REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 31
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za kulturo

Maistrova 10
1000 Ljubljana

E: gp.mk@gov.si

Številka: 0701-1/2019/1
Datum: 30. 8. 2019

Zadeva: Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je neodvisni in samostojni državni organ, ki je bil leta 2016 ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD),[1] in deluje na področju varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakega obravnavanja.

V javno razpravo o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, EVA 2019-3340-0008 (v nadaljevanju: predlog novele) se Zagovornik vključuje z namenom naslavljanja **predlagane ureditve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti**, ki je vsebinsko neposredno povezana s prepovedjo posebne oblike diskriminacije, opredeljene v 10. členu ZVarD, tj. pozivanje k diskriminaciji. Prav tako v pričujočem prispevku Zagovornik naslavlja vprašanje **(ne)dostopnosti medijev oz. programskih vsebin za osebe z invalidnostmi**, kar sovpada z vprašanjem diskriminacije zaradi invalidnosti pri dostopanju do teh vsebin, zlasti pa pri enakem uživanju pravice do svobode izražanja (širjenje in sprejemanje informacij in idej) ter pravice do obveščenosti. V prispevku obe temi analiziramo tudi z vidika meril za spodbujanje delovanja medijev v javnem interesu z javnimi sredstvi. Končno zagovornik naslavlja tudi **pogoje za pridobitev statusa medija posebnega pomena, ki bi lahko negativno vplivali na izdajatelje medijev, namenjenih manjšinskim etničnim in narodnim skupnostim**.

* *

I. PREPOVED SPODBUJANJA K NEENAKOPRAVNOSTI IN NESTRPNOSTI

S predlogom novele ZMed se dopolnjuje in operacionalizira veljavna ureditev na področju omejevanja oziroma preprečevanja pojavov spodbujanja neenakopravnosti in neenakosti ter spodbujanja sovraštva in nestrpnosti v okviru medijskega delovanja. Predlog novele v 6. členu (spremenjeni 8. člen ZMed) prepoveduje razširjanje programskih vsebin, ki spodbujajo k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi enakopravnosti, k nasilju in vojni, ali, ki razpihujejo narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost. K tej, sicer že veljavni prepovedi predlagana ureditev dodaja pristojnosti

[1] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg

ukrepanja področnega inšpektorata v primeru kršitev navedene določbe. Slednje so v spremenjeni 1. točki prvega odstavka 131. člena ZMed v okviru poglavja »Kazenske določbe« sedaj opredeljene tudi kot prekršek, za katerega se pravna oseba kaznuje z globo v predpisanem razponu. Predlagana ureditev predvideva tudi, da lahko pristojni inšpektor za mnenje o obstoju navedene kršitve zaprosi reprezentativna strokovna združenja novinarjev in medijev.

Predlog novele v 7. členu posega tudi v veljavno ureditev obveznosti izdajatelja medija v zvezi s komentiranjem programskih vsebin (9. člen ZMed), in sicer na način, da izdajateljem medijev nalaga obveznost, da v pravila za komentiranje vključijo tudi prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v smislu prenovljenega 8. člena ZMed.

*

Zgoraj povzeti predlogi sprememb ZMed se dotikajo vprašanja regulacije in sankcioniranja t.i. sovražnega govora, ki v evropskem prostoru nima enoznačne pravne definicije. Sprva kot sociološki pojem, se je opredelitev pojma razvijala skozi dokumente mednarodnih organizacij in njihovih specializiranih organov. Eno najbolj uveljavljenih opredelitev sovražnega govora je že leta 1997 sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, ki je v prilogi k Priporočilu št. R (97) 20[2] sovražni govor opredelil kot vse oblike izražanja, ki širijo, spodbujajo, promovirajo ali opravičujejo rasno sovraštvo, ksenofobijo, antisemitizem ali druge oblike sovraštva, ki temeljijo na nestrpnosti, vključno z nestrpnostjo, ki se izraža z napadalnim nacionalizmom in etnocentrizmom, diskriminacijo in negativno nastrojenostjo zoper manjšine, migrante in osebe migrantskega izvora. Še natančnejšo opredelitev, ki je po oceni Zagovornika zaradi sklicevanja na neizčrpen obseg zaščitenih osebnih okoliščin tudi aktualnejša, je podala Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), ki je v svojem Splošnem priporočilu št. 15 o boju proti sovražnem govoru[3] sovražni govor opredelila kot vsakršno:

> *»zagovarjanje, spodbujanje ali pozivanje k zaničevanju, sovraštvu ali očrnitvi oseb ali skupin oseb, kot tudi vsakršno nadlegovanje, žalitve, negativno stereotipizacijo, stigmatizacijo ali grožnje tem osebam ali skupinam oseb, ter opravičevanje navedenih oblik izražanja, ki temelji na neizčrpnem seznamu osebnih okoliščin in statusov, vključno z 'raso', barvo kože, izvorom, narodno ali etnično pripadnostjo, starostjo, invalidnostjo, jezikom, vero ali prepričanjem, spolom, spolno identiteto in spolno usmerjenostjo«.*

Navedeni opredelitvi sovražnega govora kažeta na jasno povezavo z materialnim področjem Zagovornikovega delovanja. Bistvena značilnost sovražnega govora je namreč v motivu njegovega izvajanja oziroma v razlogih za izbiro njegovih žrtev. **Sovražni govor je zoper posamezne osebe oziroma skupine oseb nujno uperjen zaradi njihovih osebnih okoliščin, na podlagi katerih je v skladu z ZVarD** (pa tudi s pravom EU in mednarodnim pravom) **diskriminacija prepovedana.**

Skupni imenovalec oblik sovražnega govora je v tem, da je njihov izvor v stereotipih, predsodkih in stigmah (temelječih na osebnih okoliščinah), ki negativno vplivajo na dostojanstvo posameznika in posredno tudi skupine, ki ji pripada. **Poleg povezave med sovražnim govorom in t.i. zločini iz sovraštva**, ki izhaja iz zgodovinskih izkušenj, utemeljena pa je tudi na empiričnih raziskavah,[4] so nekatere mednarodne študije pokazale, da **ima sovražni govor tudi mnoge druge negativne učinke na žrtve, zoper katere je uperjen**.[5] Ti med drugim predstavljajo povečano socialno izključenost in družbeno polarizacijo; krepitev predsodkov zoper diskriminirane skupine; spodbujanje zaničevanja žrtev in skupin, ki jim pripadajo; tesnobnost in zaskrbljenost oseb, ki pripadajo napadenim skupinam, in zanikanje dostojanstva osebam s sporočanjem, da niso enakopravni člani družbe. Prav tako raziskave kažejo, da sovražni govor napadene skupine in njihove člane odvrača od svobodnega

---

[2] Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (97) 20 državam članicam o 'sovražnem govoru', priloga, podpoglavje 'Obseg', drugi odstavek. Dostopno na: https://rm.coe.int/1680505d5b

[3] Splošno priporočilo ECRI št. 15 o boju proti sovražnemu govoru, sprejeto 8. 12. 2015, str. 16, 8. točka. Dostopno na: https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01

[4] Zločini iz sovraštva so kazniva dejanja, pri katerih glavni motiv predstavlja osebna okoliščina žrtve. Za empirično analizo korelacije med sovražnim govorom in zločini iz sovraštva glej npr. K. Mueller in C. Schwarz (2018) *Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime*, *SSNR*, dostopno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3082972

[5] Glej npr. J. F. Dovidio, P. Glick in L.A. Rudman (ur.) (2005) O*n The Nature of Prejudice: Fifty Years After Allport*, povzeto v posebnem poročilu norveškega organa za enakost *Likestillings- og diskrimineringsombudet* "The Equality and Anti-Discrimination Ombud's Report:: Hate Speech and Hate Crime" (2015), str. 15-16, dostopno na: https://www.ldo.no/globalassets/03_nyheter-og-fag/publikasjoner/hate-speech-and-hate-crime.pdf

izražanja pri zavzemanju za (lastne) enake pravice.[6] Posledica tega je tudi onemogočanje polne participacije žrtvam sovražnega govora v demokratičnem življenju zaradi njihovih osebnih okoliščin. Kot opozarjajo nekateri drugi evropski organi za enakost,[7] je za skupine oseb, ki so tudi sicer bolj izpostavljene različnim oblikam diskriminacije, doživljanje sovražnega govora še težje in bolj stresno. **Boj proti sovražnemu govoru predstavlja s tega vidika pomemben prispevek k varstvu pred diskriminacijo in spodbujanju enakosti**, prav tako pa spodbuja svobodo izražanja (potencialnih) žrtev sovražnega govora, ki se v strahu pred napadom na njihovo dostojanstvo ne vključujejo v javno razpravo o vprašanjih diskriminacije in enakosti. Boj proti sovražnemu govoru ima torej tudi pomembno vlogo pri opolnomočenju žrtev diskriminacije in njihovem zavzemanju za pravico do enakega obravnavanja.

