



Viðtakandi Allsherjar- og menntamálanefnd **Dagsetning** 20. febrúar 2024
Sendandi Menningar- og viðskiptaráðuneytið **Málsnúmer** MVF23100123

Svör menningar- og viðskiptaráðuneytisins við tilteknum spurningum allsherjar- og menntamálanefndar, vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (innleiðing EES-gerðar), 32. mál.

1.

Vísað er til beiðni sem fram kom á fundi allsherjar- og menntamálanefndar miðvikudaginn 14. febrúar vegna umfjöllunar um 32. mál – fjölmiðlar. Málið varðar 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 stjórnisýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu (hér eftir „hljóð- og myndmiðlunartilskipunin“ eða „tilskipunin“). Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn 9. desember 2022.

Á fundinum óskuðu nefndarmenn eftir nánari skýringum við tilteknum spurningum, m.a. um tilteknar þýðingar á tilskipuninni, ákvæði um persónuvernd og breytingar á ákvæði um hatursáróður.

Ráðuneytið þakkar fyrir góðar ábendingar og athugasemdir sem fram komu á fundinum. Hér á eftir verður farið yfir þau atriði sem nefndin óskaði skýringa á.

2.

6. gr. frumvarpsins – breyting á 5. gr. laga um fjölmiðla, tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar var bent á misræmi á milli orðalags 6. gr. frumvarpsins, um breytingu á 5. gr. laga um fjölmiðla (fml.), og samsvarandi ákvæðis í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB og óskað eftir skýringum á því. Nánar tiltekið var óskað eftir skýringum á því af hverju gerðar væru þær kröfur í 6. gr. frumvarpsins að unnt sé að stöðva móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum tímabundið ef fjölmiðlaþjónusta *stefni heilsu almennings í hættu*. Á það var bent að samkvæmt samsvarandi ákvæði í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni frá 2018 væri einungis heimilt að stöðva móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum tímabundið ef fjölmiðlaþjónusta *skaði týðheilsu eða stefni henni í alvarlega og verulega hættu*.

Af hálfu ráðuneytisins er tekið undir framangreinda athugasemd um orðalag 6. gr. frumvarpsins. Þær breytingar sem lagðar eru til á orðalagi 5. gr. fml. í 6. gr. frumvarpsins, hafa í reynd þau áhrif að efnislegt inntak ákvæðisins breytist. Nánar tiltekið leiðir viðbótin í setningarhlutanum „stofnar heilsu almennings í hættu eða brýtur gegn ákvæðum 28. gr.“ samkvæmt almennum málskilningi til breytinga á skilyrðum um tímabundna stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis, sem ákvæði frumvarpsins var ekki ætlað að leiða til.

Til skýringar skal þess getið að ákvæði 28. gr. fml. fjallar um vernd barna gegn skaðlegu myndefni. Samkvæmt gildandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 5. gr. fml. er einungis heimilt að stöðva útsendingar á grundvelli 28. gr. ef þær brjóta augljóslega, verulega og alvarlega gegn banni við að kynda undir hatri gegn tilteknum þjóðfélagshópum og gegn ákvæðum 28. gr.:

5. gr. Tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum.

Þrátt fyrir skyldu íslenska ríkisins til þess að tryggja frelsi til móttöku sjónvarpsútsendinga frá öðrum EES-ríkjum getur fjölmiðlanefnd stöðvað slíka móttöku tímabundið að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

a. útsendingin brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis og gegn ákvæðum 28. gr.

(Leturbreyting er ráðuneytisins).

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er eftirfarandi breyting lögð til á a-lið 1. mgr. 5. gr. fml:

a-liður 1. mgr. orðast svo: fjölmiðlaþjónustan brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis, **stofnar heilsu almennings í hættu eða brýtur gegn ákvæðum 28. gr.**

(Leturbreyting er ráðuneytisins).

Í 6. gr. frumvarpsins hafa kröfur um að brjóta verði „augljóslega, verulega og alvarlega“ þannig verið teknar úr sambandi við brot gegn 28. gr. um vernd barna gegn skaðlegu efni. Þá eiga þær kröfur heldur ekki við um setningarhlutann „stofnar heilsu almennings í hættu“, samkvæmt almennum málskilningi.

Að mati ráðuneytisins samræmist það ekki tilskipuninni eða rétti til tjáningarfrelsis að lækka þær kröfur sem gerðar eru til íhlutunar af því tagi sem fjallað er um í 5. gr. fml., enda mun það ekki hafa verið ætlun frumvarpshöfunda. Ráðuneytið leggur því til að gerðar verði viðeigandi breytingar til að áfram verði gerðar kröfur um augljós, veruleg og alvarleg brot gegn banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis og jafnframt gegn ákvæðum 28. gr. laganna, eða þá að heilsu almennings sé alvarleg og veruleg hættu búin, til að tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum komi til greina.

Í samræmi við framangreint leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingar á 5. gr. frumvarpsins:

a-liður 1. mgr. orðast svo: fjölmiðlaþjónustan brýtur augljóslega, verulega og alvarlega **gegn ákvæðum 28. gr. eða** banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis **eða stefnir heilsu almennings í alvarlega og verulega hættu.**

3.

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

Allsherjar- og menntamálanefnd óskaði eftir skýringum á þeim orðum sem lagt er til að bætist við verndarandlag 27. gr. laga um fjölmiðla.

Í 27. gr. fml. er lagt bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi. Greinin hljóðar svo í gildandi lögum:

27. gr. Bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Fjölmiðlum er óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Einnig er þeim óheimilt að kynda með

markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.

Báðir málsliðir ákvæðisins kallast á við refsíákvæði í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, sbr. 1. mgr. 121. gr., sem leggur refsingu við því að hvetja menn opinberlega til refsiverðra verka, og 233. gr. a, sem leggur refsingu við hatursorðræðu. Ákvæði hegningarlaganna lúta þó að þeim sem tjáir sig á meðan 27. gr. fml. lýtur að fjölmiðlum.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru lagðar til þær breytingar að ákvæði 27. gr. fml. verði skipt í tvo stafliði til að auðvelda lestur og skilning á því. Jafnframt er lagt til að í b-lið verði bætt við orðunum: „aldur“, „kynvitund“, „erfðafræðileg sérkenni“, „fötlun“, „kyntjáning“ og „stjórn mála- og lífsskoðanir“. Þá er í frumvarpinu lagt til að orðin „með markvissum hætti“ verði felld úr ákvæðinu en orðunum var bætt inn í 27. gr. með lögum nr. 54/2013, sem breyttu lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

Ákvæði 27. gr. laga um fjölmiðla sækir fyrirmynd sína í 6. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, auk þess sem það á sér samsvörun í tilmælum ráðherra nefndar Evrópuráðsins nr. R (97) 20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum.

Til að skýra þá viðbót við 27. gr. sem varðar „erfðafræðileg sérkenni“, „stjórn mála- og lífsskoðanir“ og „aldur“ vísast til 1. mgr. 6. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Í ákvæðinu, sem fylgir hér á eftir, er vísað til 21. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi, sem á ensku kallast „The Charter of Fundamental Rights of the European Union“ („sáttmálinn“ eða „the Charter“).

1. mgr. 6. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar frá 2018:

1. Með fyrirvara um þá skyldu aðildarríkjanna að virða og standa vörð um mannlega reisn skulu aðildarríkin sjá til þess með viðeigandi hætti að hljóð- og myndmiðlunarþjónusta, sem fjölmiðlaveitur innan lögsögu þeirra bjóða, innihaldi ekki:

a) hvatningu til ofbeldis eða haturs gegn hópi eða einstaklingi úr hópi á grundvelli einhverra þeirra ástæðna sem um getur í **21. gr. sáttmálans um grundvallarréttindi**,

b) opinbera hvatningu til hryðjuverka, eins og fram kemur í 5. gr. tilskipunar (ESB) 2017/541.

[Leturbreytingar eru ráðuneytisins].

Ef 21. gr. sáttmálans um grundvallarréttindi er skoðuð sést að orðin „erfðaeinkenni“, „stjórn mála- og lífsskoðanir“ eða aðrar skoðanir“ og „aldur“ koma þar fyrir í 1. mgr.

21. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi

Bann við mismunun

1. Hvers kyns mismunun er bönnuð, s.s. á grundvelli kynferðis, kynþáttar, litarháttar, þjóðernis eða félagslegs uppruna, **erfðaeinkenna**, tungu, trúarbragða eða sannfæringar, **stjórn mála- og lífsskoðana eða annarra skoðana**, þess að tilheyra þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar. *(Leturbreyting er ráðuneytisins).*

2. Hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs er bönnuð á gildissviði sáttmálanna nema annað leiði af sértækum ákvæðum þeirra.

Af framangreindu leiðir að „erfðaeinkenni“, „stjórn mála- og lífsskoðanir“ eða aðrar skoðanir“ og „aldur“ eru hluti af því verndarandlagi sem vísað er til í 6. gr. tilskipunar 2018/1808/ESB. Skýrir það tilvísun til „erfðafræðilegra einkenna“ og „stjórn mála- og lífsskoðana eða annarra lífsskoðana“ í 13. gr. frumvarpsins.

Aðrar viðbætur við 27. gr., sbr. 13. gr. frumvarpsins, eiga samsvörun í lögum nr. 86/2018 um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði, óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu.

Sambærilegar breytingar, og nú eru lagðar til með breytingu á 27. gr. fml., hafa verið gerðar á 233. gr. a almennra hegningarlaga, sem fjallar um ólögsmæta tjáningu í garð þeirra hópa sem þar eru taldir upp. Árið 2022 var orðunum „þjóðernisuppruna eða þjóðlegs uppruna“, „fötlunar“ og „kyneinkenna“ bætt við upptalninguna í 233. gr. a. með lögum nr. 29/2022 um breytingu á almennum hegningarlögum. Áður, eða árið 2014, hafði orðinu „kynvitund“ verið bætt við upptalninguna í 233. gr. a. með lögum nr. 13/2014 um breytingu á almennum hegningarlögum.

Tillaga um að fella orðalagið „með markvissum hætti“ úr 27. gr.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar var fjallað um þá breytingu í frumvarpinu sem felur í sér tillögu um að orðin „með markvissum hætti“ verði felld úr 27. gr. fml. en orðunum var bætt inn í ákvæðið með lögum nr. 54/2013, um breytingu á lögum um fjölmiðla. Fram kemur í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu að breytingin, sem lögð er til, sé til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar sem geri ekki ráð fyrir að ákvæðið eigi einungis við um ásetningsbrot af hálfu fjölmiðilsins.

Þá kom fram á fundinum að framangreint orðalag hafi í framkvæmd skapað þröskuld sem leitt hafi til þess að mikið þurfi til að koma svo beiting 27. gr. fml. yrdi talin koma til greina. Hafi ákvæðið í núverandi mynd verið túlkað svo að það taki eingöngu til kerfisbundins hatursáróður af hálfu fjölmiðils, sem nái tilteknu alvarleikastigi og miðlað sé ítrekað og af ásetningi. Þá þurfi háttsemin að hafa staðið yfir samfellt um lengri eða skemmri tíma. Ákvæði 27. gr. hefur aldrei verið beitt frá því lög um fjölmiðla tóku gildi árið 2011.

Í skýringum í greinargerð við frumvarpið kemur fram að brottfall orðanna „með markvissum hætti“ leiði þó ekki til þess að fjölmiðill eða fjölmiðlaveita geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla sem falla t.d. í viðtölum, enda verði eftir sem áður unnt á grundvelli almennra hegningarlaga að stefna þeim sem hafa uppi hatursfull ummæli. Ábyrgð fjölmiðilsins/fjölmiðlaveitunnar virkist t.d. ef fjölmiðillinn í endurteknum tilvikum geri engar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að viðmælendur eða dagskrárgerðarfólk viðhafi hatursfull ummæli eða áróður.

Rétt er að geta þess að *Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI)*, hefur ítrekað gert athugasemdir við orðalagið „með markvissum hætti“ í 27. gr. fml. í skýrslum sínum, nú síðast í úttektarskýrslu sinni sem birt var í júní 2023.

Moreover, Article 27 of the Media Act prohibits hate speech and incitement to criminal activity. Despite this legal framework, as mentioned in ECRI's previous report (§ 31), the penalties under Article 27 of the Media Act are imposed only for serious and repeated violations, thus seriously undermining any proper accountability processes for hate speech in the media. This concern was also raised by United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). According to the information provided by the authorities, there is a pending bill that foresees the reduction of the threshold for the application of Article 27. ECRI strongly encourages the authorities to do their utmost to make Article 27 of the Media Act an effective legal tool to prevent and combat hate speech in the media without any further delay.

(Úr úttektarskýrslu ECRI frá júní 2023. ECRI er sjálfstæður eftirlitsaðili á vegum Evrópuráðsins á sviði mannréttinda).

Tilgangurinn með framangreindum breytingum á 27. gr. er að veita almenningi aukna vernd gegn hatursorðræðu, hvatningu til hryðjuverka og annarri refsiverðri háttsemi í fjölmiðlum og á mynddeiliveitum en rannsóknir hafa sýnt að hópar sem eru útsettir fyrir hatursfullu tali á netinu kunnir að halda sig að nokkru leyti til hlés í þjóðfélagsumræðunni. Frumvarpið er í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna 16.1 og 16.10 sem og tilmæli Evrópuráðsins um aðgerðir gegn hatursorðræðu (Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Council of Europe's Committee of Ministers on combating hate speech).

4.

14. gr. frumvarpsins – breyting á 28. gr. laga um fjölmiðla, persónuvernd barna

Með 14. gr. frumvarpsins er lagt til að þremur nýjum málsgreinum verði bætt við ákvæði 28. gr. laganna, þar af tveimur sem varða persónuvernd barna:

Persónuupplýsingar barna, sem safnað er eða verða til við vinnslu fjölmiðlaveitna skv. 1.–3. mgr., er óheimilt að vinna í viðskiptalegum tilgangi, svo sem í tengslum við beina markaðssetningu, gerð og notkun persónusniðs og einstaklingsmiðaðar auglýsingar.

Um brot gegn 6. mgr. fer samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar var óskað eftir upplýsingum um uppruna framangreindra málsgreina og hvort þær samræmist persónuverndargerð Evrópusambandsins.

Framangreindar málsgreinar eiga sér samsvörun í persónuverndarreglugerð Evrópusambandsins 2016/679 og lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þar er lagt til grundvallar að börn séu sérstaklega viðkvæmur hópur og þarfnist því sérstakrar verndar er varðar vinnslu persónuupplýsinga þeirra. Í aðfaraorðum persónuverndarreglugerðar ESB er áréttað að óheimilt sé að búa til persónu- eða notendasnið um börn. Þrátt fyrir það er ekki kveðið sérstaklega á um það í viðkomandi ákvæði persónuverndarreglugerðarinnar.

Í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB er hins vegar í 2. mgr. 6. gr. a mælt fyrir um sérreglu á þessu sviði, sem kveður á um að óheimilt sé að vinna persónuupplýsingar barna, sem safnað er eða til verða hjá fjölmiðlaveitum, í viðskiptalegum tilgangi, t.d. í tengslum við beina markaðssetningu, gerð persónusniðs og einstaklingsmiðaðar auglýsingar. Ákvæðið hljóðar svo:

Óheimilt er að vinna persónuupplýsingar um einstaklinga undir lögaldri, sem safnað er eða sem verða til á annan hátt hjá fjölmiðlaveitum í samræmi við 1. mgr., í viðskiptalegum tilgangi, líkt og við beina markaðssetningu, gerð persónusniðs og atferlismiðaðar auglýsingar.

Skv. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem leiddur var í lög hér á landi með lögum nr. 19/2013 er barn hver einstaklingur undir 18 ára aldri.

Til að benda á dæmi um beitingu framangreindra ákvæða má nefna að ef í myndefni eftir pöntun (VOD) væri möguleiki á svokölluðum barnaaðgangi væri fjölmiðlaveitunni óheimilt að stinga upp á eða raða tilteknu myndefni með hliðsjón af fyrra áhorfi barnsins. Í því fælist að búið hefði verið til persónusnið um barnið sem óheimilt er samkvæmt ákvæðinu.

Persónuvernd veitti frumvarpinu umsögn við fyrri meðferð þess hjá allsherjar- og menntamálanefnd árið 2021 en ráðuneytið hafði hálfu ári áður óskað ráðgjafar Persónuverndar um útfærslu á tilteknum ákvæðum sem ekki var brugðist við fyrr en eftir að frumvarpið var lagt fram á þingi. Í skýringum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að athugasemdir stofnunarinnar hafi verið teknar til greina og breytingar gerðar á frumvarpinu með hliðsjón af þeim athugasemdum.