

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á rekstrarumhverfi fjölmiðla.

Flm.: Óli Björn Kárason, Diljá Mist Einarsdóttir, Ásmundur Friðriksson,
Jón Gunnarsson, Berglind Ósk Guðmundsdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson,
Vilhjálmur Árnason, Teitur Björn Einarsson, Birgir Þórarinnsson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, nr. 23/2013.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:
Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins.
2. mgr. fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- Í stað orðanna „a.m.k. tveimur hljóðvarpsdagskrám“ í 1. másl. 4. tölul. 1. mgr. kemur:
einni hljóðvarpsdagskrá.
- Á eftir 1. másl. 4. tölul. 1. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Telji Ríkisútvarpið þörf á er stofnuninni heimilt að óska eftir heimild ráðherra til að starfrækja eina hljóð-
og/eða sjónvarpsdagskrá til viðbótar, sé það nauðsynlegt svo að stofnunin geti sinnt lög-
bundnu hlutverki sínu.
5. tölul. 1. mgr. fellur brott.
3. másl. 4. tölul. 3. mgr. orðast svo: Ríkisútvarpið skal verja árlega a.m.k. 30% af fram-
lagi ríkisins til kaupa á efni frá sjálfstæðum framleiðendum.
- Við bætist við ný málsgrein, svohljóðandi:
Útvarpsráð skal setja starfsmönnum Ríkisútvarpsins siðareglur og birta þær opinber-
lega. Við undirbúning reglnanna skal hafa samráð við starfsmenn stofnunarinnar.

3. gr.

4. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

4. gr.

5. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

5. gr.

7. gr. laganna orðast svo:

Ríkisútvarpinu er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis.

Ríkisútvarpinu er óheimilt að birta auglýsingar nema á grundvelli gjaldskrár, staðfestri af ráðherra, sem stofnunin setur og birtir opinberlega.

Óheimilt er að veita afslátt af gjaldskrár nema til lögaðila sem falla undir 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Ríkisútvarpinu er óheimilt að stunda markaðsstarfsemi vegna auglýsinga.

Hlutfall auglýsinga á hverri klukkustund í dagskrárgerð útvarps og sjónvarps skal ekki fara yfir fimm mínútur.

Vöruinnsetning er óheimil í efni sem Ríkisútvarpið framleiðir sjálf og/eða framleiðir í samstarfi við aðra innlenda aðila og er sérstaklega framleitt fyrir Ríkisútvarpið. Ríkisútvarpinu er þó heimilt að nota upptökustaði og leikmuni eða vísa til ákveðinnar þjónustu vegna notagildis og/eða í listrænum tilgangi og skal það gert með látláusum hætti.

6. gr.

8. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Útvarpsráð skipa sjö menn. Skulu þeir, ásamt jafnmörgum varamönnum, kosnir hlutfallskosningu á Alþingi eftir hverjar alþingiskosningar. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi hinna kjörnu útvarpsráðsmanna.

b. 2. mgr. fellur brott.

c. Í stað orðanna „stjórn Ríkisútvarpsins“ kemur: útvarpsráði.

d. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Útvarpsstjóri á sæti á fundum útvarpsráðs og hefur þar málfrelsi og tillögurétt.

e. 1. málsl. 5. mgr. fellur brott.

f. Í stað orðsins „þeir“ í 2. málsl. 5. mgr. kemur: Stjórnarmenn.

g. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Útvarpsráð*.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Stjórn Ríkisútvarpsins“, „Stjórnin“, „stjórnar“, „stjórn“ og „stjórnar Ríkisútvarpsins“ kemur, í viðeigandi beygingarfalli: útvarpsráð.

b. Í stað orðsins „þess“ í 1. og 3. málsl. kemur: Ríkisútvarpsins.

c. 3. og 8. tölul. falla brott.

d. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Starfssvið útvarpsráðs*.

9. gr.

2. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar útvarpsstjóra að tillögu útvarpsráðs til fimm ára í senn. Útvarpsstjóri er æðsti yfirmaður allrar dagskrárgerðar, annast rekstur Ríkisútvarpsins, sér um fjárreiður þess og semur ár hvert fjárhagsáætlun þess.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Útvarpsstjóri, í samráði við starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins, setur starfsreglur fyrir starfsmenn fréttastofu og dagskrárgerðarmenn.
- b. 2. mgr. fellur brott.

11. gr.

13. gr. laganna orðast svo:
Ríkisútvarpið skal starfrækja innra gæðaeftirlit og setur sér verklagsreglur.
Ráðherra skipar gæðastjóra Ríkisútvarpsins til fimm ára í senn.
Hlutverk gæðastjóra er að stuðla að bættri starfsemi Ríkisútvarpsins og hafa eftirlit með að stofnunin starfi í samræmi við lög og siðareglur.
Athugasemdir og kvartanir vegna dagskrárefnis eða háttsemi starfsmanna Ríkisútvarpsins skulu berast skriflega til gæðastjóra innan sex mánaða frá því að atburðurinn sem um ræðir átti sér stað.
Útvarpsstjóra og útvarpsráði er skylt að afhenda gæðastjóra þær upplýsingar sem hann þarf til að sinna starfsskyldum sínum.

12. gr.

14. gr. laganna orðast svo:
Tekjustofnar Ríkisútvarpsins eru sem hér segir:
1. Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum.
 2. Rekstrarafgangur af starfsemi Ríkisútvarpsins.
 3. Auglýsingatekjur.
 4. Gjöld vegna þjónustu sem fellur undir 3. gr. Gjöld skulu ákveðin í gjaldskrá sem Ríkisútvarpið setur og birtir opinberlega.

13. gr.

1. másl. 1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Ríkisútvarpið skal óska eftir heimild ráðherra fyrir nýrri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu skv. 3. gr.

14. gr.

18. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

II. KAFLI

Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

15. gr.

Við 4. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Einkareknir skráningar- eða leyfisskyldir fjölmiðlar skv. 14. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011.

III. KAFLI

Breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990.

16. gr.

- Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:
- a. Við 1. mgr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Einkareknir skráningar- eða leyfisskyldir fjölmiðlar skv. 14. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Undanþága 4. tölul. 1. mgr. tekur til launagreiðslna einkarekinna skráningar- eða leyfisskyldra fjölmiðla sem falla undir lægri skattþrep tekjuskattsstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011.

17. gr.

X. kafli B laganna fellur brott.

18. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013, sem felast í formbreytingu á rekstri Ríkisútvarpsins, fjármögnun starfseminnar og takmörkunum á fyrirkomulagi auglýsinga Ríkisútvarpsins. Þá eru lagðar til breytingar á lögum um virðisaukaskatt og lögum um tryggingagjald er varða starfsemi sjálfstæðra fjölmiðla. Markmið frumvarpsins er að jafna samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla gagnvart ríkisreknu fjölmiðlafyrirtæki, gera rekstrarumhverfi fjölmiðla heilbrigðara og að einfalda rekstur og alla lagaumgjörð í kringum Ríkisútvarpið.

Rekstur Ríkisútvarpsins ohf. byggist fyrst og síðast á skatttekjum, útvarpsgjaldi og auglýsingatekjum. Þá hefur fyrirtækið nokkrar tekjur af kostun. Frumvarpið felur í sér einföldun á tekjustofnum Ríkisútvarpsins og er markmið þess að færa starfsemi þess í samræmi við hlutverk opinberra stofnana sem starfa í almannabágu, fremur en Ríkisútvarpið taki að sér ákveðið hlutverk einkaaðila.

2. Ríkisútvarpið verði ríkisstofnun.

2.1. Breyting á rekstrarformi Ríkisútvarpsins.

Með lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., var gerð breyting á rekstrarformi Ríkisútvarpsins og tók opinbert hlutafélag við rekstri, eignum og skuldum. Verði frumvarp þetta að lögum verður á ný gerð breyting á rekstrarformi Ríkisútvarpsins sem verður ríkisstofnun með sjálfstæða stjórn, útvarpsráð. Fjármögnun rekstrar verður fyrst og fremst með beinum framlögum úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum hvers árs í samræmi við þjónustusamning sem ráðherra er skylt að gera við Ríkisútvarpið. Þá hefur stofnunin einnig tekjur af auglýsingum en settar eru skorður við umfangi þeirra og verður stofnuninni ekki heimilt að stunda markaðsstarfsemi vegna auglýsinga.

2.2. Réttarstaða starfsmanna Ríkisútvarpsins.

Verði frumvarpið að lögum verða starfsmenn Ríkisútvarpsins opinberir starfsmenn og njóta réttarverndar í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, eru það einungis starfsmenn fréttastofu og dagskrárgerðarmenn sem njóta sérstakrar verndar gegn uppsögnum og áminningum, sbr. 12. gr. laganna. Með því að gera Ríkisútvarpið að sjálfstæðri ríkisstofnun er öllum starfsmönnum stofnunarinnar veitt sama réttarvernd. Í framangreindri breytingu á

rekstrarformi Ríkisútvarpsins felst jafnframt að starfsemi stofnunarinnar fer almennt eftir sömu reglum og gilda um aðrar stofnanir ríkisins, þ.m.t. upplýsingalögum, nr. 140/2012.

