



FJÖLMIÐLANEFND

21. október 2021
Ákvörðun nr. 5/2021

Birting auglýsinga í tengslum við dagskrá sem er ætluð börnum yngri en 12 ára á RÚV (Sögur – verðlaunahátíð barnanna)

I. Kvörtun og málsatvik

1.

Þann 7. júní 2021 barst Fjölmiðlanefnd kvörtun frá Sýn hf. (hér eftir Sýn), vegna ætlaðra brota Ríkisútvarpsins ohf. (hér eftir Ríkisútvarpið) á 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (hér eftir lög um fjölmiðla) um auglýsingar í barnadagskrá. Í kvörtun Sýnar kom fram að auglýsingar, sem beinst hefðu að börnum, hefðu verið sýndar beint á undan dagskrárliðnum *Sögur – verðlaunahátíð barnanna*, sem sýndur var á RÚV 5. júní 2021 kl. 19:45, nánar tiltekið á milli veðurfrétta og áður nefnds dagskrárliðar. Hafi þar birst ýmsar auglýsingar sem höfði beint til barna og ungmenna, t.d. auglýsing frá Ormsson á Nintendo Switch leikjatölvu með áherslu á Super Mario leik og auglýsing um nýja barnabók Gunnars Helgasonar, Palla Playstation. Þá hafi auglýsingar einnig verið sýndar á eftir umræddum dagskrárlið, innan 5 mínútna eftir að útsendingu hans lauk. Sýnd hafi verið um 30 sekúndna stikla um eigið dagskrárefni RÚV eftir þáttinn og síðan hafi annar auglýsingagluggi tekið við.

Með kvörtuninni fylgdi hlekkur á frétt um þáttinn á vefnum RUV.is, dags. 4. júní sl., og hlekkur á umfjöllun um verðlaunahátíðina á vef KrakkaRÚV. Þar kemur meðal annars fram að Sögur – verðlaunahátíð barnanna séu lokapunkturinn á stóru samstarfsverkefni margra stofnana sem allar vinni að barnamenningu og sköpun. Þar séu verk barnanna verðlaunuð og þau fá tækifæri til að verðlauna það menningarefni fyrir börn sem þeim finnst skara fram úr. Kosning fari fram á KrakkaRÚV vefnum. Skorað sé á krakka á aldrinum 6-12 ára að taka þátt og senda inn sögurnar sínar á því formi sem þau kjósi. Markmið verkefnisins sé að auka læsi og áhuga á íslenskum barnabókum og sögum og í leiðinni upphefja barnamenningu á Íslandi og sýna börnum að hverju hugmyndir þeirra geti orðið.

Í kvörtun Sýnar sagði:

Af þessari lýsingu verður ráðið að dagskránni er einkum beint að börnum undir 12 ára aldri. Af þessari ástæðu einni þarf í reynd ekki að færa frekari rök fyrir að efninu sé beint að börnum undir 12 ára aldri. Efni og innihald dagskrárinnar, framsetning og form þáttanna, tungumál og tímasetning, rennir síðan enn frekari stoðum undir að dagskráin er í reynd ætluð þessum aldursflokki. Heildarmat á öllum þessum þáttum leiðir eindregið til þessarar niðurstöðu. Blasir augljóslega við að atvik málsins er unnt að heimfæra undir bannákvæði 5. mgr. 41. gr. fml. Um er að ræða mjög verðmætan auglýsingaglugga. Í fyrri ákvörðunum hefur Fjölmiðlanefnd byggt á 5. mgr. 41. gr. sem gerir ekki greinarmun á efni auglýsinga, þ.e. hvort þær beinist að börnum eða ekki. Þannig banni ákvæðið allar auglýsingar á þeim tíma sem ákvæðið mælir fyrir um og skipti þar ekki máli hvort auglýsingar beinist að börnum eða ekki.

Í þessu tilviki er hins vegar, sem fyrr segir, að finna auglýsingar sem augljóslega er beint að börnum. Börn eru áhrifagjörn og geta haft mikil áhrif á kauphegðun foreldra. Þá á háttsemin sér stað beint í kjölfar þess að Fjölmiðlanefnd hefur tekið til hliðstætt brot í tengslum við Krakkafréttir til rannsóknar. Blasir því við að brotið er framið af ásetningi.

Þá kom fram að Sýn teldi háttsemina raska samkeppnisstöðu einkarekinna miðla sem leggi sig fram um að virða almennar leikreglur á auglýsingamarkaði. Brýnt sé að Fjölmiðlanefnd bregðist hratt og ákveðið við og tryggi að jafnræði gildi „í það minnsta hvað auglýsingaglugga í tengslum við barnaefni varðar“. Fór Sýn þess á leit við Fjölmiðlanefnd að hún tæki ætlað brot Ríkisútvarpsins til rannsóknar og beitti jafnframt rannsóknarheimildum sínum til að ganga úr skugga um hvort brot gegn bannákvæði 5. mgr. 41. gr. hefði átt sér stað með sýningu þáttanna ár hvert frá 2018, þegar verðlaunahátíðin hóf göngu sína. Fram kom að Sýn teldi nauðsynlegt að í kjölfar þeirrar rannsóknar beitti Fjölmiðlanefnd ítrustu viðurlagaheimild vegna brotanna, sem Sýn teldi alvarleg og framin af ásetningi.

2.

Á fundi Fjölmiðlanefndar 9. júní 2021 ákvað nefndin að taka málið til skoðunar og óska eftir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins vegna hennar.

Í svörum útvarpsstjóra Ríkisútvarpsins dags. 23. júní sl. var því alfarið hafnað að dagskrárliðurinn *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* teldist til barnaefnis sem falli undir 5. mgr. 41. gr. Fram kom í svörum útvarpsstjóra að um væri að ræða almennan dagskrárlið sem höfði til allra sjónvarpsáhorfenda, menningarviðburð sem haldinn hafi verið í tengslum við samstarfsverkefnið *Sögur* frá árinu 2018. Verðlaunahátíðin, og samstarfsverkefnið *Sögur*, væri undirbúin og framkvæmd af Borgarbókasafninu, List fyrir alla, Borgarleikhúsinu, Menntamálastofnun, Reykjavík bókmenntaborg og RÚV. Þá sagði í svörum útvarpsstjóra:

Hér er á ferð verðlaunahátíð sem er sambærileg öðrum sem RÚV sýnir frá í beinni útsendingu á áþekktum útsendingartíma; Grímuni, Eddunni, Íslensku bókmenntaverðlaununum og Íslensku tónlistarverðlaununum. Um er að ræða almennan dagskrárlið sem ætlað er að höfða til allra sjónvarpsáhorfenda.

Ríkisútvarpið getur engan veginn fallist á að hér sé um barnaefni að ræða í skilningi laganna, efni sem sérstaklega er ætlað börnum undir 12 ára aldri.

Á umræddri verðlaunahátíð er lögð sérstök áhersla á að gera barna- og ungmennameningu hátt undir höfði og skáld, tónlistarfólk, sviðlistamenn og skemmtikraftar eru verðlaunaðir fyrir framlag til barnameningar á Íslandi á íslenskri tungu. Verðlaunahafar og þátttakendur í útsendingunni eru lang flestir fullorðin fólk og tilgangurinn ekki síst að örva áhuga fullorðinna á sköpun efnis fyrir yngri áhorfendur.

Markmiðið með þessum verðlaunum er að vekja sérstaka athygli á og undirstrika mikilvægi vandaðs menningarefnis - bókmennta, sjónvarpsefnis, kvikmynda og leikverka svo eitthvað sé nefnt - ætlað börnum og ungmennum og um leið hvetja íslenskt listafólk til frekari dáða og afreka á því sviði.

Svör Ríkisútvarpsins voru lögð fyrir á fundi nefndarinnar 11. ágúst sl. Ákvað nefndin að taka kvörtun Sýnar til efnislegrar meðferðar og senda Ríkisútvarpinu frummat sitt í málinu.

Í frummati Fjölmiðlanefndar dags. 27. ágúst fór Fjölmiðlanefnd yfir helstu málsatvik og lagasjónarmið vegna málsins. Fram kom að nefndin vildi veita Ríkisútvarpinu færi á að koma á framfæri frekari athugasemdum og sjónarmiðum vegna málsins áður en komist yrði að niðurstöðu um hugsanlegt brot gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla.

Bent var á einungis væri um að ræða frummat en ekki endanlega afstöðu Fjölmiðlanefndar til þess hvort brotið hafi verið gegn 5. mgr. 41. gr. Þær ályktanir sem þar væru settar fram kynnu því að breytast gæfu athugasemdir og skýringar Ríkisútvarpsins tilefni til þess.

Fram kom að samkvæmt frummati Fjölmiðlanefndar teldist dagskrárliðurinn Sögur – verðlaunahátíð barnanna til efnis sem ætlað er börnum yngri en 12 ára og falli undir 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla. Jafnframt kom fram það frummat Fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla með birtingu auglýsinga beint á undan dagskrárliðnum Sögur – verðlaunahátíð barnanna 5. júní 2021.

Upplýst var að samkvæmt n-lið 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla legði Fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á fjölmiðlaveitur vegna brota á ákvæðum VI. kafla um viðskiptaboð og fjarkaup. Við ákvörðun sektar skuli m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna fjölmiðlaveitna af broti þegar það á við. Þá kom fram að falla mætti frá sektarákvörðun teldist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum væri ekki talin þörf á beitingu sekta, sbr. 1. málsl. 5. mgr. 54. gr. Í slíku tilviki væri Fjölmiðlanefnd heimilt að ljúka málsmeðferð með útgáfu álits sem birt væri á heimasíðu hennar. Var Ríkisútvarpinu ohf. veittur frestur til 13. september 2021 að koma frekari sjónarmiðum á framfæri.

Þann 8. september 2021 óskaði Ríkisútvarpið eftir vikufresti til svara og jafnframt eftir fundi með starfsmönnum Fjölmiðlanefndar. Umbeðinn frestur var veittur og funduðu starfsmenn nefndarinnar funduðu með fulltrúum Ríkisútvarpsins þann 14. september sl. Á þeim fundi lagði auglýsingastjóri Ríkisútvarpsins fram skjöl með yfirliti yfir staðsetningu auglýsinga á leikjätölvunni Super Mario Cart á tímabilinu 28. maí til 20. júní 2021 og staðsetningu

auglýsinga á barnabókinni Palli Playstation á tímabilinu 1. júní til 13. júní 2021. Samkvæmt yfirliti yfir pantanir á auglýsingu á Super Mario Cart leikjatölvu var auglýsingin sýnd fimm sinnum á undan fréttum kl. 19, einu sinni á undan tíufréttum, einu sinni á undan umfjöllun um íþróttir og einu sinni á undan dagskrárliðunum *Sögufólk framtíðarinnar*, *Sögur – verðlaunahátíð barnanna*, *Hvað getum við gert* og *Jóhannes*. Samkvæmt yfirliti yfir pantanir á auglýsingu á barnabókinni Palli playstation var auglýsingin sýnd fjórum sinnum á undan fréttum kl. 19, einu sinni á undan Kastljósi, einu sinni á undan umfjöllun um íþróttir og einu sinni á undan dagskrárliðunum *Héraðið* og *Sögur – verðlaunahátíð barnanna*.

Ríkisútvarpið óskaði þann 20. september 2021 eftir tveggja daga fresti til svara við frummati Fjölmiðlanefndar og var umbeðinn frestur veittur. Þann 22. september óskaði Ríkisútvarpið eftir viðbótarfresti til svara og var frestur veittur til 8. október. Sjónarmið Ríkisútvarpsins vegna frummati Fjölmiðlanefndar bárust með tölvupósti 6. október 2021.

Í svari Ríkisútvarpsins voru ítrekuð fyrri sjónarmið um að umræddur dagskráliður hafi verið ætlaður öllum aldurshópum og hugsaður sem fjölskylduskemmtun. Fram kom að við dagskrársetningu hafi verið litið til efnis, innihalds og framsetningar dagskrárliðarins. Á það var bent að tilgangur samstarfsverkefnisins SÖGUR væri vissulega að hvetja börn á aldrinum 6-12 ára til aukins lesturs og skapandi skrifa en verkefnið væri á vegum Menntamálastofnunar, KrakkaRÚV og samtakanna *Sögur – samtök um barnamenningu*. Hins vegar væri verðlaunahátíðin sjálf og útsendingin frá henni vettvangur til þess að gera barna- og ungbarnamenningu hátt undir höfði. Á hátíðinni hljóti skáld, tónlistarfólk, sviðslistamenn og skemmtikraftar verðlaun fyrir framlag til barnamenningar á Íslandi á íslenskri tungu. Samkvæmt þessu telji Ríkisútvarpið að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum laga um auglýsingar í tengslum við barnadagskrá. Í öllu falli telji Ríkisútvarpið, í ljósi þess hversu matskennt ákvæðið sé og í skjóli takmarkaðrar stjórnsýsluframkvæmdar, engin efni til að gera Ríkisútvarpinu sekt vegna málsins en einnig verði að gæta að því að efnið sem um ræði sé síður en svo þess eðlis að augljóst megi teljast að meginmarkhópurinn sé börn yngri en 12 ára. Þá var vísað til fundar fulltrúa Ríkisútvarpsins með starfsmönnum Fjölmiðlanefndar og þeirra gagna sem þar voru lögð fram. Telji Ríkisútvarpið gögnin sýna fram á að fullyrðingar kvartanda, þess efnis að auglýsingum á tilteknum vörum hafi verið beint að börnum sérstaklega, standist trauðla.

II. Niðurstaða

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.

Bannákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla gildir um alla fjölmiðla. Ákvæðið var að meginstefnu nýmæli þegar það kom inn í lögina árið 2011 en samkvæmt 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.

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 ákvörðun Fjölmiðlanefndar nr. 1/2021, sbr. einnig ákvarðanir 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.

Ríkisútvarpið afhendir Fjölmiðlanefnd árlega greinargerð vegna fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, á grundvelli samnings Ríkisútvarpsins og mennta- og menningarmálaráðuneytis um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, sbr. 2. mgr. 15. laga nr. 23/2013. Greinargerðin er ein forsenda þess að lögbundið, árlegt mat Fjölmiðlanefndar á almannapjónustu Ríkisútvarpsins geti farið fram. 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 greinargerð Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu 2019 er dagskrárliðurinn *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* nefndur sem dæmi um „þróun dagskrárstefnu með sérstakri áherslu á að efla læsi barna“ og „aðgerðir til að virkja raddir barna og fá fram sjónarmið þeirra við mótun og miðlun efnis“.

Í þeim kafla greinargerðarinnar sem ber yfirskriftina *KrakkaRÚV* er að finna ítarlega umfjöllun um *Sögur – verðlaunahátíð barnanna*, ásamt umfjöllun um *Krakkafréttir*, *Stundina okkar*, *Útvarp KrakkaRÚV*, *Krakkaskaupið*, *Bókaormaráð*, *Krakkakiljuna*, *Söguspilið* og útsendingar frá menningarviðburðum barna. Í umfjöllun um dagskrárliðinn *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* segir í greinargerð Ríkisútvarpsins:

Sögur – verðlaunahátíð barnanna

Þetta risastóra verkefni um læsi og sköpun barna hófst haustið 2017 þar sem KrakkaRÚV auglýsti eftir innsendum sögum og handritum frá krökkum. Sögu verkefnið

hefst í byrjun október ár hvert og lýkur á Sögum, verðlaunahátíð barnanna, að vori. Afrakstur þessarar vinnu og eru svo sögur sem opinberaðar eru á hvers kyns formi. Gerðar eru stuttmyndir, Borgarleikhúsið og Leikfélag Akureyrar setja upp sviðsverk, Útvarpsleikhúsið gerir útvarpsverk, Borgarbókasafnið heldur námskeið í skapandi skrifum og Menntamálastofnun gefur út rafróbókina Risastórar smásögur. Sögur eru svo hápunkturinn. Hátíðin er í beinni útsendingu og þessar sögur eru verðlaunaðar sem og sögur sem ætlaðar eru börnum. Fagnefndir verðlauna börnin og börnin verðlauna þau verk sem framleidd eru fyrir þau. Þarna er barnamenningu síðastliðins árs gerð góð skil, krakkar sjá um flest skemmtiatriði og kynna verðlaunin ásamt fyrirmyndum sínum úr menningarlífínu. Að verkefninu standa Borgarbókasafnið, Reykjavík bókmenntaborg UNESCO, mennta- og menningarmálaráðuneytið, Menntamálastofnun, Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar, SíUNG og fleiri.

Í umfjöllun um Sögur – verðlaunahátíð barnanna, dags. 4. júní 2021, sem aðgengileg er á vefnum RUV.is má aukinheldur sjá eigin flokkun Ríkisútvarpsins á umfjölluninni, sem merkt er sem „barnaefni“, „ungt fólk“, „menningarefni“, „menntamál“, „Sögur“, og „Sögur verðlaunahátíð“.

Af framsetningu umfjöllunar um *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* á vef RÚV og í greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar má ráða að dagskrárliðurinn sé talinn til barnaefnis, hann sé hluti af KrakkaRÚV og að með sýningu hans hafi Ríkisútvarpið sinnt þeim skyldum sínum gagnvart þjónustu við börn og ungmenni sem settar eru fram í lögum um Ríkisútvarpið og þjónustusamningi við mennta- og menningarmálaráðuneytið, um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

Í kvörtun Sýnar kemur fram að innihald auglýsinga í áðurnefndum auglýsingatíma hafi verið til þess fallið að höfða sérstaklega til barna, sér í lagi auglýsingar á barnabók, leikjatölvu og tölvuleik sem er leyfður börnum yngri en 12 ára. Umræddar auglýsingar, eða efni auglýsinga almennt, hafa ekki þýðingu við mat á því hvort útsending hafi brotið í bága við ákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla. Þá verður ekki séð að málsatvik varði vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaboðum, í skilningi 38. gr. laga um fjölmiðla.

Á grundvelli framangreinds er það niðurstaða Fjölmiðlanefndar að dagskrárliðurinn *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* teljist til efnis sem ætlað er börnum yngri en 12 ára og falli undir 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla.

Með vísan til framangreinds er það jafnframt niðurstaða Fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla með birtingu auglýsinga beint á undan dagskrárliðnum *Sögur – verðlaunahátíð barnanna* 5. júní 2021.

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.

Þó má falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á beitingu sekta, sbr. 1. másl. 5. mgr. 54. gr. Í slíku tilviki er Fjölmiðlanefnd heimilt að ljúka málsmeðferð með útgáfu álits sem birt er á heimasíðu hennar.

Með vísan til framangreindrar niðurstöðu hefur Fjölmiðlanefnd ákveðið að leggja stjórnvaldssekt á Ríkisútvarpið ohf. í samræmi við n-lið 1. mgr. 54. gr. laga um fjölmiðla. Telur Fjölmiðlanefnd hæfilegt að sektin nemi 500.000 kr. Við ákvörðun sektarfjárhæðar var tekið mið af eðli og umfangi brots, atvikum máls að öðru leyti og því að Ríkisútvarpið ohf. hefur áður brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla.

IV. Ákvörðunarorð

Ríkisútvarpið ohf. braut gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla með birtingu auglýsinga beint á undan dagskrárliðnum Sögur – verðlaunahátíð barnanna 5. júní 2021.

Ríkisútvarpið greiði 500.000 kr. í stjórnvaldssekt.



Einar Hugí Bjarnason



María Rún Bjarnadóttir



Finnur Beck



Róbert H. Haraldsson