



FJÖLMIÐLANEFND

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefnda- og greiningarsvið
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. maí 2023
Mál nr. 2023-72 / 0.4

Efni: Umsögn Fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (EES-reglur, hljóð- og myndmiðlun o.fl.), 979. mál.

1.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 27. apríl 2023, þar sem Fjölmiðlanefnd er gefinn kostur á að veita umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (EES-reglur, hljóð- og myndmiðlun o.fl.), 979. mál.

Með frumvarpsdrögunum eru lagðar til breytingar á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla), vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1808 um breytingu á tilskipun nr. 2010/13/ESB um hljóð- og myndmiðlun (hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB).

Tilskipun 2018/1808/ESB tók gildi 18. desember 2018 í aðildarríkjum Evrópusambandsins og áttu aðildarríki ESB að leiða ákvæði hennar í lög fyrir árslok 2020. Þegar þetta er ritað hefur breytingartilskipunin verið innleidd í öllum aðildarríkjum ESB nema Slóvakíu. Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar 9. desember 2022 var gerðin tekin upp í EES-samninginn og ber að innleiða hana í íslenskan rétt á grundvelli laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

Hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins er ætlað að tryggja að samræmdar lágmarksreglur gildi um starfsemi hljóð- og myndmiðla á EES-svæðinu og að tryggja samræmt eftirlit með þeim reglum. Gilda þær um alla hljóð- og myndmiðla (e. audiovisual media services) með starfsemi á EES-svæðinu, þar á meðal alþjóðlegar streymisveitur með starfsemi í Evrópu.

Breytingarnar sem frumvarpsdrögin fela í sér miða að því að uppfæra og samræma lagareglur um hljóð- og myndmiðla í takt við þær breytingar sem orðið hafa á tækniumhverfi og notkun myndmiðla, auka öryggi notenda fjölmiðla í víðum skilningi, sér í lagi barna, og styrkja rekstrarumhverfi fjölmiðla.

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er það endurflutt án meiri háttar breytinga frá fyrri þingum en það var fyrst lagt fram á 151. löggjafarþingi árið 2021. Fjölmiðlanefnd hefur áður komið á framfæri umsögn um efni þess, dags. 4. maí 2021.

2. Athugasemdir Fjölmiðlanefndar 2021 sem brugðist var við

Að mati Fjölmiðlanefndar hefur að mestu leyti verið litið til athugasemda Fjölmiðlanefndar frá 2021 hvað varðar orðalag og hugtakanotkun.

Þá hafa verið gerðar breytingar á **18. gr.** frumvarpsdraganna í samræmi við athugasemd nefndarinnar. Nefndin benti á það í umsögn sinni árið 2021 að nauðsynlegt væri að tiltaka í lögum eða lögskýringum hvaða aðila væri ætlað það hlutverk að meta hvaða fjölmiðlaveitur falla undir undanþágu frá kröfu um 30% hlutfall evrópsks efnis í myndefni sem miðlað er eftir pöntun. Samkvæmt 18. gr. gildir sú krafa ekki um fjölmiðlaveitur með litla veltu eða fáa áhorfendur en nánari skilgreiningar þar að lútandi munu koma fram í reglugerð sem ráðherra setur. Samkvæmt fyrirleggjandi frumvarpsdrögum fær Fjölmiðlanefnd það hlutverk að veita undanþágu frá kröfum um 30% evrópskt efni í myndefni eftir pöntun ef ekki er talið réttlæt看legt eða raunhæft að gera þær með vísan til eðlis og áherslu hljóð- og myndmiðlunarþjónustunnar.

3. Athugasemdir Fjölmiðlanefndar 2021 sem ekki var litið til

Fjölmiðlanefnd telur rétt að ítreka athugasemdir sem gerðar voru við **9. gr.** og **c-lið 25. gr.** frumvarpsdraganna í umsögn Fjölmiðlanefndar frá maí 2021:

3.1 Ákvæði 25. gr. frumvarpsins um stjórnvaldssektir

1. másl. 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla fjallar um stjórnvaldssektir og er svohljóðandi:

Fjölmiðlanefnd leggur stjórnvaldssektir á [fjölmiðlaveitur]¹⁾ sé brotið gegn eftirtöldum ákvæðum:

Að því búnu kemur upptalning í 18 staflidum á þeim ákvæðum laganna sem varðað geta stjórnvaldssektum, teljist fjölmiðlaveitur hafa brotið gegn þeim, að undangenginni lögbundinni málsmeðferð hjá Fjölmiðlanefnd.

Samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum munu brot mynddeiliveitna gegn nýju ákvæði 1. mgr. 36. gr. d., um skyldur mynddeiliveitna, eiga að varða stjórnvaldssektum. Helst það í hendur við skýringar í greinargerð sem fylgir frumvarpsdrögum en þar segir: „Ekki eru gerðar kröfur um að hafa eftirlit með efninu sjálfu, heldur því að þær ráðstafanir sem mynddeiliveitunni er skylt að gera á grundvelli tilskipunarinnar séu fullnægjandi. Sé ekki svo er eftirlitsaðila í viðkomandi ríki heimilt að beita stjórnvaldssektum.“

Í samræmi við þetta er í **c-lið 25. gr.** frumvarpsdraganna lagt til að við 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla bætist nýr staflidur, svohljóðandi:

1. mgr. 36. gr. d um skyldur mynddeiliveitna.

Í skýringum við 25. gr. í frumvarpsdrögum segir:

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á sektarákvæði 54. gr. laganna með hliðsjón af breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu, þ.e. að einnig megi leggja stjórnvaldssektir á mynddeiliveitur.

Fjölmiðlanefnd benti á það í umsögn sinni 2021 að einnig þyrfti að gera breytingar á orðalagi 1. málsl. 1. mgr. 54. gr. þar sem að **nefndin hefði ekki heimildir að lögum til að sekta mynddeiliveitur** vegna brota á 1. mgr. 36. gr. d. eða öðrum ákvæðum laga um fjölmiðla og að nauðsynlegt væri að veita nefndinni slíkar heimildir hvað varðar 1. mgr. 36. gr. d. Nefndin hefði eingöngu heimild til að sekta **fjölmiðlaveitur**, sbr. orðalag 1. málsl. 1. mgr. 54. gr.: *Fjölmiðlanefnd leggur stjórnvaldssektir á [fjölmiðlaveitur]¹⁾ sé brotið gegn eftirtöldum ákvæðum.*

Ekki hefur verið brugðist við þessari athugasemd Fjölmiðlanefndar.

Fjölmiðlanefnd ítrekar að sektarheimildir nefndarinnar samkvæmt 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla **taka einungis til fjölmiðlaveitna**, þ.e. einstaklinga og lögaðila sem starfrækja fjölmiðla. Sé það vilji þingsins að Fjölmiðlanefnd eigi að vera kleift að leggja stjórnvaldssektir á mynddeiliveitur, vegna brota á 1. mgr. 36. gr. d., er nauðsynlegt að gera viðeigandi breytingar á orðalagi 1. málsl. 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla.

3.2 Ákvæði um upplýsingagjöf á vef Fjölmiðlanefndar

Í **3. mgr. b-liðar 9. 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 hvaða kröfur eru gerðar til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarskertra skv. 30. gr. og upplýsingar um farveg fyrir notendur til að koma kvörtunum á framfæri. Fjölmiðlanefnd telur formsins vegna að betur geti farið á því að þessari málsgrein verði komið fyrir sem viðbót við 21. gr. laganna sem ber yfirskriftina *Upplýsingagjöf á heimasíðu fjölmiðlanefndar*. Jafnframt er lagt til að yfirskrift þess ákvæðis verði *Upplýsingagjöf á vef fjölmiðlanefndar*, í samræmi við almenna hugtakanotkun á þessu sviði en þær upplýsingar sem taldar eru upp í 21. gr. komast eðli máls samkvæmt ekki allar fyrir á heimasíðu (forsíðu) vefsins.

4. Athugasemdir Fjölmiðlanefndar vegna breytinga á lögum nr. 87/2018 um níkótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur

Í **24. gr.** frumvarpsdraganna er lagt til að við 42. gr. laga um fjölmiðla, um kostun hljóð- og myndefnis, bætist tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fyrirtæki sem hefur aðalstarfsemi af sölu eða framleiðslu á tóbaksvörum, rafrettum eða áfyllingum er óheimilt að kosta dagskrárliði eða aðra fjölmiðlaþjónustu. Aðilum sem reknir eru í hagnaðarskygni er óheimilt að kosta barna- og unglingsæfni.

Í skýringum við 24. gr. frumvarpsdraganna segir að um sé að ræða nýmæli í lögum hér á landi og eigi umrætt ákvæði að koma í veg fyrir óbeinar auglýsingar á tóbaksvörum, rafrettum eða áfyllingum á þeim. Sé það í samræmi við 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002, sem mæli fyrir um bann gegn hvers konar auglýsingum á tóbaki og reykfærum, sbr. einnig 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla.

Ákvæði 24. gr. er í samræmi við ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB frá 2018, þar sem kveðið er á um að einungis fyrirtækjum sem hafa aðalstarfsemi af sölu eða framleiðslu á tóbaksvörum, rafrettum eða áfyllingum fyrir þær sé óheimilt að kosta dagskrárliði eða aðra fjölmiðlaþjónustu.

