

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (EES-reglur, hljóð- og myndmiðlun o.fl.).

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

1. gr.

Í stað orðsins „fjölmiðlalæsi“ í 1. gr. laganna kemur: upplýsinga- og miðlalæsi.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- Á eftir orðinu „hreyfimynda“ í 5. tölul. kemur: óháð lengd.
13. tölul. orðast svo: *Fjölmiðill* er aðili eða lögaðili sem veitir fjölmiðlaþjónustu með reglubundnum hætti.
15. tölul. orðast svo: *Fjölmiðlaþjónusta* er þjónusta þar sem megintilgangur eða aðskiljanlegur hluti hennar er tileinkaður miðlun á efni, undir ritstjórnarlegri ábyrgð fjölmiðilsins, til almennings í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta.
27. tölul. orðast svo: *Kostun* er hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni sem tekur til hvers konar framlaga opinbers fyrirtækis, einkafyrirtækis eða einstaklinga til fjármögnunar einstakra dagskrárliða, mynddeiliþjónustu eða notendaframleidds efnis með það fyrir augum að vekja athygli á heiti viðkomandi, vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum enda fáist viðkomandi ekki við hljóð- og myndmiðlun, mynddeiliþjónustu eða framleiðslu slíks efnis.
- Á eftir 1. másl. 43. tölul. kemur nýr máslíður: Slíkt myndefni og/eða hljóð geta fylgt eða verið hluti af dagskrárlið eða notendaframleiddu efni.
45. tölul. orðast svo: *Vöruinnsetning* er viðskiptaboð sem tekur til allra gerða hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til vöru, þjónustu eða vörumerkis hennar þannig að þær komi fram í dagskrárlið eða notendaframleiddu efni gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi.
- Eftirfarandi skilgreiningar bætast við greinina í viðeigandi stafrófsröð:
 - Mynddeiliveita* er aðili eða lögaðili sem veitir mynddeiliþjónustu.
 - Mynddeiliþjónusta* er þjónusta þar sem megintilgangur, aðskiljanlegur hluti eða grundvallarvirkni þjónustunnar er að miðla dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja til almennings í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta og hefur mynddeiliveitan ekki ritstjórnarlega ábyrgð en ber þó ábyrgð á skipulagi og flokkun á efni veitunnar, þ.m.t. birtingu, röðun og merkingu með sjálfvirkum hætti eða algrími.

3. *Notendaframleitt efni* er safn hljóðskráa og/eða hreyfimynda, óháð lengd, sem myndar heild og búið er til af notanda og hlaðið upp til mynddeiliveitu af honum eða öðrum notanda.
4. *Ritstjórnarákvörðun* er ákvörðun sem tekin er reglulega í þeim tilgangi að beita ritstjórnarábyrgð í tengslum við daglegan rekstur fjölmiðils.

3. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Lög þessi gilda um alla fjölmiðla, fjölmiðlaveitur sem hafa staðfestu hér á landi eða miðla efni sem ætlað er almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. Þau gilda því um allt hljóð- og myndefni í læstri eða ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun óháð þeirri dreifileið sem valin hefur verið. Jafnframt gilda þau um allt ritefni hvort sem því er miðlað á prentuðu eða öðru sambærilegu formi eða með rafrænum hætti. V. kafli A laga þessara gildir um mynddeiliveitur sem hafa staðfestu hér á landi eða miðla efni sem ætlað er almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. a.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „ákvörðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn“ í a–d-lið 1. mgr. kemur: ritstjórnarákvarðanir.
- b. Í stað orðsins „myndmiðlunina“ í b–d-lið 1. mgr. kemur: dagskrártengda fjölmiðlaþjónusta.
- c. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Fjölmiðlaveita skal upplýsa fjölmiðlanefnd um allar breytingar sem geta haft áhrif á ákvörðun um lögsögu samkvæmt þessari grein.
- d. Við bætist ný málsgrein svohljóðandi:
Komi upp ágreiningur við annað EES-ríki um lögsögu yfir fjölmiðlaveitu skal vísa málinu til Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.
- e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Lögsaga yfir fjölmiðlaveitum.*

5. gr.

Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Lögsaga yfir mynddeiliveitum.

Mynddeiliveita sem hefur staðfestu á Íslandi heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins.

Leiki vafi á um hvort mynddeiliveita heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins skal taka mið af því hvort mynddeiliveitan:

- a. hefur móðurfélag eða dótturfélag sem heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins, eða
- b. er hluti af samsteypu og annað dótturfélag samsteypunnar er staðsett innan lögsögu íslenska ríkisins.

Beri svo við að öll félög samsteypunnar tilheyri lögsögu mismunandi aðildarríkja skal mynddeiliveitan talin tilheyra lögsögu móðurfélagsins. Sé móðurfélagið ekki innan lögsögu Evrópska efnahagssvæðisins skal mynddeiliveitan hafa lögsögu í því aðildarríki þar sem dótturfélagið hefur staðfestu.

Komi upp ágreiningur við annað EES-ríki um lögsögu yfir mynddeiliveitu skal vísa ágreiningnum án tafar til Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. 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.
- b. Í stað orðanna „15 daga“ í d-lið 1. mgr. kemur: eins mánaðar.
- c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þessar ráðstafanir skulu gerðar án tillits til þeirra viðurlaga sem lögsöguríkið kann að hafa beitt.

7. gr.

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 5. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum vegna almannaöryggis.

Brjótí fjölmiðlaþjónusta fjölmiðlaveitu augljóslega, verulega og alvarlega gegn ákvæði 27. gr. eða skaði eða ógni almannaöryggi, þ.m.t. þjóðaröryggi og vörnum ríkisins, getur fjölmiðlanefnd stöðvað slíka móttöku myndmiðlunarefnis tímabundið að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. viðkomandi fjölmiðlaveita hefur áður brotið gegn ákvæði þessu eða 27. gr. undanfarna 12 mánuði,
- b. fjölmiðlanefnd hefur tilkynnt viðkomandi fjölmiðlaveitu og Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftir því sem við á, skriflega um meint brot og þær ráðstafanir sem hún hyggst grípa til verði brot endurtekið.

Ráðstafanir skv. 1. mgr. skulu vera án tillits til þeirra viðurlaga sem lögsöguríkið kann að hafa beitt.

Í bráðatilvikum er heimilt að víkja frá ákvæði a- og b-liðar 1. mgr. Slíkt skal þó án tafar tilkynnt til Eftirlitsstofnunar EFTA eða framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, eftir því sem við á, og þar til bærs stjórnvalds í viðkomandi aðildarríki og það rökstutt sérstaklega að um bráðatilvik hafi verið að ræða.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Telji þar til bært stjórnvald í öðru EES-ríki að fjölmiðlaveita, sem heyrir undir íslenska lögsögu en dreifir myndefni sem að mestu eða öllu leyti er ætlað til móttöku í öðru EES-ríki, hafi brotið gegn ákvæðum laga þess ríkis getur þar til bært stjórnvald í því ríki farið fram á við fjölmiðlanefnd að hún beini því til fjölmiðlaveitunnar að hún fari að þeim ákvæðum sem um ræðir. Fjölmiðlanefnd skal halda móttökuríkinu reglulega upplýstu um þær aðgerðir sem teknar hafa verið í því máli sem um ræðir. Innan tveggja mánaða skal fjölmiðlanefnd upplýsa það aðildarríki sem lagði fram beiðnina, Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftir því sem við á, um niðurstöðu málsins og rökstuðning þar að baki.
- b. Á eftir orðunum „ekki fullnægjandi og“ í 2. mgr. kemur: hefur gögn sem styðja.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Samstarf eftirlitsstofnana.*

9. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra fer með framkvæmd laga þessara en í umboði hans annast sjálfstæð stjórnsýslunefnd, fjölmiðlanefnd, eftirlit samkvæmt lögnum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lög in ná til.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „fjölmiðlalæsi“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: upplýsinga- og miðlalæsi.
- b. Við 2. mgr. bætast sex nýir stafliðir, svohljóðandi:
 - f. halda skrá yfir fjölmiðlaveitur innan lögsögu Íslands og tiltaka á hvaða skilyrðum lögsagan byggist samkvæmt ákvæðum 4. gr.,
 - g. fylgjast með og senda árlega skýrslu til Eftirlitsstofnunar EFTA um framkvæmd 33. gr. a,
 - h. halda skrá yfir mynddeiliveitur innan lögsögu íslenska ríkisins og á hvaða grundvelli lögsagan byggist,
 - i. gera áætlun og ráðstafanir til að efla og þroska upplýsinga- og miðlalæsi almennings og senda þriðja hvert ár skýrslu um það til Eftirlitsstofnunar EFTA,
 - j. koma á fót nauðsynlegu verklagi til að meta hvort þær ráðstafanir sem mynddeiliveita hefur gert á grundvelli 36. gr. d séu fullnægjandi,
 - k. senda skýrslu til Eftirlitsstofnunar EFTA á þriggja ára fresti um innleiðingu á 30. gr.
- c. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjölmiðlanefnd skal afhenda skrár skv. f- og h-lið 2. mgr. og breytingar sem á þeim verða til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Fjölmiðlanefnd skal taka þátt í öllu starfi samráðshóps fulltrúa evrópskra fjölmiðlaeftirlitsstofnana.

Á vef fjölmiðlanefndar skulu veittar einfaldar og greinargóðar upplýsingar um hvaða kröfur eru gerðar til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarkertra skv. 30. gr. og notendum gert kleift að koma kvörtunum á framfæri í gegnum vefgátt.

11. gr.

Við 13. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þegar fjölmiðlanefnd fær upplýsingar um að fjölmiðill innan íslenskrar lögsögu hyggist veita þjónustu sem beinist að mestu eða öllu leyti til áhorfenda í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu skal hún tilkynna eftirlitsyfirvöldum þess ríkis um fyrirætlanir fjölmiðilsins.

Berist fjölmiðlanefnd fyrirspurn frá ríki á Evrópska efnahagssvæðinu um starfsemi fjölmiðils sem starfar innan íslenskrar lögsögu en beinir þjónustu sinni til viðkomandi ríkis, sbr. 3. mgr., skal nefndin leitast við að svara fyrirspurninni innan tveggja mánaða. Beini fjölmiðlanefnd sams konar fyrirspurn til annars ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu vegna fjölmiðils sem starfar innan lögsögu viðkomandi ríkis en beinir þjónustu sinni að mestu eða öllu leyti til áhorfenda innan íslenskrar lögsögu skal fjölmiðlanefnd veita allar þær upplýsingar sem að gagni geta komið við meðferð fyrirspurnar nefndarinnar.

12. gr.

Á eftir orðinu „aðgerðir“ í h-lið 1. mgr. 23. gr. laganna kemur: og áætlanir.

13. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Fjölmiðlum er óheimilt að:

- a. hvetja til hryðjuverka og annarrar refsiverðrar háttsemi,
- b. kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, kynvitundar, kyntján-
ingar, aldurs, fötlnar, tungumáls, stjórnmála-, lífs- eða trúarskoðana, erfðafræðilegra
einkenna, þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar, menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar
eða annarrar stöðu í samfélaginu.

14. gr.

Við 28. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þegar ákvæði 2. mgr. eiga við skal fjölmiðlaveita sem miðlar efni í dagskrá eða eftir pöntun veita upplýsingar um innihald efnisins og vara við innihaldi þess með lýsandi myndtáknnum.

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.

15. gr.

Í stað orðanna „eins og kostur er leitast við að“ í 30. gr. laganna kemur: stöðugt og stigvaxandi.

16. gr.

Við 31. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Við miðlun sem um getur í 1. mgr. skal tryggja aðgengi sjón- og heyrnarkertra, m.a. með táknmáli, textun og hljóðlýsingu.

17. gr.

Við 32. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjölmiðlaveita skal hafa eftirfarandi upplýsingar aðgengilegar fyrir notendur:

- a. nafn fjölmiðlaveitunnar,
- b. lögheimili,
- c. heiti fjölmiðla sem hún starfrækir,
- d. veffang, netfang eða aðrar leiðir sem gera notendum kleift að hafa samband við fjölmiðla-
veituna með auðveldum hætti,
- e. hvaða aðildarríki hefur lögsögu yfir fjölmiðlaveitunni og eftirlitsaðila í því ríki.

18. gr.

2. mgr. 33. gr. laganna fellur brott.

19. gr.

Á eftir 33. gr. laganna kemur ný grein, 33. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Hlutfall evrópsks efnis í myndmiðlun eftir pöntun.

Fjölmiðlaveita sem miðlar myndefni eftir pöntun skal tryggja, með viðeigandi aðferðum, að a.m.k. 30% af því efni sem í boði er sé evrópskt, sbr. 9. tölul. 2. gr., og að efnið sé áberandi hluti af framboði fjölmiðlaveitunnar.

Ákvæði þessarar greinar gilda ekki um fjölmiðlaveitur með litla veltu eða fáa áhorfendur samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Fjölmiðlanefnd getur veitt undanþágu frá ákvæði 1. mgr. ef ekki er talið réttlætanlegt eða raunhæft að gera þær kröfur með vísan til eðlis og áherslu hljóð- og myndmiðlunarþjónustunnar.

Fjölmiðlaveitu sem heyrir ekki lengur undir undanþágu 2. og 3. mgr. veitist 12 mánaða frestur til að tryggja að framboð veitunnar sé í samræmi við 1. og 2. mgr.

20. gr.

Á eftir V. kafla laganna kemur nýr kafli, V. kafli A, **Réttindi og skyldur mynddeiliveitna**, með fjórum nýjum greinum, 36. gr. a – 36. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (36. gr. a.)

Vernd barna.

Mynddeiliveitur skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda börn fyrir efni, notendaframleiddu efni og viðskiptaboðum er skaðað geta líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska þeirra.

b. (36. gr. b.)

Bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Mynddeiliveitur skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda almenning fyrir efni, notendaframleiddu efni og viðskiptaboðum sem fela í sér:

- a. hvatningu til ofbeldis eða haturs gagnvart hópi eða einstaklingum úr hópi á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar, aldurs, fötlunar, tungumáls, stjórn mála-, lífs- eða trúarskoðana, erfðafræðilegra einkenna, þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar, menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.
- b. hvatningu til háttsemi sem talin er til refsiverðs verknaðar, þá sérstaklega hvatning til hryðjuverka og háttsemi er lýtur að kynþátta- og útlendingahatri.

c. (36. gr. c.)

Tilkynning um viðskiptaboð.

Mynddeiliveitur skulu gera ráðstafanir til að upplýsa notendur um efni og notendaframleitt efni sem inniheldur viðskiptaboð.

d. (36. gr. d.)

Skyldur mynddeiliveitna.

Mynddeiliveitur skulu:

- a. taka upp í notendaskilmála sína bann gegn dreifingu efnis er fjallað er um í 36. gr. a og 36. gr. b,
- b. innleiða í notendaskilmála sína þær kröfur sem gerðar eru til viðskiptaboða á grundvelli VI. kafla sem ekki eru markaðssett, seld eða skipulögð af viðkomandi mynddeiliveitu,
- c. gera þeim notendum sem hlaða upp efni kleift að upplýsa aðra notendur um hvort í efninu séu viðskiptaboð, eftir þeirra bestu vitund eða eftir því sem hægt er að ætlast til að þeim sé kunnugt um,

- d. setja á fót og starfrækja gagnsætt og notendavænt viðmót á vef sínum eða forriti sem gerir notendum þjónustunnar kleift að flagga eða tilkynna til þjónustunnar efni sem brýtur í bága við 36. gr. a og 36. gr. b og er sýnilegt á síðunni,
- e. setja á fót og starfrækja kerfi sem útskýrir fyrir notendum hvaða árangur hefur náðst sem rekja megi til tilkynningar og/eða flöggunar þeirra, sbr. d-lið,
- f. setja á fót og starfrækja kerfi sem auðvelt er í notkun og gerir notendum kleift að meta efni sem fjallað er um í 36. gr. a og 36. gr. b,
- g. setja á fót og starfrækja aldursstaðfestingarkerfi fyrir notendur með tilliti til efnis sem getur skaðað líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna,
- h. veita aðgang að foreldraeftirlitskerfi sem er undir stjórn notenda um efni sem getur haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan og siðferðilegan þroska barna,
- i. koma á fót og móta málsmeðferð sem er gagnsæ, auðveld í notkun og árangursrík til meðferðar og úrlausnar á kvörtunum notenda við framkvæmd aðgerða sem nefndar eru í d–h-lið,
- j. bjóða upp á árangursríkar ráðstafanir og tæki til að efla miðlalæsi notenda og vekja athygli notenda á þeim.

Þær viðeigandi ráðstafanir sem mynddeiliveitum er skylt að gera skulu vera ákvarðaðar með tilliti til eðlis efnisins sem um ræðir, þess skaða sem það kann að valda og þeirra hópa sem því er beint að.

Persónuupplýsingar barna, sem safnað er eða verða til við vinnslu fjölmiðlaveitna skv. f–h-lið 1. 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 3. mgr. fer samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

21. gr.

Á undan orðinu „siðferðilegum“ í 1. másl. 1. mgr. 38. gr. laganna kemur: andlegum.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „hljóð- og myndmiðlunarefni“ í 3. mgr. kemur: trúarlegu efni, neytendaefni, fréttum og fréttatengdu efni eða efni.
- b. A-liður 4. mgr. orðast svo: Vöruinnsetning má hvorki snerta innihald og skipulag hljóð- og myndmiðlunarefnisins í línulegri dagskrá fjölmiðils eða í pöntunarlista fjölmiðils sem miðlar efni eftir pöntun að öðru leyti né hafa áhrif á ábyrgð og ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðlaveitunnar.
- c. Á eftir orðinu „skýran“ í d-lið 4. mgr. kemur: og viðeigandi.

23. gr.

Á eftir 40. gr. laganna kemur ný grein, 40. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Areiðanleiki útsendinga.

Óheimilt er að fjölmiðlaþjónustu sé breytt eða viðskiptaboðum bætt við hana án afdráttarlausss samþykkis fjölmiðils.

24. gr.

2. mgr. 41. gr. laganna orðast svo: Við myndmiðlun skal hlutfall auglýsinga og fjarkaupa-innskota á milli kl. 6:00 og 18:00 ekki fara yfir 20% tímabilsins. Við myndmiðlun skal hlutfall auglýsinga og fjarkaupainnskota á milli kl. 18:00 og 24:00 ekki fara yfir 20% tímabilsins.

25. gr.

Við 42. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fyrirtæki sem hefur aðalstarfsemi af sölu eða framleiðslu á tóbaksvörum, nikótínvörum, rafrettum eða áfyllingum er óheimilt að kosta dagskrárliði eða aðra fjölmiðlaþjónustu.

Aðilum sem reknir eru í hagnaðarskyni er óheimilt að kosta barna- og unglingsæfni.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „fjölmiðlaveitur“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: og eftir atvikum mynddeiliveitur.
- b. Á eftir tilvísuninni „27. gr.“ í g-lið 1. mgr. kemur: og 36. gr. b.
- c. Á eftir tilvísuninni „28. gr.“ í h-lið 1. mgr. kemur: og 36. gr. a.
- d. Á eftir m-lið 1. mgr. kemur nýr stafliður, svohljóðandi: 1. mgr. 36. gr. d um skyldur mynddeiliveitna.
- e. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Persónuvernd hefur eftirlit með framkvæmd ákvæða 4. mgr. 28. gr. og 3. mgr. 36. gr. d og er heimilt að beita viðurlögum sé brotið gegn þeim. Um eftirlit og viðurlög fer skv. VII. kafla laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.
- f. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 1.–4. mgr.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 56. gr. laganna:

- a. Á eftir tilvísuninni „27. gr.“ í g-lið 1. mgr. kemur: og 36. gr. b.
- b. Á eftir tilvísuninni „28. gr.“ í h-lið 1. mgr. kemur: og 36. gr. a.
- c. Á eftir m-lið 1. mgr. kemur nýr stafliður, svohljóðandi: 1. mgr. 36. gr. d um skyldur mynddeiliveitna.

28. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 62. gr. laganna:

- a. Á eftir tilvísuninni „28. gr.“ í c-lið kemur: nánari útfærslu á 2. mgr. 33. gr. a.
- b. Á eftir c-lið kemur nýr stafliður, svohljóðandi: Nánari fyrirmæli á grundvelli V. kafla A um réttindi og skyldur mynddeiliveitna.

29. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Einnig eru innleidd ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018 um breytingu á tilskipun 2010/13/ESB um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu (tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu) í ljósi breytinga á markaðsaðstæðum eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 337/2022 frá 9. desember 2022.

b. Greinin fær fyrirsögn, svohljóðandi: *Innleiðing*.

30. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var lagt fram á 151. og 153. löggjafarþingi (979. mál) og er nú lagt fram að nýju efnislega óbreytt, en uppfært með tilliti til umsagna sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd á 153. löggjafarþingi. Alls bárust nefndinni sex umsagnir og var tekið tillit til þriggja minni háttar athugasemda í þeim. Í fyrsta lagi er vísan til mynddeiliveitna bætt við 1. mgr. 1. mgr. 54. gr. laganna, til samræmis við gildissvið V. kafla A, sbr. a-lið 1. málsl. 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi er orðalagi nýrrar 3. mgr. 54. gr. breytt, til að tryggja betra samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Í þriðja lagi er orðinu „nikótínvörur“ bætt við upptalningu 25. gr. frumvarpsins. Frumvarp þetta er lagt fram af menningar- og viðskiptaráðherra en var upphaflega samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018 um breytingu á tilskipun 2010/13/ESB um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórn-sýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu (tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu), hér eftir nefnd breytingartilskipunin.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 frá 14. nóvember 2018 um breytingu á tilskipun 2010/13/ESB um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu. Tilskipun (ESB) 2018/1808 var tekin upp í EES-samninginn 9. desember 2022 með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 337/2022. Af b-lið 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, leiðir að leiða þarf tilskipunina í íslensk lög.

Verkefnahópurinn um markvissa og skilvirka löggjöf (e. Regulatory Fitness and Performance program, REFIT) lagði mat á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti verkefnahópin á laggirnar til að tryggja að löggjöf sambandsins væri skilvirk og gæfi af sér þær niðurstöður sem ætlast væri til með lagasetningunni. Niðurstaða þess mats var að tilskipunin fæli ekki í sér fullnægjandi vernd barna og neytenda á mynddeiliveitum. Einnig kom í ljós ósamræmi á milli krafna sem gerðar væru til línulegrar og ólínulegrar miðlunar og veikur hlekkur innan innri markaðarins sem leiða mætti af ónákvæmni í sumum ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Þá leiddi athuginin einnig í ljós að reglur hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar um viðskiptaboð, þ.e. um tiltekið hámark auglýsinga á klukkustund, þjónaði ekki tilgangi lengur.

Að baki breytingartilskipuninni liggur einnig að áhorfsvenjur einstaklinga hafa breyst og þá sérstaklega barna. Línulegt áhorf hefur minnkað og fólk horfir sífellt meira á efni í ólínulegri dagskrá og á mynddeiliveitum. Nauðsynlegt var talið að reglur um fyrrnefndar miðlunarleiðir yrðu samræmdar til að stuðla að jafnræði fjölmiðla óháð þeirri miðlunarleið sem þeir kjósa að nota. Þá hefur einnig orðið gífurleg tækniþróun á undanförunum árum, sérstaklega þegar litið er til þess hvernig efni er miðlað, og því nauðsynlegt að lagaumhverfið endurspegli þær breytingar sem hafa átt sér stað.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins varðar innleiðingu á tilskipun (ESB) 2018/1808 er breytir hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á níu köflum laga um fjölmiðla, auk eins nýs kafla er verður V. kafli A. Greinar frumvarpsins skiptast þannig niður:

3.1. Skilgreiningar (1.–2. gr.).

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt er til að notað verði hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi í stað fjölmiðlalæsis en hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi hefur verið notað af sérfræðingum á þessu sviði hér á landi á undanförunum árum.

Í 2. gr. frumvarpsins eru skilgreiningar á hugtökum, annars vegar nýjum hugtökum og hins vegar breytingar á skilgreiningum sem þegar eru í lögum um fjölmiðla.

Ný hugtök eru fjögur talsins: *mynddeiliveita*, *mynddeiliþjónusta*, *notendaframleitt efni* og *ritstjórnarákvörðun*. Fyrstu þrjú hugtökin koma til vegna nýs kafla tilskipunarinnar og frumvarpsins um réttindi og skyldur mynddeiliveitna sem og aukningar á notendaframleiddu efni á slíkum vettvangi. Hugtakið *ritstjórnarákvörðun* tengist ákvæði 4. gr. laga um fjölmiðla og er lagt til að það verði tekið upp í lögum til að auka skýrleika ákvæðisins.

Skilgreiningu hugtaka hefur verið breytt til samræmis við þær breytingar sem tilskipunin hefur í för með sér. Þá hafa skilgreiningar á hugtökunum *fjölmiðill* og *fjölmiðlaþjónusta* verið færðar til betri vegar og til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar.

3.2. Gildissvið og lögsaga (3.–8. gr.).

Í ljósi þeirra breytinga sem eru lagðar til með innleiðingu tilskipunarinnar er gildissviðs-ákvæði laganna breytt til samræmis. Lagt er til að lögsöguákvæði laganna verði einnig breytt, sérstaklega með hliðsjón af því að með frumvarpinu er hugtakið *ritstjórnarákvörðun* skilgreint og því skilmerkilegast að það komi fyrir í texta ákvæðisins. Þá bætist einnig við nýtt lögsöguákvæði er tekur sérstaklega til mynddeiliveitna.

Einnig eru lagðar til breytingar á 5. gr. laganna er mælir fyrir um þau skilyrði sem verða að vera fyrir hendi við tímabundna stöðvun á móttöku myndefnis frá öðrum EES-ríkjum. Ber þar helst að nefna að sá frestur sem mælt er fyrir um í d-lið 1. mgr. 5. gr. laganna er lengdur úr 15 dögum í einn mánuð. Einnig hefur verið bætt við sérákvæði er tekur til þeirra aðstæðna þegar móttaka myndefnis frá öðru EES-ríki er stöðvuð tímabundið vegna almannaoýrggis.

Jafnframt er í 8. gr. frumvarpsins mælt fyrir um samstarf fjölmiðlaeftirlitsstofnana í EES-ríkjum þegar fjölmiðlaveitur heyra undir íslenska lögsögu en miðla myndefni sem að mestu eða öllu leyti er ætlað til móttöku í öðru EES-ríki.

3.3. Stjórnsýsla (9.–11. gr.).

Í 9. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæði 7. gr. laganna þannig að orðalag ákvæðisins verði fært til betri vegar og til samræmis við tilskipunina og stjórnsýslulög. Þá er í 10. gr. frumvarpsins mælt fyrir um breytingar á starfssviði fjölmiðlanefndar. Bæstast þar við sex staflíðir auk þriggja málsgreina. Flestir staflíðirnir og málsgreinarnar mæla fyrir um skyldu fjölmiðlanefndar til að senda Eftirlitsstofnun EFTA skýrslur um innleiðingu og framkvæmd tiltekinna ákvæða. Fjölmiðlanefnd ber einnig að meta hvort þær ráðstafanir sem mynddeiliveita hefur gripið til séu viðeigandi og nægar. Þá er fjölmiðlanefnd einnig falið það hlutverk að efla upplýsinga- og miðlalæsi almennings sem, líkt og rakið er í skýringum við 10. gr. frumvarpsins, er afar umfangsmikið verkefni og snertir t.d. þjóðaröryggi.

Þá hefur hlutverk samráðshóps fulltrúa evrópskra fjölmiðlaeftirlitsstofnana (e. The European Regulators Group, ERGA) í fyrsta skipti verið lögfest með tilskipuninni. Af því leiðir að þátttaka fjölmiðlanefndar í starfi ERGA verður lögfest með ákvæðum frumvarps þessa, nái það fram að ganga.

3.4. Réttindi, skyldur og skýrslugjöf fjölmiðlaveitna (12.–19. gr.).

Í ákvæðunum er mælt fyrir um breytingar á ákvæðum er tengjast réttindum og skyldum fjölmiðlaveitna. Ber þar helst að nefna þá breytingu er mælir fyrir um skyldu fjölmiðlaveitna til að búa til áætlanir og aðgerðir á grundvelli þeirra til að auka aðgang sjón- og heyrnarskertra að efni veitnanna. Þá skal fjölmiðlaveita einnig gera þjónustu sína stöðugt og stigvaxandi aðgengilegri sjón- og heyrnarskertum. Með breytingum þessum er tryggt að lögin séu í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Þá hefur ákvæði er varðar hatursorðræðu verið uppfært og tekur nú til fleiri hópa auk þess að mæla fyrir um bann við hvatningu til hryðjuverka. Eru breytingar þessar komnar til vegna þeirra breyttu dreifileiða sem myndefni er miðlað eftir og aukningar á notendaframleiddu efni sem leiðir af sér að auðveldara er að koma hatursáróðri og hvatningu til hryðjuverka á framfæri.

Ein af veigameiri breytingum tilskipunarinnar birtist í 19 gr. frumvarpsins og er innleiðing á nýju ákvæði, 33. gr. a. Ákvæðið kveður á um að lágmarkshlutfall evrópsks efnis á fjölmiðlaveitum er miðla myndefni eftir pöntun skuli vera 30%. Aukinheldur skal evrópska efnið vera sýnilegt. Fjölmiðlaveitur með lága veltu eru undanþegnar umræddri skyldu og eru nánari leiðbeiningar um við hvað skuli miða í þeim efnium í skýringum við 19. gr. frumvarpsins.

3.5. Réttindi og skyldur mynddeiliveitna (20. gr.).

Lagt er til að nýjum kafla verði bætt við lögin með 20. gr. frumvarpsins er mælir fyrir um réttindi og skyldur mynddeiliveitna. Með þessu eru ákveðnir þættir í starfsemi mynddeiliveitna felldir undir fjölmiðlalög þótt slíkar veitur séu ekki fjölmiðlar í eðli sínu. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur gefið út leiðbeiningar um hvað teljist til mynddeiliveita og voru þær hafðar til hliðsjónar þegar frumvarpið var samið. Til að mynda eru tilteknir hlutar samfélagsmiðla líkt og Facebook, YouTube og Instagram taldir vera mynddeiliveitur á grundvelli tilskipunarinnar og frumvarpsins. Um er að ræða þá hluta sem miðla myndefni, hvort sem það stafar frá miðlinum sjálfum eða er notendaframleitt efni. Þess ber að geta að fyrrnefndir samfélagsmiðlar tilheyra lögsögu Írlands og fellur það því í hlut fjölmiðlaeftirlitsstofnunar Írlands (Broadcasting Authority of Ireland) að hafa eftirlit með þeim.

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. Umræddar ráðstafanir felast meðal annars í því að gera notendum kleift að merkja með viðeigandi hætti að efni innihaldi viðskiptabod, gera notendum kleift að flagga eða tilkynna efni sem brýtur í bága við tiltekin ákvæði laga, setja á fót og starfrækja aldursstaðfestingarkerfi, veita aðgang að foreldraeftirlitskerfi, móta málsmeðferð flöggunar og tilkynninga, efla miðlalæsi notenda, gera notendum kleift að meta hvort efni brjóti í bága við ákvæði um vernd barna og ákvæði um dreifingu hatursáróðurs og að lokum útskýra fyrir notendum hvaða árangur hefur náðst á grundvelli flöggunar og tilkynninga frá þeim.

3.6. Viðskiptaboð og fjarkaup (21.–25. gr.).

Í ákvæðum þeim er taka til breytinga á reglum um viðskiptaboð og fjarkaup snýr umfangsmesta breytingin að hámarki auglýsingatíma. Í stað þess að mæla fyrir um tiltekið hámark á klukkustund er lagt til að mörkuð verði tvö tímabil innan sólarhringsins og hámark innan hvors fyrir sig. Eru þar með rýmkaðar heimildir fjölmiðlaveitu til að ráðstafa auglýsingatíma sínum.

Samkvæmt gildandi lögum eru heimilar vöruinnsetningar gegn greiðslu tæmandi taldar í 1. mgr. 39. gr. laga um fjölmiðla. Til samræmis við tilskipunina er sérstaklega áréttað að vöruinnsetning gegn greiðslu sé aldrei heimil í trúarlegu efni, neytendaefni, fréttum, fréttatengdu efni og barnaefni. Þá eru einnig nýmæli að þeim aðilum sem stunda viðskipti verði óheimilt að kosta barna- og unglingaefni. Er það í samræmi við markmið tilskipunarinnar um aukna vernd barna gagnvart viðskiptaboðum.

3.7. Viðurlög og fullnusta (26.–28. gr.).

Í ákvæðum 26.–28. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um viðurlög við brotum gegn þeim ákvæðum er kalla á slíkt. Þá er einnig mælt fyrir um að heimilt sé að setja reglugerð um nánari útfærslu á V. kafla A sem tekur til réttinda og skyldna mynddeiliveitna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er innleiðing á tilskipun (ESB) 2018/1808 um breytingar á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni 2010/13/ESB. Við lagasetningu um málefni fjölmiðla þarf ávallt að taka mið af ákvæði 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, um vernd tjáningarfrelsis.

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu er að bregðast við tækniþróun og breyttu fjölmiðlalandslagi með hnattvæðingu og alþjóðlegri samkeppni á fjölmiðlamarkaði. Í því sambandi hefur verið litið til réttarþróunar í nágrennaríkjum Íslands og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands.

Til að upplýsinga- og tjáningarfrelsið, ein af meginstöðum lýðræðissamfélaga, nái tilgangi sínum er mikilvægt að allir landsmenn hafi aðgang að fjölbreyttu fjölmiðlaefni. Einnig er mikilvægt að öll treysti sér til að stíga fram á opinberan vettvang og láta til sín taka í opinberri umræðu og að allir aldurshópar búi yfir stafrænni færni og getu til að leggja gagnrýnið mat á upplýsingar.

Efni frumvarpsins er til þess fallið að tryggja aðgang almennings að menningarlegri fjölbreytni í fjölmiðlaefni en aðgangur að fjölbreyttu fjölmiðlaefni er eitt skilyrði þess að réttur til upplýsinga- og tjáningarfrelsis geti talist tryggður með fullnægjandi hætti.

Gert er ráð fyrir að þær kröfur sem frumvarpið felur í sér muni hafa jákvæð áhrif á aðgengi sjón- og heyrnarskerts fólks að fjölmiðlaefni, sbr. breytingar sem lagðar eru til í 3. mgr. c-liðar 10. gr., 15. gr. og 16. gr. frumvarpsins. Frumvarpið samræmist samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland hefur fullgilt, sbr. þingsályktun nr. 61/145.

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu verður almenningi veitt aukin 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 kunni 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).

Eitt af markmiðum með frumvarpinu er að efla upplýsinga- og miðlalæsi almennings, þar á meðal vegna upplýsingaóreiðu og hatursorðræðu á stafrænum miðlum. Upplýsinga- og

miðlálæsi er talin nauðsynleg færni í nútímasamfélagi til að borgarar geti nýtt tjáningarfrelsið og haft aðgang að upplýsingum.

Samkvæmt frumvarpinu verða veitendur mynddeilipjónustu að gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda notendur gegn ákveðnum tegundum af ólöglegu efni og efni sem getur verið skaðlegt fyrir börn. Nýjar skyldur mynddeiliveitna lúta eingöngu að því að tryggja að tæknileg úrræði til verndar notendum séu til staðar, t.d. aldursstaðfestingarkerfi sem tryggja vernd barna og úrræði sem geri notendum kleift að tilkynna ólöglegt efni.

Efni frumvarpsins er til þess fallið að styrkja mannréttindavernd og samræmist bæði stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst fjölmiðla sem starfræktir eru innan íslenskrar lögsögu og aðila sem hyggjast starfrækja mynddeiliveitur. Við undirbúning frumvarpsins voru haldnir fundir með hagsmunaaðilum, þ.e. fjölmiðlaveitum, vegna útfærslu á tveimur ákvæðum tilskipunarinnar. Annars vegar um ákvæði 19. gr. frumvarpsins um nýja 33. gr. a í lögum um fjölmiðla, sem fjallar um hlutfall evrópskra verka í myndefni og hins vegar um ákvæði 23. gr. frumvarpsins sem breytir 41. gr. laganna sem fjallar um hámark auglýsingatíma á tilteknum tímabilum.

