

# Odziv na javno posvetovanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, predlog EVA 2019-3340-0008

Avgust 2019

## Vsebina

1. Uvodna pojasnila.....	1
2. Preglednost postopka .....	1
3. Urejanje medijskega trga .....	1
4. Pripombe k posameznim členom.....	3
3. člen – spremembe določb o javnem interesu na področju medijev	3
5. člen – posebna finančna podpora in javni razpisi	6
6. člen – prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti	6
7. člen – izdajatelji medija	8
15. člen – test javnega interesa	8
31. člen – obvezni prenos	9

## 1. Uvodna pojasnila

Forum za digitalno družbo (Forum) je nevladna in neodvisna platforma, ki povezuje raziskovalce, podjetnike, snovalce politik, javne intelektualce in uveljavljene posameznice ter posameznike v naslavljanju današnjih izzivov digitalne družbe. Ustanovljen je bil leta 2016 in odtlej spodbuja strokovne razprave o digitalni družbi. Povezuje različne koncepte in si prizadeva za boljše vodenje in odločanje na vseh ravneh. Spodbuja dialog za boljše politike in zakonodajo ter si prizadeva za pozitivne gospodarske in socialne učinke. Forum uživa tudi podporo izobraževalnih in raziskovalnih organizacij, podjetij ter nevladnih organizacij.

Forum je že leta 2016 aktivno sodeloval v javnih posvetovanjih o medijski strategiji in na Ministrstvo za kulturo odtlej naslovil več pozivov v zvezi z uveljavljanjem javnega interesa, varstva potrošnikov in človekovih pravic na področju medijev. Pri pripravi stališč je Forum sodeloval s številnimi relevantnimi deležniki.

## 2. Preglednost postopka

Pozdravljamo odločitev Ministrstva za kulturo za izvedbo dvomesečnega javnega posvetovanja, ki je, glede na aktualnost predlaganih zakonskih sprememb, ne le dobrodošlo, ampak tudi nujno. Ob tem opozarjamo, da bi ob odsotnosti medijske strategije Ministrstvo za kulturo morda moralo ubrati drugačen pristop, v katerem bi v javnem posvetovanju najprej preverilo izhodišča za spremembe zakona. Podlaga za javno posvetovanje bi morale biti ustrezne analize izvajanja zakona in medijskega trga.

Medijska zakonodaja ureja različne konfliktne principe, zaradi česar je izpostavljena raznovrstnim interesom in interesnim skupinam. Zato je pomembno zagotavljanje preglednosti postopkov priprave medijske zakonodaje, torej tudi predloga novele Zakona o medijih (ZMed). V skladu s tem **predlagamo, da se za vse člane strokovne skupine, ki je sodelovala pri pripravi predloga novele, javno objavi višino sredstev, ki so jih v zadnjih petih letih prejeli iz državnega proračuna** in posebej za področje, ki je v pristojnosti Ministrstva za kulturo. Enako velja tudi za pravne osebe, v katerih imajo (so)lastniške deleže ali s katerimi so v pravnem razmerju. Prav tako **predlagamo, da se za vse člane strokovne skupine razkrije, s katerimi pravnimi osebami s področja medijev so v zadnjih petih letih poslovno sodelovali**. Vseh podatkov namreč ni mogoče dobiti iz javno dostopnih virov, to pa pomeni, da tudi ni mogoče ugotoviti morebitnega nasprotja interesov posameznih članov strokovne skupine.

## 3. Urejanje medijskega trga

Ministrstvo za kulturo v uvodnih pojasnilih predloga novele ZMed izpostavlja problematiko *»majhnega slovenskega trga, na katerem potekajo intenzivni procesi koncentracije lastništva in ga obenem zaznamuje vpetost v digitalno ekonomijo, ki jo obvladujejo globalni tehnološki velikani, so ključni problemi dolgoročna vzdržnost poslovanja in možnosti za razvoj slovenskih medijev in novinarstva«*, in poudarja, da je v takem okolju *»zagotavljanje pluralističnega in transparentnega nacionalnega medijskega*

*prostora z zadovoljivo ravno dostopnosti do kakovostnih in raznolikih medijskih vsebin poseben izziv, ki zahteva vrsto ukrepov.«*

