

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, fjölmiðlanefnd, Viðskiptaráði Íslands, ÖBÍ – réttindasamtökum, Sýn hf. og Félagi heyrnarlausra.

Nefndinni bárust sex umsagnir sem eru aðgengilegar á síðu málsins á vef Alþingis. Auk þess bárust tvö minnisblöð frá menningar- og viðskiptaráðuneyti. Málið var áður lagt fram á 151. löggjafarþingi (717. mál) og 153. löggjafarþingi (979. mál) og hafði nefndin einnig hliðsjón af umsögnum sem bárust þá.

Frumvarpið felur í sér 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 hljóð- og myndmiðlunarþjónustu).

Umfjöllun nefndarinnar.

Aukin vernd barna.

Í 28. gr. laga um fjölmiðla er kveðið á um vernd barna gegn skaðlegu efni. Með frumvarpinu er lagt til að við ákvæðið bætist þrjár nýjar málsgreinar sem kveði nánar á um vernd barna gegn skaðlegu efni fjölmiðlaveitna sem miðla hljóð- og myndefni, m.a. að auðkennt verði með myndtáknnum sem skýra með hvaða hætti efni sé skaðlegt börnum. Auk þess er kveðið nánar á um vernd persónuupplýsinga barna í viðskiptalegum tilgangi, svo sem í tengslum við beina markaðssetningu eða gerð og notkun persónusniðs og einstaklingsmiðaðra auglýsinga. Þar er lagt til grundvallar að börn séu sérstaklega viðkvæmur hópur og þarfnist því sérstakrar verndar er varðar vinnslu persónuupplýsinga þeirra. Breytingin á sér samsvörun í persónuverndarreglugerð Evrópusambandsins 2016/679 og lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er í 2. mgr. 6. gr. a mælt fyrir um sérreglu sem kveður á um að óheimilt sé að vinna persónuupplýsingar barna, sem safnað er eða til verða hjá fjölmiðlaveitum, í viðskiptalegum tilgangi.

Þá er jafnframt mælt fyrir um skyldur mynddeiliveitna þegar kemur að vernd barna en með frumvarpinu er lagt til að við lögin bætist nýr kafli er mæli fyrir um réttindi og skyldur mynddeiliveitna, sem eru nýmæli í lögnum. Mynddeiliveitur skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda börn fyrir efni, notendaframléiddu efni og viðskiptaboðum er skaðað geta líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska þeirra. Í greinargerð með frumvarpinu, sbr. aðfaraorð tilskipunarinnar, er vísað til þess að skaðlegt efni og hatursorðræða sem fyrirfinnst á mynddeiliveitum hafi vakið áhyggjur, sérstaklega þar sem börn og unglingar nota oft slíka þjónustu. Markmið ákvæðisins sé að vernda börn og almenning fyrir slíku efni með því að setja viðeigandi og hóflegar reglur um miðlun þess. Efni á mynddeiliveitum sé aðeins að litlu

leyti ritstýrt en efnið er oft flokkað m.a. með sjálfvirku kerfi. Mikilvægt sé að mynddeiliveitur geri viðeigandi ráðstafanir til að vernda börn gegn efni sem getur haft skaðleg áhrif á þau.

Þá er með frumvarpinu mælt fyrir um aukna vernd barna gegn viðskiptaboðum, sérstaklega gegn kostun barna- og unglingsafnis. Verður því óheimilt að aðilar sem stunda viðskipti kosti barna- og unglingsafni og á það bæði við um einkaaðila og lögaðila en þó verður góðgerðasamtökum og mannréttindafélögum kleift að miðla fræðslu til barna og unglings.

Í umsögn frá umboðsmanni barna kemur fram að breytingarnar séu til þess fallnar að efla vernd barna gegn óæskilegu efni. Auk þess telur umboðsmaður brýnt að markmið frumvarpsins um að efla og þroska upplýsinga- og miðlalæsi almennings nái fram að ganga, sem á ekki síst við um börn og unglings. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og telur brýnt að breytingar sem varða aukna vernd barna nái fram að ganga. Með örri tækniþróun og auknu aðgengi að m.a. mynddeiliveitum er mikilvægt að kveða á um vernd barna gegn skaðlegu efni og markaðssetningu.

Réttindi sjón- og heyrnarskertra.

Meiri hlutinn telur jafnframt brýnt að auka aðgengi og réttindi sjón- og heyrnarskertra, svo sem rétt til táknaþáttar, textunar og hljóðlýsingar á efni sem miðlað er, enda er það lykill að upplýsingum og menningu. Aukinn aðgangur sjón- og heyrnarskertra að efni fjölmiðlaveitna varðar réttindi á grundvelli samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt.

Fyrir nefndinni kom fram að þær breytingar sem frumvarpið mæli fyrir um séu til bóta en bent á að það skorti á skýra ábyrgð og viðurlög við því að þessum skyldum sé ekki sinnt. Til hliðsjónar megi horfa til 29. gr. fjölmiðlalaga um tal og texta á íslensku þegar hljóð- og myndefni er á erlendu máli. Í minnisblaði menningar- og viðskiptaráðuneytis til nefndarinnar 25. janúar 2024 segir hvað þetta varðar að ákvæðið sé í eðli sínu matskennt og þar með vandkvæðum bundið að mæla fyrir um viðurlög vegna brota gegn því. Þá sé orðalagið í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar og væri því gengið lengra en nauðsynlegt er með því að kveða á um viðurlög.

Meiri hlutinn undirstrikar það sem fram kemur í greinargerð að með breytingunni sé fastar að orði kveðið en í fyrri hljóð- og myndmiðlanartilskipun. Ekki verði lengur um tilmæli að ræða þegar kemur að því að gera þjónustu aðgengilega sjón- og heyrnarskertum heldur verði fjölmiðlaveitum nú gert skylt að endurmeta stöðugt hvort möguleiki sé á að bæta þjónustu þeirra við sjón- og heyrnarskerta, sem og að gera áætlanir þar um. Meiri hlutinn telur að með frumvarpinu sé stigið skref í rétta átt. Þá er lagt til að fjölmiðlanefnd skuli birta upplýsingar á vef sínum um kröfur sem gerðar eru til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að fjölmiðlaefni, og gera sjón- og heyrnarskertum kleift að koma kvörtunum vegna brota á lög- unum á framfæri í vefgátt á einfaldan og aðgengilegan hátt. Jafnframt sé mikilvægt, líkt og ÖBÍ – réttindasamtök benda á í umsögn sinni, að nýting stafrænna lausna skipti máli þegar kemur m.a. að textun á myndefni fjölmiðla.

Þá áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að kveða á um þá kröfu að útsendingar á tilkynningum vegna almannaöryggis skuli vera á þá vegu að sjón- og heyrnarskertir einstaklingar geti skilið þær, sbr. skyldur vegna almannaheilla skv. 31. gr. laganna. Líkt og kemur fram í greinargerð verður að vega og meta hvert tilvik fyrir sig en þó með hliðsjón af þeirri meginreglu að tryggja aðgengi og réttindi sjón- og heyrnarskertra.

Bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Í 27. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að fjölmiðlum sé óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi og kynda undir hatri á grundvelli tilgreindra þátta, m.a. kynþáttar, kynferðis, trúarskoðana o.fl. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðinu, annars vegar nýmæli um að óheimilt sé að hvetja til hryðjuverka og hins vegar að við ákvæðið bætist tilgreindir þættir. Nefndin fjallaði um verndarandlag ákvæðisins og þá hópa sem eru tilgreindir og bætast við ákvæðið. Í minnisblaði menningar- og viðskiptaráðuneytis til nefndarinnar 20. febrúar 2024 er rakið að ákvæði 27. gr. fjölmiðlalaga eigi sér fyrirmynd í 6. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, auk þess sem það á sér samsvörun í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (97) 20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. Til nánari skýringar á 27. gr. vísast til 1. mgr. 6. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar en þar er vísað til 21. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi (e. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*). Þá bendir ráðuneytið á samsvörun við ákvæði í lögum um jafna meðferð á vinnu- markaði, nr. 86/2018, og 233. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Meiri hlutinn bendir á að ekki er fullt samræmi milli lagabálka að því er varðar tilgreiningu þátta eða hópa sem er ætlað að vernda en tekur undir mikilvægi þess að allir séu jafnir fyrir lögum og að kveðið sé á um bann gegn hatursáróðri í fjölmiðlum.

Þá fjallaði nefndin um þá breytingu sem er lögð til með frumvarpinu um að fella brott úr 27. gr. laganna skilyrði um að fjölmiðlar kynda undir hatri „með markvissum hætti“. Líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu felur það þó ekki í sér að fjölmiðill geti þurft að sæta ábyrgð vegna einstakra ummæla heldur virkjust ábyrgð samkvæmt ákvæðinu til að mynda ef fjölmiðillinn í endurteknum tilvikum gerir engar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að viðmælendur eða dagskrárgerðarfólk viðhafi hatursfull ummæli eða áróður. Í minnisblaði ráðuneytisins 20. febrúar 2024 er þess jafnframt getið að breytingin sé til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar en í framkvæmd hafi orðalagið skapað ákveðinn þröskuld fyrir beitingu ákvæðisins. Þá hafi Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi, sem er sjálfstæður eftirlitsaðili á vegum Evrópuráðsins á sviði mannréttinda (e. *European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) gert athugasemdir við orðalagið „með markvissum hætti“ í ákvæði laganna, síðast í úttektarskýrslu frá því í júní árið 2023. Tilgangur þessara breytinga sé að veita almenningi aukna vernd gegn hatursorðræðu, hvatningu til hryðjuverka og annarri refsiverðri háttsemi í fjölmiðlum og á mynddeiliveitum sem samræmist einnig heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og tilmælum Evrópuráðsins um aðgerðir gegn hatursorðræðu.

Auknar skyldur fjölmiðlaveitna og mynddeiliveitna.

Líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu hefur frumvarpið bein áhrif á fjölmiðla og fjölmiðlaveitur með því að gera ríkari kröfur til þeirra um að tryggja vernd barna gegn viðskiptaboðum og 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, þar undir fellur íslenskt efni. Meiri hlutinn telur þær breytingar til bóta og m.a. til þess fallnar að auka menningarlegan fjölbreytileika og dreifingu á evrópsku og íslensku efni.

Sama á við um auknar skyldur mynddeiliveitna en með frumvarpinu verða ákveðnir þættir í starfsemi þeirra felldir undir fjölmiðlalög þótt slíkar veitur séu ekki fjölmiðlar í eðli sínu. Gerðar verða kröfur til þess efnis og áskilið að þeir sem bjóða upp á mynddeilipjónustu geri viðeigandi ráðstafanir, m.a. til að vernda börn gegn óæskilegu efni og almenning gegn hatursáróðri. Þá er þess krafist að mynddeiliveitur auðveldi notendum sínum að tilkynna efni

sem fer gegn reglum þeirra og ákvæðum laga. Þá mun starfsemi mynddeiliveitna, innan íslenskrar lögsögu, falla undir eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar sem sinnir þegar eftirliti með fjölmiðlum og fjölmiðlaveitum.

Loks má geta þess að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem eiga að veita fjölmiðlum meira svigrúm hvað varðar ráðstöfun auglýsingatíma, sem er ætlað að koma til móts við kröfur auglýsenda og flæði áhorfenda á mismunandi tímum.

Innleiðing Evróputilskipunar.

Líkt og fram kemur í minnisblaði menningar- og viðskiptaráðuneytis til nefndarinnar 25. janúar 2024 mælir frumvarpið ekki fyrir um aðrar breytingar en leiðir af tilskipun 2018/1808/ESB um breytingu á hljóð- og myndmiðlunarþjónustu. Með vísan til umsagna sem hafa borist um málið undirstrikar meiri hlutinn að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, vegna innleiðingar á ofangreindri tilskipun. Þó ber að geta þess að gildissvið fjölmiðlalaga er víðtækara og nær til allra fjölmiðla. Áhrif þeirra lagabreytinga sem lagðar eru til samræmast hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni að mestu leyti þótt breytingar nái í sumum tilfellum til fleiri fjölmiðla á grundvelli fjölmiðlalaga, sbr. 13. gr. frumvarpsins sem breytir 27. gr. laganna um bann fjölmiðla við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

Fyrir nefndinni komu fram ýmsar ábendingar, m.a. varðandi stöðu á fjölmiðlamarkaði og hlutverk Ríkisútvarpsins, en meiri hlutinn áréttar að ekki er tilefni til að bregðast við slíkum ábendingum. Ekki eru lagðar til aðrar breytingar sem varða fjölmiðlamarkað en leiðir af tilskipuninni. Markmið tilskipunarinnar er m.a. að tryggja betur vernd barna og neytenda á mynddeiliveitum og hafa betra samræmi milli krafna sem gerðar eru til línulegrar og ólínulegrar miðlunar. Auk þess hefur orðið gífurleg tækniþróun undanfarnin ár og áhorfsvenjur einstaklinga breyst, ekki síst barna. Því er talið nauðsynlegt að samræma reglur til að stuðla að jafnræði fjölmiðla óháð þeirri miðlunarleið sem þeir kjósa að nota.

Þá liggur fyrir að starfandi er starfshópur á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytis um gjaldtöku af erlendum streymisveitum og tæknirisum sem er ætlað að taka til athugunar gjaldtöku af fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni eftir pöntun, sbr. einnig valkvætt ákvæði 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar. Verði lagðar til breytingar á lögum hvað það varðar má vænta þess að slíkt komi fram í öðru frumvarpi um menningarframlag fjölmiðlaveitna þegar yfirstandandi vinnu á vegum ráðuneytisins lýkur, sbr. þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar. Þá má geta þess að menningar- og viðskiptaráðherra hyggst leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjölmiðlastefnu.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-rikkjum (6. gr.).

Við umfjöllun um málið óskaði nefndin eftir skýringum frá menningar- og viðskiptaráðuneyti á misræmi milli orðalags 6. gr. frumvarpsins og samsvarandi ákvæði í hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB þar sem kveðið er á um að einungis sé heimilt að stöðva móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-rikkjum tímabundið ef fjölmiðlaþjónusta „skaðar lýðheilsu eða stefnir henni í alvarlega og verulega hættu“. Í minnisblaði ráðuneytisins 20. febrúar 2024 er lögð til breyting á 6. gr. frumvarpsins til að tryggja að ekki verði dregið úr kröfum sem eru gerðar til íhlutunar af því tagi sem fjallað er um í 5. gr. fjölmiðlalaga, enda samræmist það hvorki tilskipuninni né réttinum til tjáningarfrelsis. Áfram verði gerð krafa um augljós, veruleg og alvarleg brot gegn banni um að kynda undir hatri á grundvelli tilgreindra þátta og jafnframt gegn ákvæðum 28. gr. laganna, eða þá um það að heilsu almennings sé

alvarleg og veruleg hætta búin, til að tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum komi til greina. Meiri hlutinn tekur undir framangreint og leggur til breytingu þess efnis.

Upplýsingagjöf á vef fjölmiðlanefndar um aðgengi sjón- og heyrnarkertra.

Í umsögn fjölmiðlanefndar um málið er lagt til að ný málsgrein skv. 10. gr. frumvarpsins, sem varðar starfssvið fjölmiðlanefndar, verði frekar bætt við 21. gr. laganna. Ákvæðið mælir fyrir um að á vef nefndarinnar skuli veittar upplýsingar um kröfur sem eru gerðar til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarkertra skv. 30. gr. og að notendum verði gert kleift að koma kvörtunum á framfæri. Samhliða er lagt til að fyrirsögn 21. gr. laganna verði „Upplýsingagjöf á vef fjölmiðlanefndar“. Meiri hlutinn tekur undir framangreinda ábendingu og leggur til breytingu þess efnis.

Þá leggur meiri hlutinn til breytingu á gildistökuákvæði og leggur til að lögin öðlist þegar gildi. Jafnframt eru lagðar til nokkrar breytingar sem eru tæknilegs eðlis og þarfnast ekki skýringar. Að framangreindu virtu leggur meiri hluti nefndarinnar til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðsins „geta“ í e-lið 2. gr. komi: getur.
2. Á eftir orðinu „fjölmiðla“ í 1. másl. 3. gr. komi: og.
3. Í stað orðanna „annað dótturfélag“ í b-lið 2. mgr. 5. gr. komi: eitt dótturfélag.
4. A-liður 6. gr. orðist svo: A-liður 1. mgr. orðast svo: fjölmiðlaþjónustan brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn ákvæðum 28. gr. eða banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis eða stefnir heilsu almennings í alvarlega og verulega hættu.
5. C-liður 6. gr. orðist svo: Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þessar ráðstafanir skulu gerðar án tillits til þeirra viðurlaga sem lögsöguríkið kann að hafa beitt.
6. Við 8. gr. bætist nýr stafliður, c-liður, svohljóðandi: Í stað orðanna „skv. 1. og 2. mgr.“ í b-lið 2. mgr. kemur: 1. og 3. mgr.
7. 3. mgr. c-liðar 10. gr. falli brott.
8. Á eftir 11. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:
 - a. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: þær kröfur sem gerðar eru til fjölmiðla um aðgengi sjón- og heyrnarkertra skv. 30. gr. og gera notendum kleift að koma kvörtunum á framfæri í gegnum vefgátt með einföldum hætti.
 - b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Upplýsingagjöf á vef fjölmiðlanefndar.*
9. Í stað orðanna „þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar“ í b-lið 13. gr. komi: þjóðernis, þjóðfélagsstéttar.
10. Í stað orðanna „hvaða aðildarríki hefur“ í e-lið 17. gr. komi: aðildarríki sem hefur.
11. Í stað orðanna „1. og 2. mgr.“ í 4. mgr. 19. gr. komi: 1. mgr.
12. Í stað orðanna „þjóðernis- eða þjóðfélagsstéttar“ í a-lið b-liðar 20. gr. komi: þjóðernis, þjóðfélagsstéttar.
13. Í stað orðanna „fjölmiðlaþjónustu sé breytt eða viðskiptaboðum bætt“ í 23. gr. komi: breyta fjölmiðlaþjónustu eða bæta viðskiptaboðum.

14. 30. gr. orðist svo:

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Bergþór Ólason, Bryndís Haraldsdóttir og Líneik Anna Sævarsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Bryndís Haraldsdóttir og Líneik Anna Sævarsdóttir rita undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 22. febrúar 2024.

Bryndís Haraldsdóttir,
form.

Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir,
frsm.

Berglind Ósk
Guðmundsdóttir.

Brynhildur Björnsdóttir.

Magnús Árni Skjöld
Magnússon.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Eyjólfur Ármannsson.