

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla fyrir árin 2024 – 2030

Frá menningar- og viðskiptaráðherra

Alþingi ályktar að samþykkja eftirfarandi fjölmiðlastefnu og aðgerðaráætlun um málefni fjölmiðla fyrir árin 2024-2030.

I. Framtíðarsýn og meginmarkmið stjórnvalda

Framtíðarsýn stjórnvalda er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar er að viðhalda og efla lýðræðislega umræðu og lýðræðisþátttöku hér á landi með því að auka fjölbreytni, gagnsæi og fjölræði í fjölmiðlum. Stefnt er að því að skapa starfsumhverfi sem stuðlar að öflugri fjölmiðlun í almannabágu með virkri þátttöku ólíkra og fjölbreyttra fjölmiðla um allt land. Þá verði unnið að því að styrkja stafræna færni og getu allra aldurshópa til að leggja gagnrýnið mat á upplýsingar og að stuðla að vernd og valdeflingu barna og ungmenna í stafrænu umhverfi.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar 2021 segir að ríkisstjórnin leggi áherslu á fjölbreytni í flóru fjölmiðla með öflugum almannaútvarpi og einkareknum fjölmiðlum. Í fjármálaáætlun 2023-2027 segir að á tímabilinu verði unnin fjölmiðlastefna þar sem meðal annars verði kveðið á um einkarekna fjölmiðla, fjölmiðlun í almannabágu og miðla- og upplýsingalæsi almennings.

II. Markmið fjölmiðlastefnu

Fjölmiðlastefnan hefur fjölmiðlafrelsi og lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir samfélagsins að leiðarljósi.

Fjölmiðlastefnan byggist á tveimur meginmarkmiðum sem ætlað er að stuðla að umbótum er styrki fjölbreytni og fagmennsku á fjölmiðlamarkaði og bregðast við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla. Sett eru fram sjö markmið til að ná settu marki.

Undir meginmarkmið um fjölbreytni og fagmennsku á fjölmiðlamarkaði falla eftirfarandi markmið:

Markmið 1. Bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla.

Markmið 2. Fleiri fagmenntaðir blaðamenn.

Markmið 3. Vönduð og aðgengileg fjölmiðlaþjónusta í almannabágu.

Markmið 4. Aukið gagnsæi um auglýsingakaup hins opinbera.

Markmið 5. Fjölmiðlafrelsi og vernd blaða- og heimildarmanna.

Undir meginmarkmið um vernd og valdeflingu almennings í stafrænu umhverfi falla eftirfarandi markmið:

Markmið 6. Miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa.

Markmið 7. Vernd og valdefling barna í stafrænu umhverfi.

II. AÐGERÐAÁÆTLUN UM MÁLEFNI FJÖLMIÐLA 2023-2030

Unnið verði í samræmi við eftirfarandi aðgerðaáætlun fjölmiðlastefnunnar sem stuðli að því að styrkja fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði og bregðast við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla. Settar eru fram samtals 29 aðgerðir og áherslur sem ætlað er að ná markmiðum fjölmiðlastefnu. Tíu þeirra falla undir markmið um að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, ein undir markmið um að fleiri fagmenntaða blaðamenn, fimm undir markmið um vandaða og aðgengilega fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, tvær undir markmið um aukið gagnsæi um auglýsingakaup hins opinbera, tvær undir markmið um að fjölmiðlafrelsi og vernd blaða- og heimildarmanna, fjórar undir markmið um miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa og fimm undir markmið um vernd og valdeflingu barna í stafrænu umhverfi. Aðgerðaáætlun fjölmiðlastefnunnar tekur til sjö ára tímabils, 2024-2030.

I. Fjölbreytni og fagmennska í fjölmiðlun

Áhersla verður lögð á að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla og starfsumhverfi fjölmiðlafólks. Aðgerðir stjórnvalda miða jafnframt að því að efla menntun blaðamanna, tryggja aðgang að vandaðri fjölmiðlun í almannabjónustu, styðja við nýsköpun og þróun á fjölmiðlum.

Einkareknum fjölmiðlum verði veitt tímabundin undanþága frá greiðslu 70% tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Ívilnunin nái til starfsmanna fjölmiðla sem starfa við ritstjórn í viðkomandi fyrirtæki, þ.e. ritstjóra, aðstoðarritstjóra, blaðamanna, dagskrárgerðarfólks, ljósmyndara og myndvinnslufólks, grafískra hönnuða, umbrotsfólks og prófarkalesara en einnig starfsfólks við auglýsingasölu og tæknifólks í útsendingu. Ívilnun taki ekki til annarra starfsmanna fyrirtækja, t.d. ekki til þeirra sem starfa við fjarskipti, prentþjónustu eða rekstur sjónvarpskerfa.

Stuðlað verður að jafnara samkeppnisumhverfi fjölmiðla, með því að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði og gera auknar kröfur til erlendra streymisveitna og tæknirisa, m.a. um fjárfestingu í innlendu efni og aukna hlutdeild fjölmiðla í þeim fjárhagslegu verðmætum sem skapast við stafræna dreifingu fréttæfnis á erlendum samfélagsmiðlum og leitarvélum. Í sama tilgangi verður stutt við talsetningu og textun innlendra fjölmiðla á barnaefni á íslensku.

Markmið 1

Bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla.

Aðgerðir og áherslur

1.a Stuðningur við rekstur einkarekinna fjölmiðla.

Starfsemi einkarekinna fjölmiðla er ein meginforsenda þess að tryggja megi fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Stjórnvöld leggja áherslu á að áfram verði stutt við rekstur einkarekinna fjölmiðla, enda gegni þeir mikilvægu lýðræðishlutverki. Með lýðræðishlutverki fjölmiðla er átt við að fjölmiðlar eru mikilvæg uppspretta upplýsinga fyrir almenning í nútímanum og að greiður aðgangur almennings að fjölbreyttum fjölmiðlum og áreiðanlegum fréttum stuðlar að lýðræðislegri umræðu og gagnsæjum stjórnarháttum.

Aðgerðin miðar að því að gera einkareknum fjölmiðlum um allt land betur kleift að sinna lýðræðislegu hlutverki sínu, bæta starfsskilyrði fjölmiðlafólks og fjölga starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla. Stuðningur stjórnvalda við einkarekna fjölmiðla miði að því að einkareknir fjölmiðlar hafi tök á að efla fjölbreytt

og vandað efnisframboð sem lúti sömu grundvallarsjónarmiðum og almennt gilda um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

Rekstrarstuðningur verði veittur með fyrirsjáanlegu stuðningskerfi að norrænni fyrirmynd. Stutt verði við rekstur ritstjórna á einkareknum fréttá- og dagskrármiðlum sem gegna lýðræðislegu hlutverki og gefa út fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagslega mikilvæg málefni. Styrkþegar skili greinargerð til úthlutunarnefndar um ráðstöfun styrkfjár eigi síðar en sex mánuðum eftir úthlutun.

Stuðningskerfið verði endurskoðað í árslok 2024, með hliðsjón af skýrslu úthlutunarnefndar þar sem fram komi mat á stuðningskerfinu. Að teknu tilliti til tillagna úthlutunarnefndar verði stuðningskerfið framlengt til 2030.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Úthlutunarnefnd, Fjölmiðlanefnd.

Tímabil: 2024-2030.

Kostnaður: 367,2 millj. kr. á ári.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Fjöldi stöðugilda á ritstjórnnum fjölmiðla, fjölgun útgáfudaga, breytt umfang starfsemi fjölmiðla, aukin fjölbreytni í efnisframboði, aukin áherslu á rannsóknarblaðamennsku eða fjölgun fjölmiðla.

1.b Stuðningur við staðbundna fjölmiðla utan höfuðborgarsvæðisins.

Veittur verði viðbótarstuðningur við rekstur staðbundinna fjölmiðla utan höfuðborgarsvæðisins, enda gegni þeir mikilvægu hlutverki við að tryggja aðgengi almennings að staðbundnum upplýsingum um menningar- og samfélagsmál á útbreiðslusvæði sínu.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið og innviðaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Fjölmiðlanefnd.

Tímabil: 2024-2030.

Kostnaður: 10 millj. kr. á ári.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Sjá viðmið vegna aðgerðar 1.a. Einnig verði litið til þess að „fréttaeýðimerkum“ fækki, þ.e. landsvæðum sem njóta takmarkaðrar eða engrar þjónustu staðbundins fjölmiðils.

1.c Rannsóknar- og þróunarsjóður fyrir fjölmiðla.

Ein helsta áskorun íslenskra fjölmiðla er sá mikli kostnaður sem felst í því að halda úti öflugum ritstjórnnum og fréttastofum. Þá er framleiðsla á íslensku efni bæði mannfrek og kostnaðarsöm. Ritstjórnir eru oft og tíðum fámennar sem leiðir til þess að minni tími gefst til þess að vinna tímafrekt efni og sinna flóknari verkefnum á borð við rannsóknarblaðamennsku.

Til að fjölmiðlar geti sinnt lýðræðis- og aðhaldshlutverki sínu og náð eyrum og augum almennings leggja stjórnvöld áherslu á að styðja við rannsóknarvinnu og þróunarstarf á fjölmiðlum. Innleiða þarf nýja þekkingu á fjölmiðlum til að unnt sé að sinna rannsóknum og koma nýjungum í framkvæmd. Á fyrri hluta tímabilsins verði stofnaður nýsköpunar- og þróunarsjóður sem styrki nýbreytni og rannsóknarvinnu á fjölmiðlum. Gert er ráð fyrir að þróunar og rannsóknarstyrkir renni til útgefenda fjölmiðla, þ.e. einstaklinga og lögaðila sem starfrækja fjölmiðla og verði úthlutun þeirra í höndum óháðs aðila, t.d. Rannís. Aðgerðin verði tímabundin í þrjú ár og endurmetin að þeim tíma loknum, með tilliti til árangurs og áhrifa af aðgerðinni.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneyti.

Umsjón: Rannís eða annar óháður aðili.

Tímabil: 2024-2030.

Kostnaður: Framlag í sjóðinn verði 39 millj. kr. árlega í þrjú ár.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Fjöldi verkefna sem unnin voru á grundvelli styrkveitinga úr

sjóðnum. Styrkþegar skili greinargerð um ráðstöfun fjárens eigi síðar en 12 mánuðum eftir úthlutun styrks.

1.d Stuðningur við tal og textun myndefnis á íslensku fyrir börn

Innlendir fjölmiðlar framleiða íslenskt efni sem fjallar um íslenskt samfélag í sinni fjölbreyttustu mynd. Þeim er jafnframt skylt að texta eða talsetja erlent myndefni á íslensku á grundvelli lagaskyldu. Erlendar streymisveitur, sem starfa á íslenskum markaði, bera takmarkaðar skyldur gagnvart íslensku samfélagi samanborið við innlenda fjölmiðla. Aðgerðin felur í sér að samkeppnisstaða innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum streymisveitum verði bætt, eftir því sem lög heimila, með tímabundinni endurgreiðslu á kostnaði við talsetningu og textun innlendra, einkarekinna fjölmiðla á barnaefni á íslensku. Aðgerðin verði tímabundin í þrjú ár og endurmetin að þeim tíma loknum, með tilliti til stöðu og þróunar stafrænna máltæknilausna sem nýtast við vélþýðingar, hljóðlýsingu og samtímatextun myndefnis.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Umsjón: Úthlutunarnefnd

Dæmi um samstarfsaðila: Fjölmiðlanefnd.

Kostnaður: 39 millj. kr. á ári.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Upplýsingar um kostnað innlendra, leyfisskyldra myndmiðla við þýðingar, talsetningu og textun myndefnis. Árleg samantekt: Fjölmiðlanefnd. Upplýsingar um hlutfall textaðs efnis af innlendu efni hjá leyfisskyldum myndmiðlum. Árleg samantekt: Fjölmiðlanefnd. Niðurstöður samráðs við samstarfsaðila.

1.e Einkareknum fjölmiðlum verði veitt tímabundin undanþága frá greiðslu 70% tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks, sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Aðgerðinni er ætlað að styrkja rekstrargrundvöll einkarekinna fjölmiðla og felur í sér að einkareknum fjölmiðlum verði veitt tímabundin undanþága til þriggja ára frá greiðslu 70% tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. [90/2003](#), um tekjuskatt. Tryggingagjald verði hins vegar greitt af þeim hluta launa sem eru umfram lægri skattþrepi. Á árinu 2024 eru mánaðarlaun sem fara yfir 1.152.501 kr. skattlögð í efsta skattþrepi.

Ívilnunin stuðli að því markmiði að styðja við öflun og miðlun fjölmiðlaefnis í viðkomandi fyrirtæki. Undanþága frá greiðslu tryggingagjalds nái því eingöngu til starfsmanna sem starfa við öflun og miðlun fjölmiðlaefnis, þ.e. starfsmanna sem starfa við ritstjórn, þ.m.t. ritstjóra, aðstoðarritstjóra, blaðamanna, dagskrárgerðarfólks, ljósmyndara og myndvinnslufólks, grafískra hönnuða og umbrotsfólks og einnig starfsfólks við auglýsingasölu og tæknifólks í útsendingu.

