



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: 0701-10/2020/1
Datum: 2. 9. 2020

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti v zvezi z osnutkom predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija

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 osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija, EVA 2020-3340-0007 (v nadaljevanju: novela ZRTVS-1). Rok za oddajo pripomb v okviru javne razprave je 5. 9. 2020.

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je predlog novele proučil z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo, pri čemer ocenjuje, da predlagane rešitve ne posegajo na njegovo področje delovanja, zato se do njih ne opredeljuje. Vendar pa hkrati Zagovornik ocenjuje, da javna razprava o ZRTVS-1 predstavlja priložnost, da se naslovi vprašanje z njegovega področja delovanja, in sicer **ugodnosti pri dostopanju do programskih vsebin Radiotelevizije Slovenija za osebe z invalidnostmi**.

Veljavni ZRTVS-1 v drugem odstavku 32. člena določa, da so plačila RTV prispevka oproščeni naslednji zavezanci (fizične osebe), ki so osebe z invalidnostmi:

- invalidi s 100 odstotno telesno okvaro,
- invalidi z manj kot 100 odstotno telesno okvaro, če jim je priznana tudi pravica do dodatka za pomoč in postrežbo ter
- osebe, ki so trajno izgubile sluh.

Zagovornik ministrstvu priporoča, da v okviru 32. člena veljavnega ZRTVS-1 določi, da so plačila mesečnega RTV prispevka oproščene tudi osebe z intelektualnimi invalidnostmi, torej osebe z motnjo v duševnem razvoju.

Pri tem Zagovornik ministrstvu priporoča tudi, da ministrstvo določi ustrezno pravno podlago za pridobitev odločbe o statusu invalida zaradi motnje v duševnem razvoju, ki bi predstavljala temelj za pridobitev te ugodnosti.

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo obrazložitev priporočila.

Zagovornik ministrstvo prosi za odziv na njegovo priporočilo.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

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

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0701-10/2020/1

Zagovornik ministrstvu priporoča, da v okviru drugega odstavka 32. člena veljavnega ZRTVS-1 določi, da so plačila mesečnega RTV prispevka oproščene tudi osebe z intelektualnimi invalidnostmi, torej osebe z motnjo v duševnem razvoju.

Pri tem Zagovornik ministrstvu priporoča tudi, da ministrstvo določi ustrezno pravno podlago za pridobitev odločbe o statusa invalida zaradi motnje v duševnem razvoju, ki bi predstavljala pogoj oziroma temelj za pridobitev te ugodnosti.

Konvencija o pravicah invalidov (MKPI), ki jo je Republika Slovenija ratificirala leta 2008, poseben pomen pripisuje dostopnosti informacij in komunikacij pri omogočanju osebam z invalidnostmi, da polno uživajo vse človekove pravice in temeljne svoboščine.¹ Kot poudarja Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor CRPD) je dostopnost v najširšem pomenu besede **predpogoj za polno in enako sodelovanje oseb z invalidnostmi v družbi**, pri čemer je dostopnost informacij in komunikacij bistvenega pomena za uresničevanje njihovih pravic do svobode izražanja in mnenja kot jo zagotavljajo MKPI in drugi, splošni mednarodni dokumenti človekovih pravic.² Konvencija v 21. členu varuje pravico do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da osebe z invalidnostmi enako kot drugi pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine s katero koli obliko sporočanja po lastni izbiri. V 30. členu osebam z invalidnostmi v 30. členu izrecno priznava pravico do sodelovanja v kulturnem življenju enako kot drugim in pogodbenicam med drugim nalaga sprejem ukrepov, s katerimi tem osebam zagotavlja tudi dostop do televizijskih programov, filmov, gledaliških predstav in drugih kulturnih dejavnosti v dostopnih oblikah.³ Posebno pozornost MKPI namenja tudi medijski podobi oseb z invalidnostmi, ki je skladna z namenom konvencije,⁴ torej tudi enaki obravnavi in vključevanju teh oseb v skupnost in družbo.

RTV Slovenija izvršuje javni medijski servis, zato je neposredno zavezana spoštovanju obveznosti po MKPI. Kot medijski servis v javnem interesu, v okviru svoje produkcije že zdaj pripravlja najštevilčnejše programe in vsebine, namenjene osebam z invalidnostmi v njim dostopnih jezikih, oblikah in formatih, prav tako pa pripravlja vsebine, namenjene informiranju in izobraževanju širše javnosti o položaju oseb z invalidnostmi ter njihovih potrebah in pravicah. Da **mora RTV Slovenija v okviru svojih programskih usmeritev in produkcije medijskih vsebin »posebno pozornost posveča/ti/invalidom in z njimi povezanim vsebinam«** določa tudi prvi odstavek 4. člena veljavnega ZRTVS-1. Na RTV Slovenija deluje tudi Programski odbor za problematiko programskih vsebin za invalide, ki obravnava s tem povezana vprašanja.

Programi in vsebine RTV Slovenije naslavlja širok spekter oseb z invalidnostmi. Tako se npr. zagotavlja dodatni zvočni kanal, ki z zvočnimi podnapisi in zvočnim opisom slike slepim in slabovidnim omogoča lažje spremljanje vse več vsebin RTV Slovenija.⁵ Čeprav nekatere tehnične ovire pri uporabi te tehnologije še obstajajo, predstavlja to pomemben korak naprej pri povečevanju dostopnosti do informacij osebam s to vrsto invalidnosti. Prav tako RTV Slovenija posebno pozornost namenja gluhim in naglušnim. Poleg informativno-izobraževalne oddaje Prisluhnilimo tišini, ki je na sporedu že od leta 1979, se tudi nekatere druge izobraževalno informativne oddaje tolmačijo v slovenski znakovni jezik. Nabor teh oddaj se je še dodatno razširil v času epidemije Covid-19, s čimer se omogoča boljša informiranost o tem za gluhe in naglušne.⁶

Poleg senzorno oviranih oseb pa **RTV Slovenija predstavlja tudi edinega širše dostopnega izdajatelja medijev, ki posebno pozornost posveča vsebinam za in o osebah z intelektualnimi invalidnostmi.** Portal Dostopno uporabnikom tako omogoča dostop do informacij (dnevni novic in drugih vsebin) v t.i. formatu lahkega branja (*Easy Read*),⁷ ki so posebej prilagojene za osebe s kognitivnimi ovirami, torej za osebe z intelektualnimi invalidnostmi. To slednjim omogoča lažje uresničevanje njihove pravice do informiranosti ter s tem ustvarja boljše pogoje za njihovo polno in enako vključevanje v skupnost in družbo. Pomen tega dokazujejo tudi prakse iz nekaterih drugih držav,

¹ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08), glej točko v) Preambule k MKPI.

² Odbor CRPD (2014) Splošni komentar št. 2, CRPD/C/GC/2, 1. odst.

³ Zagovornik je vprašanje dostopnosti medijskih vsebin naslovil že v nekaterih preteklih priporočilih, npr. k predlogoma novele Zakona o medijih (dopis ministrstvu št. 0701-1/2019/1 z dne 30. 8. 2019) in novele Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (dopis ministrstvu št. 0709-48/2020/4 z dne 29. 7. 2020).

⁴ Glej c) točko drugega odstavka 8. člena MKPI.

⁵ <https://www.rtvlo.si/sporocila-za-javnost/nova-storitev-na-televiziji-slovenija-za-slepe-in-slabovidne/468851>

⁶ <https://www.rtvlo.si/dostopno/clanki/delo-tolmacev-v-slovenski-znakovni-jezik-v-casu-epidemije-s-koronavirusom/518215>

⁷ <https://www.rtvlo.si/dostopno/lahko-branje/>

kjer so bili vzpostavljeni samostojni izdajatelji medijev, v katerih programske vsebine ustvarjajo in oblikujejo same osebe z intelektualnimi invalidnostmi.⁸

Poleg dostopnosti predstavljenih informacij pa RTV Slovenija pomembno prispeva tudi k **ustvarjanju pozitivne podobe oseb z intelektualnimi invalidnostmi**.⁹ V tem oziru velja izpostaviti, da MKPI v členu 8(2)(c) pogodbenicam izrecno nalaga sprejem ukrepov za »podporo vsem organom v medijih, da ustvarjajo podobo o invalidih, skladno z namenom te konvencij«, torej polnim in enakim uresničevanjem njihovih pravic ter njihovem vključevanju v družbo. Komentar MKPI v zvezi s to določbo izpostavlja, da so mediji ključni akterji na področju ozaveščanja o pravicah oseb z invalidnostmi, saj močno vplivajo na javno percepcijo ljudi z invalidnostmi ter imajo moč odpravljati stereotipe o njih.¹⁰ Prav tako so vsebine o osebah s tovrstnimi invalidnostmi pomembne za njih same, saj raziskave kažejo, da pozitivne podobe oseb z invalidnostmi v medijih pozitivno vplivajo na njihovo dožemanje lastne oviranosti ter na njihovo samopodobo in blaginjo.¹¹

*

Veljavni ZRTVS-1 v drugem odstavku 32. člena določa, da so plačila RTV prispevka opravičene nekatere kategorije zavezancev, tako pravnih kot fizičnih oseb. Med slednjimi določba poleg socialno ogroženih oseb navaja tudi nekatere kategorije oseb z invalidnostmi, in sicer invalide s 100 odstotno telesno okvaro, invalide z manj kot 100 odstotno telesno okvaro, če jim je priznana tudi pravica do dodatka za pomoč in postrežbo (v skladu s 100. členom ZPIZ-2 med te spadajo tudi slepi in slabovidni zavarovanci) ter osebe, ki so trajno izgubile sluh. Kot omenjeno zgoraj, iz zakonodajne zgodovine sprejemanja veljavnega ZRTVS-1 ni razvidno niti, s kakšnim namenom je zakonodajalec določil opravičene kategorije zavezancev, niti, na podlagi kakšnih kriterijev je določil izbrane kategorije zavezancev. Na to v svojem mnenju tudi ni opozorila Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora.¹² Zagovornik ocenjuje, da **navedena določba pomeni posebno (socialno) ugodnost**, ki z ozirom na osebe z invalidnostmi naslavlja tako njihov manj ugoden gmotni položaj¹³ kot tudi potrebo po spodbujanju njihove enake pravice do informiranosti in s tem povezanih pravic, upoštevajoč posebni položaj RTV Slovenija in njeno delovanje v javnem interesu.

Slovenijo zavezuje 12. Protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP),¹⁴ ki v 1. členu splošno varuje pred diskriminacijo: »Uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.« Ta določba varuje v zvezi s katerimikoli pravicami, določenimi v notranjem pravnem redu države pogodbenice, torej tudi pri opredeljevanju in uživanju ugodnosti, ki jih določa zakonodaja.

Zagovornik ocenjuje, da ni utemeljenega razloga za razlikovanje med zavezanci z različnimi oblikami invalidnosti ter s tem izpuščanje oseb z intelektualnimi invalidnostmi iz kroga tistih, ki so opravičeni do oprostitve plačila RTV prispevka. Ob tem velja izpostaviti, da je čim širši dostop do vsebin RTV Slovenija še posebej pomemben, saj gre pri tem (tudi) za dostop do vsebin v posebej prilagojenih formatih in oblikah, ki uporabnikom omogočajo lažje sprejemanje informacij glede na njihovo

⁸ Glej npr. RIC et al (2014) *Raziskava na nadnacionalni ravni na področju vključevanja mladih z motnjami v duševnem razvoju in izobraževanje in delo*, ERASMUS+, str. 6, dostopno na: https://www.ric-nm.si/media/objave/dokumenti/2015/Transnational_research_report_Sl_.pdf

⁹ Npr. posebna oddaja Med štirimi stenami o kakovostnem življenju oseb z motnjo v duševnem razvoju (<https://4d.rtvlo.si/arhiv/med-stirimi-stenami/174469986>), oddaja Branko in Atifa v okviru serije Novi sosedeje (<https://4d.rtvlo.si/arhiv/new-neighbours-novi-sosedje/174616264>), itd.

¹⁰ Seatzu, F. (2017) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary*, "Article 8", str. 221. Cham: Springer.

¹¹ Glej npr. Zhang, L. in Haller B.A. (2013) *Consuming Image: How Mass Media Impact the Identity of People with Disabilities*, *Communication Quarterly* 61(3), 319-334.

¹² Dostopno na https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12570060039214A&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc.

¹³ Podatki Eurostat za leto 2018 kažejo, da je tveganje revščine in socialne izključenosti za osebe z omejitvami delovne aktivnosti za približno deset odstotnih točk višje kot za tiste brez omejitev, tj. 28,7% v primerjavi z 19,2% (glej Eurostat na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities). Gmotni položaj oseb z invalidnostmi je neposredno povezan z njihovo delovno aktivnostjo. V Sloveniji je bilo po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) leta 2018 zaposlenih 34.349 oseb s statusom invalida, poleg tega so njihove povprečne plače izdatno nižje od povprečnih plač preostalega prebivalstva (glej podatke SURS na https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_07_trg_dela_06_akt_preb_reg_viri_strukturni_05_07655_del_aktivni_invalidi/0765503S.px/table/tableViewLayout2/).

¹⁴ 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, glej tudi Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10.

specifično obliko invalidnosti. Oprostitev plačila prispevka bi tako predstavljala **dodaten ukrep za spodbujanje uresničevanja pravice oseb z intelektualnimi invalidnostmi do informiranosti** ter v širšem kontekstu **pripomogla k njihovem večjemu vključevanju družbo**. Takšno rešitev je sicer predvideval tudi ZRTVS-2 iz leta 2010,¹⁵ ki pa je bil – sicer iz drugih razlogov – zavržen na zakonodajnem referendumu 12. 12. 2010.

Z vidika identificiranja **ustrezne pravne podlage za pridobitev odločbe o statusu invalida zaradi motnje v duševnem razvoju** (kot temelja za pridobitev ugodnosti oprostitve plačila RTV prispevka) Zagovornik odločitev prepušča pripravljavcu novele ZRTVS-1, kot možnost pa izpostavlja Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI, 4. člen v povezavi s 3. členom), ki skladno s 24. členom hkrati varuje tudi statuse pridobljene na podlagi Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb.

Zagovornik sklepa ocenjuje, da se smiselno podobna vprašanja zastavljajo tudi glede položaja **oseb z psihosocialnimi invalidnostmi**, ki so lahko v podobnem dejanskem položaju, tako glede lastnih potreb kot potreb po socialnem vključevanju. Zagovornik izpostavlja, da je tudi pri njih razlikovalni kriterij le vrsta invalidnosti oziroma njen izvor, zato priporoča razmislek o tem, da bi se med upravičence vključilo tudi nekatere osebe s tovrstnimi invalidnostmi. V tem oziru bi lahko bile sprejemljive tudi rešitve, ki bi denimo omejile število upravičencev na način, ki bi bil primerljiv z opredeljevanjem upravičencev do oprostitve plačila RTV s telesnimi okvarami. Pri tem Zagovornik prepušča izbiro specifičnih rešitev pripravljavcu novele ZRTVS-1.

¹⁵ Glej 5. alinejo petega odstavka 39. člena ZRTVS-2. Tudi ta dopolnitev seznama zavezancev, upravičenih do oprostitve plačila RTV prispevka sicer v predlogu zakona ni bila obrazložena. Zakonodajna zgodovina sprejemanja ZRTVS-2 je dostopna na: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodajja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12577290059139B&db=kon_zak&mandat=V.