



Zadeva: 007-40/2015
Datum: 4.6.2015

Republika Slovenija
Ministrstvo za kulturo
Maistrova ulica 10, 1000 Ljubljana
gp.mk@gov.si

Zadeva: Pripombe Informacijskega pooblaščenca k Osnutku Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih

Zveza: Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, objavljen na naslovu:
http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predpisi_v_pripravi/2015/Osn-ZaMed-dopis.docx

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je bil seznanjen z Osnutkom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (v nadaljevanju osnutek), objavljenem na vaši spletni strani, http://www.mk.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predpisi_v_pripravi/predpisi_v_pripravi_2015/, skupaj s pozivom za podajo pripomb in odzivov (do 22.6.2015). Predlog sprememb nam žal ni bil poslan v predhodno mnenje.

V skladu s svojimi pristojnostmi po 1. odst. 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZVOP-1) ter 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) vam pošiljamo predhodno mnenje IP o navedenem osnutku.

Predlog sprememb Zakona o medijih se nanaša na tesno povezani pravici do svobode izražanja in varstva informacijske zasebnosti, zato se v danem trenutku omejujemo zgolj na komentar tistih določb osnutka, ki imajo po našem mnenju pomemben vpliv na omenjeni pravici in sicer:

- 1. člen novele, ki spreminja 3. odst. 18. člena obstoječega zakona in širi odgovornost odgovornega urednika tudi na vsebine komentarjev ter druge vsebine, ki jih zagotovijo bralci, poslušalci oz. gledalci medija; ter
- 31. člen novele, ki spreminja 148. a člen obstoječega zakona in določa prekrškovno odgovornost odgovornega urednika v zvezi s temi komentarji.

Uvodoma povzemamo navedene določbe ter vaše utemeljitve v zvezi z njimi.

1. člen osnutka spreminja 18. člena obstoječega Zakona o medijih (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, v nadaljevanju ZMed), ki ureja pravice in obveznosti odgovornega urednika pri mediju. Konkretno ga spreminja tako, da v 3. odstavku tega člena, ki sedaj določa, da »Odgovorni urednik odgovarja za vsako objavljeno informacijo, če ta zakon ne določa drugače«, dodaja sledeče besedilo:



»Odgovorni urednik **odgovarja tudi za vsebino komentarjev in drugega avdiovizualnega materiala bralcev, poslušalcev ali gledalcev. Odgovorni urednik mora oblikovati pravila za izbiro in vključitev komentarjev ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti v najkrajšem možnem času umaknjen.**«

31. člen osnutka spreminja 148.a člen obstoječega ZMed, tako da spreminja določbe o odgovornosti izdajatelja oz. odgovornega urednika za kršitev pravice posameznika do objave popravka, pri tem pa v novem 3. odstavku določa še prekrškovno določbo za primer, če bi odgovorni urednik kršil novo predlagane obveznosti iz 1. člena osnutka:

»Z globo, določeno v prejšnjem odstavku [od 500 do 5.000 eurov, op.p.], se kaznuje za prekršek tudi odgovorni urednik, ki ne oblikuje pravil za izbiro in vključitev komentarjev ter jih ne objavi javno na primernem mestu v mediju ali ki v najkrajšem možnem času ne umakne komentarja, ki ni v skladu z objavljenimi pravili (tretji odstavek 18. člena).«

Kot prekrškovni organ je določena Agencija RS za komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju AKOS).

Predlagani spremembi sta na kratko obrazloženi v uvodnem delu osnutka, pod tč. 2.3, in sicer kot sledi:

»Regulacija sovražnega govora:

Z namenom zmanjšanja pojavov sovražnega govora, zlasti na spletnih medijih, se s predlagano rešitvijo razširja odgovornost odgovornega urednika medija tudi na vsebino komentarjev in drugega avdiovizualnega materiala bralcev, poslušalcev ali gledalcev. Odgovorni urednik mora prav tako oblikovati pravila za izbiro in vključitev komentarjev ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti v najkrajšem možnem času umaknjen«.

V točki 3. je navedeno, da predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za proračun in druga javnofinančna sredstva, v tč. 6.3 pa da **ne bo imel posledic za gospodarstvo**. Iz dejstva, da navedene določbe niso obravnavane v točki 5, gre sklepati, da so **v celoti prilagojene pravni ureditvi Evropske Unije**. V točki 6.1.a je navedeno, da predlog zakona ne bo v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

Drugih obrazložitev v osnutku ni; prav tako iz osnutka ne izhaja, da bi bila opravljena primerjalnopravna ali drugačna analiza (kot to velja za nekatera druga vprašanja, ki jih osnutek obravnava).

Komentar IP k navedenim določbam:

IP je zadržan do predlagane razširitve odgovornosti odgovornega urednika na vsebino komentarjev oz. drugih uporabniških vsebin, objavljenih na mediju s strani bralcev medija. Ocenjuje, da takšen predlog lahko **nevarno posega v ustavno pravico do svobode tiska oz. svobode izražanja** iz 39. člena Ustave Republike Slovenije, ter da je v **neposrednem neskladju s pravnim okvirom EU** o odgovornosti ponudnikov za vsebino, ki jo zagotovijo njihovi uporabniki. Pozdravlja sicer zasledovani namen (preprečevanje in sankcioniranje sovražnega govora), vendar opozarja, da za to obstajajo bolj primerni, učinkoviti in sorazmerni mehanizmi (ki v slovenskem pravnem redu oz. medijskem trgu tudi že veljajo), ter da je pred spremembami na tem področju nujno opraviti bolj celovito in vsebinsko presojo vplivov predlaganega predpisa.

Predlog bi namreč v zapisani obliki po mnenju IP nujno vodil v **obvezno predhodno moderacijo** uporabniških komentarjev, po vsej verjetnosti pa kar v **prekomerno moderacijo »iz previdnosti«** oz. celo v **preventivni izklop možnosti komentiranja** na številnih (zlasti spletnih) medijskih portalih. Navedeno bi bistveno otežilo možnost javnosti, da na istem, dobro vidnem in javno izpostavljenem mestu komentira vsebino, ki je predmet samega medijskega prispevka. S tem bi bila pomembno prizadeta tako vloga medija kot »psa čuvaja« kot tudi vloga »informirane javnosti«, da pri »[nadzoru] vseh vej oblasti [ter] zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti«, ki ju kot ključni sami navajate v uvodni oceni stanja oz. razlogih za sprejem predloga zakona.

Po sedanji ureditvi (3. odstavek 18. člena Zmed) namreč odgovorni urednik odgovarja zgolj za vsebine, ki jih pripravi in objavi medij sam (t.i. uredniške vsebine, angl. *editorial content*), ne pa tudi za vsebine, ki mu jih v objavo posredujejo njegovi bralci (uporabniške vsebine, angl. *user-generated content* oz. *UGC*). Takšen režim je ključen zlasti pri spletnih medijih, kjer je običajno, da lahko bralci (bolj kot ne) anonimno in brez predhodne odobritve uredništva (s tem pa odgovornega urednika) objavljajo komentarje k objavljeni novici. Gre za model, ki je v moderni informacijski družbi praktično univerzalno sprejet.

Seveda pa takšen model dopušča tudi možnost, da bodo nekateri komentarji vsebovali tudi protipravne vsebine (še zlasti sovražni govor), katerega širjenje bo potem, zavoljo narave in moči medija, tudi bistveno večje kot sicer. Zavoljo te možnosti, kot tudi izhaja iz utemeljitve osnutka, predlagate večjo in strožjo vlogo odgovornega urednika pri objavi komentarjev.

Predlagani tekst konkretno pomeni, da bo **odgovorni urednik nesporno začel odgovarjati tudi za objavljene uporabniške komentarje**, podobno kot že zdaj odgovarja za uredniške vsebine, in sicer tako, da bo moral vnaprej določiti pravila za izbiro in vključitev komentarjev v medij, ter ta pravila tudi objaviti na primernem mestu. Če teh pravil ne bo objavil in skrbel za njihovo spoštovanje, bo storil prekršek po 3. odstavku novega 148.a člena Zmed in bo odgovarjal z globo od 500 do 5000€ (potencialno celo v steku za vsak sporni komentar). Z isto globo bo odgovarjal tudi, če takšnega spornega komentarja ne bo umaknil v »najkrajšem možnem času«¹ po njegovi objavi (ne po tem, ko bo izvedel za objavo takšnega komentarja).

Določba, da mora odgovorni urednik oblikovati pravila za »izbiro in vključitev« komentarjev, namreč ni mogoče razlagati drugače, kot da urednik komentarjev, ki niso v skladu s takšnimi pravili, ne sme »izbrati oz. vključiti«, torej objaviti. Isto izhaja iz zadnje povedi prekrškovne določbe, ki sankcionira dejstva, da takšnega spornega komentarja ni »v najkrajšem možnem času«, se pravi, takoj po objavi, umaknil. To predstavlja **bistveno spremembo režima spletnih komentarjev**, in sicer iz sedanjega režima objave in korektivnega brisanja, v nov režim obvezne prehodne moderacije. Komentarji, ki ne bodo odobreni kot skladni s pravili, ne bodo nikoli objavljeni. Ta obveznost predstavlja **pomembno novo splošno obveznost nadzora komentarjev, oz. dejavnega raziskovanja okoliščin, na podlagi katerih se domneva, da gre za nezakonito dejavnost.**

Tovrstna obveznost odgovornega urednika (oz. izdajatelja medija) je problematična iz več razlogov. Je v neposrednem nasprotju z določbo 15. člena Direktive o elektronskem poslovanju², ki državam članicam **izrecno prepoveduje**, da bi ponudnikom storitve gostovanja (kar objavlanje uporabniških komentarjev tudi je) predpisale splošne obveznosti za nadzor podatkov pri njihovem prenosu ali shranjevanju, oz. obveznost dejavnega raziskovanje okoliščin, na podlagi katerih se domneva, da gre za nezakonito dejavnost – prav

¹ Opozarjamo, da gre za termin, ki v slovenski zakonodajni oz. sodni praksi ni dobro poznan oz. definiran, glej <http://pisrs.si/Pis.web/indexSearch?search=najkraj%C5%A1i+mo%C5%BEni+%C4%8Das>

² 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 (Direktiva o elektronskem poslovanju), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:sl:HTML>

takšno obveznost, kot jo predvideva 1. člen osnutka. Vsebina te prepovedi je bila tudi že preverjena pred Sodiščem Evropske Unije, ki je v dosedanjih primerih³ jasno potrdilo, da ponudniku interneta oz. ponudniku družbenega omrežja takšne splošne obveznosti nadzora nad dejanji njunih uporabnikov ni dopustno naložiti niti v primeru, ko so jasno izkazane številne kršitve drugih pravic (v danem primeru avtorskih in sorodnih pravic). Omenjeni 15. člen direktive je v slovenski pravni red prenesene v Zakonu o elektronskem poslovanju na trgu (Uradni list RS, št. 96/09 – uradno prečiščeno besedilo in 19/15, v nadaljevanju ZEPT), in sicer v 2. in 3. odstavku 8. člena. S tega stališča predlagana ureditev **ni usklajena ne z domačo ne z Unijino zakonodajo**.

Dalje bi takšna obveznost pomenila novo in bistveno finančno obremenitev izdajateljev medijev, glede česar v osnutku sicer (brez utemeljitve) zaključujete, da je ne bo. Odgovorni urednik bo namreč moral organizirati dežurno moderacijsko ekipo, ki bo (sicer ob pomoči algoritmov) preverila vsak posamezni komentar posebej še pred njegovo objavo. Takšna obveznost ne more biti brez finančnih posledic.

Utemeljeno je zato pričakovati, da bodo mediji na takšno obveznost, če bo seveda sprejeta, odreagirali previdno; v smislu, da bodo najprej začasno onemogočili vse komentarje, nato pa izgradili sistem za njihovo moderacijo. Še nato bodo do komentarjev pristopali »previdno«, ker bodo sicer za sporne komentarje lahko odgovarjali. Takšen režim dokazano duši svobodo tiska oz. izražanja, in je pravzaprav značilen zgolj za države z močno državno kontrolo tiska, z izrazitim učinkom zastraševanja glede svobodnega uveljavljanja človekovih pravic (angl. chilling effect), pri čemer je treba upoštevati, da igra ravno komunikacija prek spletnih medijev in platform v sodobni informacijski družbi čedalje pomembnejšo vlogo.

Končno, v danem trenutku že obstoji rešitev, ki je bolj primerna, primerljivo učinkovita in bistveno bolj sorazmerna pri preprečevanju škodljivega učinka nezakonitih komentarjev. Vsebuje jo že sama direktiva, v 2. odstavku omenjenega 15. člena, z avtorjevega česar je treba šteti, da predstavlja kompromis celotne EU. Konkretno, določena je **dolžnost »nemudnega« umika v primeru prejema pritožbe zoper komentar, iz katere na sklepčen način izhaja njegova protipravnost** (1. odst. 10. člena), dolžnosti preprečitve nadaljnjih kršitev, če tako odredi sodišče (2. odst. istega člena), oz. dolžnosti posredovanja podatkov o komentatorju pristojnemu organu (4. odstavek 8. člena). Za izvršitev vseh teh obveznosti so že sedaj na razpolago primerna pravna sredstva v kazenskem oz. civilnopravdnem postopkovnem zakonu in o njih je IP v svoji dosednji praksi izdal že večje število mnenj. Trditev, da to ne drži, tako temelji zgolj na pavšalnem mnenju, da »so na internetu vsi anonimni« oz. »da lahko vsi, brez posledic, pišejo vse«. Navedeno po mnenju IP drži zgolj deloma in praviloma le za krajši čas.

Če kaj, bi bilo po mnenju IP potrebno pristopiti k doslednejšemu mehanizmu **prostovoljnih kodeksov moderiranja komentarjev**, kot jih že izvajajo nekateri slovenski mediji, po vedenju IP še posebej MMC RTVSLO, ki s svojo moderatorsko ekipo bdi nad komentarji na spletnem portalu rtvslo.si. Kombinacija računalniških filtrov, uporabniškega ocenjevanja komentarjev, prijav zoper sovražne in drugače protipravne komentarje ter človeškega dela namreč več kot zadostno skrbi za moderiranje komentarjev v režimu, kjer zanje ni potrebna vnaprejšnja odobritev.

Glede na navedeno IP predlaga, da se navedene določbe v celoti črtajo, oz. podrejeno, da se zamenjajo z novimi določbami, ki bodo skladne z domačo in Unijino zakonodajo in tudi sicer usklajena tako z mediji kot z njihovimi bralci.

³ C-360/10, SABAM proti Netlogu, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=119512&doclang=SL>, C-70/10, Scarlet Extended proti SABAM, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0070&from=EN>

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ.dipl.prav.,
Informacijska pooblaščenka

