

nega tiska v luči Kodeksa novinarjev RS, da bi pokazalo *vidno*, v katerem pa se skriva mnogo *nevidnega*, predvsem vprašanje komercializacije slovenskega tiska in vloge, ki jo ta danes opravlja.

Čas je, da začnemo o novinarstvu razmišljati pri njegovem korenu: za koga je in komu je odgovorno. Čeprav hitra in ne dovolj natančna analiza letošnjega dnevnškega tiska kaže, da so novinarji v premnogih primerih pozabili, na kar opozarjajo tudi številni tuji proučevalci novinarstva, med njimi pogosto etik John C. Merrill: »Journalism is a social activity, not a private activity«. ¹⁰ Kot socialna dejavnost z izjemnim družbenim pomenom novinarji ne potrebujejo samo dobrega kodeksa, temveč tudi sankcije, ki bodo njegove kršitve kaznovale in mehanizme, ki bodo te sankcije uresničevali. Predvsem pa veliko *znanja* o tem, KAJ sporočajo, in poznavanja pravil, KAKO to delati, povezanega z *osebno odgovornostjo* za sporočeno. Družbenega političnoekonomskega okvira, ki bi to zagotavljal, Slovenija nima. Prav *njegov manko* se kaže v *vidnem*, o katerem je spregovorilo to besedilo.

¹⁰ Merrill, John C. (1989), *The Dialectic in Journalism. Toward a Responsible use of Press Freedom*, Baton Rouge, London: Louisiana state University Press, str. 242).

MARJAN SEDMAK*

Medijska zakonodaja

Pluralizacija medijev in avtonomnost časnikarjev

Zasuk k parlamentarni večstrankarski demokraciji odseva tudi v prizadevanjih za nadnacionalno standardizacijo pravil, ki naj bi urejala medijski prostor. Korenine tega procesa segajo v drugo polovico sedemdesetih let, ko je Konferenca o evropski varnosti in sodelovanju v Helsinkih sprejela tudi nekatera priporočila v prid človekovim pravicam. Šlo je, kot se je zdelo tisti hip, bolj za optiko, ki naj bi zahodnim udeleženkam olajšala soočanje s kritiki, ki so grajali koncesije iz tako imenovane prve helsinške košarice ter še zlasti dejstvo, da je prvo srečanje KVSE s priznanjem dokončnosti evropskih meja posredno potrdilo tudi dokončnost delitve interesnih sfer na stari celine. Ta politična koncesija je bila pogoj za oblikovanje mehanizmov za gospodarsko sodelovanje (druga košarica). Za tretjo košarico, ki je vsebovala človekove pravice, se je tako spočetka zdelo, da so jo v dokumente KVSE vključili bolj zato, da bi z njo zaprli usta tistim kritikom na Vzhodu in Zahodu, ki so v koncesijah iz prve in druge košarice videli nedopustno utrjevanje totalitarnih sistemov v Vzhodni Evropi in utrjevanje sovjetskega vpliva nad njo. Ta ocena je bila, kot je zdaj na dlani, zgrešena in že v začetku osedesetih let (zlasti na Poljskem) je prav tretja košarica veliko prispevala k nastajanju najprej od enopartijskega sistema neodvisnih civilnih gibanj in kasneje tudi avtonomnih političnih subjektov.

Kar zadeva področje, ki je predmet pričujočega zapisa, je bil začetek skromen. Sklepna listina helsinškega srečanja KVSE je z zelo zadržano formulacijo pozivala

* Marjan Sedmak, urednik in publicist.

države udeleženske, naj v »duhu naklonjenosti« obravnavajo prošnje, ki jih za vizume vlagajo poročevalci; v Vzhodni Evropi je bilo še vedno nekaj držav, ki so tujim poročevalcem izdajale vizume zelo selektivno in piscu tega članka so češko-slovaške oblasti še leta 1986 zavrnilе prošnjo za akreditacijo na tedanjem partijskem kongresu (zaradi člankov o opozicijskem delovanju v kulturi vključno z jazzom), kar v odnosih med socialističnimi državami po šestdesetih letih ni bilo več v navadi. Helsinška formulacija je bila tako ohlapna, da so jo vzhodnoevropske države očitno hudo zlorabljale, sicer na madridski nadaljevalni konferenci leta 1980 ne bi bilo treba od udeleženk zahtevati – kajpada spet skrajno obzirno, – naj »v razumnih časovnih okvirih« ponovno obravnavajo že zavrnjene prošnje za časnikarske vizume. Na dunajskem nadaljevalnem srečanju (1986) je bila že postavljena zahteva, naj bi bile tiskovne konference odprte tudi za tuje poročevalce, ob tem pa so se udeleženci zavzeli za tako imenovane televizijske mostove med KVSE, to je za povezovanje javnih oddaj iz študijev dveh ali več držav udeleženk KVSE. To komunikacijsko zvezo so začeli nemudoma uporabljati, vendar pa ne toliko po zaslugi soglasja, ustvarjenega na dunajskem srečanju KVSE, kolikor zaradi obdobja glasnosti, ki se je začelo v SZ prav tedaj.

Zasuk iz leta 1989 in sestop komunizma z oblasti sta se zrcalila tudi v aktivnosti KVSE in v tem okviru tudi na področju utrjevanja pravice javnosti do obveščeno-
sti. Srečanju pod imenom Človeška razsežnost KVSE (stalni urad te veje KVSE je v Varšavi) v Kopenhavnu leta 1990 je bilo v teh novih razmerah omogočeno v vseevropskih razsežnostih normirati tista izhodišča, ki jih je OZN predpisala že leta 1948 v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in so temelj za svobodo tiska: pravica do svobode izražanja vključno s pravico do občevarjanja, mnenjska svoboda, pravica imeti, sprejemati in dajati sporočila in mnenja tudi čez državne meje. Še enkrat pa je treba pri tem poudariti, da je tretja košarica, četudi je nenehno dajala vtis nadležnega sopotnika helsinškega procesa, nenadomestljivo podpirala boj za mnenjsko svobodo v Vzhodni Evropi osemdesetih let.

Potem so načela, ki naj uravnavajo mnenjsko svobodo, v največji meri nesporna tako v okviru držav udeleženk KVSE kot tudi med državami, ki so članice Sveta Evrope; te zadnje k mnenjski svobodi zavezuje seveda še člen 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah. Ker se še zlasti v Svetu Evrope s tem področjem ukvarja ogromno ljudi, uradov in pristojnosti, prisegajo na ta načela tudi tiste evropske države, ki jih kršijo zaradi notranjih političnih spopadov.

Težave nastajajo, zlasti kar zadeva izvedbeno zakonodajo, v praksi. Razlogi so predvsem trije. Po eni plati se tako imenovanim novim demokracijam vsiljujejo protislovni napotki. Po drugi plati se je razslojevanje med posamičnimi vzhodnoevropskimi državami začelo že po letu 1956 in zato nimajo istih izhodiščnih položajev. Po tretji plati pa je zakonodaja le del sistema, ki mora nenehno loviti pravo ravnotežje med pravico do obveščeno-
sti in drugimi ustavnimi jamstvi, ki varujejo pravice občana. Kolizije med temi ustavnimi jamstvi pa so tako rekoč na dnevnem redu.

Kar zadeva napotke, zadošča že bežen pregled ustavnih in zakonodajnih ureditev, ki veljajo v različnih »starih« demokracijah. Razhajata se že oba anglosaška sistema, britanski, ki obveščanje ureja brez ustavnih določil, ker ustave pač ne pozna, ter ameriški, v kateri je bil prvi amandma vse do konca minulega desetletja – omejevanja mnenjske svobode so v ZDA bolj pogostna, kot so o tem pripravljene na mednarodnih konferencah govoriti predstavniki vladnih agencij – izredno učinkovito orodje za boj s kršitelji mnenjske in tiskovne svobode. Na celini določbe o mnenjski svobodi po pravilu vsebujejo ustave, pri tem pa se močno razhajajo

zakonske izpeljave. Francija tiskovno zakonodajo sicer ima, vendar pa je razpršena, zato se zdaj trudi s kodifikacijo. Zvezna republika Nemčija, ki je ob pomoči treh zahodnih okupacijskih sil že kmalu po letu 1945 razvila zavidljivo ponudbo dnevnikov (ta hip nekaj manj kot štiristo naslovov), nima zvezne tiskovne zakonodaje, ker sodijo mediji v pristojnost dežel. Na Švedskem se z varstvom svobode tiska ukvarja v ta namen posebej imenovani ombudsman. Ponekod pa vsaj del tega področja – zagotavljanje časnikarske avtonomije in notranjo redakcijsko demokracijo – zagotavljajo s kolektivnimi pogodbami. Vzorci so skratka tako raznovrstni, da se je nedavno varšavsko srečanje o svobodi medijev (2. do 5. novembra 1993) končalo s sorazmerno ohlapnimi priporočili ravno tam, kjer bi morala biti priporočila oprijemljivejša – pri snovanju pravnih sistemov za zagotavljanje svobode tiska. Recept, ki je bil po vsej verjetnosti najbližji dejanskim razmeram v tako imenovanih postkomunističnih državah, je bil recept, ki ga je izrekla predstavnica Sveta Evrope: najprej deregulacija, potem pa blaga regulacija.

Pri tem pa tudi ta recept ne more splošno veljati. Na mednarodnih srečanjih te vrste zastopanje slovenskih interesov ni preprosta reč. Opozarjanje na razlike v razvoju slovenskega medijskega prostora v zadnjih dveh ali treh desetletjih utegne v mednarodnih primerjavah zveneti kot opravičevanje »svinčenih časov«. Toda dejstva so dejstva. Slovenija je prost uvoz tujih časnikov spoznala že zdavnaj pred tistim letom 1976, v katerem se je helsinško srečanje evropskih držav obzirno zavzelo za prodajo tujega tiska na vsaj nekaterih prodajnih točkah. Kar zadeva uvajanje kabskega prenosa televizijskih programov, pa so nekateri deli Maribora in ljubljanske Koseze za nekaj let posekali tako elitne nemške mestne četrti, kot je bonksi Bad Godesberg.

Slovenska medijska scena se je zato oblikovala v pluralni ponudbi virov precej pred znamenitim zasukom. Zakonodaja, ki je urejala to področje, je bila zlasti v osemdesetih letih formalno že zelo liberalizirana. Če kje, potem je zakonodaja iz osemdesetih let ostajala partijskodržavna, ko je skušala ohranjati kadrovske politični nadzor nad redakcijami, pa še to le nad najmočnejšimi, »nacionalnimi« (Delo, RTV). Na bistvo težav iz tistega časa je pred časom opozoril profesor Bavcon, pogojno pa bi jim rekli sindrom stalinske ustave. Sovjetska ustava iz leta 1936 je malodane vzorna demokratična ustava, pa vendar je prav v času, ko je bila v veljavi, prišlo do skrajnega izrojevanja pravne države v inkvizicijsko državo ter na tej podlagi do zaključnega obračuna Stalina s staro boljševiško gardo. Podoben mehanizem, ki pa seveda ni imel tako katastrofalnih posledic, je deloval tudi v Sloveniji v osemdesetih letih. Gre za razliko med pravno državo kot pročeljem ter dejanskimi vzvodi politične oblasti v ozadju. Navzkrižja, ki so nastajala na medijskem področju – in ker mediji delujejo javno, so takšna navzkrižja na dnevnem redu –, se po pravilu niso reševali v mehanizmih pravne države, marveč v političnih mehanizmih, ki so se skrivali za njo (tiskovni svet SZDL kot transmisijski organ najožjega partijskega vodstva). Ko je Matevž Krivic sredi osemdesetih let z zahtevo po varstvu svojih pravic stopil pred sodišče in ko mu je sodišče dalo celo prav, je bil vodstveni ešalon osrednjega dnevnika Delo tako presenečen, da se je pri frontni organizaciji oglasil s pismom, katerega nekoliko ironiziran, vendar pa vsebinsko točen povzetek se je glasil: ne moremo uresničevati uredniške zasnove, ker nas pri tem ovira ustavna ureditev. Takšno trkanje na vrata pravne države je bilo dolgo časa izjema, posledica tega za današnje razmere pa je tisto, kar je dr. Bavcon krstil za atrofijo pravne države – mehanizmi pravne države sicer obstajajo, in sicer ne od včeraj, vendar pa so zaradi nerabe atrofirali. Prikriti sistem uravnavanja medijske scene je, potem ko je bil že sredi

osemdesetih let močno oslavljen, leta 1989 razpadel, sistem pravne države pa je začel le počasi zapolnjevati njegov prostor. Neovirano drsenje slovenske medijske scene v aferastvo je zadosten dokaz za to trditev.

Ko se je Društvo novinarjev Slovenije letos na pomlad lotilo oblikovanja tez za zakonodajo, prilagojeno evropskim normativom, se je zavedalo, da je lahko zakon o pravici javnosti do obveščenosti, kot smo krstili prvi osnutek tez, le ena od sestavin sistema, sestavina, ki je lahko učinkovita le, če skladno delujejo vsi členi pravne države. Ti členi morajo po eni plati zagotavljati svobodo tiska, pluralizem mnenj in avtonomijo časnikarskega dela, po drugi pa varovati tudi avtonomijo občana – posameznika. Odločitev v prid zakonu je bila sprejeta zato, ker se je že v pogajanjih o časnikarski kolektivni pogodbi pokazalo, da je pogodba prešibko jamstvo časnikarske avtonomije (če pustimo ob strani določbe, nanašajoče se na gmotno plat poklica); slaba plat sleherne pogodbe je pač ta, da jo lahko partner, ki se znajde v močnejšem položaju, brez posebnih težav odpove. Nevarnost je še zlasti velika na tako majhnem in občutljivem medijskem trgu, kot je slovenski – Zakon, je po tej plati zatorej bolj zavezujoč.

Bistvene sestavine osnutka pa so, kar zadeva DNS, 1. pravica do obveščenosti kot človekova pravica v skladu z 10. členom evropske deklaracije o človekovih pravicah ter kot ustavna pravica po 39. in 40. členu ustave; 2. neodvisnost javnih glasil od države (gre predvsem za to, da država nima pravice omejevati nastajanja javnih glasil tako, da si pridržuje pravico do izdajanja licenc); 3. zagotavljanje pluralne ponudbe medijev kot osrednjega jamstva za svobodo obveščanja zlasti z uvajanjem ukrepov, ki bi na medijskem trgu preprečevali nastanek monopolnih položajev (gre za pasivne antimonopolne ukrepe; zastran aktivnih, to je sklada za pospeševanje pluralnosti medijev, smo pri vladi naleteli na gluha ušesa); 4. ukrepi za uveljavljanje notranje redakcijske svobode, to je po eni plati varstvo novinarja pred mnenjskim nasiljem predpostavljenih ali lastnikov ter po drugi participacija novinarjev pri najpomembnejših vsebinskih in kadrovskih (spremembe publicističnih izhodišč, imenovanje odgovornih urednikov) spremembah.

Tako na ravni vladnih kot tudi na ravni nevladnih organizacij v okviru KVSE in Sveta Evrope danes ni več bistvenih razhajanj, ko gre za spoznanje, da je temeljna naloga svobode tiska v tem, da ponuja raznovrstnost informacij in da je v skladu s tem tudi najširši forum za neovirano razpravo o političnih, socialnih in gospodarskih vprašanjih; namerno pri tem izpuščamo določilo »najpomembnejših«, ker takšno določilo samo po sebi potegne za seboj vprašanje, kdo naj bo tisti, ki odloča o tem, kaj je bolj ali manj pomembno. Posebej v razvitih demokracijah pa pričakujejo od tiska še več in govore o sekundarni vlogi medijev, ki naj bi bila v zagotavljanju preglednosti družbenega, gospodarskega in političnega dogajanja, v ustvarjanju družbenega ozračja zaupanja v državne, politične in civilne inštitucije, v tako imenovanem zgodnjem opozarjanju ter v preprečevanju konfliktov oziroma konfliktnih spiral. Slovenski mediji so v obdobju po prvih večstrankarskih volitvah, potem ko so dokončno izgubili nadzornika, ki je bil posebljen v strukturi enopartijskega sistema, obilno grešili zoper ta načela.

Medijska zakonodaja bi morala biti v Sloveniji zato usmerjena predvsem k trem ključnim točkam. Gre za že omenjeni pluralizem virov informacij, za vprašanje odgovornosti (tiskanih in elektronskih) medijev ter za zagotovljen enakopraven dostop do javnih dokumentov. Kot je na varšavskem (2.–5. novembra 1993) srečanju, ki ga je KVSE posvetila svobodi tiska, strnjeno povedal švedski predstavnik veleposlanik Hamrin, ki je hkrati vodja tiskovnega oddelka švedskega zunanjega ministrstva, »mora biti v demokraciji državljano omogočeno, da nad-

zorujejo oblasti tako na vsedržavni kot tudi na lokalni ravni«. Sodobne medijske zakonodaje zato zagotavljajo javnosti in s tem medijem dostop do javnih dokumentov s splošnim določilom, omejitve pa dopuščajo le s posebnimi zakoni. Gre za omejitve, ki se nanašajo na posebna področja, kot so vprašanja obrambe in varnosti dežele ter odnosi z drugimi državami, varstvo mladoletnih v kazenskih postopkih, osebni podatki v javnih spisih (posebej v zdravstvu) in podobno. V tezah, ki jih je predložilo Društvo novinarjev Slovenije, je tudi teza o odprtosti javnih dokumentov in o dolžnosti oblasti, da porabnikom zagotovijo enakopraven dostop do njih; teze prav tako zahtevajo, da zakonodajalec omejitve uvaja le s posebnim zakonom.

Izhajajoč iz spoznanja, da je moč kakovost in verodostojnost obveščanja zagotavljati predvsem s tekmovanjem različnih subjektov obveščanja, pa so se teze zavzele za ukrepe, ki bi zagotavljali pluralizem medijev. Z zagotavljanjem pluralizma imajo težave tudi bistveno večji medijski trgi, delno zato ker prihaja do horizontalnih integracij (nacionalni časopisni koncerni) in delno zaradi vertikalnih povezav (vdor zasebnega založništva v elektronske medije in nastanek časopisno-televizijskih koncernov). Teze, ki jih je predložilo DNS in so še zlasti upoštevale velikost (majhnost) slovenskega medijskega trga, so skušale biti problemu kos s tako imenovani pasivnimi (restrikcije) in aktivnimi (subvencije) protimonopolnimi ukrepi. Pri prvih gre za količinske omejitve lastniških deležev tujega in domačega kapitala tako, da je oteženo nastajanje ozkih monopolnih skupin, ter za omejevanje tržnih deležev posamičnih glasil. Pri drugih pa gre za obveznost države, da s subvencijami poseže na medijsko sceno, kadar koli bi grozila nevarnost, da bo nastala monopolna situacija bodisi zaradi prevlade enega samega medija bodisi zaradi zapiranja konkurenčnih medijev. Pri tem je treba povedati, da ima celo Zvezna republika Nemčija s skoraj štiristo dneviškimi glavami slej ko prej sklad za pospeševanje pluralizacije tiska; podobno velja tudi za skandinavske države. Ta način zagotavljanja mnenjskega in medijskega pluralizma je toliko bolj aktualen tudi zaradi hitrega nastajanja nadnacionalnih medijskih monopolov, ki ogrožajo zlasti samostojnost medijev držav z manjšim številom prebivalcev. V tezah je bil sistem državnega podpiranja medijskega pluralizma povezan z nadzorom nad tržnimi deleži posamičnih glasil; mehanizem podpore bi se moral sprožiti v trenutku, ko bi eno glasilo presešlo določen tržni delež oziroma v trenutku, ko bi se zaradi nastajanja takšne prevlade število konkurenčnih glasil zmanjšalo pod določeno dogovorno mero. Ker sestavljalci prvega zakonskega osnutka te določbe o subvencioniranju medijskega pluralizma niso povzeli, ostaja v besedilu osnutka le določba o omejevanju tržnih deležev, ki pa je torzo in ji zlasti ugovarjajo medijske hiše, ki so si gospodarski položaj utrdile z večdesetletnim subvencioniranjem kot paradržavna glasila v obdobju pred prvimi večstrankarskimi volitvami. Povezan z lastninjenjem utegne ta kompleks postati najbolj kočljiv in sporen pri sprejemanju nove medijske zakonodaje, ker je pač eminentno povezan s temeljnim vprašanjem te zakonodaje: kako zagotavljati takšno množično ponudbo virov obveščanja, ki bo z močjo konkurence ustvarjala razmere za verodostojno obveščanje oziroma pogoje, ki bodo onemogočali nastanek mnenjskih monopolov. Kar zadeva zadnje o treh navedenih osnovnih vrašanjih, naj bi bilo v novi tiskovni zakonodaji zajeto le delno. Prva odgovornost za verodostojnost obveščanja je mnogoplastna in jo morata razen tiskovne zakonodaje urejati tudi kazensko (vendar pa v evropski praksi zdaj že resnično izjemno) in civilno (odškodninsko) pravo.

Osnutek novega zakona sicer predpisuje cel katalog kazni za morebitne kršitve določb zakona, kar je v zadnje razprave vneslo tudi nekaj zmede, vključno z očitki,

da gre za represivno in restriktivno zakonodajo, četudi gre za sankcije, ki kaznujejo kršitve liberalnih in zaščitnih določb. Očitno se je v dosedanjih razpravah premalo uveljavilo spoznanje, da bi bil zakon, ki tisku in časnikarjem zagotavlja avtonomnost dela, *lex imperfecta*, če kršiteljem te avtonomnosti ne bi zagrozil tudi z ustrezno sankcijo. Seveda pa se ravno na tem področju najbolj uveljavi dejstvo, da je urejena medijska scena proizvod delovanj različnih dejavnikov, da lahko medijsko svobodo in časnikarsko avtonomnost na eni strani, na drugi pa enakovredne ustavne in človekove pravice vseh drugih subjektov zagotavlja le delujoča pravna država kot celota. V tem je tudi odgovor na vprašanje, zakaj isto stanje medijske svobode in avtonomnosti časnikarjev zagotavljajo tako različni sistemi, kot je ameriški s svojo ustavo in prvim amandmajem, britanski brez ustave, vendar pa močno vlogo sodišč in precedenčnih sodb ter »kontinentalni« s svojim poudarkom na vlogi zakonodaje. V okvir nadaljnjega urejanja medijske scene sodita še dve nalogi. Ena so notranji redakcijski statuti, ki naj bi nastali na podlagi določb, vsebovanih v novem zakonu (če bodo te določbe seveda sprejete), in naj bi podrobneje določali notranja razmerja med časnikarsko avtonomijo in lastnino, pa tudi hierarhična razmerja med samimi časnikarskimi funkcijami. Druga naloga sodi v okvir tako imenovane samoregulacije. V tej zvezi bo treba bržkone že letošnje leto vnovič odprti nekatera vprašanja poklicne etike in etike javne besede ter vprašanja samonadzora nad spoštovanjem teh načel. Tudi samospraševanje časnikarske vesti sodi namreč v tisti proces, ki je še posebej očiten po letu 1989, to je v proces naglega izenačevanja medijskih pravil ne samo v celotnem prostoru KVSE in Evropskega sveta, marveč v malodane celotnem evropskem prostoru.