Einnig voru haldnir fundir með starfsmönnum fjölmiðlanefndar til að samræma skilning og útfærslu á ákvæðum tilskipunarinnar.

Þá var haft samráð við Persónuvernd um hlutverk stofnunarinnar við eftirlit með framkvæmd ákvæða 13. og e-lið 26. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið var fyrst sett í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 28. janúar 2020 (mál nr. S-19/2020) og var veittur frestur til og með 12. febrúar 2020 til að skila inn umsögnum. Á þessu tímabili barst ein umsögn frá Félagi heyrnarlausra. Að auki bárust tvær umsagnir eftir formlegan frest í samráðsgátt, annars vegar frá Sýn hf. og hins vegar frá Sambandi íslenskra kvikmyndagerðarmanna.

Ein athugasemd barst árið 2020 um 4. gr. frumvarpsins sem fjallar um gildissvið laganna og snýr að því að ekki þurfi að hafa staðfestu hér á landi eða miðla efni handa almenningi hér á landi til þess að falla undir löginn heldur eigi einungis að vera nægilegt að miðla efni handa almenningi hér á landi. Þá eigi að gera það ljóst að allar fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni eftir pöntun sem beint er að almenningi hér á landi falli þar undir, líkt og Netflix og Viaplay. Þessi athugasemd er ekki í samræmi við lögsögureglur tilskipunar 2010/13/ESB sem gerir fjölmiðlaveitum kleift að staðsetja sig innan þess EES-ríkis sem þær kjósa óháð því hvort efninu sé miðlað til áhorfenda þess ríkis eða annars EES-ríkis, sbr. 4. gr. laga um fjölmiðla. Frá því er gerð undantekning þegar fjölmiðlaveita staðsetur sig vísitandi í öðru EES-riki en hún ætti í raun að vera til þess eins að komast hjá strangari reglum annars aðildarríkis, sbr. 6. gr. laga um fjölmiðla og 8. gr. frumvarpsins. Af þessu leiðir að fyrrnefndum fjölmiðlaveitum er heimilt á grundvelli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að staðsetja sig innan annars EES-ríkis og er því ekki hægt að setja reglur er brjóta í bága við rétt samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni.

Í fyrrgreindi umsögn var lagt til að í stað orðalagsins „er ætlað til móttöku hér á landi“ kæmi „er miðlað til almennings hér á landi“ en eins og fyrr segir rúmast sú breyting ekki innan gildissviðs breytingartilskipunar (ESB) 2018/1808.

Ein athugasemd barst árið 2020 um tillögu að breytingu á 28. gr. laganna um vernd barna gegn skaðlegu efni sem felur í sér að krafist sé að myndtákn sem lýsa innihaldi skaðlegs efnis séu birt áður en efni er sýnt en einnig í lýsingu í dagskrá eða pöntunarlista. Umsagnaraðili

lagðist gegn þessari breytingu og túlkar ákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1808 á þá vegu að umrædd tákni séu óþörf. Telja verður að þær kröfur sem gerðar eru með myndtáknnum séu hófstilltar og í fullu samræmi við ákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1808.

Tvær athugasemdir bárust árið 2020 um breytingar á 30. gr. laganna. Annar umsagnar- aðilinn telur of íþyngjandi að texta íslenskt efni og vill að ákvæðið eigi aðeins við um Ríkisútvarpið ohf. en hinn umsagnaraðilinn fagnar þeim auknu kröfum er ákvæðið leggur til og telur að auki nauðsynlegt að mæla fyrir um að viðurlög verði við brotum á ákvæði greinarinnar. Tillagan í frumvarpinu um breytingu á ákvæðinu má rekja til sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt, sbr. þingsályktun nr. 61/145. Lagðar eru ríkar áherslur í tilskipun (ESB) 2018/1808 á að aðildarríki skuli án ótilhlýðilegrar tafar tryggja að fjölmiðlaveitur undir lögsögu þeirra bæti aðgengi sjón- og heyrnarskertra með virkum hætti að myndefni sem þær miðla. Ekki hafa verið færð rök fyrir því að fjölmiðlaveitur skuli ekki leitast við að bæta þjónustu sína gagnvart sjón- og heyrnarskertum og telja verður að ákvæðið sé ekki þess eðlis að möguleiki sé á að mæla fyrir um viðurlög vegna þess að of matskennt er hvað teljist vera „stöðugt og stigvaxandi“ og hvað ekki. Nauðsynlegt er að ákvæðið sé orðað á þann hátt til að samræmast ákvæðum tilskipunar (ESB) 2018/1808.

Tvær athugasemdir bárust árið 2020 um ákvæði 19. gr. frumvarpsins er mælir fyrir um nýtt ákvæði, 33. gr. a. Í fyrri athugasemdinni telur umsagnaraðili sig geta uppfyllt skilyrðið sem ákvæðið mælir fyrir um og gerir ekki frekari athugasemdir, að því gefnu að erlendar efnisveitur sem miðla efni handa almenningi hér á landi þurfi einnig að uppfylla skilyrðið. Í seinni athugasemdinni er talið að ganga eigi lengra og leggja í þeim efnunum til að með lögunum verði lögfest sú krafa að fjölmiðlaveitur hér á landi nýti 25% af innlendum dagskrárgjöldum til þess að fjárfesta í íslensku efni frá sjálfstæðum framleiðendum. Hvað varðar fyrri athugasemdina ber að nefna að þær veitur sem miðla myndefni eftir pöntun sem beint er að evrópskum markaði þurfa á grundvelli tilskipunar 2010/13/ESB að staðsetja sig innan evrópskrar lögsögu og fylgja þeim reglum um hljóð- og myndefni sem þar gilda. Af því leiðir að þær fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni eftir pöntun og ætla sér að sækja inn á evrópskan markað, t.d. íslenskan markað, þurfa á grundvelli tilskipunar (ESB) 2018/1808 sem breytir tilskipun 2010/13/ESB að tryggja að 30% af því efni sem þeir miðla sé evrópskt og skiptir þá ekki máli hvort þær eru evrópskar, bandarískar eða frá öðrum ríkjum.

Tilskipun sú sem innleidd er með ákvæðum frumvarpsins gefur ekki svigrúm til að taka tillit til seinni athugasemdarinnar þrátt fyrir að hljóð- og myndmiðlunartilskipunin mæli fyrir um heimild sambærilegri þeirri sem lögð er til. Í nokkrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu greiða fjölmiðlaveitur og fleiri í sjóði sem úthluta fé til sjónvarps- og kvikmyndagerðar en hér á landi hefur sú leið ekki verið farin.

Í skýringum við ákvæði 25. gr. frumvarpsins er rakið að einkareknum sjónvarpsstöðvum ætti að vera heimilt að leita að kostanda að barnaefni og að hér sé farið lengra en tilskipun (ESB) 2018/1808 kveður á um. Viðkomandi ákvæði heimila aðildarríkjum að kveða á um að óheimilt sé að kosta barnaefni og því talið að ekki sé gengið lengra en ákvæði tilskipunarinnar gefur svigrúm til og að barnaverndarsjónarmið vegi þungt í þessu efni.

Frumvarpið var fyrst lagt fram á 151. löggjafarþingi vorið 2021. Við meðferð frumvarpsins hjá allsherjar- og menntamálanefnd bárust sex umsagnir og gáfu þrjár þeirra tilefni til frekari skoðunar. Tekið hefur verið tillit til þeirra athugasemda sem fjölmiðlanefnd gerði og gerðar breytingar á frumvarpinu með hliðsjón af þeim.

Persónuvernd veitti frumvarpinu umsögn við 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 fyrir en eftir að frumvarpið var lagt fram á þingi. Athugasemdir stofnunarinnar hafa verið teknar til greina og gerðar breytingar á frumvarpinu með hliðsjón af þeim. Ákvæðin sem um ræðir eru 2. og 3. mgr. 14. gr., 3. og 4. mgr. d-liðar 20. gr. og e-liður 26. gr. frumvarpsins.

Í umsögn Símans hf. til allsherjar- og menntamálanefndar árið 2021 er gerð athugasemd við 11. gr. frumvarpsins sem leggur til nýja viðbót við h-lið 1. mgr. 23. gr. fjölmiðlalaga. Telur umsagnaraðili að um sé að ræða kvöð með tilheyrandi kostnaði sem eigi sér ekki stoð í tilskipuninni. Bent er á að lesist h-liðurinn með inngangsmálslið 1. mgr. 23. gr. laganna mælir ákvæðið fyrir um að fjölmiðlaveitu sé skylt að senda fjölmiðlanefnd árlega skýrslu sem hefur að geyma upplýsingar um, *eftir því sem við á* aðgerðir og *áætlanir* fjölmiðlaveitunnar til að auka aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni hennar. Ákvæðið, samkvæmt orðanna hljóðan ber því með sér að ef svo á við, þ.e. ef áætlun er til staðar, þá er skylt að upplýsingar um hana séu í skýrslu þeirri sem skylt er að senda fjölmiðlanefnd árlega. Þá var gerð athugasemd við 15. gr. frumvarpsins sem er efnislega sú sama og rakin er hér frammar, vísast því til þess er þar kemur fram. Hafa einnig verið gerðar breytingar á 19. og 25. gr. frumvarpsins með hliðsjón af þeim athugasemdum sem gerðar voru við þau ákvæði.

Frumvarpið var aftur sett í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 8. nóvember 2023 (mál nr. S-228/2023) og veittur frestur til og með 26. nóvember 2023 til að skila inn umsögnum. Á þessu tímabili barst ein umsögn frá Öryrkjabandalagi Íslands (ÖBÍ). Í umsögn ÖBÍ var ánægju lýst með að í frumvarpinu væri ákvæði sem legði þá skyldu á fjölmiðla að gera allt myndefni aðgengilegt fótluðu fólki. Samtökin hafi barist fyrir því lengi enda vinni ákvæðið gegn mismunun og sé í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) sem lögfesta eigi á yfirstandandi kjörtímabili. Fram kom í umsögn ÖBÍ að samkvæmt gildandi lögum um fjölmiðla, nr. 38/2022, væru ríkari kröfur gerðar um textun á erlendu efni en á íslensku efni en samkvæmt frumvarpinu væri gert ráð fyrir að fjölmiðlaveitur gerðu þjónustu sína stöðugt og stigvaxandi aðgengilega sjón- og heyrnarskertum. Á það var bent að stuðningur íslenskra stjórnvalda við stafrænar tæknilausnir ætti að stytta þann tíma sem fjölmiðlaveitur þurfi til að svo geti orðið. Hvatti ÖBÍ íslensk stjórnvöld til að styðja við þróun stafrænna lausna sem nýtist við textun og hljóðlýsingu og fjölmiðlar geti tekið í notkun til að tryggja aðgengi allra að miðluðu myndefni. Þá kom fram að ÖBÍ fagnaði nýju ákvæði c-liðar 3. mgr. 10. gr. þar sem kveðið er á um skyldu fjölmiðlanefndar til að veita og viðhalda upplýsingum um kröfur til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarskerts fólks en einnig til að gera því kleift að koma kvörtunum vegna brota á framfæri á einfaldan hátt.

6. Mat á áhrifum.

Áhrif af samþykkt frumvarps fyrir almannahagsmuni og helstu hagsmunaaðila eru talin hér upp, skipt eftir hópum.

6.1. Áhrif á fjölmiðla og fjölmiðlaveitur.

Bein áhrif á fjölmiðla og fjölmiðlaveitur eru þau að gerðar eru ríkari kröfur til þeirra um að tryggja vernd barna gegn viðskiptaboðum með því að sýna ekki kostað barna- og unglingaefni. Einnig að tryggja réttindi sjón- og heyrnarskertra með táknmáli, textun og hljóðlýsingu. Þá eru lagðar auknar skyldur á fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni eftir pöntun til að tryggja að evrópskt efni á veitum þeirra sé að lágmarki 30% af framboði þeirra og að efnið sé sýnilegt.

Ef frumvarpið verður að lögum hafa fjölmiðlar og fjölmiðlaveitur aukið svigrúm til að ákveða hvenær í dagskrá auglýsingar eru birtar. Hámarkið verður þá ekki lengur bundið við

12 mínútur á klukkustund heldur er deginum skipt upp í tvo tímaramma og mælt fyrir um að hámarks lengd auglýsingatíma skuli vera 20% innan hvors tímabils fyrir sig.

6.2. Áhrif á mynddeiliveitur.

Í frumvarpinu eru gerðar kröfur þess efnis að þeir sem bjóða upp á mynddeiliþjónustu geri viðeigandi ráðstafanir, meðal annars til að vernda börn gegn óæskilegu efni og almenning gegn hatursáróðri. Þá er þess einnig krafist að mynddeiliveitur geri notendum sínum auðvelt að tilkynna efni sem fer gegn reglum þeirra og ákvæðum laga. Reglurnar snúast ekki um efni mynddeiliveitna sem slíkt heldur aðeins að þær bjóði upp á að notendur geti gripið til tiltekinna ráðstafana eða aðgerða, t.d. að merkja efni með viðeigandi hætti innihaldi það óæskilegt efni eða viðskiptaboð.

6.3. Áhrif á neytendur.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um aukna vernd barna gegn viðskiptaboðum og þá sérstaklega kostun barna- og unglingaefnis.

Þá eru einnig réttindi sjón- og heyrnarkertra eflað, sérstaklega réttur til táknaþátta, textunar og hljóðlýsingar á því efni sem miðlað er. Er hér um að ræða útfærslu á réttindum er leiðir af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt, sbr. þingsályktun nr. 61/145. Neytendur munu einnig hafa aukinn aðgang að evrópsku efni á fjölmiðlaveitum sem bjóða myndefni eftir pöntun sem stuðlar jafnframt að fjölbreyttara framboði myndefnis.

6.4. Áhrif á stjórnvísu ríkisins.

Fjölmiðlanefnd sinnir eftirliti með fjölmiðlum og fjölmiðlaveitum landsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsemi mynddeiliveitna, séu þær innan íslenskrar lögsögu, falli einnig undir eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar.

Verkefni fjölmiðlanefndar munu aukast vegna aukinnar skýrslugjafar til Eftirlitsstofnunar EFTA um ýmis ákvæði frumvarpsins. Þá fær fjölmiðlanefnd einnig það umfangsmikla hlutverk að efla upplýsinga- og miðlalæsi almennings sem telja verður vandasamt og mikilvægt verkefni. Einnig er hlutverk fyrrnefnds samráðshóps fulltrúa evrópskra fjölmiðlaeftirlitsstofnana (ERGA) lögfest með tilskipuninni. Felur það í sér að fjölmiðlanefnd skuli eftir sem áður taka þátt í öllu starfi ERGA fyrir hönd Íslands. Þurfa fulltrúar fjölmiðlanefndar að sitja a.m.k. tvo fundi samráðshópsins á ári sem og að taka þátt í starfi ýmissa vinnuhópa um tiltekin málefni innan ERGA.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður muni rúmast innan núverandi útgjaldaramma fjölmiðlanefndar.

6.5. Jafnréttisáhrif.

Með frumvarpinu er meðal annars uppfært ákvæði fjölmiðlalaga um hatursorðræðu og tekur það nú til fleiri hópa auk þess að mæla fyrir um bann við hvatningu til hryðjuverka. Þá er einnig mælt fyrir um að fjölmiðlaveitur skuli gera þjónustu sína stöðugt og stigvaxandi aðgengilegri sjón- og heyrnarskertum. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um aukna vernd barna gegn viðskiptaboðum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að notað verði hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi í stað fjölmiðlalæsis í markmiðsákvæði 1. gr. laganna en hugtakið hefur verið notað af sérfræðingum hér á landi á undanförunum árum, sbr. tengslanet aðila sem vinna að því að efla upplýsinga- og miðlalæsi á Íslandi. Sambærilegt hugtak er einnig notað af UNESCO og fleiri alþjóðastofnunum (e. media and information literacy).

Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á skilgreiningum á sex hugtökum í 2. gr. laganna til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar ásamt skilgreiningum á fjórum nýjum hugtökum.

Í a-lið, sem breytir 5. tölul. 2. gr. laganna sem skýrir hugtakið *dagskrárliður*, er bætt við orðunum „óháð lengd“ og er það í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Auk þess að tilgreina að efnið sé óháð lengd þá er í tilskipuninni orðinu „myndskeið“ bætt við upptalningu á atriðum sem falla undir dagskrárlið. Þar sem ekki hefur tíðkast að hafa upptalningu í umræddri skilgreiningu í lögnum var hugtakinu myndskeið ekki bætt við. Þer þess þó að geta að til dagskrárliða geta talist meðal annars kvikmyndir í fullri lengd, myndskeið, íþróttaviðburðir, gamanþættir, heimildamyndir, barnaefni og leikið efni óháð því hvort miðlunin er línuleg eða ólínuleg.

B-liður breytir 13. tölul., sem skýrir hugtakið *fjölmiðill*, til samræmis við skilgreiningu tilskipunarinnar. Skilgreiningin er stytta og er fjölmiðill nú skilgreindur sem sá sem veitir fjölmiðlaþjónustu og hugtakið *fjölmiðlaþjónusta* svo nánar skilgreint en ekki öfugt, líkt og í gildandi lögum. Stuðlar þessi breyting að betra samræmi við skilgreiningar á *mynddeiliveitum* og *mynddeiliþjónustu*.