Ministrstvo odpira pomembne teme, a ob tem ne predstavi analiz, na katerih temeljijo ugotovitve. Sprememb ZMed se je lotilo brez nacionalne medijske strategije, torej brez sprejetih ciljev in ukrepov, potrjenih s strani Državnega zbora. Projekt oblikovanja nacionalne medijske strategije, ki je potekal med leti 2016 in 2017, je ministrstvo opustilo zaradi odpora strokovne javnosti in industrije do vseh treh predstavljenih osnutkov. Nekatere rešitve, ki niso bile deležne širšega konsenza deležnikov medijskega trga, sedaj skozi stranska vrata prihajajo s predlogom novele ZMed.

Kljub dobrim namenom in poskusom posodobitve ZMed, pogrešamo ukrepe, ki bi odpravili anomalije na področju avdiovizualnih medijskih storitev (AVMS), na katere smo že opozorili.<sup>1</sup>

Medtem ko nekritično privilegira AVMS, tudi v določbah o obveznem prenosu, pa ministrstvo z neprimernimi ukrepi posega na trg tiskanih in povezanih digitalnih medijev, ki so bili doslej v glavnem prepuščeni samoregulaciji. Predlagani ukrepi so namenjeni reševanju specifičnih problemov – npr. ohranjanju delovnih mest novinarjev in spodbujanju specifičnih vsebin. Takšni ukrepi ne predstavljajo celovitega urejanja, ampak lahko vodijo k nadaljnjemu drobljenju medijskega trga in subvencioniranju vsebin v segmentih, kjer je trg že tako omejen.

Namesto socialnih ukrepov subvencioniranja vsebin bi pričakovali, da bo novela ZMed prinesla sistemske ukrepe za podporo medijem, ki ne bi spodbujali določenih medijskih vsebin in ohranjanja delovnih mest za vsako ceno, ampak bi bili usmerjeni v odpravljanje anomalij, ki krnijo medijski trg, in bi omogočali njegov nadaljnji razvoj.

Glede na padanje tiskanih naklad časnikov in tednikov ter dejstva, da prodaja spletnih vsebin ne more pokriti upada prihodkov tako od prodaje kot oglaševanja, so predlagane spremembe ZMed neustrezne in ne bodo imele pozitivnih vplivov na medijski trg. Ukrepi, ki jih predlaga ministrstvo, so socialni korektivi, ki niso povezani z dejanskimi problemi, kakor tudi ne z ekonomiko medijskega trga, vprašljiv pa je tudi javni interes takšnih parcialnih ukrepov.

Za ohranjanje splošno-informativnih dnevnikov in tednikov (tiskanih in digitalnih) bi Ministrstvo za kulturo moralo razmišljati o sistemskih ukrepih (poleg nižjih stopenj davka na dodano vrednost, ki jih omenja), s katerimi bi vzpostavilo vsebinsko in poklicno neodvisne mehanizme javnega financiranja medijev, ki bi temeljili na vnaprej postavljenih objektivnih merilih, kot so denimo prodana naklada, število redno in za nedoločen čas zaposlenih novinarjev, spekter vsebin, ki jih medij ponuja, preglednost lastniške strukture ipd.

---

<sup>1</sup> Forum za digitalno družbo. Priporočila za zaščito javnega interesa na področju televizije. Mnenja Foruma za digitalno družbo, 29. marec 2017, [fdd.si/priporocila-za-zascito-javnega-interesa-na-podrocju-televizije/](http://fdd.si/priporocila-za-zascito-javnega-interesa-na-podrocju-televizije/).

Ukrepi za spodbujanje medijskega trga bi morali nasloviti tudi problematiko distribucije tiskanih medijev, torej trg, na katerem ima prevladujoč položaj Pošta Slovenije, in visoke cene na trgu dostopa do interneta, kjer ima prevladujoč položaj Telekom Slovenije. Obe družbi sta v državni oz. večinski državni lasti.

Na obseg tiskanih naklad in višanje stroškov distribucije negativno vpliva zmanjševanje obsega poštne storitve, kot je opuščanje poštne storitve ob določenih dnevih ali na določenih območjih, ali prepozna dostava. Visoki stroški distribucije in visoke cene (samostojnega) dostopa do interneta namreč še kako vplivajo na medijski trg in pripravljenost potrošnikov za plačevanje medijskih vsebin,<sup>2</sup> zato so ukrepi za nižanje stroškov distribucije tiskanih medijev in dostopa do interneta pomembni tudi za razvoj medijskega trga.