Núverandi lagaumhverfi Ríkisútvarpsins er óþarflega flókið að mati frumvarpshöfunda, til að mynda gilda hlutafélagalög að miklu leyti um starfsemi Ríkisútvarpsins, sem samrýmist illa hlutverki þess sem fjölmiðils í almannabágu. Þá hafa ýmis sérákvæði verið sett í gildandi lög um Ríkisútvarpið, m.a. um réttindi starfsmanna þess og upplýsingarétt. Verði frumvarp þetta að lögum eru slík ákvæði með öllu óþörf, þar sem það leiðir af stöðu Ríkisútvarpsins sem opinberrar stofnunar að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og upplýsingalög gilda um starfsemi þess. Framangreindar breytingar fela því í sér einföldun á lagaumhverfi Ríkisútvarpsins.

3. Starfsemi Ríkisútvarpsins.

3.1. Umfang starfseminnar.

Ríkisútvarpinu ber skylda samkvæmt lögum til að starfrækja að lágmarki eina sjónvarpsrás og tvær hljóðvarpsrásir. Að mati frumvarpshöfunda eru fleiri rásir ekki nauðsynlegar svo að Ríkisútvarpið geti sinnt skyldum sínum skv. 3. gr. laganna. Sömu kröfur um nýtingu fjármuna verður að gera til Ríkisútvarpsins og annarra opinberra stofnana og er í frumvarpi þessu leitast við að koma í veg fyrir óþarfa kostnað stofnunarinnar. Hins vegar verður að veita Ríkisútvarpinu ákveðið svigrúm til að meta aðstæður hverju sinni og því er lagt til að stofnuninni verði heimilt að óska eftir því við ráðherra að hann veiti heimild til reksturs allt að tveggja hljóðvarps- og sjónvarpsrása, sé það nauðsynlegt, svo að Ríkisútvarpið geti fullnægt skyldum sínum lögum samkvæmt.

Í 13. gr. frumvarpsins, er varðar breytingar á 16. gr. laganna, er lagt til að Ríkisútvarpinu sé almennt skylt að óska eftir heimild ráðherra fyrir nýrri fjölmiðlaþjónustu en skilyrði um lágmarkskostnað slíkrar fjölmiðlaþjónustu verði á hinn bóginn fellt brott. Ríkisútvarpinu er skylt að nýta fjármuni sína á ábyrgan hátt og felur breytingin í sér að stofnunin geti ekki upp á sitt eindæmi útvíkkað starfsemi sína og þar með aukið rekstrarkostnað sinn án heimildar ráðherra. Að öðru leyti stendur 16. gr. laganna óbreytt.

3.2. Samkeppnishömlur vegna stöðu Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði.

Með breytingum á lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, er leitast við að tryggja að rekstur ríkisfyrirtækis á fjölmiðlamarkaði hafi sem minnst áhrif á rekstrarumhverfi sjálfstætt starfandi fjölmiðla. Umsvif ríkisvaldsins á samkeppnismarkaði þrengir eðli málsins samkvæmt að einkareknum fyrirtækjum og gildir það jafnt um fjölmiðla og aðrar starfsgreinar. Þegar ákvörðun er tekin um að ríkið skuli stunda ákveðna atvinnustarfsemi, sem að hluta eða öllu leyti er í samkeppni við einkaaðila, er um leið verið að taka ákvörðun um að draga úr möguleikum annarra á markaði. Flutningsmenn líta svo á að það sé skylda löggjafans að tryggja að þau áhrif séu lágmarkuð eins og kostur er.

Um það verður ekki deilt að umsvif ríkisins á innlendum fjölmiðlamarkaði gera sjálfstæðum fjölmiðlum erfitt fyrir og kippa rekstrargrundvelli undan sumum miðlum og veikja möguleika annarra. Strandhögg erlendra samfélagsmiðla inn á íslenskan auglýsingamarkað gerir stöðuna enn erfiðari.

Lögbundin forréttindi Ríkisútvarpsins hafa komið í veg fyrir heilbrigða samkeppni á jafnræðisgrunni, til að mynda með því að bjóða auglýsendum upp á afslátt og/eða tilboð sem öðrum fjölmiðlum, sem ekki njóta niðurgreiðslu frá hinu opinbera, er ómögulegt að keppa við. Afleiðingin er veikburða fjölmiðlun. Frjálsir fjölmiðlar berjast í bökkum en fjárhagslegur hagur Ríkisútvarpsins styrkist fremur en hitt.

Erfitt rekstrarumhverfi og áralangur taprekstur flestra einkarekinna fjölmiðla hefur verið til skoðunar undanfarin misseri. Í skýrslu fjölmiðlanefndar frá 25. janúar 2018 til mennta- og menningarmálaráðherra var bent á hvaða ástæður byggju að baki þessu erfiða rekstrarumhverfi, nánar tiltekið samkeppni einkarekinna fjölmiðla við Ríkisútvarpið, samkeppni við erlenda fjölmiðla og flutningur auglýsinga úr hefðbundnum fjölmiðlum yfir á veraldarvefinn, svo sem til Google og Facebook. Er þar m.a. varað við því að áframhaldandi veiking fjölmiðla hér á landi hafi neikvæð lýðræðisleg og menningarleg áhrif í samfélaginu. Af þessu leiðir að nú er svo komið að fjölmiðlar hafa hvorki fjárhagslegt bolmagn til að sinna hlutverki sínu sem „varðhundur almennings“, svo notuð séu orð Mannréttindadómstóls Evrópu, né fjárhagslegt bolmagn til að framleiða og miðla íslensku efni.

Þá er rétt að líta til þess að í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, um samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum, bendir stofnunin á þá samkeppnislegu mismunun sem leiðir af stöðu Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Í álitinu vísar Samkeppniseftirlitið til þess að tekjur Ríkisútvarpsins af sérstöku gjaldi sem Skatturinn leggur á skattskylda einstaklinga og lögaðila teljist til ríkis- aðstoðar í skilningi samkeppnislaga sem sé til þess fallin að skeykja stöðuna á samkeppnis- markaði. Nauðsynlegt er því að bregðast við þessum alvarlegu ábendingum Samkeppniseftirlitsins.

4. Ívilnanir til einkarekinna fjölmiðla í stað styrkja.

Flutningsmenn vara við því að beinir ríkisstyrkir til að styðja við bakið á einstökum fyrirtækjum eða atvinnugreinum festist í sessi, enda er reynslan af því slæm. Þá er ákveðin þversögn fólgin í því að reyna að styðja við frjálssa og opna fjölmiðlun með beinum ríkisstyrkjum og millifærslum. Frjálstri fjölmiðlun er fátt hættulegra en að vera háð opinberum styrkjum og nefndum á vegum hins opinbera sem skammta fjármuni til að standa undir einstökum þáttum í rekstrinum. Fjölmiðlun sem er háð hinu opinbera með beinum hætti verður aldrei frjálss nema í orði.

Í stað beinna ríkisstyrkja er lagt til að sjálfstæðir fjölmiðlar njóti skattaívilnana sem eru samræmdar og gegnsæjar. Núverandi fyrirkomulag hefur sætt mikilli gagnrýni, bæði frá einkareknum fjölmiðlum sjálfum og almennings. Frumvarpinu er ætlað að skapa víðtækari sátt um starfsumhverfi einkarekinna fjölmiðla þar sem allir sitja við sama borð og fá hlutfallslega sömu ívilnun.

Frumvarpið gerir ráð fyrir tvenns konar breytingum á skattumhverfi sjálfstæðra fjölmiðla. Annars vegar með undanþágu frá greiðslu tryggingagjalds upp að vissu marki og hins vegar með því að fella niður virðisaukaskatt af áskriftum innlendra fjölmiðla: prentmiðlum, netmiðlum og ljósvakamiðlum. Með breytingunum er leitast við að styrkja rekstur fjölmiðla. Hlutfallslega fæst sama lækkun á hvern fjölmiðil miðað við launakostnað og áskriftartekjur og er skattaívilnunin þannig byggð á rekstri einstakra fjölmiðla. Samkvæmt frumvarpinu verður því ekki þörf á að opinber nefnd meti hvort umsókn fjölmiðils fullnægi tilteknum skilyrðum heldur tæki sú ívilnun sem felst í undanþágunni mið af starfsemi hvers og eins fjölmiðils án þess að til kostnaðar stofnist af hálfu ríkisins og fjölmiðilsins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að sjálfstæðum fjölmiðlum verði veitt undanþága frá greiðslu tryggingagjalds af launum sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattsstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Tryggingagjald verði hins vegar greitt af þeim hluta launa sem eru umfram lægri skattþrepi. Á árinu 2024 eru mánaðarlaun sem fara yfir 1.152.501 kr. skattlögð í efsta skattþrepi. Ívilnunin skal ná til allra starfsmanna fjöl-

miðlafyrirtækis: ritstjórnar, þ.m.t. blaða- og fréttamanna, dagskrárgerðarmanna, ljósmyndara, prentsmíða og allra starfsmanna stoðdeilda, svo sem auglýsingadeilda og skrifstofu.

Flest ríki Evrópu leggja áherslu á að tryggja stöðu fjálsra fjölmiðla með skattalegum aðgerðum og/eða beinum fjárhagslegum stuðningi. Á Íslandi eru áskriftargjöld dagblaða og tímarita í neðra virðisaukaskattsþrepi og 1. júlí 2018 var virðisaukaskattur á rafrænar áskriftir að sömu fjölmiðlum lækkaður úr efra þrepi í það neðra. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að virðisaukaskattur leggist ekki á áskriftir innlendra fjölmiðla með breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988. Er það í samræmi við fyrirkomulag margra annarra ríkja í Evrópu. Virðisaukaskattur á prentmiðla er hærri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Í Danmörku er enginn virðisaukaskattur af sölu prentmiðla og í Noregi er hvorki innheimtur virðisaukaskattur af prentmiðlum né netmiðlum. Sala prentmiðla í Svíþjóð fellur undir lægra þrep virðisaukaskattsins, sem er 6% þar í landi. Í Bretlandi, Belgíu og Danmörku er allt prentað mál undanþegið virðisaukaskatti.

5. Afnáam útvarpsgjalds.

5.1. Eðli útvarpsgjalds og innheimta þess.

Frumvarpið mælir fyrir um afnáam útvarpsgjalds en að mati frumvarpshöfunda mæla knýjandi rök fyrir slíkri breytingu. Núverandi fyrirkomulag felur í sér að Ríkisútvarpið fær ávallt fjárveitingu að lágmarki því sem nemur útvarpsgjaldi sem lagt er á alla skattskylda einstaklinga og lögaðila en í því felst að fjárveitingin tekur ekki mið af því hve mikla fjármuni Ríkisútvarpið þarf til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Hinu opinbera ber að fara vel með fjármuni ríkisins og nýta þá á skilvirkan og hagkvæman hátt, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Lögbundið lágmarksfjárframlag ríkisins til opinberra stofnana án nokkurs tillits til þess hver raunveruleg fjárþörf stofnunarinnar sé er bersýnilega ekki í samræmi við kröfuna um skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn.

Núverandi fyrirkomulag fjármögnunar verður þannig að teljast óeðlilegt. Klippið er á milli fjármögnunar og þróunar rekstrarkostnaðar vegna lögbundinna verkefna. Fjárveitingar til Ríkisútvarpsins ráðast af fjölda skattgreiðenda á aldrinum 16–67 ára, fjölda lögaðila og fjárhæð útvarpsgjalds sem endurspeglar ekki þróun raunverulegra útgjalda. Hlutverk og þjónusta Ríkisútvarpsins er nánast að öllu leyti sú sama, óháð fjölda skattgreiðenda hverju sinni. Auknar tekjur Ríkisútvarpsins eru því ekki í neinu samræmi við þær skyldur sem á því hvílir, enda eru ekki lagðar ríkari skyldur á Ríkisútvarpið samhliða fólksfjölgun.

Þá hefur útvarpsgjald tekið umtalsverðum breytingum í árunna rás, en allt fram til gildistöku eldri laga um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, var aðeins eitt útvarpsgjald innheimt fyrir einkaafnot fjölskyldu af hverju sjónvarpstæki fyrir sig í stað þess gjaldið legðist persónulega á hvern og einn, óháð því hvort gjaldandi ætti yfir höfuð möguleika á því að móttaka útsendingar Ríkisútvarpsins. Jafnframt lagðist útvarpsgjald ekki á lögaðila. Af því leiðir að mun fleiri einstaklingar greiða nú útvarpsgjald en fyrir gildistöku laganna.

Útvarpsgjaldið hefur jafnframt yfirbragð þjónustugjalds, þar sem hver og einn skattskyldur einstaklingur á aldrinum 16–67 ára sem hefur yfir 2.057.211. kr. í árstekjur, greiðir 20.200 kr. í útvarpsgjald á ári hverju. Hins vegar er ljóst að notkun landsmanna á þjónustu Ríkisútvarpsins er mismunandi eftir hverjum einstaklingi fyrir sig og eru margir sem hvorki horfa né hlusta á fréttæfni Ríkisútvarpsins. Auk þess leggst gjaldið ekki einungis á íslenska ríkisborgara, heldur á alla þá sem eru búsettir hér á landi og uppfylla framangreind skilyrði. Þar falla undir erlendir ríkisborgarar sem hafa hér dvalar- og atvinnuleyfi en skilja ekki íslensku og geta því ekki notið þeirrar þjónustu sem Ríkisútvarpið býður upp á. Þeim er engu að síður

gert skylt að borga útvarpsgjald beint til opinbers hlutafélags en starfsemi þess gagnast þeim ekki á nokkurn hátt.

5.2. Skattalækkun.

Útvarpsgjald er flatur skattur sem leggst jafnt á alla skattgreiðendur líkt og að framan er rakið. Skatturinn leggst því eðli málsins samkvæmt þyngst á tekjulægsta hópinn og getur numið næstum 1% af heildarárstekjum þess hóps. Afnáam skattsins felur því í sér skattalækkun á mikinn meiri hluta landsmanna. Á hverju heimili eru oftast en ekki fleiri en einn einstaklingur sem nú er skylt að greiða útvarpsgjald og því getur afnáam gjaldsins falið í sér umtalsverða skattalækkun fyrir hvert heimili og haft umtalsverð áhrif á fjárhagsstöðu heimilanna.

6. Rekstur Ríkisútvarpsins.

6.1. Fækkun tekjustofna.

Í frumvarpinu felst að tekjuöflun Ríkisútvarpsins verður einfölduð með fækkun tekjustofna. Frumvarpið mælir ekki fyrir um að tekjur Ríkisútvarpsins lækki, enda er fjármögnunin fyrst og fremst háð fjárlögum hverju sinni í samræmi við lög og gildandi þjónustusamning.

Ekki er útilokað að beint ríkisframlag lækki að einhverju marki verði frumvarpið að lögum, enda mælir það fyrir um að Ríkisútvarpið skuli hætta markaðsstarfsemi. Tekjur af kostun hverfa og reikna má með að auglýsingatekjur lækki í samræmi við takmörkun á umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Á móti kemur augljós sparnaður í rekstri, jafnt er varðar fjölda stöðugilda og beinan og óbeinan markaðskostnað.

6.2. Möguleiki til hagræðingar.

Í því samhengi er rétt að líta til þess að Ríkisútvarpið hefur óneitanlega möguleika til hagræðingar miðað við rekstur þess undanfarin ár og hefur rekstrarkostnaður þess hækkað gríðarlega á síðustu árum og áratugum. Til samanburðar má líta til þess að launakostnaður Ríkisútvarpsins er hærri en heildarlaunakostnaður allra dómstóla á Íslandi til samans. Það skýtur skökku við að kostnaður ríkisins við launagreiðslur eins fjölmiðils sé hærri en við dómskerfið í heild sinni og sýnir það fram á þörf þess að endurmeta rekstur Ríkisútvarpsins.

Heildartekjur Ríkisútvarpsins eru ríflega 7 milljarðar kr. á ári hverju. Að mati frumvarps höfunda gæti Ríkisútvarpið hæglega sinnt lögbundnum skyldum sínum fyrir talsvert lægri fjárhæð, til að mynda með því að nýta þá fjármuni sem til eru í þau verkefni sem lögbundin eru í stað þess að fjármagna starfsemi sem Ríkisútvarpið ætti ekki að sinna, svo sem hlaðvarpsgerð. Frumvarp þetta mælir þó ekki fyrir um hverjar tekjur Ríkisútvarpsins skuli vera, enda er gert ráð fyrir að fjármögnunin verði ákveðin í fjárlögum í samræmi við efni þjónustusamnings ráðherra við Ríkisútvarpið hverju sinni.

6.3. Sjálfstæði Ríkisútvarpsins.

Framangreindar breytingar á fjármögnun Ríkisútvarpsins fela ekki í sér neina takmörkun á sjálfstæði stofnunarinnar, sem tryggt er í 1. gr. frumvarpsins. Fjármögnun Ríkisútvarpsins er nú þegar háð lagasetningu Alþingis og þjónustusamningi við ráðherra. Frumvarpið hefur þannig í för með sér breytt fyrirkomulag þar sem fjármögnun Ríkisútvarpsins með almannafé verði í samræmi við þann kostnað sem nauðsynlegt er að standa straum af svo að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Þá fela breytingarnar einnig í sér aukið gegnsæi er varðar meðferð opinberra fjármuna.

Allir lögaðilar sem fjármagnaðir eru af hinu opinbera, hvort sem um er að ræða opinberar stofnanir eða opinber hlutafélög, eru eðli málsins samkvæmt alltaf háðir fjármagni frá hinu

opinbera. Í því samhengi skiptir engu hvort kveðið sé á um innheimtu útvarpsgjalds í lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, sem renni að öllu leyti til þeirrar stofnunar. Fjárhæð útvarpsgjaldsins er ákveðin í fjárlögum hverju sinni, rétt eins og fjármögnun allra annarra stofnana. Útvarpsgjaldið sem slíkt tryggir Ríkisútvarpinu því ekki meira sjálfstæði en öðrum stofnunum yrði Ríkisútvarpið ekki háðara stjórnvöldum en það er nú þegar.

Eins og að framan er rakið stuðlar álagning skatts, líkt og útvarpsgjalds, að framkvæmd sem stríðir gegn ábyrgri ráðstöfun á fjármunum hins opinbera, þar sem slík álagning byggist í raun ekki á þörfum Ríkisútvarpsins miðað við rekstrarkostnað þess hverju sinni, heldur á fyrir fram ákveðnum forsendum sem miðast við fjölda skattgreiðenda hverju sinni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Mælt er fyrir um að Ríkisútvarpið verði aftur gert að sjálfstæðri ríkisstofnun og breytist starfsemi þess í samræmi við það. Af því leiðir að ákvæði 2. mgr. 2. gr. laganna um heimild Ríkisútvarpsins um að reka dótturfélög og aðrar eignir verður fellt á brott. Það leiðir af stöðu Ríkisútvarpsins sem opinberrar stofnunar að því er heimilt að eiga, leigja og reka tækjabúnað og eignir.

Um 2. gr.

Kveðið er á um að Ríkisútvarpið skuli halda úti einni hljóðvarpsdagskrá og einni sjónvarpsdagskrá í stað þess að stofnunin starfræki að minnsta kosti tvær hljóðvarpsdagskrár og eina sjónvarpsdagskrá, líkt og gerð er krafa um í núgildandi lögum. Þá mælir ákvæðið um leið fyrir um hámarksfjölda hljóðvarps- og sjónvarpsrása sem Ríkisútvarpið skuli halda úti. Telji Ríkisútvarpið að nauðsynlegt sé að halda úti fleiri hljóðvarps- eða sjónvarpsdagskrám getur stofnunin óskað eftir heimild ráðherra til að starfrækja fleiri rásir. Þær skuli þó ekki vera fleiri en tvær. Ákvæðið breytir þó engu um heimild Ríkisútvarpsins til að halda úti vefsvæði.

Mælt er fyrir um að ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna falli brott. Ekki er tilefni til þess að lögfesta einhvers konar sérstakt öryggishlutverk Ríkisútvarpsins, enda felur fjölmiðlun ekki í sér öryggisþjónustu í hefðbundnum skilningi. Ríkisútvarpinu ber skylda til að miðla vönduðu og fjölbreyttu efni til allra landsmanna skv. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna og skv. 3. tölul. sömu málsgreinar skal fjölmiðlaefnið vera m.a. fréttir og fréttaskýringar. Af framangreindum tölulíðum leiðir að Ríkisútvarpinu ber skylda til þess að upplýsa almenning um atburði sem ógna öryggi almennings, t.d. náttúruhamfarir og aðra sambærilega atburði. Þá er jafnframt rétt að líta til þess að einkareknir fjölmiðlar flytja einnig fréttir af slíkum atburðum og eru oft og tíðum á undan Ríkisútvarpinu með fréttirnar. Lagt er til að lögfest verði lágmarkshlutfall dagskrárefnis sem keypt er af sjálfstæðum framleiðendum sem nemi 30% af framlagi ríkisins til Ríkisútvarpsins. Um lágmarkshlutfall er að ræða og er stofnuninni því heimilt að nýta herra hlutfall tekna sinna frá ríkinu í slíkt efni, til að mynda í þjónustusamningi við ráðherra.

Þá er mælt fyrir um skyldu útvarpsráðs til að setja starfsmönnum Ríkisútvarpsins siðareglur. Við setningu reglnanna ber útvarpsráði að hafa samráð við starfsmenn stofnunarinnar. Reglurnar skulu jafnframt vera birtar með aðgengilegum hætti.

Um 3. og 4. gr.

Bæði 3. og 4. gr. frumvarpsins fela í sér brottfall 4. og 5. gr. gildandi laga er fjalla um skyldu Ríkisútvarpsins til þess að reka dótturfélög og fjárhagslegan aðskilnað fjölmiðlaþjón-

ustu Ríkisútvarpsins og annars reksturs eða dótturfélaga þess. Framangreind ákvæði gildandi laga hafa ekki þýðingu ef Ríkisútvarpið verður að opinberri stofnun á ný eins og lagt er til í frumvarpinu og því er rétt að fella þau brott.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu eru settar skorður við umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Lagt er til að fella á brott heimild stofnunarinnar til að víkja frá banni við kostun dagskrárefnis. Verður bann við kostun því fortakslaust og Ríkisútvarpinu jafnframt óheimilt að stunda markaðsstarfsemi.

Ríkisútvarpinu verður þó heimilt að birta auglýsingar á grundvelli gjaldskrár sem staðfest hefur verið af ráðherra og birt opinberlega. Óheimilt verður að veita nokkurs konar afslátt af gjaldskrá. Þá er hámarksauglýsingatími á hverri klukkustund lækkaður úr sjö mínútum í fimm mínútur.

Um 6. gr.

Lagt er til að 8. gr. gildandi laga verði felld brott, enda miðar ákvæðið að því að Ríkisútvarpið sé opinbert hlutafélag.

