



Minnisblað

Viðtakandi	Allsherjar- og menntamálanefnd	Dagsetning	25. janúar 2024
Sendandi	Menningar- og viðskiptaráðuneytið	Málsnúmer	MVF23100123

Samantekt umsagna og athugasemda við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (innleiðing EES-gerðar), 32. mál.

1.

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar dags. 19. janúar sl. þar sem óskað er eftir minnisblaði frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, vegna þeirra umsagna sem borist hafa um 32. mál – fjölmiðlar (EES reglur, hljóð- og myndmiðlun o.fl.).

Menningar- og viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu 4. desember sl. og gekk málið til allsherjar- og menntamálanefndar sama dag. Umsagnarbeiðnir voru sendar 5. desember sl. með fresti til 19. desember sl. Alls bárust sex umsagnir um málið innan frestsins, frá Félagi heyrnarláusra, Fjölmiðlanefnd, Sýn hf., Umboðsmanni barna, Viðskiptaráði Íslands og ÖBÍ réttindasamtökum.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu í landsrétt á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018, sem breytti tilskipun 2010/13/EB um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu (tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu).

Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn 9. desember 2022. Frumvarp til innleiðingar á tilskipuninni var lagt fram á 151. og 153. löggjafarþingi og var því lagt fram í þriðja sinn í desember sl., efnislega óbreytt en uppfært með tilliti til umsagna sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd á 153. löggjafarþingi. Frumvarpið mælir ekki fyrir um aðrar breytingar en sem leiða má af tilskipun 2018/1808/ESB.

2.

Verður nú nánar vikið að þeim atriðum frumvarpsins sem umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við.

10. gr. frumvarpsins– breyting á 10. gr. laga um fjölmiðla um starfssvið fjölmiðlanefndar.

Í 3. mgr. c-liðar 10. gr. frumvarpsins er lagt til að við 10. gr. laga um fjölmiðla, sem fjallar um starfssvið fjölmiðlanefndar, bætist ný málsgrein um skyldu fjölmiðlanefndar til að veita á vef sínum einfaldar og greinargóðar upplýsingar um þær kröfur sem gerðar eru til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarskertra og farveg fyrir notendur til að koma kvörtunum á framfæri til nefndarinnar.

Öryrðjabandalag Íslands, ÖBÍ, fagnar ákvæðinu.

Fjölmiðlanefnd telur formsins vegna að betur geti farið á því þessari málsgrein verði komið fyrir sem viðbót við 21. gr. laga um fjölmiðla sem ber yfirskriftina *Upplýsingagjöf á heimasíðu fjölmiðlanefndar*. Jafnframt er lagt til að yfirskrift þess ákvæðis verði *Upplýsingagjöf á vef fjölmiðlanefndar*, þar sem orðið heimasíða

vísi til upphafssiðu vefs og ekki sé nægt rými fyrir allar þær upplýsingar sem taldar eru upp í 23. gr. á upphafssiðu vefs nefndarinnar.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við hvort viðbótin verði hluti af 10. gr. eða 21. gr. fjölmiðlalaga, og telur hvort tveggja jafngóðan kost, breytingin væri formlegs eðlis. Þá tekur ráðuneytið undir að réttara væri að yfirskrift 21. gr. fjölmiðlalaga vísaði til „vefs“ fjölmiðlanefndar í stað „heimasíðu“.

12. gr. frumvarpsins – breyting á h-lið 1. mgr. 23. gr. laga um fjölmiðla, um skýrslugjöf fjölmiðlaveitna.

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á h-lið 1. mgr. 23. gr. laganna þannig að í skýrslugjöf fjölmiðlaveitu til fjölmiðlanefndar verði, auk aðgerða til að auka aðgengi sjón- og heyrnarskertra, skylt að kveða á um *áætlanir* í þá veru.

Öryrðjabandalag Íslands, ÖBÍ telur sjálfsagt aðhald fólgið í því að fjölmiðlaveitur sendi fjölmiðlanefnd árlega skýrslu með upplýsingum um hvernig þær framfylgi lögnum með áætlunum og aðgerðum. Hins vegar skorti viðurlög við ákvæðinu, sé þessum skyldum ekki sinnt.