## 4. Pripombe k posameznim členom

V nadaljevanju podajamo mnenje k posameznim členom Zakona o spremembah Zakona o medijih, predlog EVA 2019-3340-0008.

### 3. člen – spremembe določb o javnem interesu na področju medijev

S spremembami 4. člena ZMed Ministrstvo za kulturo spreminja opredelitev javnega interesa glede na trenutno veljavni zakon. Pri opredelitvi javnega interesa<sup>3</sup> se pojavlja dilema, ali ga opredeliti splošno ali zelo natančno in s tem tvegati, da se katero področje izpusti.

Ministrstvo za kulturo z opredelitvijo javnega interesa v prvem odstavku 4. člena ZMed na hitro opravi, ne da bi ga v obrazložitvi podrobneje utemeljilo. Ne ponudi nobene strokovne podlage ali teoretičnega okvira niti nobene analize stanja oz. dosedanjih politik, ki bi bila podlaga za predlagano definicijo. Javni interes ni sam po sebi nevprašljiv in zgolj dejstvo, da je bil sprejet oziroma opredeljen skozi določene postopke, ne zagotavlja njegove veljavnosti.

**Nasprotujemo odprti definiciji javnega interesa, kot jo je Ministrstvo za kulturo zapisalo v zadnji alineji prvega odstavka novega 4. člena.** Čeprav obstajajo različni pristopi k opredelitvi javnega interesa na področju medijev, javni interes predstavlja zakonodajna načela, ki naj jim Ministrstvo za kulturo sledi pri izvrševanju svojih pristojnosti (npr. pri oblikovanju medijske politike, sprejemanju odločitev ipd.). Javni interes je tudi podlaga za odločanje pri medijskih koncentracijah, ki je lahko v pristojnosti regulatorja medijskega trga. Nobenega dvoma ni, da lahko ministrstvo v nacionalnih politikah ali strateških dokumentih določa ukrepe, ki se financirajo iz državnega proračuna, pri izboru ukrepov pa bi moralo slediti javnemu interesu oz. njegovim temeljnimi načelom, določenimi v zakonu. Prav tako nasprotujemo širitvi

---

<sup>2</sup> Zalokar L. Ta prispevek je zanimiv, ampak 1,4 evra je pa preveč. Delo, 3. avgusta 2019, [www.delo.si/novice/slovenija/ta-prispevek-je-zanimiv-ampak-1-4-evra-je-pa-prevec-211867.html](http://www.delo.si/novice/slovenija/ta-prispevek-je-zanimiv-ampak-1-4-evra-je-pa-prevec-211867.html)

<sup>3</sup> Iosifidis P. Media Policy in the Public Interest. V: Global Media and Communication Policy. Palgrave Global Media Policy and Business. Palgrave Macmillan, London, 2011, str. 23-44.

domnevnega interesa v členih 4a (4. člen novele ZMed) in 4b ter 4c (5. člen novele ZMed), ki skozi domnevo javnega interesa uzakonjajo financiranje iz državnega proračuna, ki morda sploh ni v javnem interesu niti v interesu javnosti, ampak v interesu posameznih interesnih skupin, ki si z zakonom zagotavljajo javno financiranje. Ob tem pa sploh ni razvidne jasne povezave med cilji oz. načeli javnega interesa in financiranjem iz državnega proračuna.

Menimo, da bi zakon moral določiti temeljna načela, ki določajo javni interes na področju medijev. **Primarni javni interes na področju medijev je zaščita svobode izražanja, ki je temelj za zagotavljanje svobode tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja**, kot to opredeljuje Ustava Republike Slovenije (Ustava) v 39. členu.<sup>4</sup> Iz tega izhaja, da je **v javnem interesu obveščenost državljanov, ne pa pravica do obveščenosti**, kot jo je Ministrstvo za kulturo zapisalo v prvi alineji prvega odstavka novega 4. člena.

