



Številka: 007-40/2015/4
Datum: 3. 7. 2015

**Ministrstvo za kulturo
Kabinet ministric
Maistrova ulica 10

1000 Ljubljana**

Zadeva: Mnenje IP k spremenjenima 1. in 25. členu osnutka novele Zmed-C

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je 1. 7. 2015 po elektronski pošti prejel vaš dopis, v katerem nas prosite za komentar k vašemu novemu predlogu novele Zakona o medijih (v nadaljevanju novi predlog), v delu, ki se nanaša na ukrepe za regulacijo sovražnega govora v spletnih medijih. Pošiljate nam torej novi predlog novele glede na predlog z oznako EVA 2013-3340-0029, ki je bil objavljen na vaši spletni strani (v nadaljevanju prvotni predlog).¹ Spremembe naj bi že upoštevale dosedanji komentar IP št. 007-143/2015/2 z dne 4.6.2015 k dosedanjemu osnutku ZMed-C, kasnejša usklajevanja IP in Ministrstva za kulturo (v nadaljevanju MK) ter pripombe, ki jih je Ministrstvo prejelo v okviru javne razprave.

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 pooblaščenču (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) vam pošiljamo predhodno mnenje v zvezi z navedenima členoma. Pri tem si pridružujemo pravico, da to mnenje, v kolikor bi kateri od ostalih členov novele tudi posegal v zadevno področje, ustrezno spremenimo.

IP ob pregledu novega predloga novele Zakona o medijih ugotavlja sledeče:

- glede na prvotni predlog je ohranjena obveznost za pripravo pravil komentiranja na spletnih medijih;
- glede na prvotni predlog je ohranjena odgovornost za čim hitrejši umik komentarjev, ki so v nasprotju s pravili medija;
- odgovornost za pripravo pravil in umik neskladnih komentarjev se prenaša iz odgovornega urednika na izdajatelja;
- rok za umik neskladnih komentarjev je glede na prvotni predlog nekoliko določnejši, in sicer "v najkrajšem možnem času, oziroma najpozneje v enem delovnem dnevu po prijavi";
- ohranjena je prekrškovna odgovornost za nepripravo in neobjavo pravil komentiranja;
- prekrškovna odgovornost za (nepravočasni) umik neskladnih komentarjev ni več predvidena.

IP na splošno pozdravlja smer, v katero se nagiba novi predlog, vendar vseeno ocenjujemo, da nekatere (nove ali ohranjene) rešitve potrebujejo dodaten premislek, kar pojasnjujemo v nadaljevanju.

1. Priprava in objava pravil komentiranja

IP se uvodoma zahvaljuje MK za obravnavo in upoštevanje dosedanjih pripomb IP in na splošno pozdravlja smer, v katero se nagiba novi predlog novele ZMed. Predvsem pozdravljamo odločitev, da se prekrškovna

¹ Predlog sprememb Zakona o medijih, novela Zmed-C, EVA 2013-3340-0029, kot objavljeno na vaši spletni strani http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predpisi_v_pripravi/2015/ZMed-osn.doc (osnutek ZMed-C), s spremnim dopisom objavljenim na http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predpisi_v_pripravi/2015/Osn-ZaMed-dopis.docx.



odgovornost omeji zgolj na obveznost priprave in objave pravil komentiranja ter da se odgovornost za pripravo pravil prenese z odgovornega urednika na samega izdajatelja.

Uzakonitev obveznosti priprave temeljitih, dobro preiščenih in uravnoveženih pravil komentiranja v celotnem slovenskem medijskem prostoru bi moral biti po mnenju IP namen novele ZMed v zvezi z vprašanjem spletnih komentarjev. Za takšno obveznost velja konsenz vseh oziroma večine zainteresiranih deležnikov, prav tako se zainteresirana javnost strinja, da se kršitev tovrstne obveznosti lahko ustrezno sankcionira v prekrškovnem postopku.

Ne glede na navedeno, pa IP v nadaljevanju v povezavi z vzpostavitvijo protipravnosti neumika komentarjev, neskladnih s pravili medijev, podaja nekatere svoje pomisleke.

2. Odgovornost medijev za umik komentarjev

IP se strinja z dejstvom, da problematika komentiranja na spletnih medijih zaradi svojih specifik v določeni meri upravičuje ločeno urejanje v ZMed glede na splošne določbe o odgovornosti gostiteljev uporabniških vsebin po Zakonu o elektronskem poslovanju na trgu (Uradni list RS, št. 96/09 – UBP in 19/15, v nadaljevanju ZEPT). Mediji s svojo funkcijo obveščanja javnosti namreč močno okrepijo *posameznikovo ("komentatorjevo") možnost širjenja lastnih informacij, mnenj in stališč*, ter na drugi strani močno povečajo krog oseb, ki bodo s tako izraženimi mnenji seznanjene in ki bodo na podlagi teh mnenj tudi delovale. To je na splošno dobro in se tudi šteje kot eden ključnih prispevkov interneta k razvoju moderne družbe. Tako tudi ne more biti sporno, da so posledice protipravnih komentarjev lahko hujše, če so izrečene na spletni strani medija, okoli določene novice, ki je v danem trenutku predmet večjega javnega zanimanja. To okoliščino je nedavno upoštevalo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ko je med ponovno presojo zadeve Delfi proti Estoniji (št. 64569/09 z dne 16. 6. 2015) pred velikim senatom razsodilo, da Estonija s tem, ko je žrtvi sistematičnih sovražnih komentarjev pod določenim novinarskim člankom prisodila tudi odškodnino v breme medija, *ni nedopustno posegla v pravico tega medija do njegove svobode izražanja*.

Stroka ugotavlja, da je dosedanja sodna praksa v Sloveniji že glede odgovornosti po dosedanem 18. členu ZMed *"zelo previdna, da bi v njem našla kakšen poseben nov temelje za posebno osebno civilno, kazensko ali delovnopravno odgovornost odgovornega urednika kot fizične osebe"*.² Nenaklonjena je torej ideji, da bi urednik neodvisno ali solidarno (tj. poleg avtorja članka) odgovarjal za uredniške vsebine, zaradi česar je mogoče sklepati, da je toliko manj naklonjena ideji odgovarjanja za zapise bralcev, kjer je vez do odgovornega urednika (oz. medija) še šibkejša. Samostojne obveznosti medija za škodo, nastalo iz objave komentarjev, trenutno torej ni. Prizadeti posamezniki jo morajo iztožiti od dejanskega avtorja komentarjev (kar je lahko zahtevno, vendar ne nemogoče), zoper medij pa lahko uveljavljajo pravico do umika komentarja in če medij ne umakne protipravnega komentarja lahko to pomeni podlago za odškodninsko odgovornost.

Z novim predlogom novele ZMed-C bi bila torej uzakonjena zakonska obveznost medija, da poskrbi za umik komentarjev, ki niso v skladu z objavljenimi pravili. Ta odgovornost sicer ne bi bila več prekrškovna, saj je relevantna določba iz prvotnega predloga črtana, bi pa bila potencialno odškodninska (tako kot v primeru Delfi). Če izdajatelj ne bi odstranil komentarjev, ki niso v skladu z njegovimi pravili, bi za to lahko odgovarjal po splošnih določbah civilnega prava o odškodninski odgovornosti. Oškodovanec bi najverjetneje iztržil nižjo odškodnino, kot bi jo lahko dobil zoper kršitelje (tako je bilo tudi v primeru Delfi), vendar bi imel z njo bistveno manj dokazovanja. Dostikrat se mu pregon komentatorja (ali komentatorjev) sploh ne bi izplačal, še zlasti, če bi z eno tožbo zoper izdajatelja lahko zajel škodo iz več deset komentarjev.

Čeprav se MK umika od prvotno predlagane prekrškovne določbe, je dejstvo, da predlagani režim ustvarja protipravnost ravnanja v primeru neumika komentarja, ki ni skladen s pravili komentiranja.

² Vuksanovič, I.: Napoved težkih časov za anonimne forumaše, Pravna praksa, št. 26/2015, str. 23

Pri odgovornosti za (ne)umik komentarjev s spletnega medija tako ločimo dve konceptualni vprašanji, ki ju pojasnjujemo in dajemo v razmislek:

1. ali mora medij umakniti komentarje na lastno pobudo ali po prejemu prijave o protipravnem komentarju;
2. ali mora medij na lastno pobudo umakniti vse komentarje, ki niso skladni z njegovimi pravili ali le ekstremne komentarje, ki predstavljajo sovražni govor, kot to izhaja iz sodbe Delfi.

Obveznost odstranitve komentarjev se torej po predlogu novele Zmed-C nanaša na vse komentarje, ki bi bili kakorkoli v nasprotju s pravili medija. Pravila komentiranja pa po trenutni praksi medijev zapovedujejo tudi obnašanje in vedenje spletnih komentatorjev, glede katerih država ne more določiti protipravnosti ravnanja medija v primeru neumika komentarjev. Primeri tega so zapoved vljudnega izražanja, uporabe knjižnega jezika, prepoved uporabe velikih tiskanih črk in podobno.

ESČP je v sodbi v primeru Delfi zapisalo pomembne omejitve odgovornosti medijev za odstranjevanje komentarjev na lastno pobudo (brez prijave o protipravnem komentarju). Odgovornost medijev za komentarje ni objektivna, temveč krivdna; medij ne odgovarja za objavo komentarjev s protipravno vsebino zato, ker je dopustil njihovo objavo, temveč zato, ker po tej objavi, *kljub temu, da je kot profesionalni izdajatelj imel zadostna sredstva³ in znanje, ni naredil dovolj, da bi nemudoma tudi odstranil komentarje, ki očitno predstavljajo sovražni govor in pozivanje k nasilju*. Po mnenju ESČP je torej Estonija smela vzpostaviti odgovornost medija takoj, ko se komentar pojavi (v smislu višje odgovornosti kot zgolj tiste, ki jo za umik predvidevajo nacionalni zakoni, ki implementirajo Direktivo EU o elektronskem poslovanju), vendar pa to velja **le za tiste primere, ko gre za ekstremne komentarje, pri katerih je bilo mediju brez kakršnekoli pravne analize jasno, da gre za sovražni govor in pozivanje k nasilju**.

Za mnoge druge primere je po mnenju velikega senata postopek za prijavo in odstranjevanje (angl. *notice and takedown procedure*) lahko **povsem ustrezno orodje za tehtanje pravic vseh vpletenih**. Prav tako po mnenju IP iz sodbe v primeru Delfi izhaja, da tako vzpostavljen sistem dodatne odgovornosti medija za komentarje uporabnikov *ne sme nadomeščati siceršnje odgovornosti samega komentatorja, kadar je takšno odgovornost mogoče vzpostaviti*.

Zatorej opozarjamo, kot smo tudi že izrazili na dosedanjih razgovorih z vami, da navedena sodba *ne sme biti podlaga (oz. izgovor) za uvajanje nejasnih in preveč restriktivnih sistemov odgovornosti spletnih medijev*.⁴

Po presoji IP je torej ključno, da se odgovornost medija po ZMed, kar se tiče odstranjevanja komentarjev na lastno pobudo, omeji na obveznost odstranjevanja tistih komentarjev, katerih nadaljnja in daljša objava bi v času, ko so zavoljo javnega zanimanja za novico še posebej izpostavljeni, povzročala širšo družbeno škodo. V to kategorijo sodi predvsem sovražni govor, pri katerem kakšnih posebnih težav s prepoznavo in s strinjanjem, da je škodljiv za celotno družbo, ne bi smelo biti. **Mediji bi torej morali poskrbeti za čim prejšnje brisanje komentarjev, ki javno spodbujajo k sovraštvu, nasilju ali nestrpnosti proti določeni družbeni skupini, oz. izjemoma tudi proti posamezniku** v smislu definiranih mej v 297. (sovražni govor) oz. 135. člena (grožnja) Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – UBP, v nadaljevanju KZ-1).

Iz sodbe v zadevi Delfi lahko izluščimo, da mediji ne bi smeli biti odgovorni za umik komentarjev na lastno pobudo v primerih, ki *potencialno* posegajo v čast ali dobro ime *posameznikov* ali komentarjev, ki so sicer lahko sporni, vendar niso očitno in brez potrebe po pravni analizi protipravni. Prav tako je treba upoštevati, da morajo nekatere javne osebe trpeti večjo kritiko na svoj račun, takšna kritika pa je lahko po praksi slovenskih sodišč in ESČP tudi izjemno ostra, tudi groba in do določene mere žaljiva in šokantna. V veliki večini primerov je vprašanje, ali so komentarji protipravni, izjemno zahtevno in potrebuje ustavnopravno

³ Komentarji so ena od funkcij, s katerimi mediji posameznike privabijo ali dlje časa obdržijo na svoji spletni strani, s čimer ustvarijo več ogledov in potencialno večji zaslužek iz oglasov.

⁴ O tem obširneje v svojem prispevku za revijo Pravna praksa, Tepina P., Medijsko in internetno zakonodajo spreminjati s tresočo roko, št. 26/2015, str. 3.

tehtanje različnih pravic. Pri izražanju, ki ne predstavlja sovražnega govora, gre pogosto za mejne primere, pri katerih je ugotavljanje protipravnosti praviloma zapleteno in dolgotrajno tako iz dejanskega kot pravnega stališča. Ta problematika je toliko bolj pereča ob zavedanju, da je takšnih komentarjev lahko tudi več (deset) tisoč dnevno.

To seveda ne pomeni, da se mediji ne smejo samoiniciativno odločati tudi za ukrepanje glede komentarjev, ki niso sovražni govor. Nasprotno, k temu naj se jih spodbuja (v smislu samoregulacije). Vendar pa vzpostavljanje odgovornosti za (ne)umik komentarjev, ki so skladno s sodbo v primeru Delfi, mejni, po mnenju IP ne bi prestala testa sorazmernosti posega v svobodo izražanja medija. Več kot verjetno je, da bi grožnja z odgovornostjo (pa čeprav ne prekrškovno) povzročila t.i. zastraševalni učinek; mediji bi se zatekali v ukrep ukinjanja možnosti komentiranja.

IP se strinja, da se izdajatelju (ne odgovornemu uredniku) predpiše priprave in objave pravil komentiranja obveznost, predlaga pa, da se za to odmeri ustrezen čas za kakovostno javno diskusijo ter da se poda določene minimalne vsebinske usmeritve za takšna pravila. V tem smislu predlagamo, da se vsebino pravil omeji na komentarje v smislu sovražnega govora, groženj in poziva k napadu na telesno integriteto posameznikov ter razkrivanja varovanih osebnih podatkov, katerih razkritje ni v javnem interesu.

Brez usmeritev o vsebini pravil komentiranja bi lahko prišlo celo do nezaželenega obratnega učinka, saj bi mediji lahko v pravilih predpisali zgolj najnižji minimum sprejemljivega izražanja, da bi se izognili morebitni odgovornosti za ostale (neočitne, mejne) primere. Mediji bodo lahko izgubili interes, da bi glede spletnih komentarjev ravnali dodatno in samoiniciativno. Kot je namreč v zadevi Delfi utemeljevala Estonija, se vsakršne dodatne aktivnosti mediji do umikanja komentarjev lahko štejejo kot dokaz še večje obveznosti umikanja. To pa bi bilo v nasprotju s spodbujanjem samoregulacije, ki ima lahko moč (in jo v praksi tudi ima) dvigniti raven javnega diskurza tudi v spletnih komentarjih.

3. Časovni rok za odstranitev komentarjev

Kot že omenjeno, je zavrlo zahtevnosti presoje protipravnosti komentarjev, ki niso očitno protipravni in pri katerih je potrebna včasih kompleksna pravna analiza, že samo po sebi nemogoče poskrbeti za umik vseh protipravnih komentarjev "v najkrajšem možnem času". Navedeno je mogoče zgolj, če se to obveznost omeji na najhujše in zato tudi najbolj očitne kršitve.

Mediji v režimu, kot izhaja iz novega predloga novele ZMed-C, **ne bi imeli druge izbire, kot da v pravilih komentiranja prepovejo zgolj najbolj očitno protipravne komentarje, točneje, za katere bodo lahko prepričani, da jih bodo uspeli "v najkrajšem možnem času" tudi prepoznati in umakniti.** To ne bodo nujno tisti komentarji, ki vsebujejo najbolj protipravne vsebine, ampak predvsem tisti, ki jih bo lahko kot take prepoznalo sedanje stanje tehnike, npr. skozi iskanje korenov žaljivih besed, ali skozi pritožbe (negativne ocene) uporabnikov. Režim bi torej lahko vodil v pripravo razvedenih pravil komentiranja, ki bi zagotavljali pravno varnost medijem, oškodovancem pa ne bi v ničemer pomagali.

Zatorej je nujno, da so pravila jasna in izvršljiva, se pravi, da se omejijo na "čim hitreje" umikanje tistih komentarjev, ki so zares najbolj škodljivi in kjer je ta škodljivost tudi ustrezno očitna.

Kar se tiče pravočasnosti, velja pravni standard "v najkrajšem možnem času" zamenjati z uveljavljenimi civilnopravnimi standardi, ki izhajajo iz sodne prakse, denimo "nemudoma". Prav tako velja upoštevati, kot je že poudarilo ESČP, da je pravočasnost odvisna tudi od tega, kje so se pojavili komentarji; konkretnije, ali je medij lahko vnaprej računal, da bodo pod določenim člankom verjetno prisotni protipravni komentarji. Slednje je nekaj, o čemer imajo mediji praviloma precej dobro predstavlo. Zatorej bi bilo za razumeti, da morajo biti glede komentarjev pod politično občutljivih temah bolj oprezni kot denimo pri drugih žaljivkah, ki se pojavijo v zvezi z poročilom o tej ali oni športni tekmi.

Nenazadnje je pomembno opozoriti, da bi z uveljavitvijo predlaganega režima mediji začeli odgovarjati za obstoječi korpus več deset tisoč komentarjev, za katere brez pregleda celotnega arhiva in izpeljave kompleksnih pravnih procesov tehtanja, ne morejo vedeti, ali vsebujejo kaj protipravnega. Režim namreč ustvarja obveznost čim prejšnjega brisanja komentarjev, ki so v neskladju z objavljenimi pravili, kar pomeni, da bi predlagana ureditev veljala tudi za vse obstoječe, tudi več let stare, komentarje. To bi lahko medije prisililo v umik tega korpusa (kar gotovo ni namen predlagatelja), saj bodo sicer izpostavljeni tveganju, ki ga večina medijev ne bi zmogla nositi.

Za konec tudi predlagamo, da se skozi prehodne in končne določbe dopusti ustrezní (npr. 6-mesečni ali enoletni) rok mediju za pripravo navedenih pravil.

4. Sklepno

Zaradi vsega navedenega predlagamo, da se določba 1. člena predloga ZMed-C preoblikuje kot sledi:

Izdajatelj, ki na svojem mediju dovoljuje komentarje javnosti, mora predhodno oblikovati pravila za komentiranje ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Pravila morajo vključevati prepoved sovražnega govora oz. izražanja groženj zoper življenje in telo. Komentar, ki vključuje sovražni govor oz. izraža grožnje zoper življenje in telo mora izdajatelj umakniti nemudoma, oziroma najpozneje v treh delovnih dneh po objavi komentarja.

Ob tem še vedno obstajajo odprta vprašanja odgovornosti za nazaj (za že obstoječe komentarje), vsebine pravil ter prehodnih določb, ki bi spletnim medijem nalagale rok za sprejem pravil komentiranja.

Prijazen pozdrav.

Informacijski pooblaščenec:
Mojca Prelesnik, univ.dipl.prav.,
pooblaščenka