upplýst um að ábyrgðaraðilar hygðust gera breytingar til að uppfylla betur ákvæði laga nr. 62/2006. Þannig átti m.a. að samræma aldursflokkana sem notaðir eru í Hollandi við íslenska aldursflokka, t.d. var aldursflokkurinn 14 ára notaður hér á landi, en hann er ekki til í hollenska skoðunarkerfinu. Nefndin var jafnframt upplýst um að verið væri að vinna að nýjum samningi við NICAM í Hollandi og í tengslum við þann samning yrðu skoðunarmenn þjálfaðir til að tryggja rétta notkun á kerfinu. Var það jafnframt að samkomulagi að ábyrgðaraðilar myndu senda fjölmiðlanefnd skriflegar athugasemdir sínar vegna laga nr. 62/2006 svo að hægt væri að koma þeim á framfæri við mennta- og menningarmálaráðuneytið. Þær athugasemdir bárust þó ekki fyrr en 6. ágúst 2013 frá Smáís fyrir hönd ábyrgðaraðila, eftir að nefndin hafði ítrekað gengið á eftir athugasemdunum.

Haustið 2013 fékk fjölmiðlanefnd staðfest að búið væri að gera samning við NICAM um notkun íslenskra ábyrgðaraðila á hollenska Kijkwijzer kerfinu. Hafði framkvæmdastjóri NICAM samband við framkvæmdastjóra Smáís eftir fundinn í Helsinski í maí 2012 þar sem óskað var upplýsinga um það sem fram hafði komið í kynningu fjölmiðlanefndar. Eftir norræna fundinn í Helsinki hélt forstjóri NICAM einnig fjölmiðlanefnd upplýstri um stöðu mála þannig að nefndinni var kunnugt um stöðuna þegar Smáís tilkynnti nefndinni að búið væri að skrifa undir samning milli Smáís og NICAM þá um haustið, eða 7 árum eftir gildistöku laga nr. 62/2006. Einnig var haldið námskeið fyrir þá starfsmenn sem sinna aldursmati á kvikmyndum og sjónvarpsþáttum fyrir ábyrgðaraðila hér á landi. Jafnframt var tekið próf þar sem sjónvarpsþáttur var aldursmetinn. Sátu starfsmenn fjölmiðlanefndar námskeiðið og tóku prófið, enda kveðið á um endurmat ábyrgðaraðila og fjölmiðlanefndar á sýningarhæfni kvikmyndar eða tölvuleiks á grundvelli 3. mgr. 5. gr. laganna. Því taldi nefndin að hún þyrfti að búa yfir sömu þekkingu á matskerfinu og þeir starfsmenn sem sinna aldursmati fyrir hönd ábyrgðaraðila.

Aðgangur fjölmiðlanefndar að matskerfi Kijkwijzer til að hægt sé að láta fara fram endurmat

Fjölmiðlanefnd benti á það í bréfi sínu til mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 12. nóvember 2012 að nefndinni væri samkvæmt 2. mgr. 5. gr. heimilt að mæla fyrir um stöðvun sýningar og dreifingar kvikmyndar og tölvuleiks fái hún vitneskju eða rökstudda ábendingu um að niðurstaða mats á sýningarhæfni kvikmyndar eða tölvuleiks sé í andstöðu við 1. mgr. 2. gr. eða óásættanleg með hliðsjón af barnaverndarsjónarmiðum. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. skal fara fram sameiginlegt endurmat ábyrgðaraðila og fjölmiðlanefndar á sýningarhæfni kvikmyndar eða tölvuleiks og ræður afstaða fulltrúa fjölmiðlanefndar komi til ágreinings.

Þá var bent á að þar sem lög nr. 62/2006 taka jafnt til kvikmynda, sjónvarpsþátta, ítarefnis og kynningarefnis í sjónvarpi, mynddiska, þáttasölusjónvarps, kvikmyndahúsa o.fl. er ljóst að leiki grunur á að mat á aldursmerkingu sé rangt eða hafi ekki farið fram og efni er talið hafa skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska barna skv. 1. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla er nauðsynlegt að fjölmiðlanefnd geti endurmetið efnið. Við þær aðstæður þarf nefndin að meta efnið (láta fara fram endurmat) skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum. Þannig tengjast ákvæði um vernd barna með beinum hætti í lögum nr. 62/2006 og lögum nr. 38/2011. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. skírskotar þannig til 1. og 2. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla þar sem kveðið er á vernd barna. Fjölmiðlanefnd hefur heimild til að beita fjölmiðlaveitu stjórnvaldssektum skv. g-lið 1. mgr. 54. gr. ef þær miðla efni sem getur haft skaðvænleg áhrif á börn.

Í bréfinu upplýsti fjölmiðlanefnd jafnframt um að hún sæi sér ekki fært að uppfylla ákvæði 28. gr. um vernd barna gegn skaðlegu efni skv. lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 í þeim fjölmörgu tilvikum þegar nauðsynlegt er að láta fara fram endurmat á efni ábyrgðaraðila. Hún yrði að fá fjárveitingar til að gera samning við NICAM um hollenska Kijkwijzer skoðunarkerfið til að nota alþjóðlega skoðunarkerfið þeirra við endurmat á hljóð- og myndefni, enda er alþjóðlega viðurkennt skoðunarkerfi forsenda fyrir mati á efni skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 62/2006. Erindið var síðan ítrekað með bréfi dags. 30. apríl 2013.

Í bréfi dags. 14. febrúar 2014 til mennta- og menningarmálaráðuneytis benti nefndin síðan á að samkvæmt fjárlagafrumvarpi því sem lagt var fram á Alþingi haustið 2013 var gert ráð fyrir 5 milljóna króna millifærslu vegna laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006 sem átti að fylgja verkefninu þegar það var fært frá Barnaverndarstofu til fjölmiðlanefndar. Sú fjárhæð hvarf í meðförum fjárlaganefndar og **er nú í fyrsta sinn frá árinu 2007 engin fjárveiting ætluð til verndar börnum gegn skaðlegu efni í fjölmiðlum og tölvuleikjum hjá íslenskum stjórnvöldum.**

Í fjárlögum fyrir árið 2014 var á engan hátt brugðist við þeim athugasemdum sem ítrekaðar hafa verið að hálfu fjölmiðlanefndar vegna eftirlits með lögum nr. 62/2006. Þá er ekki að sjá að fjölmiðlanefnd fái fjárveitingar til að sinna slíku eftirliti og til að kaupa aðgang að hollenska Kijkwijzer kerfinu líkt og ítrekað hefur verið beðið um. Þannig voru fjárveitingar lækkaðar um 3,5 milljónir króna árið 2014 miðað við fjárframlag til nefndarinnar árið 2013, en lækkunin nam 10 milljónum króna miðað við upphaflegt fjárlagafrumvarp. Þessi lækkun var rökstudd með því að **verulega skyldi dregið saman í rekstri nefndarinnar** án þess að því væri borið við að útskýra hvaða lögbundnu verkefnum nefndin ætti þá að hætta að sinna til viðbótar þeim verkefnum sem aldrei hefur fengist fjárveiting fyrir.

Fjölmiðlanefnd upplýsti jafnframt í bréfi sínu að þar sem Alþingi féll frá fjárveitingu vegna laga nr. 62/2006 líti nefndin svo á að í því hafi birst sá vilji löggjafans að verkefnið skuli ekki vera í forgangi, þrátt fyrir að fjölmiðlanefnd skuli sérstaklega stuðla að vernd barna skv. 10. gr. laga um fjölmiðla. Áréttað var að vegna niðurskurðarins væri engu stjórnvaldi nú kleift að hafa eftirlit með því að börnum yrði ekki sýnt eða selt efni sem gæti haft skaðleg áhrif á þau. Fjölmiðlanefnd getur því ekki, að óbreyttu, haft eftirlit með því að tölvuleikir, kvikmyndir og sjónvarpsþættir séu ekki seldir til barna eða efnið sýnt án þess að fram hafi farið aldursmat á því hvort efnið hæfi börnum undir tilteknum aldri. Slíkt eftirlit getur enda ekki átt sér stað nema nefndin fái fjárveitingu til m.a. kaupa á hollensku aldursmatskerfi sem notað er af íslenskum kvikmyndahúsum, sjónvarpsstöðvum og dreifingaraðilum.

Framkvæmd laga nr. 62/2006 enn ekki komin í viðunandi horf

Fjölmiðlanefnd vill í bréfi þessu vekja athygli ráðherra á því nú þegar Smáís hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta að framkvæmd laga nr. 62/2006 er enn ekki komin í viðunandi horf. Fjölmiðlanefnd hefur reynt að sinna eftirliti með lögunum eins og frekast er unnt þrátt fyrir að engar fjárveitingar hafi fylgt verkefninu. Fjölmiðlanefnd telur ástæðu til að benda á eftirfarandi:

- Í lögum nr. 62/2006 er hvergi gert ráð fyrir að heimilt sé að fela samtökum eins og Smáís ábyrgð samkvæmt lögunum. Þrátt fyrir það virðist Smáís hafa séð um ýmsa þætti í framkvæmd laganna og var aðili að samningi við NICAM fyrir hönd ábyrgðaraðila. Skoða þarf þetta fyrirkomulag sérstaklega í ljósi gjaldþrots félagsins. Þá virðast ábyrgðaraðilar ekki sjálfir hafa gengið eftir því að verklagsreglur og framkvæmd, sem þeir fólu Smáís að hafa umsjón með, stæðust lög. Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að ekki eru allir ábyrgðaraðilar hér á landi aðilar að Smáís. Athugunarefni er hvernig þeir sinna skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 62/2006.
- Verklagsreglur sem er að finna á heimasíðunni www.kvikmyndaskodun.is eru enn ekki fullnægjandi og lýsa ekki framkvæmd mats skv. 1. mgr. 3. gr. Fullnægjandi verklagsreglur hafa því ekki verið settar í þau 8 ár sem lögin hafa verið í gildi. Verklagsreglurnar eru frá því í júlí 2011, þ.e. rúmum tveimur árum áður en að samningur var gerður í fyrsta sinn við NICAM í Hollandi. Ekki virðist hafa í neinu verið farið eftir þeim ábendingum sem fjölmiðlanefnd setti fyrst fram árið 2012 og sem nefndin hefur síðan ítrekað í bréfum og á fundum með ábyrgðaraðilum og Smáís. Nefndin hefur engin úrræði til að fylgja málinu frekar eftir samkvæmt lögunum.
- Spurningalistar sem eiga að liggja matinu til grundvallar og aðgengilegir eru á síðunni eru frá árinu 2009, en breytingar hafa orðið á spurningalistunum frá NICAM á þessum fimm árum sem geta haft áhrif á

aldursmatið. Spurningalistinn er frá þeim tíma þegar enginn samningur var í gildi við NICAM í Hollandi um notkun hollenska skoðunarkerfisins.

- Svo virðist sem ábyrgðaraðilar hafi falið Smáís að taka við erindum er lúta að framkvæmd reglnanna og að sjá um afgreiðslu slíkra erinda, þó að ekki sé stoð í lögum fyrir slíku fyrirkomulagi. Eins og áður segir er félagið gjaldþrota. Almenningur getur ekki vitað hvert skuli beina slíkum erindum, enda hafa upplýsingar á www.kvikmyndaskodun.is ekki verið uppfærðar með tilliti til þessa.
- Aldursmerkingar á kvikmyndum og sjónvarpsþáttum á síðunni www.kvikmyndaskodun.is eru ekki í samræmi við aldursmat sama efnis á heimasíðu Kijkwijzer. Þannig er t.d. enn verið að aldursmerkja efni með 14 ára aldursmerkingu þó að slíkt aldursmat sé ekki til í hollenska kerfinu. Matið byggir því ekki á alþjóðlega viðurkenndu skoðunarkerfi líkt og kveðið er á um í lögum 62/2006. Fjölmiðlanefnd hefur ítrekað bent á þetta og óskað upplýsinga um hvaða alþjóðlega viðurkennda skoðunarkerfi stuðst er við þegar um 14 ára aldursmat er að ræða. Þá er enn notast við aldursmatið 7 og 10 ára þó að fjölmiðlanefnd hafi bent á að misræmi sé á milli hollenska skoðunarkerfisins og þess íslenska hvað þetta varðar. Bæði ábyrgðaraðilar og Smáís hafa ítrekað lofað að laga aldursflokkana að hollenska kerfinu, sem ábyrgðaraðilar segjast styðjast við. Það hefur enn ekki verið gert.
- Fjölmiðlanefnd hefur skoðað nokkrar kvikmyndir sem eru til sýningar í kvikmyndahúsum í september 2014. Dæmi eru um að aldursmatið sé ekki fært í gagnagrunn fyrir almenning líkt og lög gera ráð fyrir.
- Þrátt fyrir gjaldþrot Smáís eru enn upplýsingar þess efnis á heimasíðunni www.kvikmyndaskoðun.is að Smáís, Samtök myndrétthafa á Íslandi, fari „með eftirlit yfir ábyrgðaraðilum vegna aldurs- og innihaldsmerkinga á kvikmyndum og tölvuleikjum".
- Hlekkur fyrir leitarvél sem ætlaður er íslenskum notendum á evrópska gagnagrunninum PEGI er forsenda þess að Íslendingar geti fengið auðveldan aðgang að aldursmati á tölvuleikjum sem eru til sölu hér á landi. Hlekkurinn er enn ekki kominn inn á heimasíðuna www.kvikmyndaskoðun.is, þrátt fyrir loforð þess efnis að hann yrði kominn inn á síðuna í byrjun júní 2012. Kveðið er á um það í 1. mgr. 3. gr. laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum að ábyrgðaraðilar skulu færa niðurstöður um sýningarhæfni tölvuleikja í gagnagrunn sem almenningur hefur aðgang að.
- Í verklagsreglum fyrir sjónvarp frá því í júlí 2011, sem eru að finna á heimasíðu kvikmyndaskoðunnar, er kveðið á um að kynningarefni með myndskeiði úr aðalefni eða auglýsingar sem flokkaðar eru sem „ekki við hæfi barna" megi aldrei senda strax á undan, samtímis eða beint á eftir dagskrárþætti sem sérstaklega er ætlaður börnum upp að sjö ára aldri. Hafa þarf að lágmarki 10 mínútna hlé, bæði á undan og eftir viðkomandi

dagskrárþætti. Ákvæðið í verklagsreglunum brýtur í bága við 28. gr. laga um fjölmiðla sem bannar að miðla öllu myndefni, þ.m.t. auglýsingum sem geta haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska barna, fyrir kl. 21.00 á virkum dögum og kl. 22.00 á föstudögum og laugardögum. Undantekningar frá þessu eru fréttir og fréttatengt efni enda sé það nauðsynlegur hluti af fréttaþjónustu viðkomandi fjölmiðils og að á undan því sé birt skýr viðvörun og það sé auðkennt með sjónrænu merki allan þann tíma sem efninu er miðla verði því við komið. Í verklagsreglunum jafnframt kveðið á um að merkið skuli vera ýmist 3-5 sekúndur á skjánum. Þá er hvergi getið um sjö ára viðmiðið í lögum um fjölmiðla sem er aldursviðmiðið í verklagsreglum Smáís.

- Ekki er samræmi á milli þeirrar aldursmerkinga sem fram koma á heimasíðu kvikmyndaskoðunar og í verklagsreglum fyrir kvikmyndahús. Á heimasíðunni www.kvikmyndaskoðun.is er m.a. aldursflokkurinn 10 ár sem ekki er að finna í verklagsreglum fyrir kvikmyndahús.
- Í verklagsreglum um kvartanir eru fjölmörg ákvæði sem eiga sér enga stoð í lögum nr. 62/2006. Þannig er m.a. kveðið á um að Smáís hafi umboð til þess að leysa úr „kæruefnum". Jafnframt kemur fram að kvartendur geti „áfrýjað" ákveðnum málum skriflega til Smáís, að samtökin getið ákveðið dagsetningu, stað og stund fyrir „dómfund" sem Smáís heldur, þar sem málsaðilar geta lagt fram frekari „rökstuðning" sinn. Eftir slíkan dómfund kveður Smáís upp „úrskurð" og sendir afrit af honum til fjölmiðlanefndar. Smáís getur samkvæmt verklagsreglunum m.a. beitt „viðurlögum" sem felast m.a. í því að láta endurmeta efni, aðvarað málsaðila eða rekið málsaðila úr samtökunum. Þær alvarlegu athugasemdir sem fjölmiðlanefnd hefur gert vegna verklagsreglnanna hafa engu skilað.

Takmörkuð úrræði fjölmiðlanefndar

Eins og áður segir liggur sú grundvallarhugsun að baki lögum nr. 62/2006 að þeir sem framleiða kvikmyndir, sjónvarpsþætti eða tölvuleiki eða hafa slíkt efni til sýningar, leigu, sölu eða annarrar dreifingar, axli sjálfir ábyrgð á því að aldursmat og merkingar séu í lagi. Þeir eru svokallaðir „ábyrgðaraðilar" í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þetta mat hvíldi áður á ríkisvaldinu, nánar tiltekið Kvikmyndaskoðun, til ársins 2006. Vilji löggjafans stóð til þess að opinberu eftirliti yrði hætt og atvinnugreinin sjálf annaðist eftirlit með því að barnaverndarsjónarmiða yrði gætt. Ábyrgðaraðilar hafa hagað eftirlitinu eins og að framan greinir.

Eins og lögum nr. 62/2006 er háttað hefur fjölmiðlanefnd takmarkaðar heimildir til eftirlits. Eina úrræðið er að láta fara fram úttekt á verklagsreglum. Þá getur nefndin mælt fyrir um stöðvun sýningar og dreifingar kvikmyndar eða tölvuleiks tímabundið í þrjá sólarhringa. Þannig er nefndinni heimilt að kveðja til lögreglu