Nadalje je javni interes na področju medijev **zagotavljanje pluralnosti** in raznovrstnosti medijev ter pluralnosti virov informacij, kar omogoča pluralnost idej in mnenj.<sup>5</sup> Kot je poudaril Odbor Ministrov Sveta Evrope, so načela zagotavljanja svobode izražanja in informacij temelji demokratične in pluralne družbe.<sup>6</sup> Medijska pluralnost in raznovrstnost medijev torej **pomeni tudi nazorsko in politično pluralnost** ter pokrivanje različnih tematik in krajevnih vsebin.

Javni interes na področju medijev je tudi **cenovna dostopnost medijev in medijskih storitev**, ki so v interesu (naj)širše javnosti.

Pogrešamo razlikovanje med načelno definicijo javnega interesa in ukrepi, ki ta javni interes izpolnjujejo. V predlogu je to dvoje pomešano. Morala bi obstajati jasna ločnica med enim in drugim, hkrati pa bi morali ukrepi in druge aktivnosti medijske politike biti utemeljeni na izpolnjevanju javnega interesa in bi ta utemeljitev morala biti eksplicitno definirana. Povsem odsotno je razumevanje, da v pomembnem delu javnemu interesu služi tudi trg in da so proračunsko financirane aktivnosti medijske politike praviloma namenjene predvsem odpravi pomanjkljivosti tržnih rešitev.

Namesto dosedanjega javnega interesa se uvajajo kategorije, katerih primarni namen je opravičevanje zagotavljanja javnih sredstev za specifične dejavnosti kot so medijsko opismenjevanje ali dejavnost preiskovalnega novinarstva. To pa implicira, da je javni interes povezan zgolj z dejavnostmi, ki se financirajo z javnimi sredstvi, za uresničevanje javnega interesa na področju medijev pa država zagotavlja sredstva v državnem proračunu.

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I.

<sup>5</sup> Svet Evrope. Deklaracija Odbora Ministrov o svobodi izražanja in informacij (orig. Declaration on the freedom of expression and information), 29. april 1982, [www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/coe\\_decl-on-foe-and-foi\\_1982](http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/coe_decl-on-foe-and-foi_1982).

<sup>6</sup> Ibidem.

Takšna razlaga javnega interesa je po našem mnenju neustrezna in je ministrstvo strokovno ne utemelji. V obrazložitvi sprememb določb o javnem interesu se ministrstvo sklicuje le na Deklaracijo (13/02/2019) Odbora Ministrov o finančni vzdržnosti kakovostnega novinarstva v digitalni dobi.<sup>7</sup> V obrazložitvi zakona pa se ne sklicuje na številne druge pomembne deklaracije Sveta Evrope, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, Združenih narodov in drugih organizacij, ki med drugim delujejo na področju medijev in novinarstva, ki bi zagotovo prispevale k izboljšanju predlaganih sprememb ZMed.

Ministrstvo brez ustrezne strokovne podlage za javni interes predlaga predvsem rešitve, *»ki podpirajo ustvarjanje pogojev za kakovostne medijske vsebine s posebno pozornostjo do vsebin, ki niso tržno zanimive, in je zato manjša verjetnost, da jih bo trg sam ponudil ali ponudil na ustrezen način. Pomembna novost predlaganega sistema podpor so spodbude za ohranjanje delovnih mest novinarjev in ustvarjanje pogojev za kakovostne, inovativne in preiskovalne medijske projekte, krepitev novinarske profesionalnosti in medijske pismenosti ter prepoznavanje neresničnih informacij v medijih.«*

Namesto celovitega zagotavljanja zdravega medijskega trga, medijske pluralnosti, neodvisnosti medijev in dostopnosti medijev, kar je vse tudi v interesu najširše javnosti, se novela ukvarja z novimi oblikami organiziranja novinarjev in odpiranjem novih poti do sofinanciranja nepridobitnih medijev, točneje medijev, ki so tržno neuspešni. Ministrstvo ne določi javnega interesa, ampak določi, kaj naj bi se financiralo iz javnih sredstev in potem to opredeli kot javni interes.

