

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
09/1513-3-MOV

Deres ref.

Dato:
08.10.2009

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL REGLER FOR GJENNOMFØRING AV DIREKTIVET OM AUDIOVISUELLE MEDIETJENESTER I NORSK RETT

Ombudet viser til departementets brev av 9. juni i år, der det bes om innspill til høringsnotat med forslag til endringer i lov 4. desember 1992 nr 127 om kringkasting (kringkastingsloven) og i forskrift 28. februar 1997 nr 153 om kringkasting (kringkastingsforskriften).

Mangelfull og snever utredning til grunn for forslaget

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har vurdert forslag til endringer i forhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL). Ombudet ser med bekymring på at Kultur- og kirke departementet (KKD) har lagt frem forslag til endring i lov og forskrift med bakgrunn i direktivet om audiovisuelle medietjenester, uten å ha vurdert forslaget opp mot diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plikt til universell utforming av IKT (§ 11) slik Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) har forespeilet.

LDO mener videre at det er betenkelig at utredningsinstruksen ikke er fulgt. I utredningsinstruksen vises det til at det kan være aktuelt å vurdere konsekvensene innenfor "likestilling mellom kjønnene", "likestilling for etniske minoriteter" og "likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne", jf. utredningsinstruksen punkt 2.3.2. LDO kan ikke se at disse forholdene er behandlet i forslaget.

Behov for mer omfattende lovregulering

LDO oppfatter at arbeidet med å vurdere endringer i kringkastingsloven og tilhørende forskrift med utgangspunktet i direktivet er gjort isolert uten å vurdere andre politiske prosesser og andre forpliktelser som KKD har fått. Vi tenker her spesielt på at KKD i, Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om forbud mot*

diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne s. 169, har fått i oppdrag å se nærmere på spørsmålet og vurdere om fjernsynsmedier mv. skal reguleres inn under diskrimineringsvernet (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11).

KKDs konkluderer i høringsbrevet med at tilrettelegging av audiovisuelle medier for syns- og hørselshemmede ikke er omfattet av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (s 33). Det gis her inntrykk av at KKD i sitt forslag ikke trenger å vurdere sitt forslag opp mot diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette mener vi at ikke er riktig.

Vår begrunnelse for dette er at det ligger et oppdrag i lovforslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om å utrede spørsmålet, samt at arbeids- og sosialkomiteen i sin innstilling, Innst. O. nr.68 (2007–2008) uttrykte at:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens holdning til at fjernsynsmedier er et område myndighetene bør utrede hensiktsmessigheten av å stille strengere og mer generelle krav enn i dag, blant annet når det gjelder teksting. Flertallet vil også tilføye at lignende krav er aktuelle når det gjelder norsk filmproduksjon for kino, og bør vurderes i forbindelse med den pågående prosessen med digitalisering av kinoene.”

LDO viser til at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven påbyr alle offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål, jf. § 3. Lovens formål er:

”Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminerings på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.”

LDO finner det kritikkverdig at KKD kommer til en konklusjon om at forslaget ikke er omfattet av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven uten at forslaget er vurdert i forhold til formålsparagrafen eller aktivitetsplikten.

Regjeringen arbeider i dag med å ratifisere FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettigheter skal gjelde også for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De som ratifiserer konvensjonen, påtar seg:

”å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon”.

Artikkel 9, pkt 1 (om tilgjengelighet) i konvensjonen sier følgende:

”For at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og – systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Disse tiltakene, som også skal inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, skal blant annet gjelde for:” (vår understrekning).

At dokumentet ikke inneholder informasjon om hvordan dette er tenkt gjort, samt vurdert spørsmålet i forhold til FN konvensjonen, finner vi også kritikkverdig.

Svakt forslag for å sikre tilgjengelighet

LDO finner det også nødvendig å kommentere selve forslaget til artikkel 3 c, om hvordan medlemslandet skal oppmuntre tilbydere av audiovisuelle medietjenester til å sørge for at deres tjenester gjøres tilgjengelig for syns og hørselshemmede.

KKD nevner selv at artikkelen ikke innebærer noen forpliktelse utover å oppmuntre til å tilrettelegge. KKD skal ha ros for å rettighetsfeste en plikt til å tekste fjernsynssendinger i kringkastingsloven, noe som hittil har vært konsesjonsregulert. Dette ser LDO som en styrke ved forslaget.

LDO vil likevel bemerke at innholdet i forslaget ikke betyr noen bedring av tilbudet for hørselshemmede, noe både regjeringen foreslo skulle vurderes i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og som Stortinget i sin komitébehandling understreket at var viktig.

At KKD kun ser det hensiktsmessig å kreve et begrenset tekstetilbud (tekste programmer mellom kl 18.00-23.00 hver dag), mener LDO ikke tilsvarer et likestilt og likeverdig tilbud til alle.

At KKD i tillegg kun ønsker å sikre hørselshemmede, og ikke synshemmede, ser vi også som betenkelig mht likebehandling. Å fremme kostnadshensyn for utvidet tilbud og utvikling av ny teknologi som begrunnelse alene, er ikke nok. Når vi vet for eksempel hvor store konsekvenser det får for blinde å ikke kunne

følge norsk tekst på utenlandske programmer (behov for dubbing), herunder for eksempel nyhetsreportasjer og filmer, er dette en vesentlig innskrenkning av en gruppes mulighet til å følge med i samfunnsdebatten og begrenser gruppens ytringsfrihet.

LDO ser at det kan være uforholdsmessighetshensyn, men kan ikke se at byrden her er så stor at et slikt forslag kan forsvares. I andre land, herunder USA og Storbritannia, er krav om tilgjengeliggjøring en selvfølge og tilbudet er følgelig utviklet og en del av kanalenes tilbud. LDO mener derfor at KKD må utrede, iverksette planer og aktivt jobbe for å sikre et likeverdig tilbud til alle.

LDO mener at KKD må vurdere et bedre tilbud, herunder tegnspråktolking, synstolking og lydteksting, og ikke kun be om status på et slikt arbeid fra kringkastere. LDO mener at forslaget som er lagt frem ikke er i tråd med diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formålsparagraf og aktivitetsplikt, samt arbeidet med ratifisering av FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Andre merknader til forslaget

Høringsbrevet tar også opp artikkel 3 e bokstav c (s.37) med krav om at reklameinnslag ikke må være utformet slik at det krenker menneskeverdet, inneholder eller oppfordrer til diskriminering. Det konkluderes med at markedsføringsloven § 2, sammenholdt med blant annet likestillingsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan anse artikkel 3 e bokstav c som gjennomført i norsk rett. LDO ønsker å gjøre oppmerksom på at konklusjonen her er feil. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og likestillingsloven håndhever ikke meningsytringer, bare handlinger.

LDO mener derfor at markedsføringslovens § 2 annet ledd må endres, og foreslår følgende tillegg:

”Reklameinnslag må ikke være utformet slik at det krenker menneskeverdet, inneholder eller oppfordrer til diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, nasjonalitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell legning, eller oppfordrer til helseskadelig atferd.”

Manglende koordinering med og involvering av berørte aktører

LDO er bekymret for at nye barrierer kan oppstå for personer med syns- og hørselshemming som følge av manglende utredning og koordinering med andre prosesser.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Direktorat for forvaltning og IKT arbeider i dag med å lage forskrift tilknyttet diskriminerings- og

tilgjengelighetsloven og plikt til universell utforming av IKT, jf. § 11. Denne forskriften kommer til å inneholde krav som får konsekvenser for fjernsynssektoren, for eksempel krav til nettbaserte film og mediesendinger med lyd og bilde.

LDO frykter at manglende koordinering kan føre til at nye barrierer oppstår. For eksempel at NRK er forpliktet til å tekste et program på fjernsyn, men at det samme kravet ikke gjelder når det samme programmet skal legges ut på nrk.no. LDO kan ikke se at forslaget til implementering av AMT-direktivet er sett i sammenheng med dette. At *barrierer* som er av samme art og som i dag er regulert i ulikt regelverk¹, eksempelvis tekst på kino, fjernsyn, videosnutter på mobil (tele) og på internett, ikke forsøkes sees i sammenheng og regulert på samme måte (harmoneringsprinsippet) er kritikkverdig. At teknologienes *muligheter*, da særlig i et konvergensperspektiv, for å bedre syns- og hørselshemmede tilgjengelighet, ikke vurderes er også et svakt element med forslaget.


Likestillings- og diskrimineringsombudet skal i henhold til diskrimineringsombudsloven § 3 arbeide for å fremme reell likestilling. Dette omfatter etter ikrafttreddelsen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven også å arbeide for reell likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 3.

Ombudet viser til forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven hvor det presiseres at:

”Departementet vil bemerke at det for ombudet og nemnda vil kunne by på utfordringer å prøve hvorvidt det foreligger diskriminering i lovens forstand, jf. § 9 fjerde ledd. At det etableres et tilfredsstillende samarbeid mellom nemnda og ombudet på den ene siden og sektormyndighetene som utformer kravene til universell utforming, vil derfor være svært viktig”, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008).

LDO har ikke vært involvert i arbeidet med forslag til dette høringsbrevet, noe vi dessverre skulle sett hadde vært gjort. På bakgrunn av dette forventer LDO å bli involvert i det videre arbeidet og med oppfølgingen av høringsforslaget.

Med vennlig hilsen


Beate Gangås
Likestillings- og diskrimineringsombud


Bjørn Unstad
avdelingsleder

¹ NOU 1999: 26 Konvergens. Sammensmelting av tele-, data-, og telesektorene.