REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Ministrstvo za kulturo
Maistrova ulica 10
1000 Ljubljana

E: gp.mk@gov.si

Številka: 0709-48/2020/
Datum: 28. 7. 2020

Zadeva: **Priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi z osnutkom novele Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (ZAvMS)**

Spoštovani,

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), proučil predlog novele Zakona o avdiovizualnim medijskih storitvah (ZAvMS), ki je bil 6. 7. 2020 objavljen na portalu e-Uprava. Zagovornik je proučil predvsem predloge rešitev v noveli, ki se nanašajo na dostopnost avdiovizualnih medijskih storitev, zlasti za osebe z invalidnostmi.

Zagovornik uvodoma **pozdravlja prizadevanje za učinkovitejše spoštovanje, varovanje in spodbujanje učinkovitega uživanja pravic oseb z invalidnostmi**, tudi tistih, ki so zavarovane s Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI). Te pravice ne urejajo le dostopnosti tržnih storitev, ampak zlasti tudi predpogoje za učinkovito uživanje vrste drugih človekovih pravic v sodobni informacijski družbi.

Ob načrtovanem urejanju se odpirajo pomembna vprašanja potrebne nadaljnje harmonizacije s pravom EU v bližnji prihodnosti, kot to terja Direktiva (EU) 2019/882 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o zahtevah glede dostopnosti za proizvode in storitve. Pravo EU terja, da se področje uporabe zahtev po dostopnosti nadalje razširi. Na to je Zagovornik izrecno opozoril tudi v svojem predhodnem mnenju k osnutku novele glede regulatornega neodvisnega telesa za vprašanja dostopnosti. Vendar Zagovornik ugotavlja, da se pri predlaganih rešitvah predlog novele omejuje na vprašanje izpolnjevanja obveznosti iz 7. člena Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah[1] glede na spreminjajoče se tržne razmere.

*

Zagovornik poudarja, da pravni okvir za urejanje področja novele določajo tudi 9., 21. in 30. člen MKPI. Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, ki nadzira izvajanje MKPI, je ob obravnavi poročila Slovenije (2018)[2] sprejel pomembne poudarke o zaznanih pomanjkljivostih. Glede dostopnosti (9. člen) v 14. točki izpostavlja zaskrbljenost glede »(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

[1] Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev.
[2] Glej Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju MKPI, sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1). Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf.

psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, kljub obveznostim, ki jih med drugim vsebuje evropska direktiva o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij.«.

V 15. točki »Odbor priporoča državi pogodbenici, da: »(a) zagotovi, da se strategija »Dostopna Slovenija« in Zakon o izenačevanju možnosti invalidov **v celoti uporabljata in sta učinkovita**; priporoča tudi **sprejetje jasnih standardov in ukrepov dostopnosti, ki bi zagotavljali izrekanje sankcij zaradi pomanjkanja skladnosti s standardi dostopnosti**; (c) sprejme strategijo, ki zagotavlja dostopnost v politiki javnega naročanja in zahteva od zasebnih akterjev, da upoštevajo politike dostopnosti; (d) zagotovi celovito izvajanje evropske direktive o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij, zlasti v sistemu izobraževanja«.

Pod poglavjem *Svoboda izražanja in mnenja ter dostop do informacij* (21. člen MKPI) Odbor v 35. točki navaja, da 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 vseh oseb 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…«.

*

Upoštevajoč navedeno Zagovornik pripravljavcu novele ZAvMS podaja naslednja priporočila:

- **Zagovornik z ozirom na <u>celotno besedilo predloga novele</u> priporoča, da se v njenem besedilu <u>dosledno uporabi opisovalen izraz »osebe z invalidnostmi</u>**.«

- **Zagovornik priporoča, da se v zvezi s tem, na katere storitve naj bi se nanašale zakonske rešitve o dostopnosti (<u>2. člen osnutka novele</u>) prouči možnost, da se že v ta zakonski predlog vključi zahteva po dostopnosti storitev za zagotavljanje dostopa do avdiovizualnih medijskih storitev, kot so spletna mesta, spletne aplikacije in elektronski programski vodniki, ali zagotavljanje informacij o dostopnosti in v dostopnih formatih**.

