaboð því að varða vöru, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi til að þau falli undir lögin. Í athugasemdum með frumvarpi til fjölmiðlaga er kveðið á um að ákvæðið byggist á h-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þar sem hugtakið hljóð- og myndsending er skýrt sem ein tegund hljóð-

⁵¹ EPRA, Background paper – Plenary, Political advertising: case studies and monitoring, EPRA Secretariat, febrúar 2006, bls. 6.

⁵² Sbr. dóm MDE í máli TV VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI gegn Noregi frá 11. desember 2008.

⁵³ Sbr. gr. 3.1. í norskum útvarpslaganna: „Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder og så tekstfjernsyn.“ Sjá nánar: <http://www.lovdata.no/all/tl-19921204-127-003.html#3-1> (sótt 20. febrúar 2013).

⁵⁴ Sjá athugasemdir um 2. gr. í frumvarpi til laga um fjölmiðla, þskj. 215, 198. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/0215.html>.

og myndsendinga í viðskiptaskyni.⁵⁵ Hugtakið atvinnustarfsemi er ekki skýrt frekar. Af þessu leiðir að auglýsingar framboða, stjórnmalaflokka, hagsmunasamtaka og lífsskoðanafélaga sem ekki eru rekin á forsendum atvinnurekstrar geta ekki átt undir VI. kafla fjölmiðlalaga um viðskiptaboð.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér að framan eru rakin leggur nefndin til neðangreindar breytingar verði gerðar á fjölmiðlalögum. Markmið breytinganna er að tiltekna takmarkanir í VI. kafla laganna nái einnig til pólitískra auglýsinga. Nefndin telur enn fremur mikilvægt að einskorða reglurnar ekki við pólitískar auglýsingar stjórnmalaflokka í þessu efni heldur að löggin nái jafnframt til auglýsinga lífsskoðanafélaga og hagsmunasamtaka.

Miðað við þær upplýsingar sem nefndin hefur fengið þá er með tillögunni um sambærileg kjör ekki að vikið frá því verklagi sem viðhaft hefur verið á mörgum íslenskum fjölmiðlum. Þannig hafa hugmyndir um sambærileg kjör og aðstöðu framboða í auglýsingum endurspeglast m.a. í Skilmálum RÚV um móttöku og birtingu á auglýsingum.⁵⁶ Þá kom komu fram skýrar sterkar vísendingar hjá einstaklingum sem komu fyrir nefndina um að dagblöð gerðu ekki greinarmun á milli framboða þegar kæmi að því að úthluta eða selja auglýsingapláss fyrir kosningar.

4.4.1 Tillaga að lagabreytingu

Nefndin leggur til breytt kaflaheiti á VI. kafla fjölmiðlalaga, þ.e. „Viðskiptaboð, fjarkaup og skoðanaauglýsingar“. Þá er lagt til að ný grein bætist við löggin, 43. gr. a., sem verði svohljóðandi:

Skoðanaauglýsing er hvers konar tilkynning frá stjórnmalaaflí, hagsmunaaðila, lífsskoðunarfélagi eða öðru félagi sem miðlað er gegn endurgjaldi. Skoðanaauglýsing er texti, myndir og/eða hljóð sem hefur þann tilgang að vinna skoðunum fylgi eða hafa áhrif á álit fólks á málefnum, t.d. á sviði stjórnmála, trúmála, málefna vinnumarkaðar eða öðrum samfélagsefnum.

Við sölu skoðanaauglýsinga skal fjölmiðlaveita gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum sínum. Afsláttarkjör fyrir auglýsendur skulu vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta.

Ákvæði 37., 38. og 41. gr. fjölmiðlalaga eiga við um skoðanaauglýsingar eftir því sem við á.