Javni interes in kaj se financira iz državnega proračuna, to dvoje bi moralo biti ločeno in del medijske politike, ne pa zakona, ki ustvarja »lažni javni interes. Zakon namreč daje prevelik poudarek finančnim podporam, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna, pri čemer je treba poudariti, da pogosto sploh ne gre za javni interes niti za interes široke javnosti, ampak predvsem za zasebni interes določenih deležnikov. Nenazadnje pa je absurdno, da ministrstvo namerava s finančnimi subvencijami posegati na trg, ki je že tako omejen in s tem še dodatno načenjati zdravje medijskega trga, da bi ob tem zadostilo, morda s »socialnimi« korektivi, določenim parcialnim interesom.

Forum izpostavlja, da ZMed ne ureja le državnih in državno financiranih nepridobitnih medijev, ampak tudi zasebne pridobitne medije. V skladu s tem bi moral biti širše določen javni interes na področju medijev, pa tudi odgovornost zanj. Predvsem pa bi z uzakonitvijo ustreznih mehanizmov morali omejiti odvisnost medijev in novinarjev od neposrednega financiranja iz državnega proračuna, ki negativno vpliva na profesionalno kritično distanco do države, kar nenazadnje ugotavlja tudi samo ministrstvo.

---

<sup>7</sup> Svet Evrope. Deklaracija Odbora Ministrov o finančni vzdržnosti kakovostnega novinarstva v digitalni dobi (orig, Declaration by the Committee of Ministers on the financial sustainability of quality journalism in the digital age), Decl(13/02/2019)2 (2019), [edoc.coe.int/en/media/7917-declaration-by-the-committee-of-ministers-on-the-financial-sustainability-of-quality-journalism-in-the-digital-age-decl130220192.html](https://www.coe.int/en/media/7917-declaration-by-the-committee-of-ministers-on-the-financial-sustainability-of-quality-journalism-in-the-digital-age-decl130220192.html).

## 5. člen — posebna finančna podpora in javni razpisi

Predlog novele ZMed s spremembo 4.c člena z močno pretirano natančnostjo navaja razpisne pogoje za pridobitev javnih sredstev, kar po eni strani izvajalcu politik kasneje preprečuje, da bi z javnim financiranjem naslavljal takrat opažene pomanjkljivosti medijskega prostora, po drugi strani pa daje vtis, da si interesne skupine že v zakonu želijo pripraviti pogoje, pod katerimi bodo lahko »pošteno« zmagovale na razpisih. Za povrh so nekateri pogoji samo kozmetično slabo prekriti kriteriji moralnopolitične primernosti, npr. tisti, da »izkazuje spoštovanje profesionalnih standardov«, »zagotavljanje visokih profesionalnih in etičnih standardov na področju novinarskega dela«. Kot kriterij se pojavlja tudi »nepridobitnost medija«, pri čemer ni jasno, zakaj bi bilo to — za zagotavljanje javnega interesa — pomembno. Pomembno je zagotavljanje javnega interesa in ne gospodarska oblika njegovega »zagotavljalca«.

## 6. člen — prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti

Veljavni ZMed v 8. členu že prepoveduje razširjanje programskih vsebin, ki spodbujajo k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivajo narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost. Ker obstoječi zakon sankcionira le razširjanje tovrstnih vsebin prek oglasov, želi Ministrstvo za kulturo z novelo ZMed sankcioniranje razširiti na vse programske vsebine.

Javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti ureja Kazenski zakonik (KZ-1) v 297. členu,<sup>8</sup> zato se postavlja vprašanje, na kakšni podlagi bi sankcije za enako opredeljena dejanja izrekal inšpektor.

Nobenega dvoma ni, da predlagane spremembe 8. člena ZMed predstavljajo cenzuro, zato je toliko bolj pomembno, da so morebitne spremembe zakonodaje glede sankcioniranja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti premišljene, da ne bi pripeljale v široko oviranje svobode izražanja in svobode medijev.

Če želi ministrstvo predpisati sankcioniranje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti v programskih vsebinah, mora določiti tudi kriterije, na podlagi katerih bo prekrške mogoče ločiti od kaznivih dejanj. Na potrebo po ločitvi kaznivih dejanj in prekrškov pri javnem spodbujanju sovraštva, nasilja ali nestrpnosti je opozorilo več pravnikov, vendar nihče ni ponudil ustrezne zakonske rešitve, pač pa so na problem opozarjali le na načelni ravni. Rešitve očitno ni ponudila niti strokovna skupina, ki je ministrstvu pomagala pri pripravi predloga novele ZMed, saj ministrstvo dopolnitve 8. člena ZMed ni ustrezno strokovno utemeljilo, pomanjkljive in celo sporne pa so tudi določbe spremenjenega 8. člena ZMed.

Četudi se strinjamo, da je treba postaviti razumne omejitve svobodi izražanja, da bi omejili ali preprečili javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, se je hkrati treba zavedati, da morajo biti tovrstne omejitve minimalne in uravnotežene z drugimi ukrepi za varstvo svobode izražanja. Javne in parlamentarne razprave v drugih državah kažejo na potrebo po previdnosti pri omejevanju svobode izražanja. Namesto

---

<sup>8</sup> Uradni lis RS, št. 55/08.

postavljanja zgolj škode, ki jo povzroča javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, v ospredje razprav, je treba politiko in morebitne sankcije graditi na pravicah ter iskati ravnotežje med pravicami manjšin na eni in svobodo izražanja na drugi strani.

Družbene spremembe in tehnološki razvoj bodo nenehno spodbujale razprave o tem, kako naj zakonodaja ureja škodo, ki jo povzroča spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, in iskanje novih rešitev. To pa ne pomeni, da lahko nepremišljeno posegamo v človekove pravice in temeljne svoboščine ter svobodo medijev, ki uživajo zaščito mednarodnih konvencij in ustave.

Dopolnitve 8. člena ZMed pa niso sporne zgolj zaradi pomanjkljive opredelitve prekrška in zanemarjanja pravic, ampak tudi zaradi povsem napačnega pristopa pri izvedbi prekrškovnega postopka. Ministrstvo namreč izhaja iz predpostavke, da lahko tehtanje med pravicami manjšin na eni strani in svobode izražanja na drugi strani opravljajo od politike imenovani uradniki in samoregulativna združenja medijev ali novinarjev. Gre za povsem zgrešen pristop, ki mu odločno nasprotujemo. Zgrešena je tudi primerjava, češ da gre za podobno zadevo, kot pri urejanju nedostojnega oziroma zavajajočega oglaševanja.

Samoregulacija na področju oglaševanja ima pomanjkljivosti, na kar kažejo izkušnje Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije v mandatu 2011–2016, ki je neuspešno sprožil postopek pred pristojnimi samoregulativnimi telesi, čeprav je bila zadeva nedvoumno podkrepjena tako strokovno kot s sodno prakso ter s primeri iz EU.<sup>9</sup>

Svet za elektronske komunikacije je v istem mandatu opozoril tudi na neprimernost samoregulacije na področju elektronskih komunikacijskih storitev, kjer sta zakonodajalec in Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS) dopustila, da se s samoregulacijo urejajo področja, ki bi morala biti sregulirana, kar pomeni, da so enakopraven partner pri določanju pravil končni uporabniki, telesa, odgovorna za izvajanje seregulacije, pa so neodvisna od podjetij ali podjetniških združenj.<sup>10</sup> V ta namen so bila v drugih državah ustanovljena posebna združenja končnih uporabnikov elektronskih komunikacijskih storitev, saj potrošniške organizacije ne zastopajo interesov vseh končnih uporabnikov.

Na podlagi tovrstnih izkušenj bi bila primernejša oblika odločanja o morebitni neprimernosti objav z vidika javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti neodvisno telo, sestavljeno po načelih strokovnosti, večdeležniške participacije in pluralnosti.

Ne glede na to pa menimo, da je edina primerna oblika za poseganje v ustavno zagotovljeno svobodo izražanja in temeljno človekovo pravico sprejemanja in razširjanja informacij skozi mehanizme sodne veje oblasti in ne skozi tako ali drugače nastavljene cenzorske gremije.

---

<sup>9</sup> Letno poročilo o delu Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije za leto 2014, junij 2015, str. 19–22.

<sup>10</sup> Idem, str. 23–26.



## **7. člen – izdajatelj medija**

S spremembo 9. člena se razširitev določb o sankcioniranju javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti uveljavlja tudi za spletne komentarje. Mnenje, ki smo ga zapisali pri 6. členu, se tako nanaša tudi na 7. člen predloga novele ZMed.

Nobenega dvoma ni, da predlog novele ZMed s spremembami 8. in 9. člena prinaša cenzuro, zato je toliko bolj pomembno, da so spremembe obeh členov preiščene, da ne bi pripeljale v široko zatiranje svobode izražanja v medijih in medijske svobode.

Ob tem želimo posebej izpostaviti, da vsak model regulacije spletnih vsebin prizadene končne uporabnike. Vsaka regulacija spletnih vsebin, v tem primeru komentarjev, omejuje (ali krepi) svobodo izražanja posameznikov. Pri določanju zakonskih omejitev mora imeti zakonodajalec to ves čas pred očmi.

Uzakonitev cenzure medijev ima negativne učinke tudi na drugih področjih: spodbuja lahko omejevanje spletne anonimnosti in zasebnosti.<sup>11</sup>

Spletni prostor je za nekatere posameznike in skupine lahko ali pogosto celo je sovražen, o tem ni nobenega dvoma. Vendar pa je treba izpostaviti, da potencialni negativni učinki uporabniških komentarjev na posameznike, skupine ali celo družbo niso pravo izhodišče za regulacijo. Njihov doseg in vpliv je namreč omejen, razen če medij, zaradi lastnih poslovnih modelov, te komentarje razširja in izpostavlja.

Kadar govorimo o zasebnih medijih, imajo ti finančni interes, v katerem imajo svojo vlogo tudi uporabniški komentarji. Bolj kot omejevanje komentarjev so pomembna pravila, ki negativne komentarje krepijo in nanje privabljajo nove bralce in obiskovalce spletnih strani ter oglaševalce. V ta namen bi bilo smiselno, da bi zakonodaja urejala preglednost algoritmov, ki jih mediji uporabljajo za oglaševanje, ne pa da se osredotoča na govor, ki ima sicer omejen doseg in vpliv.

Različna izhodišča vodijo do različnih ukrepov. Zato želimo izpostaviti, da bi ministrstvo pri določanju ukrepov za omejevanje svobode izražanja moralo večjo pozornost posvetiti varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter tehtanju med posameznimi pravicami in svoboščinami.

## **15. člen – test javnega interesa**

AKOS je leta 2015 objavil študijo o lastništvu medijev in koncentraciji lastništva v Evropi.<sup>12</sup> Študija je pokazala na unikatno in zastarelo regulacijo medijskega lastništva in koncentracije v Sloveniji. Ministrstvo s 14. členom posodablja ureditev, a v 15. členu

---

<sup>11</sup> Caf D. Varuhi javnega interesa proti anonimnosti. Blog »Competitive Analysis and Foresight«, 5. januar 2019. [blog.caf.si/2019/01/varuhi-javnega-interesa-proti-anonimnosti.html](http://blog.caf.si/2019/01/varuhi-javnega-interesa-proti-anonimnosti.html).

<sup>12</sup> SPRL Wagner-Hatfield. Media ownership and concentration in Europe: a comparative analysis with reflections on the situation in Slovenia. Študija, ki jo je naročil AKOS, januar 2015, [www.akos-rs.si/files/Elektronski\\_mediji/Medijska\\_ucilnica/Raziskave\\_in\\_analize/WH-20150126-ownership-concentration-report-final.pdf](http://www.akos-rs.si/files/Elektronski_mediji/Medijska_ucilnica/Raziskave_in_analize/WH-20150126-ownership-concentration-report-final.pdf).

ohranja po našem mnenju neprimerno ureditev, ko test javnega interesa prepušča v izvajanje strokovni komisiji.

Po našem mnenje bi zakonodaja izvajanje testa javnega interesa morala prenesti na regulatorja, pristojnega za medije, ki bi pripravil vse strokovne podlage za izvedbo testa javnega interesa in ga tudi izvedel. Test javnega interesa bi moral biti deležen ustreznega javnega posvetovanja, ne pa da se predvideva le pridobivanje mnenja od reprezentativnih strokovnih združenj novinarjev in medijev ter drugih nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju medijev. Izpostavljanje teh akterjev kaže na resno anomalijo na področju regulacije medijev.

Ker je delujoč medijski trg v javnem interesu in je tudi regulacija medijev v interesu širše javnosti, naj se pristojno ministrstvo in regulator o vseh zadevah, v katerih morata pridobiti mnenje, javno posvetujeta, ne pa da se obračata zgolj na reprezentativna združenja in nevladne organizacije. Takšna politika Ministrstva za kulturo namreč predstavlja odklik od splošnega javnega interesa, kar je bilo očitno že pri pripravi predloga novele ZMed.

### **31. člen – obvezni prenos**

Forum je na Ministrstvo za kulturo že naslovil mnenje v zvezi z obveznim prenosom radijskih in televizijskih programov. Obveznosti prenosa programskih vsebin se ohranjajo v večini držav članic EU.<sup>13</sup> Prav tako v Kanadi, medtem ko so bila pravila obveznega prenosa v ZDA po dolgotrajnih sodnih sporih umaknjena.<sup>14</sup> Podlaga za uporabo pravil obveznega prenosa programskih vsebin predstavlja Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah.<sup>15</sup>

Ministrstvo v razlagi sprememb 112. člena ZMed povzema določbe 114. člena Evropskega zakonika o elektronskih komunikacijah (Zakonik), vendar jih po našem mnenju preozko razlaga. Predvsem ne navede razlogov, zakaj podjetjem, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in storitve, nalaga obveznosti prenosa. Ne utemelji posledic, ki bi nastale, če obveznosti prenosa podjetjem ne bi bile naložene.

V skladu z Zakonikom, s katerim mora Slovenija uskladiti svojo zakonodajo do 21. decembra 2020, se obveznosti prenosa, ki morajo biti sorazmerne in pregledne, naložijo samo, kadar so potrebne za izpolnitev ciljev v splošnem interesu, kot jih jasno opredeli vsaka država članica. V skladu s tem pogrešamo jasnejšo opredelitev ciljev v

---

<sup>13</sup> Furnémont J.-F. Dobre prakse glede pravil obveznega razširjanja in ponujanja programskih vsebin za operaterje in izdajatelje (orig. Best Practices Regarding Must-Carry Rules for Cable Operators and Broadcasters). Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, Urad predstavnika za svobodo medijev, maj 2015, [www.osce.org/fom/162736](http://www.osce.org/fom/162736).

<sup>14</sup> Hobbs R.H., Jr. Cable TV's "Must Carry" Rules: The Most Restrictive Alternative – Quincy Cable TV, Inc. v. FCC. *Campbell Law Review*, let. 8, št. 2, januar 1986, str. 339-359.

<sup>15</sup> Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, OJ EU, št. L 321/36 z dne 17. decembra 2018.

splošnem interesu, ki bi bili podlaga za naložitev obveznosti prenosa v smislu 114. člena Zakonika oz. 112. člena ZMed.

V predlaganih spremembah 112. člena manjkajo tudi določbe o periodičnem pregledu obveznosti prenosa, kot izhaja iz 2. odstavka 114. člena Zakonika.

Ministrstvo ne naslavlja problema plačevanja za slovenske komercialne programe in tržne anomalije, na katere je Forum opozoril v svojih Priporočilih za zaščito javnega interesa na področju televizije.<sup>16</sup> Gre za pomembno vprašanje, ki se mu je ministrstvo izognilo. To je eno izmed področij, pri katerih bi posamezni člani strokovne skupine, ki je ministrstvu pomagala pripraviti predlog novele ZMed, lahko bili v navzkrižju interesov in zaradi česar smo, med drugim, v uvodu pozvali ministrstvo, da objavi podatke o morebitnem navzkrižju interesov posameznih članov strokovne skupine.

**Redakcijski popravek:** pri pripombah k 31. členu je bil v tretjem odstavku preciziran rok za prenos Evropskega zakonika o elektronskih komunikacij (Direktiva (EU) 2018/1972) v slovenski pravni red.

---

<sup>16</sup> Forum za digitalno družbo. Priporočila za zaščito javnega interesa na področju televizije. Mnenja Foruma za digitalno družbo, 29. marec 2017, [fdd.si/priporocila-za-zascito-javnega-interesa-na-podrocju-televizije/](http://fdd.si/priporocila-za-zascito-javnega-interesa-na-podrocju-televizije/).