Athuga ber að nokkur fjöldi útgáfufyrirtækja á fjölmiðlamarkaði starfar á öðrum mörkuðum en fjölmiðlamarkaði, til að mynda á fjarskiptamarkaði og markaði fyrir prentþjónustu. Þannig eru tvö af stærstu einkareknu fjölmiðlafyrirtæki landsins með umfangsmikla starfsemi á fjarskiptamarkaði og dæmi eru um að fyrirtæki í prentiðnaði gefi út fjölmiðla, samhliða annarri starfsemi. Tryggja þarf eftirlit með því að undanþágan verði skilgreind þröngt og taki eingöngu til framangreindra starfa en ekki t.d. internetþjónustu, farsímabjónustu, prentþjónustu eða reksturs sjónvarpskerfa. Aðgerðin komi fyrst til framkvæmda árið 2025

Áætlað er að 70% niðurfelling tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks, sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, gæti kostað um 250 milljónir árið 2025. Kostnaður við eftirlit með framkvæmd aðgerðar gæti numið hálfu stöðugildi eða um 7 millj. kr. Lagt er til að eftirlit með framkvæmd verði í höndum Fjölmiðlanefndar.

Ábyrgð: Fjármálaráðuneytið

Eftirlit með framkvæmd: Skatturinn/Ríkisskattstjóri.

Samstarfsaðili: Fjölmiðlanefnd.

Tímabil: 2025-2028.

Heildarkostnaður: Um 257 millj.kr. á ári.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Rekstrarafkoma einkarekinna fjölmiðla og niðurstöður samráðs við þá.

1.f Alþjóðlegar og innlendar fjölmiðlaveitur fjárfesti í innlendu efni eða greiði menningarframlag sem styðji við framleiðslu á innlendu efni á íslensku.

Lögfest verði krafa um að fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun greiði menningarframlag í samræmi við 2. mgr. 13. gr. tilskipunar 2010/13/EB. sbr. tilskipun 2018/1808/ESB og XI. viðauka við EES samninginn. Menningarframlagið verði í formi gjalds eða beinnar fjárfestingar sem renni til framleiðslu á íslensku efni og styðji þannig við íslenska tungu og menningu. Talið er að framlagið falli ágætlega að núverandi kerfi um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar og gæti verið á bilinu 3% til 5% af áskriftartekjum fjölmiðlaveitna hér á landi. Gætt verði að því að krafa um menningarframlag hafi ekki neikvæð áhrif á framboð efnis hér á landi eða innlenda þjónustuveitendur.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Tímabil: Frumvarp verði lagt fram á vorþingi 2024.

Kostnaður: Gera þarf ráð fyrir auknum kostnaði við eftirlit og umsýslu sem kann að nema 1-2 stöðugildum. Gert er ráð fyrir að tekjur vegna laganna verði umfram þau útgjöld sem af þeim hljóttast. Samkvæmt grófu mati starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra gætu lög um menningarframlag skilað aukatekjum í Kvikmyndasjóð, að upphæð á bilinu 150-250 milljónir kr. á ári.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Auknar tekjur Kvikmyndasjóðs vegna menningarframlags erlendra streymisveitna með starfsemi hér á landi.

1.g Innlendir fjölmiðlar fái aukinn hlut í þeim fjárhagslegu verðmætum sem skapast við stafræna dreifingu fréttæfnis á erlendum samfélagsmiðlum og leitarvélum.

Unnið verður að því að fjölmiðlar fái aukinn hlut í þeim fjárhagslegu verðmætum sem skapast við stafræna dreifingu fréttæfnis á erlendum samfélagsmiðlum og leitarvélum. Í þeim tilgangi verði ráðist í lagabreytingar sem innleiði 15. og 17. gr. höfundaréttartilskipunar ESB, líkt og gert hefur verið í Danmörku og fleiri nágrannaríkjum Íslands (Tilskipun ESB um höfundarétt og skyld réttindi á stafræna innri markaðinum nr. 2019/790).

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið

Tímabil: 2024-2025.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Auknar tekjur fjölmiðla vegna hlutdeildar í þeim fjárhagslegu verðmætum sem skapast við stafræna dreifingu fréttæfnis á erlendum samfélagsmiðlum og leitarvélum.

1.h Stjórnvöld móti tillögur að stafrænum þjónustuskatti á tekjur alþjóðlegra tæknirisa frá Íslandi.

Frá árinu 2013 hefur verið unnið að sameiginlegri aðgerðaáætlun innan OECD með það að markmiði að stafrænn þjónustuskattur (e. Digital Service Tax) verði lagður á tekjur alþjóðlegra tæknirisa og skattur greiddur af hagnaði þar sem hann myndast. [Samkomulag](#) um ramma að sameiginlegri lausn náðist í október 2021 meðal OECD ríkjanna og frá þeim tíma hefur verið unnið að endanlegri útfærslu reglnanna með það að markmiði að þær tækju gildi á árinu 2023. Vinna við að ljúka endanlegri útfærslu frestaðist þó og var komist að nýju [samkomulagi](#) í júlí 2023 um að aðildarríkin myndu ekki lögfasta nýja stafræna þjónustuskatta fyrr en í fyrsta lagi í lok árs 2024, á meðan verið væri að vinna að útfærslu reglnanna.⁶ Ísland er meðal þeirra þjóða sem skrifuðu undir yfirlýsingu OECD í júlí 2023 og skuldbundu sig til að leggja ekki á stafrænan þjónustuskatt á meðan framangreind vinna fer fram.

Lagt er til að stjórnvöld móti tillögur að stafrænum þjónustuskatti á tekjur alþjóðlegra tæknirisa frá Íslandi, fari svo að ekki náist samkomulag um sameiginlega lausn á vettvangi OECD í árslok 2024.

Ábyrgð: Fjármálaráðuneytið.

Tímabil: 2024-2030.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Auknar tekjur ríkissjóðs vegna skattlagningar á alþjóðlega tæknirisa á tímabilinu.

1.i Gripið verði til aðgerða til að sporna gegn tekjutapi fjölmiðla vegna höfundaréttarbrotu sem framin eru í atvinnuskyni.

Árið 2023 skipaði menningar- og viðskiptaráðherra starfshóp um gjaldtöku á erlendar streymisveitur og tæknirisa. Í skýrslu hópsins segir að samráð við hagsmunaaðila hafi leitt fram sterkar ábendingar um að eftirliti með kerfisbundnum höfundarréttarbrotum væri verulega ábótavant sem fæli í sér umtalsverða tekjuskerðingu fyrir íslenska fjölmiðla. Þar hafi sérstaklega verið bent á að styrkja þyrfti viðbrögð lögreglu við ábendingum um stórfelld höfundarréttarbrot og að grípa yrði til ráðstafana til að takmarka svokallaða sjóræningjastarfsemi á höfundarréttarvörðu efni.

Aðgerðin miðar að því að meta þörf á lagabreytingum til að skýra og verja réttindi rétthafa, að rannsókn kærumála vegna höfundaréttarbrotu sem framin eru í atvinnuskyni fái aukinn forgang hjá lögreglu og að aukin áhersla verði lögð á fræðslu um höfundaréttarbrot til starfsmanna lögreglu.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið og Ríkislögreglustjóri.

Tímabil: 2024-2030

Dæmi um viðmið við árangursmat: Samráð við hagsmunaaðila. Upplýsingar frá lögreglu, m.a. um afdrif kærumála vegna höfundaréttarbrotu og um umfang fræðslu um höfundaréttarbrot til starfsmanna lögreglu.

1.j Dregið verði úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði.

Jafna þarf samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla gagnvart Ríkisútvarpinu með því að draga úr umsvifum þess á auglýsingamarkaði. Um leið þarf að standa vörð um störf í skapandi greinum, framleiðslu á auglýsingum og rétt landsmanna til upplýsinga um vörur og þjónustu. Dregið verður úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði með frekari takmörkunum á birtingu viðskiptaboða og/eða með því að breyta eðli og umfangi auglýsingasölu. Unnið verður að útfærslu stafrænna lausna sem gera viðskiptavinum kleift að panta auglýsingar á netinu. Skipaður verður vinnuhópur sem leggi fram tillögur að leiðum til að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Hópurinn leggi jafnframt mat á möguleg áhrif einstakra tillagna á starfsemi Ríkisútvarpsins og skili tillögum, ásamt verk- og tímaáætlun sem miði að því að koma tillögnum í framkvæmd. Gert er ráð fyrir að hópurinn skili tillögum sínum eigi síðar en 31. maí 2024.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið og Ríkisútvarpið.

Tímabil: 2024-2027 (gildistími gildandi þjónustusamnings menningar- og viðskiptaráðherra við Ríkisútvarpið).

Dæmi um viðmið við árangursmat: Breytingar á tekjum RÚV sölu ehf. af sölu auglýsinga og kostana, breytingar á tekjum einkarekinna fjölmiðla af sölu viðskiptaboða, breytingar á starfsmannafjölda og launakostnaði RÚV sölu ehf.

Markmið 2

Fleiri fagmenntaðir blaðamenn.

Aðgerð

2.a Komið verði á fót nýju BA-námi í hagnýtri blaða- og fréttamennsku við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

Mikilvægt er að mennta fólk með góðan og traustan grunn í blaðamennsku til þess að viðhalda samfélagslegu trausti til fjölmiðla og sporna gegn upplýsingaóreiðu og falsfréttum. Nám í blaðamennsku hefur verið í boði á meistarastigi við Háskóla Íslands um árabil. Haustið 2024 verður meistaranámið flutt á grunnstig, sem er nær því fyrirkomulagi sem tíðkast í nágrannalöndum, greiðir fyrir aðgengi að náminu og stóreykur möguleika nemenda á skiptinámi. Stjórnvöld styðja við námsleiðina með fjárframlagi sem nemur einu stöðugildi til þriggja ára. Aðgerðin miðar að því að efla menntun blaða- og fréttamanna, fjölga fagmenntuðum blaðamönnum á ritstjórnnum fjölmiðla og að nám og starfsferill í blaðamennsku verði raunhæfur og eftirsóknarverður valkostur.

Ábyrgð: Háskóli Íslands.

Kostnaður: Menningar- og viðskiptaráðuneyti styrki námið um 15 milljónir kr. á ári í þrjú ár.

Tímabil: 2024-2027.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Fjölgun útskrifaðra nemenda með menntun í hagnýtri blaða- og fréttamennsku. Fjölgun fagmenntaðra blaðamanna á ritstjórnnum innlendra fjölmiðla.

Kostnaður: 15 milljónir kr. á ári í þrjú ár.

Markmið 3

Vönduð og aðgengileg fjölmiðlaþjónusta í almannabágu.

Fjölmiðlastefnu er ætlað að stuðla að fjölbreytni á íslenskum fjölmiðlamarkaði og virkri lýðræðislegri samfélagsumræðu. Hluti af því að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði er að tryggja greiðan aðgang allra þjóðfélagsþópa að vandaðri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

Aðgerðir og áherslur

3.a Stjórnvöld fjármagni rekstur Ríkisútvarpsins með fyrirsjáanlegum hætti sem tryggi að Ríkisútvarpið geti uppfyllt almannabjónustuhlutverk sitt, eins og það er skilgreint í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Til að Ríkisútvarpið geti uppfyllt lögbundið almannabjónustuhlutverk sitt og skipulagt starfsemina til framtíðar er mikilvægt að stjórnvöld fjármagni rekstur Ríkisútvarpsins með fyrirsjáanlegum hætti. Fyrirkomulag fjármögnunar taki ávallt mið af því að ekki sé unnt að beita fjárveitingum til að hafa áhrif á ritstjórnarlegar ákvarðanir eða ógna sjálfstæði Ríkisútvarpsins.

3.b Ríkisútvarpið varðveiti og miðli eldra efni. Ríkisútvarpið geri hljóðritanir og myndefni úr safni Ríkisútvarpsins aðgengilegra en áður, að teknu tilliti til réttinda rétthafa á grundvelli höfundalaga. Unnið verði að því að nýta gervigreind í þeim tilgangi.

Í safni Ríkisútvarpsins eru hljóðritanir og myndefni sem hafa ótvírætt menningarlegt gildi, bæði vegna heimildargildis um sögu og mannlíf þjóðarinnar á 20. öld og sem tæki til miðlunar og varðveislu íslenskrar tungu. Brynt er að hraða yfurfærslu á efni úr safni RÚV á stafrænt form og gera efnið aðgengilegt í gagnagrunni, í ljósi þess að tækin sem notuð eru til afspilunar og yfurfærslu á mynd- og segulböndum eru ekki lengur framleidd.

Mikil eftirspurn er eftir efni úr safni RÚV í fjölbreyttum tilgangi, ekki síst til uppbyggingar á máltæknilausnum, þar sem að fá ef nokkur gagnasöfn hafa að geyma jafnmargar upptökur á íslensku og safn RÚV. Undanfarið hafa gögn úr safninu verið notuð til þess að þróa tauganet, svo sem talgreiningar, vélþýðingar- og mállíkön, sem eru grundvöllur að þróun íslenskunnar í stafrænum heimi. Með stafrænni yfurfærslu efnis úr safni RÚV verður mögulegt að greina efnið með gervigreind, bæði tal- og myndefni, og stuðla þannig að enn auðveldara aðgengi að efninu, bæði fyrir fræðimenn og almenning.

Efni úr safni Ríkisútvarpsins getur nýst sem mikilvægt tæki til að efla málþroska barna og unglinga, einkum upptökur af lestri bókmennta sem hafa gildi fyrir fólkið í landinu og nýstast við íslenskukennslu. Verkefnið styður einnig við miðlun íslenskrar tungu með því að tryggja um ókomna framtíð aðgengi almennings að íslenskum menningararfi sem hingað til hefur verið óaðgengilegur.

Við framkvæmd aðgerðarinnar verði gætt að því að ganga ekki á hlut réttthafa vegna efnis sem enn nýtur verndar höfundalaga.

Ábyrgð: Ríkisútvarpið.

Tímabil: 2024-2030.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Upplýsingar um fjölda segulbanda og myndbanda sem færður er á stafrænt form hjá Ríkisútvarpinu á tímabilinu. Yfirlit yfir aðgerðir sem Ríkisútvarpið hefur gripið til, til að auka aðgengi almennings að safni RÚV á tímabilinu. Framangreindar upplýsingar komi fram í greinargerð Ríkisútvarpsins til Fjölmiðlanefndar, vegna árlegs mats á fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

3.c Unnið verði að því að nýta gervigreind til uppbyggingar á máltæknilausnum og sjálfvirkri textun í rauntíma á íslensku tal- og myndefni.

Unnt er að nýta gervigreind til uppbyggingar á máltæknilausnum, þar meðal sjálfvirkri textun í rauntíma á íslensku tal- og myndefni. Þannig má stuðla að enn betra aðgengi að efni fjölmiðla, m.a. fyrir sjón- og heyrnarskert fólk.

Talgreining er einn mikilvægasti þátturinn máltækni en hún gerir mögulegt að skrifa talmál upp sjálfkrafa svo hægt sé að vinna með það eins og texta. Notkunin er margþætt en augljóst dæmi er sjálfvirk textun efnis í rauntíma, sem gerir fólki kleift að fylgjast með útsendingum án hljóðs. Markmiðið er að unnt verði að nýta þessa tækni til að m.a. texta útsendingar á innlendu myndefni í rauntíma, hvort sem er í gegnum hefðbundna fjölmiðla eða á netinu.

Unnið hefur verið að því að innleiða og nýta þessa tækni til að texta útsendingar RÚV á rauntíma. Aðgerðin felur í sér að stjórnvöld styðji áfram við þá þróunarvinnu, í samræmi við aðgerð 1.d. í stefnu þessari.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Tímabil: 2024-2030.

Umsjónaraðili: Almennarómur: miðstöð máltækni og Ríkisútvarpið.

Dæmi um samstarfsaðila: Félag heyrnarlausra, Öryrkjabandalag Íslands, Fjölmiðlanefnd.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Niðurstöður samráðs við samstarfsaðila.

3.d Ríkisútvarpið leiti leiða til að efla samstarf við staðbundna fjölmiðla á landsbyggðinni og auka þjónustu á landsvæðum þar sem engin eða takmörkuð fjölmiðlun er fyrir hendi.

Aðgerðin felur í sér að Ríkisútvarpið leiti leiða til að efla samstarf við staðbundna fjölmiðla og leggi áherslu á þjónustu við svokölluð skuggasvæði; landsvæði þar sem engin eða takmörkuð fjölmiðlun er fyrir hendi. Aðgerðin er jafnframt í samræmi við þjónustusamning Ríkisútvarpsins og menningar- og viðskiptaráðherra 2024-2027. Leiðir til að efla samstarf við staðbundna fjölmiðla geta verið af ýmsum toga og til dæmis falið í sér Ríkisútvarpið eigi frumkvæði að samvinnu við staðbundna miðla um efnisöflun og samnýtingu þekkingar, mannauðs og/eða tækjabúnaðar RÚV.

Aðgerðin felur einnig í sér að á tímabilinu fari fram greining á því hvaða landsvæði teljist skuggasvæði; landsvæði þar sem engin eða takmörkuð fjölmiðlun er fyrir hendi. Greiningin verði unnin af Fjölmiðlanefnd í samstarfi við Háskólann á Akureyri og/eða Háskóla Íslands.

Ábyrgð: Ríkisútvarpið.

Tímabil: 2024-2030.

Dæmi um samstarfsaðila: Einkareknir fjölmiðlar á landsbyggðinni. Fjölmiðlanefnd, Háskólinn á Akureyri og/eða Háskóli Íslands.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Niðurstöður samráðs við samstarfsaðila.

3.e Ríkisútvarpið geri efni sitt aðgengilegt Íslendingum sem staddir eru erlendis.

Ríkisútvarpið miðli sjónvarps- og útvarpsdagskrá sinni, bæði línulegri og ólínulegri, til íslenskra ríkisborgara, sem búsettir eða staddir eru erlendis, með stafrænum lausnum sem tryggja aðgang án þess að gengið sé á hlut réttihafa. Vinna við aðgerðina er þegar vel á veg komin og stefnt er að því að aðgangur íslenskra ríkisborgara, með rafrænum skilríkjum Auðkennis, verði tryggður á fyrri helmingi ársins 2024.

Ábyrgð: Ríkisútvarpið.

Samstarfsaðili: Auðkenni.

Tímabil: 2024.

Viðmið við árangursmat: Aðgengi Íslendinga, sem staddir eru erlendis, að efni Ríkisútvarpsins hafi verið tryggt.

Markmið 4

Aukið gagnsæi um auglýsingakaup hins opinbera.

Aðgerðir og áherslur

4.a Upplýst verði með gagnsæjum hætti hvernig fjármagni til auglýsingakaupa af hálfu hins opinbera er varið.

Ríkisstofnanir sem verja meiru en 10 milljónum króna á ári í kaup á auglýsingum geri árlega grein fyrir því hvernig auglýsingafénu er varið og verði þær upplýsingar birtar opinberlega. Auglýsingafé hins opinbera til fjölmiðla verði jafnframt gert opinbert af hálfu undirstofnana ráðuneyta, opinberra fyrirtækja, sveitarfélaga og annarra opinberra aðila sem verja meiru en 10 milljónum króna á ári í kaup á auglýsingum.

Birtar verði opinberlega upplýsingar um stærstu auglýsendur hjá hinu opinbera, nöfn auglýsingamiðla sem auglýst var hjá og fjárhæðir sem runnu til einstakra auglýsingamiðla, bæði heildarfjárhæð á ársgrundvelli og sundurliðað eftir auglýsendum, sbr. aðgerð 4.b.

Með stærstu auglýsendum hjá hinu opinbera er átt við ráðuneyti, undirstofnanir ráðuneyta, opinber fyrirtæki, sveitarfélög og aðra opinbera aðila sem verja meiru en 10 milljónum króna á ári í kaup á auglýsingum.

Með auglýsingafé er átt við fé sem varið var í auglýsingar, kostanir og aðrar tegundir viðskiptaboða, bæði í hefðbundnum fjölmiðlum og öðrum auglýsingamiðlum, þ.m.t. samfélagsmiðlum og sambærilegum miðlum.

Aðgerðin hefur að markmiði að stuðlað að auknu gagnsæi og jafnræði á fjölmiðlamarkaði. Sjónarmið að baki aðgerðinni er að aukið gagnsæi geti leitt til þess að opinberar stofnanir auglýsi meira í íslenskum fjölmiðlum en á erlendum miðlum.

Ábyrgð: Fjársýsla ríkisins.

Dæmi um samstarfsaðila: Ráðuneyti, ríkisstofnanir, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar.

Tímabil: 2024-2030

Viðmið við árangursmat: Breytingar á hlutfalli auglýsinga í innlendum fjölmiðlum af heildarauglýsingafé hins opinbera á tímabilinu.

4.b. Fjársýsla ríkisins taki árlega saman skýrslu um auglýsingakaup stofnana ríkisins sem innihaldi samantekt yfir stærstu auglýsingakaupendur og stærstu birgja á íslenskum auglýsingamarkaði.

Aðgerðirnar fela í sér að unnið verði úr upplýsingum um auglýsingakaup hins opinbera og þær birtar og gerðar aðgengilegar almenningi í árlegri skýrslu sem innihaldi upplýsingar um stærstu auglýsingakaupendur hjá hinu opinbera, stærstu birgja (auglýsingamiðla) á íslenskum auglýsingamarkaði, og fjárhæðir sem runnu til einstakra fjölmiðla.

Ráðuneyti og ríkisstofnanir birta nú þegar bókhald sitt á vefnum opnirreikningar.is, þar sem hægt er að sjá einstaka reikninga. Ekki er þó ekki unnt að nálgast þar upplýsingar um heildarfjárhæðir sem renna frá hinu opinbera til einstakra birgja (auglýsingamiðla). Aðgerðin felur í sér að Fjársýsla ríkisins taki framangreindar upplýsingar saman og geri þær aðgengilegar almenningi. Stefnt verði að því að fyrsta skýrsla Fjársýslu ríkisins um auglýsingakaup hins opinbera verði birt eigi síðar en í árslok 2026.

Ábyrgð: Fjársýsla ríkisins.

Dæmi um samstarfsaðila: Ráðuneyti, ríkisstofnanir, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar.

Tímabil: 2024-2030

Viðmið við árangursmat: Sjá aðgerð 4.a.

Markmið 5

Fjölmiðlafrelsi og vernd blaða- og heimildarmanna.

Aðgerðir og áherslur

5.a Á fyrri hluta tímabilsins verði skipaður sérstakur starfshópur óháðra sérfræðinga með það að markmiði að styrkja fjölmiðlafrelsi hérlandis.

Hópurinn greini hvað veldur því að Ísland er talið standa nágrannaþjóðum sínum langt að baki á sviði fjölmiðlafrelsis, að mati samtakanna Blaðamanna án landamæra, og meti þörf á lagabreytingum til að styrkja frelsi fjölmiðla og réttindi blaðamanna. Meðal annars fari fram mat á mögulegum lagabreytingum til að tryggja flýtimeðferð á málum þar sem blaða- og fréttamenn eru til rannsóknar og til að auka vernd fjölmiðlafólks gegn tilhæfulausum málsóknum.

5.b Á tímabilinu verði metin þörf á lagabreytingu vegna innleiðingar á European Media Freedom Act, reglugerð Evrópusambandsins um fjölmiðlafrelsi, sem fyrir liggur að falla mun undir gildissvið EES-samningsins.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneytið og menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Blaðamenn án landamæra (Reporters without Borders), Blaðamannafélag Íslands, Háskóli Íslands, Fjölmiðlanefnd.

Tímabil: 2024-2030.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Staða Íslands á lista Blaðamanna án landamæra yfir fjölmiðlafrelsi í ríkjum heims. Niðurstöður samráðs við samstarfsaðila.

II. Vernd og valdefling almennings í stafrænu umhverfi

Fjölmiðlastefna miðar að því að bregðast við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafræna miðla. Áhersla verður lögð á að efla miðla- og upplýsingalæsi á Íslandi; gagnrýna hugsun, samfélagsvitund og stafræna færni allra aldurshópa, til að almenningur geti dregið ályktanir og tekið upplýsta afstöðu út frá þeim upplýsingum sem verða á vegi hans.

Fjölmiðlastefnan taki jafnframt mið af breyttum veruleika barna og ungmenna á 21. öld. Stuðlað verði að vernd og valdeflingu barna og ungmenna í stafrænu umhverfi og áhersla lögð á fræðslu og rannsóknir á þessu sviði. Tryggt verði að sambærilegar reglur gildi um vernd barna hvort sem þau nálgast efni í hefðbundnum fjölmiðlum eða á stafrænum miðlum, eins og YouTube.

Börn og ungmenni hafi greiðan aðgang að vönduðu íslensku efni við þeirra hæfi, til mótvægis við mikið framboð erlends efnis á nýjum miðlum.

Markmið 6

Miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa.

Aðgerðir og áherslur

6.a Mótuð verði stefna um miðla- og upplýsingalæsi á Íslandi fyrir alla aldurshópa á Íslandi til nokkurra ára í senn, í samráði við hagsmunaaðila.

6.b Aðilar að tengslaneti um miðla- og upplýsingalæsi (TUMI) hafi með sér formlegt og óformlegt samstarf um ýmis fræðslu- og rannsóknarverkefni til að vinna að auknu miðla- og upplýsingalæsi fyrir alla aldurshópa.

6.c Framkvæmdar verði reglubundnar rannsóknir til að fylgjast með þróun á notkun ólíkra miðla, trausti, upplýsingaóreiðu og fleiru, meðal allra aldurshópa. Rannsóknirnar verði gerðar opinberar og niðurstöður aðgengilegar fyrir ríki, sveitarfélög, opinberar stofnanir, skólasamfélagið, fræðasamfélagið og aðra.

6.d Unnið verði að því að fræða og valdefla notendur í öllum aldurshópum, gera fræðsluefni aðgengilegt og stuðla að auknum skilningi á tækifærum og áskorunum í stafrænu umhverfi.

Ábyrgð: Fjölmiðlanefnd.

Dæmi um samstarfsaðila: Menningar- og viðskiptaráðuneyti, Háskóla, iðnaðar- og nýsköpunaráðuneyti, Mennta- og barnamálaráðuneyti, Heimili og skóli, Menntamálastofnun, Menntavísindasvið Háskóla Íslands, Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn í Reykjavík, Endurmenntun HÍ, Símenntun HA, Háskóli þriðja æviskeiðsins, Listaháskóli Íslands, Barnaheill, Kvikmyndamiðstöð, Landsbókasafn Íslands, Félag framhaldsskólabókasafna, Upplýsing – félag bókasafns- og upplýsingafræða, RÚV – Ríkisútvarpið, RANNUM – Rannsóknarstofa í upplýsingatækni og miðlun, Landsnefnd UNESCO, Persónuvernd, Samstarfshópur um stafræna borgaravitund, Samtök forstöðumanna almenningsbókasafna, AwareGO, Embætti Landlæknis, Menntasvið Kópavogsbæjar, Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar, Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar, stéttarfélög.

Tímabil: 2024-2030.

Markmið 7

Vernd og valdefling barna í stafrænu umhverfi

Aðgerðir og áherslur

7.a Fjölmiðlanefnd verði samningsaðili Evrópusambandsins í netöryggisáætlun samgönguáætlunar Evrópusambandsins (Safer Internet Programme). Fjölmiðlanefnd annist útfærslu verkefnisins í formlegu samstarfi við hagsmunaaðila hérlendis.

7.b Framkvæmdar verði reglubundnar rannsóknir er greini notkun og upplifun barna og ungmenna á stafrænum miðlum. Rannsóknarniðurstöður verði samanburðarhæfar við sambærilegar rannsóknir á Norðurlöndum og gerðar opinberar og aðgengilegar fyrir ríki, sveitarfélög, opinberar stofnanir, skólasamfélagið, fræðasamfélagið og aðra.

7.c Vernd barna gegn skaðlegu myndefni verði eflað, þvert á miðla.

7.d Metin verði þörf á breytingu annarra laga og lagaákvæða sem fjalla um vernd barna gegn skaðlegu myndefni og tölvuleikjum.

7.e Lögð verði sérstök áhersla á framboð vandaðs hljóð- og myndefnis á íslensku fyrir börn, þvert á miðla.

Ábyrgð: Fjölmiðlanefnd (aðgerð 7.a og 7.b) og Menningar- og viðskiptaráðuneytið (aðgerð 7.c, 7.d og 7.e).

Dæmi um samstarfsaðila: Mennta- og barnamálaráðuneytið, FRÍSK, Umboðsmaður barna, Menntavísindastofnun Háskóla Íslands og Medietilsynet í Noregi.

Tímabil:

2024-2030.

Dæmi um viðmið við árangursmat: Hlutfall barna, yngri en þrettán ára, sem nota samfélagsmiðla. Klámáhorf barna og ungmenna. Geta barna og ungmenna til að greina kostaðar auglýsingar á samfélagsmiðlum. Hlutfall barnaefnis á íslensku á skráðum myndmiðlum í íslenski lögsögu.

Greinargerð.

Grunnur að þingsályktun um fjölmiðlastefnu og aðgerðaráætlun um málefni fjölmiðla fyrir árin 2024-2040 var lagður í menningar- og viðskiptaráðuneytinu, með aðkomu hag- og fagaðila, mennta og barnamálaráðuneytis og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðuneytis. Stefnan byggir að hluta á eldri stefnumótun sem fram fór árið 2018ⁱ og að hluta á tillögum tveggja starfshópa sem menningar- og viðskiptaráðuneytið skipaði sumarið 2023. Jafnframt var unnið að fjölmiðlastefnunni og aðgerðum hennar með ýmis stefnuskjöl stjórnvalda til hliðsjónar, þar á meðal sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf frá 2021, fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027, byggðaáætlun 2022-2036, íslenska málstefnu og tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026. Að auki var litið til annarra gagna, svo sem tillagna norrænna sérfræðinga um tækni og lýðræði til Norrænu ráðherranefndarinnar 2023ⁱⁱⁱ og hliðstæðra stefnuskjala á hinum Norðurlöndunum.

Málefni fjölmiðla falla í fjárlögum undir málefnasvið 19 en undir málefnasviðinu er einn málaflokkur, Fjölmiðlun. Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Ríkisútvarpsins ohf., stuðningur við einkarekna fjölmiðla og starfsemi Fjölmiðlanefndar. Fjárveitingar á málefnasviði 19 eru á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðuneytis. Stefnunni í málefnum fjölmiðla heyrir undir menningarstefnu ráðuneytisins.

Um er að ræða fyrstu opinberu stefnu um málefni fjölmiðla á Íslandi.

Fjölmiðlar gegna mikilvægu lýðræðishlutverki

Fjölbreyttir, sjálfstæðir og gagnrýnir íslenskir fjölmiðlar eru ein meginforsenda lýðræðis og tjáningarfrelsis hér á landi. Fjölmiðlar veita stjórnvöldum og atvinnulífnum aðhald, varpa ljósi á mikilvæg samfélagsleg málefni og eru vettvangur lýðræðislegar umræðu. Fjölmiðlar upplýsa, fræða og skemmta, stuðla að félagslegri samheldni og starfa með almannahagsmunum að leiðarljósi. Starfsemi fjölmiðla sem miðla efni á íslensku er jafnframt mikilvæg forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu á litlu málsvæði.

Ísland er eitt af þremur öflugustu lýðræðisríkjum heims samkvæmt lista sem vikuritið „The Economist“ birtir árlega og hin Norðurlöndin eru ofarlega á sama lista. Sterk staða lýðræðis og virk þátttaka almennings í þjóðmálaumræðu og stjórnámálum er einn helsti styrkur norrænna samfélaga.^{iv/v} Er þessi eftirsóknarverða staða norrænna ríkja meðal annars rakin til góðs aðgengis að frjálsum og fjölbreyttum fjölmiðlum. Í nútímasamfélagi koma stöðugt fram nýjar áskoranir þegar kemur að vernd mannréttinda og opinni, lýðræðislegri umræðu.

Ein stærsta áskorun samfélagsins í málefnum íslenskra fjölmiðla á komandi árum snýr að því að tryggja fjölbreytni og fagmennsku á fjölmiðlamarkaði og bæta starfsumhverfi fjölmiðlafólks. Er það mikilvægur hluti þess að styrkja tjáningarfrelsi, fjölmiðlafrelsi og upplýsingarétt almennings.^{vi}

Gjörbreytt umhverfi fjölmiðla

Umhverfi fjölmiðla um allan heim hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Aðgengi almennings að upplýsingum hefur stórukist með veraldarvefnum, nýjum miðlum og tækninýjungum af ýmsu tagi. Tveir af hverjum þremur Íslendingum nota erlenda samfélagsmiðla til að nálgast innlendar fréttir.^{vii} Textaefni er á undanhaldi um allan heim og fjölmiðlaefni í formi lifandi myndskreiða nýtur vaxandi vinsælda.^{viii} Jafnvel

þótt notkun Facebook og X fari minnkandi koma stöðugt fram nýir miðlar, tækni og miðlunarleiðir sem hafa mikil áhrif á daglegt líf, samfélag og samfélagsþróun.

Fjölmiðlanotkun Íslendinga sker sig í veigamiklum atriðum úr í samanburði við hin Norðurlöndin.^{ix} Með tilkomu fríblaða og annarra frímiðla vöndust Íslendingar því að ekki þyrfti að greiða með beinum hætti fyrir fréttir. Þegar litið er til Norðurlandanna er hlutfall þeirra sem greiða fyrir áskriftir að fréttabjónustu lægst á Íslandi en hæst í Noregi. Skýrsla Reuters Institute um stafræna miðla 2023 sýndi að 39% almennings í Noregi eru reiðubúin að greiða fyrir áskriftir að fréttum á netinu en hlutfallið er einnig hátt í Svíþjóð (33%), Finnlandi (21%) og Danmörku (19%).^x Ísland var ekki hluti af þessari rannsókn Reuters Institute en sams konar rannsókn var gerð hér á landi fyrir Fjölmiðlanefnd árið 2018. Var hlutfall þeirra sem greiddu fyrir áskriftir að fréttabjónustu þá 12% á Íslandi en var á sama tíma 30% í Noregi, samkvæmt niðurstöðum Reuters Institute.^{xi xii}

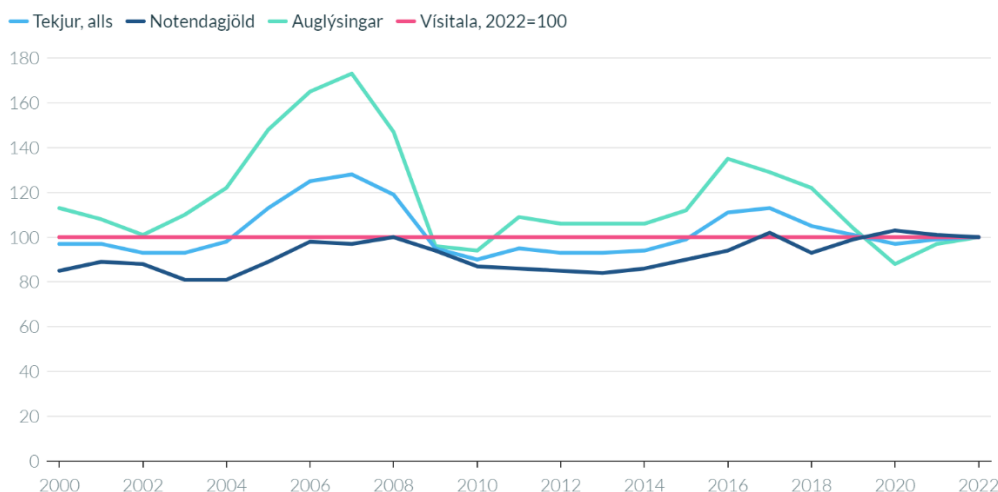
Samkvæmt skýrslu Reuters um stafræna þróun 2024 segjast fleiri finna fyrir fréttá- og upplýsingabreytu en áður og að þeir sniðgangi fréttir fjölmiðla af þeim ástæðum.^{xiii} Talað er um fréttaförðun í þessu samhengi en þar er vísað til þess þegar fólk forðast fréttalestur, á tímum ófriðar og stríðsátaka, til að raska ekki ró sinni. Þessi þróun getur dregið úr vilja fólks til að nálgast fréttir fjölmiðla og greiða fyrir fréttabjónustu.

Margir eru þó tilbúnir að greiða fyrir fjölmiðla sem miðla kvikmyndum, sjónvarpsþáttum og öðru afþreyingarefni. Aukin markaðshlutdeild erlendra streymisveitna á borð við Netflix á fjölmiðlamarkaði hefur valdið samdrætti í áskriftum að innlendum fjölmiðlum. Erlendar streymisveitur geta í krafti stærðar sinnar boðið þjónustu sína á lægra verði en innlendir fjölmiðlar. Þá vegur smæð íslensks fjölmiðlamarkaðar þungt og setur íslenskum fjölmiðlum skorður.

Erlend samkeppni á áskriftar- og auglýsingamarkaði fjölmiðla hefur haft neikvæð áhrif á rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla á heimsvísu. Hér á landi eru auglýsingatekjur fjölmiðla nú fast að 26% minni en þær voru árið 2016 og 42% minni en 2007 þegar þær voru mestar, reiknað á föstu verðlagi. Af heildartekjum fjölmiðla árið 2022 runnu yfir 88% til fimm stærstu aðila á fjölmiðlamarkaði, að Ríkisútvarpinu meðtöldu, 94% af notendagjöldum féllu í hlut þeirra fimm stærstu og 80% af auglýsingatekjum.^{xiv} Þá er talið að tæplega helmingur af auglýsingafé hér á landi renni til erlendra aðila, einkum samfélagsmiðla og leitarvéla.

Tekjur fjölmiðla á föstu verðlagi 2000-2022

Vísitala 2022=100



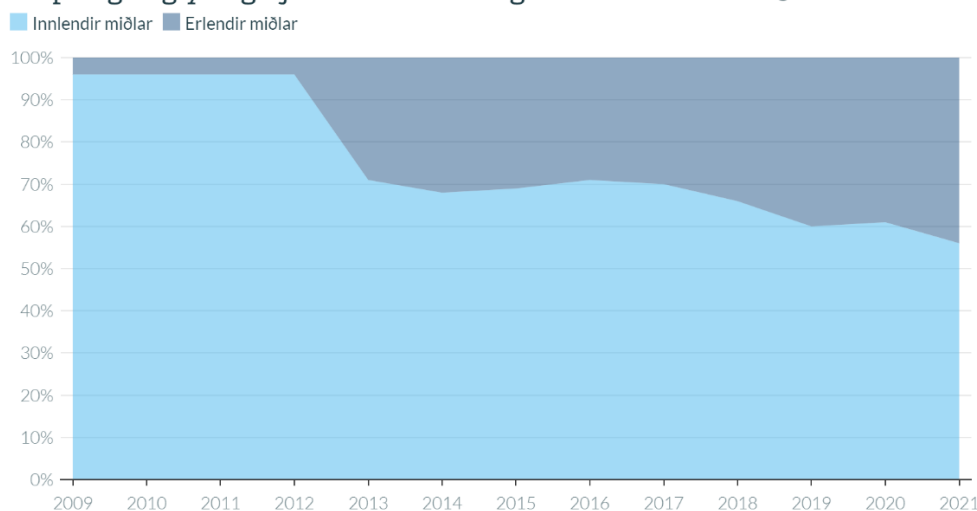
Mynd 1: Tekjur fjölmiðla á föstu verðlagi 2000-2022. Mynd: Hagstofa Íslands.

Ein afleiðing óstöðugs rekstrarumhverfis fjölmiðla er að töluverður mannauður hefur tapast úr blaðamannastéttinni og reyndir, faglærðir blaða- og fréttamenn hafa haldið til annarra starfa.^{xv} Þá hefur

einkareknum fjölmiðlum á Íslandi fækkað, nú síðast með brotthvarfi Fréttablaðsins, Hringbrautar og N4 í ársbyrjun 2023.

Þörfin fyrir skýra stefnu um málefni fjölmiðla hefur því aldrei verið meiri.

Skipting auglýsingafjár til innlendra og erlendra miðla 2009-2021



Mynd 2: Skipting auglýsingafjár til innlendra og erlendra miðla 2009-2021. Mynd: Hagstofa Íslands.

Sambærilegar breytingar hafa orðið í nágrannaríkjum Íslands og stjórnvöld, einkum í Evrópu, hafa gripið til ýmissa aðgerða til að styrkja fjölmiðlaumhverfið í ljósi breyttra aðstæðna. Stuðningur við einkarekna fjölmiðla hefur tíðkast um langt skeið á hinum Norðurlöndunum, frá árinu 1969 í Noregi og frá því snemma á áttunda áratugnum í Svíþjóð og Finnlandi. Núverandi stuðningskerfi í Danmörku er frá 2014 en fyrir þann tíma var stuðningur veittur til prentmiðla þar í landi.^{xvi} Styrkjakerfin á Norðurlöndunum byggja á faglegum sjónarmiðum og fjarlægð frá pólitísku valdi og hafa ekki haft neikvæð áhrif á fjölmiðlafrelsi, heldur þvert á móti, því að frelsi fjölmiðla mælist hæst á heimsvísu í þessum nágrannaríkjum Íslands.^{xvii}

Ríkisframlög til almannaþjónustumiðla

Árið 2021 námu framlög íslenska ríkisins til Ríkisútvarpsins ohf. 4,655 milljörðum eða 12.622 kr. á hvern íbúa. Til samanburðar má geta þess að mánaðarleg og árleg ríkisframlög til almannaþjónustumiðla á Norðurlöndunum voru eftirfarandi árið 2021, ef miðað er við framlag á hvern íbúa.

	EUR	ISK á mánuði	ISK á ári
Ísland	7,0	1.050	12.600
Danmörk	6,6	990	11.880
Svíþjóð	6,7	1.005	12.060
Finnland	7,4	1.110	13.320
Noregur	8,9	1.335	16.020

Tafla 1: Ríkisframlög til almannaþjónustumiðla á Norðurlöndunum 2021, miðað við höfðatölu.

Heimild: The European Broadcasting Union, EBU.



Mynd 3: Ríkisframlög til almannaþjónustumiðla á ári 2021, miðað við höfðatölu (tölur í ísl. kr.).
Heimild: The European Broadcasting Union, EBU.

Ríkisframlög til einkarekinna fjölmiðla

Árið 2021 nam almennur rekstrarstuðningur stjórnvalda til einkarekinna fjölmiðla 388.847.337 kr. hér á landi eða 1.054 kr. á hvern íbúa. Til samanburðar voru ríkisframlög til einkarekinna fjölmiðla á Norðurlöndunum voru eftirfarandi árið 2021, ef miðað er við höfðatölu, þ.e. framlag á hvern íbúa.

	EUR	Gjaldmiðill landsins	ISK	Fólksfjöldi 2021	Framlög á hvern íbúa í ISK
Ísland	2.600.000	394.000.000	394.000.000	368.792	1.068
Danmörk	52.000.000	387.000.000	7.880.000.000	5.854.240	1.346
Svíþjóð	102.000.000	1.036.000.000	15.456.923.077	10.467.097	1.477
Finnland	500.000	500.000	75.769.231	5.548.241	14
Noregur	42.000.000	428.500.000	6.364.615.385	5.403.021	1.178

Tafla 2: Ríkisframlög til einkarekinna fjölmiðla á Norðurlöndunum 2021.



Mynd 4: Ríkisframlög til einkarekinna fjölmiðla á Norðurlöndunum 2021, miðað við höfðatölu.
Heimild: Nordicom

Áhrif nýrrar tækni á lýðræðislega umræðu

Gervigreind var orð ársins 2023 hér á landi og áhrif gervigreindar á fjölmiðlun verða margvísleg í náinni framtíð. Stafrænar lausnir sem byggja á gervigreindartækni geta leitt til ýmiskonar hagræðis í starfsemi fjölmiðla en kunna um leið að verða til þess að störfum fækki og að eðli starfa á fjölmiðlum breytist

Í nýlegri skýrslu Europol kemur fram að eftir tvö ár verði 90% alls efnis á netinu að öllum líkindum búið til af gervigreind.^{xviii} Sýnt hefur verið fram á dreifing djúpfalsaðra myndbanda og annarrar upplýsingaóreiðu kunnri að hafa áhrif á framvindu stjórn mála og lýðræðis. Það er áhyggjuefni, sem bregðast þarf við, með aukinni fræðslu og vitundarvakningu meðal almennings.^{xix}

Efni unnið af gervigreind kemur ekki í stað faglegra fjölmiðla sem endurspeгла fjölbreytt litróf manlegs samfélags, veita stjórnvöldum aðhald, setja mikilvæg mál á dagskrá og vinna fréttaskýringar þar sem flókin mál eru greind og sett í samhengi við sögu og samtíma.

Tilkoma gervigreindar þýðir að fjölmiðlar þurfa að endurhugsa hlutverk sitt og tilgang. Mikilvægt er að viðhalda samfélagslegu trausti til fjölmiðla, að þeir nái til allra aldurshópa og veiti réttar og áreiðanlegar upplýsingar.

Áskoranir samtímans kalla á breytta nálgun stjórnvalda við stefnumótun á sviði fjölmiðlunar. Tryggja þarf að almenningur hafi tækifæri til að nýta tjáningarfrelsi sitt og tjá skoðanir sínar. Um leið þarf að efla miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa en í því felst m.a. gagnrýnin hugsun og færni til að eiga í ábyrgum og öruggum samskiptum í stafrænum heimi.

Þá benda rannsóknir til þess að mikil notkun snjalltækja og samfélagsmiðla kunnri að hafa slæm áhrif á sjálfsmynd og heilsu barna og ungmenna.^{xx} Bregðast þarf við breyttum veruleika barna og ungmenna á 21. öld og auka vernd þeirra og valdeflingu í stafrænu umhverfi. Einnig er mikilvægt að börn og ungmenni hafi greiðan aðgang að vönduðu, íslensku efni, til mótvægis við mikið framboð erlends efnis á nýjum miðlum

Fjölbreytt fjölmiðlaumhverfi og virk, lýðræðisleg umræða eru leiðarstef í fjölmiðlastefnu 2024-2030. Með henni er mótuð framtíðarsýn og skilgreindar lykiláherslur á málefna sviði fjölmiðla með það að markmiði að efla innlenda fjölmiðla, sem gegna mikilvægu hlutverki fyrir íslenskt samfélag, menningu, tungumál og lýðræði.

Stuðningur stjórnvalda er veigamikill þáttur í því að almenningur á Íslandi hafi aðgang að fjölbreyttum fréttum, menningarumfjöllun og samfélagsumræðu og að börn og ungmenni hafi aðgang að fjölmiðlaefni á íslensku. Í fjölmiðlastefnu birtast skýr áform stjórnvalda um að styðja við starfsemi einkarekinna fjölmiðla um allt land, að norrænni fyrirmynd, og tryggja öllum þjóðfélagsþópum greiðan aðgang að vandaðri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

Tilgangur stjórnvalda með stefnu um málefni fjölmiðla er jafnframt að hvetja til umræðu um íslenska fjölmiðla, hlutverk þeirra og mikilvægi fyrir íslenskt samfélag, lýðræði og menningarlíf. Að málefni fjölmiðla verði sett á dagskrá í íslensku samfélagi og að stjórnvöld leggi sitt af mörkum til að efla starfsemi þeirra.

Fjölmiðlastefnan nær yfir árin 2024-2030 og henni fylgir aðgerðaáætlun um málefni fjölmiðla. Í aðgerðaáætlun eru sett fram meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar, ásamt aðgerðum til að ná settu marki.

Umfjöllun um helstu aðgerðir og áherslur

Áhersla á að efla einkarekna fjölmiðla

Starfsemi einkarekinna fjölmiðla er ein meginforsenda þess að tryggja megi fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Stjórnvöld leggja áherslu á að áfram verði stutt við rekstur einkarekinna fjölmiðla, enda gegni þeir mikilvægu lýðræðishlutverki. Með lýðræðishlutverki fjölmiðla er átt við að fjölmiðlar eru mikilvæg uppspretta upplýsinga fyrir almenning í nútímanum og að greiður aðgangur almennings að fjölbreyttum fjölmiðlum og áreiðanlegum fréttum stuðlar að lýðræðislegri umræðu og gagnsæjum stjórnarháttum.

Aðgerðin miðar að því að gera einkareknum fjölmiðlum um allt land betur kleift að sinna lýðræðislegu hlutverki sínu, bæta starfsskilyrði fjölmiðlafólks og fjölga starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla. Stuðningur stjórnvalda við einkarekna fjölmiðla miði að því að einkareknir fjölmiðlar hafi tök á að efla fjölbreytt og

vandað efnisframboð sem lúti sömu grundvallarsjónarmiðum og almennt gilda um fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

Rekstrarstuðningur verði veittur með fyrirsjáanlegu stuðningskerfi að norrænni fyrirmynd. Stutt verði við rekstur ritstjórna á einkareknum fréttá- og dagskrármiðlum sem gegna lýðræðislegu hlutverki og gefa út fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagslega mikilvæg málefni. Styrkþegar skili greinargerð til úthlutunarnefndar um ráðstöfun styrkfjár eigi síðar en sex mánuðum eftir úthlutun. Stuðningskerfið verði endurskoðað í árslok 2024, með hliðsjón af skýrslu úthlutunarnefndar þar sem fram komi mat á stuðningskerfinu. Að teknu tilliti til tillagna úthlutunarnefndar verði stuðningskerfið framlengt til 2030.

Samhliða stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla verði rekstrargrundvöllur þeirra styrktur með tímabundinni undanþágu frá greiðslu 70% tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Ívilnunin nái til starfsmanna sem starfa við ritstjórn í viðkomandi fyrirtæki, þ.e. ritstjóra, aðstoðarritstjóra, blaðamanna, dagskrárgerðarfólks, ljósmyndara og myndvinnslufólks, grafískra hönnuða, umbrotsfólks og prófarkalesara en einnig starfsfólks við auglýsingasölu og tæknifólks í útsendingu. Ívilnun taki ekki til annarra starfsmanna/starfsmanna í öðrum deildum fyrirtækja, t.d. ekki til þeirra sem starfa við fjarskipti, prentþjónustu eða rekstur sjónvarpskerfa. Eftirlit með framkvæmd aðgerðarinnar er af þeim ástæðum talið nauðsynlegt. Áætlað er að 70% niðurfelling tryggingagjalds af launum fjölmiðlafólks, sem falla undir tvö lægri skattþrep tekjuskattstofns, gæti kostað um 250 milljónir árið 2025. Kostnaður við eftirlit með framkvæmd aðgerðar gæti numið hálfu stöðugildi eða um 7 millj. kr. Lagt er til að eftirlit með framkvæmd verði í höndum Fjölmiðlanefndar. Aðgerðin komi fyrst til framkvæmda árið 2025.

Heildarkostnaður: Um 257 millj. kr. á ári.

Nýsköpunar- og þróunarsjóður fyrir fjölmiðla.

Ein helsta áskorun íslenskra fjölmiðla er sá mikli kostnaður sem felst í því að halda úti öflugum ritstjórnnum og fréttastofum. Þá er framleiðsla á íslensku efni bæði mannfrek og kostnaðarsöm. Ritstjórnir eru oft og tíðum fámennar sem leiðir til þess að minni tími gefst til þess að vinna tímafrekt efni og sinna flóknari verkefnum á borð við rannsóknarblaðamennsku.

Til að fjölmiðlar geti sinnt lýðræðis- og aðhaldshlutverki sínu og náð eyrum og augum almennings leggja stjórnvöld áherslu á að styðja við rannsóknarvinnu og þróunarstarf á fjölmiðlum. Innleiða þarf nýja þekkingu á fjölmiðlum til að unnt sé að sinna rannsóknum og koma nýjungum í framkvæmd. Á fyrri hluta tímabilsins verði stofnaður rannsóknar- og þróunarsjóður sem styrki nýbreytni og rannsóknarvinnu á fjölmiðlum. Gert er ráð fyrir að rannsóknar- og þróunarstyrkir renni til útgefenda fjölmiðla, þ.e. einstaklinga og lögaðila sem starfrækja fjölmiðla og verði úthlutun þeirra í höndum óháðs aðila, t.d. Rannís. Aðgerðin verði tímabundin í þrjú ár og endurmetin að þeim tíma loknum, með tilliti til árangurs og áhrifa af aðgerðinni. Styrkþegar skili greinargerð um ráðstöfun styrkfjár eigi síðar en tólf mánuðum eftir úthlutun styrks.

Stuðningur við tal og textun barnaefnis á íslensku

Íslenskum fjölmiðlaveitum sem miðla hljóð- og myndefni til almennings hér á landi er skylt að texta eða talsetja erlent myndefni á íslensku á grundvelli lagaskyldu. Að baki þeirri skyldu liggja sjónarmið um vernd íslenskrar tungu og aðgengi allra þjóðfélagshópa að efni fjölmiðla, með sérstakri áherslu á börn og heyrnar- og sjónskert fólk. Þá er fjölmiðlum einnig skylt að gera myndefni aðgengilegt sjón- og heyrnaskertu fólki og hvíla ríkari skyldur á Ríkisútvarpinu en einkareknum fjölmiðlum um textun á innlendu myndefni. Úrræði til að tryggja aðgengi eru m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing.

Hérlend fjölmiðlafyrirtæki hafa bent á að þær skyldur sem lagðar eru á fjölmiðla í íslenskri lögsögu, um talsetningu og textun erlends efnis á íslensku, séu verulega íþyngjandi vegna kostnaðar. Auk þess hefur verið á það bent að erlendir fjölmiðlar, sem starfi á íslenskum markaði, séu undanþegnir þessum kvöðum sem þar af leiðandi skekki samkeppnisstöðu íslenskra hljóð- og myndmiðla.

Félag Heyrnarlausra og Öryrkjabandalag Íslands hafa kallað eftir því í umsögnum um frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011^{xxi} að allt íslenskt sjónvarpsefni verði textað og gert aðgengilegt fyrir alla þjóðfélagshópa, með vísan til m.a. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Undir verkáætluninni *Máltækni fyrir íslensku 2018-2022* hefur fjöldi innlendra máltækniinnviða verið þróaður, þar á meðal íslenskur talgreinir og vélþýðing, með það að markmiði að íslensk tunga verði gjaldgeng í stafrænum heimi. Sú áætlun hefur runnið sitt skeið og hefur ný máltækniáætlun verið í undirbúningi í menningar- og viðskiptaráðuneytinu, sem ætla má að komist í gagnið á árinu 2024. Á milli þeirra áætlana hefur verið stutt við þróun fleiri íslenskra máltækniinnviða, viðhald þeirra og hagnýtingarverkefni í íslenskri máltækni. Í næstu máltækniáætlun, sem nær til árána 2024-2026 er gert ráð fyrir að íslenskur talgreinir og vélþýðing verði þróuð áfram og gæði tækninnar bætt til muna. Markmiðið er að unnt verði að nýta þá tækni til að texta útsendingar á myndefni í rauntíma, hvort sem er í gegnum hefðbundna fjölmiðla eða á netinu.

Þegar hefur slík tækni verið tekin upp á íslensku efni í útsendingum Alþingis, í útsendingum menningar- og viðskiptaráðuneytisins og er unnið að innleiðingu hennar á RÚV. Enn er þó ekki komin fram sambærileg lausn sem styðst við vélþýðingu til að þýða beint yfir á íslensku og texta á sama tíma.

Ætla má að tæknin stórbætist á næstu árum með áframhaldandi stuðningi stjórnvalda við þróun hennar í gegnum máltækniáætlun. Tæknin gerir fólki kleift að fylgjast með myndefni án hljóðs en slík tækni hjálpar ekki bara heyrnarlausu og heyrnarskertu fólki, heldur einnig öðrum áhorfendum sem ekki hafa tók á að hlusta. Þá styður textun á innlendu myndefni við læsi barna og íslenskunám fólks af erlendum uppruna.

Á verktíma næstu máltækniáætlunar er einnig gert ráð fyrir auknu fjármagni í styrki fyrir íslenskt atvinnulíf til hagnýtingar á máltæknilausnum og innleiðingu þeirra í starfsemi sína.

Með því að styðja einkarekna fjölmiðla tímabundið við talsetningu og textun barnaefnis á íslensku vilja stjórnvöld vernda íslenska tungu og jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum streymisveitum þar til stafrænar máltæknilausnir hafa verið þróaðar frekar. Stafrænar lausnir sem byggja á gervigreind, og nýtast við textun, vélþýðingar og hljóðlýsingu, eru í stöðugri þróun og kunna að nýtast til texta erlent og innlent hljóð- og myndefni í framtíðinni.

Aðgerðin verði tímabundin í þrjú ár og endurmetin að þeim tíma loknum, með tilliti til stöðu og þróunar stafrænna máltæknilausna. Gert er ráð fyrir að innlendir, einkareknir hljóð- og myndmiðlar geti sótt um stuðning úr sjóðnum vegna kostnaðar vegna textunar og talsetningar barnaefnis á íslensku. Fram fari mat á áhrifum aðgerðarinnar þremur árum eftir gildistöku þeirra.

Menningarframlag alþjóðlegra og innlendra fjölmiðlaveitna sem miðla efni eftir pöntun

Lagt er til að alþjóðlegum og innlendum fjölmiðlaveitur, sem miðla efni eftir pöntun, verði skylt að fjárfesta í innlendu efni eða greiða menningarframlag sem styðji við framleiðslu á innlendu efni á íslensku. Gætt verði að því að skyldan verði ekki íþyngjandi fyrir innlendar fjölmiðlaveitur.

Tilkoma alþjóðlegra streymisveitna hefur haft víðtæk áhrif á kvikmynda- og sjónvarpsmarkaðinn í Evrópu og á rekstrarumhverfi fjölmiðla um allan heim. Streymisveitur keppa við hefðbundna fjölmiðla á auglýsinga- og áskriftamarkaði en einnig um starfsfólk og starfsemi þeirra hefur að mörgu leyti raskað jafnvægi í sjónvarpsþátta- og kvikmyndagerð. Markaðshlutdeild erlendra streymisveitna hér á landi er há en um 77% landsmanna voru með áskrift að Netflix í upphafi ársins 2023, samkvæmt könnun Maskínu. Um 49% þátttakenda í sömu könnun sögðust vera með áskrift að Disney+ og 25% voru áskrifendur að Viaplay.

Aðgerðin felur í sér að sett verði lög sem skyldi fjölmiðlaveitur sem miðla efni eftir pöntun, og eru með starfsemi á Íslandi, til að greiða menningarframlag í formi beinnar fjárfestingar eða framlags í Kvikmyndasjóð. Framlagið renni til þess að styðja við framleiðslu á innlendum kvikmyndum og sjónvarpsefni á íslensku. Samkvæmt grófu mati starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra gætu lög um menningarframlag skilað aukatekjum í Kvikmyndasjóð, að upphæð á bilinu 100-300 milljónir kr. á ári. Gera þarf ráð fyrir auknum kostnaði við eftirlit og umsýslu sem kann að nema 1-2 stöðugildum. Gert er ráð fyrir að tekjur vegna laganna verði umfram þau útgjöld sem af þeim hljóttast.

Gert er ráð fyrir að erlendar streymisveitur á borð við Netflix, Viaplay, Amazon Prime og Disney+ þurfi að leggja til viðbótarfjármagn í innlenda framleiðslu, þar sem innlendar fjölmiðlaveitur eru líklegri til að uppfylla nú þegar kröfur um beina fjárfestingu í innlendu efni.

Aðgerðin er til þess fallin að stuðla að aukinni fjárfestingu í framleiðslu og öflun réttinda að íslensku hljóð- og myndefni, þar sem fjárframlag erlendra streymisveitna kemur til viðbótar fjárframlagi innlendra fjölmiðlaveitna til framleiðslu á innlendu efni. Hún miðar að því alþjóðlegar streymisveitur styðji betur við framleiðslu á myndefni á íslensku og að auknu fjármagni verði veitt til sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi. Aðgerðin stuðlar að því að efla innlenda sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu og auka aðgang almennings að fjölmiðlaefni á íslensku, til mótvægis við erlent efni, sem er mikilvægt forsenda þess að unnt sé að standa vörð um íslenska tungu og íslenska menningu á litlu málsvæði. Aukin fjárfesting í framleiðslu á innlendu efni kann að leiða til fleiri atvinnutækifæra fagfólks sem starfar við sjónvarps- og kvikmyndaframleiðslu hér á landi. Þá miðar aðgerðin að því að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum fjölmiðlaveitum. Fram fari mat á framkvæmd og áhrifum aðgerðarinnar þremur árum eftir gildistöku laganna.

Starfsemi alþjóðlegra streymisveitna og gildissvið laga um fjölmiðla

Starfsemi alþjóðlegra streymisveitna hér á landi heyrir almennt ekki undir gildissvið laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Ástæðan er sú að starfsemi hljóð- og myndmiðla grundvallast á meginreglu í hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins frá 2010, sem er hluti af skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins. Reglan kallast meginreglan um upprunaríki og gengur út á það að fjölmiðlaveitur þurfi einungis leyfi til hljóð- og myndmiðlunar í einu ríki innan EES en ekki mörgum ólíkum ríkjum. Á grundvelli þess leyfis er þeim heimilt að miðla efni yfir landamæri og bjóða þjónustu sína áhorfendum í öðrum EES-ríkjum. Í reglunni felst einnig að fjölmiðlaveitur þurfi aðeins að fara að lögum og reglum í einu ríki á EES-svæðinu.

Ennfremur eru dæmi um að fjölmiðlaveitur utan EES miðli efni yfir landamæri annarra Evrópuríkja, á grundvelli samnings Evrópuráðsins um sjónvarpsútsendingar yfir landarmæri, sem Ísland er aðili að. Dæmi um þetta er Bretland, sem gekk úr Evrópusambandinu árið 2020.

Ekki er loku fyrir það skotið að alþjóðleg streymisveita eigi eftir að staðsetja sig í íslenski lögsögu, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, en það myndi hafa í för með sér að viðkomandi streymisveita yrði að haga starfsemi sinni í samræmi við íslensk fjölmiðlalög.

Enn sem komið er eru allar alþjóðlegar streymisveitur, með starfsemi hér á landi, staðsettar í erlendra lögsögu. Þannig hafa streymisveiturnar Netflix og Disney+ til dæmis staðsett sig í hollenskri lögsögu og starfa á grundvelli hollenskra laga í aðildarríkjum EES, þar á meðal á Íslandi.

Stafrænn þjónustuskattur á alþjóðlega tæknirisa

Erlendir tæknirisar (Facebook, Google, Amazon o.fl.) hafa umtalsverða starfsemi í fjölmörgum ríkjum. Tekjur sem þessir aðilar afla frá markaðsríkjum (m.a. auglýsingatekjur og áskriftatekjur) eru almennt skattskyldar. Hins vegar hafa flest ríki gert tvísköttunarsamninga sem kveða á um að markaðsríki geti aðeins skattlagt þessi fyrirtæki ef svokölluð föst starfsstöð er í ríkinu. Alþjóðlegir tæknirisar uppfylla sjaldnast framangreind skilyrði þar sem þeirra starfsemi fer nær alfarið fram í gegnum stafræna miðla. Erlendir tæknirisar greiða því almennt litla sem enga tekjuskatta í markaðsríkjum.

Frá árinu 2013 hefur verið unnið að sameiginlegri aðgerðaáætlun innan OECD með það að markmiði að stafrænn þjónustuskattur (e. Digital Service Tax) verði lagður á tekjur alþjóðlegra tæknirisa og skattur greiddur af hagnaði þar sem hann myndast. [Samkomulag](#) um ramma að sameiginlegri lausn náðist í október 2021 meðal OECD ríkjanna og frá þeim tíma hefur verið unnið að endanlegri útfærslu reglnanna með það að markmiði að þær tækju gildi á árinu 2023. Vinna við að ljúka endanlegri útfærslu frestaðist þó og var komist að nýju [samkomulagi](#) í júlí 2023 um að aðildarríkin myndu ekki lögfesta nýja stafræna þjónustuskatta

fyrn en í fyrsta lagi í lok árs 2024, á meðan verið væri að vinna að útfærslu reglnanna.⁶ Ísland er meðal þeirra þjóða sem skrifuðu undir yfirlýsingu OECD í júlí 2023 og skuldbundu sig til að leggja ekki á stafrænan þjónustuskatt á meðan framangreind vinna fer fram á vettvangi OECD.

Lagt er til að íslensk stjórnvöld vinni áfram að því á vettvangi OECD að settar verði reglur um samræmda skattlagningu OECD- ríkja á alþjóðlega tæknirisa. Til vara verði samhliða unnið að tillögum íslenskra stjórnvalda að íslenskan, stafrænan þjónustuskatt á tæknirisa með starfsemi hér á landi, fari svo að ekki náist samkomulag um sameiginlega lausn á vettvangi OECD í árslok 2024. Verði reglur um skattlagningu á alþjóðlega tæknirisa tilbúnar til samþykktar eigi síðar en árið 2025.

Aðgerðir til að sporna gegn tekjutapi fjölmiðla vegna höfundaréttarbrota sem framin eru í atvinnuskyni.

Fram kemur í skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjaldtöku á erlenda streymisveitur og tæknirisa^{xxii} að í samtölum við talsmenn nokkurra stærstu fjölmiðlafyrirtækja landsins hafi komið fram sterkar ábendingar um að eftirliti með kerfisbundnum höfundarréttarbrotum væri verulega ábótavant sem fæli í sér umtalsverða tekjuskerðingu fyrir íslenska fjölmiðla. Þar hafi sérstaklega verið bent á að styrkja þyrfti viðbrögð lögreglu við ábendingum um stórfelld höfundarréttarbrot og að grípa yrði til ráðstafana til að takmarka svokallaða sjóræningjastarfsemi á höfundarréttarvörðu efni. Færst hafi í aukana að höfundarréttarvörðu efni sé streymt og miðlað með ólögætum hætti í atvinnuskyni, einkum í gegnum IP-sjónvarp og svokallaða Plex-myndþjóna.

Aðgerðin felur í sér að menningar- og viðskiptaráðuneytið meti þörf á lagabreytingu til að skýra og verja réttindi rétthafa á fjölmiðlamarkaði, að norrænni fyrirmynd. Unnið verði að því að rannsókn kærumála vegna ólögætrar sölu á höfundarréttarvörðu efni innlendra fjölmiðla fái aukinn forgang innan lögreglunnar. Aukin áhersla verði lögð á fræðslu um höfundarréttarbrot til starfsmanna lögreglu.

Áhersla á að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði

Dregið verði úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði, t.d. með frekari takmörkunum á birtingu viðskiptabóða og/eða með því að breyta eðli og umfangi auglýsingasölu. Unnið verði að útfærslu stafrænna lausna sem gera viðskiptavinum kleift að panta auglýsingar á netinu. Skipaður verði vinnuhópur sem leggi fram tillögur að leiðum til að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði í samræmi við framangreint. Hópurinn leggi jafnframt mat á möguleg áhrif einstakra tillagna á starfsemi Ríkisútvarpsins og komi með tillögur að verk- og tímaáætlun sem miði að því að koma tillögunum í framkvæmd.

Samkeppnisaðilar Ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði hafa lýst þeim sjónarmiðum að starfsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði sé ein ástæða rekstrarvanda héraðra fjölmiðla. Þá hefur komið fram í nýlegum úrlausnum Samkeppniseftirlitsins að eftirlitið telji að breyting á þátttöku Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði í þágu jafnari samkeppnisskilyrða væri til þess fallin að treysta starfsemi fjölmiðla almennt og standa vörð um valkosti almennings á sviði fjölmiðlunar.^{xxiii}

Sambærileg sjónarmið komu fram í niðurstöðum meirihluta starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um málefni Ríkisútvarpsins, sem skipaður var árið 2023. Þar voru lagðar til þrjár tillögur um minnkuð umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Í fyrsta lagi að Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði, í öðru lagi að auglýsingatími verði skertur og í þriðja lagi að hefðbundin sala og markaðssetning á auglýsingum hjá Ríkisútvarpinu verði óheimil en í staðinn geti viðskiptavinir pantað auglýsingahólf hjá félaginu.

Samkvæmt greiningu Hagstofunnar hefur hlutur Ríkisútvarpsins í auglýsingatekjum fjölmiðla aukist úr 15% í 20% og sjónvarps úr 32% í 56% frá árinu 2000. Á sama tíma hefur hlutur þess í auglýsingatekjum hljóðvarps dregist saman úr 43% í 37%.^{xxiv} Auglýsingastofur og auglýsendur hafa verið mótfallnir því að taka RÚV af auglýsingamarkaði á þeim forsendum að þar með hverfi ein mikilvægasta leið auglýsenda til að koma upplýsingum til neytenda. Vísað hefur verið til reynslu af sambærilegum aðgerðum erlendis frá sem bendi til að það auglýsingafjármagn sem nú rennur til RÚV myndi ekki færast yfir til einkarekinna miðla

nema í takmörkuðum mæli, heldur færi það að mestu úr íslensku hagkerfi og til erlendra miðla. Telja Samtök íslenskra auglýsingastofa jafnframt að breytingin hefði í för með sér fækkun starfa í skapandi greinum, þar sem að framleiðsla á innlendum auglýsingum myndi dragast saman. Þá sýni kannanir að meirihluti landsmanna vilji geta nálgast upplýsingar um vöru og þjónustu á miðlum Ríkisútvarpsins.^{xxv}

Aðgerðin felur í sér að Ríkisútvarpið verði áfram á auglýsingamarkaði en að dregið verði úr umsvifum þess á þeim markaði, til dæmis með frekari takmörkunum á birtingu viðskiptaboða og/eða með því að breyta eðli og umfangi auglýsingasölu. Í þeim tilgangi verði meðal annars unnið að útfærslu stafrænna lausna hjá Ríkisútvarpinu sem geri viðskiptavinum kleift að panta auglýsingar á netinu, sbr. viðauka II í samningi ráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 2023-2027. Skipaður verði vinnuhópur með það fyrir augum að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Hópurinn leggi fram tillögur að leiðum til að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði og leggi mat á möguleg áhrif einstakra tillagna á starfsemi Ríkisútvarpsins. Unnið verði í samræmi við tillögu 3, í skýrslu starfshóps um málefni Ríkisútvarpsins, og viðauka II, í þjónustusamningi menningar- og viðskiptaráðherra og Ríkisútvarpsins 2024-2027. Hópurinn ljúki störfum eigi síðar en 31. maí 2024.

Áhersla á vandaða og aðgengilega fjölmiðlaþjónustu í almannabágu

Eitt af því sem einkennir norrænan fjölmiðlamarkað er að þar starfa öflugir almannaðjónustufjölmiðlar við hlið einkarekinna fjölmiðla sem allir landsmenn hafa aðgang að, óháð efnahag. Meginmarkmið stjórnvalda með starfsemi Ríkisútvarpsins er að almenningur hafi aðgang að fjölmiðlaþjónustu sem er óháð stjórnámálum og hagsmunum einstakra hópa í samfélaginu og starfar samkvæmt viðteknum gildum vandaðrar blaða- og fréttamennsku um hlutlægni, sanngirni og virðingu. Þá miðast stuðningur stjórnvalda við Ríkisútvarpið að því að auka fjölbreytni í fjölmiðlun á Íslandi, bæði á landsvísu og á einstökum landsvæðum.

Hlutverk, skyldur og umfang starfsemi Ríkisútvarpsins er skilgreint í samningi menningar- og viðskiptaráðherra og Ríkisútvarpsins um fjölmiðlun í almannabágu, sem gerður er til fjögurra ára í senn. Núgildandi þjónustusamningur hefur gildistímamann 1. janúar 2024 – 31. desember 2027.

Eitt helsta almannaðjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins er að sinna fréttþjónustu um allt land og miðla fréttum og fréttaskýringum eftir fjölbreytilegum miðlunarleiðum sem eru til þess fallnar að ná augum og eyrum landsmanna.

Framboð vandaðs efnis fyrir börn og ungmenni er mikilvægur þáttur í starfsemi Ríkisútvarpsins og annarra almannaðjónustufjölmiðla. Í þjónustusamningi við Ríkisútvarpið er áhersla lögð á að barnaefni á RÚV endurspegli fjölbreytileika samfélagsins, auki lýðræðisvitund barna og ungmenna og færni þeirra til að leita upplýsinga og leggja gagnrýnið mat á upplýsingar. Til þess að unnt sé að ná til barna og ungmenna verða notaðar margvíslegar miðlunarleiðir sem börn og ungmenni þekkja.

Samkvæmt þjónustusamningnum á Ríkisútvarpið jafnframt að leggja aukna áherslu á að greina þarfir mismunandi hópa og auka samráð við hagsmunaaðila til þess að þjóna fjölbreyttu samfélagi. Sérstaklega verður litið til þátta er snúa að kynjum, aldri, fötlun, kynhneigð, kynvitund og uppruna. Huga verður markvisst að því að auka sýnileika fjölbreyttra hópa og skapa vettvang fyrir ólíkar raddir í miðlum Ríkisútvarpsins.

Hvað er fjölmiðlaþjónusta í almannabágu?

Fjölmiðlaþjónusta í almannabágu hefur að markmiði að mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í íslensku samfélagi og miðla fjölbreyttu efni til allra landsmanna. Ákveðnar tegundir dagskrárefnis eru taldar sérstaklega mikilvægur hluti fjölmiðlunar í almannabágu, þar sem þær styðja með beinum hætti við lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk almannaðjónustufjölmiðla. Í fyrsta lagi *fréttir og fréttaskýringar*, í öðru lagi *menningarefni* og *menningarumfjöllun* og í þriðja lagi *efni á íslensku fyrir börn og ungmenni*.^{xxvi} Þá hefur öryggishlutverk og dreifing dagskrárefnis til allra landsmanna verið nefnt sem dæmi um mikilvægt hlutverk fjölmiðlunar í almannaðjónustu.^{xxvii}

Áhersla á hagnýta grunnmenntun blaðamanna

Haustið 2024 verður boðið upp á nýtt BA-nám í hagnýtri blaðamennsku við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Nám í blaðamennsku hefur verið í boði á meistarastigi við Háskóla Íslands um árabíl en með því að flytja það á grunnstig er meðal annars verið að greiða fyrir aðgengi að náminu, færa það nær því sem tíðkast í nágrannalöndum og um leið stórauka möguleika nemenda á skiptinámi. Hlutfall menntaðra blaðamanna hér á landi er lágt samanborið við hin Norðurlöndin og breytingar á umhverfi fjölmiðla hafa leitt til þess að minna svigrúm gefst til að veita nýjum blaðamönnum tilsögn og þjálfun í undirstöðum blaðamennsku á vettvangi.

Áherslur í náminu verða eftir sem áður svipaðar og voru í meistaranáminu, að undirbúa fólk fyrir störf á ýmiss konar miðlum, hvort sem er dagblöðum, hljóð- eða sjónvarpi eða nýmiðlum eins og vef- og samfélagsmiðlum. Jafnframt er í náminu tekið mið af þeim hröðu breytingum sem eru að verða í samfélaginu en mikilvægt er að mennta fólk með góðan og traustan grunn í blaðamennsku til þess að viðhalda samfélagslegu trausti til fjölmiðla og sporna gegn upplýsingaóreiðu og falsfréttum.

Stjórnvöld styðja við námsleiðina með fjárframlagi sem nemur einu stöðugildi til þriggja ára. Aðgerðin miðar að því að efla menntun blaða- og fréttamanna, fjölga fagmenntuðum blaðamönnum á ritstjórnnum fjölmiðla og að nám og starfsferill í blaðamennsku verði raunhæfur og eftirsóknarverður valkostur.

Áhersla á aukið gagnsæi um auglýsingakaup hins opinbera

Ríkissjóður ver töliverðum fjárhæðum til kaupa á auglýsingum, þar á meðal í fjölmiðlum. Til að jafna samkeppnisumhverfi fjölmiðla og lágmarka hættu á því að auglýsingafé hins opinbera verði ráðstafað í þágu pólitískra hagsmuna eru lagðar til aðgerðir sem eru til þess fallnar auka gagnsæi og hlutleysi við auglýsingakaup hins opinbera og samræmast reglum um meðalhóf og jafnræði.

Lagt er til að upplýst verði með gagnsæjum hætti hvert auglýsingafé rennur, vegna auglýsinga í fjölmiðlum. Ekki er lagt til að skilgreind verði viðmið um að auglýsingafé verði að skiptast í tilgreindum hlutföllum á milli fjölmiðla eða á milli tilgreinds fjölda fjölmiðla, heldur verði slík ákvarðanatöku að vera í höndum stjórnenda hverrar stofnunar fyrir sig. Með auglýsingafé er átt við fé sem varið var í auglýsingar, kostanir og aðrar tegundir viðskiptabóða, bæði í hefðbundnum fjölmiðlum og öðrum auglýsingamiðlum, þ.m.t. samfélagsmiðlum og sambærilegum miðlum. Fjársýsla ríkisins hafi eftirlit með framkvæmdinni og taki árlega saman skýrslu um hana.

Áhersla á fjölmiðlafrelsi og vernd blaða- og heimildarmanna

Tjáningarfrelsið hefur löngum verið talið einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðfélags og er jafnframt grundvöllur frjálsrar fjölmiðlunar. Hugtakið fjölmiðlafrelsi vísar til þess að fjölmiðlar njóta sérstaklega ríkrar verndar tjáningarfrelsisins, sem varið er í 73. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur þeirri sérstöku vernd fjölmiðla margsinnis verið slegið föstu í dómaframkvæmd hér á landi og í öðrum ríkjum, með vísan til þess að almenningur eigi rétt á að fá upplýsingar um þjóðfélagsleg málefni sem varða almannahagsmuni.

Brýnt er að standa vörð um réttindi og skyldur blaða- og fréttamanna sem og störf þeirra við að afla upplýsinga, staðreyna þær og greina, þar á meðal trúnaðarupplýsingar sem til þeirra er miðlað og eiga sannanlega erindi við almenning. Ófrávíkjanleg vernd heimildarmanna og uppljóstrara er lykilforsenda blaðamennsku og fréttáöflunar í lýðræðislegu samfélagi. Óeðlileg afskipti af ritstjórnnum fjölmiðla grafa undan mikilvægasta hlutverki þeirra sem útverðir lýðræðisins og hamla aðgengi almennings að vönduðum fjölmiðlum sem sinna rannsóknarblaðamennsku, samfélaginu öllu til hagsbóta.

Athygli hefur vakið að nágrannaríki Íslands skipa sér í efstu sæti á lista yfir fjölmiðlafrelsi í ríkjum heims (e. The World Press Freedom Index), sem alþjóðlegu samtökin Blaðamenn án landamæra (e. Reporters Without Borders) halda úti. Samkvæmt listanum er frelsi fjölmiðla talið mest í Noregi en þegar þetta er ritað er Ísland í 18. sæti listans.^{xxviii}

Aðgerðir stjórnvalda miða að því að styrkja fjölmiðlafrelsi hérlendis og bæta starfsumhverfi fjölmiðlafólks, meðal annars með því að greina hvað liggur að baki framangreindu mati Blaðamanna án landamæra á stöðu fjölmiðlafrelsis hér á landi.

Áhersla á miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa og áhrif nýrrar tækni á lýðræði

Styrkja þarf stafræna færni allra aldurshópa og getu til að leggja gagnrýnið mat á upplýsingar og eiga í ábyrgum og öruggum samskiptum á stafrænum miðlum. Samfélagsmiðlar og mynddeilipjónustur hafa gefið einstaklingum ný tækifæri til að tjá sig og tengjast öðrum. Tækniþróun og nýjar miðlunarleiðir hafa jafnframt leitt til þess að auðveldara er að búa til efni og dreifa upplýsingum til fjölda fólks en áður. Jafnauðvelt er að dreifa röngum staðreyndum og réttum og erfitt getur reynst að greina uppruna upplýsinga.

Hugtakið upplýsingaóreiða hefur verið áberandi undanfarin ár en með því er oftast átt við það þegar röngum eða misvísandi upplýsingum er deilt á netmiðlum, ýmist af gáleysi eða ásetningi. Upplýsingaóreiðu sem dreift er af ásetningi er yfirleitt ætlað að grafa undan lýðræðinu, skapa glundroða og auka spennu og ósætti milli hópa í samfélaginu. Algengt er að sjá dæmi um upplýsingaóreiðu þegar hagsmunir eru miklir og mál umdeild, eins og í aðdraganda kosninga, í stríði og í tengslum við alþjóðastjórnsmál. Upplýsingaóreiða getur náð gríðarlegri útbreiðslu á skömmum tíma, t.d. þegar dreifing hennar fer fram með fölskum notendareikningum sem stýrt er af sjálfvirkum tölvuforritum sem byggja á gervigreindartækni.

Færni í miðla- og upplýsingalæsi er nauðsynlegur hluti af netöryggi allra aldurshópa og hefur sjaldan verið jafnmikilvæg og nú, á tímum gervigreindar og upplýsingaóreiðu á stafrænum miðlum. Mikilvægt er að efla gagnrýna hugsun, samfélagsvitund og stafræna færni allra aldurshópa, til að almenningur geti dregið ályktanir og tekið upplýsta afstöðu út frá þeim upplýsingum sem verða á vegi hans.

Fjölmiðlanefnd er ætlað það hlutverk samkvæmt lögum um fjölmiðla að efla miðla- og upplýsingalæsi allra aldurshópa og auka skilning á hlutverki og notkun ólíkra miðla meðal almennings. Fjölmiðlanefnd sinni þeim skyldum sem henni verða faldar samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2018/1808/ESB, með fyrirvara um innleiðingu hennar í landslög, sbr. frumvarp um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, sem lagt var fram á Alþingi 1. desember 2023. Fjölmiðlanefnd skilgreini stefnu um miðla- og upplýsingalæsi og sinni upplýsingagjöf til alþjóðastofnana. Auk þess haldi Fjölmiðlanefnd utan um tengslanet aðila sem starfa að miðla- og upplýsingalæsi á Íslandi og láti framkvæma rannsóknir til að fylgjast með miðlanotkun allra aldurshópa og upplifun þeirra af stafrænum miðlum.

Hvað er miðla- og upplýsingalæsi?

Miðla- og upplýsingalæsi (e. media and information literacy, MIL) vísar m.a. til stafrænnar færni og getu allra aldurshópa til að leggja gagnrýnið mat á upplýsingar og eiga í ábyrgum og öruggum samskiptum á stafrænum miðlum.

Miðla- og upplýsingalæsi hefur verið skilgreint sem geta almennings til að nota, greina og meta mátt mynda, hljóðs og skilaboða í samtímamenningunni. Einnig sem hæfnin til að eiga í samskiptum í gegnum ólíka miðla.

Miðla- og upplýsingalæsi tekur til allra fjölmiðla, netsins, stafrænna miðla og annarra stafrænna boðskiptaleiða.

Færni í miðla- og upplýsingalæsi hefur sjaldan verið jafnmikilvæg og nú, á tímum gervigreindartækni, algóritma og upplýsingaóreiðu á stafrænum miðlum. Fræðsla á þessu sviði miðar að því að efla gagnrýna hugsun, samfélagsvitund og samskiptafærni allra aldurshópa í stafrænum heimi.

Vernd barna í stafrænu umhverfi

Samfélagsmiðlar, tölvuleikir og mynddeilipjónustur leika stórt hlutverk í lífi barna og unglinga.^{xxix} Vísbendingar eru um að mikil notkun snjalltækja og stafrænna miðla kunni að hafa slæm áhrif á sjálfsmynd og andlega heilsu barna og ungmenna hér á landi og á öðrum Norðurlöndum, sér í lagi stúlkna. Skuggahliðar

á notkun þessara miðla eru m.a. skaðlegt efni, einelti, áreiti og óraunhæfur samanburður við aðra.^{xxx} Þar fyrir utan eru samfélagsmiðlar, mynddeilipjónustur og tölvuleikir hannaðir til að vera ávanabindandi, í þeim tilgangi að hámarka tímann sem varið er í notkun þeirra. Þegar tölvu- og skjánotkun er tekin fram yfir önnur áhugamál og daglegar athafnir getur það haft ýmsar neikvæðar afleiðingar á svefn og líkamlega og andlega heilsu.

Samkvæmt könnun Menntavísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Fjölmiðlanefnd 2022 hafði tæpur fjórðungur barna og ungmenna á aldrinum 9-18 ára upplifað einelti á netinu, í símanum eða tölvuleikjum sl. 12 mánuði. Þá höfðu 25% nemenda á sama aldri fengið ljótar athugasemdir í sinn garð á netinu, í tölvuleik eða samfélagsmiðlum, 17% upplifað hótanir og 18% útilokanir frá hópum á netinu. Fjórðungur barna og ungmenna hafði séð ráðleggingar um hvernig hægt er að grenna sig verulega (t.d. með lysterstoli eða lotugræðgi). Tæplega þrjú af hverjum tíu nemendum í 8. bekk hafa horft á klám á netinu og meirihluti nemenda í 10. bekk. Þá höfðu 40% barna í 8.-10. bekk verið beðin um að senda af sé nektarmynd á netinu og var algengast að slíkar beiðnir kæmu frá ókunnugum einstaklingum á netinu.^{xxxii}

Bregðast þarf við breyttum veruleika barna og ungmenna á 21. öld, með því að auka vernd barna og ungmenna í stafrænu umhverfi og leggja meiri áherslu á fræðslu og rannsóknir á þessu sviði. Börn og ungmenni á Íslandi eiga að finna til öryggis í stafrænu umhverfi og fá fræðslu sem stuðli að valdeflingu þeirra og jákvæðri upplifun á netinu.

Löggjöfin þarf að fylgja tæknipróun, eins og kostur er, og sambærilegar reglur þurfa að gilda um vernd barna hvort sem þau nálgast efni í hefðbundnum fjölmiðlum, kvikmyndahúsum eða á stafrænum miðlum, eins og YouTube.

Rannsókuð verði notkun og upplifun barna og ungmenna á stafrænum miðlum að norrænni fyrirmynd og verði niðurstöður slíkra rannsókna samanburðarhæfar við Norðurlönd, opinberar og aðgengilegar.

Gert er ráð fyrir að Fjölmiðlanefnd verði samningsaðili Evrópusambandsins í netöryggisáætlun samgönguáætlunar Evrópusambandsins (e. Safer Internet Programme, SAFT), í stað Heimilis og skóla, og annist útfærslu verkefnisins í formlegu samstarfi við hagsmunaaðila hérlendis.

Áhersla verði lögð á að börn og ungmenni hafi greiðan aðgang að vönduðu íslensku efni við þeirra hæfi, til mótvægis við mikið framboð erlends efnis á nýjum miðlum. Tæknipróun og nýir miðlar hafa leitt til þess að yngri kynslóðir nýta sér síður þjónustu hefðbundinna fjölmiðla en eldri kynslóðir gerðu á sama aldri og sækja sér fremur fréttir á samfélagsmiðlum og mynddeilipjónustum, þar sem algóritmar stýra því hvaða efni birtist notendum.^{xxxiii}

Til að skapa mótvægi við erlent efni á nýjum miðlum þarf að tryggja áframhaldandi framleiðslu og framboð á vönduðu barnaefni á íslensku og skoða leiðir til að gera það aðgengilegt með fjölbreytilegum hætti. Í því samhengi þarf að líta til þess hvaða miðlunarleiðir eru líklegastar til að höfða til barna og ungmenna. Hafa fjölmiðlar mikilvægu hlutverki að gegna í þeim efnum, einkum Ríkisútvarpið. Einnig verði skoðaður verði grundvöllur fyrir því að taka efni innlendra fjölmiðla til kynningar og umfjöllunar í grunnskólum og stuðla þannig að því að yngri kynslóðir kynnist og nýti sér þjónustu ritstýrðra fjölmiðla.

Hvað er mynddeilipjónusta?

Mynddeilipjónusta er netþjónusta þar sem notendum býðst að hlaða upp myndefni sem aðrir notendur geta nálgast að vild.

Algengast er að myndefnið sé framleitt af notandanum sjálfum en það getur líka komið frá fjölmiðlum eða öðrum fyrirtækjum. Mynddeilipjónustan sjálf ber ekki ritstjórnarlega ábyrgð á efni en ber þó ábyrgð á m.a. skipulagi eða flokkun á efni, þ.m.t. birtingu, röðun og merkingu.

Vinsælustu þjónusturnar laða að sér fjölda notenda og þar með mikið magn myndefnis. YouTube er þekktasta og útbreiddasta mynddeilipjónusta heims en þjónustan er í írskri lögsögu.

Könnun sem Menntavísindastofnun Háskóla Íslands framkvæmdi hér á landi fyrir Fjölmiðlanefnd vorið 2021 sýndi að næstum öll börn í grunnskóla (90%) og framhaldsskóla (93%) hér á landi nota YouTube.^{xxxiiii}

Samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins 2018/1808/ESB er mynddeilipjónustum á EES-svæðinu skylt að tryggja vernd barna gegn m.a. skaðlegu efni, m.a. með því að gera notendum kleift að tilkynna skaðlegt efni með einföldum hætti og koma upp aðgangsstýringum, á borð við aldursstaðfestingarkerfi, og öðrum tæknilegum úrræðum.

Fyrirvarar

Tillögur stjórnvalda eru settar fram með fyrirvara um að þær samræmist skuldbindingum Íslands á grundvelli EES, þar á meðal reglum um ríkisstyrki, og, eftir atvikum, skuldbindingum íslenska ríkisins á vettvangi OECD.

ⁱ [Rekstrarumhverfi fjölmiðla. Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Reykjavík 2018.](#)

ⁱⁱ [Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla – Rekstrarumhverfi, afstaða almennings og leiðir til úrbóta. Greinargerð til ráðherra. Fjölmiðlanefnd, Reykjavík 2018.](#)

ⁱⁱⁱ [A Nordic Approach to the Democratic Debate in the Age of Big Tech – Recommendations from the Nordic Think Tank for Tech and Democracy. Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn 2023.](#)

^{iv} [Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine. The Economist Intelligence Unit Limited, 2023.](#)

^v T. Neff og V. Pickard, [Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 countries. International Journal of Press/Politics, 2021.](#)

^{vi} Með fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði er átt við að almenningur hafi aðgang að mörgum ólíkum fjölmiðlum og tegundum fjölmiðla og jafnframt að efnistösk fjölmiðla einkennist af fjölbreytni.

^{vii} Newman, N. [Reuters Institute Digital News Report 2024. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023.](#)

^{viii} [Miðlalæsi á Íslandi – hluti I. Miðla og fréttanotkun. Niðurstöður spurningakönnunar Maskínu fyrir Fjölmiðlanefnd. Fjölmiðlanefnd, 2021; Newman, N. Reuters Institute Digital News Report 2024. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023.](#)

^{ix} Valgerður Jóhannsdóttir og Jón Gunnar Ólafsson. [The Icelandic news media in times of crisis and change](#) (2018) 14[1] *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands; Fjölmiðlanefnd, 2018 (aftanmgr. iii).

^x Newman, N., Fletcher, R., Eddy, K., Robertson C.T., and Nielsen, R.K. [Reuters Institute Digital News Report 2023. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023.](#)

^{xi} Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A., Levy, D.A.L. og Nielsen, R.K. [Reuters Institute Digital News Report 2018. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2018.](#)

^{xii} Fjölmiðlanefnd, 2018 (aftanmgr. iii).

^{xiii} Newman, N. [Reuters Institute Digital News Report 2024. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023.](#)

^{xiv} [Fjölmiðlatekjur að mestu óbreyttar milli ára. Hagstofa Íslands 2024.](#)

^{xv} Hagstofa Íslands. [Menningarvísar. Fjöldi starfandi í menningargreinum 2008-2022.](#)

^{xvi} [Direct media subsidies to news media – a Nordic overview. Nordicom, Gautaborg 2022.](#)

-
- ^{xvii} Vefur Blaðamanna án landamæra (Reporters Without Borders), [World Press Freedom Index 2023](#).
- ^{xviii} Europol. [Facing Reality? Law Enforcement and the challenge of deepfakes, an observatory report from the Europol Innovation Lab](#). Útgáfuskrifstofa Evrópusambandsins, Lúxemborg 2022.
- ^{xix} Rausch, Z. og Haidt, J. (2023). [The Teen Mental Illness Epidemic is International, Part 2: The Nordic Nations. For Teens, Scandinavia is no longer the Happiest Place on Earth](#).
- ^{xx} Rausch, Z. og Haidt, J. (2023). [The Teen Mental Illness Epidemic is International, Part 2: The Nordic Nations. For Teens, Scandinavia is no longer the Happiest Place on Earth](#).
- ^{xxi} Umsagnir Öryrkjabandalags Íslands og Félags heyrnarlausra um frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, 32. þingmál á 154. löggjafarþingi.
- ^{xxii} Skýrsla starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjalddöku á erlendar streymisveitur og tæknirisa, óbirt 4. mars 2024.
- ^{xxiii} Samkeppniseftirlitið. Ákvörðun 2/2023, *Samruni Stundarinnar og Kjarnans*, 16. febrúar 2023.
- ^{xxiv} [Fjölmiðlatekjur að mestu óbreyttar milli ára](#). Hagstofa Íslands 2024.
- ^{xxv} Vefur Sambands íslenskra auglýsingastofa. Sótt af <http://sia.is/ruv/>
- ^{xxvi} 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013.
- ^{xxvii} 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013.
- ^{xxviii} Vefur Blaðamanna án landamæra (Reporters Without Borders), [World Press Freedom Index 2023](#).
- ^{xxix} [Börn og netmiðlar, 1. hluti. Tækjæign og virkni á samfélagsmiðlum](#). Fjölmiðlanefnd og Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, 2022.
- ^{xxx} Rausch, Z. og Haidt, J., 2023 (aftanmgr. xv).
- ^{xxxi} Fjölmiðlanefnd og Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, 2022 (aftanmgr. xxiv).
- ^{xxxii} [Börn og netmiðlar, 6. hluti. Fréttir og falsfréttir](#). Fjölmiðlanefnd og Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, 2022.
- ^{xxxiii} Fjölmiðlanefnd og Menntavísindastofnun Háskóla Íslands, 2022 (aftanmgr. xxiv).