



FJÖLMIÐLANEFND

28. júní 2021
Ákvörðun nr. 1/2021

Birting auglýsinga í tengslum við dagskrá sem er ætluð börnum yngri en 12 ára á RÚV.

I. Málsmeðferð og sjónarmið málsaðila

1.1

Vorið 2021 ákvað fjölmiðlanefnd að taka til athugunar eftirfylgni hérlendra myndmiðla við ákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla) um auglýsingar í barnadagskrá. Samkvæmt ákvæðinu eru auglýsingar og fjarkaupainnskot óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum 12 ára og yngri. Bannið hefst 5 mínútum áður en dagskrá hefst og stendur þar til 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrár lýkur. Athugun fjölmiðlanefndar og ábending frá Sýn hf., sem barst í kjölfar hennar, leiddi í ljós að auglýsingar væru sýndar beint á eftir dagskrárliðnum Krakkafréttir, sem sýndur er á RÚV fjórum sinnum í viku kl. 18:50.

Þann 19. apríl 2021 óskaði fjölmiðlanefnd eftir sjónarmiðum og upplýsingum Ríkisútvarpsins ohf. (hér eftir Ríkisútvarpið eða RÚV) varðandi umrætt fyrirkomulag og hvernig það væri talið samræmast 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla. Í kjölfarið eða þann 29. apríl sl. barst fjölmiðlanefnd samantekt Ríkisútvarpsins á tölum vegna áhorfs á Krakkafréttir, auk þess sem starfsmenn nefndarinnar funduðu með fulltrúum RÚV 5. maí sl. Í tölvupóstinum og á fundinum lýstu fulltrúar RÚV þeim sjónarmiðum að Krakkafréttir höfði til mjög breiðs áhorfendahóps og að mælingar sýni að sá hópur sé á ýmsum aldri. Þar á meðal horfi um 15 þúsund áhorfendur, 12 ára og eldri, daglega á Krakkafréttir. Af þessum 15 þúsundum séu tvö þúsund áhorfendur á aldrinum 12-24 ára, fimm þúsund á aldrinum 25-59 ára og átta þúsund á aldrinum 60-80 ára.

1.2

Þann 10. maí sl. barst fjölmiðlanefnd formleg kvörtun frá Sýn hf. vegna sama máls. Í henni kom fram að kvörtunin lyti að þeirri háttsemi Ríkisútvarpsins sem viðgengist hefði a.m.k. frá 7. september 2020 að sýna auglýsingar strax í kjölfar Krakkafrétta, á virkum dögum milli kl. 18:55 og 19:00, í andstöðu við skýlaust bannákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla. Hafi

Sýn vakið óformlega athygli á málinu á fundi með starfsmönnum fjölmiðlanefndar 14. apríl sl. Við könnun hafi komið í ljós að RÚV hafi frá þeim tíma í engu breytt háttsemi sinni. Hafi Sýn því ákveðið að beina formlegri kvörtun að nefndinni og óska eftir tafarlausri meðferð málsins. Í kvörtun Sýnar var þess krafist að fjölmiðlanefnd beitti ítrustu viðurlagaheimild sinni vegna brotanna, sem væru „ítrekuð, alvarleg og að því er virðist framin af ásetningi,“ eins og það var orðað í kvörtuninni.

Kvörtun Sýnar var lögð fyrir fjölmiðlanefnd á fundi hennar 12. maí 2021 og ákvað nefndin að taka hana til efnislegrar meðferðar.

1.3

Þann 20. maí sl. sendi fjölmiðlanefnd Ríkisútvarpinu frummat sitt vegna málsins. Kom þar fram að nefndin teldi Krakkafréttir falla undir 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla og að Ríkisútvarpinu væri óheimilt að miðla auglýsingum í tengslum við dagskrárliðinn.

Upplýst var í erindinu að fjölmiðlanefnd vildi gefa Ríkisútvarpinu færi á að koma sjónarmiðum vegna málsins á framfæri áður en komist yrði að niðurstöðu um hugsanlegt brot gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um það hversu lengi þessi tiltekna framkvæmd, þ.e. miðlun auglýsinga í tengslum við Krakkafréttir, hefði staðið yfir. Þess var óskað að upplýsingar og sjónarmið Ríkisútvarpsins bærust nefndinni eigi síðar en föstudaginn 4. júní 2021.

Svör Ríkisútvarpsins bárust 4. júní sl. Í þeim voru þau sjónarmið ítrekuð að Krakkafréttum væri ætlað að ná til breiðs hóps og að litið væri á Krakkafréttir sem dagskrárefni tengt fréttatþjónustu Ríkisútvarpsins en ekki sem hefðbundið barnaefni sem eingöngu væri framleitt fyrir börn. Við dagskrársetningu hafi verið hugað að því að Krakkafréttir væru eins nálægt almennum fréttatímum og kostur væri, til að styrkja tenginguna við almennar fréttir. Tilgangurinn með Krakkafréttum væri ekki síst að vera „brú“ yfir í almenna fréttatímamann, hvað varðaði aukinn skilning á fréttum. Þá sagði í svari Ríkisútvarpsins að það væri ekki dagskrárstefna RÚV að Krakkafréttir væru eingöngu fyrir krakka á aldrinum 8-12 ára eins og óheppilega væri að orði komist í kynningartexta þeim sem vísað væri til í frummati fjölmiðlanefndar. Væri sú þrönga skilgreining einfaldlega ekki byggð á dagskrárstefnu RÚV og væri því til stuðnings unnt að framvísa ýmsum gögnum úr kynningum fyrir hina ýmsu aðila og stefnumótunarvinnu síðustu ára á RÚV.

Í svari Ríkisútvarpsins sagði jafnframt að á fundi með starfsmönnum fjölmiðlanefndar hafi verið óskað eftir leiðsögn fjölmiðlanefndar varðandi dagskrársetningu. Á fundinum hefðu fulltrúar RÚV vísað til umræðu sem átt hafi sér stað þegar Krakkafréttum var fyrst ýtt úr vör. Hefði RÚV talið að nefndin vissi af þeirri umræðu. Á fundinum hafi jafnframt komið fram að RÚV myndi breyta dagskrársetningu ef umræddur útsendingartími teldist álitamál. Í framhaldinu hafi RÚV talið réttast að breyta dagskrársetningunni, færa Krakkafréttir fram í dagskrá og setja annan dagskrárlið á eftir þeim, til að tryggja fjarlægð frá auglýsingatíma á undan kvöldfréttum. Krakkafréttir væru komnar í sumarfrí en gætt yrði að dagskrársetningu í

samræmi við framangreint þegar sýningar þeirra hæfust aftur í haust. Jafnframt væri til skoðunar „endurmörkun“ á Krakkafréttum, í ljósi þeirrar stefnu RÚV að þessi fréttatími hafi sem breiðasta skírskotun.

Loks var ítrekað í svari Ríkisútvarpsins að viðskiptasjónarmið hafi í engu ráðið upphaflegri dagskrársetningu, enda væru allar dagskrárakvarðanir RÚV teknar á faglegum forsendum. Fram kom að Ríkisútvarpið vonaði að öllum vafa varðandi staðsetningu Krakkafrétta í dagskrá hefði verið eytt. Í svari sínu veitti Ríkisútvarpið ekki umbeðnar upplýsingar um það hversu lengi þessi tiltekna framkvæmd, þ.e. miðlun auglýsinga beint á eftir Krakkafréttum, hefði staðið yfir en á vef RÚV má finna upplýsingar um að útsending Krakkafrétta hafi hafist í nóvember 2015.

II. Niðurstaða

2.1

Samkvæmt ákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla eru auglýsingar og fjarkaupainnskot óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum 12 ára og yngri. Bannið hefst 5 mínútum áður en dagskrá hefst og stendur þar til 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrár lýkur.

Ákvæðið var að meginstefnu nýmæli þegar það kom inn í lögín árið 2011 en skv. 4. mgr. 17. gr. eldri útvarpslaga var óheimilt að skjóta auglýsingum og fjarkaupainnskotum inn í útsendingu á dagskrá fyrir börn. Með 5. mgr. 41. gr. var því gengið lengra og bannið látið vara 5 mínútum fyrir og 5 mínútum eftir útsendingu slíkrar dagskrár. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla segir að hæfilegt hafi þótt að takmörkun þessi tæki til 5 mínútna tímabils áður en útsending dagskrár sem ætluð er börnum hefst og 5 mínútna tímabils eftir að slíkri dagskrá lýkur. Þá hafi þótt rétt að miða við 12 ára aldursmark að þessu leyti en almennt sé talið að fyrst um 12 ára aldur geti börn dregið eigin ályktanir og skilið efni af þessu tagi í réttu samhengi. Sé þetta jafnframt í samræmi við lagasetningu annars staðar á Norðurlöndum, svo og leiðbeiningarreglur talsmanns neytenda og umboðsmanns barna sem miði einnig við 12 ára aldursmarkið.

Bannákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla gildir um alla fjölmiðla. Auk þess er Ríkisútvarpinu ohf. óheimilt að slíta í sundur dagskrárliði með viðskiptaboðum í sjónvarpi, skv. 3. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013, með þeim undantekningum að rjúfa má með auglýsingum útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða og eigin framleiðslu sem er a.m.k. 60 mínútur að lengd.

Ekki er fjallað um hvers konar efni telst vera dagskrá ætluð börnum yngri en 12 ára í athugasemdum við 5. mgr. 41. gr. Líkt og fram kemur í ákvörðunum fjölmiðlanefndar nr. 1/2013 og 2/2013 eru ákveðin sjónarmið lögð til grundvallar við mat á því hvort efni falli undir 5. mgr. 41. gr. og hvort það teljist vera dagskrá ætluð börnum yngri en 12 ára. Þannig er við

mat á því hvort um sé að ræða dagskrá fyrir börn yngri en 12 ára litið til m.a. efnis og innihalds dagskrárinnar, framsetningar og forms þáttanna, tungumáls, tímasetningar og kynningar á efninu.

Þá eru auglýsingar, skv. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um fjölmiðla, viðskiptaboð sem í felst hvers konar tilkynning sem er miðlað gegn endurgjaldi eða í þágu fjölmiðlaveitu og felur í sér kynningu á ímynd, vöru eða þjónustu. Viðskiptaboð eru texti, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfsemi og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynninga í eigin þágu. Til viðskiptaboða teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning skv. 40. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna.

2.2

Krakkafréttir hófu göngu sína á RÚV 2. nóvember 2015, samkvæmt tilkynningu á vef RÚV, og voru almennt á dagskrá kl. 18:50 yfir vetrartímamann, mánudaga til fimmtudaga, á undan auglýsingatíma sem sýndur var fyrir kvöldfréttir RÚV kl. 19. Vikuna 24.-27. maí 2021 virðist breyting hafa orðið á þessu fyrirkomulagi en þá var dagskrárlið með almenna skírskotun komið fyrir í sjónvarpsdagskrá RÚV, á milli Krakkafréttar og auglýsingatímans fyrir kvöldfréttir kl. 19.

Í kynningu Krakkafréttar á vef RÚV kemur fram að efnið sé ætlað börnum á aldrinum 8-12 ára. Í umfjöllun um hvern og einn þátt á vef RÚV er vísað til barna og áhugasviða þeirra. Þá eru Krakkafréttir hluti af KrakkaRÚV sem er yfirheiti allrar þjónustu Ríkisútvarpsins ohf. við börn, eins og fram kom í þjónustusamningi Ríkisútvarpsins ohf. við mennta- og menningarmálaráðuneytið 2016-2019. Í núgildandi þjónustusamningi Ríkisútvarpsins ohf. við mennta- og menningarmálaráðuneytið, með gildistímamann 2020-2023, kemur fram að á samningstímabilinu skuli bjóða upp á fréttatengt efni ætlað börnum. Þá skuli Ríkisútvarpið gera grein fyrir umfangi fréttatengds efnis fyrir börn í greinargerð sinni um fjölmiðlun í almannapágu sem Ríkisútvarpinu ber að skila árlega til fjölmiðlanefndar í samræmi við 15. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013.

Greinargerð Ríkisútvarpsins vegna fjölmiðlunar í almannapágu fyrir árið 2020 hefur ekki borist fjölmiðlanefnd en í greinargerð Ríkisútvarpsins fyrir árið 2019 kemur fram að útsendar klst. af barnaefni hjá Ríkisútvarpinu það ár hafi verið alls 696 klst., 666 klst. á RÚV og 30 klst. á RÚV2. Í kafla greinargerðarinnar sem ber yfirskriftina KrakkaRÚV er að finna umfjöllun um Krakkafréttir, Stundina okkar, Útvarp KrakkaRÚV, Krakkaskaupið, Bókaormaráð, Krakkakiljuna, Sögur – verðlaunahátíð barnanna, Söguspilið og útsendingar frá menningarviðburðum barna. Í umfjöllun um Krakkafréttir segir í greinargerð Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar:

Krakkafréttir

Krakkafréttir héldu áfram að flytja fréttir af líðandi stundu yfir veturinn. Sem fyrr er lögð áhersla á skýrar og hnitmiðaðar fréttir af því helsta sem gerist í samfélaginu, bæði hér og erlendis. Einnig er lögð áhersla á sjónarhorn barna og leitað er leiða til að gera fréttæfnið bæði skiljanlegt og skemmtilegt í senn. Það er gert í bland við léttara efni, fréttir af íþróttum, menningu, vísindum og krökkum sem gera garðinn frægan, hvar sem þau er að finna. Krakkasvarið hélt áfram göngu sinni, vikulegt innslag þar sem grunnskólar um allt land fá sendar laufléttar spurningar og senda svörin á myndbandi og skora á annan skóla að gera það sama. Ungir fréttamenn vinna í samstarfi við Krakkafréttir og UngRÚV á vorin þar sem þau læra undirstöðuatríði fréttamennsku og hjálpa til við að segja frá hinni fjölbreyttu Barnameningarhátíð. Krakkafréttir sinna einnig árstíðabundnum fréttum, svo sem Söngvakeppninni og hafa skýrt hina ýmsu síði og venjur þjóðarinnar.

Þá eru Krakkafréttir taldar upp, ásamt öðru barnaefni sem RÚV framleiðir sjálf, í liðnum „Framboð af barnaefni á RÚV.is“ í greinargerð Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar fyrir árið 2019.

Á grundvelli alls framangreinds er það niðurstaða fjölmiðlanefndar að dagskrárliðurinn Krakkafréttir teljist til efnis sem ætlað er börnum yngri en 12 ára og fellur undir 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla.

Ríkisútvarpið hefur fært Krakkafréttir frammar í dagskrá RÚV og upplýst að framvegis verði þátturinn ekki sýndur beint á undan eða beint á eftir auglýsingatímum. Eftir stendur að Krakkafréttir voru sýndar beint á undan auglýsingatíma á RÚV, fjórum sinnum í viku frá nóvembermánuði 2015 til maímánaðar 2016 og frá hausti til vors ár hvert eftir það. Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að auglýsingum í þeim auglýsingatímum hafi verið sérstaklega beint að börnum.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla með miðlun auglýsinga innan 5 mínútna eftir að útsendingu dagskrár sem ætluð er börnum yngri en 12 ára lauk.

Samkvæmt n-lið 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur vegna brota á ákvæðum VI. kafla um viðskiptaboð og fjarkaup. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna fjölmiðlaveitna af broti þegar það á við.

III. Ákvörðunarorð

Ríkisútvarpið braut gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 með birtingu auglýsinga beint á eftir dagskrárliðnum Krakkafréttir á tímabilinu nóvember 2015 til maí 2021.

Ríkisútvarpið ohf. greiði 1.000.000 kr. í stjórnvaldssekt.



Einar Hugí Bjarnason



María Rún Bjarnadóttir



Finnur Beck



Róbert H. Haraldsson