

Ministrstvo za kulturo
Maistrova 10
1000 Ljubljana

v Ljubljani, 17. junija 2015

PRIPOMBE NA OSNUTEK ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O MEDIJIH (ZMED)

Preden podamo konkretne pripombe na predlagane spremembe členov Zakona o medijih, želimo opozoriti, da Društvo novinarjev Slovenije že mnogo let poudarja, da je medijska zakonodaja zastarela in potrebna korenite in sistematične preнове v skoraj vseh segmentih. Valutni popravki kazenskih določb, usklajevanje z odločbami ustavnega sodišča in kvote slovenske glasbe, ki so predmet trenutne novelacije, so po mnenju društva le slabo izbrani, neambiciozni in ne prioritetni popravki medijske zakonodaje. Zakon o medijih bi bilo treba začeti spreminjati pri sami definiciji medija, na novo premisliti javni interes, na novo regulirati popravek in odgovor, uvesti zavezujoče mehanizme uredniške avtonomije, zagotoviti transparentnost postopkov pri menjavah lastništev medijev, na novo definirati koncentracijo lastništva, definirati kriterije in mehanizme za avtomatično in horizontalno podeljevanje subvencij iz medijskega sklada, uvesti financiranje socialnih prispevkov samostojnih novinarjev po vzoru kulturnikov, ki ga predvideva Nacionalni program za kulturo 2014-2017...

Vse slabosti obstoječe nezadostne regulacije lastniških razmerij, lastninjenja in kapitalskih prevzemov oziroma koncentracij v medijskih družbah so se ponovno pokazale pri nedavnih prodajah medijev. Spet so se pojavili špekulativni kupci, pristojno ministrstvo pa jim je nekritično in z izgovorom na obstoječo zakonodajo lahko podeljevalo le formalna in ne vsebinska soglasja k nakupu.

Urad za varstvo konkurence bi moral spremembe v lastništvu medijev preverjati po bistveno bolj zaostrenih in formaliziranih merilih, ki bi jih moral izpolniti vsak bodoči medijski lastnik. Finančna konstrukcija vsakega posla bi morala biti povsem pregledna, nedvoumni bi morali biti vsi viri financiranja, razkrite vse morebitne opcijske pogodbe, tihi družbeniki in delniška parkirišča. To bi lastniške vstopne v medije onemogočilo špekulantom in tistim lastnikom, ki bi želeli medije zgolj finančno izčrpati.

Glede na to, da je bilo v preteklih letih opravljenih mnogo javnih razprav z vsemi deležniki, ministrstvo v prejšnji sestavi je pripravilo pregled medijske krajine, ekipa pred tem pa predlog zakona o medijih, smo prepričani, da ni razloga za zavlačevanje pri pripravi predloga novega zakona o medijih. Društvo novinarjev Slovenije je sicer res večkrat opozarjalo na pomankanje strategije razvoja medijev in analize medijskega trga, vendar pa menimo, da država s strategijo zamuja za deset let, zato bi bilo za slovenske medije, novinarje in državljane bolj smotno, če bi pristojno ministrstvo in vlada sprejela odgovornost in pripravila predlog novega medijskega zakona. Če ob tem upoštevamo, da je sprejem medijske zakonodaje, tudi v političnem smislu zahteven projekt, bi pričakovali, da se ga bosta vlada in pristojno ministrstvo lotila v začetku mandata, ko je možnosti za uspešen zaključek projekta največ.

Upravni odbor Društva novinarjev Slovenije

I. Društvo novinarjev Slovenije vlaga predlog za spremembo 1. in 31. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah ZMED, in sicer:

1. člen

V Zakonu o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 - uradno prečiščeno besedilo, 36/08 - ZPOmK-1, 77/10 - ZSFCJA, 90/10 - odl. US, 87/11 - ZAvMS in 47/12) se na koncu tretjega odstavka 18. člena doda besedilo, ki se glasi:

Izdajatelj mora oblikovati pravila za izbiro in vključitev komentarjev ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti v najkrajšem možnem času umaknjen.