Í c-lið, sem breytir 15. tölul., er hugtakið *fjölmiðlaþjónusta* skilgreint nánar. Hér er lögð til sú breyting að skilgreining á hugtakinu verði ítarlegri en áður og í samræmi við breytingu á skilgreiningu hugtaksins *fjölmiðill*. Með hliðsjón af breytingum þeim sem mælt er fyrir um í tilskipuninni er bætt við „megintilgangur eða aðskiljanlegur hluti“. Helst breytingin í hendur við það markmið tilskipunarinnar að vikka gildissvið hennar þannig að lögin taki einnig til þjónustu þar sem aðskiljanlegur hluti hennar er að veita dagskrárefni sem ætlað er að upplýsa, fræða eða skemmta. Þegar metið er hvort tiltekin þjónusta teljist til aðskiljanlegs hluta þjónustunnar í heild skal tekið mið af tengslum þjónustunnar við megintilganginn. Þannig geta til dæmis hljóðvarps- eða sjónvarpsrásir eða önnur fjölmiðlaþjónusta undir ritstjórnarábyrgð fjölmiðlaveitu talist vera fjölmiðlaþjónusta, og þar af leiðandi talist til *fjölmiðils* í skilningi laganna, þó svo að þjónustan sé veitt á öðrum vettvangi, t.d. á vef eða á mynddeiliveitu, sem ekki lýtur ritstjórnarlegri ábyrgð, sbr. 3. lið aðfaraorða tilskipunarinnar, og er því ekki fjölmiðill. Hér er því um að ræða þegar aðili eða lögaðili nýtir sér þjónustu eins og t.d. YouTube til að dreifa fjölmiðlaefni sínu. Uppfylli miðlunin önnur skilyrði sem eiga við í þessu sambandi telst hún til fjölmiðlaþjónustu í skilningi laga um fjölmiðla. Óbreytt er að til fjölmiðla teljast dagblöð og tímarit ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar. Mynddeiliveitur sem slíkar falla ekki undir þá skilgreiningu að veita fjölmiðlaþjónustu en hins vegar geta fjölmiðlar nýtt sér þjónustu mynddeiliveitna, t.d. með því að senda út á rás innan mynddeiliveitu.

Í d-lið, sem breytir 27. tölul., er hugtakið *kostun* nánar skýrt. Ekki er um að ræða miklar breytingar á gildandi ákvæði heldur hefur einungis nýjum hugtökum verið bætt við, þ.e. mynddeiliþjónustu og notendaframléiddu efni, sem eru nánar skýrð í viðeigandi töluliðum. Þá

er orðið „framleiðsla“ nýtt í tilskipuninni en það er nú þegar til staðar í skilgreiningu gildandi laga.

Í e-lið, sem breytir 43. tölul., er hugtakið *viðskiptaboð* nánar skýrt. Hugtakinu *notendaframleiddu efni* er bætt við gildandi skilgreiningu. Viðbótina má rekja til þeirra tækniframfara er orðið hafa í samfélaginu. Þá rýmkar gildissvið ákvæðisins einnig með tilkomu hugtaksins þar sem mynddeiliveita ber nú einnig ábyrgð á því að sjá til þess að viðskiptaboð, sem koma fram í efni sem notendur hlaða upp, séu í samræmi við þær reglur sem gilda um viðskiptaboð samkvæmt fjölmiðlalögum, án þess þó að brjóta í bága við ákvæði tilskipunar 2000/31/EB um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum („tilskipun um rafræn viðskipti“), sem innleidd var hér á landi með lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002.

Í f-lið, sem breytir 45. tölul., er hugtakið *vörúinnsetning* nánar skýrt. Ekki er um veigamiklar breytingar að ræða. Eina breytingin er sú að hugtakinu *notendaframleiddu efni* hefur verið bætt við en líkt og komið hefur fram er það nýtt hugtak en skilgreining á því er í g-lið.

Þá eru í g-lið skilgreiningar á fjórum nýjum hugtökum sem byggjast á breytingartilskipuninni. Verður hér nánar gerð grein fyrir hverju hugtaki fyrir sig.

Hugtakið *mynddeiliveita* er nýtt og nátengt hugtakinu mynddeiliþjónusta. Er hugtakið mynddeiliveita skilgreint í frumvarpinu sem aðili eða lögaðili sem býður upp á mynddeiliþjónustu.

Þá er hugtakið *mynddeiliþjónusta* í frumvarpinu skilgreint sem þjónusta þar sem megintilgangur, aðskiljanlegur hluti eða grundvallarvirkni þjónustunnar er að dreifa og/eða miðla dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja til almennings með því markmiði að upplýsa, fræða eða skemmta og hefur veitan ekki ritstjórnarlega ábyrgð á efninu en ber þó ábyrgð á skipulagi á efnisflokkun veitunnar, þ.m.t. birtingu, röðun og merkingu með sjálfvirkum hætti eða algrími (reikniriti). Af skilgreiningu hugtaksins er ljóst að mynddeiliþjónustu getur verið skipt í þrjá flokka eftir því hvernig vettvangurinn er skilgreindur innan aðalþjónustunnar, hvort sem það er samfélagsmiðill, vefsíða eða annað forrit. Í fyrsta lagi er mynddeiliþjónusta sem hefur þann megintilgang að miðla til almennings dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja. Í öðru lagi er um að ræða mynddeiliþjónustu sem er aðskiljanlegur hluti þjónustu þar sem megintilgangurinn er að miðla til almennings dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja. Að lokum er um að ræða mynddeiliþjónustu sem býr yfir þeirri grundvallarvirkni að miðla til almennings dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja. Grundvallarvirkni er í stuttu máli þegar sá hluti veitunnar sem miðlar dagskrárefni, notendaframleiddu efni eða hvoru tveggja er efnislega lítill hluti af umfangi veitunnar en virði hans er hins vegar umtalsvert eða a.m.k. nægilegt til þess að báðir þættir gætu lifað sjálfstæðu lífi ef þeir væru skildir að. Hér síðar verður þetta skýrt nánar með hliðsjón af leiðbeiningum sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur gefið út.

Mynddeiliveitur og samfélagsmiðlar gegna stóru hlutverki við miðlun á upplýsingum, afþreyingarefni og fræðslu auk þess sem þessir miðlar veita aðgang að dagskrárefni fjölmiðla og notendaframleiddu efni. Því er talið mikilvægt að slík þjónusta rúmist innan gildissviðs laganna, sbr. 4. lið aðfaraorða tilskipunarinnar. Miklar umræður hafa skapast um skilgreiningu hugtaksins *mynddeiliþjónusta* (e. video-sharing platform service) og þá sérstaklega um hvað teljist til „grundvallarvirkni“ (e. essential functionality). Af þeim sökum og í samræmi við 5. lið aðfaraorða tilskipunarinnar hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gefið út leiðbeiningar um hvað teljist til grundvallarvirkni þjónustunnar. Gæta verður þess að hugtakið, sem og ákvæðið, sé ekki túlkað of þröngt í framkvæmd. Hugtakinu *grundvallarvirkni* er bætt

við tilskipunina í þeim tilgangi að samfélagsmiðlar, þar sem miðlun dagskrárefnis og notenda-framleidds efnis telst vera grundvallarvirkni þjónustunnar, rúmist innan gildissviðs laganna. Er það gert til þess að tryggja að réttindi notenda séu ávallt virt þegar þeir nota hljóð- og myndefni á veitum þar sem miðlun efnisins telst ekki falla undir megintilgang þjónustunnar en er engu að síður svo veigamikill þáttur að ekki er hægt að flokka hana sem minni háttar hluta þjónustunnar. Við mat á því hvort mynddeilipjónusta teljist vera grundvallarvirkni þjónustu skal meðal annars taka mið af viðskiptalegri þýðingu miðlunar hljóð- og/eða myndefnisins fyrir aðalstarfsemi umræddrar þjónustu. Þá skal einnig gæta þess að meta þjónustuna út frá sjónarhorni notandans með sérstöku tilliti til þess magns hljóð- og myndefnis sem er honum sýnilegt. Ber þó að varast að túlka sem svo að væri miðlun og/eða dreifing hljóð- og myndefnisins ekki til staðar gæti mynddeilipjónustan ekki lifað af innan markaðarins sem sjálfstæður vefur/forrit/fyrirtæki þar sem slík túlkun er hvorki í samræmi við markmið tilskipunarinnar né tryggir nægilega vernd notenda og þá sérstaklega barna þegar notað er hljóð- og myndefni á mörgum netþjónustum, líkt og vinsælum samfélagsmiðlum.

Í fyrrnefndum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins kemur fram að fyrrgreint mat um hvað teljist grundvallarvirkni þjónustunnar sé fjórþætt. Í fyrsta þætti matsins verði að meta samband hljóð- og/eða myndefnisins og megintilgangs mynddeilipjónustunnar. Það mat er svo aftur fjórþætt. Í fyrsta lagi þarf að athuga hvort efnið geti staðið eitt og sér. Í því felst meðal annars athugun á því hvort myndböndum sé hlaðið upp á þjónustuna sem sjálfstæðu efni sem ætlað er að fanga athygli notenda. Þarf því að athuga, ásamt öðru, hvort notendaviðmót þjónustunnar geri notendum kleift að hlaða upp, deila eða hlaða niður hljóð- og myndefni einu og sér. Til að mynda leyfa sumar þjónustur aðeins að hlaðið sé upp myndböndum þegar verið er að selja vörur eða gefa vörum umsögn, slíkt myndi væntanlega ekki uppfylla umrætt skilyrði. Í öðru lagi þarf að athuga uppbyggingu og ytra byrði veitunnar. Í því felst að athuga þarf hvort veitan, eins og hún birtist notendum, sé hönnuð á þann veg að notendur séu hvattir til að hlaða upp eða deila og nota hljóð- eða myndefni. Sé veita t.d. sérstaklega sett upp til að markaðssetja vörur eða þjónustu (aðra en fjölmiðlaþjónustu) leiða líkur að því að miðlun hljóð- og myndefnis sé það lítilvægur hluti þjónustunnar að hún falli utan skilgreiningarinnar. Í þriðja lagi þarf að skera úr um hvort til staðar sé sérstök virkni til að fanga athygli notenda. Ef þjónustan er með sérstaka virkni sem á að beina athygli notenda að myndböndum gefur það til kynna að þáttur myndbandanna sé ekki minni háttar hluti þjónustunnar. Skiptir í þeim efnun máli hvort virkni líkt og sjálfspilun (e. auto-play) sé til staðar. Einnig hvort stungið sé upp á myndböndum eða þau sýnd á forsíðu þjónustunnar eða í tímalínu hennar án sérstakrar beiðni notandans. Má því leiða líkur að því að efnið sé mikilvægur hluti umsvifa þjónustunnar. Í fjórða lagi þarf að fara fram mat á því hvernig þjónustan er markaðssett. Ef þjónustan er markaðssett eða henni lýst sem mynddeiliveitu rennir það stoðum undir þá niðurstöðu að hún teljist vera slík.

Í öðrum þætti matsins þarf að fara fram mat á magni og eigindlegu (e. qualitative) mikilvægi myndefnis þjónustunnar. Það mat er svo aftur þriðþætt. Í fyrsta lagi þarf að meta magn myndefnis á veitunni. Sé þar að finna umtalsvert magn hljóð- og myndefnis gefur það vísendingar um mikilvægi þess fyrir þjónustuna. Mikilvægt er að athugun á þessu byggist á áreiðanlegum gögnum. Í öðru lagi þarf að meta mikilvægi myndefnisins miðað við annað efni á veitunni. Noti notendur myndbönd sem aðgengileg eru á þjónustunni í miklum mæli leiða líkur að því að hljóð- og myndefnið hafi sérstakt virði fyrir þjónustuna. Í þriðja lagi þarf að meta umfang (og markhóp) myndefnisins. Nefnt er að vinsæl myndbönd, þótt fá séu, geti náð til fjölmenns notendahóps með deilingum og uppástungum. Þá sé velgengni myndbanda meðal notenda líkleg til að hafa jákvæð áhrif á virkni þjónustunnar.

Í þriðja þætti matsins fer fram mat á fjárvæðingu (e. monetization) eða sölutekjum af myndefninu. Þarf þar í fyrsta lagi að athuga tekjur af auglýsingum í og í kringum myndefni. Á það bæði við um auglýsingar þjónustunnar sjálfar sem og auglýsingapláss fyrir auglýsendur. Í öðru lagi þarf að athuga hvort aðgengi að myndefninu sé stýrt með greiðslu. Það að krafist sé greiðslu fyrir aðgang að efni þjónustunnar, hvort sem um er að ræða áskrift eða greiðslu fyrir hvert áhorf, bendir til þess að þjónustan afli tekna af slíku efni. Skiptir þá ekki máli hvort greiðslukerfið sé í höndum þjónustunnar eða þeirra sem hlaða upp efninu. Í þriðja lagi þarf að athuga hvort kostunarsamband sé á milli vörumerkja og þeirra sem hlaða upp efninu. Slíkir samstarfssamningar eru orðnir algeng leið til að afla tekna af hljóð- og myndefni. Þótt samningarnir séu ekki við mynddeiliveituna/-þjónustuna sem slíka hagnast hún óbeint á því þar sem hún hagnast á vinsældum þeirra sem hlaða upp efninu og því áhorfi sem þeir laða að. Í fjórða lagi þarf að athuga hvort veitan fylgist með notkun notenda. Fylgist veitan með notkun notenda á því hljóð- og myndefni sem hún býður upp á, vegna viðskiptalegra hagsmuna eins og t.d. beinnar markaðssetningar, er slíkt talið til óbeinnar fjárvæðingar.

Í fjórða þætti matsins felst athugun á því hvort til staðar séu verkfæri sem auki sýnileika eða hylli myndefnis veitunnar. Í því felst í fyrsta lagi athugun á því hvort til staðar séu leitarvélar og síun niðurstaðna, þá sérstaklega fyrir myndbönd. Það er sterk vísbending um mikilvægi myndbanda, bæði fyrir notendur sem og þjónustuna sjálfa, ef möguleiki er að leita aðeins að myndböndum, hvort sem leitin fer fram með sérstakri leitarvél eða síun á niðurstöðum. Einnig þarf að taka tillit til þess hvort hljóð- og myndefninu sé komið á framfæri, t.d. með forgangsröðun á niðurstöðum eða með því að ota myndefninu að notendum með virkum hætti. Í öðru lagi þarf að athuga hvort til staðar séu aðgerðir í og í kringum myndbönd sem hönnuð eru til að laða að notendur og hvetja þá til virkrar notkunar. Hér er um að ræða fyrirbæri líkt og slæðu (e. filter), rauntíma spjall (e. live chat) og áhorfsveislur (e. watch parties). Bendir það til ásetnings þjónustunnar um að fanga athygli notenda sinna. Hér er einnig um að ræða alla þróun eða fjárfestingu af hálfu þjónustunnar í nýsköpun og þróun á frumlegum leiðum til deilingar og notkunar/áhorfs á hljóð- og myndefni og aukinnar gagnvirkni. Í þriðja lagi felst matið í að athuga hvort til staðar séu tæki eða kerfi sem geri notendum kleift að velja hvers konar myndefni þeir vilji að þeim sé boðið. Hér er vísað til þess þegar notendur geta látið í ljós hvaða efni þeir hafa áhuga á í þeim tilgangi að þeim birtist einungis efni sem tengist áhugasviði þeirra eða þegar notendur geta tiltekið sérstaklega hvers konar efni þeir hafa ekki áhuga á að sjá. Í fjórða lagi þarf að kanna hvort til staðar séu tæki eða kerfi fyrir þá sem hlaða upp efni til að fylgjast með gengi efnisins og stjórna því. Mynddeiliveitan getur aukið aðdráttarafl sitt með því að gefa notendum sínum tæki og tól til að fylgjast með og hafa áhrif á gengi þess efnis sem þeir hafa hlaðið upp. Þannig gefur þjónustan þeim sem hlaða upp efni tækifæri til að átta sig betur á áhugasviði annarra notenda. Séu slík tól til staðar gefur það vísbendingar um viðskiptalega þýðingu hljóð- og myndefnisins. Að lokum ber að nefna að ekki þarf að uppfylla öll þau skilyrði sem talin hafa verið upp til þess að skilyrðið um *grundvallarvirkni* sé uppfyllt.

Leiki vafi á því hvort um mynddeiliþjónustu sé að ræða verður að fara fram heildstætt mat á fyrrnefndum atriðum og meta hvert tilvik fyrir sig. Þá verður að horfa á þjónustuna út frá sjónarhorni og hagsmunum notandans, þ.e. hvort ætla megi að notandinn telji að um mynddeiliþjónustu sé að ræða eða ekki. Tekið er sérstaklega fram í 4. lið aðfaraorða tilskipunarinnar að samfélagsmiðlar verði að falla innan gildissviðs tilskipunarinnar þar sem þeir keppa um sömu áhorfendur og sölutekjur og fjölmiðlaveitur. Þá hafi samfélagsmiðlar talsverð áhrif og er notendum kleift að hafa áhrif á og móta skoðanir annarra notenda. Vert er þó að taka fram að ekki er verið að setja reglur um samfélagsmiðla sem slíka heldur einungis kveðið á um að

tiltekin þjónusta þeirra falli innan gildissviðs ákvæðisins ef það telst vera mikilvægur hluti þjónustunnar að miðla myndefni, sbr. 5. lið aðfaraorða tilskipunarinnar. Einnig kemur fram í fyrrnefndum leiðbeiningum að ekki skuli túlka hugtakið *grundvallarvirkni* þröngt heldur eigi túlkun þess að vera rúm og ná utan um síbreytileika og kraft netumhverfisins.

Hugtakið *notendaframleitt efni* er einnig nýtt og er skilgreint sem safn hljóðskráa og/eða hreyfimynda, óháð lengd, sem búið er til af notanda og hlaðið upp á mynddeiliveitu af honum eða öðrum notanda. Ákvæðið er hluti af því markmiði tilskipunarinnar að nálgast þær tækni-framfarir sem orðið hafa á undanförunum árum. Þá er notendaframleitt efni stór hluti efnis mynddeiliveitna. Vinsældir notendaframleidds efnis hafa, líkt og kemur fram í 1. lið aðfara-orðanna, aukist undanfarin ár og vægi þess á markaðinum hefur einnig aukist mikið.

Að lokum er hugtakið *ritstjórnarákvörðun* nýtt og er það skilgreint sem ákvörðun sem tekin er reglulega í þeim tilgangi að beita ritstjórnarábyrgð í tengslum við daglegan rekstur fjölmiðilsins. Hugtakið er í nánnum tengslum við ákvæði 4. gr. gildandi laga um lögsögu yfir fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni, sbr. t.d. a-lið 1. mgr. 4. gr. er mælir fyrir um að slíkur aðili hafi staðfestu hér á landi: „þegar hann hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi og ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn eru teknar hér á landi“. Á skilgreiningin á ritstjórnarákvörðun að skýra þann hluta ákvæðisins sem áður var talinn óskýr. Þá verður orðalagi í a–d-lið 1. mgr. 4. gr. breytt úr „ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn“ í „ritstjórnarákvörðun“, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Mun þá ákvæðið og skilgreiningin haldast í hendur og auðvelda lestur og skilning á ákvæðinu.