V sodobni družbi predstavljajo mediji temeljni in najpomembnejši kanal obveščanja javnosti ter instrument zagotavljanja posameznikove pravice do obveščenosti, obenem pa so tudi ključen dejavnik vplivanja na javno mnenje in družbeno klimo. ECRI ugotavlja, da je **pojavnost sovražnega govora največja prav v medijih in na spletu**,[8] pri čemer splet dodatno omogoča takojšnje in široko razširjanje medijskih sporočil. Regulacija sovražnega govora v medijih lahko zato pomembno vpliva na zmanjševanje njegove pojavnosti, pri čemer mora njene meje postavljati mednarodnopravno priznana pravica do svobode izražanja, ki predstavlja temelj vsake demokratične družbe[9].Na tem mestu velja poudariti, da, kot izhaja iz *Deklaracije Odbora ministrov Sveta Evrope o svobodi politične razprave v medijih*,[10] svoboda govora »ne vključuje pravice do izražanja rasističnih mnenj ali mnenj, ki spodbujajo k sovraštvu, ksenofobiji, antisemitizmu ali katerikoli obliki nestrpnosti«. Veljavni ZMed v 8. členu sicer prepoveduje razširjanje programskih vsebin, ki spodbujajo k neenakopravnosti, sovraštvu in nestrpnosti, vendar pa je veljavna norma zgolj dispozitivne narave (*lex imprefecta*), kar pomeni, da pristojni inšpektorat v primeru kršitve v odsotnosti predpisane sankcije nima pravne podlage za ukrepanje. Kot navaja predlagatelj v obrazložitvi k 6. členu predloga novele ZMed, se s predlagano ureditvijo izenačuje obravnava in sankcioniranje prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v primeru programskih vsebin medijev in oglasov, saj za različno obravnavo sovražnega govora v programskih vsebinah medijev in oglasih, ki se razširjajo prek medijev, ni stvarno utemeljenega razloga.

Upoštevajoč navedeno **Zagovornik podpira prizadevanja predlagatelja za ureditev vprašanja t.i. sovražnega govora v programskih vsebinah medijev**, kar bi moralo po našem mnenju vključevati tudi naslavljanje **pozivanja k diskriminaciji** v smislu 10. člena ZVarD.[11] V nadaljevanju podaja Zagovornik splošnejši komentar k obrazložitvi predlagane ureditve prepovedi sovražnega govora ter konkretne komentarje in priporočila v zvezi s posameznimi predlaganimi rešitvami.

*

a) <u>Obrazložitev pravnih podlag za prepoved in sankcioniranje spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti</u>

Napovedane spremembe ZMed so zlasti v delu, ki se dotika regulacije t.i. sovražnega govora, v javnosti sprožile različne pomisleke, ki se v prvi vrsti nanašajo na vprašanje legitimnosti in zakonitosti omejevanja razširjanja programskih vsebin medijev. Upoštevajoč dejstvo, da so sestavine predloga zakona ključnega pomena za (javno) razumevanje predlagane ureditve ter da služijo tudi kot interpretativno orodje za razumevanje volje zakonodajalca pri odločanju o novi pravni ureditvi na določenem področju, **Zagovornik ocenjuje, da je treba v predlogu novele več pozornosti nameniti obrazložitvi pravnih podlag, ki ne le dopuščajo, ampak tudi zapovedujejo regulacijo *in* sankcioniranje t.i. sovražnega govora**.

---

[6] Glej A. Fladmoe in M. Nadim, Sile*nced by hate? Hate speech as a social boundary to free speech* (2017), v 'Boundary Struggles: Contestations of Free Speech in the Norwegian Public Sphere', str. 45-75.
[7] Glej posebno poročilo *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, opomba 5 *zgoraj*, str. 16.
[8] Splošno priporočilo ECRI št. 15 o boju proti sovražnem govoru, str. 46, tč. 130.
[9] Za več o razmerju med pravico do svobode izražanja ter omejevanjem sovražnega govora glej točko a) spodaj.
[10] Sprejeta 12. 2. 2004, dostopno na: https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_decl_political_debate_120204_tcm6-11947.pdf
[11] Za več o tem glej točko *b)* spodaj.

Sovražni govor ni pravni pojem in se njegova pravna opredelitev v evropskih pravnih redih razlikuje od države do države. **Ustava Republike Slovenije** (Ustava)[12] v prvem odstavku 63. člena kot protiustavno opredeljuje »*vsakršno* spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti«. Ta ustavna norma je v konkretizirana v 297. členu **Kazenskega zakonika** (KZ-1),[13] ki inkriminira javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, ter v 20. členu **Zakona o varstvu javnega reda in miru** (ZJRM-1),[14] ki kot posebne prekrške opredeljuje prekrške nasilnega in drznega vedenja; nedostojnega vedenja; poškodovanja uradnega napisa, oznake ali odločbe; pisanja po objektih in; uničevanja državnih simbolov, kadar so ti storjeni »z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti«.

Navedeni področji regulacije po oceni Zagovornika ne izpolnjujeta v celoti zahtev 63. člena Ustave in ne pokrivata situacij, ki jih naslavlja predlagana novela ZMed. KZ-1 v prvem odstavku 297. člena kot posebna pogoja obstoja kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti namreč določa, da gre za kaznivo dejanje le, če so dejanja a) storjena na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali b) z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev. Leta 2012 je Vrhovno državno tožilstvo sprejelo dodatno zaostreno interpretacijo tega člena, ki je navedena pogoja opredelila kot kumulativna, kar je v praksi pomenilo, da je moral biti tudi sovražni govor v obliki groženj, zmerjanj ali žalitev takšne narave, da je motil javni red in mir.[15] Na problematičnost takšne zožene interpretacije, ki v praksi vodi v nekaznovanost na področju sovražnega govora, s tem pa prispeva k vse večji sprejemljivosti takšnega govora in diskriminacije nasploh, je v svojem rednem letnem poročilu za leto opozoril tudi Zagovornik.[16]

Podobno je v zadnjem poročilu o Sloveniji izpostavil tudi ECRI.[17] Predvidevati velja, da se bo vsled nedavne odločitve Vrhovnega sodišča[18] ta interpretativna praksa sicer spremenila in bosta navedena pogoja odslej uporabljana kot alternativna. Ne glede na navedeno pa je pričakovati, da bodo nekatere oblike spodbujanja k neenakopravnosti, sovraštvu in nestrpnosti, ki ne izpolnjujejo pogojev iz 297. člena KZ-1, padle izven okvira kazenskopravne obravnave. Prav tako oblik sovražnega govora, ki hkrati ne predstavljajo tudi enega izmed v 20. členu ZJRM-1 naštetih prekrškov zoper javni red in mir, ni možno obravnavati kot prekršek po navedenem členu. **S predlagano ureditvijo ZMed se po oceni Zagovornika tako delno odpravlja obstoječa pravna vrzel na področju prepovedi sovražnega govora, s čimer se približuje ustavni normi prepovedi *vsakršnega* spodbujanja k neenakopravnosti ter razpihovanja sovraštva in nestrpnosti.** Zagovornik izpostavlja, da predlagana ureditev sicer ne naslavlja pomembnega foruma, v katerem se pojavlja vse več sovražnega govora, to so družabna omrežja in spletni forumi, pri čemer se zaveda, da tovrstne oblike spletnega komuniciranja ne sodijo v materijo ZMed in jih je potrebno urediti v drugih zakonskih aktih.

