



SEK(15) 1
Datum: 22. 7. 2015

MNENJE SVETA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE REPUBLIKE SLOVENIJE o enakopravni dostopnosti do programskih vsebin v Republiki Sloveniji

Svet za elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Svet) je na 5. dopisni seji dne 22. 7. 2015, na podlagi prvega odstavka 231. člena Zakona o elektronskih komunikacijah¹ (v nadaljnjem besedilu: ZEKom-1), sprejel mnenje o enakopravni dostopnosti do programskih vsebin v Republiki Sloveniji.

Ustava Republike Slovenije² (v nadaljnjem besedilu: Ustava) določa, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen), v kateri so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na osebne okoliščine, in v kateri so pred zakonom vsi enaki (14. člen).

Z ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov³ (v nadaljnjem besedilu tudi: MKPI) se je Republika Slovenija zavezala, da bo zagotovila in spodbujala polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide in invalide⁴ (v nadaljnjem besedilu: invalidi — enakovredno za oba spola) brez kakršnekoli diskriminacije zaradi invalidnosti ter da bo sprejela ustrezne zakonodajne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki jih priznava konvencija (4. člen MKPI). Za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije bo sprejela vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev⁵ (5. člen MKPI).

Zavezala se je, da bo za omogočanje neodvisnega življenja in polnega sodelovanja invalidov na vseh področjih življenja sprejela ustrezne ukrepe, s katerimi bo invalidom zagotovila, da imajo enako kot ostali državljani dostop do informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi (9. člen MKPI). Nadalje se je zavezala, da bo sprejela vse ustrezne ukrepe, s katerimi bo invalidom zagotovila uresničevanje pravice do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da enako kot drugi pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine s katerokoli obliko sporočanja (21. člen MKPI).

¹ Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14-ZIN-B in 54/14 Odl.US: U-I-65/13-19.

² 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 in 47/13 – UZ90,97,99.

³ Uradni list RS, št. 37/08, MP, št. 10/08.

⁴ Invalidi po Zakonu o izenačevanju možnosti invalidov so osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14).

⁵ Primerna prilagoditev po Konvenciji o pravicah invalidov pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 37/08, MP, št. 10/08).

Z ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov se je Republika Slovenija tudi zavezala, da bo sprejela vse ustrezne ukrepe, s katerimi bo invalidom zagotovila, da imajo enako kot ostali državljani dostop do programskih vsebin⁶. Ob tem se je zavezala, da bo za odpravo diskriminacije in spodbujanje enakopravne dostopnosti do programskih vsebin invalidom zagotovila programske vsebine, namenjene javnosti, v njim dostopnih oblikah zapisa in tehnologijah, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti, pravočasno in brez dodatnih stroškov. Spodbujala bo javne in zasebne subjekte, ki ponujajo programske vsebine, namenjene javnosti, tudi po internetu, da zagotavljajo programske vsebine in storitve v oblikah zapisa, ki so invalidom dostopne in prijazne (21. člen MKPI).

Med ključnimi prilagoditvami za zagotavljanje enakopravne dostopnosti do programskih vsebin so uporaba znakovnega jezika, podnaslavljanje, branje podnapisov in zvočno opisovanje programskih vsebin ter uporaba drugih oblik zapisa in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti. Pri programskih vsebinah in storitvah, dostopnih prek interneta, bi ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev⁷ spletne strani morali prilagoditi mednarodnim standardom spletne dostopnosti, ki temeljijo na Smernicah spletne dostopnosti – WCAG 2.0⁸ (v nadaljnjem besedilu: Smernice spletne dostopnosti).

Republika Slovenija se je zavezala tudi k izvajanju drugih ukrepov za zagotavljanje enakopravne dostopnosti do programskih vsebin, ki med ostalim vsebujejo izvajanje in spodbujanje raziskav in razvoja ter povečevanje dostopnosti in uporabo novih tehnologij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami ter sistemi, vključno z internetom, ter oblikovanje, razvoj, proizvodnjo in razširjanje dostopnih informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter sistemov v zgodnji razvojni fazi, da so stroški tehnologij in sistemov čim nižji.

V skladu s 15. členom Ustave se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine, je način uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin mogoče predpisati tudi z zakonom. Z ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov se je Republika Slovenija zavezala, da bo sprejele ustrezne zakonodajne, upravne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki jih priznava konvencija. Zato je, poleg že pred ratifikacijo konvencije sprejetega splošnega protidiskriminacijskega zakona⁹, sprejela še posebni protidiskriminacijski zakon, ki ureja izenačevanje možnosti invalidov¹⁰.

⁶ Programske vsebine po Zakonu o medijih so informacije vseh vrst (vesti, mnenja, obvestila, sporočila ter druge informacije) in avtorska dela, ki se razširjajo prek medijev z namenom obveščanja, zadovoljevanja kulturnih, izobraževalnih in drugih potreb javnosti ter množičnega komuniciranja (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS in 47/12).

⁷ Ponudnik avdiovizualne medijske storitve po Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah je pravna ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost ponujanja avdiovizualnih medijskih storitev ter je nosilec uredniške in pravne odgovornosti. Fizična ali pravna oseba, ki samo prenaša vsebino, za katero nosi uredniško odgovornost tretja oseba, ni ponudnik v smislu tega zakona. (Uradni list RS, št. 87/11).

⁸ Spletne strani morajo dosegati najmanj skladnost AA, določeno s Smernicami za dostopnost spletnih vsebin – WCAG 2.0 (angl. *Web Content Accessibility Guidelines – WCAG*), katerih avtor je Konzorcij za svetovni splet (angl. *World Wide Web Consortium – W3C*).

⁹ Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo).

¹⁰ Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10 in 50/14).

S posebnim protidiskriminacijskim zakonom o izenačevanju možnosti invalidov, ki je sistemski zakon na tem področju, se je Republika Slovenija zavezala k izvedbi prilagoditev za zagotovitev enakopravne dostopnosti do avdiovizualnih programskih vsebin¹¹ do decembra 2015. Že leta 2005 je sprejela Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti grajenega okolja, informacij in komunikacij za invalide¹² (v nadaljnjem besedilu: Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti), ki so med drugim vsebovale ukrepe za izboljšanje dostopnosti do določenih avdiovizualnih programskih vsebin, katerih izvedba je bila predvidena do konca leta 2015.

Deset let je po mnenju Sveta primerno obdobje, v katerem bi postopoma lahko izvedli primerne in razumne prilagoditve, s katerimi bi odpravili diskriminacijo in zagotovili enakopravno dostopnost do programskih vsebin. V tem času, torej do decembra 2015, bi v skladu z zakonom prilagoditve tudi morali izvesti.

Po temeljitem pregledu stanja pa Svet ugotavlja, da je dostopnost do programskih vsebin v Sloveniji še zmeraj zelo nizka in da se Konvencija o pravicah invalidov, sprejete zakonske obveznosti ter zakonodajni, upravni in drugi ukrepi uresničujejo prepočasi ali izvajajo le delno, zaradi česar so invalidom kršene temeljne človekove pravice in svoboščine.

Glavni razlog za slabo stanje dostopnosti programskih vsebin je, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) in pristojna ministrstva¹³ niso zagotovili učinkovitega izvajanja zakonodajnih, upravnih in drugih ukrepov za odpravljanje diskriminacije in zagotavljanje enakopravne dostopnosti. Prav tako niso zagotovili učinkovitega nadzora nad izpolnjevanjem sprejetih zakonskih obveznosti ter izvajanjem ukrepov.

Svet meni, da bi Vlada morala nemudoma pristopiti k odpravljanju kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so jih deležni invalidi na področju svobode izražanja in mnenja ter dostopa do informacij oziroma programskih vsebin. Pripraviti bi morala vse potrebne zakonodajne in sprejeti vse potrebne upravne in druge ukrepe za uresničevanje pravic invalidov ter odpravo diskriminacije zaradi invalidnosti pri dostopu do programskih vsebin, tako da bi bila za invalide v najkrajšem času poleg formalne enakosti pred zakonom zagotovljena tudi substantivna (materialna) enakost. Prav tako bi morala zagotoviti usklajenost protidiskriminacijskih določb v zakonodaji, ki ureja dostopnost do programskih vsebin, s protidiskriminacijsko zakonodajo.