31. člen

(2) Z globo od 100 do 1.000 evrov se kaznuje odgovorni urednik, ki stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

(3) Z globo, določeno v prejšnjem odstavku, se kaznuje za prekršek izdajatelj, ki je pravna oseba, ali izdajatelj, ki je samostojni podjetnik posameznik, ali izdajatelj, ki je samoupravna lokalna skupnost, ki ne oblikuje pravil za izbiro in vključitev komentarjev ter jih ne objavi javno na primernem mestu v mediju ali ki v najkrajšem možnem času ne umakne komentarja, ki ni v skladu z objavljenimi pravili (tretji odstavek 18. člena).«

Obrazložitev predloga:

V Društvu novinarjev Slovenije menimo, da ima komentiranje in odzivanje javnosti na novinarske prispevke pomembno vlogo v družbeni razpravi, vzpostavlja dvosmerno komunikacijo med javnostjo in mediji, interaktivni odnos in ima kot takšna velik demokratični potencial. Ne strinjamo pa se, da bi bili komentarji privilegirana oblika izražanja in da zato ni dopustno omejevanje svobode izražanja, če gre za komentarje. Tudi pri komentarjih je treba tehtati, ali v določenih okoliščinah protipravno posegajo v pravice drugih, zato smo področje že leta 2011 poskušali regulirati v 16. členu Kodeksa novinarjev Slovenije.

Ministrstvo je zakonsko določbo sicer prepisalo iz Kodeksa novinarjev Slovenije in na društvu novinarjev se strinjamo, da je regulacija komentarjev bralcev, poslušalcev in gledalcev potrebna. Vendar bi kljub vsemu opozorili, da je Kodeks zbirka etičnih načel in profesionalnih standardov, ki so del mehanizmov samoregulacije, ki ne predvideva civilno pravnih ali kazenskih sankcij, zato je njihov neposreden prepis v zakon lahko problematičen, kar se je zgodilo tudi v tem primeru.

Za komentarje je že po sedanjih sodni praksi odgovoren izdajatelj. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi Delfi proti Estonija¹, ugotovilo odgovornost izdajatelja, celo kljub temu, kar je sicer lahko sporno, da je imel izdajatelj vzpostavljenih več sistemov, namenjenih neobjavi ali odstranitvi žaljivih komentarjev. Menimo, da je izdajatelj tisti, ki mora zagotoviti finančne, tehnične in kadrovske pogoje za učinkovito pregledovanje in odstranjevanje komentarjev. Za urejanje komentarjev mora

¹ Delfi As. v. Estonia <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126635#%22itemid%22:%22001-126635%22>

zagotoviti administratorja, ki bo komentarje spremljala in jih urejala. Izdajatelji že vrsto let zmanjšujejo stroške v uredništvih, po naših informacijah so najslabše plačani prav novinarji spletnih medijev, ki so skoraj po pravilu prekarci. Izdajatelj je tisti, ki na račun komentarjev, ki si jih novinarji in uredniki mnogokrat k svojim besedilom niti ne želijo, plasira oglase, povečuje obisk na spletnih straneh, gledanost, »klikanost« ... Zaradi vsega naštetega smo prepričani, da je izdajatelj tisti, ki mora oblikovati pravila, vzpostaviti tehnične mehanizme za odstranjevanje objav bralcev, poslušalcev in gledalcev, ki niso v skladu s temi pravili in biti posledično odgovoren tudi za prekršek in plačilo globe, če neustrezen komentar ni odstranjen v ustreznem času.

Predvidena globa za odgovornega urednika v drugem odstavku 31. člena je odločno previsoka, zato predlagamo njeno znižanje. Globa je neustrezna predvsem v odnosu do izredno kratkih rokov za urednikov odgovor na zahtevo za popravke. Društvo novinarjev Slovenije že ves čas zagovarja stališče, da je pri nas uveljavljeno utemeljevanje pravice do odgovora in popravka mnogo preširoko. Odgovorni uredniki so posledično preobremenjeni z zahtevami po popravkih.

II. V zvezi s 18. členom ZMED oziroma 1. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah ZMED je glede na razloge, ki jih je višje sodišče v Ljubljani natančno pojasnilo v zadevi I Cp 2301/2014² v točkah 7. do 12., potrebna še ena sprememba, in sicer predlagamo, da se tretji odstavek 18. člena ZMed dopolni tako, da se glasi:

(3) Odgovorni urednik odgovarja za vsako objavljeno informacijo, če ta zakon ne določa drugače. Odškodninska odgovornost odgovornega urednika se ne presoja po tej določbi, ampak po določbah Obligacijskega zakonika.

