REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 550
gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za kulturo
Maistrova ulica 10
1000 Ljubljana

E: gp.mk@gov.si

Številka: 0701-1/2019/7
Datum: 27. 7. 2020

Zadeva: Priporočila in komentar Zagovornika načela enakosti v zvezi z novim osnutkom predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih

Spoštovani,

na spletnem portalu e-Uprava je bil najprej 9. 7. 2020 in nato ob podaljšanem roku za javno razpravo ponovno 15. 7. 2020 objavljen nov osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, EVA 2019-3340-0008 (v nadaljevanju: novela ZMed). Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je svoja priporočila in komentarje Ministrstvu za kulturo kot predlagatelju sicer posredoval že v okviru javne razprave o prvem osnutku novele ZMed.[1] Iz gradiva izhaja, da so se v primerjavi s takratnim osnutkom nekatere rešitve, pomembne z vidika varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakosti, bistveno spremenile oziroma izvzele.

Zagovornik v pričujočem priporočilu podaja komentar in priporočila na rešitve, predlagane v novem osnutku novele ZMed, prav tako pa dopisu prilaga tudi svoja priporočila k prvemu osnutku novele ZMed, ki ostajajo relevantna zlasti v delu, ki se nanaša na obravnavo t.i. sovražnega govora v medijskih vsebinah. Zagovornik v svojem prispevku naslavlja tri področja, in sicer (I.) predlagano **ureditev prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti**, (II.) **dostopnost medijev oz. programskih vsebin osebam z invalidnostmi** ter (III.) **pogoje za pridobitev statusa medija posebnega pomena**.

I.

Ustrezno naslavljanje t.i. sovražnega govora s primernimi in sorazmernimi pravnimi sredstvi, določenimi z zakonom, je pomembno za **zaščito enake pravice vseh oseb do osebnega dostojanstva**, ne glede na katerokoli njihovo osebno okoliščino. Aktualni predlog novele ZMed v relevantnih določbah (spremenjena 8. in 9. člen ZMed) opušča rešitve, ki jih je vseboval prvi osnutek predloga novele, in obravnavo sovražnega govora v medijih v celoti prepušča veljavni kazenskopravni ureditvi v okviru 297. člena Kazenskega zakonika (KZ-1), ki določa kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti. Zagovornik z ozirom na predlagano rešitev navaja naslednje pomisleke.

Prvič, **za izpolnitev določbe prvega odstavka 63. člena Ustave RS**, ki kot protiustavno določa »*vsakršno* spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti«, **konkretizacija te propovedi zgolj v veljavnem 297. členu KZ-1 ne zadostuje**. Navedeno je Zagovornik obširno obrazložil že v svojem priporočilu k prvemu osnutku novele ZMed. To se ni spremenilo niti z nedavno sodbo Vrhovnega sodišča, v kateri je to odločilo, da za storitev tega kaznivega dejanj sicer ni potrebno, da nastopi konkretna nevarnost, ki bi se kazala v ogrozitvi javnega reda in miru, je pa nujno, da dejanje storilca predstavlja eno od preostalih izvršitvenih oblik tega kaznivega dejanja, npr. grožnjo.[2]

Odbor OZN za odpravo rasne diskriminacije je v Splošnem komentarju št. 35 (2013) pojasnil, da predstavlja celovita zakonodaja s področja civilnega, upravnega in kazenskega prava – vključno s

[1] Dopisa Zagovornika Ministrstvu za kulturo št. 0701-1/2019/1 z dne 30. 8. 2019 in št. 0701-1/2019/1 z dne 6. 9. 2020.
[2] Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS I Ips 65803/2012, dostopno na: http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111431656/.

sankcijami – minimalne zahteve za učinkovit boj proti sovražnemu govoru. Pri tem se kazenskopravna sredstva uporabljajo za najhujše oblike sovražnega govora, za milejše pa druga pravna sredstva.[3] Mednarodnopravne obveznosti, v navedenem primeru Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, od RS torej terjajo, da s primernimi in sorazmernimi pravnimi sredstvi naslovi *vse* oblike spodbujanja k neenakopravnosti, nestrpnosti in sovraštvu. Zgolj kazenskopravna ureditev (in še ta s strogimi standardi znakov kaznivega dejanja) ne zadostuje, predlagana ureditev pa prinaša prav to, saj prepovedi spodbujanja k enakopravnosti in nestrpnosti v medijih iz 8. člena ZMed ne dopolnjuje z opredelitvijo kršitve te določbe kot prekrška in z določitvijo primerne, sorazmerne in odvračalne sankcije. **Ureditev, ki bi temeljila na inšpekcijskem nadzoru in prekrškovnem pravu ter bi naslovila milejše oblike sovražnega govora, ne bi predstavljala nesorazmernega posega v zagotovljeno pravico do svobode izražanja, kot to jasno kaže bogata praksa Evropskega sodišča za človekove pravice**.[4] Tovrstna ureditev bi tudi sicer zagotavljala ustrezno sodno varstvo, saj lahko kršitelji v skladu z veljavno zakonodajo zoper odločitve inšpektoratov sprožijo upravni spor.