Zagovornik nadalje ocenjuje, da bi k boljšemu razumevanju zakonitosti, legitimnosti in, nenazadnje, nujnosti predlaganih sprememb ZMed v javnosti prispevala tudi obrazložitev mednarodnih obveznosti Republike Slovenije, iz katerih izhaja predmetni del predloga novele ZMed.

Prva **mednarodnopravna prepoved sovražnega govora** izhaja iz **Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije** (MKORD)[19] iz leta 1965, ki v 4. členu državam pogodbenicam nalaga obveznost uveljavitve »/takojšnjih in učinkovitih ukrepov/ z namenom, da z njimi izkoreninijo ščuvanje k diskriminaciji ali dejanja diskriminacije«, med drugim »razglasiti za kaznivo ravnanje sleherno širjenje idej, temelječih na rasni večvrednosti ali rasnem sovraštvu, ščuvanje k rasni diskriminaciji, kakor tudi vsa dejanja nasilja ali spodbujanja k takim dejanjem proti katerikoli rasi ali skupini ljudi druge barve kože ali drugega etničnega porekla /.../«. Navedena prepoved se ne omejuje

[12] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a
[13] Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17
[14] Uradni list RS, št. 70/06
[15] Glej tudi A. Završnik in V. Zrimšek (2017) *Sovražni govor po slovenski kaznovalni zakonodaji in sodni praksi: neustaven položaj?*. Časopis za kritiko znanosti (45/268), 59-73, str. 63.
[16] Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 91
[17] Poročilo ECRI o Sloveniji (peti cikel opazovanja), objavljeno 5. 6. 2019, str. 9-10.
[18] Sodba VSRS I Ips 65083/2012-25 z dne 4. 7. 2019. Glej tudi MMC, *"Po novem kazniv že govor ali zapis, ki sam po sebi predstavlja grožnjo ali žalitev"*, 8. 8. 2019, dostopno na: https://www.rtvslo.si/slovenija/po-novem-kazniv-ze-govor-ali-zapis-ki-sam-po-sebi-predstavlja-groznjo-ali-zalitev/496480
[19] Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17)

zgolj na kazenski pregon sovražnega govora. Odbor OZN za odpravo rasne diskriminacije v Splošnem komentarju št. 35 iz leta 2013 pojasnjuje, da predstavlja celovita zakonodaja s področja civilnega, upravnega in kazenskega prava, ki mora predpisovati tudi sankcije za primere kršitev, minimalne zahteve za učinkovit boj proti rasističnemu sovražnemu govoru, pri čemer naj se kazenskopravna sredstva uporabijo za najhujše oblike sovražnega govora, za milejše oblike pa druga pravna sredstva.[20] Podobno prepoved kot MKORD vsebuje tudi **Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah** (MPDPP) iz leta 1966, ki v 20. členu nalaga državam, da z zakonom prepovedo »*/v/sako* hujskanje k nacionalnemu, rasnemu ali verskemu sovraštvu, ki bi pomenilo spodbujanje k diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju«. Odbor OZN za človekove pravice je že leta 1983 v Splošnem komentarju št. 11 pojasnil, da je za polno učinkovanje prepovedi iz 20. člena MPPDP potrebno, da države sprejmejo zakonodajo, ki bo tovrstno spodbujanje razglasila za neskladno z javno politiko in predpisala ustrezne sankcije za primere kršitev.[21] Potrebo po raznolikih, ne zgolj kazenskopravnih sankcijah za kršitve 20. člena MPDPP izpostavlja tudi t.i. Akcijski načrt iz Rabata, ki je bil oktobra 2012 sprejet pod okriljem Urada Visoke komisarke OZN za človekove pravice.[22] **Navedeno po oceni Zagovornika potrjuje, da se z naslavljanjem sovražnega govora na način, kot ga predlaga novela ZMed, izpolnjuje mednarodne obveznosti Republike Slovenije, ki je pogodbenica tako MKORD kot MPDPP, in na nobenega izmed relevantnih členov obeh konvencij ni podala pridržka.**

Zagovornik nazadnje priporoča, da bi morala biti zavoljo večje legitimnosti oziroma sprejetosti v javnosti predlagana ureditev prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti, sovraštvu in nestrpnosti utemeljena tudi z **obrazložitvijo razmerja med pravico do svobodnega izražanja in prepovedjo sovražnega govora**. Namen kakršnekoli prepovedi in sankcioniranja sovražnega govora namreč nikakor ni pavšalno omejevanje pravice do svobode govora, saj namreč ta pravica ni absolutna, sovražni govor pa presega njene okvire. To jasno določa tudi mednarodno pravo človekovih pravic. MPDPP v 19. členu tako določa, da uveljavljanje pravice do svobodnega izražanja obsega »posebne dolžnosti in posebno odgovornost«, zato je lahko podvrženo omejitvam, ki pa morajo biti izrecno določene z zakonom in nujne, med drugim tudi zaradi spoštovanja pravic in ugleda drugih. Odbor OZN za odpravo rasne diskriminacije v Splošnem komentarju št. 35 pa je poudaril, da **»uveljavljanje pravice do svobodnega izražanja ne sme biti uperjeno v uničenje pravic in svoboščin drugih, vključno s pravico do enakosti in nediskriminacije«**.[23]

Bistveno enako določilo vsebuje tudi **Evropska konvencija o človekovih pravicah** (EKČP),[24] ki v 10. členu določa, da izvrševanje svobode govora vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo »obličnostnim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi /.../ za zavarovanje ugleda in pravic drugih«.

Večdesetletna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) odseva pomen vseh relevantnih človekovih pravic – od svobode izražanja na eni strani, do nediskriminacije in dostojanstva na drugi. To je bistveno za obstoj demokratičnih in pluralističnih družb, kakršnih vizija je zajeta v EKČP. ESČP je v prid pravici do svobodnega izražanja v preteklosti odločilo, da se ta »/.../ ne nanaša zgolj na 'informacije' in 'ideje', ki so sprejete z odobravanjem, temveč tudi na tiste, ki žalijo, pretresajo ali motijo državo ali katerikoli del prebivalstva. Takšne so zahteve pluralizma, strpnosti in odprtosti, brez katerih demokratične družbe ne bi bilo.«.[25] Hkrati pa je ESČP na drugi strani v sodbi *Erbakan proti Turčiji*[26] pravico do svobodnega izražanja postavilo na tehtnico s pravico do nediskriminacije in odločilo, da »/.../ strpnost in spoštovanje enakega dostojanstva vseh ljudi predstavlja temelj demokratične in pluralistične družbe. Zaradi tega je, z načelnega stališča, v nekaterih demokratičnih družbah nujno sankcionirati ali celo preprečiti vse oblike izražanja, ki širijo, spodbujajo, zagovarjajo ali opravičujejo sovraštvo, ki temelji na nestrpnosti /.../, upoštevajoč, da so takšne /.../ 'omejitve' ali 'kazni' sorazmerne zasledovanemu legitimnemu cilju.«. ESČP je skozi prakso v primerih sovražnega govora[27]

[20] CERD/C/GC/35, glej tč. 9, 10 in 12.
[21] Odbor za človekove pravice (1983) Splošni komentar št. 11: 20. člen, tč. 2. Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f4720&Lang=en
[22] A/HRC/22/17/Add.4, Priloga, tč. 20.
[23] CERD/C/GC/35, glej tč. 9, 10, glej tč. 26.
[24] Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94)
[25] *Handyside proti Združenemu kraljestvu*, št. 5493/72 z dne 7. 12. 1976.
[26] *Erbakan proti Turčiji*, št. 59405/00 z dne 6. 7. 2006.
[27] Za izčrpen seznam in povzetek ključnih primerov ESČP s področja sovražnega govora glej *Factsheet – Hate Speech* (2018), European Court of Human Rights, dostopno na: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.