Félag heyrnarlausra gerir sambærilegar athugasemdir og fagnar því að löggjafinn herði á kröfum til fjölmiðlaveitna með þeim orðalagsbreytingum sem lagðar eru til. Hins vegar telur félagið orðalag í greinargerð draga úr fyrirmælum ákvæðisins. Annars vegar orðalag þar sem segir að nýmæli sé að „hvetja fjölmiðlaveitu til að búa til áætlanir og grípa til aðgerða á grundvelli þeirra til að bæta aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni sínu. Hins vegar orðalagið „leitast stöðugt við“, sem hafi þá merkingu að „reyna“ og dragi því einnig úr fyrirmælum ákvæðisins.

Ráðuneytið bendir á að ekki er unnt að breyta greinargerð á þessu stigi málsins en vísar jafnframt til umfjöllunar í greinargerð um 15. gr. frumvarpsins. Í greinargerð er orðalagið „eins og kostur er leitast við að“ notað til að lýsa gildandi rétti og að því búnu er fjallað um þá breytingu sem frumvarpið felur í sér til að lýsa þeim stigsmun sem þar er lagður til, sbr.: „Gildandi ákvæði breytist á þann veg að í stað þess að fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni skuli „eins og kostur er leitast við að“ gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum þá skuli þær „stöðugt og stigvaxandi“ gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum.

13. gr. frumvarpsins – breyting á 27. gr. laga um fjölmiðla, um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Fjölmiðlanefnd telur þær breytingar sem lagðar eru til á 27. gr. til þess fallnar að auka vernd almennings gegn hatursorðræðu og sporna gegn hvatningu til hryðjuverka og annarrar refsiverðrar háttsemi.

15. gr. frumvarpsins – breyting á 30. gr. laga um fjölmiðla, um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni.

Samkvæmt breytingu sem lögð er til í 15. gr. eiga fjölmiðlaveitur að gera þjónustu sína stöðugt og stigvaxandi aðgengilega sjón- og heyrnarskertum, auk þeirra sem búa við þroskaröskun. Þannig komi orðin „stöðugt og stigvaxandi“ í stað orðanna „eins og kostur er leitast við að“ í 30. gr. laganna.

Öryrðjabandalag Íslands, ÖBÍ, fagnar breytingunni og telur jákvætt að loks liggi fyrir í frumvarpi ákvæði sem leggi þá skyldu á fjölmiðla að gera allt myndefni aðgengilegt fótluðu fólki. Samkvæmt gildandi lögum sé ríkari krafa gerð um textun á erlendu efni en innlendu, með vísan til 29. og 30. gr. laga um fjölmiðla. Hafi þetta valdið því að erlent efni sé jafnan textað en innlent efni mun sjaldnar, og nær eingöngu í útsendingum RÚV.

Félag heyrnarlausra lýsir yfir efasemdum um að gengið sé nógu langt í þessum efnum og lýsir áhyggjum af því að orðalag í skýringum við 30. gr. í greinargerð með frumvarpinu, um að ákvæðið feli ekki í sér ótvíræða

skyldu heldur tilmæli til fjölmiðlaveitna, veiti fjölmiðlaveitum enn of ríkt svigrúm. Sú afstaða félagsins fái stöð í þeirri staðreynd að það varði ekki viðurlögum að senda út dagskrárefni án þess að gera ráðstafanir til að gera það aðgengilegt fyrir heyrnarskerta, s.s. með textun.

Ráðuneytið bendir á að um er að ræða innleiðingu á 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 2018/1808/ESB sem hljóðar svo á ensku:

Member States shall ensure, without undue delay, that services provided by media service providers under their jurisdiction are made continuously and progressively more accessible to persons with disabilities through proportionate measures.

Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins, sem þýðir EES-gerðir með eins nákvæmu orðalagi og unnt er, þýddi ofangreinda málsgrein með eftirfarandi hætti:

Aðildarríkin skulu sjá til þess, án ótilhýðilegrar tæfar, að þjónusta, sem fjölmiðlaveitur innan lögsögu þeirra veita, sé með stöðugum og með stigvaxandi hætti gerð betur aðgengileg fötluðu fólki með hafilegum ráðstæfunum.

Að mati ráðuneytisins er orðalag 15. gr. frumvarpsins í samræmi við orðalag 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar, sbr. fyrrgreinda þýðingu þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins. Varðandi afstöðu ráðuneytisins til athugasemdar um skort á viðurlögum við ákvæðið vísast til umfjöllunar um 26. gr. frumvarpsins hér fyrir neðan.

16. gr. frumvarpsins – breyting á 31. gr. laga um fjölmiðla, um skyldur vegna almannaheilla.

Félag heyrnarlausra fagnar þeirri viðbót við 31. gr. fjölmiðlalaga sem mælt er fyrir um í 16. gr. frumvarpsins, sem er mikil réttarbót að mati félagsins.

20. gr. frumvarpsins – breyting á 36. gr. b. laga um fjölmiðla, um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi á mynddeiliveitum.

Fjölmiðlanefnd telur ákvæðið til þess fallið að auka vernd almennings gegn hatursorðræðu og sporna gegn hvatningu til hryðjuverka og annarrar refsiverðrar háttsemi.

26. gr. frumvarpsins – breyting á 54. gr. laga um fjölmiðla, um stjórnvaldssektir.

Félag heyrnarlausra telur nauðsynlegt að brot á 30. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 varði viðurlögum og að nýjum staflíð verði þannig bætt við 1. mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er hljóði svo: „30. gr. um aðgengi sjón- og heyrnarkertra að myndmiðlunarefni.“

ÖBÍ telur að brot gegn h-lið 1. mgr. 23. gr. laga um fjölmiðla, um upplýsingagjöf til fjölmiðlanefndar, ætti að varða viðurlögum, sbr. umfjöllun um 12. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið bendir á að ákvæðið er matskennt í eðli sínu og þar með vandkvæðum bundið að mæla fyrir um viðurlög, eða framfylgja viðurlögum, vegna brota gegn ákvæðinu. Að auki er orðalag ákvæðisins í samræmi við ákvæði tilskipunar (ESB)2018/1808 og væri með viðurlagaákvæði gengið lengra en nauðsynlegt er samkvæmt tilskipuninni.

Aðrar athugasemdir við frumvarpið:

ÖBÍ kallar eftir stuðningi stjórnvalda við stafrænar lausnir sem nýtist við textun á myndefni fjölmiðla.

Umboðsmaður barna styður við þær tillögur frumvarpsins sem varða börn sérstaklega og telur þær vera til þess fallnar að efla vernd barna gegn óæskilegu efni og markaðssetningu sem beint er að þeim. Þá telur

umboðsmaður barna einnig brýnt að eitt af markmiðum frumvarpsins nái fram að ganga, þ.e. að efla og þroska fjölmiðlalæsi almennings, en það eigi ekki síst við um börn og unglina.

Félag heyrnarlausra bendir á að textun á innlendu sjónvarpsefni nýtist ekki eingöngu heyrnarlausum eða þeim sem eru heyrnarskertir að því marki að þeim gagnist ekki talmál í sjónvarpi. Textunin gagnist mun stærri hóp, hún styðji við læsi barna, gagnist eldra fólki og fólki með annað móðurmál sem er að læra íslensku. Þá auðveldi hún fólki með þroskahömlun að njóta áhorfs. Við blasi að það hafi áhrif á samfélagsþátttöku fólks að geta ekki fylgst með stjórnmálaumræðu og viðburðum í þjóðfélaginu hverju sinni. Þá sé sjónvarpsáhorf ekki síður félagsleg athöfn.

Fjölmiðlancefnd bendir á að í inngangi greinargerðar með því frumvarpi sem hér um ræðir segir að vísan til mynddeiliveitna sé „bætt við 1. mgr. 1. mgr. 54. gr. laganna“ en þar ætti að standa „bætt við 1. másl. 1. mgr. 54. gr. laganna“, sbr. fyrrgreindan a-lið 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins.

Sýn hf. segir í umsögn sinni að í frumvarpinu sé hvergi að finna að tekið sé nokkurt tillit til fyrri umsagna Sýnar hf. þar sem ítrekað hafi verið óskað eftir jafnari samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla, annars vegar gagnvart Ríkisútvarpinu og hins vegar gagnvart erlendum samfélagsmiðlum og streymisveitum. Þyki Sýn í því sambandi rétt að benda á að skýrsla nefndar um auglýsingastarfsemi RÚV hafi ekki verið gerð opinber en ætla megi að efni hennar sé gagnlegt innlegg vegna vinnu við framangreint lagafrumvarp. Þá hafi starfshópur um gjaldtöku á erlendar streymisveitur ekki skilað niðurstöðum. Í umsögn sinni ítrekaði Sýn hf. fyrri umsagnir um frumvarp til innleiðingar tilskipun 2018/1808/ESB.

Viðskiptaráð hvetur löggjafann til að gæta meðalhófs og tryggja að þær skyldur sem fyrirtækjum ber að uppfylla samkvæmt frumvarpinu séu skýrar og afdráttarlausar. Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar um erfiða stöðu á fjölmiðlamarkaði sé ekki að sjá að frumvarpið feli í sér nokkra viðleitni til að jafna stöðu einkarekinna fjölmiðla gagnvart RÚV annars vegar og erlendum samfélagsmiðlum og streymisveitum hins vegar. Með frumvarpinu standi til að leggja auknar skyldur á íslenska fjölmiðla, einkum mynddeiliveitur.

Ráðuneytið bendir á að það frumvarp sem hér er til umfjöllunar mælir ekki fyrir um aðrar breytingar en sem leiða má af tilskipun 2018/1808/ESB. Af því leiðir ekki er fjallað um Ríkisútvarpið í frumvarpinu. Ráðuneytið bendir jafnframt á að umrætt frumvarp felur í sér innleiðingu á tilskipun sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn og er því skylt að innleiða öll þau ákvæði sem upp eru talin, þ.e. innleiðing þeirra er ekki valkvæð líkt og á við um ákvæði 2. mgr. 13. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar um menningarframlag fjölmiðlaveitna. Um þetta atriði vísast einnig til umræðu í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins. Ákvæðin sem um ræðir eru því ekki séríslensk heldur hluti af tilskipuninni en er beint að fjölmiðlaveitum sem staðsettar eru innan lögsögu Íslands.

Ekki er gert ráð fyrir innleiðingu á valkvæðu ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar, um menningarframlag fjölmiðlaveitna, í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar, m.a. þar sem starfshópur menningar- og viðskiptaráðherra um gjaldtöku á erlendar streymisveitur og tæknirisa er enn að störfum. Á það skal bent að frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (menningarframlag fjölmiðlaveitna) er á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar. Ef litið er til hinna Norðurlandanna hafa lög um menningarframlag fjölmiðlaveitna einungis tekið gildi í Danmörku, nánar tiltekið 15. janúar á þessu ári. Hugsanleg lagasetning um menningarframlag fjölmiðlaveitna er enn til skoðunar í Noregi og Finnlandi en sænsk stjórnvöld hyggjast ekki innleiða slíkt ákvæði í landsrétt.

Þá bendir ráðuneytið á að með hugtökunum „mynddeiliveitur“ og „mynddeilipjónustur“ er ekki átt við hefðbundna fjölmiðla, heldur netþjónustur sem á ensku kallast „video sharing platforms“. Á mynddeiliveitum býðst notendum að hlaða upp myndefni sem aðrir notendur geta nálgast að vild. Algengast er að myndefnið sé framléitt af notandanum sjálfum en það getur líka komið frá fjölmiðlum eða öðrum fyrirtækjum. Mynddeilipjónustan sjálf ber ekki ritstjórnarlega ábyrgð á efninu og er því ekki fjölmiðill í

skilningi laga um fjölmiðla. YouTube er þekktasta og útbreiddasta mynddeiliþjónusta heims en þjónustan er í írskri lögsögu. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í tilskipun 2018/1808 gilda samræmdar reglur á öllu EES-svæðinu um mynddeiliþjónustur. Þeim verður því skylt að auka vernd notenda sinna með því t.d. að bjóða upp á tæknileg úrræði eins og aldursstaðfestingarkerfi til að tryggja vernd barna. Ekki er lagt til að starfsemi mynddeiliveitna falli undir almennt gildissvið laga um fjölmiðla, einungis *V. kafli A, Réttindi og skyldur mynddeiliveitna*, sem bætt verði við lög um fjölmiðla. Engar innlendar eða alþjóðlegar mynddeiliveitur eru í íslenskri lögsögu um þessar mundir, svo vitað sé, þegar þetta er ritað.

3.

Loks bendir ráðuneytið á villu í frumvarpstextanum sem kom í ljós eftir framlagningu. Lagt er til að allsherjar- og menntamálanefnd geri viðeigandi úrbætur á eftirfarandi ákvæði frumvarpsins með breytingatillögu.

3. gr. frumvarpsins – breyting á 3. gr. laga um fjölmiðla

1. málsl. 3. gr. orðist svo:

Lög þessi gilda um alla „fjölmiðla og fjölmiðlaveitur sem hafa staðfestu hér á landi eða miðla efni sem ætlað er almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr.

Leiðrétting felur í sér að samtengingin „og“ komi í stað kommu á milli orðanna „fjölmiðla“ og „fjölmiðlaveitur“ í 1. málsl.