Þess ber þó að geta að hér á landi hafa orðið breytingar á löggjöf um viðskiptaboð fyrir nikótínvörur frá því að frumvarpið var síðast lagt fram og telur Fjölmiðlanefnd því rétt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemd:

Þann 24. júní 2022 tóku gildi lög nr. 56/2022 um breytingu á lögum um nr. 87/2018 um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur. Með þeim tók gildi almennt bann við auglýsingum fyrir nikótínvörur hér á landi og fengu löginn nýtt heiti af því tilefni: **Lög um nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur**. Auglýsingabannið samkvæmt lögum nr. 87/2018 gildir um allar tegundir auglýsinga, hvort sem þær birtast í fjölmiðlum, samfélagsmiðlum, mynddeiliveitum eða á öðrum vettvangi og hefur Neytendastofa eftirlit með því. Samhliða breytingum á lögum nr. 87/2018 voru gerðar þær breytingar á 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla að orðið *nikótínvörur* var fellt inn í upptalningu þeirra viðskiptaboða og fjarkaupa sem óheimilt er að miðla í fjölmiðlum.

Til skýringar skal þess getið að nikótínvara er vara sem inniheldur nikótín, hvort sem nikótínið er unnið úr tóbaki eða ekki. Dæmi um slíkar vörur eru tóbakslausir nikótínþúðar, sem eru vinsælir hjá ungu fólki.

Fjölmiðlanefnd leggur til að orðinu *nikótínvörur* verði bætt við við upptalningu í 24. gr. frumvarpsdraganna, um breytingu á 42. gr. laga um fjölmiðla, til samræmis við lög um nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur nr. 87/2018. Þannig verði fyrirtæki sem hefur aðalstarfsemi af sölu eða framleiðslu á tóbaksvörum, **nikótínvörum**, rafrettum og áfyllingum fyrir þær óheimilt að kosta dagskrárliði eða aðra fjölmiðlaþjónustu.

5. Breytingar á ákvæði um hatursáróður og hvatningu til refsiverðrar háttsemi

Vakin er athygli á því að í **12. gr.** frumvarpsdraganna er mælt fyrir um breytingar á **27. gr. laga um fjölmiðla**, sem fjallar um hatursáróður og hvatningu til refsiverðrar háttsemi í fjölmiðlum. Lagt er til að sú vernd sem ákvæðið felur í sér taki til fleiri hópa, auk þess sem mælt verði fyrir um bann við hvatningu til hryðjuverka, auk annarrar refsiverðrar háttsemi.

Þannig verði eftirfarandi orðum bætt við verndarandlag ákvæðisins í b-lið 1. mgr. 27. gr: *kynvitund, kyntjáning, aldur, fötlun, tungumál, stjórn mála- og lífsskoðanir, erfðafræðileg einkenni og þjóðfélagsstétt.*

Þá er, líkt og í fyrra frumvarpi, lagt til að krafan um að hatursáróður verði að vera settur fram „með markvissum hætti“ til að falla undir ákvæðið verði felld brott. Í skýringum við ákvæðið segir að það leiði þó ekki til þess að fjölmiðill/fjölmiðlaveita geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla viðmælenda eða starfsmanna fjölmiðla. 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.

Jafnframt er í **19. gr.** frumvarpsdraganna að finna tillögu að nýju ákvæði **36. gr. b. laga um fjölmiðla**, um skyldur mynddeiliveitna til að gera ráðstafanir til að vernda almenning fyrir efni, notendaframleiddu efni og viðskiptaboðum, sem fela í sér hvatningu til ofbeldis eða haturs gegn hópi eða einstaklingum úr tilteknum hópum. Hið sama á við um efni sem felur í sér hvatningu til refsiverðrar háttsemi, þá sérstaklega hvatningu til hryðjuverka og háttsemi er lýtur að kynþátta- og útlendingahatri.

Framangreindar breytingar eru að mati Fjölmiðlanefndar til þess fallnar að auka vernd almennings gegn hatursorðræðu og sporna gegn hvatningu til hryðjuverka og annarrar refsiverðrar háttsemi. Þær eru í samræmi við 9. aðgerð í aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu fyrir árin 2023-2026, sbr. þingsályktunartillögu forsætisráðherra, þingskjal 1212 – 795. mál sem er til meðferðar á yfirstandandi löggjafarþingi. Þá eru breytingarnar í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna 16.1 og 16.10, eins og fram kemur í þingsályktunartillögunni.

Að öðru leyti vísar Fjölmiðlanefnd til fyrri umsagnar nefndarinnar, dags. 4. maí 2021, sbr. 717. mál á 151. löggjafarþingi, þar sem fjallað var ítarlega um fyrirhugaðar breytingar á lögum um fjölmiðla, sem og fyrirhugaðar breytingar á starfssviði Fjölmiðlanefndar, með innleiðingu tilskipunar 2018/1808/ESB. Fjölmiðlanefnd er reiðubúin að mæta á fund til allsherjar- og menntamálanefndar til að fara yfir framangreindar athugasemdir verði óskað eftir því.

Fyrir hönd Fjölmiðlanefndar,

Heiðdís Lilja Magnúsdóttir
yfirlögfræðingur

Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri