FJÖLMIÐLANEFND

Illugi Gunnarsson
Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. september 2014
Mál nr. 2014 - 957 / 11.0

Efni: Gjaldþrot Samtaka myndrétthafa á Íslandi, Smáís, og eftirlit fjölmiðlanefndar með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum skv. lögum nr. 62/2006

Tilefni bréfs þessa eru fréttir þess efnis að Smáís, Samtök myndrétthafa á Íslandi voru tekin til gjaldþrotaskipta þann 27. ágúst sl. með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur. Líkt og fram hefur komið í fjölmiðlum óskaði stjórn Smáís eftir gjaldþrotaskiptum um miðjan ágústmánuð. Í ljósi þeirra frétta sem birst hafa um málið telur fjölmiðlanefnd nauðsynlegt að upplýsa ráðherra um stöðu mála vegna laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006.

Fjölmiðlanefnd starfar samkvæmt lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Við setningu laga um fjölmiðla var nefndinni jafnframt falið að hafa eftirlit með lögum um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006 sem áður var í höndum Barnaverndarstofu. Í greinargerð með frumvarpinu segir að sú breyting sé lögð til að:

> *það eftirlitshlutverk sem nú er á hendi Barnaverndarstofu flytjist alfarið til fjölmiðlanefndar ... Um efnislegar ástæður þessarar breytingar er öðrum fremur það að segja að vanhöld hafa verið á því að eftirlit samkvæmt lögum 62/2006 hafi verið uppfyllt. ... Framkvæmd þessi hefur ekki tekist sem skyldi ... Verkefnið hefur ekki fallið vel að öðrum þeim málaflokkum sem heyra undir Barnaverndarstofu ... Þykir því fara betur að eftirlit með framkvæmd þessa veigamikla þáttar heyri fremur undir fjölmiðlanefnd, ekki síst í ljósi tillagna frumvarpsins um veigamikinn þátt nefndarinnar í vernd barna og ungmenna.*

Um lög 62/2006 og niðurlagningu Kvikmyndaskoðunnar

Með lögum nr. 62/2006 var Kvikmyndaskoðun lögð niður og aldursmat á kvikmyndum, tölvuleikjum og sjónvarpsefni fært til ábyrgðaraðila, þ.e. þeirra sem framleiða kvikmyndir, sjónvarpsþætti og tölvuleiki eða hafa slíkt efni til sýningar,

Borgartún 21 | 105 Reykjavík | Sími +354 415 0415 | Fax +354 415 0410 | postur@fjolmidlanefnd.is | www.fjolmidlanefnd.is

leigu, sölu eða annarrar dreifingar í atvinnuskyni hér á landi. Samkvæmt lögunum eiga slíkir ábyrgðaraðilar að setja sér verklagsreglur um framkvæmd mats sem styðst við alþjóðlega viðurkennd skoðunarkerfi fyrir kvikmyndir og tölvuleiki. Í verklagsreglunum skal m.a. tekið mið af barnaverndarsjónarmiðum. Verklagsreglurnar skulu vera opinberar á vefsíðu og skulu ábyrgðaraðilar færa niðurstöður mats á sýningarhæfni kvikmynda, sjónvarpsþátta og tölvuleikja í sérstakan gagnagrunn sem almenningur hefur aðgang að. Fjölmiðlanefnd er síðan gert að hafa eftirlit með því að ákvæðum laganna sé framfylgt og er í því skyni heimilt að láta fara fram úttekt á verklagsreglum og framkvæmd þeirra skv. 1. mgr. 5. gr. laganna.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að:

> *„Við samningu frumvarps þessa var einnig tekið mið af þeirri stefnu sem þegar hefur verið mörkuð í ríkisstjórn, að opinber eftirlitsstarfsemi skuli ekki vera umfangsmeiri en þörf er á. Þessi stefnumótun kemur fram í lögum um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999, þau lög ná til reglna um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja. Það er markmið þeirra laga að opinbert eftirlit stuðli að velferð þjóðarinnar, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd ... Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hefur meðal annars fjallað um eftirlitsstarfsemi á vegum Kvikmyndaskoðunar, sem starfar samkvæmt lögum nr. 47/1995, um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum ... Lagði nefndin til að Kvikmyndaskoðun yrði lögð niður og lög um hana felld úr gildi, en barnaverndarsjónarmiða yrði gætt með öðrum hætti en lögin gerðu ráð fyrir ... Í samræmi við þau sjónarmið sem hér var lýst er í frumvarpinu gert ráð fyrir að bannað verði að sýna ungmennum undir lögræðisaldri ofbeldiskvikmyndir og -tölvuleiki, eða kvikmyndir og tölvuleiki sem ógna velferð barna og bönnuð verði sala og önnur dreifing á slíku efni til barna undir lögræðisaldri, þó þannig að allar kvikmyndir megi hafa til sýningar opinberlega fyrir börn sem náð hafa 14 ára aldri, horfi þau á myndina í fylgd foreldris eða forsjáraðila.“*

Fyrirhuguð úttekt fjölmiðlanefndar á grundvelli laga nr. 62/2006

Fjölmiðlanefnd vísar til bréfs dags. 18. september 2012 þar sem upplýst var um fyrirhugaða úttekt fjölmiðlanefndar á lögunum og framkvæmd þeirra. Aðdraganda málsins má rekja til þess að á fundi fjölmiðlanefndar þann 14. apríl 2012 ákvað nefndin að hefja athugun á framkvæmd laga nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum.

Við frumathugun kom í ljós að ekki var samræmi á milli þeirra verklagsreglna sem ábyrgðaraðilar sögðust styðjast við og aðgengilegar voru á síðunni www.kvikmyndaskodun.is og laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006. Þá virtist vera töluverður misbrestur á því að efni hér

á landi væri aldursmetið með sambærilegum hætti og í nágrannaríkjum okkar, sérstaklega í Hollandi. Þetta vakti athygli nefndarinnar þar sem flestir ábyrgðaraðilar sögðust nota hollenska Kijkwijzer skoðunarkerfið þannig að aldursmatið hefði átt að vera það sama hér á landi og í Hollandi á sömu kvikmyndunum og sjónvarpsþáttunum. Fjölmiðlanefnd fann fjölmörg dæmi um að aldursmat á kvikmyndum og sjónvarpsþáttum væri með öðrum hætti hér á landi en í gagnagrunni Kijkwijzer skoðunarkerfisins. Haldnir voru fundir með bæði Barnaverndarstofu og Umboðsmanni barna í byrjun árs 2012 til að fá annars vegar upplýsingar um eftirlit með framkvæmd laganna og hins vegar að fá yfirsýn yfir þær ábendingar og kvartanir sem borist höfðu vegna framkvæmdar laganna frá því þau tóku gildi árið 2006 þar til fjölmiðlanefnd tók við eftirliti með þeim síðla árs 2011.

Þann 21. maí 2012 sendi fjölmiðlanefnd ábyrgðaraðilum bréf eftir að kvartanir og ábendingar höfðu borist nefndinni vegna aldursmerkinga og framkvæmdar laga nr. 62/2006. Í bréfinu var upplýst að fjölmiðlanefnd hefði tekið við eftirliti með lögunum sem áður hafði verið í höndum Barnaverndarstofu. Jafnframt var rætt við framkvæmdastjóra Smáís í síma vegna kvartana og ábendinga sem borist höfðu, enda upplýst um ábyrgð Smáís á síðunni www.kvikmyndaskoðun.is. Í bréfinu óskaði nefndin upplýsinga um verklagsreglur um framkvæmd mats eins og kveðið er á um í 1. mgr. 3. gr. laganna. Svar barst í tölvupósti þann 31. maí 2012 frá fyrrverandi framkvæmdastjóra Smáís, þar sem eftirfarandi var upplýst:

> *ég var að fá vitneskju um erindi sem sent var á meðlimi SMÁÍS vegna annmarka á verklagsreglum á heimasíðu www.kvikmyndaskodun.is, og var beðin[n] um að taka ábyrgð á því ... sem betur fer var þessi vinna langt kominn hjá okkur enda höfðum við rætt stutt í síma um þessi mál hér fyrir nokkru og hafði sú vinna byrjað fyrir þann tíma ... Ég er búinn að taka allar verklagsreglur í gegn með tilliti til lagabreytinga auk þess að heimfæra þær betur á íslenskt umhverfi eins og við höfðum áður rætt um í síma. Verið er að smíða hlekk fyrir leitarvél vegna tölvuleikja og er ég vongóður um að það takist fyrir helgi auk þess að hafa sýnishorn af spurningalista vegna skoðunarkerfis ... Nýju verklagsreglurnar verða uppfærðar á heimasíðunni okkar í kvöld. Ég sendi þér meðfylgjandi uppfærðar útgáfur af nýjum verklagsreglum, þar sem búið er að taka á öllum athugasemdum hvað þær varðar...*

Verklagsreglur þær sem fjölmiðlanefnd fékk afrit af voru ekki í samræmi við lög um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006. Með verklagsreglum í lögunum er átt við forskrift að því hvernig beri að standa að skoðun og sýningarhæfni kvikmynda og tölvuleikja, þ.m.t. hvaða atriði skuli ráða niðurstöðu mats. Í þessu felst jafnframt að ábyrgðaraðilar skulu koma sér upp skoðunarkerfi að fyrirmynd erlendra viðurkenndra skoðunarkerfa. Þannig tóku verklagsreglurnar ekki til þess hvaða atriði ráði niðurstöðu mats né hvaða viðurkennda skoðunarkerfi verið er að nota við aldursmat. Þá voru verklagsreglur

um kvartanir ekki í samræmi við lög þar sem Smáís var fengið úrskurðarvald sem á sér ekki stoð í lögum. Þannig er almenningi t.a.m. gefinn kostur á að senda SMÁÍS „kæru“ sem getur verið „lýst lögmæt“ á hendur „varnaraðila“ og „úrskurður“ kveðinn upp á „dómfundi“ þar sem hægt er að yfirheyra vitni og sérfræðinga. Einnig er að finna leiðbeiningar um „áfrýjun“ til fjölmiðlanefndar sem getur snúið við „úrskurði“. Fjölmiðlanefnd taldi málsmeðferðina ekki eiga sér stoð í lögum og virtust reglurnar vera þýddar og staðfærðar frá Hollandi. Fjölmiðlanefnd mat það svo að verklagsreglurnar stönguðust á við hlutverk fjölmiðlanefndar skv. lögum nr. 62/2006 og væru í reynd villandi fyrir neytendur.

Fjölmiðlanefnd kom þessum athugasemdum á framfæri við framkvæmdastjóra Smáís á fundi 3. júní 2012 og benti jafnframt á að ekki væri getið um Smáís í lögunum né um hlutverk samtakanna. Þannig væru það ábyrgðaraðilar sem bæru ábyrgð á framkvæmd laganna og myndi nefndin áfram beina erindum sínum til þeirra, en senda afrit til Smáís til upplýsingar. Verklagsreglur yrðu að taka mið af ákvæðum laga nr. 62/2006 og væru þær reglur sem nefndin hefði fengið ekki fullnægjandi.

Þar sem engar upplýsingar bárust um nýjar og uppfærðar ábyrgðarreglur þrátt fyrir ítrekanir í tölvupósti og með símtölum sendi nefndin ábyrgðaraðilum ítrekunarbréf þar sem óskað var upplýsinga um hvernig 3. gr. laganna væri uppfyllt. Þannig var óskað eftir afriti af verklagsreglum, upplýsingum um hvar verklagsreglurnar væru birtar opinberlega, upplýsingum um þá vefsíðu sem almenningur hefur aðgang að, nafn þess matstjóra sem ábyrgðaraðili hefur tilnefnt og upplýsingum um gagnagrunn þann sem ábyrgðaraðili skal færa niðurstöður matsins í. Þá var enn fremur óskað upplýsinga um hvaða matskerfi væri notað og hvaða barnaverndarsjónarmið væru lögð til grundvallar aldursmati. Að lokum var óskað upplýsinga um með hvaða hætti almenningi væri leiðbeint um móttöku erinda sem lúta að framkvæmd reglnanna og afgreiðslu slíkra erinda.

Nefndin reyndi jafnframt ítrekað að fá nánari upplýsingar um það hvernig matið færi fram þar sem flestir ábyrgðaraðilar sögðust nota hollenska Kijkwijzer skoðunarkerfið og þá spurningalista sem liggja því mati til grundvallar. Ítarlegar upplýsingar er að finna um hollenska kerfið á heimasíðu þess og kynnti fjölmiðlanefnd sér því kerfið, hugmyndafræði þess og hvernig matið færi fram í Hollandi. Af þeirri yfirferð mátti ráða að ekki væri fyllilega farið eftir spurningalistunum þar sem dæmi voru um að kvikmyndir og sjónvarpsþættir sem aldursmerktir eru á heimasíðunni www.kvikmyndaskodun.is gætu hvorki verið í samræmi við spurningalista sem liggja aldursmatinu til grundvallar né í samræmi við aldursmatið sem er að finna á hollensku síðunni.

Þess ber jafnframt að geta að á norrænum fundi þeirra stofnana sem aldursmeta kvikmyndir eða hafa eftirlit með aldursmati á kvikmyndum, sjónvarpsþáttum og tölvuleikjum, sem haldinn var þann 24. – 25. maí 2012 í Helsinki, var staddur framkvæmdastjóri NICAM í Hollandi sem heldur úti Kijkwijzer skoðunarkerfinu. Hélt framkvæmdastjórinn erindi um rannsóknir og aðferðafræði sem liggur að baki hollenska skoðunarkerfinu, en það kerfi er fyrirmyndin að nýju finnsku aldursmatskerfi sem innleitt var í byrjun árs 2012. Þegar fjölmiðlanefnd skýrði frá því í kynningu sinni að íslenskir ábyrgðaraðilar sögðust nota hollenska Kijkwijzer kerfið við aldursmat á efni kom framkvæmdastjóri NICAM af fjöllum. Hann lýsti því yfir að samningaviðræður hefðu staðið við Smáís árið 2007 um að taka upp kerfið á Íslandi en að ekkert hafi orðið úr því. Hafði NICAM gert ráð fyrir því að ekkert hafi orðið úr verkefninu vegna efnahagshrunsins haustið 2008. Þannig hafi Smáís hvorki skrifað undir samning né greitt fyrir notkunina á hollenska kerfinu. Eftir kynninguna um framkvæmdina á Íslandi tók framkvæmdastjóri NICAM framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar tali og lýsti yfir undrun og áhyggjum af stöðu mála á Íslandi. Þannig væri stuðst við kerfi til aldursmerkingar á Íslandi í nafni NICAM sem ekki væri búið að semja um og ábyrgðaraðilar á Íslandi hefðu ekki fengið þjálfun í að nota. Á þessum fundi varð fjölmiðlanefnd ljóst að enginn samningur var í gildi um hollenska Kijkwijzer kerfið og því óljóst hvaða alþjóðlega skoðunarkerfi ábyrgðaraðilar styddust við sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 62/2006. **Ekkert alþjóðlegt matskerfi virðist hafa verið í notkun frá setningu laganna árið 2006 þar til fjölmiðlanefnd fékk þessar upplýsingar frá NICAM í Hollandi, eða í 6 ár.**

Í seinna bréfi sínu óskaði fjölmiðlanefnd upplýsinga um hvaða aldursmatskerfi væri í notkun hér á landi. Þar sem meintur samningur milli NICAM og Smáís var sagður vera í gildi, samkvæmt upplýsingum Smáís, hafði fjölmiðlanefnd enga aðkomu og því ekki vitneskju um samninginn.

Í byrjun desember 2012 var ábyrgðaraðilum sent bréf þar sem tilkynnt var um að fyrirhugað væri að láta gera úttekt á verklagsreglum og framkvæmd þeirra skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 62/2006. Í svörum ábyrgðaraðila **var slíkri úttekt harðlega mótmælt**. Á fundi fjölmiðlanefndar þann 13. febrúar 2013 var kynnt ítarlegt minnisblað um framkvæmd laga 62/2006 og samskipti við ábyrgðaraðila og Smáís. Í kjölfarið var ákveðið að fá ábyrgðaraðila til samstarfs og samvinnu við að koma framkvæmd laganna í fullnægjandi horf áður en frekari aðgerðir væru ákveðnar. Þeir fundir áttu sér stað í febrúar og mars árið 2013. Flestir ábyrgðaraðilar lýstu á fundunum yfir fullum vilja til að koma málum í lag þannig að ákvæði laga nr. 62/2006 væru uppfyllt. Þá bentu þeir jafnframt á að ýmis ákvæði í lögum væri þess eðlis að erfitt væri að uppfylla lagaskylduna. Þá töldu ábyrgðaraðilar m.a. að ákvæði 5. mgr. 3. gr. væri allt of strangt, en þar segir að allar kvikmyndir megi hafa til sýningar opinberlega fyrir börn sem náð hafa 14 ára aldri, enda horfi þau á myndina í fylgd foreldra sinna. Þá var nefndin jafnframt