Drugič, **izrecna referenca na odločanje pristojnih sodišč v skladu s kazensko zakonodajo**, kot to določa predlagani drugi odstavek spremenjenega 8. člena ZMed, je **neustrezna in nepotrebna**. Pristojni organi lahko v primeru izpolnjenih elementov kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 že sedaj sprožijo kazenski postopek, tudi kadar se kaznivo dejanje izvrši preko medijev in njihovih programskih vsebin. Sodišča v teh primerih odločajo zgolj na materialni podlagi 297. člena KZ-1 in ne določb drugih zakonov, npr. spremenjenega prvega odstavka 8. člena ZMed.

Tretjič, predlagatelj je v materialno določbo prepovedi spodbujanja k enakopravnosti in nestrpnosti v medijih v prvem odstavku spremenjenega 8. člena ZMed med izrecno naštete zaščitene osebne okoliščine vključil **»svetovni nazor«**, poleg tega pa je ob osebnih okoliščinah med zaščite značilnosti vključil tudi **»globoka prepričanja«**. Iz gradiva, vključno z obrazložitvijo k zadevnemu členu predloga novele ZMed, **ni razvidno, zakaj se je predlagatelj odločil za uporabo tovrstnih terminov, niti iz obrazložitve ni razvidna njihova vsebina**. V skladu z mednarodnim in slovenskim pravnim redom (zlasti 1. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo, ki predstavlja ključni zakon na predmetnem področju) bi bil ustreznejši termin »prepričanje«, vsebinsko opredelitev katerega so že presojala tako slovenska[5] kot mednarodna[6] sodišča. »Prepričanje« je kot zaščitena osebna okoliščina navedena tudi v 21. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, medtem ko slednja besedne zveze »svetovni nazor« ne omenja. Zagovornik izpostavlja, da bi lahko prav uporaba vsebinsko nejasnih terminov nevarno prispevala k **zmanjšanju pravne varnosti** v smislu, da bi se **pregon sovražnega govora** – bodisi s kazenskopravnimi bodisi drugimi pravnimi sredstvi – **zlorabil** za namene utišanja manjšin, kritik oblasti, politične opozicije ali verskih prepričanj, torej temeljnih sestavin demokratičnega dialoga.[7]

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da ponovno razmisli o uveljavitvi ureditve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v medijih na način, ki bi kršitev te prepovedi opredelil kot prekršek, nadzor nad uresničevanjem te prepovedi pa poveril pristojnemu inšpektoratu.

Ob tem Zagovornik nadalje priporoča, da predlagatelj upošteva priporočila, ki jih je Zagovornik na zadevnem področju podal na prvi osnutek predloga novele ZMed, vključno s predlogom, da se kot prekršek določi tudi kršitev obveznosti izdajatelja medija, da umakne spletne komentarje javnosti, ki spodbujajo k neenakopravnosti in nestrpnosti (t.i. *notice and take down*).

Predlog novele ZMed nadalje v **spremenjenem 47. členu ZMed**, ki ureja omejitve oglaševanja in komercialnih sporočil, v primerjavi z veljavno ureditvijo **izključuje prepoved oglaševanja, ki spodbuja k diskriminaciji in nestrpnosti**. V obrazložitvi predlagatelj kot razlog za to navaja, da je »prepoved t.i. sovražnega govora v oglaševanju že zajeta v novi določitvi prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v medijih po 8. členu ZMed«. Vendar je potrebno poudariti, da se predlagana ureditev prepoved po 8. členu ZMed veže izključno na uporabo kazenskopravnih sredstev. To pomeni, da bi tudi predmetno oglaševanje moralo izpolnjevati visoke standarde znakov kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1. S tem bi se znižali standardi nadzora nad diskriminatornim in nestrpnim oglaševanjem, s tem pa tudi standard varstva pred diskriminacijo.

[3] CERD/C/GC/35, glej tč. 9, 10 in 12.
[4] Za aktualiziran pregled sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice s področja sovražnega govora glej https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.
[5] Glej Sklep I Up 27/2008 Vrhovnega sodišča RS, dostopno na: http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/11879/
[6] Glej pregled področne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice na področju svobode misli, vesti in veroizpovedi na https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_ENG.pdf.
[7] Primerjaj s Splošnim priporočilom ECRI št. 15 o boju proti sovražnem govoru, str. 9, priporočilo 10(c).

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da v predlogu spremenjenega 47. člena ZMed ohrani prepoved oglaševanja, ki spodbuja k diskriminaciji in nestrpnosti, nadzor in sankcioniranje kršitev te prepovedi pa naj posledično ostane v pristojnosti zadevnega inšpektorata.

II.

Zagovornik pozdravlja, da je predlagatelj v spremenjenem 4.a členu ZMed (»Podpora na področju medijev«) **upošteval priporočilo** glede tega, katerim osebam z invalidnostmi naj bi bila namenjena podpora za ustvarjanje pogojev za produkcijo in distribucijo programskih vsebin, namenjenim tem osebam. V primerjavi s prvim osnutkom predloga novele ZMed se tako **podpora** ne zagotavlja le vsebinam, namenjenim senzorno oviranim osebam, temveč tistim, namenjenim (vsem) **osebam z invalidnostmi v njim prilagojenih tehnikah, oblikah in jezikih**. Ta sprememba je pomembna tudi z vidika izpolnjevanja obveznosti RS po Mednarodni konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), ki v 9., 21. in 30. členu vsem osebam z invalidnostmi zagotavlja pravico do informiranosti in dostopnih informacij. Pri tem je bistveno izpostaviti prav ustreznost uporabe izraza »osebe z invalidnostmi« in ne »invalidi«. Beseda »invalid« se v slovenskem pravnem redu namreč veže na osebe, ki so v skladu z veljavnimi predpisi pridobile pravni status invalida, ne pa tudi na vse osebe z invalidnostmi, ki imajo zagotovljene pravice po MKPI.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da tudi v prvi alineji spremenjenega 4. člena ZMed besedo »invalidov« nadomesti z besedno zvezo »oseb z invalidnostmi«.

Iz novega predloga spremenjenega novega 4.b člena (»Javni razpisi in pozivi«) ZMed nadalje izhaja, da se je predlagatelj – tako glede na veljavni ZMed kot glede na prvi osnutek novele ZMed – odločil, da vprašanja prednostnih kriterijev in meril pri ocenjevanju vlog prijaviteljev na javne razpise in pozive ne uredi v zakonu, temveč v podzakonskem aktu, ki ga sprejme pristojni minister.

Glede na navedeno Zagovornik v skladu s svojim zadevnim priporočilom k prvemu osnutku novele ZMed predlagatelju priporoča, da v podzakonskem aktu med te prednostne kriterije in merila vključi tudi dostopnost programskih vsebin osebam z invalidnostmi v njim prilagojenih tehnikah, oblikah in jezikih.

Zagovornik poudarja, da se ob navedenem v skladu s svojimi pristojnostmi, določenimi v 21. členu ZVarD, ne opredeljuje do načina financiranja zgoraj omenjenih vsebin kot ga predvideva prvi odstavek spremenjenega 4.a člena ZMed, tj. iz sredstev plačil RTV prispevka.

III.

Zagovornik pozdravlja, da je predlagatelj upošteval priporočilo, **da se** z ozirom na pridobitev statusa lokalnega radijskega in televizijskega programa posebnega pomena (4. alineja tretjega odstavka spremenjenega 77. člena ZMed) ter statusa nepridobitnega medija posebnega pomena (6. alineja prvega odstavka spremenjenega 81. člena ZMed) **pri izdajateljih medijev, ki so namenjeni informiranju in obveščanju pripadnikov manjšinskih etničnih in narodnih skupnosti, ne upošteva pogoj minimalnega števila zaposlenih medijskih delavcev**. S tem se po Zagovornikovi oceni preprečuje, da bi vprašanje njihove velikosti – ob izpolnjevanju ostalih pogojev – tovrstnim medijem onemogočalo pridobitev statusa medija posebnega pomena.

Zagovornik ob navedenem znova poudarja, da se v skladu s svojimi pristojnostmi ne opredeljuje do načina financiranja delovanja medijev posebnega pomena, tj. iz sredstev plačil RTV prispevka.

*

Zagovornik zaproša Ministrstvo za kulturo za odziv na njegova priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pripravil:
Samo Novak
Svetovalec Zagovornika I

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka - koordinatorka spremljanja,
ozaveščanja in preventive

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

Priloga:
- Dopisa Zagovornika Ministrstvu za kulturo št. 0701-1/2019/1 z dne 30. 8. 2019

V vednost:
- Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)