- **Zagovornik priporoča, da pripravljavec novele razmisli o ambicioznejšem nadzoru nad izvajanjem zahtev po dostopnosti. V ta namen Zagovornik priporoča, da se določi ureditev, ki bo zavezancem odredila zavezujoč časovni okvir in merljive vsebinske cilje ter kazalnike za doseganje dostopnosti njihovih storitev ter sinhronizirala njihove notranje politike. Zagovornik zato priporoča, da se v <u>10. členu osnutka novele</u> nakaže na pravnosistemsko povezavo z 8. in 14. členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov in da se čim prej sprejme minimalni skupni standard dostopnosti. Zagovornik nadalje priporoča, da regulatorno telo uporabnikom daje informacije in omogoča prejemanje pritožb v zvezi dostopnostjo ne le prek spletne strani (komunikacija prek interneta, računalnikov, pametnih telefonov), ampak tudi po pošti, osebno ter prek telefona. Hkrati Zagovornik priporoča, da pripravljavec novele razmisli o okrepitvi možnosti za inšpekcijsko ukrepanje v primerih nedostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev in/ali podrobnejšo opredelitev specifičnega pravnega sredstva iz predlaganega <u>tretjega odstavka 10. člena osnutka novele</u>.**

*

Zagovornik zaproša Ministrstvo za kulturo za pisni odziv na podana priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku,
- zbirka dok. gradiva

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA

Priporočilo:

Zagovornik z ozirom na celotno besedilo predloga novele priporoča, da se v njenem besedilu dosledno uporabi opisovalen izraz »osebe z invalidnostmi.«

Utemeljitev:

Zagovornik poudarja, da je **termin »invalidne osebe«**, ki ga uporablja predlagano zakonsko besedilo neustrezen, saj ima nepotrebno označevalen, namesto zgolj opisovalen pomen. V slovenski zakonodaji je uporaba terminov v tem pogledu izrazito neenotna in nedosledna. Poleg izraza »invalidi« se uporablja tudi termin »prizadeti«, osebe »z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju« (Ustava Republike Slovenije v 52. členu kombinira vse tri izraze). V rabi je tudi izraz osebe »z motnjami v duševnem zdravju«, osebe »z določenim hendikepom« (v slovenski različici direktive Sveta št. 78/2000/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu) »osebe/otroci/študenti s posebnimi potrebami« (Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami), v uporabi je termin »invalidne osebe« (Zakon o socialnem varstvu), itd. Termin »oseba z invalidnostmi« natančno sledi izvirni terminologiji MKPI (ki je v tem delu prevedena v slovenki jezik neustrezno) ter pravu EU. Ta izraz že uporablja tudi novejša zakonodaja kot je npr. Zakon o motornih vozilih.[3]

Priporočilo:

Zagovornik priporoča, da se v zvezi s tem, na katere storitve naj bi se nanašale zakonske rešitve o dostopnosti (2. člen osnutka novele) prouči možnost, da se že v ta zakonski predlog vključi zahteva po dostopnosti storitev za zagotavljanje dostopa do avdiovizualnih medijskih storitev, kot so spletna mesta, spletne aplikacije in elektronski programski vodniki, ali zagotavljanje informacij o dostopnosti in v dostopnih formatih.

Utemeljitev:

Z izjemo pragmatičnosti prenosa nujno potrebnih obveznosti (iz Direktive (EU) 2018/1808, kar je potrebno zagotoviti do 19. septembra 2020, obveznosti iz Direktive (EU) 2019/882 pa do 28. junija 2022) razlogi za zadržan pristop pripravljavca novele niso jasni. Stopnja nedostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev za osebe z invalidnosti je v veliki meri povezana z neusklajenostjo pristopov vseh deležnikov v verigi dobaviteljev različnih dobrin in storitev končnemu potrošniku (oddajane vsebine, nosilci kot so kabelski operaterji, potrošniška oprema kot so TV vmesniki, daljinski upravljalci, TV sprejemniki itd.). Neskladja v zakonodaji so v tem smislu ovire, ki bi jih bilo potrebno čim prej odpraviti, kot to izhaja tudi iz 5. in 6. alineje preambule Direktive (EU) 2019/882. Ta v 11. točki preambule zato ugotavlja: »Usklajeno ukrepanje je potrebno tudi zato, da se invalidom zagotovi vse elektronske vsebine, elektronske komunikacije in dostop do avdiovizualnih medijskih storitev. Zato je treba **harmonizirati zahteve glede dostopnosti po vsem enotnem digitalnem trgu** in zagotoviti, da lahko vsi državljani Unije, ne glede na svoje zmožnosti, uživajo njegove koristi.«. Dogovorjena čarovnica in vsebinski standardi za prenos direktiv predstavljajo minimalni standard prava EU in državam članicam ne preprečujejo, da bi določbe direktiv na svojem ozemlju uveljavile prej ali da bi standarde dostopnosti podrobneje določile. To izrecno določa tudi Direktiva 2010/13/EU v prvem odstavku 4. člena: »Države članice lahko od ponudnikov medijskih storitev pod svojo pristojnostjo zahtevajo, da na področjih, ki jih zajema ta direktiva, ravnajo v skladu z natančnejšimi ali strožjimi pravili, če so ta pravila v skladu s pravom Unije.«.

Zagovornik ocenjuje, da je dostopnost vseh storitev, ki so na voljo javnosti, torej tudi avdiovizualnih medijskih storitev, že splošno zapovedana v slovenski zakonodaji, in sicer v 8. členu Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI). Po petem odstavku 8. člena ZIMI je minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti (torej tudi avdiovizualnih medijskih storitev ter drugih proizvodov, ki zagotavljajo njihovo uporabo) dolžan podrobneje urediti resorni minister z podzakonskim aktom. Čeprav ta predpis še vedno ni sprejet,[4] pa to ne pomeni, da ZIMI v tem delu ni uporaben. Vsebina podzakonskega akta bo po oceni Zagovornika le primeroma opredelila ključne tehnične zahteve, ne pa vseh zahtev po dostopnosti *vseh* dobrin in storitev, kot tudi ne vseh morebitnih razumnih prilagoditev, potrebnih za zagotavljanje dostopnosti v posameznih primerih zahtev oseb z

[3] Uradni list RS, št. 75/17, ZMV-1, glej 28. člen.
[4] V skladu s prehodnimi določbami iz 4. odstavka 43. člena ZIMI *se je rok za sprejem predpisa iztekel 11.12.2011.*

invalidnostmi. Zato bo tak predpis zgolj v oporo, oziroma bo določil ali razbral minimalno zahtevo po dostopnosti dobrin in storitev, brez katere bi šlo za kršitev pravne zahteve po dostopnosti, ki se prekriva s kršitvijo prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti. Zato bo tak predpis »le« povečal pravno varnost, ne pa izvirno uredil vsebine samih pravnih obveznosti. Kot primer dobrega standarda lahko navedemo standard *Design for All - Accessibility following a Design for All approach in products, goods and services - Extending the range of users*.[5]

ZIMI v 14. členu posebej ureja tudi **dostop do obveščenosti in njegovo razmerje do diskriminacije.** 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. Glede na navedeno predlagani način urejanja ne razjasni, ampak še zapleta uvid v jasno sliko o tem, kaj je že urejeno in kaj ni. Tudi Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika v tretjem odstavku 10. člena daje pravico do informiranosti (npr. medijske oz. informacijske storitve) za gluhe: »gluha oseba ima pravico biti informirana v njej prilagojenih tehnikah v skladu s posebnimi predpisi«. Tudi ta pravica zaradi odsotnosti natančnega urejanja s predpisi v veliki meri ostaja težko uresničljiva.

Priporočilo:

Zagovornik priporoča, da pripravljavec novele razmisli o ambicioznejšem nadzoru nad izvajanjem zahtev po dostopnosti. V ta namen Zagovornik priporoča, da se določi ureditev, ki bo zavezancem odredila zavezujoč časovni okvir in merljive vsebinske cilje ter kazalnike za doseganje dostopnosti njihovih storitev ter sinhronizirala njihove notranje politike. Zagovornik zato priporoča, da se v 10. členu novele nakaže na pravnosistemsko povezavo z 8. in 14. členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov in da se čim prej sprejme minimalni skupni standard dostopnosti. Zagovornik nadalje priporoča, da regulatorno telo uporabnikom daje informacije in omogoča prejemanje pritožb v zvezi dostopnostjo ne le prek spletne strani (komunikacija prek interneta, računalnikov, pametnih telefonov), ampak tudi po pošti, osebno ter prek telefona. Hkrati Zagovornik priporoča, da pripravljavec novele razmisli o okrepitvi možnosti za inšpekcijsko ukrepanje v primerih nedostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev in/ali podrobnejšo opredelitev specifičnega pravnega sredstva iz predlaganega tretjega odstavka 10. člena predloga novele.

Utemeljitev:

Zagotavljanje dostopnosti in nediskriminacije ni le naloga organov oblasti ampak vse družbe, ta zahteva pa je izraz varstva pravic oseb z invalidnostmi. Zagovornik ocenjuje, da zgolj izpolnitev obveznosti po 7. členu Direktive (ohlapna zaveza ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev k postopni vse večji dostopnosti brez kvalitativnih in kvantitativnih ciljev ter časovnic; obveznost poročati o uvedenih politikah in obveznost regulatornega telesa spremljati stanje po posameznih zavezancih in scela; obveznost informiranja regulatornega telesa o dostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev in zagotavljanju poti za pritožbe prek dostopnega spletnega portala) še ne zagotavlja, da bodo obstoječe javne in načrtovane zasebne politike posameznih zavezancev dostopnost zares lahko učinkovito zagotovile. Spremljanje oz. prejemanje poročil zavezancev ter objavljanje izsledkov opazovanega stanja (»nadzor« zgolj s spremljanjem stanja) se ne zdi učinkovit mehanizem za zagotavljanje standardov dostopnosti.

Tudi opredelitev možnosti pritožbe regulatornemu telesu je nejasna, saj še ne pomeni, kaj to pravno sredstvo je, npr., kako lahko to telo posreduje oziroma ukrepa in kakšne so morebitne sankcije (npr. naložene obveznosti zavezancu). Bistveno je, se zagotovi dovolj učinkovito varstvo pravic oseb z invalidnostmi in drugih senzorno ter drugače oviranih uporabnikov teh storitev (varovanih z MKPI ter ZIMI). Potreben je zadosten nadzor, po možnosti tudi po uradni dolžnosti. Zagovornik zato priporoča, da se v 10. členu doda dodaten sklic na specifično inšpekcijsko pot v primerih nedostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev. Kršitve 8. člena skladno z 36. členom ZIMI pomenijo prekršek zaradi kršitve pri dostopnosti do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti. Z globo od 2.500 do 40.000 EUR se kaznuje za prekršek domača ali tuja pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, če invalidu ne zagotovi dostopnosti do blaga in storitev,

[5] Dostopno na: https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0::::FSP_PROJECT,FSP_ORG_ID:62323,2301962&cs=1D28CFDC66E7CEF3CE441294CAA9FEABE

ki so na voljo javnosti v skladu z 8. členom ZIMI. Nadzor nad tem delom zakona oziroma prekrškovnimi določbami izvaja tržna inšpekcija.

Zagovornik zato pripravljavcu novele priporoča razmislek ali bi takšno ukrepanje lahko zagotovili tudi ali le regulatornemu telesu za avdiovizualne medijske storitve. Temu telesu bi lahko določili tudi druga orodja za spodbujanje zagotavljanja čim večje dostopnosti (da bi npr. dajalo smernice za dobre prakse, nudilo strokovno in v tem okviru nemara tudi tehnično podporo zavezancem ipd.). Zagovornik v skladu z ZVarD tudi sam izvaja nekatere nadzorne naloge glede zagotavljanja dostopnosti avdiovizualnih medijskih storitev, vendar le v delu, kolikor nedostopnost teh storitev že predstavlja diskriminacijo v smislu storitev, namenjenih javnosti, ali kot predpogoj za uresničevanje katere od pravic (npr. svoboda širjenja in sprejemanja informacij, vprašanje vpliva dostopnosti političnih informativnih programov na politične in državljanske pravice). Vprašanja diskriminacije in nedostopnosti se le deloma prekrivajo oziroma ne predstavljajo identičnih vprašanj.[6]

[6] Glej Splošni komentar Odbora MKPI št. 2 k MKPI o dostopnosti, ter Splošni komentar Odbora MKPI št. 6, dostopno na https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx