



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. apríl 2010

Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um fjölmiðla, 138. löggjafarþing 2009-2010, þingskjal 740 – 423. mál.

1. Almenn

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjölmiðla. Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ein, heildstæð löggjöf um fjölmiðla og starfsemi þeirra hér á landi. Hugmyndin með frumvarpinu er að samræma og sameina þær reglur sem í gildi eru annars vegar um hljóð- og myndmiðla, sbr. útvarpslög nr. 53/2000, með síðari breytingum, og hins vegar um prentmiðla, sbr. lög um prentrétt nr. 57/1956, með síðari breytingum. Í markmiðsyfirlýsingu 1. gr. kemur fram að lögin eigi að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi.

Mannréttindaskrifstofan fagnar þeim fyrirætlunum að sett verði heildarlöggjöf um fjölmiðla. Hún vill engu að síður koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Fjölmiðlar gegna mikilvægu hlutverki í nútímasamfélagi og oft og tíðum hafa þeir verið nefndir fjórða valdið, þ.e. til viðbótar við löggjafarvald, dómvald og framkvæmdarvald. Þeir eru í sterkri stöðu til að móta og hafa áhrif á álit og viðhorf almennings og þeir eru í lykilhlutverki þegar kemur að því að koma upplýsingum áfram til almennings. Fjölmiðlar bera því mikla ábyrgð og þeir verða að fara ákaflega varlega með það vald sem þeir hafa. Mikilvægt er að þeir fylgi ákveðnum grundvallarreglum og koma mannréttindi sérstaklega þar við sögu. Fjölmiðlar þurfa sérstaklega að huga að mannréttindum og þeirri ábyrgð sem á þeim hvílir við að vernda þau. Blaðamenn þurfa að gæta að Siðareglum Blaðamannafélags Íslands sem og ákvæðum laga sem við eiga hverju sinni. Það er því fagnaðarefni að ætlunin sé að setja heildarlöggjöf sem nær til allra fjölmiðla, á hvaða formi sem er, svo að allir beri sömu ábyrgð við vernd mikilvægra réttinda.

2. Tjáningarfrelsi

Fyrst ber að nefna mikilvægi þess að fjölmiðlar gæti að tjáningarfrelsi. Kveðið er á um tjáningarfrelsi í 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 en þar segir:

Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi.

Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Þetta ákvæði var tekið upp í stjórnarskrána árið 1995 en þá var mannréttindakafli hennar endurskoðaður. Rétturinn til frjálsrar tjáningar er ákaflega mikilvægur og hefur hann á sér fjölmargar hliðar. Í tjáningarfrelsi felst rétturinn til að koma skoðunum sínum, sannfæringu og hugsunum frjálst á framfæri. Tjáningarfrelsi er einnig í nánnum tengslum við trúfrelsi og frelsi til stjórn mála legra skoðana. Því er ljóst að um afar mikilvæg réttindi er að ræða og í raun telst tjáningarfrelsi til grundvallarmannréttinda. Kveðið er á um tjáningarfrelsi í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur hefur verið á Íslandi með lögum nr. 62/1994. Fjölmiðlafrelsi er hluti tjáningarfrelsis. Fjölmiðlum sem starfa í lýðræðisskipulagi ber að tryggja ákveðna fjölbreytni í efni til að efla lýðræði og lýðræðislega umræðu.

Af ofangreindu virtu ber fjölmiðlum sérstök skylda til að standa vörð um jafn mikilvæg réttindi og tjáningarfrelsi er. Mannréttindaskrifstofan lýsir þar af leiðandi ánægju sinni með að kveðið skuli á um vernd tjáningarfrelsis í hinu framlagða frumvarpi. Líkt og áður hefur komið fram er það yfirlýst markmið frumvarpsins að lögin eigi að stuðla að framgangi tjáningarfrelsis, sbr. 1. gr. Í reynd er tjáningarfrelsi það fyrsta sem talið er upp í ákvæðinu og því er ljóst að þeir einstaklingar, sem að frumvarpinu standa, telja tjáningarfrelsi mikilvæga undirstöðu lýðræðisins. Nánar er kveðið á um tjáningarfrelsi víðar í frumvarpinu og í 10. gr. er fjallað um starfssvið Fjölmiðlastofu og að hún skuli m.a. standa vörð um tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga. Mannréttindaskrifstofan telur stofnun Fjölmiðlastofu skref í átt að réttarbótum á þessu sviði og hlýtur það að teljast jákvætt að sérstök stofnun standi vörð um þessi mikilvægu réttindi. Er þetta ákvæði því til bóta en engu að síður er ljóst að ávallt má betur fara og telur skrifstofan að betur mætti skilgreina hlutverk Fjölmiðlastofu þegar kemur að tjáningarfrelsi, líkt og hvernig hún skuli hafa eftirlit með að ekki sé brotið gegn þeim rétti.

Í 26. gr. er einnig kveðið á um tjáningarfrelsi en þar segir:

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og virða tjáningarfrelsi. Þeir skulu miðla fjölbreyttu efni og stuðla að því að mismunandi sjónarmið komi fram í umdeildum málum. Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu eftir fremsta megni gefa ólíkum hópum samfélagsins kost á að tjá skoðanir sínar og sjónarmið og stuðla að gagnkvæmum skilningi og virðingu fyrir ólíkum sjónarmiðum mismunandi hópa í samfélaginu. Þó skal fjölmiðlaþjónustuveitanda sem hefur þann yfirlýsta tilgang að beita sér fyrir tilteknum málstað vera óskyld að miðla efni sem gengur í berhöggið við stefnu miðilsins.

Hér er um að ræða samsvarandi ákvæði og er að finna í 9. gr. núgildandi útvarpslaga nr. 53/2000, með síðari breytingum, en nýja ákvæðið er mun ítarlegra og víðtækara og nær yfir stærra svið. Mannréttindaskrifstofan fagnar þeirri stefnu að vernda tjáningarfrelsi enn frekar og telur fyrirhugaða breytingu jákvætt skref í rétta átt.

3. Friðhelgi einkalífs og tengsl við tjáningarfrelsi

Rétturinn til tjáningar er þó ekki takmarkalaus og getur hann rekist á önnur réttindi. Þar ber helst að nefna réttinn til friðhelgi einkalífs sem kveðið er á um í 71. gr. stjórnarskrárinnar:

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Ljóst er að fjölmiðlar bera ekki síður mikilvægt hlutverk þegar kemur að því að standa vörð um friðhelgi einkalífs fólks. Í 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu en þar segir í 1. mgr.: „Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta.“ Í 2. mgr. segir svo: „Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaeilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.“

Í XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum, er æru og einkalífi veitt sérstök refsivernd. Í lögnum er gert refsivert að hnýsast í bréf og önnur gögn sem varða einkamálefni manna, skýra opinberlega frá einkamálefnum annars manns, ryðjast heimildarlaust inn í hús, raska friði annars manns með því að ofsækja hann með bréfum, símhringingum eða á annan hátt og meiða æru annars manns eða móðgun í orðum eða athöfnum. Í ákvæðum þessum er hægt að finna undirstöðu meiðyrðalöggjafarinnar og þá helst í 229. gr., 234. til 237. gr. og 240. gr. Lögð er refsing, sektir eða fangelsi allt að einu ári, við því að meiða æru annars manns með móðgun í orði og athöfnum og dróttu að öðrum manni svo að virðingu hans verði hnekkt. Einnig er lögð þyngri refsing, fangelsi allt að tveimur árum, við því að bera ærumeiðandi aðdróttanir út gegn betri vitund.

Af orðalagi 3. mgr. 71. gr. íslensku stjórnarskrárinngar 2. mgr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er því ljóst að mikið þarf að koma til svo að unnt sé að skerða þessi réttindi fólks. Skemmst er að minnast frægs dóms í máli Bubba Morthens gegn 365 Prentmiðlum ehf. Þar var friðhelgi einkalífs Bubba talið setja tjáningarfrelsi prentmiðilsins skorður og var sá síðarnefndi dæmdur til að greiða hinum fyrrnefnda miskabætur vegna óheimillar birtingar mynda sem teknar höfðu verið án samþykkis eða vitundar hans.

Tjáningarfrelsi eru því settar vissar skorður og vega þessi tvö réttindi, tjáningarfrelsi annars vegar og friðhelgi einkalífs hins vegar, oft salt og getur oftsinnis reynst þrautinni þyngra að meta hvort hefur meira vægi. Slíkt mat er á engan hátt klippt og skorið og þarf oftast að meta hvert og eitt tilvik fyrir sig til að komast að niðurstöðu um það.

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000, með síðari breytingum, eru umfangsmestu lagareglurnar sem stefna að því að vernda einkalíf manna fyrir söfnun og meðferð persónulegra upplýsinga. Lögin eru mjög ítarleg og gilda um rafræna og handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða er ætlað að vera hluti að skrá. Fjallað er um rétt til einkalífs og þær skorður sem tjáningarfrelsi eru settar í 5. gr. þar sem kveðið er á um að sé það nauðsynlegt til að samræma sjónarmið um rétt til einkalífs annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar megi víkja frá



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

ákvæðum laganna um persónuvernd í þágu fjölmiðlunar, lista eða bókmennta. Hins vegar er ljóst að þrátt fyrir þetta ákvæði verður fjölmiðill ávallt að vinna út frá 7. gr. sömu laga þar sem fjallað er um hvernig meðferð persónuupplýsinga skuli háttað. Fjölmiðlar verða að gæta þess að með allar persónuupplýsingar sé farið eftir þeim reglum sem taldar eru upp í fyrrnefndri 7. gr. Fjölmiðlar þurfa því að fara gætilega með upplýsingar sem raskað geta friðhelgi einkalífs fólks. Þó má ekki skerða tjáningarfrelsi þeirra um of þar sem það er undirstaða lýðræðisins, líkt og áður hefur komið fram. Erfitt getur reynst fyrir fjölmiðla að feta þessu þunnu línu en engu að síður verða þeir að gæta að hvoru tveggja, þ.e. tjáningarfrelsi annars vegar og friðhelgi einkalífs hins vegar.

Hvergi er minnst á þýðingu þess að fjölmiðlar hugi að friðhelgi einkalífs fólks í framlögðu frumvarpi. Hlýtur það að teljast bagalegt í ljósi framangreindrar umræðu um mikilvægi þessara réttinda. Mannréttindaskrifstofan vill koma þeim tillögum á framfæri að kveðið verði á um að fjölmiðlar hafi friðhelgi einkalífs í huga í störfum sínum. Þeir verði að gæta þess að ganga ekki of langt inn á rétt fólks þrátt fyrir það tjáningarfrelsi sem þeir njóta skv. stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu sem og ákvæðum frumvarpsins. Engu að síður eru fjölmiðlar bundnir af fyrrnefndum lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga en þar sem um afar mikilvæg réttindi er að ræða telur skrifstofan brýnt að kveðið sé sérstaklega á um vernd þeirra í fjölmiðlalögum.

4. Vernd barna

Mannréttindaskrifstofan lýsir ánægju sinni með að sérstaklega sé hugað að vernd barna í frumvarpinu. Í 28. gr., sem ber yfirskriftina „Vernd barna gegn skaðlegu efni“ segir í 1. mgr.:

Fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla hljóð- og myndefni er óheimilt að miðla efni, þar á meðal hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni, sem getur haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi.

Þar sem börn eru sérstaklega viðkvæmur hópur samfélagsins er afar brýnt að vernd þeirra sé höfð í fyrirrúmi. 28. gr. á sér samsvörun í 14. gr. nútíðardandi útvarpslaga en Mannréttindaskrifstofan lýsir ánægju sinni með að skert sé á gildandi reglum og þær skýrðar enn frekar auk þess sem þær ná yfir breiðara svið, þ.e. til hljóð- og myndmiðlunar og annarrar fjölmiðlunar. Líkt og fram kemur í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er ekki hægt að skilgreina með tæmandi hætti hvaða efni fellur undir bannreglu 1. mgr. 28. gr. en þessi viðbót er að minnsta kosti skref í rétta átt í að vernda börn fyrir efni sem getur haft skaðvænleg áhrif á þroska barna. Klám og tilefnislaust ofbeldi er sérstaklega talið upp í ákvæðinu og telur Mannréttindaskrifstofan það jákvætt þar sem flestir hljóta að vera sammála um að aðgengi barna skuli vera takmarkað að slíku efni. Í athugasemdunum kemur jafnframt fram að meginregla 1. mgr. nái einnig til alls efnis sem vegna „inntaks, efnistaka eða siðferðisboðskapar getur vegna orðfæris eða athafna ógnað velferð barna.“ Þess vegna nær ákvæðið til mun fleiri þátta en einungis kláms eða tilefnislauss ofbeldis.

Í 2. mgr. 28. gr. er svo kveðið á um undantekningar á 1. mgr. Mannréttindaskrifstofan lýsir ánægju sinni með að tekið sé út það mat sem fjölmiðlaþjónustuveitendum er eftirlátið í nútíðardandi lögum um



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hvenær heimilt er að miðla hljóð- og myndefni sem ekki er við hæfi barna. Telur skrifstofan mikilvægt að leggja línurnar og telur það jákvætt að sá tímarammi sé settur sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Enn fremur telur skrifstofan þær tæknilegu hindranir sem mælt er fyrir um í 2. og 3. mgr. jákvæðar og til þess fallnar að vernda börn gegn óæskilegu hljóð- og myndefni.

Mannréttindaskrifstofan fagnar jafnframt þeirri fyrirhuguðu vernd sem 38. gr. frumvarpsins á að ná til. Ákvæðið er efnislega samhljóða 20. gr. gildandi útvarpslaga en gildissvið þess hefur verið rýmkað þar sem það nær einnig til viðskiptaorðsendinga í öðrum fjölmiðlum.

Umrædda reglu var þegar að finna í 16. gr. sjónvarpstilskipunarinnar frá 1989 og hefur hún litlum efnisbreytingum tekið þó svo að reglunni hafi verið skipað á nýjan stað með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og við hana aukið með tilliti til rýmkaðs gildissviðs tilskipunarinnar. Frumvarpsgreinin er því í meginatriðum efnislega samhljóða 20. gr. gildandi útvarpslaga en er eðli málsins samkvæmt ætlað víðtækara gildissvið þar sem hún tekur einnig til viðskiptaorðsendinga í öðrum fjölmiðlum. Rétt er að taka fram að í 7. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er að finna ákvæði sambærilegs efnis sem tekur til allra auglýsinga, þar á meðal auglýsinga í fjölmiðlum. Þar er mælt fyrir um að auglýsingar skuli miðast við að börn sjái þær og heyri og megi þær á engan hátt misbjóða þeim. Þar er jafnframt mælt fyrir um að í auglýsingum verði að sýna sérstaka varkárni vegna trúgirni barna og unglunga og áhrifa á þau auk þess sem gæta skuli að því að sýna hvorki né lýsa hættulegu atferli eða atvikum komi börn fram í auglýsingum.