REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:6d 0f 14 5e 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:16.01.2022
Datum in čas podpisa:15:56, 03.03.2021
Referenčna številka:0700-29/2019/50

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Vlada Republike Slovenija
Gregorčičeva 20, 25
1000 Ljubljana
E: gp.gs@gov.si

Številka: 0700-29/2019/50
Datum: 3. 3. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti za izboljšanje dostopa do informacij in televizije za senzorno ovirane osebe

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je na podlagi predloga za obravnavo diskriminacije, v katerem je predlagatelj zatrjeval sistemsko, dolgotrajno in hujšo diskriminacijo oseb z večjo ali manjšo okvaro vida ali motnjami branja (v nadaljevanju: senzorno ovirani) pri dostopu do informacij in televizije izpeljal ugotovitveni postopek po 5. poglavju Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD). Diskriminacije v obravnavanem primeru, kot bo obrazloženo v nadaljevanju, ni ugotovil, je pa ugotovil nekatera druga dejstva in okoliščine, ki narekujejo sprejem tega priporočila.

Zagovornik je v okviru svoje sistemske funkcije pristojen tudi za spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter pripravo neodvisnih poročil in **priporočil** državnim in drugim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije (21. člen ZVarD).

Glede na navedeno Zagovornik Vladi RS skladno z 21. členom ZVarD priporoča, da:
1. z namenom izboljšanja položaja senzorno oviranih oseb odpravi pomanjkljivosti na zakonodajnem, finančnem in tehničnem področju tako, da sprejeme ustrezne strategije in zakonodajne ukrepe, vključno s sankcijami ob morebitni neskladnosti s standardi dostopnosti, ter zagotovi finančna sredstva za izboljšanje dostopnosti do informacij in televizije, v čim krajšem (razumnem) roku.

Zagovornik zaproša Vlado Republike Slovenije za pisni odziv na njegovo priporočilo v roku 30 dni.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- Vlada Republike Slovenije (gp.gs@gov.si),
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si),
- Ministrstvo za kulturo (gp.mk@gov.si),
- Državni zbor (gp@dz-rs.si),
- Varuh človekovih pravic RS (info@varuh-rs.si),
- Svet za elektronske komunikacije Republike Slovenije (gp.sek@sek-rs.si),
- RADIOTELEVIZIJA SLOVENIJA javni zavod, Kolodvorska ulica 2, 1000 Ljubljana
- zbirka dok. gradiva.

Priloga:
- Priporočilo in utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0700-29/2019/50

1.

Zagovornik Vladi RS priporoča, da z namenom izboljšanja položaja senzorno oviranih oseb odpravi pomanjkljivosti na zakonodajnem, finančnem in tehničnem področju tako, da sprejeme ustrezne strategije in zakonodajne ukrepe, vključno s sankcijami ob morebitni neskladnosti s standardi dostopnosti, ter zagotovi finančna sredstva za izboljšanje dostopnosti do informacij in televizije, v čim krajšem (razumnem) roku.

Na Zagovornika se je obrnila oseba, ki je v predlogu za obravnavo zatrjevala širok nabor sistemskih kršitev na področju dostopnosti do informacij in TV vsebin za senzorno ovirane osebe. Kot potencialne kršitelje je med drugim navedla RADIOTELEVIZIJO SLOVENIJA javni zavod, Ljubljana (v nadaljevanju: RTV), ki izvaja javno službo ter komercialne televizije. Predlagatelj želi doseči, da bi bila senzorno oviranim osebam zagotovljena enaka dostopnost do vseh TV vsebin (informativne, izobraževalne, dokumentarne, znanstvene, razvedrilne, kulturno umetniške, filmov, reklam, itd.) vseh izdajateljev televizijskih programov, tako kot je zagotovljena osebam brez invalidnosti. Zatrjuje, da so senzorno oviranim osebam kratene številne (ustavne) pravice, kot na primer pravica do svobode izražanja (39. člen Ustave RS). Predlagatelj je zatrjeval, da je diskriminacijska in neskladna z ustavo tudi medijska zakonodaja. Uradne institucije (med katerimi našteva Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije) po njegovem mnenju ustvarjajo vtis, da za odpravo diskriminacije ni zakonskih podlag, ob tem pa povsem spregledajo, da se človekove pravice lahko uveljavljajo neposredno na podlagi Ustave RS, da zakonodaja ni skladna z Ustavo RS in da mednarodne konvencije (npr. Konvencija ZN o pravicah invalidov, MKPI), ki jih je Republika Slovenija ratificirala, že več kot deset let niso bile ustrezno prenesene v slovenski pravni red.

Zagovornik je sklenil, da se bo osredotočil na ugotavljanje morebitne diskriminacije pri dostopnosti do TV programov s strani RTV, ki je javni zavod, saj je v tem delu ocenil, da je predlagatelj v smislu 40. člena ZVarD izkazal dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije. Predlog za obravnavo diskriminacije pa je v preostalem delu, to je predvsem v zvezi z očitki o diskriminaciji komercialnim televizijam zavrnil iz razloga, ker obstoječa zakonodaja izdajateljem komercialnih TV programov ne nalaga omogočanje dostopnosti do televizijskih vsebin za senzorno ovirane v njim prilagojenih oziroma dostopnih oblikah zapisa in tehnologijah, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti.

Zagovornik je postopek ugotavljanja diskriminacije zaključil z izdajo odločbe, v kateri diskriminacije predvsem zaradi nedoločenosti zakonodaje, kot pojasnjeno v v nadaljevanju, ni ugotovil. Je pa v postopku prišel do naslednjih relevantnih ugotovitev.

Tudi po mnenju Zagovornika ima vsakdo v okviru pravice do svobode izražanja iz 39. člena Ustave RS tudi pravico sprejemanja informacij in to velja tudi za osebe s senzornimi oviranostmi. To pa po oceni Zagovornika ob odsotnosti konkretne zakonske ureditve o načinu izvrševanje te človekove pravice ne pomeni, da bi morali vsi izdajatelji TV vsebin vse TV vsebine zagotavljati na način, prilagojen senzorno oviranim osebam. Ta obveznost ni opredeljena v nobenem od nacionalnih in mednarodnih predpisov. Odstop od t.i. absolutne popolne izenačitve dostopnosti je vsebovan v Zakonu o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI),[1] ki v 14. členu ureja dostop do obveščenosti in določa, da diskriminacija zaradi invalidnosti vključuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti.

Po oceni Zagovornika je pri presoji potrebno upoštevati, da ima vsak medij svoje omejitve in v tem kontekstu je potrebno presojati tudi posameznikovo pravico do svobode izražanja. Le-to je po mnenju Zagovornika potrebno razumeti širše in presojati, ali so posamezniku s senzornimi ovirami s strani različnih medijev dostopne informacije in ne zgolj skozi prizmo enega samega medija, kot to navaja predlagatelj. Zagovornik ugotavlja, da lahko slepi in slabovidni do informacij in tudi drugih vsebin dostopajo enako kot osebe brez invalidnosti preko radia ter s pomočjo Braillove vrstice tudi do vsebin, dostopnih na svetovnem spletu. Radio enako kot televizija poslušalce informira in jim ponuja tudi druge vsebine: izobraževalne, dokumentarne, znanstvene, razvedrilne, kulturno umetniške in tudi reklame.

Zagovornik ugotavlja, da ZIMI pri zagotavljanju enakih možnosti določa tudi omejitev izenačevanja možnosti dostopa do vsebin. Omejitev je vsebovana v institutu »primerne prilagoditve«, ki pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se osebam z invalidnostmi na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin (3. člen ZIMI).

Zagovornik opozarja, da se vprašanja diskriminacije in nedostopnosti le deloma prekrivajo oziroma da ne gre za identična vprašanja. Ključne poudarke v smislu standardov Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) je razčlenil Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor MKPI), ki nadzira izvajanje MKPI v Splošnem komentarju št. 2 k MKPI o dostopnosti.[2] Dostopnost je temeljno načelo MKPI in je presečna tema, ki prežema vsa področja življenja. Razmerje vprašanj dostopnosti s prepovedjo diskriminacije ter še posebno zapovedjo razumnih prilagoditev je izčrpneje sicer pojasnil Splošni komentar Odbora MKPI št. 6.[3]

Zagovornik opozarja na ugotovitve Odbora MKPI ob obravnavi poročila Slovenije o izpolnjevanju obveznosti po MKPI (2018).[4] V poglavju Dostopnost (9. č(9.) v 14. točki je tako navedeno, da je Odbor zaskrbljen zaradi:

(a) zamud pri izvajanju zakonodaje o dostopnosti, kot sta strategija »Dostopna Slovenija« in Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, ter zaradi zamud pri izvajanju minimalnih standardov dostopnosti vsega blaga in vseh storitev, ki so na voljo javnosti in zasebnih storitev; […]

(c) neuspešnega uresničevanja digitalne dostopnosti in pomanjkanja dostopnosti proizvodov in storitev informacijske in komunikacijske tehnologije ter storitev radiodifuznega oddajanja;

(d) nezadostnih ukrepov za zagotavljanje dostopnosti informacij in komunikacijskih sredstev osebam s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, kljub obveznostim, ki jih med drugim vsebuje evropska direktiva o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij.

[1] Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17.
[2] Dostopno na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en.
[3] Dostopno na https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en.
[4] Odbor je na svoji 386. seji 5. marca 2018 sprejel Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/CO/1),. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167, dostopno na http://www.zagovornik.si/letno-porocilo/.

V 15. Točki odbor priporoča, da v zvezi s Splošnim komentarjem odbora št. 2 (2014) o dostopnosti, cilju 9 ter podciljih 11.2 in 11.7 Agende za trajnostni razvoj država pogodbenica:

(a) zagotovi, da se strategija »Dostopna Slovenija« in Zakon o izenačevanju možnosti invalidov v celoti v uporabljata in sta učinkovita; priporoča tudi sprejetje jasnih standardov in ukrepov dostopnosti, ki bi zagotavljali izrekanje sankcij zaradi pomanjkanja skladnosti s standardi dostopnosti; […]
(d) zagotovi celovito izvajanje evropske direktive o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij, zlasti v sistemu izobraževanja;

(e) zagotovi spodbujanje in razpoložljivost alternativnih in razširjenih načinov sporazumevanja ter informacij v lahko berljivi in razumljivi obliki.

V poglavju Svoboda izražanja in mnenja ter dostop do informacij (21. člen) pa Odbor MKPI v 35. členu navaja: »Odbor je zaskrbljen zaradi: (a) nezadostnega dostopa oseb z invalidnostmi, zlasti oseb z intelektualnimi invalidnostmi, do vseh javnih in zasebnih informacijskih in komunikacijskih storitev, vključno s televizijo in internetom.

V 36. točki Odbor priporoča državi pogodbenici, da razvije časovno omejene strategije in dodeli proračunska sredstva za zagotavljanje:

(a) dostopa vsem osebam z invalidnostmi do informacij in komunikacijskih sredstev, ki jih zagotavljajo javni in zasebni množični mediji, vključno s televizijo in internetom;

(b) razvoja standardov za uporabo znakovnega jezika, brajice, alternativne in ojačevalne komunikacije, vključno z lahko berljivo in razumljivo obliko, ter vseh drugih dostopnih sredstev, načinov in oblik sporazumevanja, tudi mobilnih aplikacij, ter njegovo izvajanje v celotnem javnem in občinskem sektorju;«

Zagovornik kot ključno **ugotavlja, da v zakonodaji še vedno niso predpisane konkretne minimalne zahteve za preprečevanje diskriminacije pri dostopu do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti** (peti odstavek 8. člena v povezavi s četrtim odstavkom 43. člena ZIMI). Zagovornik prav tako ugotavlja, da **Direktiva o avdiovizualnih in medijskih storitvah, ki so jo bile članice dolžne implementirati do 20. oktobra 2020, v naš pravni red še ni prenesena**. Zagovornik posledično najprej ugotavlja, da ob odsotnosti vsakršnih konkretnih minimalnih zakonskih obveznosti, ki bi bile določene za posamezne skupine komercialnih izdajateljev medijskih vsebin in za komercialne operaterje kot ponudnike storitev, diskriminacije ni mogoče potrditi.

V zvezi z RTV kot javnim zavodom, financiranim tudi iz javnih sredstev, Zagovornik nadalje ugotavlja, da RTV, kljub pojasnilu, da ima za to omejena finančna sredstva, povečuje delež oddaj v tehnikah, prilagojenih za spremljanje senzorno oviranim ter si prizadeva za uvajanje novih rešitev katerih cilj je povečevanje količine tako opremljenega programa. Trenutno RTV zagotavlja zvočne podnapise v vseh dnevnoinformativnih oddajah in nekaterih drugih informativnih oddajah. Javna služba RTV poleg ustvarjanja, pripravljanja, arhiviranja in oddajanja televizijskih programov obsega tudi radijske programe, ki so predlagatelju v celoti dostopni brez posebnih prilagoditev. Prav tako RTV ponuja specializirano spletno stran Dostopno.si, ki je prilagojena in ves čas odprta.

Zato Zagovornik na tem mestu, ker v zakonodaji ni predpisana obveznost za zagotavljanje dostopnosti TV programov senzorno oviranim in tudi ni predpisanih minimalnih standardov dostopnosti, ocenjuje, **da RTV ne posega v predlagateljevo človekovo pravico in temeljno svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost in da posledično diskriminacije ni mogoče ugotoviti.** Tako Zagovornik ocenjuje še zlasti upoštevajoč institut primerne prilagoditve, ki po mnenju Zagovornika v prvi vrsti kot prednostne vsebine prepoznava dostopnost do informativnih oddaj, kar je mogoče izpeljati tudi iz ureditve 14. člena ZIMI, ki izrecno ureja dostop do obveščenosti, to je dostop do sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti.

Zagovornik pa ne glede na navedeno **soglaša s predlagateljem, da v slovenskem prostoru in pravnem redu Republike Slovenije obstaja pomanjkanje pravno zavezujočih minimalnih**

standardov dostopnosti TV programov v tehnikah, prilagojenih za spremljanje senzorno oviranim. Slednje trenutno niso optimalne, na kar predlagatelj utemeljeno opozarja.

Zagovornik sklepno ugotavlja, da Republika Slovenija ni dovolj aktivna pri izvajanju strategije dostopnosti in pri vključevanju oseb z invalidnostmi na področju medijev (kamor sodi tudi odsotnost ustrezne zakonodaje[5]) ter da ne zagotavlja dovolj finančnih sredstev za ustvarjanje in razširjanje programskih vsebin, namenjenih senzorno oviranim v njim prilagojenih oziroma dostopnih oblikah zapisa, ter za razvoj ustrezne tehnične infrastrukture.

Zakonodaja na tem področju bi moral biti bolj jasna ter zajemati tudi izdajatelje komercialnih TV programov. Določati bi morala vsebine in delež vsebin, prilagojenih za senzorno ovirane ter jasno definirati minimalne standarde oz. deleže za zagotovitev dostopnosti vsebin, tehnološko usklajenost in tudi razumno časovnico za prilagoditev tehnologije za ta namen in obvezno zagotavljanja vsebin v prilagojenih tehnikah.

ZIMI sicer v petem odstavku 8. člena določa, da minister, pristojen za invalidsko varstvo predpiše minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti. Rok za sprejem pravilnika je bil 11. 12. 2011 (četrti odstavek 43. člena ZIMI). Ta pravilnik pa še vedno ni sprejet, kar je docela nesprejemljivo.

Zagovornik predlaga, da država izdajateljem, ki jim naloži obveznost zagotavljanja vsebin v prilagojenih tehnikah, tudi zagotavlja finančna sredstva in nadzoruje spoštovanje izvajanja obveznosti. Zagovornik predlaga, da država poveča finančna sredstva za ustvarjanje in razširjanje programskih vsebin namenjenih slepim in gluhim v njih prilagojenih tehnikah.

[5] Zakonodaja je nedoločna in obveznosti ne nalaga temveč zgolj na načelni ravni določa, da je potrebno posebno pozornost posvečati invalidom in z njimi povezanimi vsebinami, časovnica za zagotovitev dostopnosti ter delež tovrstnih vsebin pa nista predpisana.