Um 3. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á gildissviðsákvæði laganna. Eitt af markmiðum breytingartilskipunar (ESB) 2018/1808 er að víkka út gildissvið hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og er hér stefnt að sambærilegri útvíkkun á gildissviði laganna. Þá kalla önnur ákvæði frumvarpsins einnig á breytingar á 3. gr. til samræmis. Af þeim sökum er orðunum „óháð þeirri dreifileið sem valin hefur verið“ bætt við 2. másl. greinarinnar og máslíðnum skipt upp í tvo máslíði til aukins skýrleika.

Helst breytingin í hendur við þá breytingu sem verður á skilgreiningunni á fjölmiðlaþjónustu. Líkt og kom fram í skýringu með þeirri breytingu geta þeir talist veita fjölmiðlaþjónustu sem senda út á tiltekinni rás á mynddeiliveitu, eins og t.d. YouTube. Þannig miðlun telst til fjölmiðlaþjónustu sem fellur þar af leiðandi undir fjölmiðlalög, jafnvel þótt dreifingarmiðillinn (t.d. YouTube, Facebook eða Instagram) falli ekki undir íslenska fjölmiðlalöggjöf þar sem hann er með staðfestu á Írlandi og er þar af leiðandi ekki í íslensku lögsögu. Er því hér vísað til fyrrgreindrar umfjöllunar um hugtakið *fjölmiðlaþjónustu* í skýringum við 2. gr. Af fyrrgreindu má ráða að nauðsynlegt sé að gildissviðsákvæðið endurspegli umræddar breytingar.

Um 4. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á lögsöguákvæði laganna.

Í a-lið hefur orðalag verið samræmt orðalagi breytingartilskipunarinnar á þá vegu að hugtakið *ritstjórnarákvörðun* komi inn í a–d-liði ákvæðisins en það hugtak var áður orðað með öðrum hætti og ekki skilgreint sérstaklega hvað í því fælist. Núna hefur hins vegar verið skilgreint hvað teljist vera ritstjórnarákvörðun og því við hæfi að hugtakinu sé komið fyrir á viðeigandi stað.

Þá er í b-lið mælt fyrir um að starfslíð við dagskrártengda fjölmiðlaþjónustu starfi á viðkomandi stað. Hugtakið *dagskrártengd* er nýtt í tilskipuninni og því nauðsynlegt að

lagaákvæðið endurspeglar þá breytingu. Gildissvið ákvæðisins hefur því verið þengt með þeim hætti að gert er skilyrði um að verulegur hluti starfslíðs starfi við „dagskrártengda“ fjölmiðlaþjónustu hér á landi, eða í öðru EES-ríki, við ákvörðun staðfestu, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Með þessu er komið í veg fyrir að t.d. starfsfólk auglýsingadeilda eða annað starfsfólk sem ekki starfar við dagskrártengda fjölmiðlaþjónustu geti talist „verulegur hluti starfslíðs“ við ákvörðun staðfestu fjölmiðlaveitna.

Samkvæmt c-lið verður 3. mgr. að 4. mgr. eftir gildistöku frumvarpsins. Ný málsgrein bætist við sem 3. mgr. þar sem kveðið er á um að fjölmiðlaveita skuli upplýsa fjölmiðlanefnd um allar breytingar sem geta haft áhrif á ákvörðun um lögsögu samkvæmt þessari grein. Er málsgreinin í nánnum tengslum við nýjan f-lið 2. mgr. 10. gr. laganna, sbr. 9. gr. frumvarpsins, en til þess að fjölmiðlanefnd geti haldið utan um uppfærðan lista fjölmiðlaveitna innan íslenskrar lögsögu verða fjölmiðlaveitur eðli málsins samkvæmt að halda fjölmiðlanefnd upplýstri um atriði er geta haft áhrif á lögsögu þeirra.

Í d-lið er lagt til að bæta nýrri málsgrein við ákvæðið sem fjallar um hvað skuli gera í þeim aðstæðum þegar ágreiningur kemur upp við annað EES-ríki um lögsögu fjölmiðlaveitu. Í þeim tilvikum skal fjölmiðlanefnd vísa ágreiningnum til Eftirlitsstofnunar EFTA án tafar. Ef hitt ríkið er ekki innan EFTA ber fjölmiðlanefnd einnig að tilkynna framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um ágreininginn. Í þeim tilvikum ber Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að vinna að því markmiði að komast að sameiginlegri niðurstöðu.

Um 5. gr.

Í greininni eru nýmæli um lögsögu yfir mynddeiliveitum. Telja verður að ákvæðið sé svo frábrugðið 4. gr. laganna að betur fari á að finna því stað sem sérstakri grein en þó í nánnum tengslum við 4. gr. Af þeim sökum er gert ráð fyrir að ákvæðið verði 4. gr. a.

Til skýringar á hugtökum er koma fram í ákvæðinu þá telst *móðurfélag* vera félag sem ræður yfir einu eða fleiri dótturfélögum í skilningi laganna. *Dótturfélag* telst vera félag sem heyrir undir stjórn móðurfélags, þ.m.t. önnur dótturfélög móðurfélagsins. *Samsteypa* er þá móðurfélag, öll dótturfélög þess og öll félög sem hafa efnahags- og lagalega tengingu við þau. Áréttað er í 44. lið aðfaraorðanna að tryggja þurfi að ekki sé mögulegt fyrir dótturfélag að undanskilja sig frá gildissviði tilskipunarinnar með því að búa til samsteypu sem samanstendur af margþættum lögum af öðrum dótturfyrirtækjum sem staðsett eru innan eða utan EES. Af þeim sökum er ákvæðið markmiðsákvæði, þ.e. hluti af því markmiði tilskipunarinnar að koma í veg fyrir að fjölmiðlaveitur og mynddeiliveitur staðsetji sig í tilteknu ríki til að komast hjá strangari reglum annars ríkis.

Í ákvæðinu er einnig málsgrein samhljóða þeirri sem bætt er við 4. gr. laganna og fjallar um að ágreiningi skuli vísað án tafar til Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Vísast til skýringa við þá grein.

Um 6. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 5. gr. laganna.

Í a-lið er gerð breyting á a-lið 1. mgr. 5. gr. laganna þar sem fyrst er hugtakinu *útsending* skipt út fyrir *fjölmiðlaþjónusta* en markmiðið með því er að færa orðalagið til betri vegar og er það í takt við þá þróun sem orðið hefur á tækni til miðlunar. Þá er orðalaginu „stofnar heilsu almennings í hættu“ bætt við. Kemur breytingin til vegna orðalagsbreytingar tilskipunarinnar þar sem slíku orðalagi var bætt við, sbr. 4. lið 1. gr. tilskipunarinnar (e. grave risk to public health). Talið er að íslenska þýðingin uppfylli þau markmið sem ákvæði tilskipunarinnar er ætlað að ná. Í því sambandi er heilsa almennings (lýðheilsa) skilgreind sem almennt heilsufar

í samfélagi, líkamlegt og andlegt. Á vef Stjórnarráðsins er fjallað um aðgerðir hins opinbera í lýðheilsumálum og eru þar nefndar tilteknar aðgerðir í eftirfarandi flokkum: áfengis- og vímuvarnir, bann við tilteknum frammistöðubætandi efnum og lyfjum, geislavarnir, heilsuefning, rafrettur og áfyllingar, slysavarnir, sóttvarnir, tannvernd og að lokum tóbaksvarnir. Af framangreindu má ráða hvað felst í að stofna heilsu almennings í hættu í skilningi ákvæðisins en ekki er um tæmandi talningu að ræða og gæti t.d. hvatning til árása á innviði eða eiturefnaárásir einnig fallið hér undir. Verkferlar og skilyrði fyrir tímabundinni stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-rikkjum skulu vera þau sömu í tilvikum línulegrar og ólínulegrar dagskrár, sbr. 9. lið aðfaraorðanna.

Í b-lið er lagt til að ákvæði d-liðar 1. mgr. 5. gr. laganna verði uppfært með tilliti til breytinga á þeim fresti sem mælt er fyrir um í tilskipuninni. Fresturinn er tvöfaldaður frá gildandi ákvæði, þ.e. fer úr því að vera 15 dagar í einn mánuð.

Í c-lið er nýrri málsgrein bætt við sem mælir fyrir um að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli þessarar greinar skuli gerðar án tillits til þeirra viðurlaga sem lögsögurikið hefur beitt. Nánar tiltekið mælir ákvæðið fyrir um að fjölmiðlanefnd þurfi ekki að taka mið af þeim viðurlögum sem lögsögurikið hefur þegar beitt gagnvart fjölmiðlinum. Mat og ákvörðun fjölmiðlanefndar á þeim viðurlögum sem talin eru við hæfi á að vera sjálfstætt og óháð málum sem tengjast fjölmiðlinum í lögsöguríki hans, þ.e. líta skal svo á að um tvö aðskilin mál sé að ræða.

Um 7. gr.

Í greininni eru innleidd nýmæli tilskipunarinnar sem kveða á um stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis tímabundið á grundvelli almannaöryggis, þ.m.t. þjóðaröryggis og varna. Í staflíðunum eru nánari fyrirmæli um þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar. Ákvæðið er nátengt gildandi ákvæði 5. gr. laganna. Af þeim sökum þykir heppilegast að ákvæðið sé innleitt sem 5. gr. a. Þá er 3. mgr. ákvæðisins samhljóða ákvæði 4. mgr. 5. gr. laganna að undanskilinni tilvísun til viðeigandi staflíða.

Um 8. gr.

Í greininni eru breytingar á 6. gr. laganna þar sem 2. mgr. verður 3. mgr. og 3. mgr. verður 4. mgr.

Ný 2. mgr. bætist við sem kveður á um upplýsingaskyldu fjölmiðlanefndar í þeim aðstæðum sem 1. mgr. mælir fyrir um. Það er þegar fjölmiðlaeftirlit eða þar til bært stjórnvald í öðru EES-ríki telur að fjölmiðlaveita sem heyrir undir íslenska lögsögu en dreifir efni sem er að mestu eða öllu leyti ætlað til móttöku í því ríki hafi brotið gegn ákvæðum laga ríkisins þá getur fyrrgreint stjórnvald farið fram á við fjölmiðlanefnd að hún beini því til viðkomandi fjölmiðlaveitu að fara að þeim ákvæðum sem um ræðir. Þá eru nánari fyrirmæli um að fjölmiðlanefnd skuli halda ríkinu reglulega upplýstu og upplýsa um niðurstöðu málsins innan tveggja mánaða.

Við gildandi 2. mgr. 6. gr. laganna er bætt orðunum „og hefur gögn sem styðja“. Er breytingin rakin til þess markmiðs að reyna að koma í veg fyrir að fjölmiðill staðsetji sig í því aðildarríki sem gerir vægustu kröfurnar gagnert til að komast hjá strangari reglum annarra aðildarríkja. Hér gætu aðstæður verið þær að sjónvarpsstöð sé staðsett innan lögsögu annars aðildarríkis sem er með tiltölulega vægar kröfur er varða t.d. áfengisauglýsingar. Áhorfendahópur stöðvarinnar er að mestu leyti á Íslandi og reglulega birtast íslenskar fréttir og/eða erlent efni með íslenskum texta. Aðalstuðningsaðili fjölmiðilsins er t.d. ákveðinn íslenskur þjórframleiðandi og birtast reglulega auglýsingar frá honum á miðlinum enda slíkt heimilt í fyrrnefndu

lögsöguríki. Í tilviki sem þessu gæti fjölmiðlanefnd krafist þess að fjölmiðillinn skrásetti sig á Íslandi ef nefndin hefði gögn sem styddu að fjölmiðillinn væri staðsettur í umræddu aðildarríki gagnert til þess að komast undan íslenski lögsögu. Á þetta við án tillits til þess hvort sýnt hafi verið fram á raunverulegan ásetning fjölmiðilsins að sniðganga íslensk lög. Breytingunni er ætlað að fella út þá kröfu að sanna þurfi ásetning fjölmiðils í tilviki sem þessu. Þess í stað verði nægilegt að leggja fram gögn sem sýna fram á að fjölmiðillinn ætti raunverulega að vera staðsettur innan lögsögu annars ríkis, í þessu tilfalli Íslands. Enn fremur kemur fram í 11. lið aðfaraorða tilskipunarinnar að þau sönnunargögn sem aðildarríki leggja fram skuli vera trúverðug og skilmerkilega rökstudd. Þá skulu þau innihalda staðreyndir sem réttlæti beitingu undanþáguákvæðisins.

Um 9. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 1. mgr. 7. gr. laganna. Breytingin kemur til vegna breytingar á ákvæði 1. mgr. 30. gr. tilskipunarinnar sem mælir fyrir um að eftirlitsstofnanir skuli vera lagalega aðskildar og sjálfstæðar frá öðrum stjórnarstofnunum. Þá hefur orðalaginu „heyrir undir ráðherra“ verið breytt til samræmis. Það orðalag samrýmist heldur ekki skilgreiningunni á sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd. Í skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda sem unnin var af nefnd um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnarsýslu og gefin út af forsætisráðuneytinu segir á bls. 86: „Í framkvæmd hefur þó löggjafanum verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stofnun eða stjórnarsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi undir hann heyra.“

Af framangreindu má álykta að stjórnarsýslunefnd getur ekki bæði verið sjálfstæð og heyrir undir ráðherra á sama tíma. Tillaga er gerð um að ákvæði greinarinnar sé í samræmi við 1. mgr. 5. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Ráðherra fer þó eftir sem áður með almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum fjölmiðlanefndar. Hér er því ekki um að ræða breytingu frá fyrri framkvæmd heldur er breytingunum ætlað að skýra og undirstrika sjálfstæði fjölmiðlanefndar í samræmi við auknar áherslur á sjálfstæði eftirlitsstofnana í tilskipuninni. Athugasemdir við upphaflega ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, eru því enn í fullu gildi. Hér er aðeins um orðalagsbreytingu að ræða sem kveður skýrar á um sjálfstæði nefndarinnar í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, ákvæði tilskipunarinnar og 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að notað verði hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi í stað fjölmiðlalæsis og vísast um það til skýringa við 1. gr. frumvarpsins. Mælt er fyrir um breytingar á 10. gr. laganna sem fjallar um starfssvið fjölmiðlanefndar. Umfangsmest er breytingin á 2. mgr. ákvæðisins en sex stafliðir, f–k-liður, bætast við málsgreinina.

Fyrsti stafliðurinn sem bætist við, f-liður, mælir fyrir um að fjölmiðlanefnd skuli halda skrá yfir fjölmiðlaveitur innan lögsögunnar og tiltaka eigi á hvaða skilyrðum lögsagan byggist samkvæmt ákvæði 4. gr. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar er ítrekað mikilvægi þess fyrir innleiðingu tilskipunarinnar að aðildarríki komi á, viðhaldi og miðli uppfærðri skrá yfir fjölmiðlaveitur innan lögsögu sinnar.

Þá er í öðrum stafliðnum, g-lið, mælt fyrir um að fjölmiðlanefnd skuli fylgjast með og senda árlega skýrslu til Eftirlitsstofnunar EFTA um framkvæmd 33. gr. a. Fyrsta skýrsla skal

samkvæmt tilskipuninni send fyrir 19. desember 2022 og hvert ár þar á eftir. Hér er um umfangsmikla skýrslu að ræða. Þar af leiðandi er mælt til þess að fjölmiðlaveitur miðli upplýsingum um hlutfall evrópskra verka til fjölmiðlanefndar í ársskýrslum sínum, til einföldunar fyrir báða aðila.

Þriðji staflíðurinn, h-liður, er í nánum tengslum við f-lið að því undanskildu að h-liður tekur til mynddeiliveitna en ekki fjölmiðlaveitna, þ.e. að fjölmiðlanefnd skuli halda skrá yfir mynddeiliveitur innan lögsögu íslenska ríkisins og á hvaða grundvelli lögsagan byggist. Vísast því til skýringa við fyrsta staflíðinn í þessu efni.

Fjórði staflíðurinn, i-liður, mælir fyrir um skyldu fjölmiðlanefndar til að gera áætlun og ráðstafanir á grundvelli hennar til að efla og þroska upplýsinga- og miðlalæsi almennings og senda skýrslu þar um, þriðja hvert ár, til Eftirlitsstofnunar EFTA. Áherslur undanfarinna ára hafa beinst að því að efla fjölmiðlalæsi barna og unglunga t.d. með SAFT-verkefninu (samfélag, fjölskylda og tækni). Hins vegar verður nú að gæta þess að efla fjölmiðlalæsi allra aldurshópa, ekki síst þeirra sem eldri eru. Lagt er til að notað verði hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi í stað fjölmiðlalæsis en hugtakið upplýsinga- og miðlalæsi hefur verið notað af sérfræðingum hér á landi á undanförmum árum, sbr. skýringar við 1. gr. frumvarpsins.

Í 59. lið aðfaraorða tilskipunarinnar er nánar tilgreint hvað felist í upplýsinga- og miðlalæsi. Er þar átt við hæfileika, þekkingu og skilning sem gerir einstaklingum kleift að nota miðla á áhrifaríkan og öruggan hátt. Enn fremur að efla gagnrýna hugsun einstaklinga sem er lykilatriði í að mynda sér skoðun og greina margslungna umfjöllun og þekkja muninn á skoðunum og staðreyndum. Upplýsinga- og miðlalæsi verður æ mikilvægara tæki í baráttunni gegn svokölluðum falsfréttum. Falsfréttir geta verið af ýmsum toga en vel unnar falsfréttir geta verið til þess fallnar að blekkja almenning, sem ekki getur greint að um falsfrétt sé að ræða, til að taka ákvarðanir og mynda sér skoðanir á grundvelli rangra upplýsinga. Á ráðstefnu Þjóðaröryggisráðs Íslands, *Samtal um þjóðaröryggi: Tækni og grunnildi*, sem haldin var 25. september 2019 í Norræna húsinu kom meðal annars fram að kennsla í upplýsinga- og miðlalæsi væri ein mikilvægasta aðferðin til að efla vitund fólks um þær hættur sem lýðræðissamfélög standa frammi fyrir og tengjast þannig aðgerðum til að efla þjóðaöryggi. Með falsfréttum er, líkt og komið hefur fram, hægt að hafa áhrif á skoðanir einstaklinga með því að birta þeim rangar og villandi fréttir, sem getur svo í framhaldinu verið grundvöllur þess að þeir taki mikilvægar ákvarðanir á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga. Gerist slíkt í tengslum við kosningar hafa falsfréttirnar náð að hafa áhrif á lýðræðið og þ.m.t. ógnað þjóðaröryggi. Nýlegt dæmi er hið svokallaða Cambridge Analytica-mál þar sem samnefnt greiningarfyrirtæki misnotaði persónuupplýsingar einstaklinga á grundvelli Facebook-persónuleikaprófs með því markmiði að hafa áhrif á niðurstöður forsetakosninga í Bandaríkjunum 2016. Af fyrrgreindu dæmi er ljóst að sérstaklega mikilvægt er að efla miðlalæsi þeirra sem náð hafa kosningaaldri.

Þá þarf einnig að sporna við upplýsingafölsun og kenna almenningi að þekkja slíkt. Upplýsingafölsun hefur verið skilgreind sem sannarlega rangar eða villandi upplýsingar sem eru búnar til, miðlað og dreift í viðskiptalegum tilgangi eða með því markmiði að blekkja almenning vegna málefna sem varða almannaheill. Slík upplýsingafölsun getur ógnað lýðræði sem og heilsu almennings, umhverfinu og öryggi. Þeir sem standa að baki upplýsingafölsun geta verið innlendir sem erlendir aðilar og jafnvel einnig önnur ríki. Ein tegund upplýsingafölsunar, svokölluð djúpfölsun, hefur verið töluvert til umfjöllunar. Djúpfölsun er þegar andlitt t.d. frægs einstaklings eða stjórnmalamanns er sett í stað andlits annars einstaklings í hljóð- og myndefni. Þannig getur fólk tekið upp myndband af sjálfu sér og látið líta út eins og myndefnið sýni einhverja aðra, t.d. þekktu einstaklinga í áhrifastöðum í samfélaginu. Tæknin

í þessum efnum er orðin það þróuð að erfitt getur verið fyrir hinn almenna borgara að greina að um djúpfölsun sé að ræða.

Upplýsinga- og miðlalæsi snýst ekki aðeins um falsfréttir heldur verður einnig að efla og þjálfa gagnrýna hugsun hjá einstaklingum og fá þá til að taka afstöðu til ritstjórnar- og dagskrárstefnu og efnis fjölmiðla með tilliti til þess hvort stefna eða hagsmunir eigenda eða auglýsenda fjölmiðils hafi áhrif á umfjöllun, þ.e. að í einum miðli sé fjallað jákvætt um tiltekið mál en í öðrum miðli sé umfjöllunin neikvæð. Þannig gætu fjölmiðlar dregið upp mynd af málum sem væri hliðholl eigendum þeirra eða þeim sem auglýsa í fjölmiðlinum þó svo að það væri vissulega ekki í samræmi við vinnubrögð vandaðrar blaðamennsku.

Evrópusambandið hefur bent á að upplýsinga- og miðlalæsi hafi aldrei verið eins mikilvægt og í samfélagi nútímans. Þá verði einnig að huga að því að upplýsinga- og miðlalæsi taki til fjölbreyttra miðla (prent- og vefmiðla, hljóð- og myndmiðla) óháð dreifileið þeirra (hefðbundinnar eða í gegnum net- og samfélagsmiðla).

Fjölmiðlanefndar bíður umfangsmikið og mikilvægt hlutverk við að efla og þroska upplýsinga- og miðlalæsi almennings og kenna einstaklingum þá færni sem nauðsynleg er til að bera kennsl á falsfréttir. Ávinningur af góðu upplýsinga- og miðlalæsi almennings er sá að almenningur verður betur í stakk búinn til að taka ígrundaðar ákvarðanir í mikilvægum málum og samþykkir ekki allt sem fyrir hann er borið sem staðreynd. Öflugra miðlalæsi almennings dregur úr áhrifamætti falsfrétta sem leitt getur til þess að færri sjái sér hag í gerð þeirra og miðlun.

Þá ber einnig að hafa í huga að sum stjórnvöld, t.d. bresk stjórnvöld, hafa ályktað að hugtakið *falsfréttir* hafi verið gjaldfellt í almannaumræðu þar sem t.d. stjórnálmenn hafa notað það um allar fréttir sem ekki eru þeim í hag og því eigi hugtökin *upplýsingaóreiða* (e. disinformation) eða *villandi upplýsingar* (e. misinformation) betur við.

Í fimmta staflið, j-lið, er mælt fyrir um skyldu fjölmiðlanefndar til að koma á fót nauðsynlegu verklagi til að meta hvort ráðstafanir þær sem mynddeiliveita hefur gert á grundvelli 36. gr. d séu viðeigandi. Verklagið sem hér um ræðir getur t.d. verið að krefjast þess að mynddeiliveitur sendi fjölmiðlanefnd skýrslu um þær ráðstafanir sem þær hafa gert á grundvelli 36. gr. d. Þá getur umrætt verklag einnig snúið að því að fjölmiðlanefnd taki stikkprufur á þeim ráðstöfunum sem mynddeiliveita hefur gert og krefjist úrbóta þegar ráðstöfunum er ábótavant. Margar leiðir eru færar í þessum efnum og er það hlutverk fjölmiðlanefndar að meta hvaða verklag eigi best við, ef til vill í samráði við þær mynddeiliveitur sem staðsettar eru hér á landi.

Sjötti stafliðurinn, k-liður, fjallar um þá skyldu fjölmiðlanefndar að senda skýrslu til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um innleiðingu á ákvæði 30. gr. á þriggja ára fresti. Dagsetning fyrstu skýrslugjafar samkvæmt tilskipuninni er 19. desember 2022 en þar sem sú dagsetning var liðin við meðferð frumvarpsins kemur hún ekki fram í lagatextanum. Það er þó sú dagsetning sem skal miða við þegar metið er „á þriggja ára fresti“. Ákvæðið skýrir sig að mestu leyti sjálfst en á grundvelli þeirra skýrslna og áætlana er fjölmiðlanefnd fær frá fjölmiðlaveitum skal hún taka saman á þriggja ára fresti þær upplýsingar er koma þar fram og miðla til ESA. Líkt og kemur fram í 22. og 23. lið aðfaraorða tilskipunarinnar er markmið 30. gr. að gera efni fjölmiðlaveitna aðgengilegra sjón- og heyrnarskertum með stigvaxandi hætti. Því er ekki nægilegt að viðhalda þeim árangri sem hefur náðst heldur verður sífellt að leita leiða til að gera þjónustuna betri og aðgengilegri með áætlunum og eftirfylgni með þeim. Á tilkynningarskyldan að stuðla að því að viðeigandi árangur náist í þessum efnum sem og að gera það að verkum að betri yfirsýn fáist yfir það hvort raunverulegur árangur hafi orðið og hve mikill hann er.

Þá bætast þrjár nýjar málsgreinar við ákvæðið. Sú fyrsta mælir fyrir um að fjölmiðlanefnd skuli halda skrár skv. f- og h-lið 2. mgr. og breytingar er á þeim verða til Eftirlitsstofnunar EFTA. Önnur málsgreinin mælir fyrir um þátttöku fjölmiðlanefndar í öllu starfi samráðshóps fulltrúa evrópskra fjölmiðlaeftirlitsstofnana (ERGA) en fulltrúar EES-ríkjanna Íslands, Noregs og Lichtenstein taka þátt í öllu starfi ERGA, í þeim málum sem það á við, að undanskildum réttinum til að greiða atkvæði. Samráðshópurinn ERGA var formlega stofnaður með ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins árið 2014 í þeim tilgangi að auka samvinnu milli eftirlitsstofnana á Evrópska efnahagssvæðinu en hlutverk hópsins er nú fyrst lög bundið með tilskipuninni. Hlutverk ERGA er meðal annars að veita framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ráðgefandi álit á sviði fjölmiðlamála og tryggja samræmt eftirlit með reglum um hljóð- og myndmiðla. Þá eru verkefni ERGA einnig fólgin í því að miðla af reynslu um bestu framkvæmd á sviði eftirlits og stjórnsýslu, þar á meðal um aðgengismál, og upplýsinga- og miðlalæsi og efla samvinnu og samstarf milli eftirlitsstofnana á Evrópska efnahagssvæðinu.

Þegar ERGA gefur framkvæmdastjórninni ráðgefandi álit er afstaða EFTA-þjóðanna skráð sérstaklega. Á það einnig við í öðrum málum innan ERGA. Í aðfaraorðum tilskipunarinnar er vakin athygli á jákvæðu framlagi ERGA til samræmdrar framkvæmdar eftirlits á Evrópska efnahagssvæðinu auk þess sem fram kemur að hópurinn hafi veitt framkvæmdastjórninni ráðgjöf um mál er tengjast innleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunar Evrópusambandsins. Af þeim sökum þykir mikilvægt að hlutverk ERGA verði lög bundið og er það gert með tilskipuninni. Frá árinu 2014 hafa verið haldnir tveir fundir á hverju ári á vegum ERGA og sitja þar fulltrúar á vegum fjölmiðlanefndar. Þá eru einnig starfandi nokkrir vinnuhópar á tilteknum sviðum sem funda nokkrum sinnum á ári.

Síðasta málsgreinin sem bætt er við greinina mælir fyrir um skyldu fjölmiðlanefndar til að koma á og viðhalda upplýsingum á vef nefndarinnar um þær kröfur sem gerðar eru til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að fjölmiðlaefni. Einnig á að gefa sjón- og heyrnarskertum kleift að koma kvörtunum vegna brota á lögnum á framfæri í gegnum vefgátt, á einfaldan og aðgengilegan hátt, þá sérstaklega vegna h-liðar 1. mgr. 23. gr., 30. og 31. gr. Mikilvægt er að ekki þurfi sérstaklega að leita að kvörtunarformi á vef heldur sé hlekkur á það áberandi þegar vefsíða fjölmiðlanefndar er opnuð.

Um 11. gr.

Greinin skýrir sig að mestu leyti sjálf en með henni er innleiddur 26. liður 1. gr. tilskipunarinnar er mælir fyrir um nýtt ákvæði tilskipunarinnar, 30. gr. a, sem eru reglur um starfs hætti sem fylgja ber við upplýsingaskipti á milli fjölmiðlanefndar og sambærilegrar eftirlitsstofnunar annars ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu. Mælir ákvæðið fyrir um tilkynningarskyldu fjölmiðlanefndar til viðeigandi eftirlitsstofnunar þegar nefndinni berast upplýsingar um að fjölmiðill innan íslenskrar lögsögu hyggist veita þjónustu sem beinist að mestu eða öllu leyti til áhorfenda í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu.

Ákvæðið mælir einnig fyrir um tiltekinn tímafrest þegar annað ríki á Evrópska efnahagssvæðinu sendir fjölmiðlanefnd fyrirspurn. Skal nefndin þá leitast við að svara henni innan tveggja mánaða.

Þegar aðstæðum er öfugt farið, þ.e. þegar fjölmiðlanefnd sendir öðru ríki fyrirspurn vegna fjölmiðils sem starfar innan lögsögu viðkomandi ríkis en beinir þjónustu sinni að mestu eða öllu leyti til áhorfenda innan íslenskrar lögsögu mælir ákvæðið fyrir um að fjölmiðlanefnd skuli veita því ríki sem fyrirspurnin beinist að allar upplýsingar sem að gagna geta komið við að svara fyrirspurninni skilmerkilega og innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um.

Um 12. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingu á orðalagi h-liðar 1. mgr. 23. gr. laganna. Nýmæli er að hvetja fjölmiðlaveitu til að búa til áætlanir og grípa til aðgerða á grundvelli þeirra til að bæta aðgang sjón- og heyrnarkertra að myndefni sínu. Er breytingin í samræmi við þá breytingu sem lögð er til á 30. gr. laganna. Breytingu á ákvæðinu má rekja til þess markmiðs tilskipunarinnar að leitast stöðugt við að auka og tryggja aðgang sjón- og heyrnarkertra að efni fjölmiðla. Tilfnið er einnig þau tilmæli sem beint er að aðildarríkjum í 22. lið aðfaraorða tilskipunarinnar um að tryggja, án tafar, að fjölmiðlaveitur leitist við að auka aðgengi sjón- og heyrnarkertra að efni sínu með virkum hætti. Verða fjölmiðlaveitur því stöðugt að endurmeta hvort þær geti gert betur í þessum efnum, meðal annars með tilliti til tækniþróunar.

Um 13. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 27. gr. laganna er felast meðal annars í því að ákvæðinu er skipt í tvo stafliði. Er það gert til að auðvelda lestur og skilning á því. Fyrri hluti a-liðar felur í sér nýmæli þar sem mælt er fyrir um að óheimilt sé að hvetja til hryðjuverka. Í 18. lið aðfaraorða tilskipunarinnar kemur fram að í ljósi þróunar á dreifingu efnis í gegnum netið verði að vernda almenning gegn hryðjuverkaáróðri. Þá er ljóst að notendaframleitt efni, sem dreift hefur verið á mynddeilipjónustu, hefur verið notað í áróðri hryðjuverkasamtaka. Túlka ber hvatningu til hryðjuverka á þá leið að í henni felist upphafning og réttlætning á hryðjuverkum, dreifing skilaboða eða mynda, hvort sem það er á netinu eða ekki, til þess að ógna almenningi eða afla málstað þeirra sem standa að hryðjuverkum stuðnings.

Þá hefur í b-lið verið bætt við orðunum: „aldur“, „kynvitund“ og „erfðafræðileg sérkenni“. Er það í samræmi við þá útgáfu tilskipunarinnar sem aðlöguð hefur verið að EES-samningnum. Þá hefur einnig verið bætt við orðunum „fötlun“, „kyntjáníning“, „aldur“ og „stjórn mála- og lífsskoðanir“.

Athygli skal vakin á að orðin „með markvissum hætti“ hafa verið felld úr ákvæðinu. Það leiðir þó ekki til þess að fjölmiðill/fjölmiðlaveita geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla sem falla t.d. í viðtölum enda verður eftir sem áður unnt á grundvelli almennra hegningarlaga að stefna þeim sem hafa uppi hatursfull ummæli. Ábyrgð fjölmiðilsins/fjölmiðlaveitunnar virkjast t.d. ef fjölmiðillinn í endurteknum tilvikum gerir engar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að viðmælendur eða dagskrárgerðarfólk viðhafi hatursfull ummæli eða áróður. Breytingin er til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar sem gerir ekki ráð fyrir að ákvæðið eigi einungis við um ásetningsbrot af hálfu fjölmiðilsins. Efni athugasemda við 9. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 54/2013, um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, heldur gildi sínu þrátt fyrir þessa breytingu.

Um 14. gr.

Með ákvæðinu er þrem nýjum málsgreinum bætt við ákvæði 28. gr. laganna.

Fyrsta málsgreinin sem bætt er við mælir fyrir um að efni sem talið er vera skaðlegt börnum skuli auðkennt með myndtáknnum sem skýra með hvaða hætti efnið sé skaðlegt börnum. Verður því ekki nægilegt að nota litakóða á merki og aldursmerkingar líkt og gert hefur verið fram til þessa heldur verður einnig að tilgreina með viðeigandi myndtáknnum hvað í myndefninu eða framsetningu þess leiðir til þess að það teljist skaðlegt börnum. Myndtáknin ætti að birta áður en efnið er sýnt en einnig í lýsingu í dagskrá eða pöntunarlista fjölmiðlaveitu. Hér á landi hefur hollenska kerfið Kijkwijzer verið notað fyrir aldursmat og aldursmerkingar á efni. Umrætt kerfi býr einnig yfir myndtáknnum sem lýsa innihaldi og íslenskar fjölmiðlaveitur

geta notað. Eru þar meðal annars myndtákn sem vísa til þess að myndefni geti valdið ótta, innihaldi ofbeldi, kynlíf, mismunun, áfengis- eða vímuefnanotkun og ljótt orðbragð. Ákvæðið byggist á 3. mgr. 6. gr. a í tilskipuninni frá 2010.

Seinni tvær málsgreinarnar eiga sér samsvörun í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin) 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 fyrrgreindrar reglugerðar 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 reglugerðarinnar. Í tilskipun (ESB) 2018/1808 er hins vegar mælt fyrir um sérreglu á þessu sviði, sem kveður á um að óheimilt sé að vinna persónuupplýsingar barna í viðskiptalegum tilgangi, t.d. í tengslum við beina markaðssetningu, gerð persónusniðs og einstaklingsmiðaðar 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. Verða fjölmiðlaveitur sérstaklega að gæta að þessu ákvæði. Sem dæmi má nefna að ef í myndefni eftir pöntun er möguleiki á svokölluðum barnaaðgangi er óheimilt að stinga upp á eða raða tilteknu myndefni með hliðsjón af fyrra áhorfi. Í slíkum tilvikum hefur verið búið til persónusnið um barnið sem óheimilt er samkvæmt ákvæðinu.

Um 15. gr.

Með greininni eru innleiddar breytingar á ákvæði 30. gr. laganna. 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. Í 22. lið aðfaraorða tilskipunarinnar er sérstaklega tekið fram að það sé nauðsynleg krafa í ljósi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt, sbr. þingsályktun nr. 61/145, að tryggja aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni. Enn fremur er í aðfaraorðunum tekið fram að aðildarríki eigi án ótillhlýðilegrar tafar að tryggja að fjölmiðlaveitur undir lögsögu þeirra bæti aðgengi sjón- og heyrnarskertra með virkum hætti að myndefni sem þær miðla. Mæta eigi kröfum um aðgengi með framsæknu og samfelldu ferli en að teknu tilliti til þess að í einhverjum tilfellum geti verið erfiðleikum háð að mæta þeim kröfum til fulls, líkt og við beinar útsendingar. Í hvítbók sinni, *En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet*, nefna sænsk stjórnvöld að hér sé gott tækifæri til að hlúa betur að réttindum sjón- og heyrnarskertra en hins vegar megi ekki ganga svo langt að skert verði tjáningarfrelsi fjölmiðla eða settar verði svo ríkar kröfur að erfitt gæti verið fyrir nýjar fjölmiðlaveitur eða minni fjölmiðlaveitur að uppfylla skyldurnar. Eiga þau sjónarmið einnig við hér á landi.

Í athugasemdum við 30. gr. í frumvarpi til laga um fjölmiðla, (þskj. 215, 198. mál á 139. löggjafarþingi) kemur fram að í ákvæðinu sé ekki lögð ótvíræð skylda á fjölmiðlaþjónustuveitendur að þessu leyti heldur sé fremur um að ræða tilmæli til þeirra.

Sé 22. liður aðfaraorða tilskipunarinnar lesinn í samhengi við 11. lið 1. gr. tilskipunarinnar sem breytir 3. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar frá 2010 er ljóst að mun fastar er að orði kveðið en í fyrri hljóð- og myndmiðlunartilskipun. Því má ætla að framangreind athugasemd eigi ekki lengur við þar sem ekki verður lengur um tilmæli að ræða. Fjölmiðlaveitum er því, eins og

komið hefur fram, gert að endurmeta stöðugt hvort möguleiki sé á að bæta þjónustu þeirra við sjón- og heyrnarskerta, sem og gera áætlanir þar um.

Um 16. gr.

Í greininni er fjallað um breytingar á 31. gr. laganna. Er sú krafa gerð að útsendingar á tilkynningum vegna almannaöryggis skuli vera á þá vegu að sjón- og heyrnarskertir einstaklingar geti skilið þær. Í 24. lið aðfaraorða tilskipunar (ESB) 2018/1808 er þó tekið fram að í sumum tilvikum sé ekki mögulegt að veita neyðarupplýsingar með þeim hætti að þær séu aðgengilegar sjón- og heyrnarskertum og slík tilvik eigi ekki að standa í vegi fyrir neyðartilkyningu til almennings, þ.e. almannahagsmunir eiga að standa framar. Því verður að vega og meta hvert tilvik fyrir sig en þó með hliðsjón af þeirri meginreglu að tryggja aðgengi og réttindi sjón- og heyrnarkertra.

Um 17. gr.

Fjölmiðli er skylt að gera notendum sýnileg þau atriði sem talin eru upp í staflidum málsgreinarinnar. Varðandi d-lið mætti nota staðlaðan texta eins og: „[Nafn fjölmiðils] heyrir undir íslenska lögsögu. Samkvæmt lögum nr. 38/2011 er fjölmiðlanefnd eftirlitsaðili fjölmiðla innan íslenskrar lögsögu.“ Þá á notendum að vera ljóst hvert þeir geta beint ábendingum og kvörtunum telji þeir að fjölmiðillinn hafi mögulega brotið í bága við ákvæði laganna.

Um 18. gr.

Gert er ráð fyrir að fella brott 2. mgr. 33. gr. laganna enda verður ákvæði greinarinnar að miklu leyti hluti af nýju ákvæði, þ.e. 33. gr. a.

Um 19. gr.

Ákvæði nýrrar 33. gr. a mælir fyrir um eina af stærri breytingum tilskipunarinnar. Er sú krafa gerð að fjölmiðlaveitur sem bjóða upp á myndefni eftir pöntun tryggi að a.m.k. 30% af efni veitunnar sé evrópskt. Þess ber að geta að íslenskt efni fellur undir skilgreininguna á evrópsku efni og er því talið hluti af fyrrnefndum 30%.

Markmið ákvæðisins er að tryggja menningarlegan fjölbreytileika sem og dreifingu evrópskra verka til ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu. Við meðferð tilskipunarinnar spunnust miklar umræður um hvernig hlutfallið skyldi ákvarðað, þ.e. hvort miða ætti við mínútur eða titla. Í samræmi við leiðbeiningar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins skal hlutfall evrópsks efnis ákvarðað með því að telja titla, þ.e. ein þáttaröð telst vera einn titill og ein kvikmynd telst sömuleiðis vera einn titill. Því þurfa 30 titlar af hverjum 100 að vera evrópskir. Aðildarríkjum var þó heimilt að velja á milli aðferðanna tveggja. Sú leið að telja titla er talin vera betri fyrir alla aðila héraendis og var tekið undir það á samráðsfundi með fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni eftir pöntun. Ákvæði um evrópskt efni er í 9. tölul. 2. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, og í athugasemdum við það ákvæði í frumvarpi sem varð að þeim lögum er ítarleg skilgreining á því hvað teljist vera evrópsk verk í skilningi laganna.

Í leiðbeiningum frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um útreikning á 30% hlutfalli evrópskra verka er vakin athygli á að efni sem boðið er upp á í myndefni eftir pöntun sé miðlað með öðrum hætti en efni sem miðlað er í línulegri dagskrá. Í fyrra tilvikinu er ekki miðlað eftir sérstakri dagskrá í rauntíma, líkt og á við um línulega dagskrá, heldur er valið í höndum notandans og ræður hann þar af leiðandi hvenær og hversu oft hann vill horfa á tiltekið efni. Því er efnið ekki háð tímaramma í dagskrá heldur er það undir notandanum komið hvaða efni hann velur að horfa á, hvenær og hversu oft.

Einnig var áréttað í fyrrnefndum leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar að sú leið sem er farin, þ.e. að miða við og telja titla í stað mínútna, væri hlutlausari gagnvart t.d. þáttum sem eru lengri en þættir í hefðbundinni lengd. Helsta sjónarmiðið að baki því að líta á heila þáttaröð sem einn titil, en ekki hvern og einn þátt sérstaklega, er meðal annars sú að þáttaröðin er talin vera eitt heildstætt sköpunarverk. Þá er þessi leið talin líklegri til að hafa jákvæð áhrif á dreifingu evrópsks efnis yfir landamæri. Einnig ætti umrædd leið ekki að vera eins íþyngjandi fyrir fjölmiðlaveitur eins og sú leið að reikna hlutfallið eftir mínútum enda þurfi þá ekki að leggja saman mínútulengd hvers þáttar fyrir sig. Þar af leiðandi er leiðin líklegri til að auðvelda fjölmiðlaveitum útreikning á því hvort 30%-lágmarkinu sé náð. Þá er mikilvægt að áréttað hér er um að ræða lágmarkshlutfall og því ekkert því til fyrirstöðu að framboð evrópskra verka í pöntunarlista fjölmiðlaveitu fari yfir 30%-hlutfallið.

Ákvæði 18. tölul. 1. gr. breytingartilskipunarinnar, sem breytir 4. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar, leggur þá skyldu á aðildarríki að tilkynna framkvæmdastjórninni fyrir 19. desember 2022 og hvert ár þar á eftir um innleiðingu og framkvæmd á ákvæðinu og er gert ráð fyrir að sú skylda verði lögfest í g-lið 2. mgr. 10. gr., sbr. 9. gr. frumvarpsins. Er þar um að ræða umfangsmikla tilkynningarskyldu. Í ljósi eðlis myndmiðlunar eftir pöntun, þ.e. að pöntunarlisti fjölmiðlaveitna sem miðla myndefni eftir pöntun breytist reglulega, getur reynst örðugt að meta árangur af framkvæmd ákvæðisins. Því er lagt til að reikna skuli hlutfall evrópsks efnis síðustu 12 mánuði. Tilkynningarskyldan skal enn fremur vera aðeins einu sinni á ári. Lagt er til að tilkynningarskyldunni verði framfylgt í ársskýrslum fjölmiðlaveitna sem þeim er skylt að láta fjölmiðlanefnd í té skv. 23. gr. laganna. Ætlast er til að fjölmiðlaveitur leitist við að hafa hlutfallið sem næst 30% á öllum árstímum en ekki að aðeins sé t.d. 10–15% af evrópsku efni í boði á háannatíma þegar áhorf er mikið, líkt og um jól, og hlutfallið hækki síðan í t.d. 40% þegar almennt er minna um áhorf, líkt og að sumri til. Því er lagt til að fjölmiðlanefnd kanni reglulega og af handahófi hvort fjölmiðlaveitur sem bjóða upp á MEP fari að reglum um hlutfall evrópsks efnis í dagskrá sinni.

Í 35. lið aðfaraorðanna er vakin athygli á því að nauðsynlegt sé að greina hvernig framfylgja eigi tilkynningarskyldunni út frá tæknilegu sjónarhorni. Í þeim efnum eru framleiðendur evrópsks efnis hvattir til að merkja það sem evrópskt í lýsigögnum. Án sérstakrar merkingar sé aðeins mögulegt að verða við kröfunni um tilkynningarskyldu með miklum erfiðismunum. Því ætti merking í lýsigögnum bæði að gera fjölmiðlaveitum auðveldara fyrir að fylgjast með því að þær uppfylli þær skyldur sem ákvæðið felur í sér og auka fýsileika efnis sem merkt er. Er þar átt við að eftirspurn evrópskra fjölmiðlaveitna eftir skilmerkilega merktu efni ætti að verða meiri en eftir efni sem ekki er sérstaklega merkt. Þá er ekki einungis nóg að tryggja ákveðna hlutdeild evrópsks efnis heldur verður að tryggja sýnileika efnisins. Þar er tekið fram að í þessu felist að koma evrópsku efni á framfæri og kynna það. Hægt sé að tryggja sýnileika efnisins með ýmsu móti og er í þeim efnum meðal annars nefnt að hægt sé að leita eftir evrópsku efni í leitartæki síðunnar, notkun evrópskra verka í eigin dagskrárkynningum veitunnar eða að ákveðið lágmark af evrópsku efni sé notað til að auglýsa lista veitunnar af evrópsku efni, t.d. með auglýsingaborða innan veitunnar.

Mögulegt er að nota gervigreind eða algrím til flokkunar efnis á MEP-veitum. Er þá meðal annars búið til persónusnið um notanda þjónustunnar sem gerir fjölmiðlaveitunni kleift að veita honum einstaklingsmiðaða þjónustu sem miðar að því að bjóða honum efni sem hann gæti haft áhuga á út frá því efni sem hann hefur þegar valið að horfa á. Ljóst er að þetta skapar tiltekin vandamál við að tryggja sýnileika evrópsks efnis gagnvart notanda sem hefur ekki sýnt evrópsku efni áhuga. Sé tekið mið af markmiði ákvæðisins á áhugi notanda eða áhorfsvenjur ekki að koma í veg fyrir þá skyldu fjölmiðlaveitunnar að hvetja til áhorfs á evrópsku efni, eða

með öðrum orðum: fjölmiðlaveitur verða að gera evrópskt efni sýnilegt notendum þó svo að þeir hafi ekki sýnt slíku efni áhuga. Af framansögðu er ljóst að ekki er gott ef algrímið „felur“ evrópsku verkin heldur er ákjósanlegt að 30% af því efni sem birtist notendum sé evrópskt, óháð öðru efni sem algrímið telur að notandinn hafi áhuga á.

Athygli skal vakin á undanþágu frá ákvæðinu sem felst í því að fjölmiðlaveitur með lítið áhorf eða lága afkomu geta verið undanþegnar skyldunni til að tryggja 30% hlutfall evrópsks efnis á pöntunarlista sínum. Með hliðsjón af öðrum ákvæðum frumvarpsins leggur fjölmiðlanefnd mat á hvaða fjölmiðlaveitur falla undir undanþáguna. Markmið undanþáguákvæðisins er að auðvelda nýjum aðilum að koma inn á markaðinn. Í þeim efnum verður að horfa til þess hvað telst lítið áhorf eða lág afkoma. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt til að þröskuldurinn vegna undanþágu um lága afkomu verði byggður á COM Recommendation-staðlinum um örsma og lítil fyrirtæki. Þó verður að taka tillit til þess að Ísland er töluvert fámennara ríki en flest önnur ríki Evrópu og því verður að laga tölurnar að íslensku efnahagslífi. Ákjósanlegt gæti verið að miða við lága veltu frekar en fáa áhorfendur þar sem áhorf breytist með hverri nýrri veitu. Þykir sú leið líklegri til að veita ákveðinn stöðugleika við beitingu viðmiðana. Þá er lagt til að mælt verði fyrir um framkvæmd undanþágunnar í reglugerð sem ráðherra setur.

Að lokum er kveðið á um að fjölmiðlaveitur fái eins árs aðlögunartíma, þ.e. ef fjölmiðlaveita er undanþegin ákvæðinu til að byrja með en hefur síðan öðlast meira áhorf og náð því lágmarki sem ákveðið verður í reglugerð. Þegar svo háttar til hefur fjölmiðlaveitan 12 mánuði til að aðlaga þjónustu sína að nýjum skyldum samkvæmt ákvæðinu, eins og að viðað sé evrópsku efni og gera tæknilegar breytingar ef þarf. Fjölmiðlanefnd veitir fjölmiðlaveitum meðal annars ráðgjöf um þá skyldu sem ákvæðið felur í sér sé þess óskað af hálfu fjölmiðlaveitu.

Um 20. gr.

Um a-lið (36. gr. a).

Ákvæðið á rætur að rekja til 23. liðar 1. gr. tilskipunarinnar sem breytir a-lið 1. mgr. 28. gr. b tilskipunarinnar. Hér er um að ræða sérákvæði fyrir mynddeiliveitur um skyldur þeirra gagnvart notendum sínum. Líkt og kemur fram í 45. lið aðfaraorða tilskipunarinnar hefur skaðlegt efni og hatursorðræða sem fyrirfinnst á mynddeiliveitum vakið áhyggjur, sérstaklega þar sem börn og unglingar nota oft slíka þjónustu. Því er markmið ákvæðisins að vernda börn og almenning fyrir slíku efni með því að setja viðeigandi og hóflegar reglur um miðlun þess. Þá er í 47. lið aðfaraorðanna tekið fram að efni á mynddeiliveitum sé aðeins að litlu leyti ritstýrt og því beri veitan ekki ritstjórnarlega ábyrgð á því. Þrátt fyrir það sjá mynddeiliveitur yfirleitt um flokkun efnisins og á það einnig við þegar notað er sjálfvirkt kerfi eða algrím. Af þeirri ástæðu er nauðsynlegt að mynddeiliveitur geri viðeigandi ráðstafanir til að vernda börn gegn efni sem getur haft skaðleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska þeirra.

Um b-lið (36. gr. b).

Ákvæðið á rætur að rekja til breytinga á b- og c-lið 28. gr. b tilskipunarinnar. Bent er á skýringar við 12. gr. frumvarpsins sem verður 27. gr. laganna þar sem um innleiðingu á sama ákvæði er að ræða.

Um c-lið (36. gr. c).

Í ákvæðinu kemur fram að mynddeiliveita ber ábyrgð á því að efni sem birtist á vettvangi hennar og inniheldur viðskiptaboð sé skilmerkilega auðkennt. Ættu ráðstafanir á grundvelli ákvæðisins ekki að vera flóknar í framkvæmd. Mynddeiliveitur geta t.d. gert notendum kleift

að haka í viðeigandi reit þegar þeir hlaða upp myndefni og tiltaka þannig að efnið innihaldi viðskiptaboð.

Gagnrýnt hefur verið að ákvæðið stangist á við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/31/EB um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafræn viðskipti, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum („tilskipun um rafræn viðskipti“) þar sem fram kemur í 15. gr. að aðildarríki megi ekki leggja almenna skyldu á þjónustuveitendur um að hafa eftirlit með upplýsingum sem þeir geyma eða flytja eða leita uppi með virkum hætti atvik eða aðstæður sem benda til ólöglegrar starfsemi. Tekið er fram í 48. lið aðfaraorða tilskipunar (ESB) 2018/1808 að þrátt fyrir framangreint ákvæði gangi þær skyldur sem lagðar eru á með tilskipuninni ekki í berhögg við ákvæði tilskipunar 2000/31/EB. Hér sé einungis mælt til þess að umræddar þjónustuveitur gefi notendum sínum tækifæri til og hvetji til notkunar á búnaði sem gerir þeim kleift að merkja efni sem þeir hlaða upp innihaldi það t.d. viðskiptaboð. Er ákvæðinu því ekki ætlað að banna viðskiptaboð eða skylda þjónustuveitur til að leita uppi efni sem inniheldur viðskiptaboð heldur einungis að þær hvetji notendur til að merkja efni skilmerkilega sem þeir hlaða upp. Í þeim efnunum má nefna áðurgreint hak í viðeigandi reit.

Þá gæti ferlið orðið eftirfarandi: Notandi hleður upp á þjónustuveituna myndefni sem hann framleiddi í samstarfi við tiltekið vörumerki og því hakar hann við reit í valmyndaglugga þar sem spurt er hvort efnið innihaldi viðskiptaboð. Þegar annar notandi skoðar myndefnið sem hlaðið hefur verið upp af fyrrgreindum notanda stendur með skýru og áberandi lettri: „myndefnið inniheldur auglýsingu“ eða „myndefnið inniheldur kostaða vörumfjöllun“ eftir því hvað á við. Þá skal ítrekað að orðalag verður að vera skiljanlegt hinum almenna notanda t.d. er orðið „auglýsing“ líklegra til að ná til allra notenda en orðið „viðskiptaboð“. Á grundvelli sjónarmiða um skýrleika merkinga skal jafnframt miðað við að merkingar efnis, sem inniheldur viðskiptaboð, miðlað er á íslensku og ætlað er almenningi hér á landi, séu jafnan á íslensku, sbr. álit fjölmiðlanefndar nr. 1/2018.

Um d-lið (36. gr. d).

Í greininni er fjallað um viðeigandi ráðstafanir sem mynddeiliveitur eiga meðal annars að gera á grundvelli fyrrgreindra ákvæða. Vakin er athygli á því að ekki er um tæmandi talningu að ræða.

A-liður 1. mgr. mælir fyrir um skyldu mynddeiliveitna til að innleiða í notendaskilmála sína bann gegn miðlun/dreifingu efnis sem mælt er fyrir um í 36. gr. a og b. Með ákvæðinu eru ekki gerðar óeðlilega miklar kröfur til mynddeiliveitna og ættu þær að vera auðveldar í framkvæmd þar sem flestar, ef ekki allar, slíkar þjónustur krefjast þess af notendum, sem vilja hlaða upp efni, að þeir samþykki notendaskilmála.

B-liður 1. mgr. gerir eðlislíka kröfu og fyrri staflíður, hins vegar fjallar þessi skylda um viðskiptaboð og er í nánnum tengslum við næsta staflíð.

C-liður 1. mgr. mælir fyrir um að mynddeiliveitur geri notendum kleift að upplýsa aðra notendur um hvort efnið sem þeir hlaða upp innihaldi viðskiptaboð. Ákvæðið er í nánnum tengslum við 36. gr. c og vísast því til skýringa við það ákvæði þar sem ítarlega er fjallað um þessa kröfu og mögulega leið til framkvæmdar.

D-liður 1. mgr. mælir fyrir um að mynddeiliveitur skuli starfrækja viðmót á vef sínum eða forriti sínu sem geri notendum þjónustunnar kleift að tilkynna eða flagga efni sem brjóti í bága við 36. gr. a og b. Líkt og fram kemur í ákvæðinu er hér um að ræða tvær tegundir tilkynninga, þ.e. annars vegar svokallaða *flöggun* og hins vegar tilkynningu. Flöggun hefur öðlast auknar vinsældir með tækniþróun síðustu ára. Flöggun er óformlegri leiðin af þessum tveimur tegundum tilkynninga. Í framkvæmd getur hún virkað þannig að þegar notandi skoðar efni og gerir sér grein fyrir því að það brjóti gegn fyrrgreindum ákvæðum þá getur hann tilkynnt efnið

til ábyrgðaraðila mynddeiliveitunnar með því að smella á þar til gerðan valmöguleika, t.d. reit eða hnapp, við hliðina á myndefninu. Þar gefst notandanum kostur á að afmarka tilkynningu sína frekar og tilgreina að efnið brjóti í bága við t.d. ákvæði um almennt velsæmi eða vernd barna. Því næst opnast minni gluggi þar sem gerð er grein fyrir fyrrgreindum ákvæðum með almennu orðalagi og notandanum gert kleift að haka við það ákvæði sem hann telur efnið brjóta í bága við. Almennt má ætla að aðferðin haldist ágætlega í hendur við hraða samfélagsmiðla, þ.e. líklegt er að notendur vilji ekki eyða of miklum tíma í að tilkynna efni, líklegra er að þeir tilkynni efni sé það hægt á einfaldan máta. Hin leiðin sem fjallað er um í ákvæðinu er tilkynning. Er þar um að ræða formlegri leið fyrir notendur til að tilkynna efnið. Formleg tilkynning gæti falið í sér að notendur fylli út tiltekið form þar sem þeim væri gert að greina frá því hvað það er í efniinu sem þeir telja að brjóti í bága við fyrrgreind ákvæði o.s.frv.

E-liður 1. mgr. er í nánnum tengslum við d-lið málsgreinarinnar. Mælir ákvæðið fyrir um skyldu mynddeiliveitu til að koma upp kerfi þar sem útskýrt er fyrir notendum hvaða árangur hefur náðst sem rekja megi til tilkynninga og/eða flaggana þeirra. Framkvæmdin gæti verið á þá leið að einu sinni í mánuði birtist gluggi á mynddeiliveitunni um staðreyndir tengdar umræddri tilkynningarskyldu mynddeiliveitna. Að sama skapi gætu mynddeiliveitur notað tækifærið og þakkað notendum sínum fyrir samstarfið og fyrir að gera netið öruggara.

F-liður 1. mgr. leggur þá skyldu á mynddeiliveitur að gera notendum sínum kleift að meta efni sem hlaðið er upp á veituna. Er hér ekki um að ræða einkunn í hefðbundnum skilningi, líkt og stjórnieinkunn, heldur verður að lesa ákvæðið með tilliti til 36. gr. a og 36. gr. b. Er hér um að ræða tæki eða búnað sem gefur notendum, eða þeim sem hlaða upp efni, möguleika á að meta hvort innihald efnisins eigi að vera merkt með hliðsjón af fyrrnefndum ákvæðum og þá alvarleikastig efnisins, þ.e. hvort merkja eigi efnið sem bannað innan 12 eða 18 ára o.s.frv. Slík matsgjöf fer t.d. fram með því að notandinn eða sá sem hleður upp efniinu svarar sex stuttum spurningum um innihald efnisins og efnið er metið út frá þeim svörum. Í þessum efnunum má benda á matstæki sem var hannað og þróað af NICAM í Hollandi og BBFC í Bretlandi sem bæði sjá um aldursmerkingar kvikmynda og sjónvarpsþátta. Matstækið ber enska heitið You Rate It og gerir notendum og upphlaðendum kleift með einu og sama matstækinu að meta notendaframleitt efni. Þá tekur matstækið einnig tillit til þeirra sérreglna sem gilda í hverju landi fyrir sig.

G-liður 1. mgr. mælir fyrir um að mynddeiliveitur skuli setja á fót og starfrækja aldursstaðfestingarkerfi fyrir notendur veitunnar með tilliti til efnis sem getur skaðað líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna. Framkvæmdin gæti verið á þá leið að áður en efni spilast, sem merkt hefur verið fyrir t.d. aldurinn 18+, opnast gluggi sem varar við því að efnið gæti innihaldið ofbeldi (eða annað sem á við) eða sé ekki ætlað notendum undir 18 ára aldri (eða 12 ára aldri, eftir því sem á við) og notendur beðnir um að setja inn fæðingarár til staðfestingar á aldri sínum. Við þessa vinnslu ber einnig að hafa í huga 3. mgr. ákvæðisins sem mælir fyrir um að óheimilt sé að vinna t.d. persónusnið úr persónuupplýsingum barna og þar af leiðandi má mynddeiliveitan ekki „muna“ fyrra val þegar um börn er að ræða.

H-liður 1. mgr. er nátengdur fyrrgreindum g-lið en h-liðurinn mælir fyrir um að mynddeiliveitur skuli veita aðgang að foreldraeftirlitskerfi, sem er undir stjórn notenda, um efni sem getur skert líkamlegan, andlegan og/eða siðferðilegan þroska barna. Slík kerfi þekkjast nú þegar hjá fjölmiðlaveitum sem bjóða myndefni eftir pöntun. Ákvæðið er nátengt markmiði tilskipunarinnar um aukna vernd barna.

I-liður 1. mgr. tengir ákvæði d–h-liðar saman og mælir fyrir um að málsmeðferð mynddeiliveitna skuli vera gagnsæ, auðveld í notkun og árangursrík til meðferðar og úrlausnar á kvörtunum notenda. Í þessu getur t.d. falist að halda notendum upplýstum um mál er tengjast

þeim, þ.e. bæði þann sem tilkynnir/flaggar og þann sem hleður upp efninu. Einnig getur alist í þessu að hafa aðgengilegt á vef sínum eða í forritinu útskýringar á því hvernig ferlið virkar, þ.e. frá því að tilkynning/flöggun berst og þangað til ákvörðun er tekin um að fjarlægja eða fjarlægja ekki efnið.

J-liður er hluti af því markmiði að efla upplýsinga- og miðlalæsi almennings. Ákvæðið mælir fyrir um að mynddeiliveitur skuli bjóða upp á árangursríkar ráðstafanir og tæknileg úrræði til að efla miðlalæsi notenda og vekja athygli notenda á ráðstöfunum og úrræðum. Í 2. mgr. 10. gr., sbr. 10. gr. frumvarpsins, er mælt fyrir um skyldu fjölmiðlanefndar til að gera áætlun og ráðstafanir á grundvelli hennar til að efla og þroska miðlalæsi almennings. Ættu mynddeiliveitur því að geta leitað til fjölmiðlanefndar til að fá kynningu og leiðbeiningar um nánari útfærslu á framkvæmd ákvæðisins.

Þá eru 3. og 4. mgr. sambærilegar ákvæðum 2. og 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins og vísast því til skýringa við þau ákvæði.

Um 21. gr.

Orðinu „andlegum“ er bætt við ákvæðið í samræmi við tilskipunina.

Um 22. gr.

Við 3. mgr. 39. gr. er bætt að auk barnaefnis sé vöruinnsetning einnig óheimil í trúarlegu efni, neytendaefni, fréttum og fréttatengdu efni. Neytendaefni eða neytendaþáttur er t.d. þáttur sem beint er að áhorfanda sem neytanda, t.d. með því að finna hagstæðasta verð á tiltekinni vöru eða vekja athygli á slæmum viðskiptaháttum fyrirtækja. Oftar en ekki hafa slíkir þættir það að markmiði að hjálpa neytendum á einhvern hátt. Dæmi um slíkan þátt frá BBC er *Rip Off Britain* þar sem sögur sem áhorfendur senda inn um meint svik eða pretti tiltekens fyrirtækis eru rannsakaðar með því markmiði að krefjast svara og jafnvel úrbóta í formi skaðabóta. Markmið þáttarins er að upplýsa neytendur um rétt sinn og draga óheiðarlega viðskiptahætti fyrirtækja fram í dagsljósið. Af framangreindu má ráða hve mikilvægt er að tryggja að slíkir þættir innihaldi ekki vöruinnsetningu enda gæti slíkt óneitanlega dregið úr gildi þáttarins og þess trausts sem neytendur bera til slíks dagskrárefnis. Einnig er ekki talið rétt að heimila vöruinnsetningar í slíkt myndefni þar sem það bryti í bága við reglur um skýran aðskilnað ritstjórnarefnis og viðskiptaboða og gæti falið í sér villandi viðskiptahætti sem væru líklegir til að blekkja neytendur og telja þeim trú um að um væri að ræða hlutlausa og heiðarlega umfjöllun um viðkomandi vöru eða þjónustu.

Bætt er inn orðunum „skipulag“ og „dagskrá fjölmiðils eða pöntunarlista“ í a-lið 4. mgr. 39. gr. Er þar með tekinn af allur vafi um að ákvæðið gildi bæði um línulega fjölmiðla og fjölmiðla sem miðla myndefni eftir pöntun. Þá hefur orðinu „viðeigandi“ verið bætt inn í d-lið 4. mgr. 39. gr. Skírskotar það til fjölbreytileika fjölmiðlanna því að það sem er viðeigandi fyrir einn er ef til vill ekki viðeigandi fyrir annan. Þess vegna getur ekki einn háttur hentað öllum heldur verður hver fjölmiðill að greina frá því að um vöruinnsetningu sé að ræða með skýrum og viðeigandi hætti fyrir eðli þess fjölmiðils. Verður fjölmiðlaveita einnig að gæta þess að meta hvað sé skýrt og viðeigandi út frá sjónarhorni notandans enda er markmið ákvæðisins að notendur geri sér grein fyrir því að efni innihaldi vöruinnsetningu.

Um 23. gr.

Greinin mælir fyrir um að óheimilt sé án afdráttarlausss samþykkis fjölmiðils að útsendingu sé breytt eða viðskiptaboðum bætt við hana. Er þar t.d. vísað til þess þegar viðskiptaboðum er bætt við yfir skjámynd. Þó skal athugað að fyrrgreint á ekki við um textun á myndefni og

skjávalmyndir, svo sem hljóðstyrk og þess háttar, sbr. 26. lið aðfaraorða tilskipunarinnar. Þar er einnig tekið fram að orðið „breytt“ taki líka til þess að dagskrárefni og fjölmiðlaþjónustu megi ekki raska eða sýna efni í styttra formi án afdráttarlauss samþykkis fjölmiðilsins. Þá ber einnig að nefna að ákvæðið tekur ekki til stjórnþækja fyrir notendaviðmót, líkt og hljóðstíku, leitarglugga, stöðvaleitar og þess háttar. Ákvæðið tekur hins vegar til þess þegar auglýsing eða auglýsingaborði nær yfir þá fjölmiðlaþjónustu sem miðlað er. Einnig þegar skjá er skipt í tvennt til að miðla viðskiptaboðum á meðan útsendingu fjölmiðlaefnis stendur og skeytingu viðskiptaboða inn í myndefnið. Líkt og kemur fram í ákvæðinu er einnig óheimilt að breyta fjölmiðlaþjónustu og er þar t.d. átt við styttingu efnis.

Um 24. gr.

Í greininni er mælt fyrir um umfangsmiklar breytingar á auglýsingaramma laganna. Í stað þess að kveðið sé á um tiltekið hámark auglýsingatíma og fjarkaupainnskota innan hverrar klukkustundar, líkt og gert er í gildandi lögum, er nú kveðið á um 20% hámark innan tiltekins tímaramma. Nánar tiltekið er sólarhringnum skipt í tvö tímabil, annars vegar frá kl. 6:00 á morgnana til kl. 18:00 og hins vegar svokallaðan kjörtíma (frá kl. 18:00 til miðnættis (kl. 24:00)). Auglýsingatími í fyrri tímarammanum má því vera að hámarki 144 mínútur og í seinni tímarammanum að hámarki 72 mínútur.

Ákvæðinu er ætlað að veita fjölmiðlum meira svigrúm við ráðstöfun auglýsingatíma á stöðvum sínum til að verða við kröfum auglýsenda og flæði áhorfenda eftir mismunandi tímum. Þannig sé unnt að nýta betur dýrari auglýsingapláss. Þó verður að gæta jafnvægis svo að áhorfendur þurfi ekki að upplifa stöðugt streymi auglýsinga á vinsælustu áhorfstímum. Þá er mælt til þess í 41. lið aðfaraorðanna að mörk séu sett innan þeirra tímaramma sem skilgreindir eru í tilskipuninni. Hefur sú afstaða verið tekin að leggja það í hendur fjölmiðla að setja sér viðeigandi mörk um auglýsingaramma. Gæta verður jafnvægis milli hagsmuna auglýsenda og fjölmiðlaveitna annars vegar og réttthafa og neytenda hins vegar. Þau sjónarmið hafa verið reifuð að sú tilhögun að birta hámarks magn leyfilegra auglýsinga, og jafnvel eingöngu auglýsingar á kjörtíma þegar hlustun eða áhorf er mest, t.d. beint á eftir fréttum, væri ekki til þess fallin að viðhalda áhuga áhorfenda eða auka áhorf og því ekki til hagsbóta fyrir fjölmiðla að haga auglýsingabirtingum með þeim hætti.

Um 25. gr.

Fyrri málsgreinin sem bætt er við 42. gr. laganna vísar til þess að fyrirtæki sem hefur aðalstarfsemi af sölu eða framleiðslu á tóbaksvörum, nikótínvörum, rafrettum eða áfyllingum er óheimilt að kosta dagskrárliði eða aðra fjölmiðlaþjónustu. Er um að ræða nýmæli í lögum hér á landi og á umrætt ákvæði að koma í veg fyrir óbeinar auglýsingar á tóbaksvörum, nikótínvörum, rafrettum eða áfyllingum á þeim. Er það í samræmi við 7. gr. laga um tóbaksvarnir, nr. 6/2002, sem mælir fyrir um bann gegn hvers konar auglýsingum á tóbaki og reykfærum, sbr. einnig 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla.

Í seinni málsgreininni eru einnig nýmæli en samkvæmt henni verður óheimilt að miðla kostuðu barnaefni. Ákvæði tilskipunarinnar heimilar aðildarríkjum að kveða á um að óheimilt sé að kosta barnaefni. Telja verður mikilvægt að stíga þetta skref til að takmarka enn frekar birtingu viðskiptaboða sem beinast að börnum og viðhalda góðum árangri Íslands í þeim efnum. Í aðdraganda að setningu laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, var gerð umfangsmikil rannsókn á auglýsingum í og kringum barnaefni og auglýsingum er beindust að börnum. Var meðal annars gerð könnun á viðhorfi fólks til auglýsinga í kringum útsendingu barnaefnis. Leiddi könnunin í ljós að 70,5% aðspurðra voru andvíg því að leyfa auglýsingar sem beint væri að

börnum í sjónvarpi. Ísland hefur staðið framarlega í alþjóðlegu samhengi þegar kemur að því að vernda börn fyrir markaðssetningu sem beinist að þeim.

Við útfærslu á banni við kostun barna- og unglíngaefnis var horft til þeirrar leiðar sem farin hefur verið í Noregi, þ.e. að óheimilt sé að aðilar sem stunda viðskipti kosti barna- og unglíngaefni. Er þar átt við bæði einkaaðila og lögaðila. Undir ákvæðið fellur því ekki dagskrárefni sem kostað er af ýmsum góðgerða- og mannréttindafélögum líkt og Félagi heyrnarlausra, Blindrafélaginu, Rauða krossinum á Íslandi, Krabbameinsfélaginu og þess háttar. Er talið mikilvægt að slíkir aðilar geti kostað barna- og unglíngaefni til að stuðla að forvörnum og fræðslu um mannréttindi, skyndihjálpi, umferðarmál og fleira sem kemur börnum til góða.

Umrædd leið hefur reynst vel í Noregi og engin álitamál hafa komið upp um ákvæðið frá setningu þess. Því má draga þá ályktun að almennt sé samstaða um að verja börn og unglínga fyrir viðskiptaboðum, þ.m.t. kostun, en jafnframt gera góðgerða- og mannréttindafélögum kleift að miðla fræðslu til barna og unglínga.

Um 26. gr.

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.

Um 27. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 56. gr. laganna með hliðsjón af breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu, þ.e. að sama gildi um refsingar við brotum mynddeiliveitna og fjölmiðla.

Um 28. gr.

Greinin mælir fyrir breytingum á 62. gr. Kveðið er á um að heimilt sé að setja í reglugerð nánari fyrirsmáli um framkvæmd 33. gr. a en það er talið nauðsynlegt til nánari útfærslu á því hvort miðað sé við lága veltu eða fáa áhorfendur.

Jafnframt er gert ráð fyrir að setja þurfi fyrirsmáli í reglugerð vegna ákvæða V. kafla A um réttindi og skyldur mynddeiliveitna. Er talið nauðsynlegt að slík heimild sé til staðar, sérstaklega ef sú staða kæmi upp að mynddeiliveitum fjölgaði ört eða þær stækkuðu að umfangi. Við innleiðingu frumvarps þessa eru ekki margar mynddeiliveitur innan íslenskrar lögsögu og tengjast þær flestar, ef ekki allar, fréttasíðum sem nú þegar falla innan gildissviðs laganna. Sem dæmi má taka að flestar af stóru mynddeiliveitunum, t.d. YouTube, Facebook, Snapchat, TikTok og Instagram, eru innan írskrar lögsögu. Fyrirséð er að Írland mun setja ítarlegri reglur um mynddeiliveitur en tilskipunin gerir kröfu um vegna umfangs þess eftirlits sem ljóst er að fylgir svo stórum mynddeiliveitum. Mikilvægt er að til staðar sé reglugerðarheimild sem gerir framkvæmdarvaldinu kleift að bregðast skjótt við ef umfang eða fjöldi mynddeiliveitna skyldi aukast.

Um 29. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 30. gr.

Ríki Evrópusambandsins leiddu ákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1808 í lög fyrir árslok 2020 en sökum þess að dráttur varð á að tilskipunin yrði tekin í EES-samninginn er talið rétt

að lögin taki þegar gildi. Gerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 337/2022 frá 9. desember 2022.