



Nefnda- og greiningasvið Alþingis
Sent rafrænt á netfangið nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 10. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (EES-reglur, hljóð- og myndmiðlun o.fl.). Þingskjal 1527—979. mál.

Félag heyrnarlausra („félagið“) vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um frumvarp menningar- og viðskiptaráðherra til breytinga á fjölmiðlalögum („frumvarpið“).

1. Forsagan

Félagsmenn Félags heyrnarlausra nota táknmál til tjáningar og samskipta í daglegu lífi. Textun íslensks sjónvarpsefnis er stórt baráttumál félagsins enda er textinn lykill að menningu og upplýsingum úr hinum heyrandi heimi - upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að fólk geti nýtt sér rétt sinn til tjáningar- og skoðanafrelsis, tekið upplýstar ákvarðanir og gengið til kosninga, svo eitthvað sé nefnt.

Textun er eina raunhæfa úrræðið til að gera heyrnarlausum kleift að njóta sjónvarpsefnis á íslensku til jafns við heyrandi. Í 9. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er kveðið á um aðgengi og viðeigandi aðlögun sem eru meðal grundvallarreglna samningsins. Í ákvæðinu er lögð skylda á aðildarríki til að gera ráðstafanir sem tryggja fötluðu fólki aðgang, til jafns við aðra, meðal annars að upplýsingum og þjónustu sem almenningi stendur til boða. Þá er í 21. gr. samningsins kveðið á um skyldu aðildarríkja til að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fatlað fólk geti nýtt sér rétt sinn til tjáningar- og skoðanafrelsis, þ.m.t. frelsi til að taka við upplýsingum til jafns við aðra, með hjálp hvers kyns samskiptamiðla að eigin vali, svo sem sýningu texta, sbr. 2. gr. samningsins. Að mati félagsins eru þessi réttindi ekki tryggð í núgildandi fjölmiðlalöggjöf – sem birtist í því að fjölmiðlaveitur hafa ekki sinnt textun á innlendu sjónvarpsefni.

Í núgildandi fjölmiðlalögum nr. 38/2011 er engin skylda lögð á fjölmiðlaveitur til að texta innlent sjónvarpsefni. Í 30. gr. laganna eru fjölmiðlaveitur hvattar til að „leitast við að gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum auk þeirra sem búa við þroskaröskun“ með táknmáli, textun og hljóðlýsingu. Í athugasemdum við 30. gr. í frumvarpi til fjölmiðlalaga nr. 38/2011 kemur fram að í ákvæðinu sé ekki lögð ótvíræð skylda á fjölmiðlaveitur að þessu leyti heldur sé fremur um að ræða tilmæli til þeirra. Með ákvæðinu var innleitt ákvæði 7. gr. III. kafla í tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2010/13/ESB frá 10. mars 2010 (hljóð- og myndmiðlunartilskipun) um að aðildarríki skuli „hvetja veitendur fjölmiðlaþjónustu, sem heyra undir lögsögu þeirra, til að sjá til þess að þjónusta þeirra verði smátt og smátt gerð aðgengileg sjón- eða heyrnarskertu fólki.“

Af þessum sökum hafa fjölmiðlaveitur ekki textað útsendingar á íslensku sjónvarpsefni – aðeins á erlendu efni, enda ber þeim skylda til þess samkvæmt 29. gr. gildandi laga. Hefur Fjölmiðlanefnd meðal annars gert athugasemdir þegar erlent efni hefur verið sent út án

íslensks tals eða texta, sbr. ákvarðanir Fjölmiðlanefndar nr. 1/2012, 2/2012, 3/2012 og 3/2013.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, hvíla hins vegar skyldur á Ríkisútvarpinu til að veita heyrnarskertum aðgang að fjölmiðlaþjónustu í almannabágu með textun á innlendu efni, svo sem fréttum og öðru sjónvarpsefni, textavarpi, útsendingum á táknmáli og eða öðrum miðlunarleiðum er henta í þessu skyni. Hefur Ríkisútvarpið fylgt eftir lögbundnu hlutverki sínu í þessu sambandi.

Af framangreindu er ljóst að heyrnarlausir hafa ekki aðgang að íslensku sjónvarpsefni nema að takmörkuðu leyti í gegnum Ríkisútvarpið. Við blasir að sú brýning til fjölmiðlaveitna í 30. gr. fjölmiðlalaga, um textun á innlendu efni, hefur ekki borið árangur. Af þeim sökum hefur ítrekað verið lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á 30. gr. fjölmiðlalaga, nú síðast á árinu 2017. Sú breyting sem frumvarpið gerði ráð fyrir fólst í því að fjölmiðlaveitum yrði gert skylt að texta sjónvarpsefni án tillits til þess hvort efnið er á íslensku eða erlendu tungumáli. Tilgangurinn með frumvarpinu var sá að gera sjónvarpsáhorfendum sem eru heyrnarlausir, eða heyrnarskertir að því marki að þeim gagnast ekki talmál í sjónvarpi, kleift að njóta alls sjónvarpsefnis. Félag heyrnarlausra og fulltrúar heyrnarskertra og talsmenn mannréttinda töldu mikla og sjálfsagða réttarbót felast í frumvarpinu en það hefur því miður hefur ekki orðið útrætt.

2. Athugasemdir við drög að frumvarpi til breytinga á fjölmiðlalögum

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins frá 14. nóvember 2018, nr. 2018/1808/ESB um breytingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Félagið vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum varðandi 11., 14., 15. og 25. gr. frumvarpsins sem og greinargerðar þeirrar er fylgir með frumvarpinu:

11. gr. frumvarpsins

Félag heyrnarlausra fagnar þeim orðalagsbreytingum sem gerðar eru á h-lið 1. mgr. 23. gr. fjölmiðlalaganna.

Í athugasemdum með 11. gr. frumvarpsins segir hins vegar að nýmæli sé að „hvetja fjölmiðlaveitu til að búa til áætlanir og grípa til aðgerða á grundvelli þeirra til að bæta aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni sínu.“ Félagið bendir á að orðfærið „hvetja“ í þessu sambandi samræmist í raun ekki áskilnaði h-liðar 1. mgr. 23. gr. laganna þar sem kveðið er á um að fjölmiðlaveitu sé skylt að senda fjölmiðlanefnd skýrslu um aðgerðir og áætlanir sem miða að auknu aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni viðkomandi fjölmiðlaveitu. Orðfærið „hvetja“ dregur því úr fyrirmælum ákvæðisins.

Þá segir á sama stað að breytinguna sé að rekja til þess markmiðs tilskipunarinnar að „leitast stöðugt við“ að auka og tryggja aðgang sjón- og heyrnarskertra að efni fjölmiðla. Þá sé tilefnið einnig þau tilmæli sem beint er að aðildarríkjum í 22. lið aðfaraorða tilskipunarinnar um að tryggja, án tafar, að fjölmiðlaveitur „leitist við að“ auka aðgengi sjón- og heyrnarskertra að efni sínu með virkum hætti.

Félagið gerir athugasemdir við að í greinargerðinni sé notast við orðalag sem 14. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að falli brott úr ákvæði 30. gr. nógildandi fjölmiðlalaga. Orðfærið „leitast við að“ hefur þá merkingu að „reyna“ og dregur því úr fyrirmælum ákvæðisins. Bendir félagið á að í 22. lið formálsorða tilskipunarinnar er sérstaklega tekið

fram að það að tryggja aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni sé nauðsynleg krafa í ljósi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Fyrir liggur að Ísland hefur fullgilt samninginn og ber því skyldu til „að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og grundvallarfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar“, sbr. 4. gr. samningsins.

Jafnframt er tekið fram í 22. lið formálsorða tilskipunarinnar að aðildarríki eigi án ótilhlýðilegrar tafar að tryggja að fjölmiðlaveitur, sem heyra undir lögsögu þeirra, bæti aðgengi sjón- og heyrnarskertra með virkum hætti að myndefni sem þær miðla. Mæta eigi kröfum um aðgengi með framsæknu og samfelldu ferli en að teknu tilliti til þess að í einhverjum tilfellum geti verið erfiðleikum háð að mæta þeim kröfum til fulls, líkt og við beinar útsendingar. Orðfærið „hvetja“ í greinargerð með 11. gr. frumvarpsins á því ekki við.

14. gr. frumvarpsins

Ákvæði 14. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að nógildandi ákvæði 30. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 breytist á þann veg að í stað þess að fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni skuli „eins og kostur er leitast við að“ gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum þá skuli þær „stöðugt og stigvaxandi“ gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum.

Í athugasemdum með 14. gr. frumvarpsins segir að orðalag tilskipunar 2018/1808/ESB sé mun strangara en í fyrri hljóð- og myndmiðlunartilskipun. Þá er vísað til þess að ekki sé lengur um tilmæli til fjölmiðlaveitna að ræða og því eigi ekki lengur við sú athugasemd við 30. gr. í frumvarpi til fjölmiðlalaga nr. 38/2011, um að ákvæðið feli ekki í sér ótvíræða skyldu heldur tilmæli til fjölmiðlaveitna. Í framhaldinu segir síðan orðrétt: „Fjölmiðlaveitum er því, eins og komið hefur fram, gert að endurmeta stöðugt hvort möguleiki sé á að bæta þjónustu þeirra við sjón- og heyrnarskerta, sem og gera áætlanir þar um.“

Líkt og rakið hefur verið þá er hvergi í nógildandi fjölmiðlalögum nr. 38/2011 lögð skylda á fjölmiðlaveitur til að texta innlent sjónvarpsefni heldur er eingöngu mælt til þess að þær geri svo. Í ljósi þess að nógildandi tilmæli í 30. gr. fjölmiðlalaga hafa ekki tryggt heyrnarlausum og heyrnarskertum aðgengi að innlendu myndefni fagnar félagið því að löggjafinn herði á kröfum til fjölmiðlaveitna í þessu sambandi. Félagið lýsir hins vegar yfir efasemdum um að gengið sé nógu langt í þessum efnunum og hefur áhyggjur af því að orðalag ákvæðisins veiti fjölmiðlaveitum enn of ríkt svigrúm. Sú afstaða félagsins fær stoð í þeirri staðreynd að það varðar ekki sektum að senda út dagskrárefni án þess að gera ráðstafanir til að gera það aðgengilegt fyrir heyrnarskerta, s.s. með textun. Með frumvarpinu eru gerðar tiltekna breytingar á sektarákvæði 54. gr. laganna með hliðsjón af þeim breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu - breytingarnar kveða hins vegar ekki á um viðurlög við því að brjóta gegn ákvæði 30. gr.

Bendir félagið á að í 22. lið formálsorða tilskipunarinnar er sérstaklega tekið fram að það að tryggja aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndefni sé nauðsynleg krafa í ljósi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Fyrir liggur að Ísland hefur fullgilt samninginn og ber því skyldu til „að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og grundvallarfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar“, sbr. 4. gr. samningsins.

Jafnframt er tekið fram í 22. lið formálsorða tilskipunarinnar að aðildarríki eigi án ótilhlýðilegrar tafar að tryggja að fjölmiðlaveitur, sem heyra undir lögsögu þeirra, bæti aðgengi sjón- og heyrnarskertra með virkum hætti að myndefni sem þær miðla. Mæta eigi kröfum um aðgengi með framsæknu og samfelldu ferli en að teknu tilliti til þess að í einhverjum tilfellum geti verið erfiðleikum háð að mæta þeim kröfum til fulls, líkt og við beinar útsendingar.

Í þessu sambandi telur félagið ástæðu til að nefna að textun á innlendu sjónvarpsefni nýtist ekki eingöngu heyrnarlausum eða þeim sem eru heyrnarskertir að því marki að þeim gagnast ekki talmál í sjónvarpi. Textunin gagnast mun stærri hóp, hún styður við læsi barna, gagnast eldra fólki og fólki með annað móðurmál sem er að læra íslensku. Þá auðveldar hún fólki með þroskahömlun að njóta áhorfs. Við blasir að það hefur áhrif á samfélagsþátttöku fólks að geta ekki fylgst með stjórn málaumræðu og viðburðum í þjóðfélaginu hverju sinni. Þá er sjónvarpsáhorf ekki síður félagsleg athöfn.

Það er mat félagsins að svo þær breytingar sem 14. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir hafi raunveruleg áhrif í þá átt að fjölmiðlaveitur fari eftir þeirri skyldu sem þar er mælt fyrir um beri nauðsyn til að mæla fyrir um viðurlög við brotum gegn ákvæði 30. gr. laganna.

15. gr. frumvarpsins

Félag heyrnarlausra fagnar þeirri viðbót við 31. gr. fjölmiðlalaga sem mælt er fyrir um í 15. gr. frumvarpsins. Málsgreinin er mikil réttarbót.

25. gr. frumvarpsins

Með vísan til þeirra athugasemda sem félagið gerir við 14. gr. frumvarpsins ber nauðsyn til að bæta við nýjum staflið við 1. mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er hljóðar svo: „30. gr. um aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni.“

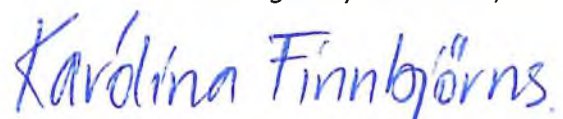
Greinargerð frumvarpsins

Félag heyrnarlausra gerir ákveðnar athugasemdir við orðalag í greinargerð með frumvarpinu, köflum 6.1 og 6.3.

Í kafla 6.1 (Áhrif á fjölmiðla og fjölmiðlaveitur) segir orðrétt: „Einnig að tryggja réttindi sjón- og heyrnarskertra með textun og hljóðlýsingu.“ Þá segir orðrétt í kafla 6.3. (Áhrif á neytendur): „Þá eru einnig réttindi sjón- og heyrnarskertra eflað, þá sérstaklega rétturinn til textunar og hljóðlýsingar á efni sem miðlað er.“

Félagið gerir athugasemdir við að í málsgreinarnar vantar táknmál, en líkt og kveðið er á um í 30. gr. fjölmiðlalaga eru úrræði til að tryggja aðgengi m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing. Ástæða er til að nefna hér sérstaklega að hluti heyrnarlausra hefur afar takmarkaða þekkingu á íslensku og eiga í erfiðleikum með að lesa íslensku. Íslenskt táknmál er móðurmál heyrnarlausra Íslendinga, sbr. lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls. Textun kemur því aldrei í stað táknmáls.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags heyrnarlausra,


Karólína Finnbjörnsdóttir, lögmaður