Obrazložitev spremembe:

S predlagano spremembo tretjega odstavka 18. člena, želimo novinarski poklic v skladu z Obligacijskim zakonikom izenačiti z vsemi ostalimi poklici. Prepričani smo, da ni razloga za strožjo ali drugačno obravnavo novinarjev in urednikov od ostalih poklicnih skupin. Takšna obravnava bi lahko pomenila celo kršitev enakosti različnih poklicnih skupin, ki jih zagotavlja Ustava RS. 147. člen Obligacijskega zakonika pravi, da za škodo povzročeno tretjim osebam, odgovarjajo delodajalci, ne delavci. To je socialna funkcija civilnega prava in zaščita delavca, ki predvideva, da kdor pri delu stori le navadno, majhno malomarnost, zanjo ni odškodninsko odgovoren. Odškodninska odgovornost odgovornega urednika naj se torej tako kot odgovornost npr. zdravnika ali ravnatelja, ki imata tako kot urednik pri opravljanju svojega dela veliko mero avtonomnosti in osebne integritete, presoja po določbah Obligacijskega zakonika. Za ilustracijo navajamo 1. člen ZZdrS: »Zdravnik je temeljni odgovorni nosilec opravljanja zdravstvene dejavnost...«, pa se mu na tej podlagi ne pripisuje neposredne osebne odgovornosti kot novinarju ali odgovornemu uredniku.

V nadaljevanju citiramo sodbo višjega sodišča v Ljubljani, ki natančno pojasnjuje zakaj je predlagana sprememba potrebna:

Neposredna odgovornost novinarjev in urednika (o pritožbi prvih treh tožencev).

7. Ni ne dvoma ne spora, da sta (bila) prva dva toženca novinarja časopisa X, tretji toženec pa njegov urednik, in da so vsi trije pri zapisu in objavi spornih člankov v teh vlogah delali za četrto toženo stranko, to je za časopisno hišo Y, d. d.

8. Odgovornost delodajalca za delavca kot pomembna izjema pravila, da vsak (sam) odgovarja za škodo, ki jo povzroči, je v našem pravu urejena v določbi 147. čl. Obligacijskega zakonika (OZ), ki se v relevantnem 1. in 2. odst. glasi takole: „(1) Za škodo, ki jo povzroči delavec pri delu ali v zvezi z delom tretji osebi, odgovarja pravna ali fizična oseba, pri kateri je delavec delal takrat, ko je bila škoda povzročena, razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba. (2) Oškodovanec ima pravico zahtevati povrnitev škode tudi neposredno od delavca, če je ta škodo povzročil namenoma.“

9. Neposredni odškodninski zahtevek oškodovanca zoper neposrednega povzročitelja škode je torej glede na jasno dikcijo 147. čl. OZ dopusten v le primeru naklepne povzročitve škode, sicer pa mora biti uperjen izključno zoper delodajalca (tu izdajatelja medija; časopisno hišo, ki je četrta toženka). Ker se v okviru načela domnevane krivde domneva le navadna malomarnost, mora oškodovanec naklepno povzročitev škode delavca v tožbi zatrjevati in dokazati. (1) Naklepna povzročitev škode eo ipso ne more izhajati kar iz same izvedbe konkretnega dejanja (tu denimo: pisanja članka), katerega rezultat se je izkazal kot škodljiv. (2) Morda to sicer lahko velja za nekatera dejanja, npr. za uporabo psov ali drugih vulgarnih izrazov, v tem konkretnem primeru, ko gre za niz nepreverjenih, neutemeljenih oz. neresničnih očitkov na račun tožnika, pa to nikakor ni očitno.

10. Naklepa škodovati tožniku (namenoma objaviti neresnične očitke, prizadeti ga, torej povzročiti mu trpljenje s posegom v njegovo čast in dobro ime) pri obeh novinarjih in uredniku v konkretnem primeru sodišče prve stopnje ni ugotovilo. Tožnik je sicer tak očitek tožencema v tožbi celo naprtil (nasprotni očitek pritožbe toženk torej ne drži), a ga ni dokazal in se zoper to dokazno oceno tudi ni zavzel (z odgovorom na pritožbo). Sodišče prve stopnje je v ravnanju tožencev sicer ugotovilo hudo malomarnost, kar je po 3. odst. 147. čl. kvečjemu podlaga za regresni zahtevek delodajalca, ne pa za direktno tožbo oškodovanca.

11. Sklicevanje sodišča prve stopnje na določbe ZMed ni pravilno, saj v pogledu urejanja odškodninske odgovornosti nikakor ne gre za lex specialis, ki bi derogiral načelo respondeat superior, kot ga ureja 147. čl. OZ. (3) 6. čl. je v ZMed splošna načelna določba, ki govori o svobodi izražanja in temeljih za dejavnost medijev, in se v celoti glasi takole: „Dejavnost medijev temelji na svobodi izražanja, nedotakljivosti in varstvu človekove osebnosti in dostojanstva, na svobodnem pretoku informacij in odprtosti medijev za različna mnenja, prepričanja in za raznolike vsebine, na avtonomnosti urednikov, novinarjev in drugih avtorjev pri ustvarjanju programskih vsebin v skladu s programskimi zasnovami in profesionalnimi kodeksi, ter na osebni odgovornosti novinarjev oziroma drugih avtorjev prispevkov in urednikov za posledice njihovega dela.“ Po prepričanju pritožbenega sodišča torej ne gre za določbo, ki bi posebej urejala odškodninsko krivdno odgovornost novinarjev. Osebne odgovornosti, ki je omenjena, tako ne gre razumeti kot podlage za direktno tožbo za novinarja mimo določb o odškodninski odgovornosti po OZ. Podobno neprimerna (že sistemsko), da bi se štela za lex specialis, je določba 18. čl. ZMed, ki govori o pravicah in obveznostih uredništev, posebej o odgovornem uredniku. V najbolj relevantnem delu se glasi takole: „(2) Odgovorni urednik odgovarja za uresničevanje programske zasnove ter opravlja druge naloge, določene s temeljnim pravnim aktom izdajatelja. (3) Odgovorni urednik odgovarja za vsako objavljeno informacijo, če ta zakon ne določa drugače.“ Ta določba seveda nič ne pove, ali urednik odgovarja kazensko ali odškodninsko, za drugega ali solidarno, objektivno ali krivdno. Odškodninsko torej tudi urednik lahko odgovarja le v

skladu s splošnimi določbami, ki urejajo odškodninsko odgovornost, to pa so v našem pravu določbe OZ.(4)

12. Tožbene zahtevke proti prvim trem tožencem je bilo zato treba v celoti zavrniti in v tem smislu po 5. alineji 358. čl. Zakona o pravnem postopku (ZPP) sodbo sodišča prve stopnje v I. točki spremeniti.

III. Predlagamo novo alinejo k prvemu odstavku 132. člena ZMED oziroma 14. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o medijih in sicer:

- če pred razrešitvijo ali imenovanjem odgovornega urednika ne pridobi mnenja uredništva (prvi odstavek 18. člena) in če pred temeljno spremembo ali bistveno dopolnitvijo programske zasnove ne pridobiti mnenja uredništva (tretji odstavek 17. člena);

Obrazložitev predloga:

Glede na to, da se je velika večina novelizacije Zakona o medijih namenjena kaznovanju, se sprašujemo, zakaj pristojno ministrstvo ni predlagalo tudi globe za izdajatelja, ki ne spoštuje načel uredniške avtonomije.

Za učinkovito izvajanje mehanizmov avtonomije uredništev je za izdajatelje, ki postopka pridobivanja mnenja uredništva pred razrešitvijo in imenovanjem odgovornega urednika ali pred bistveno spremembo programske zasnove, sploh ne izpeljejo ali ga ne izpeljeno v skladu z zakonom, nujno uvesti globo. Če zakon ne uvaja močnejših mehanizmov uredniške avtonomije (soglasja) je globa tisti prvi ukrep, ki lahko zagotovi vsaj dosledno pridobivanje mnenja uredništva. To še posebej velja za lokalne medije, ki po naših informacijah niti v temeljnih pravnih aktih nimajo urejenih pravnih razmerij med izdajateljem in uredništvom ter osnovnih medsebojnih razmerji znotraj uredništva, pri čemer naj bi ta akt določil stopnjo avtonomije uredništva pri urejanju razmerij znotraj uredništva. Usklajenost temeljnega pravnega akta z zakonom naj bi bil tudi pogoj za vpis v razvid, vendar ministrstvo temeljnih pravnih aktov medijev očitno vsebinsko ne pregleduje. Tudi številni nacionalni mediji pred razrešitvijo urednikov ne pridobijo mnenja uredništva, prav tako mnenj ne pridobivajo ob imenovanju vršilcev dolžnosti odgovornih urednikov, pa čeprav je Ministrstvo za kulturo v odgovoru na vprašanje društva št. 006-9/2002-37 ali je takšno mnenje potrebno tudi pri imenovanju vršilcev dolžnosti jasno odgovorilo, da izdajatelj »po našem mnenju pri tem ne bi smel obiti določb zakona, ki se sicer nanašajo na imenovanje odgovornega urednika.«

Zagrożena globa bo izdajatelje nedvomno spodbudila k doslednemu spoštovanju mehanizma pridobivanja mnenja, če jih zakon ne napotuje k spoštovanju mnenja, kar bi bilo po našem mnenju potrebno.

IV. Predlagamo spremembo četrtega odstavka 108. člena ZMED oziroma 8. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o medijih in sicer:

(4) Če izdajatelj v roku, ki ga določi pooblaščen oseba agencije ali pristojni inšpektor, ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, lahko pooblaščen oseba agencije ali pristojni inšpektor z odločbo, če je to potrebno, do odprave nepravilnosti prepove opravljanje dejavnosti.

Obrazložitev predloga:

S stališča svobode govora je nesprejemljivo, da bi imel inšpekcijski organ diskrecijsko pravico, da sam ocenuje v katerem primeru in kdaj ter za koliko časa izdajatelju prepove opravljanje dejavnosti. Edini sprejemljivi kriterij je odprava nepravilnosti. Poleg tega smo prepričani, da je nesprejemljivo, da bi

pooblaščen oseb ali pristojni inšpektor zasegla predmete ali dokumentacijo, kot predlaga zakon, saj bi ti predmeti ali dokumentacija lahko vsebovali informacije o novinarjevih anonimnih virih, gradivo za novinarske prispevke, ki so bili novinarjem predani v zaupanju, materiale za še ne objavljena zgodbe ... Šlo bi skratka za grob in nedopusten poseg inšpekcije v svobodo govora, zato smo prepričani, da mora predlagatelj te pretirane pristojnosti umakniti iz novele ZMED.

V.

Ministrstvo pozivamo, da na splošno ponovno premisli višino glob, saj so se globe za nekatere kršitve občutno povečale. Še posebej pomembno je to s stališča krize tiskanih medijev kot tudi za manjše, lokalne in regionalne medije, ki izreka globe v višini 80.000 evrov ne bi prenesli in bi to posledično lahko pomenilo prenehanje izdajanja medija. Visoke globe so predvidene tudi za izdajatelje, ki kršijo določbe o navzkrižnem lastništvu. Ob tem opozarjamo, da je ZMED tudi v tem segmentu potreben celovite prenov. Popolna liberalizacija navzkrižnega lastništva na tako majhnem medijskem trgu, kot je slovenski, je sicer lahko potencialno nevarna, sploh če bi do takšnih tendenc prihajalo na nacionalni ravni. Po drugi strani pa je navzkrižno lastništvo v primeru manjših regionalnih in lokalnih medijev ključno za preživetje medijskih podjetij, zato bi moralo ministrstvo tudi globe prilagoditi navedenim dejstvom. Predlagatelj bi moral proces začeti pri določitvi jasnih ciljev medijske politike, ki bi se morali odražati v konkretnih določbah medijskega zakona in ga zaključiti s kaznovalno politiko, ne pa ravno obratno.

VI.

Kljub temu, da se na društvu novinarjev ne strinjamo s pristojnim ministrstvom, da so kvote slovenske produkcije potrebne prioritete urejanja in so razlog za urgentne spremembe medijske zakonodaje, se strinjamo, da je zaščita domače kulturne produkcije potrebna. Je pa treba kvote nastaviti izjemno tenkočutno in v dialogu z vsemi deležniki v tem procesu, da te ne bi pohabile določenih programov, kot je na primer program ARS Radia Slovenija. Ob predlaganih spremembah se sprašujemo ali te niso bile interesno vodene.

Opozarjamo tudi na problematičnost deležev slovenske avdiovizualne produkcije v tematskih programih, ki jim medijska zakonodaja tudi sicer ne zagotavlja pravne podlage. Dejstvo je, da na specifičnih vsebinskih področjih, ki jih tematski programi pokrivajo ali bi jih lahko pokrivali, ni dovolj slovenske produkcije in je verjetno ne bo niti v prihodnje, pa čeprav bi uvedli močne vzpodbude za tovrstno produkcijo, česar pa predlagana novela ne predvideva. Kvote na tem področju zavirajo razvoj tematskih programov in slovenske izdajatelje potiskajo v neenakopraven položaj s tujimi, prisotnimi na našem trgu, zato bi bilo potrebno zahteve po deležu domače produkcije pri teh programih ponovno premisliti.