razvilo večdimenzionalne standarde pravne presoje, prek katerih odloča o dopustnosti posegov držav v pravico do svobodnega izražanja, kadar je ta postavljena nasproti pravicama do nediskriminacije in dostojanstva. Ti standardi zagotavljajo zaščito človekovih pravic in vladavino prava ter, kot izhaja iz že omenjenega priporočila ECRI,[28] preprečujejo omejitve sovražnega govora pred zlorabo za namene utišanja manjšin, kritik vladnih politik, politične opozicije ali verskih prepričanj, torej temeljnih sestavin demokratičnega dialoga

Na podlagi navedenega Zagovornik priporoča predlagatelju, da v uvodnih poglavjih predloga novele ZMed obrazloži pravno podlago za predlagano ureditev prepovedi sovražnega govora. S tem bo jasno utemeljil, da je ta zakonska sprememba tako z vidika Ustave, kot z vidika mednarodnih obveznosti Republike Slovenije ter mednarodne sodne prakse obvezna.

b) **<u>Definicija spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti</u>** (prvi odstavek spremenjenega 8. člena ZMed)

S sprejetjem predlagane ureditve v 8. členu ZMed bi v slovenskem pravnem redu obstajale tri različne definicije prepovedi t.i. sovražnega govora, pri čemer bi prva definicija kršitev prepovedi opredeljevala kot kaznivo dejanje (297. člen KZ-1), druga kot prekršek (8. člen ZMed), tretja pa bi bila dispozitivne narave (10. člen ZVarD). Zagovornik meni, da je treba za zagotovitev učinkovitega spopadanja s sovražnim govorom zakonske definicije uskladiti v največji možni meri. S tem bi zagotovili najširši možni obseg zaščite potencialnih žrtev pred sovražnim govorom, hkrati pa bi s kvalifikatornimi okoliščinami ločili kazniva dejanja sovražnega govora od prekrškov. S tem bi zadostili tudi zahtevi po jasnosti in določnosti predpisov, ki je vsebovana v ustavnem načelu pravne države in je toliko strožja, kadar gre za pravne norme, ki opredeljujejo kaznivo ravnanje.[29]

KZ-1 v 297. členu kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti opredeljuje kot *spodbujanje* ali *razpihovanje* sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, ki temelji na neizčrpnem seznamu osebnih okoliščin, in je storjeno na način, ki lahko ogrozi javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev. Medtem, ko je abstrakten opis navedenega kaznivega dejanja vsebinsko podoben kaznivemu ravnanju iz 8. členu ZMed (*spodbujanje* k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ali *razpihovanje* narodnega, rasnega, verskega, spolnega ali drugega sovraštva ali nestrpnosti), pa kvalifikatorni okoliščini ogrožanja javnega reda in miru ter uporabe grožnje, zmerjanja ali žalitve ločita kaznivo dejanje po 297. členu KZ-1 od prekrška spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti po 8. členu ZMed. To razlikovanje pristojnemu inšpektorju tudi omogoča sprejeti odločitev, kdaj ukrepati v skladu z drugim odstavkom predlaganega 8. člena ZMed in kdaj na podlagi obravnavane programske vsebine v skladu s tretjo alinejo prvega odstavka 32. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru[30] naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo.

ZVarD v prvem odstavku 10. člena **pozivanje k diskriminaciji** opredeljuje kot vsako *spodbujanje* k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v skladu z ZVarD. Kot hujša prepovedana ravnanja pa ZVarD šteje *podajanje ali širjenje* rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih *pozivov*, *napeljevanje, ščuvanje, hujskanje* k sovraštvu in diskriminaciji ter *širše javno pozivanje*, ki spodbuja k diskriminaciji. Zakonski znaki pozivanja k diskriminaciji po ZVarD so torej širši od zakonskih znakov spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v smislu 8. člena ZMed. Ker je namen predlagane novele ZMed omejevanje pojavov sovražnega govora v programskih vsebinah medijev (ki je uperjen zoper žrtve zaradi katerekoli njihove prirojene ali pridobljene osebne okoliščine), Zagovornik ocenjuje, da bi dikcija prvega odstavka spremenjenega 8. člena ZMed morala jasno zaobjeti vse, pred diskriminacijo zaščitene osebne okoliščine. **Zagovornik zato priporoča predlagatelju, da prvi odstavek 8. člena preoblikuje tako, da se glasi: »Izdajatelj ne sme prek medija razširjati programskih vsebin, s katerimi se spodbuja k neenakopravnosti ali razpihuje sovraštvo in nestrpnost zaradi osebnih okoliščin, na podlagi katerih je diskriminacija v skladu z zakonom, ki ureja varstvo pred diskriminacijo, prepovedana. Izdajatelj prav tako ne sme prek medija razširjati programskih vsebin, ki spodbujajo k nasilju in vojni.«**.

[28] Splošno priporočilo ECRI št. 15 o boju proti sovražnem govoru, str. 9, priporočilo 10(c)
[29] Sklep US RS U-I-98/02-11 z dne 28. 10. 2004, tč. 6.
[30] Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14

Poleg navedenega Zagovornik izpostavlja, da 10. člen ZVarD in 297. člen KZ-1 kot diskriminacijo oziroma spodbujanje sovraštva, nasilja in nestrpnosti posebej opredeljujeta tudi opravičevanje idej o večvrednosti oseb ali skupin z določeno osebno okoliščino (supremacizem) ter zanikanje nekaterih hudodelstev kot sta genocid in holokavst (negacionizem). Obe vrsti izražanja je ESČP v svoji praksi že označilo kot sovražni govor, ki presega meje pravice do svobodnega izražanja in ne uživa zaščite EKČP.[31]

Zagovornik predlagatelju zato priporoča, da v spremenjenem 8. členu ZMed v ločenem odstavku na nomotehnično ustrezen način kot prepovedano obliko spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti opredeli tudi supremacizem in negacionizem.

Vsebinsko prekrivanje zakonskih znakov prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti (ZMed), pozivanja k diskriminaciji (ZVarD) in javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti (KZ-1) po oceni Zagovornika ni problematično. Za kaznivo dejanje po 297. členu KZ-1 mora biti namreč izpolnjena vsaj ena izmed zgoraj omenjenih kvalifikatornih okoliščin. Pozivanje k diskriminaciji pa v skladu s prvim odstavkom 45. člena v povezavi s tretjim odstavkom 42. člena ZVarD ne more biti predmet niti inšpekcijskega niti prekrškovnega postopka. Medtem, ko Zagovornik v primerih domnevnega pozivanja k diskriminaciji izvaja upravni postopek, ki se konča z ugotovitveno odločbo, bo pristojni inšpektor v primeru kršitve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti izvajal inšpekcijski in prekrškovni postopek.

c) **<u>Pridobivanje mnenj reprezentativnih strokovnih združenj novinarjev in medijev</u>** (novi tretji odstavek 8. člena ZMed)

Zagovornik pozdravlja navedbe predlagatelja, da primarni cilj predlagane ureditve ni omejevanje in kaznovanje medijev, temveč preprečevanje razširjanja nezakonitih vsebin, kar se kaže tudi v predvidenem ukrepu takojšnje odstranitve nezakonite vsebine ali drugem ustreznem odzivu pristojnega inšpektorja. Ker je hitro in pravočasno ukrepanje bistveno za izpolnitev navedenega cilja, Zagovornik ocenjuje, da **možnost posvetovanja pristojnega inšpektorja z reprezentativnimi strokovnimi združenji novinarjev in medijev ne predstavlja ustrezne rešitve**, saj bi to nujno vodilo v **podaljšanje postopka ugotavljanja obstoja kršitve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnost**i, potencialno sporne vsebine pa bi bile tako javnosti dostopne dlje časa. Ob tem velja poudariti, da je takojšnja odstranitev nezakonite medijske vsebine dejansko tudi način zaščite žrtve oziroma žrtev sovražnega govora in da torej vsakršno časovno odlaganje odstranitve nezakonite vsebine žrtev oziroma žrtve dlje časa izpostavlja sovražnemu govoru.

Nadalje se postavlja vprašanje, ali bi posvetovanje pristojnega inšpektorja s samoregulativnimi novinarskimi združenji res delovalo kot dodatna varovalka pri ohranjanju ravnotežja med svobodo izražanja in pravico do zaščite pred diskriminacijo in razpihovanjem sovraštva, kot zatrjuje predlagatelj. V Sloveniji delujeta dve večji tovrstni združenji - Društvo novinarjev Slovenije (DNS) ter Združenje novinarjev in publicistov (ZNP). V okviru DNS deluje Novinarsko častno razsodišče (NČR), ki delo novinarjev presoja na podlagi Kodeksa novinarjev Slovenije, ki je zbir profesionalnih norm in standardov.[32] Ta 20. členu novinarjem nalaga izogibanje stereotipom, povezanim z različnimi osebnimi okoliščinami, v 21. členu pa kot nedopustno opredeljuje različne oblike sovražnega govora. Ob pregledu nekaterih razsodb NČR, ki se nanašajo na kršitve navedenih členov, Zagovornik ugotavlja, da se te opirajo izključno na Kodeks novinarjev Slovenije in ne na prakso in odločitve relevantnih državnih organov ali specializiranih organov mednarodnih organizacij, ki presojajo pojavnost sovražnega govora v skladu s pravnimi akti, izpostavljenimi v razdelku *a)* zgoraj. Zagovornik meni, da imajo razsodbe NČR pomembno samoregulativno vlogo in moralno-etično težo, vendar pa izraža zadržanost do pravne utemeljenosti teh razsodb, ki bi bila ključna za inšpektorjevo (ne)ugotovitev kršitve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti. Častno razsodišče ZNP po Zagovorniku dostopnih informacijah ni obravnavalo še nobenega primera kršitve sovražnega govora v smislu 9. člena Pravilnika častnega razsodišča.[33]

---

[31] Glej npr. *Garaudy proti Franciji*, št. 65831/01, z dne 7. 7. 2003 in *Glimmerveen in Haqenbeek proti Nizozemski*, št. 8348/78, z dne 11. 10 1979.

[32] https://razsodisce.org/o-ncr/na-podlagi-cesa-ncr-deluje/novinarski-kodeks/

[33] Ta določa: »Pri poročanju naj se po nepotrebnem ne poudarja rase, religije, nacionalnosti, barve kože, izvorne države, spola, spolne usmerjenosti, bolezni, starosti ali invalidnosti posameznikov ali skupin. Ko pa to prispeva k celovitejši informaciji ali

Prav tako se postavlja vprašanje, katero izmed naštetih združenj bi pristojni inšpektor zaprosil za mnenje in, nadalje, katero izmed mnenj bi pri svoji odločitvi upošteval in na podlagi kakšnih kriterijev. Naj izpostavimo, da je ZNP,ki načelno nasprotuje spremembam ZMed na področju sovražnega govora, vsebovanih v 6. in 7. členu predloga novele, poudarilo, da po njihovem mnenju novinarska združenja niso usposobljena za presojanje o obstoju sovražnega govora ter da tudi sicer to ni njihova naloga.[34] Zadnjemu delu tega stališča pritrjuje tudi Zagovornik.

Na podlagi navedenega Zagovornik predlagatelju priporoča črtanje tretjega odstavka predlaganega spremenjenega 8. člena ZMed. Zagovornik izpostavlja, da je za utemeljene odločitve, ki bodo spoštovale razmerje med pravico do svobodnega izražanja in prepovedjo sovražnega govora, bistvenega pomena strokovna usposobljenost pristojnih inšpektorjev, vključno z njihovim poznavanjem relevantne nacionalne sodne prakse ter prakse sodnih in kvazisodnih organov mednarodnih organizacij.

d) **Sankcioniranje kršitve obveznosti umika komentarjev javnosti, ki spodbujajo k neenakopravnosti in nestrpnosti** (7. člen predloga novele ZMed)

Omogočanje sodelovanja uporabnikov v okviru komentiranja spletnih novic in drugih prispevkov na medijskih portalih je odprlo nove možnosti izvrševanja pravice do svobodnega izražanja ter s tem možnosti kritičnega sodelovanja posameznikov v javni sferi. Z ozirom na pojavnost sovražnega govora v komentatorskih razdelkih na spletu je pomembno vprašanje, **kakšen učinek imajo sovražni in diskriminatorni komentarji v smislu razširjanja idej in informacij, ki jih sporočajo, na javno mnenje oziroma družbeno klimo**.

Slovenska raziskava motivov bralcev spletnih komentarjev je pokazala, da ti **sovražnim komentarjem v prvi vrsti sledijo z namenom 'usmerjanja'** (*guidance*), natančneje, za pomoč pri odločanju o pomembnih zadevah; za oceno kakovosti novic; za pregled mnenj drugih o določeni zadevi; za pridobivanje nepristranskih stališč ter; za pridobivanje informacij o tem, kako zadeve vplivajo na ljudi kot je bralec sam.[35] Navedene ugotovitve so zaskrbljujoče, saj kažejo, da uporabniki sovražne komentarje uporabljajo za oblikovanje lastnega mnenja, kar bi lahko povečevalo možnost širjenja sovražnih sporočil, ki jih komentarji vsebujejo, s tem pa njihovo reprodukcijo in multiplikacijo.

Zagovornik pozdravlja predlagano ureditev v delu, ki se nanaša na obveznost izdajatelja medija glede vključitve prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v pravila za komentiranje, vendar pa ocenjuje, da se utegne popolno prepuščanje umikanja tovrstnih komentarjev samoregulaciji izdajatelja medija izkazati za nezadostno oziroma ne dovolj učinkovito. Zagovornik se je v praksi že soočil s primerom, ko izdajatelj spletnega medija komentarjev, za katere je Zagovornik ocenil, da bi lahko pomenili pozivanje k diskriminaciji, ni želel odstraniti oziroma se na Zagovornikova opozorila sploh ni odzval. V primerih, ko je izdajatelj medija seznanjen s sporno vsebino sovražnih komentarjev, bi moral nujno ukrepati, v nasprotnem primeru pa **bi morala obstajati ustrezna pravna sredstva, s katerimi bi se zagotovil umik komentarjev** (*notice and strike down*). Primarni cilj takšne ureditve bi moral biti enak, kot ga predlagatelj navaja v obrazložitvi k 6. členu predloga novele ZMed, tj. odprava nepravilnosti. Za primere neukrepanja oziroma neodzivnosti izdajatelja medija pa bi morala biti predpisana ustrezna sankcija, s katero bi se zagotovilo kaznovanje kršitelja predmetne obveznosti. Takšna ureditev bi po oceni Zagovornika tudi **smiselno sledila določbam t.i. Direktive o elektronskem poslovanju**,[36] ki v 14. členu določa, da je ponudnik storitev informacijske družbe (izdajatelj medija) odgovoren za podatek, ki ga je shranil na zahtevo prejemnika storitve (uporabnik, ki objavi komentar), pod pogojem, a) da ve za nezakonito dejavnost ali podatek in so mu glede odškodninskih zahtevkov znana dejstva ali okoliščine, iz katerih je očitno, da gre za nezakonito dejavnost ali podatek, ali b) takoj, ko za to izve ali se tega zave, ne

komentarju, ki je v javnem interesu, lahko mediji poročajo in izražajo mnenja tudi o tem.«. Dostopno na: https://www.znp.si/castno-razsodisce/pravilnik-castnega-razsodisca

[34] »Mnenje ZNP o predlaganih spremembah zakona o medijih«, dostopno na: https://www.znp.si/component/content/article/1-glavne-novice/497-mnenje-znp-o-predlaganih-spremembah-zakona-o-medijih

[35] K. Erjavec (2014) Readers of online news comments: Why do they read hate speech comments? *ANNALES · Ser. hist. sociol.* · 24/3, 451-462, str. 456-457.

[36] Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu

ukrepa nemudoma in ne odstrani ali onemogoči dostopa do podatka. Poleg tega **bi bila tovrstna ureditev skladna tudi s prakso ESČP**, ki je v primeru *Delfi AS proti Estoniji*[37] odločilo, da, ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin, sorazmerno kaznovanje novičarske spletne strani, ki kljub opozorilom prizadetih strank ni pravočasno odstranila komentarjev, ki so po ugotovitvah ESČP pomenili sovražni govor, ni predstavljalo protipravnega posega v pravico do svobodnega izražanja (10. člen EKČP).

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da ureditev v 9. členu ZMed (7. člen predloga novele) dopolni na način, ki bo smiselno podobna ureditvi v 8. členu ZMed (6. člen predloga novele), in bo pristojnemu inšpektorju omogočala, da v primeru spletnih komentarjev, ki bi kršili prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti, in jih izdajatelj medija ni sam odstranil, temu odredi njihov umik oziroma odredi druge ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor. Prav tako Zagovornik priporoča predlagatelju, da kršitev obveznosti izdajatelja medija, da (pravočasno) umakne komentarje, ki niso v skladu z objavljenimi pravili, v poglavju ZMed o kazenskih določbah opredeli kot prekršek in zanj predpiše sorazmerno globo.

e) **<u>Spodbujanje k neenakopravnosti in nestrpnosti kot izločitveni pogoj pri pridobivanju javnofinančne podpore</u>** (5. člen predloga novele ZMed)

Predlagana ureditev v 4. točki prvega odstavka spremenjenega 4.a člena ZMed (4. člen predloga novele) določa, da Republika Slovenija *z namenom uresničevanja javnega interesa* na področju medijev s proračunskimi sredstvi za medije med drugim podpira tudi »ukrepe, namenjene spodbujanju in razvoju medijske pismenosti, *kritični obravnavi primerov spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v medijih* ter prepoznavanju neresničnih in zavajajočih informacij v medijih. Na razpisih za pridobitev navedenih podpornih sredstev lahko sodelujejo prijavitelji, ki izpolnjujejo pogoje, katerih izhodišča so opredeljena v četrtem odstavku predlaganega novega 4.c člena ZMed (4. člen predloga novele).

Zagovornik pozdravlja odločitev predlagatelja, da ukrepe, namenjene kritični obravnavi primerov spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti v medijih izrecno opredeli kot predmet javnofinančne podpore v javnem interesu. Sovražni govor ima številne in daljnosežne negativne družbene posledice, še zlasti pa je zaskrbljujoče, kadar se tovrstni govor razširja prek programskih vsebin medijev, ki so dostopne vse širšemu krogu uporabnikov. Z javnofinančno podporo omenjenim ukrepom predlagatelj prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti umešča v jedro javnega interesa na področju medijev. V tem oziru Zagovornik ocenjuje, da bi bilo v neskladju z namenom opisane ureditve, če bi bili do javnofinančne podpore upravičeni tudi izdajatelji medijev, ki kršijo prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti. Da je odrekanje javnofinančne podpore medijem, ki razširjajo sovražni govor, lahko učinkovita odvračalna sankcija v boju zoper sovražni govor, kažejo tudi nekateri nedavni dokumenti, h katerim so države, vključno s Slovenijo, pristopile na mednarodni ravni. Globalni sporazum o varnih, urejenih in zakonitih migracijah, tako za doseganje cilja »odprave vseh oblik diskriminacije in spodbujanja javnega diskurza o razumevanju migracij, temelječega na dejstvih«, predvideva tudi »umik javne finančne in materialne podpore izdajateljem medijev, ki sistematično spodbujajo nestrpnost, ksenofobijo, rasizem in druge oblike diskriminacije migrantov, ob polnem upoštevanju medijske svobode«.[38] Kot že utemeljeno zgoraj, sovražni govor v smislu spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti presega okvire zaščite, vsebovane v pravici do svobodnega izražanja, in zato ne sodi v polje medijske svobode.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da v novem 4.c členu ZMed (5. člen predloga novele) za četrtim odstavkom doda nov odstavek, v katerem naj na nomotehnično ustrezen način določi, da na razpisih o razdelitvi sredstev za izvajanje 4.a člena ZMed ne more sodelovati:

---

[37] *Delfi AS proti Estoniji*, št. 64569/09, sodba velikega senata z dne 16. 6. 2015.
[38] "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", A/CONF.231/3, 30. 7. 2018, tč. 33(c), dostopno na: https://undocs.org/en/A/CONF.231/3

a) **izdajatelj medija, pri katerem je pristojni inšpektor v zadnjih dveh letih od dneva prijave na razpis ugotovil najmanj dve kršitvi prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti iz 8. člena ZMed, za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo izrečena globa za prekršek;**
b) **izdajatelj medija, katerega odgovorni urednik ali oseba, ki ga je nadomeščala, je bila v zadnjih dveh letih od dneva prijave izdajatelja medija na razpis pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v skladu s tretjim odstavkom 297. člena KZ-1.**

Takšna ureditev bi bila po Zagovornikovi oceni vsebinsko primerljiva z ureditvijo, določeno v 67.a členu Zakona o javnem naročanju,[39] ki med drugim določa razvezne pogoje okvirnih sporazumov in pogodb o izvedbi javnega naročila. Med okoliščine, ki predstavljajo izpolnitev razveznih pogojev, sodi tudi seznanitev naročnika, da je v zadnjih treh letih pred dnevom preverjanja »pristojni organ Republike Slovenije ali druge države članice ali tretje države pri izvajalcu ali njegovemu podizvajalcu ugotovil najmanj dve kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek« (točka c) drugega odstavka 67.a člena). Namen zakonodajalca pri vpeljavi te ureditve je bila večja zaščita pravic delavcev v delovno intenzivnih panogah, saj naj bi navedeni razvezni pogoj potencialne izvajalce odvračal od kršitev delovnopravne zakonodaje.

*

II. DOSTOPNOST PROGRAMSKIH VSEBIN

Medtem, ko predlog novele ZMed temelji na načelu varstva pravic senzorno oviranih oseb (glej obrazložitev predloga ad 2.2 Načela, 7. alineja), Zagovornik poudarja potrebo po **celostnem pristopu k tej tematiki**. Menimo, da je treba urediti ne le vprašanje spodbujanja zagotavljanja dostopnosti vsebin za senzorno ovirane, ampak zagotoviti kar največjo dostopnost medijev **za vse osebe z invalidnostmi**, tudi za tiste, ki se soočajo npr. **z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi**. Obveznost zagotavljanja dostopnosti medijskih vsebin za vse osebe z invalidnostmi, ne glede na vrsto oviranosti, izhaja tako iz nacionalne pravne ureditve (razlaga Ustave, Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)[40]), kot tudi iz prevzetih mednarodno-pravnih obveznosti, zlasti iz Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) [41] ter prava EU.

Iz Marakeške pogodbe o olajšanem dostopu do objavljenih del za slepe in slabovidne osebe ter osebe z drugimi motnjami branja (v nadaljevanju: Marakeška pogodba), ki jo je EU ratificirala in v tem delu prava EU obvezuje tudi Slovenijo,[42] izhaja tudi zahteva po dostopnosti besedil za osebe, ki imajo motnjo zaznavanja ali branja, vključno z disleksijo ali katero koli drugo učno težavo, ki jim preprečuje, da berejo tiskana dela v enaki meri kot osebe brez take motnje (torej osebe z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi). Prav tako se zahteva po dostopnosti nanaša na za osebe, ki zaradi telesne invalidnosti ne morejo držati ali premikati knjige oziroma osredotočiti ali premikati pogleda v meri, ki je običajno sprejemljiva za branje, če te osebe zaradi take motnje ali invalidnosti ne morejo brati tiskanih del v enaki meri kot osebe brez take motnje ali invalidnosti.

Ob tem ostaja odprto vprašanje, ali zadostuje, da se v zvezi z dostopnostjo v predlogu zakona omenja le **prilagojene tehnike** (kar vključuje teletekst, podnaslavljanja, govorce, itd.), ne pa dovolj jasno tudi

[39] Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18
[40] Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17
[41] Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS, št. 47/2008
[42] Izvajanje konvencije v tem delu urejata Uredba (EU) 2017/1563 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. septembra 2017 o čezmejni izmenjavi med Unijo in tretjimi državami izvodov v dostopnem formatu določenih del in drugih predmetov urejanja, zaščitenih z avtorsko pravico in sorodnimi pravicami, v korist slepih in slabovidnih oseb ter oseb z drugimi motnjami branja pa je v uporabi od 12. oktobra 2018 ter Direktiva (EU) 2017/1564 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. septembra 2017 o določenih dovoljenih uporabah določenih del in drugih predmetov urejanja, zaščitenih z avtorsko pravico in sorodnimi pravicami, za slepe in slabovidne osebe ter osebe z drugimi motnjami branja ter o spremembi Direktive 2001/29/ES o usklajevanju določenih vidikov avtorske pravice in sorodnih pravic v informacijski družbi. Slednja države članice zavezuje, da uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 11. oktobra 2018, vendar razberemo, da Slovenija še ni impelmenbtirala te obveznosti https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32017L1564

drugih **oblik oziroma možnosti sporočanja**, npr. prek znakovnega jezika, t.i. lahkega branja ali zvočnega opisovanja, ki v znatni meri presegajo »tehnike« zagotavljanja dostopnosti, ampak v bistvu predstavljajo že posebne programske vsebine.

Zastavlja se tudi načelno vprašanje, ali naj bi bila javna sredstva, namenjena zagotavljanju dostopnosti medijev, namenjena tudi individualiziranim podporam (npr. jezikovnim za gluhoslepe…), čeprav najbrž v načelu ne gre za financiranje tehničnih pripomočkov posameznikom, kar je sicer urejeno npr. v ZIMI. Poudarjamo, da je z ZIMI, Zakonom o osebni asistenci[43] in drugimi predpisi zagotavljanje tehnične komunikacijske podpore osebam s senzornimi ovirami v veliki meri urejeno, medtem ko za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi to ne velja. Zato je specifično urejanje toliko bolj potrebno vsaj na področju medijev, sicer se bo razkorak v dostopnosti za osebe z različnimi vrstami oviranosti še povečeval. Zagovornik meni, da bi bilo **smiselno podrobneje zapovedati vsaj minimalni obseg zagotavljanja lahkega branja oz. tovrstnih avdiovizualnih vsebin** kot splošnega ukrepa.

Zagovornik se zaveda, da zagotavljanje celovite in zadostne ureditve dostopnosti, tudi z vidika različnih tehnik in komunikacijskih tehnologij ter odgovornosti tretjih (npr. operaterjev), ne sodi izključno v materijo ZMed. Ta tematika je v znatni meri že urejena v predpisih o nediskriminaciji in dostopnosti, čeprav mestoma premalo jasno in določno, mdr. zaradi odsotnosti podzakonskih aktov. Dodatno urejanje tega kompleksnega vprašanja sodi med drugim tudi v napovedane novele Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (AVMS) in Zakona o elektronskih komunikacijah.[44] Ob tem je vprašanje tudi, kakšni so v tem kontekstu dejanski učinki Zakona o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij,[45] ki se do nadaljnjega ne uporablja za javno radiotelevizijo in druge organe, ki opravljajo javno službo radiotelevizije, ter za medijske vsebine. Zagovornik **ocenjuje, da mora tudi ZMed podrobneje urediti vsaj ključna vprašanja v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti medijskih storitev javnosti s osebnim ozirom na različne potrebe oseb z invalidnostmi.**

a. <u>Razmerje med dostopnostjo in nediskriminacijo ter aktualno stanje</u>

Dostopnost je v prvi vrsti **predpogoj** za doseganje dejanske enakosti pri uživanju vseh človekovih pravic in enako učinkovito sodelovanje oseb z invalidnostmi v družbenem življenju. Zato je treba vprašanje dostopnosti in diskriminacije v tem smislu pravno ločevati. Po drugi strani pa lahko nedostopnost medijskih vsebin, ki se v obliki dobrin in storitev ponujajo na trgu, po oceni Zagovornika predstavlja **hkrati kršitev tako zapovedi o dostopnosti kot tudi kršitev prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti** pri dostopanju do teh storitev, s tem pa tudi do enakega uživanja svobode izražanja (v smislu širjenja in sprejemanja informacij in idej). Zagovornik se osredotoča zlasti na polje, kjer se ti dve načeli prekrivata.

Dostopnost medijev in programskih vsebin in odsotnost diskriminacije je treba najprej zagotavljati z univerzalnim oblikovanjem, torej s takšnimi rešitvami, ki so ustrezne in v enaki meri učinkovito dostopne za vse, ne glede na morebitne invalidnosti. Vendar je treba včasih **invalidnosti nekaterih skupin medijskih uporabnikov upoštevati tudi tako, da se jim programske vsebine zagotavlja v prilagojenih oblikah, vsebinah in tehnikah, saj v nasprotnem primeru do teh dobrin ne morejo enako dostopati**.

Vprašanje, kdaj nedostopnost predstavlja diskriminacijo, v notranji zakonodaji splošno s pravnimi klavzulami ureja že ZVarD (npr. s splošno opredelitvijo polja prepovedi diskriminacije v prvem odstavku 1. člena, v 2. členu ter s splošno definicijo diskriminacije v 4. in podrobnejšo opredelitvijo neposredne in posredne diskriminacije v 6. členu). Vendar je ta ureditev tako splošna, da večina uporabnikov težko prepozna, kdaj nedostopnost določene dobrine oz. storitve, npr. medijske, pomeni diskriminacijo.

V tem smislu je nekoliko bolj določen ZIMI, ki v 8. členu ureja splošno dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti (torej ne le javnih storitev, ampak tudi tistih ki jih ponujajo subjekti zasebnega sektorja). Diskriminacija v smislu nedostopnosti blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, pomeni predvsem opustitev ponujanja blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, osebam z invalidnostmi ali njihovo ponujanje tem osebam pod drugačnimi in slabšimi pogoji kot drugim. V tretjem odstavku se primeroma našteva tudi ukrepe za odpravljanje ovir pri dostopnosti do blaga in storitev, mdr. tudi potrebo po

[43] Uradni list RS, št. 10/17 in 31/18
[44] Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15 in 40/17
[45] Uradni list RS, št. 30/18

odstranitvi ovir oz. zagotavljanju dostopnosti do informacijskih, komunikacijskih in drugih storitev, zagotovilo, da javni in zasebni subjekti, ki ponujajo blago in storitve (ki so na voljo javnosti), upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za osebe z invalidnostmi, in da se pri ponujanju blaga in storitev (ki so na voljo javnosti), če je to potrebno, zagotovijo primerna podpora, zlasti druge osebe (bralci, tolmači slovenskega znakovnega jezika, tolmači za gluhoslepe), oznake v brajici ter podatki v lahko čitljivi in razumljivi obliki. Po četrtem odstavku istega člena je take ukrepe treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena. Pri presoji, ali ukrep pomeni nesorazmerno breme, se upoštevajo zlasti velikost in viri javnega ali zasebnega subjekta, njegova narava, ocenjeni stroški, mogoče koristi od boljšega dostopa za osebe z invalidnostmi ter zgodovinske, kulturne, umetniške in arhitekturne vrednosti premičnin oziroma nepremičnin. Iz te določbe, zlasti njene povezave z besedilom prvega odstavka 38. člena ZIMI, izhaja, da gre pri testu presoje dolžnosti zagotavljati te ukrepe po vsebini za test morebitnih izjem od prepovedi (posredne) diskriminacije (glede splošne dostopnosti) ter test zagotavljanja razumne prilagoditve (glede individualne dostopnosti), njene kršitve pa zato smiselno pomenijo diskriminacijo.

Po petem odstavku 8. člena ZIMI je minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, dolžan podrobneje urediti pristojni minister s podzakonskim aktom. Čeprav ta predpis še vedno ni sprejet, kar je v nasprotju z zakonom,[46] pa to ne pomeni, da ZIMI v tem delu ni uporaben. Vsebina podzakonskega akta naj bi le primeroma opredelila nekatere prilagoditve, ne pa vseh potrebnih razumnih prilagoditev oziroma natančnejših zahtev po dostopnosti dobrin in storitev. Zato bo tak predpis »le« v oporo, oziroma naj bi določil zlasti minimalne zahteve po prilagoditvah dostopnosti dobrin in storitev, brez izpolnjevanja katerih bi šlo za diskriminacijo. Zato bi tak predpis povečal pravno varnost, ne pa vsebinsko uredil pravnih obveznosti, saj je to določeno v zakonu. Odsotnost podzakonskih predpisov torej ne sme biti razlog za neizvajanje ZIMI, MKPI ter Ustave oz. povod za opustitve pri aktivnem preprečevanju diskriminacije. Za presojo, kako obsežne razumne prilagoditve je mogoče terjati od posameznega ponudnika dobrin in storitev (npr. medija in programskih vsebin), je torej treba v vsakem konkretnem primeru uporabiti splošno določilo o zahtevi po razumnih prilagoditvah. Opozarjamo, da je za brezpogojno izpolnitev teh zahtev v 38. členu ZIMI določen najdaljši dovoljen rok 5 let od uveljavitve ZIMI, ki se je že iztekel 11. 12. 2015. **Veljavni nacionalni pravni red torej zahteva polno dostopnost *vseh* dobrin in storitev, ki so namenjene javnosti, tudi medijskih**. Kršitve teh zahtev ZIMI opredeljuje kot prekršek.

ZIMI v 14. členu posebej ureja tudi **dostop do obveščenosti in njegovo razmerje do diskriminacije:** diskriminacija invalidnosti vključuje tudi **onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti,** brez dodatnih stroškov za osebe z invalidnostmi, upoštevajoč načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v osebam z invalidnostmi dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti. Tudi Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika[47] navaja v tretjem odstavku 10. člena pravico do informiranosti (npr. medijske oz. informacijske storitve) za gluhe: »/g/luha oseba ima pravico biti informirana v njej prilagojenih tehnikah v skladu s posebnimi predpisi«. A ta pravica zaradi odsotnosti natančnega urejanja s predpisi v veliki meri ostaja prepuščena sprevidnosti posameznih akterjev.

Iz navedenega sledi, da nadzor nad nedostopnostjo medijev oz. medijskih vsebin v smislu ugotavljanja kršitev prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti na individualni ravni izvaja tudi Zagovornik. Zagovornik obenem spremlja pojave diskriminacije tudi na sistemski ravni na tem področju. V tem oziru Zagovornik opozarja na MKPI, ki obveznosti, povezane z (ne)dostopnostjo medijev in programskih vsebin, poleg določb o nediskriminaciji ureja zlasti v 9., 21. in 30. členu. Odbor Združenih narodov za pravice oseb z invalidnostmi, ki nadzira izvajanje MKPI, je ob obravnavi poročila Slovenije (2018) sprejel pomembne poudarke o zaznanih pomanjkljivostih, tudi na področju zagotavljanja dostopnosti do informacij. [48]

[46] V skladu s prehodnimi določbami iz 4. odstavka 43. člena ZIMI se je rok za sprejem predpisa iztekel 11.12.2011.
[47] Uradni list RS, št. 96/02
[48] 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), zlasti točke 14, 15, 35, 36, 51 in 52. 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.

b. Zagovornikovi predlogi in priporočila

Upoštevajoč navedeno Zagovornik predlagatelju priporoča, da se:

- v predlogu spremenjenega 4.a člena (finančna podpora) v 2. točki prvega odstavka besedilo spremeni tako, da se glasi:

  »2. ustvarjanje pogojev za produkcijo programskih vsebin, namenjenih osebam z invalidnostmi v njim prilagojenih tehnikah, oblikah in jezikih;«

S predlagano spremembo se razširja področje financiranja ustvarjanja pogojev za produkcijo programskih vsebin, namenjenih senzorno oviranim osebam na programske vsebine, na programske vsebine, namenjene *vsem* osebam z invalidnostmi.

- v sedmi alineji šestega odstavka novega 4.c člena (javni pozivi in razpisi), v zvezi s prednostnimi merili v besedilih javnih razpisov, besedilo spremeni tako, da se glasi:

  »dostopnost programskih vsebin osebam z invalidnostmi v njim prilagojenih tehnikah, oblikah in jezikih;«.

S predlagano spremembo se med prednostne kriterije in merila na javnih razpisih uvršča dostopnost programskih vsebin osebam s *katerokoli* invalidnostjo in ne zgolj senzorno oviranim osebam.

III. MEDIJI POSEBNEGA POMENA

Zagovornik ugotavlja, da 19. člen predloga novele z določanjem novih pogojev za ugotavljanje statusa medijev posebnega pomena, npr. statusa nepridobitnega medija, uvaja **pogoj najmanj dveh zaposlenih novinarjev za nedoločen čas s polnim delovnim časom** (6. alineja prvega odstavka 81. člena ZMed). Iz obrazložitve predmetnega člena predloga novele ni razvidno, zakaj se je predlagatelj za ta pogoj odločil. Zagovornik ocenjuje, da bi takšen pogoj lahko neupravičeno zapostavljal manjše medije, ki jih upravljajo pripadniki etničnih in drugih manjšin, ki se nahajajo v posebnem položaju, in za katere je medijsko komuniciranje in obveščanje znotraj in tudi izven njihovih skupnosti posebej pomembno. Pregled razvida medijev na spletni strani Ministrstva za kulturo kaže, da so izdajatelj številnih tovrstnih medijev različna društva in organizacije pripadnikov določenih manjšinskih etničnih in/ali narodnih skupnosti (ne le ustavno priznanih, ampak tudi drugih), ki po Zagovorniku dostopnih podatkih ne zaposlujejo dveh ali več oseb.

Zagovornik meni, da v zgoraj navedenih primerih vprašanje velikosti medija, ki je neposredno povezano s številom zaposlenih njegovega izdajatelja, ne bi smelo onemogočati pridobitve statusa nepridobitnega medija kot medija posebnega pomena. Neizpolnjevanje izpostavljenega pogoja bi namreč pomenilo, da tovrstni mediji, kljub izpolnjevanju drugih pogojev za pridobitev statusa nepridobitnega medija, ne bi mogli dostopati do javnofinančne podpore, namenjene medijem posebnega pomena, ki je opredeljena v predlaganem novem 4.b členu novele ZMed.

Iz teh razlogov Zagovornik predlagatelju priporoča, da v prvem odstavku spremenjenega 81. člena ZMed na nomotehnično ustrezen način navede, da pogoj iz 6. alineje prvega odstavka tega člena ne velja za izdajatelje medijev, ki so namenjeni informiranju in obveščanju pripadnikov manjšinskih etničnih in narodnih skupnosti.

* *

S spoštovanjem,

Pripravila:
Samo Novak
Svetovalec Zagovornika I

Boštjan Vernik Šetinc
Samostojni svetovalec Zagovornika

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

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku,
- zbirka dok. gradiva