



FJÖLMÍÐLANEFND

**Leiðbeiningar  
FYRIR FJÖLMÍÐLA  
um vernd barna gegn skaðlegu efni**

Júní 2015

## Vatnaskilaákvæðið

28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011

Markmið fjölmiðlanefndar með útgáfu þessara leiðbeininga er að upplýsa fjölmiðlaveitur, sem miðla hljóð- og myndefni, um skilyrði 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011, þau sjónarmið sem liggja þar að baki og hvernig uppfylla má kröfur sem þar eru gerðar.

Leiðbeiningarnar snúa einkum að því hvers konar efni má sýna fyrir og eftir svokölluð vatnaskil, þ.e. tiltekinn tíma að kvöldi og tiltekinn tíma að morgni. Þær skiptast í 7 kafla:

1. Reglan um vernd barna gegn skaðlegu efni ..... / 3
2. Hvers konar efni? ..... / 4
3. Spurningar og svör um vatnaskilaákvæðið ..... / 6
4. Töfluskýring: 28. gr. laga um fjölmiðla í hnotskurn ..... / 10
5. Tjáningarfrelsi og réttur barna til upplýsinga ..... / 11
6. Aðrir fjölmiðlar ..... / 11
7. Samanburður við önnur lönd ..... / 12

### Af hverju eru gefnar út leiðbeiningar um vatnaskilaákvæðið?

Vatnaskilaákvæðið er eitt þeirra lagaákvæða sem mest hefur reynt á í ákvörðunum fjölmiðlanefndar frá því lög um fjölmiðla tóku gildi árið 2011. Því er talin þörf á að skýra það og framkvæmd þess nánar. Um leið er á það bent að mál sem tekin eru til skoðunar hjá fjölmiðlanefnd eru ávallt metin út frá aðstæðum hverju sinni. Einnig er vert að hafa í huga að leiðbeiningar þessar eru hvorki almenn lög né lögskýringargagn. Þeim er fyrst og fremst ætlað að upplýsa hljóð- og myndmiðla um vatnaskilaákvæðið og túlkun fjölmiðlanefndar á því. Tilgangurinn er að meðferð fjölmiðlanefndar á málum, er varða brot á 28. gr. laga um fjölmiðla, verði eins gagnsæ og fyrirsjáanleg og mögulegt er og að gætt verði jafnræðis milli hljóð- og myndmiðla við meðferð slíkra mála.

# 1. Reglan um vernd barna gegn skaðlegu efni

Börn eiga rétt á því að njóta öryggis og verndar gegn skaðlegu efni í fjölmiðlum. Fjallað er um þann rétt í 1. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Þar segir að *óheimilt sé að miðla efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi efni sem felur í sér klám og ofbeldi*. Ákvæði 28. gr. tekur til hljóð- og myndmiðla og er byggt á 27. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar Evrópusambandsins 2010/13/ESB. Sambærilegt ákvæði er að finna í löggjöf nágrannaríkja, eins og Noregs, Svíþjóðar, Finnlands, Bretlands, Írlands, Hollands, Frakklands og Þýskalands og einnig í leiðbeinandi reglum EBU, Sambands evrópskra sjónvarpsstöðva. Samkvæmt íslenskum lögum eru börn einstaklingar undir 18 ára aldri.

## Vatnaskilaákvæðið

Reglur um vernd barna gegn skaðlegu fjölmiðlaefni byggja á tveggja þrepa kerfi þar sem gerður er greinarmunur á efni sem haft getur *alvarleg skaðvænleg áhrif* og efni sem haft getur *skaðvænleg áhrif* á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna. Reglurnar eru misstrangar, eftir því með hvaða hætti efninu er miðlað og frá þeim eru undantekningar.

### 1. Efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn

- Bannað er að sýna í línulegri dagskrá efni sem haft getur *alvarleg skaðvænleg áhrif* á börn.<sup>1</sup> Í þennan flokk fellur fyrst og fremst grófasta efnið: klám og tilefnislaust ofbeldi með aldursmatið 18.
- Þótt bannað sé að sýna slíkt efni í línulegri dagskrá er fjölmiðlum heimilt að miðla því eftir pöntun ef tryggt er með tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.

### 2. Efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á börn

- Bannað er að sýna efni sem haft getur *skaðvænleg áhrif* á börn í línulegri dagskrá á þeim tíma þegar ætla má að börn séu að horfa. Frá þessari reglu eru tvær undantekningar:
- Efni sem haft getur *skaðvænleg áhrif* á börn *er einungis heimilt að sýna í línulegri dagskrá eftir „vatnaskil“, það er eftir kl. 22 á föstudags- og laugardagskvöldum og eftir kl. 21 önnur kvöld vikunnar og til 5 á morgnana*. Skilyrði er að á undan efninu sé birt skýr viðvörðun og að efnið sé *auðkennt með sjónrænu merki allan tímann sem því er miðlað*. Þessi regla hefur verið kölluð *vatnaskilaákvæðið*, þar sem skilgreind tímasetning markar „vatnaskil“ varðandi það hvenær heimilt er að sýna efni sem ekki er við hæfi barna. Það er á ábyrgð fjölmiðlaveitna að vatnaskilaákvæðinu sé framfylgt.
- Fjölmiðlum er einnig heimilt að miðla efni sem haft getur *skaðvænleg áhrif* á börn eftir pöntun, t.d. í VOD-þjónustu, ef tryggt er með tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.

---

<sup>1</sup> Með „línulegri dagskrá“ er átt við hefðbundna sjónvarpsútsendingu eftir fyrirfram ákveðinni dagskrá. Ólínuleg dagskrá er t.d. efni áskriftarveitu sem miðlar myndefni eftir pöntun (hliðrað áhorf) og gerir notandanum kleift að velja á hvað hann horfir og hvenær.

## 2. Hvers konar efni?

Hvers konar efni telst geta haft *skaðvænleg* áhrif á börn og hvers konar efni telst geta haft *alvarleg*, *skaðvænleg* áhrif á börn? Aðildarríkjum EES er ætlað svigrúm til mats á því hvaða efni fellur undir þessar skilgreiningar og því getur svarið við þessari spurningu verið ólíkt eftir löndum. Menningarmunur milli landa getur valdið því að efni sem telst geta haft alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn í einu landi telst „einungis“ geta haft skaðvænleg áhrif á börn í öðru. Einnig ber að hafa í huga að lögræðisaldur er mismunandi eftir löndum en hér á landi er lögræðisaldur 18 ár. Efni sem ekki telst við hæfi barna, t.d. efni sem inniheldur klám, getur fengið aldursmatið „18“ hér á landi og víðar en aldursmatið „16“ í löndum þar sem lögræðisaldur er 16 ár.

### **Efni sem bannað er að sýna í línulegri dagskrá (efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif)**

Hér á landi á bann við sýningum í línulegri dagskrá fyrst og fremst við um grófasta efnið; klám og tilefnislaust ofbeldi en einnig annað efni sem talið er geta haft sérlega neikvæð og/eða ógnvekjandi áhrif á hugarheim barna og ungmenna, hugmyndir þeirra og skoðanir til lengri tíma. Samkvæmt almennum hegningarlögum eru opinberar sýningar og dreifing á klámi ólöglegt og refsivert athæfi hér á landi. Bannákvæði almennra hegningarlaga og ákvæði 3. mgr. 28. gr. fjölmiðlalaga eiga jafnt við um barnaklám, dýraklám og annars konar klám, þar með talið svokallað ljósblátt klám.<sup>2</sup> Dæmi um ofbeldisefni sem telst geta haft alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn er myndefni sem sýnir ofbeldi í tengslum við kynferðislegar athafnir.

*Aldursmat:* Til viðmiðunar má segja að efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn og bannað er að sýna í hefðbundinni sjónvarpsdagskrá sé efni með aldursmatið „18“.

---

<sup>2</sup> Hugtakið klám er ekki skilgreint í íslenskum lögum en Hæstiréttur hefur í dómum sínum<sup>2</sup> byggt á skilgreiningu sérfræðinganeftar Menningarstofnunar Sameinuðu þjóðanna frá mars 1986. Þar er gerður greinarmunur á hugtökunum klámi (pornógrafi) og kynþokkalist (erótík). Klám er skilgreint sem „ögrandi framsetning á kynlífi í auðgunartilgangi, án ástar, blíðu eða ábyrgðar“, en kynþokkalist/erótík sem „bókmenntaleg eða listræn tjáning ástar“.

Samkvæmt Kijkwijzer-aldursmatskerfinu, sem sjónvarpsstöðvar, kvikmyndahús o.fl. nota við aldursmat, skv. lögum nr. 62/2006, er horft til nokkurra þátta við aldursmat á kynlífssenum í leiknu efni. Þar á meðal er litið til þess hversu oft kynferðislegar athafnir eiga sér stað í myndinni/þættinum, hversu stór hluti af myndefninu felur í sér kynferðislegar athafnir, hvort kynferðislegar athafnir eru sýndar með þeim hætti að þeim sé ætlað að hafa sterk áhrif á áhorfandann (t.d. með nærmyndum og ef lítið er skilið eftir fyrir ímyndunaraflið) og hvort kynfæri karla eða kvenna sjáist greinilega í myndefni, þar sem kynferðislegar athafnir eiga sér stað (tekið er fram að brjóst og afturendar flokkast ekki undir kynfæri.) Eigi kynferðislegar athafnir sér oft stað í myndefninu, séu hlutfallslega stór hluti af efninu og/eða séu sýndar með þeim hætti sem að ofan greinir er aldursmatið það hæsta sem völ er á eða „18“ hér á landi.

## **Efni sem einungis má sýna eftir vatnaskil (efni sem haft getur skaðvænleg áhrif)**

Ekki gilda eins strangar reglur um efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á börn en það er efni sem valdið getur börnum á ýmsum aldri ótta, kvíða eða raskað hugarró þeirra. Það sama gildir um efni sem haft getur truflandi áhrif á börn eða komið þeim í uppnám, t.d. vegna orðfæris, siðferðisboðskapar eða athafna sem myndefnið sýnir. Dæmi um það síðastnefnda er myndefni sem sýnir ofbeldi, vímuefnanotkun eða kynferðislegar athafnir af einhverju tagi, án þess að um klám sé að ræða.

*Aldursmat:* Efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á börn getur fengið mismunandi aldursmat, allt frá „6“ upp í „16“, en aldursmatið ræðst af eðli og innihaldi myndefnisins, raunveruleikastigi, andrúmslofti og fleiri sjónarmiðum. Í vatnaskilaákvæði laga um fjölmiðla er enginn greinarmunur gerður á efni sem fengið hefur aldursmatið „6“ og „16“ ára. Fjölmiðlanefnd hefur túlkað vatnaskilaákvæðið svo að það taki til efnis sem er ekki við hæfi barna yngri en 12 ára. Efni með aldursmatið „12“ og hærra er því óheimilt að sýna fyrir vatnaskil.

Hafa ber í huga að ógnvekjandi eða óþægilegir hlutir í sjónvarpinu geta haldið áfram að trufla börnin eftir að þau eru hætt að horfa. Áhrif fjölmiðlaefnis á börn eru einstaklingsbundin og jafnvel sjónvarpsþáttur sem börnum er heimilt að horfa á út frá aldursviðmiðum getur valdið viðkvæmum börnum ótta eða kvíða.

Í sjónvarpi eru kvikmyndir og sjónvarpsþættir yfirleitt merktir með auðkenni sjónvarpsstöðvarinnar sem ýmist er hvítt, gult eða rautt að lit. Hvítt merki þýðir að efnið er leyft öllum aldurshópum, gult merki táknar að efnið er ekki við hæfi barna yngri en 12 ára en rautt merki þýðir að efnið er ekki við hæfi barna yngri en 16 ára.

**„Fjölmiðlanefnd hefur túlkað vatnaskilaákvæðið svo að það taki til efnis sem er ekki við hæfi barna yngri en 12 ára. Efni með aldursmatið „12“ og hærra er því óheimilt að sýna fyrir vatnaskil.“**

### 3. Spurningar og svör um vatnaskilaákvæðið

#### Gildir vatnaskilaákvæðið um fréttir og fréttatengt efni?

Nei, sérstaklega er tekið fram í lögum um fjölmiðla að vatnaskilaákvæðið eigi ekki við um fréttir og fréttatengt efni. Heimilt er að miðla fréttum og fréttatengdu efni, sem ekki er talið við hæfi barna, með því skilyrði að á undan því sé birt skýr viðvörðun og það sé auðkennt með sjónrænu merki, þegar um miðlun myndefnis er að ræða, allan þann tíma sem efninu er miðlað, verði því við komið.<sup>3</sup>

#### Gildir vatnaskilaákvæðið um efni sem miðlað er eftir pöntun, t.d. með VOD-þjónustu?<sup>4</sup>

Nei, vatnaskilaákvæðið á ekki við um efni sem miðlað er eftir pöntun. Heimilt er að miðla hljóð- og myndefni, sem ekki er talið við hæfi barna, eftir pöntun en skilyrði er að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.<sup>5</sup> Því þarf að aldursmeta efni sem miðlað er eftir pöntun, eins og annað myndefni. Dæmi um fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun eru Skjár Bíó og Leiga Vodafone, þ.m.t. Vodafone PLAY.

#### Gildir vatnaskilaákvæðið um hliðrað áhorf á sjónvarpsstöðvar?<sup>6</sup>

Nei, vatnaskilaákvæðið á ekki við um hliðrað áhorf. Efni sem miðlað er með hliðruðu áhorfi telst til efnis sem miðlað er eftir pöntun, jafnvel þótt því hafi upphaflega verið miðlað í línulegri dagskrá. Heimilt er að miðla hljóð- og myndefni, sem ekki er talið við hæfi barna með hliðruðu áhorfi en skilyrði er að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.<sup>7</sup>

#### Gildir vatnaskilaákvæðið um sjónvarpsþætti sem eru aðgengilegir á vef fjölmiðlaveitna?

Sjónvarpsþættir, kvikmyndir og annað dagskrárefni sem gert er aðgengilegt á vef fjölmiðlaveitu telst til efnis sem miðlað er eftir pöntun. Heimilt er að miðla hljóð- og myndefni, sem ekki er talið við hæfi barna, á vef fjölmiðlaveitu með því skilyrði að tryggt sé með tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.<sup>8</sup> Dæmi um vettvang fyrir miðlun sjónvarpsþátta og kvikmynda á netinu er Sarpur Ríkisútvarpsins, Skjáfrelsi Skjásins og vefmiðillinn Filma.is.

<sup>3</sup> Sbr. d-lið 2. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

<sup>4</sup> Myndefni eftir pöntun/ e. video on demand.

<sup>5</sup> Sbr. c-lið 2. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

<sup>6</sup> Hliðrað áhorf gerir notendum kleift að horfa á dagskrárliði sjónvarpsstöðva eftir að þeir hafa verið sýndir í línulegri dagskrá, oftast sólarhring aftur í tímann.

<sup>7</sup> Sbr. c-lið 2. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

<sup>8</sup> Sbr. c-lið 2. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

## **Hvað eru viðeigandi tæknilegar ráðstafanir?**

Viðeigandi tæknilegar ráðstafanir geta falist í því að efnið sé eingöngu aðgengilegt með því að notandinn slái inn sérstakt aðgangsnúmer eða „PIN“ númer. Einfaldar númeraraðir, t.d. frá 1 upp í 4, eru að mati fjölmiðlanefndar ekki nægileg aðgangshindrun að efni sem haft getur skaðleg áhrif á börn. Einnig kemur til greina að efnissíur og annar öryggisbúnaður, sem tryggir að efnið sé ekki aðgengilegt börnum, geti falið í sér viðeigandi tæknilegar ráðstafanir.

## **Gildir vatnaskilaákvæðið um kynningarstiklur fyrir kvikmyndir („trailera“) og sjónvarpsrásir sem eingöngu sýna slík kynningarmyndbönd í línulegri dagskrá?**

Já, óheimilt er að sýna myndbönd sem ekki eru við hæfi barna fyrir vatnaskil og því er fjölmiðlaveitum skylt að aldursmeta kynningarstiklur fyrir kvikmyndir, rétt eins og annað efni sem sýnt er í sjónvarpi. Vatnaskilaákvæðið gildir jafnt um stakar kynningarstiklur, sem t.d. eru sýndar í auglýsingahléum, og sjónvarpsrásir sem eingöngu sýna kynningarstiklur úr kvikmyndum.

Eins og áður hefur komið fram er túlkun fjölmiðlanefndar á vatnaskilaákvæði fjölmiðlalaga sú að óheimilt sé að sýna efni sem ekki er við hæfi barna 12 ára og yngri fyrir vatnaskil. Athygli er vakin á því að ekki er sjálfgefið að kynningarstikla fái sama aldursmat og kvikmyndin sjálf og því þarf að aldursmeta kynningarstiklur sérstaklega. Á meðal þeirra þátta sem áhrif hafa á aldursmat er hvort dagskrárliðurinn í heild inniheldur hátt eða lágt hlutfall skaðlegs efnis. Innihaldi 30 sekúndna löng kynningarstikla nánast eingöngu brot úr eina ofbeldis- eða kynlífsatriði kvikmyndar getur stiklan fengið hærra aldursmat en kvikmyndin sjálf. Einnig getur kynningarstikla fengið lægra aldursmat en kvikmyndin sem henni er ætlað að vekja athygli á.

## **Gildir vatnaskilaákvæðið um tónlistarmyndbönd?**

Já, tónlistarmyndbönd geta innihaldið myndskeið sem sýna ofbeldi, kynferðislegar athafnir, ofbeldi í tengslum við kynferðislegar athafnir, ljótt orðbragð, vímuefnanotkun, mismunun á grundvelli kynferðis, litarhátts o.fl. eða annað efni sem valdið getur börnum ótta, kvíða og hugarangri.

Fjölmiðlanefnd hefur ekki borist kvörtun vegna tónlistarmyndbanda sem haft geta skaðleg áhrif á börn, og sýnd hafa verið í línulegri dagskrá, og hefur ekki tekið slíkt mál upp að eigin frumkvæði. Komi til þess verður hvert mál skoðað út frá aðstæðum hverju sinni.

## **Gildir vatnaskilaákvæðið um beinar útsendingar frá keppnum í hnefaleikum og MMA?**

Fjölmiðlanefnd hefur túlkað vatnaskilaákvæðið svo að það taki ekki til beinna útsendinga frá íþróttaviðburðum, á borð við bardaga í hnefaleikum eða blönduðum bardagalistum (MMA).

Um þetta má vísa til ákvörðunar fjölmiðlanefndar nr. 2/2015 í máli sem varðaði beina útsendingu frá keppni í bardagaíþróttinni MMA 4. október 2014 en útsendingin hófst kl. 19:00.<sup>9</sup> Málinu lyktaði með sátt þess efnis að fjölmiðlaveitunni bæri framvegis að birta skýra viðvörðun á undan beinum útsendingum frá MMA og keppnum í öðrum bardagaíþróttum, sem innihalda sýnilegt og verulegt ofbeldi sem talist getur skaðlegt velferð barna. Einnig bæri

---

<sup>9</sup> Ákvörðun nr. 2/2015 frá 23. mars 2015: Sýning UFC Fight Night á Stöð 2 Sport 1. 19:00, laugardaginn 4. október 2014. Ákvörðunin er aðgengileg á vef fjölmiðlanefndar.

fjölmiðlaveitunni að auðkenna slíkt efni með sjónrænu merki sem gefur til kynna að efnið sé ekki við hæfi barna, allan þann tíma sem efninu er miðlað.<sup>10</sup>

Tekið skal fram að í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 er ekki sérstaklega tiltekið að beinar útsendingar eða íþróttaviðburðir séu undanskildir gildissviði 28. gr. laganna. Því verður hvert mál sem tekið er til meðferðar hjá fjölmiðlanefnd skoðað út frá aðstæðum hverju sinni. Við mat á því hvort efni teljist falla undir 28. gr. verður tekið mið af rétti barna til verndar gegn skaðlegu efni, rétti til tjáningarfrelsis og rétti barna til upplýsinga.<sup>11</sup>

Megi fjölmiðlaveitu fyrirfram vera ljóst að bardagakeppni sem til stendur að senda út í beinni útsendingu inniheldur efni sem talist getur skaðlegt velferð barna, t.d. með þeim hætti að dagskrárefnið innihaldi sýnilegt og verulegt ofbeldi, er það mat fjölmiðlanefndar að birta beri skýra viðvörun á undan efninu og auðkenna það með sjónrænu merki sem gefur til kynna að efnið sé ekki við hæfi barna, allan þann tíma sem efninu er miðlað.

## **Gildir vatnaskilaákvæðið um efni erlendra sjónvarpsstöðva sem endurvarpað er hér á landi?**

Tímamismunur á milli Íslands og annarra landa þýðir að efni sem endurvarpað er frá öðrum löndum, og ekki telst við hæfi barna, getur verið sýnt hér á landi um miðjan dag eða snemma kvölds, þegar líklegt er að börn séu að horfa. Fjölmiðlaveitur, sem endurvarpa erlendum sjónvarpsrásum hér á landi, bera ábyrgð á því að klám og annað efni sem talist getur skaðlegt börnum sé ekki sýnt á þeim tíma þegar börn eru að horfa. Það er því í þeirra höndum að finna leiðir til að tryggja vernd barna gegn skaðlegu efni sem endurvarpað er frá löndum í öðrum tímabeltum. Slíkar ráðstafanir geta falist í að tryggja með tæknilegum ráðstöfunum að efnið sé ekki aðgengilegt börnum, t.d. með því að notandinn þurfi að slá inn sérstakt aðgangsnúmer til að fá aðgang að efninu. Fjölmiðlanefnd vekur aftur athygli á því að einfaldar númeraraðir, t.d. frá 1 upp í 4, teljast ekki nægileg aðgangshindrun að efni sem haft getur skaðleg áhrif á börn.

## **Mega sjónvarpsstöðvar sýna hvaða efni sem er strax eftir vatnaskil?**

Um þetta er ekki fjallað sérstaklega í lögum um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd mælir hins vegar með því að sjónvarpsstöðvar skipti ekki skyndilega yfir í efni með 16 ára aldursmati strax við tímamark vatnaskila kl. 21 á föstudags- og laugardagskvöldum eða kl. 22 önnur kvöld vikunnar, heldur veiti áhorfendum ákveðinn aðlögunartíma og sýni efni með hæsta aldursmati síðla kvölds. Um leið er ítrekað að jafnvel síðla kvölds gilda reglur um vernd barna gegn efni sem haft getur *alvarleg*, skaðleg áhrif á börn.

---

<sup>10</sup> Bent er á að túlkun þessi er um margt í samræmi við lagaframkvæmd í nágrannalöndum. Í Noregi hefur verið gerð undantekning frá skyldu til aldursmats á hljóð- og myndefni í fjölmiðlum þegar um beinar útsendingar og/eða íþróttafni er að ræða. Með nýjum lögum um vernd barna gegn skaðlegu efni, sem tóku gildi í Noregi 1. júlí 2015, verður sú túlkun norska fjölmiðlaeftirlitsins, Medietilsynet, lögfest.

Ákvarðanir sænska fjölmiðlaeftirlitsins, Statens medieråd, sýna að það telur útsendingar frá keppnum í MMA fela í sér ofbeldi sem haft geti skaðvænleg áhrif á börn. Í sænski fjölmiðlalöggjöf eru engin vatnaskil en tekið er harðar á málum þegar efni er birt fyrir kl. 21:00. Samkvæmt sænskum lögum ber þá að vara við skaðlegu efni og auðkenna það með sjónrænu merki allan tímann sem því er miðlað.

<sup>11</sup> Sbr. 28. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011, 73. gr. stjórnarskrár Íslands og 17. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.



## Hafa reglur um vernd barna einhverja þýðingu á tímum internets?

Reglur um vernd barna gegn skaðlegu efni leysa ekki öll vandamál eða veita börnum fullkomna vernd. Með samruna fjölmiðla, tölvutækni og fjarskipta hefur fjölmiðlalandslagið tekið stökkbreytingum, sem endurspeglast meðal annars í því að börn og fullorðnir geta nálgast hljóð- og myndefni með öðrum og fjölbreyttari hætti en áður; í gegnum tölvuskjá, spjaldtölvur og síma, í línulegri dagskrá, á netinu og í myndveitum sem miðla efni eftir pöntun.

Reglur um vernd barna hafa þó ennþá þýðingu og skipta máli. Fyrir því má færa ýmis rök: Þær viðhalda og styrkja traust almennings til sjónvarpsstöðva og hefðbundinnar sjónvarpsdagskrár. Þótt fólk sækir myndefni í auknum mæli í gegnum netið horfa Evrópubúar ennþá á línulega dagskrá í að meðaltali fjóra klukkutíma á dag.<sup>12</sup> Þá er reglum um vernd barna og vatnaskil ekki hvað síst ætlað að vernda minnsta samnefnarann: viðkvæm börn og börn sem ekki njóta viðunandi leiðsagnar og stuðnings heima fyrir. Reglurnar lágmarka þannig líkurnar á að börn hafi aðgang að efni sem talist getur skaðlegt velferð þeirra þótt þær geti auðvitað aldrei veitt börnum fullkomna vernd.

## Bera foreldrar enga ábyrgð?

Ábyrgð foreldra og forsjáraðila er að sjálfsgöðu mikil. Í 94. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 segir að foreldrum beri, eftir því sem í þeirra valdi er, að vernda börn gegn ofbeldis- og klámefni eða öðru slíku efni, meðal annars með því að koma í veg fyrir aðgang þeirra að því. Vatnaskilareglur laga um fjölmiðla aðstoða foreldra við að vernda börn sín frá efni sem getur verið skaðlegt velferð þeirra. Viðvaranir, sjónræn merki og aðrar tæknilegar ráðstafanir gegna sama tilgangi.

Ekki eru öll börn svo heppin að njóta leiðsagnar og stuðnings heima fyrir. Reglur um vatnaskil í línulegri dagskrá hafa mikla þýðingu fyrir börn sem ekki geta gengið að vernd og stuðningi vísam heima fyrir. Með því að fjölmiðlaveitur bera ábyrgð á því framfylgja reglum um vatnaskil og vernd barna aukast líkur á að öll börn njóti viðunandi verndar gegn efni sem ekki er við þeirra hæfi, óháð heimilisaðstæðum hverju sinni.

## Hvað gerist ef fjölmiðlaveitur brjóta lög um vernd barna gegn skaðlegu efni?

Brot á ákvæði 1.-3. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla geta bæði varðað stjórnvaldssekt skv. 54. gr. laganna og refsingu skv. 56. gr. Þá er fjölmiðlanefnd heimilt að ljúka málsmeðferð með útgáfu álits eða ákvörðunar sem birt er á vef nefndarinnar. Frá því fjölmiðlanefnd tók til starfa árið 2011 hefur nefndin birt fimm álit og ákvarðanir sem snúa að sýningu efnis sem ekki er við hæfi barna fyrir vatnaskil.<sup>13</sup> Ákvarðanir fjölmiðlanefndar má lesa á vef nefndarinnar:

[www.fjolmidlanefnd.is/akvardanir-og-utgafa/akvardanir](http://www.fjolmidlanefnd.is/akvardanir-og-utgafa/akvardanir)

<sup>12</sup> European Commission, „Green Paper: Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values.“ COM (2013) 231 final. Brussel 24. apríl 2013 <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2013:0231:FIN>> skoðað 28. apríl 2015.

<sup>13</sup> Ritað í júní 2015.

## 4. Töfluskýring

### 28. gr. laga um fjölmiðla í hnotskurn

	Efni í línulegri dagskrá	Hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun	Fréttir og fréttatengt efni
<p><b>Efni sem haft getur <i>alvarleg skaðvænleg</i> áhrif á börn</b></p> <p>(klám og tilefnislaust ofbeldi með aldursmatið 18)</p>	<p><b>Óheimilt með öllu</b></p> <p><b>3. mgr. 28. gr.</b></p>	<p>Heimilt að því tilskildu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.</p> <p><b>c-liður 2. mgr. 28. gr.</b></p>	<p>Heimilt að því tilskildu að það sé nauðsynlegur hluti af fréttabjónustu viðkomandi fjölmiðils og að á undan því sé birt skýr viðvörðun og það sé auðkennt með sjónrænu merki, þegar um miðlun myndefnis er að ræða, allan þann tíma sem myndefninu er miðlað, verði því við komið.</p> <p><b>d-liður 2. mgr. 28. gr.</b></p>
<p><b>Efni sem haft getur <i>skaðvænleg</i> áhrif á börn</b></p> <p>(efni sem ekki er við hæfi barna 12 ára og yngri)</p>	<p>Heimilt að miðla eftir kl. 22 föstudags- og laugardagskvöld og eftir kl. 21 önnur kvöld að því tilskildu að á undan því sé birt skýr viðvörðun og að það sé auðkennt með sjónrænu merki allan þann tíma sem efninu er miðlað.</p> <p><b>b-liður 2. mgr. 28. gr. (vatnaskilaákvæðið)</b></p> <p>Heimilt að því tilskildu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að útsendingin nái ekki til barna.</p> <p><b>a-liður 2. mgr. 28. gr.</b></p>	<p>Heimilt að því tilskildu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.</p> <p><b>c-liður 2. mgr. 28. gr.</b></p>	<p>Heimilt að því tilskildu að það sé nauðsynlegur hluti af fréttabjónustu viðkomandi fjölmiðils og að á undan því sé birt skýr viðvörðun og það sé auðkennt með sjónrænu merki, þegar um miðlun myndefnis er að ræða, allan þann tíma sem myndefninu er miðlað, verði því við komið.</p> <p><b>d-liður 2. mgr. 28. gr.</b></p>

## 5. Tjáningarfrelsi og réttur barna til upplýsinga

Vernd barna gegn skaðlegu fjölmiðlaefni verður alltaf að vega og meta í ljósi annarra mikilvægra réttinda í lýðræðissamfélagi, þar á meðal réttar til tjáningarfrelsis og réttar til upplýsinga.

Í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrár og 2. mgr. 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu segir að takmarka megi tjáningarfrelsi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skilyrðin eru þrjú:

1. Að það sé lagastoð fyrir takmörkun, sbr. 28. gr. laga um fjölmiðla.
2. Almannahagsmunir, eða eftir atvikum einkahagsmunir, búi að baki (vernd heilsu eða siðgæðis manna, réttinda eða mannorðs og þjóðaröryggis.) Vernd barna gegn skaðlegu efni telst til almannahagsmuna.
3. Takmarkanirnar séu nauðsynlegar og samræmist lýðræðishefðum.

Vatnaskilaákvæðið er talið samræmast lýðræðishefðum og sjónarmiðum um tjáningarfrelsi vegna þess að sýningar á efni, sem haft getur skaðvænleg áhrif á börn, eru ekki alfarið bannaðar, heldur heimilar á ákveðnum tíma sólarhrings, að því tilskildu að skilyrði um viðvörun sé uppfyllt og efnið auðkennt með sjónrænu merki. Í greinargerð með lögum um fjölmiðla segir að þannig sé þess gætt að sjónarmið um vernd barna og ungmenna gegn skaðlegu efni skerði ekki tjáningarfrelsi.

Við túlkun 28. gr. laga um fjölmiðla ber einnig að líta til ákvæða Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 19/2013. Barnasáttmálinn tryggir öllum börnum upp að 18 ára aldri sérstaka vernd og umönnun. Í honum segir m.a. að öll börn eigi rétt á því að vera fullgildir þátttakendur í samfélaginu og hafa aðgang að upplýsingum og efni af ýmsum uppruna í fjölmiðlum, frá eigin landi og erlendis frá, sbr. 17. gr. sáttmálans. Aðildarríki eigi jafnframt að stuðla að því að mótaðar verði viðeigandi leiðbeiningarreglur um vernd barns fyrir upplýsingum og efni sem skaðað getur velferð þess.

## 6. Aðrir fjölmiðlar

Ákvæði 28. gr. laga um fjölmiðla gildir um fjölmiðlaveitur sem miðla hljóð- og myndefni, þar á meðal hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni. Í 4. mgr. 28. gr. segir að aðrar fjölmiðlaveitur, til dæmis dagblöð og vefmiðlar, skuli kappkosta að efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barns sé þeim hvorki aðgengilegt né því miðlað til þeirra.

## 7. Samanburður við önnur lönd

### Löggjöf og framkvæmd í nokkrum nágrannalöndum

#### Bretland

Í Bretlandi er miðlun efnis sem ekki er við hæfi barna eingöngu heimil í sjónvarpi eftir kl. 21:00 á kvöldin og fyrir kl. 5:30 á morgnana samkvæmt reglum breska fjölmiðlaeftirlitsins Ofcom, sem settar eru með stoð í breskum útvarpslögum. Ekki er heimilt að skipta strax yfir í fullorðinsefni og efni bannað börnum yngri en 18 ára má ekki sýna fyrir kl. 23.00 á kvöldin í línulegri dagskrá á ólæstum stöðvum.<sup>14</sup>

#### Danmörk

Í Danmörku er óheimilt að sýna efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn í línulegri dagskrá, sér í lagi klám og tilefnislaust ofbeldi. Heimilt er að sýna efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á börn, með skilyrðum um lesnar viðvaranir, vernd með tæknilegum ráðstöfunum eða sjónrænar merkingar, allan tímann sem efninu er miðlað. Almannaþjónustusjónvarpið DR miðar við að vatnaskil séu kl. 21:00 á kvöldin.<sup>15</sup>

#### Finnland

Samkvæmt finnskum lögum er óheimilt að sýna efni sem fengið hefur aldursmatið 18 á þeim tíma sem hætta er á að yngri börn séu að horfa en engin tímasetning er skilgreind í lögum. Einnig er óheimilt að sýna efni sem fengið hefur aldursmatið 7, 12 eða 16 á þeim tíma sem hætta er á að yngri börn séu að horfa.<sup>16</sup> Stærstu hljóð- og myndmiðlarnir í Finnlandi hafa gert með sér samkomulag um að sýna ekki efni sem fengið hefur aldursmatið 18 fyrir kl. 23:00 og að sýna ekki efni sem fengið hefur aldursmatið 16 fyrir kl. 21:00.<sup>17</sup>

#### Holland

Efni bannað börnum yngri en 12 ára má einungis sýna eftir kl. 20:00 á kvöldin og fyrir kl. 6:00 á morgnana. Efni bannað börnum yngri en 16 ára má einungis sýna eftir kl. 22:00 á kvöldin og fyrir kl. 6:00 á morgnana.<sup>18</sup>

#### Noregur

Samkvæmt nýjum, norskum lögum um vernd barna gegn skaðlegu efni er allt myndefni aldursmetið af norska fjölmiðlaeftirlitinu. Bannað er að miðla efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn í línulegri dagskrá. Um annað myndefni gildir sú regla að skylt er að greina frá aldursmati, áður en efnið er sýnt eða pantað, eða birta aldursmatið allan tímann sem efninu er miðlað í línulegri dagskrá, sem og í öllu kynningarefni og auglýsingum. Samkvæmt lögunum er norska fjölmiðlaeftirlitinu gert að setja reglur og leiðbeiningar á grundvelli nýju

<sup>14</sup> Ofcom: Protecting the Under-Eighteens. Observing the Watershed on television and music videos, bls. 4. Sótt 22. júní af <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/watershed-on-tv.pdf>

<sup>15</sup> Valais S., *Comparative tables on the protection of minors in audiovisual media services*, IRIS bonus 2015-1, European Audiovisual Observatory, Strassborg, 2015, bls. 34. Sótt 22. júní 2015 af <http://www.obs.coe.int/documents/205595/8234567/Comparative+tables+on+the+protection+of+minors+in+audiovisual+media+services.pdf>

<sup>16</sup> Kuvaohjelmaki (e. Act on Audiovisual Programmes) nr. 710/2011.

<sup>17</sup> Sjá tilvísun nr. 15, bls. 37.

<sup>18</sup> Mediawet 2008, já tilvísun nr. 15, bls. 53.

laganna. Ekki liggur fyrir hvort fjölmiðlaeftirlitið hyggst byggja á fyrri framkvæmd um vatnaskil eftir gildistöku nýrra laga en í Noregi hefur verið miðað við vatnaskil kl. 21:00 á kvöldin.<sup>19</sup>

### **Svíþjóð**

Í Svíþjóð er óheimilt að sýna efni, sem ekki er við hæfi barna, á þeim tíma sem hætta er á að börn séu að horfa en engin tímasetning er skilgreind í lögum.<sup>20</sup> Sænska fjölmiðlastofnunin hefur þó gefið út að miðað sé við tímamarkið kl. 21:00.<sup>21</sup> Eftir þann tíma er skilyrði að varað sé við efninu og það auðkennt með sjónrænu merki allan tímann sem því er miðlað.

### **Þýskaland**

Í Þýskalandi er óheimilt að sýna efni sem haft getur alvarleg, skaðvænleg áhrif á börn í línulegri dagskrá (klám, ofbeldi o.fl.). Heimilt er að sýna efni sem haft getur skaðvænleg áhrif í línulegri dagskrá, með skilyrðum um að efnið sé sýnt eftir vatnaskil, svo og að sjónrænar merkingar séu sýnilegar eða að varað sé við efninu áður en það er sýnt. Vatnaskil fyrir efni bannað börnum yngri en 16 ára eru kl. 22 á kvöldin og kl. 6 á morgnana en fyrir efni bannað börnum yngri en 18 ára kl. 23 á kvöldin og kl. 6 á morgnana. Að auki má einungis sýna efni bannað börnum yngri en 12 ára það síðla kvölds að ekki séu líkur á að yngri börn séu að horfa.<sup>22</sup>

*Eftirfarandi hljóð- og myndmiðlar fengu skjal þetta til umsagnar í maí 2015: Ríkisútvarpið, 365 miðlar, Skjárinn, N4, Hringbraut, Omega, ÍNN, Vodafone og Filma.is. Gefinn var þriggja vikna frestur til að koma athugasemdum um efni skjalsins á framfæri við fjölmiðlanefnd. Tekið var fram að bærust svör ekki fyrir þann tíma yrði litið svo á að engar athugasemdir væru gerðar við efni þess. Athugasemdir bárust frá 365 miðlum, og félagi réttthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði, FRÍSK og hefur fjölmiðlanefnd tekið rökstudda afstöðu til þeirra. Aðrar fjölmiðlaveitur gerðu ekki athugasemdir við efni skjalsins.*

---

<sup>19</sup> Lov av 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. Tóku gildi 1. júlí 2015.

<sup>20</sup> Radio- och tv lag (2010:696).

<sup>21</sup> Granskningsnämnden för radio och tv, „Granskat & klart. Granskningsnämndens praxissamling“ (2013) bls. 8. Söderman, H (ritstj.) Sótt 22. júní 2015 af <http://www.radioochtv.se/documents/publikationer/gok%20tema/granskatochklart-mediets-genomslagskraft-2013.pdf>

<sup>22</sup> Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien