



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Slovenia

Written by Marko Milosavljevic

Centre for Media Pluralism and Media Freedom





TABLE OF CONTENT

| | | |
|----|---|----|
| 1. | About the Project | 1 |
| 2. | Uvod | 2 |
| 3. | Rezultati zbiranja podatkov: ocena tveganja za pluralnost medijev | 3 |
| | 3.1. Osnovna zaščita (33 % – nizko tveganje) | 4 |
| | 3.2. Pluralnost trga (50 % - srednje tveganje) | 5 |
| | 3.3. Politična neodvisnost (75 % - visoko tveganje) | 6 |
| | 3.4. Družbena vključenost (64 % - srednje tveganje) | 8 |
| 4. | Zaključki | 10 |

1. ABOUT THE PROJECT

1.1 OVERVIEW OF THE PROJECT

The Media Pluralism Monitor (MPM) is a research tool that was designed to identify potential risks to media pluralism in the Member States of the European Union. This narrative report has been produced within the framework of the first pan-European implementation of the MPM carried out in 2016, under a project financed by a preparatory action of the European Parliament. The implementation was conducted in 28 EU Member States, Montenegro and Turkey with the support of a grant awarded by the European Union to the Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) at the European University Institute.

1.2 METHODOLOGICAL NOTE

The CMPF cooperated with experienced, independent national researchers to carry out the data collection and to author the narrative reports, except in the cases of Malta and Italy where data collection was carried out centrally by the CMPF team. The research was based on a standardised questionnaire and apposite guidelines that were developed by the CMPF. The data collection was carried out between May and October 2016.

In Slovenia, the CMPF partnered with Marko Milosavljevic (University of Ljubljana), who conducted the data collection and commented the variables in the questionnaire and interviewed relevant experts. The report was reviewed by CMPF staff. Moreover, to ensure accurate and reliable findings, a group of national experts in each country reviewed the answers to particularly evaluative questions (see Annexe 2 for the list of experts).

Risks to media pluralism are examined in four main thematic areas, which represent the main areas of risk for media pluralism and media freedom: Basic Protection, Market Plurality, Political Independence and Social Inclusiveness. The results are based on the assessment of 20 indicators - five per each thematic area:

| Basic Protection | Market Plurality | Political Independence | Social Inclusiveness |
|--|---|--|---|
| <i>Protection of freedom of expression</i> | <i>Transparency of media ownership</i> | <i>Political control over media outlets</i> | <i>Access to media for minorities</i> |
| <i>Protection of right to information</i> | <i>Media ownership concentration (horizontal)</i> | <i>Editorial autonomy</i> | <i>Access to media for local/regional communities and for community media</i> |
| <i>Journalistic profession, standards and protection</i> | <i>Cross-media concentration of ownership and competition enforcement</i> | <i>Media and democratic electoral process</i> | <i>Access to media for people with disabilities</i> |
| <i>Independence and effectiveness of the media authority</i> | <i>Commercial & owner influence over editorial content</i> | <i>State regulation of resources and support to media sector</i> | <i>Access to media for women</i> |
| <i>Universal reach of traditional media and access to the Internet</i> | <i>Media viability</i> | <i>Independence of PSM governance and funding</i> | <i>Media literacy</i> |

The results for each area and indicator are presented on a scale from 0% to 100%. Scores between 0 and 33% are considered low risk, 34 to 66% are medium risk, while those between 67 and 100% are high risk. On the level of indicators, scores of 0 were rated 3% and scores of 100 were rated 97% by default, to avoid an assessment of total absence or certainty of risk¹.

Disclaimer: The content of the report does not necessarily reflect the views of the CMPF or the EC, but represents the views of the national country team that carried out the data collection and authored the report.

1 For more information on MPM methodology, see the CMPF report “Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in EU-28, Montenegro and Turkey”, <http://monitor.cmpf.eui.eu/>



2. UVOD

Slovenija meji z Italijo, Avstrijo, Madžarsko in Hrvaško ter ima nekaj več kot 2 milijona prebivalcev. Bila je del nekdanje Republike Jugoslavije do leta 1991, ko je postala samostojna država. Uradni jezik v državi je slovenščina. V državi so uradno prepoznane tri manjšinske skupnosti: madžarska, italijanska in romska skupnost, vendar v njej prebivajo tudi druge uradno nepriznane manjšine iz nekdanje Jugoslavije, kot so Srbi, Bosanci in Hrvati.

Gospodarsko in politično prestrukturiranje nekdanje socialistične družbe je vplivalo na delovanje slovenskega medijskega prostora ter pogoje državne lasti in političnega nadzora nad mediji v državi. V času samostojne države je vidna značilna politična ločnica levo – desno, v zadnjih letih pa v politično areno vstopajo tudi novejši sredinsko-liberalne in skrajnejše leve in desne stranke. Trenutno vlado vodi sredinska politična stranka, ki je na volitvah zmagala kot na novo ustanovljena moderna stranka, z močnim moralnim delovanjem, zavzemanjem za močno pravno in socialno državo ter odpravo korupcije. Ukrepi, ki so jih v zadnjih letih sprejemali, pa so bolj podobni tistim, ki bi jih udeleževale bolj konzervativne stranke, vključno s postavitvijo žičnate ograje na državno mejo in deportiranje begunskih družin, ki so že v veliki stiski.

Aktualna vlada se je lotila tudi spreminjanja medijskega zakona, kar kot proces traja že nekaj let. Javna debata je ob mnogih vsebinah veliko pozornosti posvetila določilom, ki uvajajo glasbene kvote. Glavni medijski nadzorniki so Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije ter Direktorat za medije znotraj Ministrstva za kulturo, ki nadzorujeta izvajanje Zakona o medijih, in Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije. Koncentracija v medijih je visoka, regulatorji pa ponavadi nimajo avtonomije ali zagona, potrebnega, da se to spremeni, kljub temu, da je medijska zakonodaja na nekaterih področjih restriktivna. Lastništvo v medijih se – sploh v zadnjih letih – hitro spreminja. Večina časopisov je bila prodanih novim lastnikom zaradi finančnih težav, slabega upravljanja in potrebe po takoimenovanem prestrukturiranju, v postopku pa je bilo odpuščenih veliko število novinarjev. Radiotelevizija Slovenija (RTV) je edini javni servis, glavni zasebni izdajatelji pa so Pro Plus, TV3 in Planet TV.

Ekonomska kriza v letih 2008/2009 je vplivala na celotno slovensko ekonomijo. Zlasti v medijskem sektorju so bile vidne vse znane šibkosti trenutno aktualnega tržnega modela medijskega financiranja, še posebej, ko je bil soočen s šibkimi ali počasnimi reakcijami s strani nadzornih organov (primer je poskus prevzema časopisa Večer s strani založniške hiše Delo, ki je – ilegalnost navkljub – trajal skoraj pet let). Večina medijskih hiš je danes, kot posledica še trajajoče krize, šibkejših kot prej, bolj izpostavljenih političnim in oglaševalskim pritiskom, pritiskom lastnikov in drugih akterjev v družbi.

Hkrati je veliko temeljnih sprememb medijska krajina doživela sočasno s porastom rabe interneta, vključno s hitrim padanjem cirkulacij dnevnemu tisku in izgubljanjem bralcev. S tehničnega vidika pa so bili digitalizacija in razširjanje digitalnih medijev za Slovenijo precej neboleči. Skoraj celotna populacija je pokrita s širokopasovno povezavo, medtem ko ima okrog 70 odstotkov prebivalcev doma kabelsko in fiksno širokopasovno povezavo¹. Več kot polovica oglaševalskega prihodka gre televiziji, medtem ko si tiskani mediji delijo okrog 30 odstotkov². Podatki iz leta 2014 kažejo, da 23 odstotkov celotne populacije dnevno in tedensko uporablja internet za gledanje televizije, medtem ko dodatnih 19 odstotkov to počne manj pogosto (na mesečni ravni)³.

1 Broadband Coverage in Europe in 2013: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=8239.

2 European Journalism Centre: http://ejc.net/media_landscapes/slovenia.

3 Media use in the European Union 2014: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_media_en.pdf.

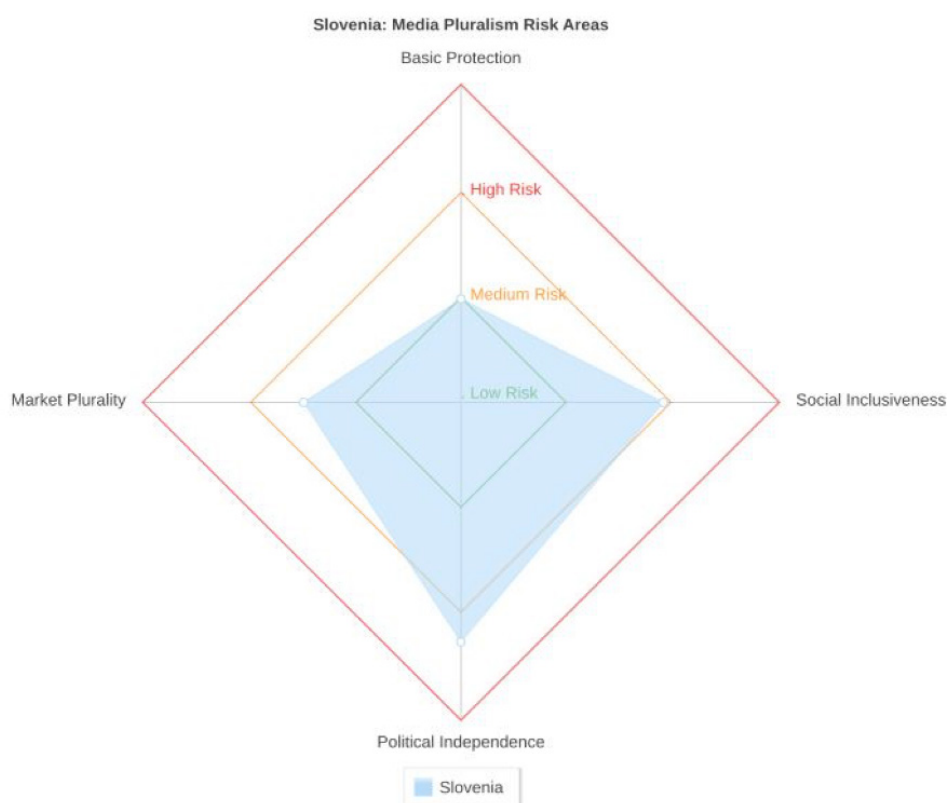


3. REZULTATI ZBIRANJA PODATKOV: OCENA TVEGANJA ZA PLURALNOST MEDIJEV

Vsaj v kvantitativnem smislu je pluralnost medijev v Sloveniji v dobrem stanju. Predpisi za zagotavljanje medijskega pluralizma so jasno definirani v zakonih in pravnih dokumentih, prav tako obstajajo organi, ki nadzorujejo skladnost delovanja s pravili. Kljub temu je implementacija pogosto šibka, nadzorovanje in sankcioniranje pa neučinkovito in počasno. V določenih sferah medijskega pluralizma je nekaj zelo visokih tveganj, še posebej v območju medijske pismenosti, politizacije nadzora nad medijskimi hišami, državnega oglaševanja, neodvisnosti vodenja javnega servisa in financiranja ter neodvisnosti tiskovnih agencij in drugih tradicionalnih in digitalnih ponudnikov vsebin.

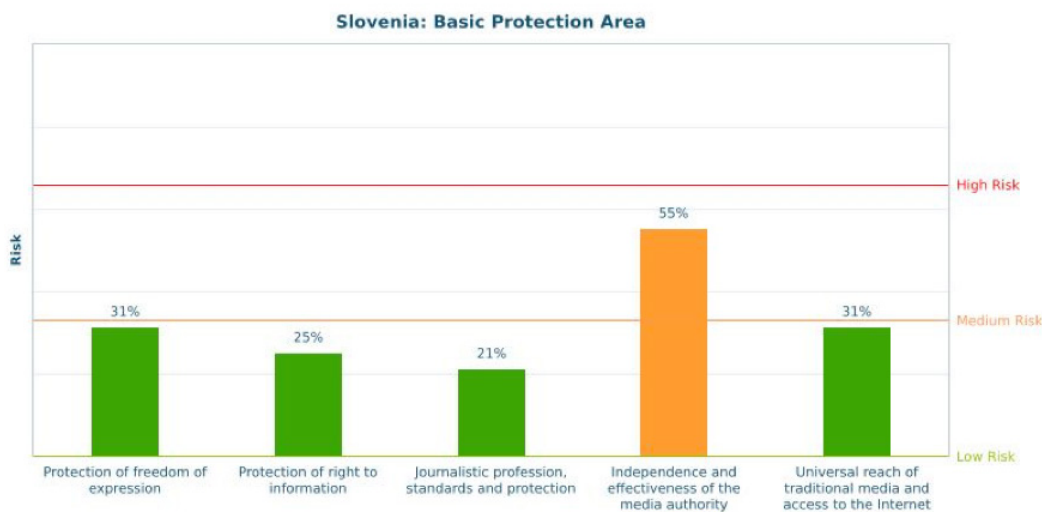
Svoboda izražanja v državi predstavlja srednje tveganje. Kršitve lahko opazujemo predvsem v pregonih novinarjev, ki so razkrivali tajne dokumente ali podatke v javnem interesu, pa tudi na spletu, ki je zelo slabo reguliran. Koncentracija lastništva v tiskanih, radijskih in avdiovizualnih medijih prav tako predstavlja srednje tveganje. Prvi štirje lastniki avdiovizualnih medijev si trg skoraj popolnoma lastijo, medtem ko so bili časopisi in radijski kanali v zadnjih letih v postopku intenzivnih spojitvev in prevzemov, ki jih ustrezni organi niso preprečili.

Tudi politična pristranost predstavlja srednje tveganje. Zakon o RTV Slovenija vključuje pravila o poštenem in uravnovešenem predstavljanju političnih pogledov na kanalih javnega servisa, vendar lahko ravno ta pravila občasno povzročijo nepošteno predstavljanje, saj so nekateri pogledi vključeni izključno na podlagi uravnovešenega poročanja, brez oziranja na vsebino, ki je ob tem predstavljana.



3.1. OSNOVNA ZAŠČITA (33 % - NIZKO TVEGANJE)

The Basic Protection indicators represent the regulatory backbone of the media sector in every contemporary democracy. They measure a number of potential areas of risk, including the existence and effectiveness of the implementation of regulatory safeguards for freedom of expression and the right to information; the status of journalists in each country, including their protection and ability to work; the independence and effectiveness of the national regulatory bodies that have competence to regulate the media sector; and the reach of traditional media and access to the Internet.



Zakonska zaščita svobode izražanja v Sloveniji predstavlja skoraj srednje tveganje (31 %). Država je sicer uspešno vpeljala mednarodne regulatorne varovalke, kljub temu pa zakonski standardi o omejevanju svobode izražanja niso vedno upoštevani. Konkretneje sistem za zagotavljanje zakonske zaščite svobode izražanja kot podspremenljivka v tem indikatorju predstavlja srednje tveganje. Je le deloma učinkovit, običajna sredstva so draga, postopki dolgotrajni, obstaja pa tudi možnost politične zlorabe. Največ primerov kršitev svobode izražanja je bilo opaženih v obliki pregonov novinarjev, ki so objavili tajne dokumente oziroma podatke v imenu javnega interesa. Primeri kršitev svobode izražanja so bili opaženi tudi na spletu, predvsem v polju svobode izražanja na družbenih omrežjih. V enem od primerov je bil odpuščen televizijski novinar zaradi komentarjev o televizijski oddaji na Twitterju. Samovoljno filtriranje in nadziranje spletnih vsebin predstavlja nizko tveganje. Obrekovanje, kleveta, škodoželjno in napačno obtoževanje zločina ter žaljenje so kriminalizirani.

Zaščita pravice do informacije predstavlja nizko tveganje (25 %) in je izrecno prepoznana v ustavi, pa tudi zakonih. Omejitve pravice do informacije v okviru zaščite zasebnosti niso ozko opredeljene, so pa omenjene v ustavi. Pritožbeni mehanizmi v primerih zavrnitev zahtev po dostopu do informacij, predstavljajo srednje tveganje. Sicer so predpisani in o njih odloča Informacijski pooblaščenec, vendar imajo malo učinkovitega nadzora. Pridobivanje informacij je lahko dolgotrajen proces, kljub temu pa, generalno gledano, v Sloveniji ni veliko primerov zlorab pravice do informacije.

Indikator Novinarski poklic, standardi in zaščita je dosegel nizko tveganje (21 %). Dostop do opravljanja novinarskega poklica je odprt na papirju, kot tudi v praksi. Novinarji so sicer zastopani preko treh različnih profesionalnih združenj, vendar pa so ta le delno učinkovita v zagotavljanju neodvisnosti in spoštovanja novinarskih standardov, saj nimajo pravih vzvodov moči. Zaščita novinarjev, kot podspremenljivka tega indikatorja, je dosegla srednje tveganje, predvsem zaradi določenih redkih primerov napadov ali groženj fizični varnosti novinarjev. Delovni pogoji za opravljanje novinarskega poklica predstavljajo, predvsem zaradi slabih ekonomskih okoliščin, visoko tveganje. Novinarski kodeks in Zakon o medijih uradno prepovedujeta vplivanje poslovnih subjektov na uredniške vsebine. Tudi zaščita novinarskih virov je jasno prepoznana z Zakonom o medijih, vendar se je v zadnjih časih pojavilo nekaj kršitev. Delovni pogoji za novinarje so visoko tveganje; pojavlja se namreč veliko nepravilnosti v plačevanju, prav tako se na delovnih mestih pojavlja vedno višja negotovost.

Neodvisnost in učinkovitost medijskega nadzornika predstavlja srednje tveganje (55 %), vendar je tik pod zgornjo mejo. Čeprav zakonske določbe zagotavljajo neodvisnost organa, postopki zaposlovanja niso zadovoljivi (so precej ohlapni in posledično ne vedno učinkoviti v zagotavljanju neodvisnosti telesa). Najvišjo funkcijo znotraj nadzornega telesa imenuje vladno osebje, kar lahko hitro rezultira v močni politični pristranskosti na samem vrhu organizacije. Podobno velja za mehanizme pritožb – lahko so zelo počasni, neučinkoviti in hitro preloženi, še posebej ko spor preide na višja sodišča. Moči nadzornika niso vedno uporabljene v interesu javnosti, v preteklosti se je že poročalo⁴ o morebitnih zlorabah moči za osebno korist. Vlada lahko občasno samovoljno ovrže odločitve medijskega nadzornika. Kljub temu je nadzornik generalno gledano transparenten, čeprav redno ne objavlja podatkov o svojih aktivnostih.

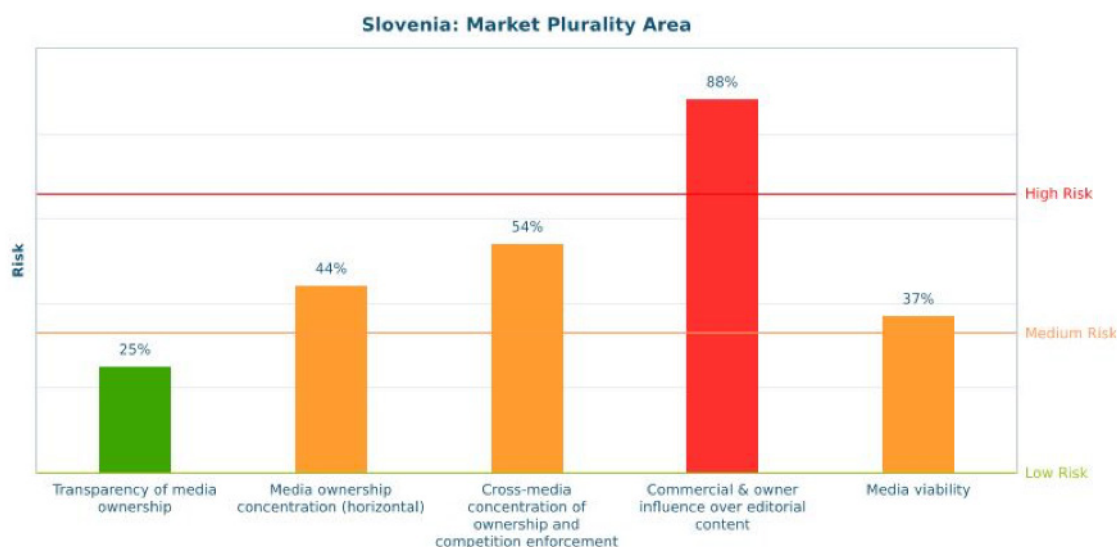
Univerzalni doseg tradicionalnih medijev in dostop do interneta predstavljajo nizko – skoraj srednje – tveganje (31 %).

4 Delo 2016, 9. december: <http://www.delo.si/novice/slovenija/apek-si-drazbo-frekvenc-predstavlja-drugace-kot-vsi-ostali.html>.

Univerzalni doseg je zagotovljen z zakonom, javni servis pa ponuja dobro pokritost ozemlja in populacije s signalom svojih televizijskih in radijskih kanalov. Uradnih podatkov o pokritosti javnega servisa ni. 73% odstotkov ruralne populacije je pokrite s širokopasno povezavo. Glede na raziskavo Point Topic Evropske komisije večina gospodinjstev v Sloveniji ni mogla dostopati do storitev visokih hitrosti. DSL storitve so v letu 2012 pokrivalo manj kot 70 % slovenskih gospodinjstev, kar je državo uvrstilo pod povprečje Evropske Unije. Prvi štirje ponudniki internetnih storitev si delijo 88 odstotkov tržnega deleža v državi.

3.2. PLURALNOST TRGA (50 % - SREDNJE TVEGANJE)

The Market Plurality indicators examine the existence and effectiveness of the implementation of transparency and disclosure provisions with regard to media ownership. In addition, they assess the existence and effectiveness of regulatory safeguards to prevent horizontal and cross-media concentration of ownership and the role of competition enforcement and State aid control in protecting media pluralism. Moreover, they seek to evaluate the viability of the media market under examination as well as whether and if so, to what extent commercial forces, including media owners and advertisers, influence editorial decision-making.



Transparentnost medijskega lastništva predstavlja nizko tveganje (25 %). Medijska podjetja imajo dolžnost prikazati podatke o svojih lastniških strukturah Ministrstvu za kulturo, ki so nato objavljeni v razvidu medijev. Ta je dostopen vsem in preverjan s strani nadzornika, vendar kljub temu ne pokaže celotne lastniške strukture za vsak medij. Lastniške strukture so pogosto zelo kompleksne, podatki, ki jih razvid medijev zbira, pa niso dovolj podrobni, da bi prikazali dejanskega lastnika medija, ki je skrit za kopico tako imenovanih papirnatih podjetij. Med drugim jih lastniki uporabljajo za prikrivanje obsega svojih medijskih monopolov.

(Horizontalna) koncentracija medijskega lastništva predstavlja srednje tveganje (44 %). Da bi preprečila visoke nivoje horizontalne koncentracije lastništva, vsebuje medijska zakonodaja določen prag lastniške koncentracije (20 %), nad katerim mora svojo odobritev podati Ministrstvo za kulturo. Več javnih teles aktivno nadzoruje skladnost z zakonom, med njimi tudi Ministrstvo za kulturo, ki ima pooblastila za sankcioniranje. Kršitve se kljub temu dogajajo, saj se lastništvo podjetij zlahka skriva za papirnatimi podjetji. Predvsem radijski sektor je bil v preteklih letih deležen intenzivnega procesa koncentracije lastništva in prevzemov. Tudi pri časopisih so bili nadzorniki pretežno neučinkoviti v preprečevanju kontroverznih prevzemov. Zakon se v okvirih lastništva in koncentracije ne dotika spletnih ponudnikov vsebin.

S predpisi Zakona o medijih se sicer da preprečiti visok nivo horizontalne koncentracije, vendar še vedno obstaja potreba po močnejšem in odločnejšem nadzoru s strani relevantnih organov. Prvi štirje lastniki, na primer, si skoraj v celoti lastijo slovenski avdiovizualni trg.

Koncentracija lastništva med različnimi mediji in uveljavljanje konkurenčnosti je v preteklih letih začelo predstavljati večje tveganje (54 %). Medijska zakonodaja sicer vključuje ukrepe za preprečevanje visokega nivoja koncentracije med različnimi mediji, prav tako obstajajo nadzorna telesa, ki so zasnovana za nadzor nad temi predpisi in imajo možnost zavrniti dovoljenje za licenco, ki pa je ne uporabijo vedno. Še posebej nekaj zadnjih primerov kaže, da se koncentracija lastništva med mediji vedno bolj razvija, kljub temu, da je z Zakonom o medijih uradno prepovedana, kar kaže na nesposobnost ali (namerno) pasivno delovanje nadzornih organov. Problematika je bila še posebej izpostavljena, ko je bilo leta 2012 telekomunikacijskemu podjetju Telekom Slovenije dovoljeno ustanoviti televizijsko postajo Planet TV.

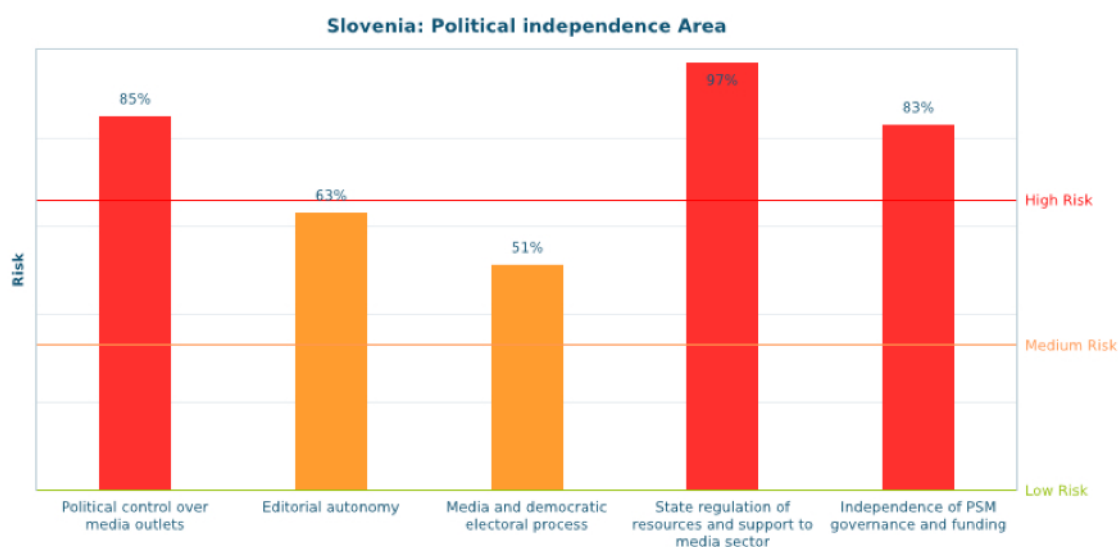
Zanesljivih podatkov o tržnih deležih in ustreznih medijsko povezanih dohodkih, ki bi vključevali vse medijske akterje, ni. Problem nastane tudi pri vprašanju, ali v te meritve vključiti kanale javnega servisa. Njihovi prihodki namreč v večini zasenčijo vse ostale medijske akterje ter lahko opazujemo drugačno sliko, če ti podatki niso vključeni v celotno tržno analizo. Tudi organa, ki bi nadzirala, če državna sredstva presega, kar je potrebno za dostavljanje javne službe in razreševanje ustreznih pritožb, ni.

Zakon o medijih ne vključuje določb, ki bi se navezovali na indikator **Gospodarski in lastniški vplivi na uredniške vsebine**, prav tako ne vključuje člena, ki bi narekoval novinarjevo pravico do zaščite v primerih sprememb lastniške ali uredniške politike. Sindikat novinarjev Slovenije in ostala profesionalna združenja nudijo brezplačno pravno podporo, niso pa vsi novinarji člani katerega izmed njih. Regulativne varovalke in samoregulativni ukrepi, ki bi zagotavljali, da imenovanja in razreševanja odgovornih urednikov niso pod vplivom gospodarskih interesov, ne obstajajo. Člen Novinarskega kodeksa pravi, da se morajo novinarji "izogibati dejanskim ali navideznim konfliktom interesov", Zakon o medijih pa pravi, da novinarji in voditelji ne smejo biti povezani z oglaševanjem. Prikrito oglaševanje je zakonsko prepovedano, vendar se zakon ne izvaja uspešno. Predvsem v tiskanih in spletnih medijih najdemo veliko nedavnih primerov prikrita oglaševanja in objav hibridnih prispevkov. Tveganje za gospodarske vplive na uredniško neodvisnost je torej visoko (88 %).

Enotnih podatkov o prihodkih avdiovizualnega, radijskega in časopisnega sektorja, vključno s stroški spletnega oglaševanja, ni. Medijske organizacije poskušajo z razvijanjem novih virov prihodkov, vendar ne vedno uspešno. Veliko novih spletnih medijev poskuša z uporabo skupinskega financiranja (crowdfunding), kot vira prihodka, in ob tem ponuja brezplačne vsebine. Že uveljavljeni tiskani mediji se vedno bolj osredotočajo na splet in ustvarjanje modela naročnin za določene vsebine (med njimi Dnevnik, Delo, Mladina, Večer, Slovenske novice). Nekateri mediji omejujejo brezplačen dostop le za določene vsebine (komentarje, recenzije, daljše prispevke, ne pa dnevne novice), medtem ko drugi omejujejo brezplačen dostop za vse vsebine razen dnevnih novic za teden dni in jih nato ponudijo brezplačno. Bil je tudi poskus zagona enotnega plačilnega sistema Piano, ki pa mu ni uspelo vključiti vseh večjih medijskih hiš. Na koncu je medijem, ki so se vključili, prinesel majhno število naročnikov in zelo nizke prihodke (kot je pojasnjeno v naslednjem prispevku, naslovljenim Piano v Sloveniji: malo muzike, malo denarja⁵). Država naj bi po zakonu medijem nudila sredstva za financiranje, vendar v praksi podpornim programom zaradi prenizke količine sredstev ni uspelo olajšati vstopa na medijski trg ali omogočiti medijem, da bi premagali finančne težave. Predvsem novi mediji se lahko prijavljajo na javne razpise začasne subvencije, vendar ti ponavadi prejmejo visoko število prijav, zato je le nekaj medijev na koncu izbranih. Indikator **Medijska sposobnost** predstavlja srednje tveganje (37 %).

3.3. POLITIČNA NEODVISNOST (75 % - VISOKO TVEGANJE)

The Political Independence indicators assess the existence and effectiveness of regulatory safeguards against political bias and political control over the media outlets, news agencies and distribution networks. They are also concerned with the existence and effectiveness of self-regulation in ensuring editorial independence. Moreover, they seek to evaluate the influence of the State (and, more generally, of political power) over the functioning of the media market and the independence of public service media.



5 Media watch: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/43/splet/>.



Indikator **Politični nadzor nad mediji** predstavlja visoko tveganje. Zakon ne regulira konflikta interesov med lastniki medijev in vodilnimi političnimi strankami. Ta konflikt je še posebej prisoten na lokalnem nivoju – veliko manjših lokalnih časopisov in publikacij je povezanih z vodilnimi strankami. Slovenska demokratska stranka (SDS), članica trenutne opozicije, je v tem najbolj vidno aktivna, saj zelo javno upravlja televizijsko postajo Nova24TV (člani stranke so solastniki), prav tako uživa močno uredniško podporo s strani vsaj dveh tiskanih in ene spletne politične revije, ki delujejo na nacionalnem nivoju (Reporter, Demokracija).

Indikator **Uredniška avtonomija** predstavlja srednje, skoraj visoko, tveganje. Enotnih regulativnih varovalk, ki bi zagotavljale avtonomijo pri imenovanjih in razreševanjih odgovornih urednikov, ni, zato se ob tem pojavljajo občasne motnje. Znan primer se je zgodil leta 2005 na časopisu Delo, ko je član stranke SDS najprej postal vodja nadzornega odbora časopisa, ta je najprej zamenjal predsednika odbora, ki je kasneje zamenjal odgovornega urednika, ki je sledil z menjavo vseh ostalih urednikov⁶. Prav tako je bilo že nekaj primerov direktnega političnega vmešavanja v uredniške vsebine. Novinarski kodeks deluje kot samoregulativen ukrep, vendar njegovo upoštevanje ni obvezno oziroma zavezujoče, prav tako pa ne omenja uredniške neodvisnosti. Napačni rabi kodeksa ne bodo sledili večji ukrepi, prav tako ni nadzornega telesa, ki bi imelo dejansko moč ukrepanja, zato je kodeks kot samoregulativen ukrep neučinkovit. Največji mediji nimajo lastnih samoregulativnih ukrepov, ki bi varovali uredniško neodvisnost.

Indikator **Mediji in demokratičen volilni proces** predstavlja srednje tveganje. Zakon sicer nalaga pravila, ki ciljajo na pravično predstavljanje različnih političnih pogledov v poročilih in informativnih programih kanalov in storitev javne televizije, vendar ne predpisuje telesa z dejansko močjo, ki bi to reprezentacijo nadziralo. Koncept "pravičnega in uravnoveženega" poročanja, ki je v uporabi na javnem servisu, je zelo matematičen, saj cilja na enega predstavnika "desne" in enega "leve" oziroma "pro" in "kontra", kar hitro vodi v relativizem problematik.

Javni servis ima zelo natančna navodila glede predstavljanja različnih političnih skupin. Poročanje o parlamentarnih strankah ima drugačna pravila od poročanja o neparlamentarnih strankah, kar lahko pripelje do problemov in neuravnoveženosti, predvsem ko v predvolilnem boju vodi nova politična stranka oziroma gibanje. Zakonske določbe, ki bi političnim akterjem med predvolilnimi kampanjami zagotavljale dostop do programskega časa na zasebnih televizijskih postajah in storitvah, ne obstajajo. Prav tako ni zakonskih določb, ki bi prepovedovale ali nalagale omejitve političnemu oglaševanju med predvolilnim bojem na javnem servisu, z namenom zagotavljanja enakopravnih možnosti vsem političnim strankam. Razporejanje oglaševalskega prostora nima omejitev. Pogoji in cene so postavljeni, vendar lahko močnejši politični akterji še vedno pridobijo več prostora kot novejši in manjši, saj imajo stabilnejše finančno ozadje, kar na koncu pripelje do neenakopravnega ozemlja za vse politične stranke.

Indikator **Državna regulacija sredstev in podpora medijskemu sektorju** predstavlja visoko tveganje. Obstaja predpis o razporeditvi radiofrekvenčnih pasov, ki določa, da se dodeljujejo na podlagi letnega urejanja načrta za dodeljevanje frekvenc. Kljub temu zakonska določila ne zagotavljajo transparentne razporeditve in tako tudi sama razporeditev v praksi ni transparentna. Direktnih in transparentnih pravil o direktni denarni pomoči v medijskem sektorju in distribuciji državnega oglaševanja medijem ni, zato oba področja predstavljata visoko tveganje. Direktna denarna pomoč se večinoma dodeljuje v obliki javnih razpisov. Na letni ravni je razpisan glavni razpis za sofinanciranje vsebin medijev, katerega kriteriji so znani, sama dodelitev sredstev pa ni dovolj transparentna. Zlahka se zgodi, da dobi določen medij prednost na podlagi osebnih poznanstev. Jasnih in rednih podatkov o distribuciji državnega oglaševanja prav tako ni, vendar je bilo od nadaljnje privatizacije medijskih podjetij v državni lasti od leta 2010 dalje možno opaziti rahel upad v praksi netransparentne distribucije. Indirektnih državnih pomoči za medijski sektor ni.

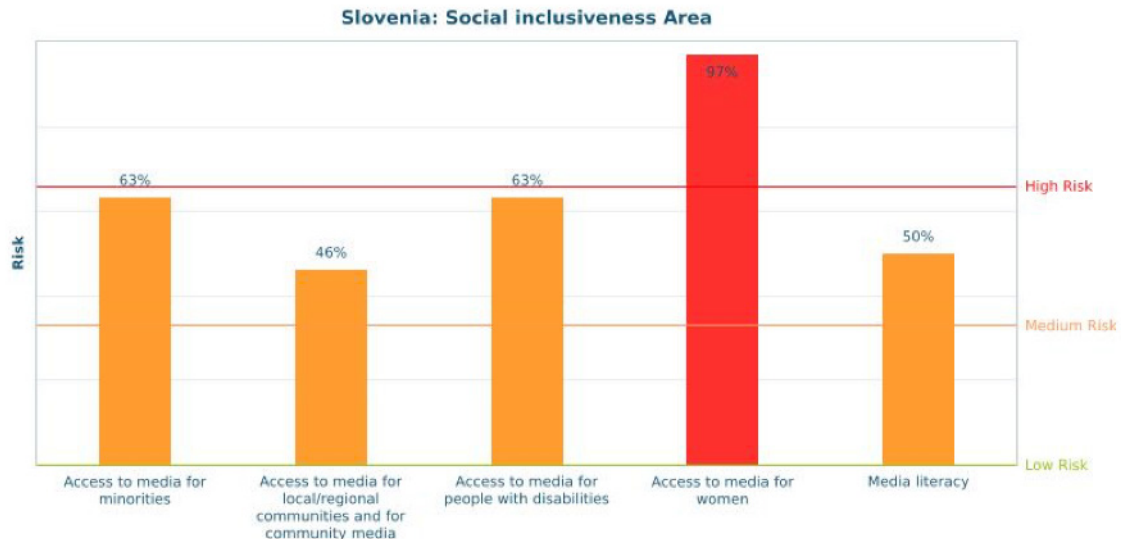
Neodvisnost vodenja in financiranja javnega servisa predstavlja visoko tveganje. Kljub temu, da Zakon o RTV Slovenija predpisuje, da morajo biti glasovanja Programskega odbora v vseh primerih javna, sestava končne imenovane skupine ni najbolj pravična, najpogosteje zaradi političnega vmešavanja. Izmed 29. članov odbora jih je 21 imenovanih s strani Državnega zbora, medtem ko so le trije člani imenovani s strani zaposlenih RTV Slovenija. Pri imenovanju članov s strani Državnega zbora naj bi upoštevali relativno zastopanje političnih strank v Državnem zboru, hkrati imenovani člani naj ne bili člani uradnih teles oziroma položajev znotraj političnih strank. Kljub temu omenjeni pravili nista dovolj strogi, da bi zagotavljali neodvisnost odborov javnega servisa.

Vlada ne more direktno odločati o višini plač uslužbencev javnega servisa, so pa v zadnjih letih nanje večkrat vplivali varčevalni ukrepi, ki jih je vlada udeleževala, med njimi nižanje plač javnim uslužbencem in celotni javni sferi. Ukrepi za transparentno in objektivno dodeljevanje sredstev javnemu servisu niso predpisani.



3.4. DRUŽBENA VKLJUČENOST (64 % - SREDNJE TVEGANJE)

The Social Inclusiveness indicators are concerned with access to media by various groups in society. The indicators assess regulatory and policy safeguards for community media, and for access to media by minorities, local and regional communities, women and people with disabilities. In addition to access to media by specific groups, the media literacy context is important for the state of media pluralism. The Social Inclusiveness area therefore also examines the country's media literacy environment, as well as the digital skills of the overall population.



Indikator **Dostop do medijev za manjšine** predstavlja srednje tveganje. Slovenska ustava poleg dveh tradicionalnih nacionalnih manjšin, italijanske (0,3 %) in madžarske (0,1 %), prepoznava še romsko skupnost kot posebno kategorijo. Nekaj velikih etničnih skupin ni prepoznanih kot nacionalne manjšine, kljub temu, da bivajo v Sloveniji. To so predvsem Hrvati (1,8 %), Srbi (2 %) ter Muslimani in Bosanci (1,6 %). Dostop do medijev za manjšine na javnem servisu zagotavlja Zakon o RTV Slovenija. Z nekaj pomembnimi izjemami ima v praksi večina prepoznanih manjšinskih skupin zagotovljen dovoljšen dostop do programskega časa. Izjeme nastopijo pri manjšinah, ki nimajo uradnega statusa nacionalnih manjšin, še posebej etnične skupine iz nekdanje Jugoslavije, ki so v neurejenem položaju. Kljub svoji velikosti ne uživajo pravic, ki jih imajo uradne manjšine, kar jih daje v neenakovreden položaj, brez da bi bile posledice vidne na uradnih statistikah varovanja nacionalnih manjšin. Programski čas, namenjen manjšinam, na avdiovizualnih in radijskih programih v večini ni proporcionalen z njihovo velikostjo v državi. Uradnih podatkov o številu časopisov, namenjenih manjšinam, in njihovo proporcionalnostjo z velikostjo manjšine, ni. Kljub temu lahko ocenjujemo, da ta številka ni proporcionalna.

Tudi indikator **Dostop do medijev za lokalne/regionalne skupnosti in skupnostnih medijev** predstavlja srednje tveganje. Dostop do skupnostnih in lokalnih/regionalnih medijev je zakonsko zagotovljen, skladnost delovanja z zakonom nadzorujeta dve imenovani telesi s pooblastili za sankcioniranje. Kljub temu podatki o njihovi učinkovitosti niso dostopni, saj je zakon v procesu amandmiranja. Zakon ne zagotavlja neodvisnosti skupnostnih medijev.

Kar se tiče dostopa do medijev za lokalne skupnosti; javni servis ni obvezan vključevati minimalne proporcije regionalnih in lokalnih skupnosti v svoje delovanje, prav tako ne potrebuje ravnotežja med različnimi geografskimi področji, s katerih izhajajo novinarji, ali predvajati svojega informativnega programa v dialektih. V praksi kanali javnega servisa redno predvajajo lokalne informativne programe, je pa bilo v zadnjih letih število lokalnih poročevalcev s terena skrčeno.

Indikator **Dostop do medijev za osebe s posebnimi potrebami** predstavlja srednje tveganje. Državna zakonodaja o dostopu do medijskih vsebin za osebe s fizičnimi ovirami je premalo razvita. Zakon o medijih ni dovolj precizen, niti v toku s spremembami v medijski krajini, zato predvsem zasebni medijski kanali niso zavzeti k zagotavljanju dostopa do njihovih vsebin. Edina izjema je javni servis, ki je zavezan k bolj razvitim predpisom v Zakonu o RTV Slovenija. Podnaslavljanje in opisi zvokov so na kanalih javne televizije dostopni v različnih časovnih okvirjih. Kljub temu celotna oskrba za osebe s slušnimi ali vidnimi okvarami še vedno ni dostopna. Zvočni opisi za slepe osebe so nedostopni, podporne storitve, kot je podnaslavljanje, mimikiranje in opisi zvokov za osebe z okvarami sluha, pa so dostopne le ob nerednih in najmanj priljubljenih programskih časih.

Indikator **Dostop do medijev za ženske** predstavlja zelo visoko tveganje (97 %). Čeprav je v veljavi Zakon o enakih možnostih za ženske in moške⁷, se v nobenem delu ne dotika medijev. Tudi javni servis nima pravil, usmerjenih proti

7 Zakon o enakih možnostih za ženske in moške: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3418>.



enakosti spolov, kar se kaže tudi v njihovi organizacijski strukturi, kjer so ženske premalo zastopane – le 20 % članic programskega odbora je ženskega spola. Uradnih podatkov o zastopanosti žensk v medijih ni.

Indikator **Medijska pismenost** predstavlja srednje tveganje. Medijska pismenost je v različnih vladnih dokumentih, povezanih z medijih, omenjana pogosto, umanjka pa pri doslednih predpisih in programih. V procesih formalnega in neformalnega izobraževanja je le delno prisotna. Aktivnosti, povezane z medijsko pismenostjo, so pogosto omejene le na prestolnico države in nekaj večjih mest. Aktivnosti informacijskotehnološke pismenosti so omejene na določene skupine ljudi, kot na primer starejše generacije ali študente.



4. ZAKLJUČKI

Slovenija je primer države, v kateri je večina vidikov medijskega pluralizmu izpolnjenih, vključno z velikim številom medijskih izdajateljev na različnih področjih s pogosto različnimi in nepovezanimi lastniki. Kljub temu ta kvantitativen pogled zelo pogosto ni podprt s kvalitativnim: še vedno je, na primer, odprto pomembno vprašanje raznolikosti radijskih vsebin. Kljub ogromnemu številu radijskih postaj, jih večina ponuja podoben, če ne kar identičen, program z izjemno malo raznolikosti znotraj žanrov, specializacij in ostalih vsebin, še posebej glasbenih žanrov, ki bi bili zahtevnejši za poslušalce.

Problem raznolikosti je vztrajen tudi znotraj ostalih medijskih sektorjev, kjer pa ni edini. Posebej so pereči problemi ekonomske vzdržnosti kvalitativne produkcije vsebin in novinarstva. Intervencije države in njenih organov v imenu javnosti še vedno v večini ostanejo v okvirih političnih trenj in razkola med levico in desnico.

Slovenska medijska politika se mora osredotočiti na probleme kratkoročne in dolgoročne podpore kvalitativnih medijev in kakovostnega novinarstva, ki bo vzgajala kritične in neodvisne medije, ki bi lahko koristili tudi kakovosti političnih procesov in življenja v državi na splošno.

To vključuje, (vendar ni omejeno na):

- takojšnje ukrepe s strani Ministrstva za kulturo in potencialno ostalih ministrstev (za delo, na primer) za dodelitev sredstev in implementacijo (novih) ukrepov za stabilno zaposlovanje novinarjev;
- davčne olajšave za medije oziroma vsebine, ki so še posebej znotraj (definiranega) javnega interesa;
- transparentne finančne strukture v primerih poskusov prevzemov ali združevanj medijev;
- enake kriterije za kvote domače produkcije za slovenske izdajatelje / AVMS in za izdajatelje / AVMS, ki uradno ne izvirajo iz Slovenije, vendar ciljajo na slovenski trg (s slovenskimi podnapisi in slovenskim oglaševanjem), kar je povezano tudi s posodobitvijo evropske AMMS direktive, ki je v procesu javne razprave in amandmiranja.



<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-534-8

doi:10.2870/36867