Samkvæmt gildandi lögum þurfa viðskiptaboð að varða vöru, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi til þess að falla undir ákvæði VI. kafla laganna. Greinin á miðar því sérstaklega að því auglýsingar framboða, hagsmunasamtaka og lífsskoðunarfélaga sem ekki stunda atvinnurekstur falli undir löggin að því marki sem í henni er lýst.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skoðanaauglýsingar sem er nýtt hugtak og er skilgreint í fyrsta sinn. Fyrirmynd hugtaksins er m.a. fengin úr sænskum fjölmiðlalögum. Skoðanaauglýsing er tilkynning sem miðlað er frá stjórnmalaaflí, hagsmunaaðila, lífsskoðunarfélagi eða öðru félagi gegn endurgjaldi. Skoðanaauglýsing er texti, myndir og/eða hljóð sem hefur þann tilgang að vinna skoðunum fylgi eða hafa áhrif á álit fólks á málefnum, t.d. á sviði stjórnmála, trúmála, málefna vinnumarkaðar eða öðrum

⁵⁵ Sama heimild.

⁵⁶ Þannig kveður 1. mgr. 5. gr. skilmálanna um að „[m]agn auglýsinga frá stjórnmalaflokkum og öðrum þeim sem að framboði standa má ekki verða til þess að hindra birtingu auglýsinga annarra framboðsaðila. Óheimilt er að veita einum framboðsaðila afnot af heilum auglýsingatíma. RÚV áskilur sér rétt til niðurröðunar auglýsinga í aðdraganda kosninga og að panta þurfi þær með ákveðnum fyrirvara. Allir stjórnmalaflokkar og aðrir sem að framboði standa njóta sömu föstu afsláttarkjara sem auglýsingadeild Rúv gefur út fyrir hverjar kosningar. Gilda þau kjör jafnframt um almennar auglýsingar viðkomandi að kosningum loknum. Staðhæfingar settar fram sem staðreyndir í auglýsingum hagsmunasamtaka og stjórnmalaflokka skulu vera sannreynanlegar með einföldum og aðgengilegum hætti og skal auglýsandi sýna fram á það verði þess krafist.“ Sjá reglurnar á : <http://www.auglysendur.is/Forsida/Reglurumauglysingar/> (Sótt 25. febrúar 2013).

samfélagsefnum. Skoðanauglýsing er ein tegund hljóð- og myndsendinga. Þá tekur hugtakið jafnframt til slíkra orðsendinga í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum þó svo að það sé eðli málsins samkvæmt víðtækara í tilviki hljóð- og myndmiðla vegna þeirrar tækni sem tiltæk er á þeim vettvangi.

Samkvæmt 2. mgr. er lagt til að fjölmiðlar gæti jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum sínum við sölu skoðanauglýsinga. Því er gert ráð fyrir að afsláttarkjör fyrir auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Jafnframt er mælt fyrir um að öll afsláttarkjör verði kynnt með þeim hætti að auglýsendur njóti almennt jafnræðis. Þessi málsgrein er sérstaklega mikilvæg í tengslum auglýsingar á sviði stjórn mála í aðdraganda kosninga. Ráðgert er að fjölmiðlar bjóði öllum almennum framboðum sambærileg kjör, þ.e. verð og möguleika til að auglýsa sig en í tilfelli ljósvakamiðla er sérstaklega átt við að auglýsingar bjóðist á sama eða sambærilegum tíma í dagskrá.

Í 3. mgr. eru lagt til að ákvæði 37., 38., og 41. gr. laganna sem almenn gilda um viðskiptaboð eigi við um skoðanauglýsingar eftir því sem við á. Hér er m.a. um að ræða fyrirmæli um að auglýsingar skuli þannig úr garði gerðar að ekki leiki vafi á að um auglýsingar sé að ræða auk þess sem þær skuli skýrt aðgreindar frá öðru efni fjölmiðla. Þá felst í 3. mgr. að sérregla um vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum gildi um skoðanauglýsingar og tímamörk fyrir auglýsingar í hljóð- og myndefni. Nánar vísast í skýringar við framangreindar greinar laganna.

4.5 Ábendingar um atriði sem vert er að skoða nánar

4.5.1 Umfjöllun um kannanir

Nefndin fjallaði nokkuð um umfjöllun fjölmiðla um skoðanakannanir í tengslum við fréttir af stjórn málum og kosningar. Engum blöðum er um það að fletta að fréttir af skoðanakönnunum eru fleiri þegar nálgast kosningar enda áhugi mikill á slíkum fréttum. Fram kom í viðtölum við fullrúa fjölmiðla að hinir stærri fjölmiðlar kaupa sumir hverjir niðurstöður kannana sem verið er að framkvæma en einnig eru dæmi um að flokkar eða aðrir láti vinna kannanir um fylgi flokka eða málefni tengd kosningum.

Vægi kannana í fjölmiðlaumfjöllun í kringum kosningar er þekkt fyrirbæri og sérstaklega er vikið að umfjöllun um skoðanakannanir í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/Rec (2007/15)⁵⁷ til aðildarríkja um úrræði varðandi fjölmiðlaumfjöllun um kosningabaráttu. Fram kemur í 8. tölul. almennra ákvæða í tilmælunum að opinberar reglur eða reglur settar af fjölmiðlum eða fjölmiðlafólki skuli tryggja að við umfjöllun um skoðanakannanir gæti fjölmiðlar þess færa almenningi fullnægjandi upplýsingar svo hann geti metið gildi kannana. Í þessu sambandi er sérstaklega vísað til þess að fram komi hvaða flokkur eða samtök greiddi fyrir könnunina, hvaða aðili framkvæmdi hana og eftir hvaða aðferð, hvert var úrtakið og hver eru skekkjumörk og á hvaða tímabili var könnun unnin.⁵⁸

Nefndin hefur nokkuð fjallað um þetta efni án þess að tóm hafa gefist til að fara djúpt í það, hvað þá tæma það. Á fund nefndarinnar komu m.a. fulltrúar fyrirtækis sem er umfangsmikið á sviði skoðanakannanna. Nefndin leitaði sérstaklega til dr. Ólafs Þ. Harðarsonar prófessors í stjórn málafræði og sérfræðings á sviði kosningarannsóknna hjá Háskóla Íslands og leitaði sérstaklega svara við spurningum um hvort skoðanakannanir hefðu tiltekin áhrif eða tilhneigingu til að hafa tiltekin áhrif á kjósendur s.s hvort kjósendur hefðu skömmu fyrir kosningar tilhneigingu til að flykkjast um þann sem mældist með mest fylgi (e. *bandwagon effect*) eða styðja þann sem mælist með lægst fylgi (e.

⁵⁷ Sjá skjalið á <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207243&Site=CM>

⁵⁸ Nefndin fjallaði ekki sérstaklega um útgönguspár en tilmælin gera ráð fyrir því að slíkar spár skuli ekki birtar fyrir en öllu kjörstöðum hefur verið lokað.

underdog effect).⁵⁹ Eftir því sem nefndin kemst næst hafa slík áhrif ekki mælst að neinu marki hér á landi. Þá virðist ekki mega merkja að birtar skoðanakannanir hafi þau áhrif á kjósendur að þeir flykkist um stærsta flokkinn né að fylgi þeirra sem lágt mælast aukist vegna vorkunnarsemi. Skýringa á fylgi flokka er talið þurfa að leita í öðrum þáttum.⁶⁰

Þó hin tilteknu áhrif hafi ekki verið leidd í ljós um skoðanakannanir og kjósendur er að mati nefndarinnar vafalaust að skoðanakannanir geta í sumum tilfellum haft áhrif á hina opinberu pólitísku umræðu og niðurstöður kannana sem þykja færa mikil tíðindi hljóta mikla umfjöllun. Niðurstöður kannanna geta bæði haft fréttu- og skemmtanagildi fyrir almenning. En það er miður ef unnt er að spilla stjórn málaumræðu með umræðu um atriði úr niðurstöðum könnunar sem ekki uppfyllir gæðakröfur. Þá eru umtalsverðar líkur á því að hin opinbera umræða byggist á röngum forsendum.

Því telur nefndin mikilvægt að fjölmiðlar gæti að því að greina aðeins frá könnunum sem uppfylla almennt viðurkenndar gæðakröfur um gerð og túlkun kannana. Telur nefndin ábyrgð fjölmiðla mikla í því að rugla ekki saman könnunum sem standast framagreind viðmið og annars konar könnunum. Á undanförunum árum hafa orðið nokkrar breytingar í aðferðum við að framkvæma skoðanakannanir og gegnir netið (eða svokallaðir *netpanelar*) nú stærra hlutverki en áður.

Nefndin gerir ekki tilraun til að setja fram viðmið um hvað teljist könnun sem uppfylli faglegar kröfur. Hún leggur þó til við mennta- og menningarmálaráðherra að kanni hvort áhugi sé meðal fjölmiðla, starfsfólks þeirra eða fagfélaga að hafa samráð við sérfræðinga á sviði skoðanakannanna, eða samtök þeirra, og fræðafólk á þessu sviði um um ákveðin megingæðaviðmið sem fjölmiðlar geta stuðst við í umfjöllun sinni. Í þeim komi fram hvaða kröfur skuli gerðar til meginþátta skoðanakönnunar og hvað þurfi að koma fram til að almenningur geti glöggað sig á gildi þeirra.⁶¹ Telur nefndin að með slíku samstarfi eða viðmiðunum mætti draga úr hættunni á því að fréttir af könnunum sem ekki standast kröfur leiði umræður á villigötur eða verði til þess að afvegaleiða kjósendur.

4.5.2 Auglýsingar

Nefndinni gafst ekki kostur á að fjalla ítarlega um auglýsingar stjórn mála flokka eða hagsmunaaðila í tengslum við kosningar. Samspil lýðræðis og áhrifamáttar í krafti fjármagns er sígilt viðfangsefni lýðræðissamfélaga þ.m.t. spurningin um hvort beisla þurfi áhrifamátt þeirra sem fara með mest fjármagn. Nefndin hefur eins og áður er rakið ekki lagt til takmarkanir á skoðanaauglýsingar en telur mega skoða hvort nánar rétt sé að takmarka á magn slíkra auglýsinga í tengslum við hvers konar almennar kosningar. Íslenskir stjórn mála flokkar hafa í tvennum síðustu kosningum til Alþingis og síðustu sveitarstjórnarkosningum komið sér saman um hámarksauglýsingamagn. Til þess ber þó að líta að beiting forseta Íslands á synjunarrétti skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar frá árinu 2004 hefur leitt til þess að haldnar hafa verið fleiri þjóðaratkvæðagreiðslur en áður og væntingar virðast um tíðari atkvæðagreiðslur meðal almennings um mikilvæg málefni.⁶² Að mati nefndarinnar hefur ekki farið fram mikil þjóðfélagsleg umræða um það að hve miklu leyti það er eðlilegt og samrýmist lýðræðishefðum hér á landi að fjársterkir einstaklingar eða lögaðilar blandi sér í kosningar með auglýsingum í þágu tiltekins málstaðar. Fulltrúar fjölmiðlanefndar vöktu athygli á þessu atriði er þeir

⁵⁹ Sjá umfjöllun um þetta í: Birna Ósk Hansdóttir og Einar Örn Jónsson: Áhrif skoðanakannana: Könnun á fylgisþróun íslenskra stjórn mála flokka 1983-1999. BA ritgerð við Háskóla Íslands (2000). Bls. 11 og áfram.

⁶⁰ Sama heimild, bls. 69-71.

⁶¹ Fram kom í máli sérfræðinga sem nefndin ræddi við að líklegt mætti telja að þau fyrirtæki sem annast gerð skoðanakannanna hér á landi hafi svipaðar hugmyndir um hvaða aðferðir teljist faglega forsvaranlegar.

⁶² Í þessu tilliti má vísa til þess að í tillögum Stjórnlagaráðs er gert ráð fyrir að fleiri aðferðum en áður til að fá fram þjóðaratkvæðagreiðslur sbr. 65. gr. í tillögu Stjórnlagaráðs sem birt er á: <http://stjornlagarad.is/starfid/frumvarp/> (sótt 25. febrúar 2013).

komu fyrir nefndina. Telur nefndin þetta viðfangsefni skoðunarvert við framtíðarstefnumótun í þessum málafllokki.

5 Lokaorð

Með þeim tillögum sem hér hafa verið raktar og settar einróma fram af nefndinni vonast hún til að hafa mætt þeim athugasemdum sem settar voru fram í skýrslu ÖSE um kosningar til Alþingis á árinu 2009 og þeim væntingum sem vísað var til í nefndarálitum allsherjar- og menntamálanefndar frá árinu 2012 sem var ein rót þess að nefnd þessi var skipuð. Að sama skapi vonast nefndin til að hafa sett fram hóflegar leiðir sem taka hæfilega mið af ríkri lýðræðishefð á Íslandi og langri sögu sjálfstæðra fjölmiðla sem leggja sig fram um að mæta upplýsingaþörf þeirra sem lesa, hlusta og horfa.

Nefndin kann bestu þakki öllum þeim sem komu fyrir nefndina á þeim 11 fundum sem hún hélt og ekki síður þeim fluttu framsögur eða tóku þátt í málþingi því sem haldið var um málefnið í samvinnu við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála og meistaránám í blaðamennsku við HÍ. Nefndin þakkar Þór Jónssyni, blaðamanni fundarstjórn á málþinginu sem haldið var. Þá hlýtur sérstakar þakki Margrét Magnúsdóttir, lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem var starfsmaður nefndarinnar.

Reykjavík, 27. febrúar 2013

Finnur Beck, form.

Björn Þorláksson

Eysteinn Eyjólfsson


Friðrik Þór Guðmundsson

Sunna Gunnars Marteinsdóttir

Svanhildur Hólm Valsdóttir

Viðauki I – Málþing um hlutverk og ábyrgð fjölmiðla í aðdraganda kosninga.

Í starfi nefndarinnar var rætt um mikilvægi sjálfsrýni enda fagfélög og samtök blaðamanna víða leiðandi í umræðu hlutverk fjölmiðla og virkni þeirra í tengslum við lýðræðislegar kosningar. Taldi nefndin gagnlegt að standa fyrir málþingi um hlutverk og ábyrgð fjölmiðla í aðdraganda kosninga. Fór það fram þann 23. janúar 2013 í samvinnu við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála og meistaranám í blaðamennsku við Háskóla Íslands. Formaður nefndarinnar og framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar komu inn á athugasemdir ÖSE í erindum sínum. Dr. Guðbjörg Hildur Kolbeins gerði grein fyrir rannsóknnum sínum í samvinnu Þorbjörn Broddason um kosningar til Stjórnlagaráðs á árinu 2010. Ólafur Stephensen forfallaðist en Jóhanna Vigdís Hjaltadóttir, fréttamaður á Ríkisútvarpinu gerði m.a. grein fyrir stefnu Ríkisútvarpsins og vinnureglum hjá því. Ólafur Þ. Harðarson, prófessor í stjórn málafræði og Freyr Einarsson ritstjóri hjá 365 miðlum ehf. tóku einnig þátt í pallborðsumræðum. Ágætis þátttaka var á málþinginu og meðal þátttakenda var nokkur fjöldi reyndra blaða- og fréttamanna sem gátu lagt til umræðunnar. Að neðan getur að líta auglýsingu málþingsins.



MÁLÞING


Hlutverk og ábyrgð fjölmiðla í aðdraganda kosninga

Miðvikudaginn 23. janúar kl. 14-17 í Öskju, stofu 132.


Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála og meistaranám í blaða- og fréttamennsku við HÍ efna til málþings í tilefni ábendingar eftirlitsnefndar Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) um að ekki giltu hér á landi opinberar reglur um störf eða skyldur fjölmiðla í aðdraganda kosninga.

Framsögumenn og þátttakendur í pallborði:
Finnur Beck, lögfræðingur, opnar málþingið
Elfa Ýr Gylfadóttir, framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar
Guðbjörg Hildur Kolbeins, fjölmiðlafræðingur
Margrét Sverrisdóttir, verkefnisstjóri
Ólafur Stephensen, ritstjóri
Jóhanna Vigdís Hjaltadóttir, fréttamaður
Ólafur Þ. Harðarson, prófessor
Freyr Einarsson, ritstjóri

Fundarstjóri: Þór Jónsson, blaðamaður.



HÁSKÓLI ÍSLANDS



MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