Um 7. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingar á stjórnskipulagi Ríkisútvarpsins. Í fyrsta lagi er orðalagi breytt þannig að stjórn Ríkisútvarpsins verður breytt í útvarpsráð. Ekki er um miklar breytingar á starfssviði æðsta valds í málefnum Ríkisútvarpsins að ræða, en eðli málsins samkvæmt munu lög um hlutafélög, nr. 2/1995, ekki gilda um starfsemi útvarpsráðs. Þá miðar framangreind orðalagsbreyting að því að undirstrika þá breytingu sem verður á rekstrarformi Ríkisútvarpsins, enda tengist heitið „stjórn Ríkisútvarpsins“ stöðu þess sem opinbers hlutafélags. Að mati frumvarpshöfunda er réttara og skýrara að mæla fyrir um útvarpsráð þegar opinber stofnun á í hlut. Í öðru lagi er mælt fyrir um að útvarpsráð skipi sjö einstaklingar, en í stjórn Ríkisútvarpsins sitja nú níu stjórnarmeðlimir. Í þriðja lagi er skipunarferlinu breytt á þann veg að aðal- og varamenn útvarpsráðs verði kosnir hlutfallskosningu á Alþingi og í kjölfarið skipaðir af ráðherra, sem jafnframt skipar formann og varaformann úr hópi hinna kjörnu útvarpsráðsmanna. Í fjórða lagi er kveðið á um setu- og tillögurétt útvarpsstjóra á fundum útvarpsráðs. Í fimmta lagi er ekki gerð krafa um að meðlimir útvarpsráðs uppfylli kröfur hlutafélagalaga um hæfi stjórnarmanna, líkt og gildir um stjórnarmenn í stjórn Ríkisútvarpsins, enda miðar ákvæðið að því að Ríkisútvarpið sé opinbert hlutafélag.

Um 8. gr.

Felldir eru brott 3. og 8. tölul. 10. gr. gildandi laga, enda miða ákvæðin að því að Ríkisútvarpið sé opinbert hlutafélag.

Um 9. gr.

Framkvæmd ráðningar í starf útvarpsstjóra verður lítillega breytt til þess að endurspeglar stöðu Ríkisútvarpsins sem opinberrar stofnunar.

Um 10. gr.

Felld er brott krafa um að útvarpsstjóri setji skilyrði áminningar og starfsloka fyrir starfsmenn fréttastofu og dagskrágerðarmenn. Með frumvarpinu er starfsmönnum Ríkisútvarpsins

veitt réttindi sem opinberum starfsmönnum og því er óþarft að útvarpsstjóri setji sérstök skilyrði áminningar og starfsloka.

Um 11. gr.

Með ákvæðinu er innra gæðaeftirlit styrkt og staða gæðastjóra Ríkisútvarpsins sett á fót. Ráðherra skal skipa gæðastjóra til fimm ára í senn, sem hefur það hlutverk að stuðla að bættri starfsemi Ríkisútvarpsins, sinna eftirliti með störfum stofnunarinnar og tryggja að lögum og siðareglum sé framfylgt í hvívetna. Jafnframt móttekur gæðastjóri allar athugasemdir og kvartanir sem berast vegna dagskrárefnis eða háttsemi starfsmanna Ríkisútvarpsins.

Berist athugasemd eða kvörtun að sex mánuðum liðnum frá því að atburðurinn sem um ræðir átti sér stað er gæðastjóra óskilyt að taka hana til meðferðar. Við mat á því hvenær atburður átti sér stað skal miða við þann tíma sem kvartanda gat fyrst orðið kunnugt um atburðinn.

Í störfum sínum á gæðastjóri rétt á öllum upplýsingum sem hann þarf til að sinna starfskyldum sínum frá útvarpsstjóra, útvarpsráði og ráðherra.

Gæðastjóri skal vera sjálfstæður í störfum sínum og lýtur því ekki boðvaldi annarra, hvort sem um ræðir ráðherra, útvarpsstjóra eða útvarpsráð.

Um 12. gr.

Með ákvæðinu er tekjuöflun Ríkisútvarpsins einfölduð til muna og kveðið á um fjóra tekjustofna þess. Gert er ráð fyrir því að stofnunin hafi tekjur sínar fyrst og fremst af fjárlögum, rétt eins og aðrar opinberar stofnanir, og er þar með fallið frá innheimtu útvarpsgjalds. Ríkisútvarpinu verður áfram heimilt að nýta rekstrarafgang af starfsemi sinni. Þá er stofnuninni jafnframt enn heimilt að afla auglýsingatekna með þeim takmörkunum sem um greinir í 5. gr. frumvarpsins. Ríkisútvarpinu er enn fremur heimilt að afla tekna fyrir þjónustu sem er veitt á sviðum er falla undir 3. gr. Skal tekjuöflunin taka mið af raunkostnaði við að veita þá þjónustu, auk höfundaréttar- og flutningsréttargjalda, og vera jafnframt í samræmi við gjaldskrá. Við öflun eigin tekna skal Ríkisútvarpið gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum þess og byggja ætíð á málefnalegum sjónarmiðum og starfa í samræmi við heilbrigða viðskiptahætti.

Um 13. gr.

Lagt er til að skylda Ríkisútvarpsins til að leita heimildar ráðherra fyrir nýrri fjölmiðlaþjónustu verði ekki lengur bundin við kostnað þjónustunnar.

Um 14. gr.

Sérreglur um rétt til upplýsinga um starfsmenn Ríkisútvarpsins eru felldar brott úr lögum, enda eru þær óþarfar þar sem samhljóða ákvæði eru nú þegar í upplýsingalögum, sem gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins sem opinberrar stofnunar.

Um 15.–18. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.