Ministrstva, katerih delovna področja so povezana z odpravljanjem diskriminacije zaradi invalidnosti pri dostopu do programskih vsebin, bi morala nemudoma pričeti odpravljati vsa zakonska neskladja ter pripraviti spremembe in dopolnitve zakonov, z namenom preprečevanja in pospešitve odpravljanja diskriminacije zaradi invalidnosti pri dostopu do programskih vsebin, olajšanja dostopnosti ali zmanjšanja stroškov prilagoditev programskih vsebin.

Vlada bi morala vzpostaviti učinkovit sistem spremljanja in poročanja o izvajanju zakonodajnih, upravnih in drugih ukrepov za preprečevanje in odpravo diskriminacije ter zagotavljanje enakopravne dostopnosti do programskih vsebin, ki morajo biti merljivi in opredeljeni na način, ki omogoča spremljanje napredka ter uspešnosti in učinkovitosti njihovega izvajanja. Zagotoviti bi morala tudi učinkovit nadzor nad izvajanjem ukrepov in učinkovito izvrševanje kazenskih sankcij.

Ustava zagotavlja izvajanje ukrepov za odpravljanje diskriminacije skupin, katerih pravice varuje, med katere sodijo tudi invalidi, ne glede na število pripadnikov te skupine. Zaradi nespoštovanja

¹¹ Avdiovizualna programska vsebina po Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah pomeni niz gibljivih slik z ali brez zvoka, ki predstavlja posamezno zaključeno enoto znotraj sporeda televizijskega programa oziroma kataloga nelinearne avdiovizualne medijske storitve, ki ga oblikuje ponudnik avdiovizualne medijske storitve (Uradni list RS, št. 87/11).

¹² Uradni list RS, št. 113/05.

¹³ Pristojna ministrstva, katerih delovna področja so povezana z odpravljanjem diskriminacije in zagotavljanjem enakopravne dostopnosti do programskih vsebin.

Ustave, prepočasnega uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov in neučinkovitega izvajanja protidiskriminacijske zakonodaje, je znaten delež prebivalcev in prebivalk (v nadaljnjem besedilu: prebivalci — enakovredno za oba spola) Slovenije diskriminiran in nima zagotovljenega enakopravnega dostopa do programskih vsebin. Diskriminirani so zlasti slepi in slabovidni, gluhi in naglušni ter gluhoslepi (v nadaljnjem besedilu: senzorni invalidi), pa tudi starejši in drugi prebivalci, ki za dostop do programskih vsebin potrebujejo bodisi prilagoditve programskih vsebin bodisi prilagoditve sprejemnih oziroma terminalskih naprav, programskih vodičev in drugih zaslonih pripomočkov ali celo posebno programsko opremo in naprave.

Svet meni, da bi izdajatelji televizijskih programov¹⁴, v skladu z veljavno zakonodajo, do decembra 2015 morali zagotoviti polno dostopnost do dnevno informativnih, znanstvenih in drugih izobraževalnih televizijskih programskih vsebin za senzorne invalide v njim prilagojenih oziroma dostopnih oblikah zapisa in tehnologijah, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti:

- za gluhe in naglušne podnapise in uporabo slovenskega znakovnega jezika ter
- za slepe in slabovidne zagotavljanje branja podnapisov ali sintezo govora ter zvočni opis slike oziroma opisovanje dogajanja na zaslonu.

Pri programskih vsebinah in storitvah, dostopnih prek interneta, bi izdajatelji televizijskih programov oziroma ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev spletne strani morali prilagoditi mednarodnim standardom spletne dostopnosti, ki temeljijo na Smernicah spletne dostopnosti. Zagotoviti bi morali dostopnost, preglednost in enostavno možnost iskanja po arhivu programskih vsebin, opise slikovnega in drugega grafičnega gradiva za slepe in slabovidne na spletnih straneh in drugih platformah ter druge prilagoditve za zagotavljanje dostopnosti do programskih vsebin. Prilagoditve, prenove in nove postavitve spletnih strani, aplikacij in drugih platform bi morale biti prilagojene tudi posebnim tehnikam in programom, ki jih uporabljajo senzorni invalidi.

Televizijski programi¹⁵, za katere zakonodaja neposredno ali pristojni organ na podlagi zakonskega pooblastila določi obveznost zagotavljanja dostopnosti (vključno s komercialnimi in tujimi programi), bi po mnenju Sveta do leta 2018 morali doseči naslednje cilje¹⁶:

- 100 odstotkov podnaslovljenih avdiovizualnih programskih vsebin in branje podnapisov,
- vsaj 10 odstotkov avdiovizualnih programskih vsebin, opremljenih z zvočnim opisom slike,
- vsaj 5 odstotkov avdiovizualnih programskih vsebin, opremljenih z znakovnim jezikom.

Izdajatelji televizijskih programov bi si prav tako morali prizadevati za integracijo invalidskih vsebin v avdiovizualne programske vsebine in do leta 2020 zagotoviti:

- vsaj 10 odstotkov invalidskih vsebin v vseh svojih televizijskih programih.

¹⁴ Izdajatelj oziroma izdajateljica televizijskega programa (v nadaljnjem besedilu: izdajatelj) po Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah je fizična ali pravna oseba, ki je registrirana za izvajanje televizijske dejavnosti, in ki izvaja televizijsko dejavnost na podlagi in v skladu z dovoljenjem za izvajanje televizijske dejavnosti, kot ga določa zakon, ki ureja medije. Izdajatelj pomeni ponudnika avdiovizualne medijske storitve, ki zagotavlja avdiovizualne programske vsebine za sočasno spremljanje na podlagi sporeda (Uradni list RS, št. 87/11).

¹⁵ Televizijski program oziroma izvajanje televizijske dejavnosti po Zakonu o avdiovizualnih medijskih storitvah pomeni linearno avdiovizualno medijsko storitev, ki zagotavlja avdiovizualne programske vsebine za sočasno spremljanje na podlagi sporeda, ki ga oblikuje ponudnik. Za televizijski program se štejejo zlasti analogna in digitalna televizija, neposredni prenos, spletno razširjanje televizijskih programov in nepravi video na zahtevo (Uradni list RS, št. 87/11).

¹⁶ Cilji dostopnosti, ki jih morajo dosežati posamezni televizijski programi, se določijo kot delež vseh programskih vsebin posameznega programa. Zakonodaja ali pristojni organ na podlagi zakonskega pooblastila za programske vsebine lahko določi izjeme, za katere dostopnosti ni treba zagotavljati in so posledično izvzete iz izračunov deležev dostopnih programskih vsebin.

Javni zavod Radiotelevizija Slovenija (v nadaljnjem besedilu: RTV Slovenija) kot izdajatelj televizijskih programov, za katerega bi po mnenju Sveta morale veljati strožje zahteve, bi do konca leta 2016 moral zagotoviti 100 odstotno podnaslavljanje z branjem podnapisov ali sintezo govora in do leta 2018 vsaj 20 odstotkov programskih vsebin, opremljenih z zvočnim opisom slike.

Izdajatelji televizijskih programov bi morali redno letno in pregledno poročati o doseganju ciljev dostopnosti programskih vsebin, pristojni državni organ pa cilje periodično pregledovati in posodabljati.

Svet poziva izdajatelje televizijskih programov oziroma ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev, da se glede prilagoditev avdiovizualnih programskih vsebin ter spletnih strani in drugih platform, prek katerih razširjajo oziroma prenašajo ali oddajajo programske vsebine, posvetujejo z reprezentativnimi invalidskimi organizacijami, da bi lahko prilagoditve kar najbolj približali potrebam uporabnikov.

Svet poziva Vlado in pristojna ministrstva, da pripravijo vse spremembe in dopolnitve zakonodaje ter sprejmejo vse zakonodajne, upravne in druge ukrepe za odpravo diskriminacije in zagotovitev enakopravne dostopnosti do programskih vsebin. Prav tako jih poziva, da zagotovijo učinkovito spremljanje in nadzor nad izpolnjevanjem sprejetih mednarodnih obveznosti, izvajanjem zakonodaje in ukrepov ter doseganjem ciljev.

Svet je po pregledu stanja ter normativnih in drugih ukrepov pripravil vrsto predlogov za državne organe, pooblaščne institucije, ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev in nevladne organizacije, ki so v prilogi mnenja.

Dr. Dušan Caf
P R E D S E D N I K

Priloga: Obrazložitev mnenja