

KREPITEV

MEDIJSKE SVOBODE

Janja
HOJNIK
UREDNIKA



Varstvo novinarjev v Evropi,
sovražni govor, dezinformacije
in vloga platform



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru





Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Krepitev medijske svobode

Varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform

Urednica

Janja Hojnik

December 2022

Naslov <i>Title</i>	Krepitev medijske svobode <i>Strengthening Media Freedom</i>
Podnaslov <i>Subtitle</i>	Varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform <i>Protecting Journalists in Europe, Hate Speech, Fake News and the Role of Platforms</i>
Uredica <i>Editor</i>	Janja Hojnik (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)
Tehnični urednik <i>Technical editor</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Oblikovanje ovitka <i>Cover designer</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Grafika na ovitku <i>Cover graphics</i>	Novinar, avtor: Dylan_Agbagni, Pixabay.com, CC, 2022
Grafične priloge <i>Graphics material</i>	Avtorice in avtorji poglavij, Hojnik, 2022
Založnik <i>Published by</i>	Univerza v Mariboru Univerzitetna založba Slomškovo trg 15, 2000 Maribor, Slovenija https://press.um.si , zalozba@um.si
Izdajatelj <i>Issued by</i>	Univerza v Mariboru Pravna fakulteta Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija https://www.pf.um.si , pf@um.si
Izdaja <i>Edition</i>	Prva izdaja
Vrsta publikacija <i>Publication type</i>	E-knjiga
Dostopno na <i>Available at</i>	https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/728
Izdano <i>Published</i>	Maribor, Slovenija, december 2022



© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba
/ University of Maribor, University Press

Besedilo/ Text © avtorji in Hojnik, 2022

To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav 4.0 Mednarodna. / *This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 International License.*

Uporabnikom je dovoljeno reproduciranje brez predelave avtorskega dela, distribuiranje, dajanje v najem in priobčitev javnosti samega izvirnega avtorskega dela, in sicer pod pogojem, da navedejo avtorja in da ne gre za komercialno uporabo.

Vsa gradiva tretjih oseb v tej knjigi so objavljena pod licenco Creative Commons, razen če to ni navedeno drugače. Če želite ponovno uporabiti gradivo tretjih oseb, ki ni zajeto v licenci Creative Commons, boste morali pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Publikacija je nastala v okviru projekta **ŠIUM – Media Freedom** in bila sofinancirana s strani **Univerze v Mariboru**.



CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Univerzitetna knjižnica Maribor

070.42:347.732(082)

KREPITEV medijske svobode [Elektronski vir] : varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform / urednica Janja Hojnik. – 1. izd. – E-knjiga. – Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2022

Način dostopa (URL) : <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/728>
ISBN 978-961-286-680-8
doi: 10.18690/um.pf.8.2022
COBISS.SI-ID 133503747

ISBN 978-961-286-680-8 (pdf)

DOI <https://doi.org/10.18690/um.pf.8.2022>

Cena
Price Brezplačni izvod

Odgovorna oseba založnika prof. dr. Zdravko Kačič,
For publisher rektor Univerze v Mariboru

Citiranje Hojnik, J. (ur.). (2022). *Krepitev medijske svobode: varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform*. Maribor: Univerzitetna založba. doi: 10.18690/um.pf.8.2022
Attribution



Kazalo

Predgovor Janja Hojnik.....	1
Predgovor Primož Cirman.....	5
1. poglavje: Medijska svoboda kot pogoj za vstop države v EU	9
1 Pogoji za vstop držav v Evropsko unijo in proces pristopa.....	10
2 Medijska svoboda v pravnem redu EU	11
3 Medijska svoboda v Črni Gori – analiza letnih poročil Evropske komisije.....	11
4 Medijska svoboda v Severni Makedoniji – analiza letnih poročil Evropske komisije.	14
5 Medijska svoboda v Srbiji – analiza letnih poročil Evropske komisije	17
6 Medijska svoboda v Bosni in Hercegovini – analiza letnih poročil Evropske komisije	20
7 Medijska svoboda v Turčiji – analiza letnih poročil Evropske komisije.....	23
8 Sklepne ugotovitve	26
2. poglavje: Posegi v svobodo medijev v državah članicah EU in napadi na novinarje	29
1 Uvod	30
2 Posegi v svobodo medijev in napadi na novinarje v državah Sveta Evrope.....	31
2.1 Naraščajoče število umorov in fizičnega nasilja na evropskih tleh.....	33
2.2 Selitev varnostnih tveganj v spletno okolje.....	36
2.3 Ranljivost žensk v novinarstvu.....	39
2.4 Posledice napadov na novinarje.....	41
3 Poglobitev problema zatiranja svobode medijev v času pandemije Covid-19.....	42
3.1 Izpostavljenost napadov med terenskim poročanjem in pokrivanjem protestov	43
4 Dobre prakse ponovne vzpostavitve svobode medijev in varnosti novinarjev	46
5 Sklepne ugotovitve	49
3. poglavje: Pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode	51
1 Pomen medijske svobode	52
1.1 Vpliv medijske svobode na različna področja prava EU.....	52
1.2 Medijska svoboda in svoboda izražanja.....	54
1.3 Medijska svoboda in pluralnost medijev	54
2 Splošno o pristojnostih EU	56
2.1 Načelo prenosa pristojnosti.....	57
2.2 Načelo subsidiarnosti in sorazmernosti.....	58
3 Pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode	59

3.1	Splošne ugotovitve o pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode.....	59
3.2	Medijska svoboda kot odraz državljanstva EU.....	61
3.3	Mediji kot dimenzija notranjega trga EU.....	63
3.4	Medijski trgi v luči konkurenčnega prava EU in prava državnih pomoči.....	64
3.4	Medijska svoboda v luči izobraževanja in kulture.....	67
3.5	Svoboda in pluralnost medijev v Listini EU o temeljnih pravicah in EKČP.....	68
4	Možnost širitve pristojnosti EU na področju medijske svobode.....	69
4.1	Uvod.....	69
4.2	Sprememba pogodb po členu 48 PEU.....	69
4.3	Klavzula o fleksibilnosti.....	70
5	Pobuda za Evropski akt za medijsko svobodo.....	71
6	Sklep.....	72

4. poglavje: Strateške tožbe za onemogočanje sodelovanja javnosti v ZDA in EU ..73

1	Uvod.....	73
2	SLAPP tožbe v ZDA.....	74
2.1	Pojem.....	74
2.2	Odmevni primeri v ZDA.....	76
2.3	Zakonito sodelovanje javnosti ali državljska nepokorščina?.....	77
2.4	SLAPP tožbe in ameriška izkušnja.....	78
3	SLAPP tožbe v EU.....	81
3.1	SLAPP tožbe kot grožnja temeljnim pravicam, demokraciji in vladavini prava.....	81
3.2	Zakonodajni predlog za preprečevanje strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti na ravni EU.....	84
3.3	Resolucija EU.....	83
4	Sklepne ugotovitve.....	88

5. poglavje: Spletni sovražni govor in verbalni napadi na novinarje v EU – stanje, vzroki in regulacija89

1	Uvod.....	90
2	Novinarstvo in spletni sovražni govor.....	91
3	Izpostavljenost novinarj.....	97
2	Vzroki za porast sovražnega govora na spletu.....	99
2.1	Strukturni družbeno-politični vzroki.....	99
2.1.1	Splet kot orodje za širjenje sovražnega govora.....	99
2.2	Širši družbeno-politični vzroki.....	103
3	Ureditev in ukrepi na področju sovražnega govora in svobode medijev v EU.....	107
3.1	Sovražni govor in svoboda izražanja.....	107
3.1.1	Svoboda izražanja.....	107
3.1.2	Sovražni govor.....	109
3.2	Svoboda medijev in podpora za novinarje znotraj EU.....	115
4	Zaključek.....	120

6. poglavje: Širjenje lažnih novic in odzivi EU na ta pojav 123

1	Definicija lažnih novic.....	124
2	Lažne novice in družbena omrežja.....	128

3	Vpliv lažnih novic na diskreditacijo novinarstva	130
4	Regulacija lažnih novic v EU	132
5	Infodemija COVID-19	136
6	Družbena omrežja in lažne novice v rusko-ukrajinski vojni	138
7	Vpliv lažnih informacij na demokracijo	139
8	Sklepne ugotovitve	141

7. poglavje:: Lastništvo medijev in tuje vmešavanje v demokratične procese 143

1	Uvod	144
2	Mediji, lastništvo medijev in medijski pluralizem	146
2.1	Mediji	146
2.2	Lastništvo medijev	147
2.3	Medijski pluralizem	148
3	Medijski pluralizem v času tehnološkega razvoja in izrazitih političnih pritiskov	150
4	Transparentnost lastništva medijev	152
5	Vplivni posamezniki	153
6	Medijska svoboda na evropski ravni	154
7	Lastništvo medijev v Sloveniji	160
7.1	Ozadje problema	160
7.2	Aktualno stanje v slovenski medijski krajini	161
7.3	Primeri tujega lastništva v slovenskem medijskem prostoru	163
7.4	Vpliv Viktorja Orbana v slovenskem medijskem prostoru	165
8	Ukrepi za izboljšanje stanja na področju lastništva in pluralnosti medijev	166
9	Sklepne ugotovitve	168

8. poglavje: Prihodnost pravne zaščite žvižgačev kot novinarskih virov v Evropski uniji 171

1	Uvod	172
2	Odnos med mediji in žvižgači	173
2.1	Prepletajoča vloga medijev in žvižgačev v demokratični družbi	173
3	Žvižgači kot novinarski vir	174
4	Obstoječ pravni okvir	176
4.1	Pravna podlaga za zaščito žvižgačev	176
5	Evropska komisija v letu 1999 in 20 let kasneje	177
5.1	Pristojnosti EU za sprejem direktive	178
5.1.1	Dvanajst pravnih podlag	178
5.1.2	Notranji trg in člen 114 PDEU kot temeljna pravna podlaga	179
5.2	Implementacija in neposredni učinek nekaterih določb direktive	180
5.3	Določbe direktive, ki vplivajo na odnos med mediji in žvižgači	182
6	Sodobni izzivi	183
6.1	Anti- slapp zakonodaja in pravica do poštenega sojenja	184
6.2	Varstvo osebnih podatkov	186
6.3	Anonimno žvižgaštvo	188
6.4	Žvižgaštvo na spletu	189
7	Sklepne ugotovitve	191

Seznam literature in virov 193



Predgovor

JANJA HOJNIK

Dr. pravnih znanosti, profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, vodja projekta.

Medijska svoboda sodi med osrednje kriterije za vstop novih držav v Evropsko unijo (EU). Zato jo Evropska komisija podrobno spremlja v poročilih o napredku. Ko države postanejo članice, pa se pristojnosti institucij EU na tem področju močno zmanjšajo, čeprav se neredko dogaja, da vlade držav članic posegajo v medijsko svobodo. To je postalo zlasti izpostavljeno v zadnjih letih v povezavi z večstranskimi skrbmi o degradaciji pravne države na Poljskem in Madžarskem.

Institucije EU izražajo vse večjo zaskrbljenost zaradi položaja medijev v nekaterih državah članicah, kjer so ti postali orodje vladne propagande. Svoboda, pluralnost in neodvisnost medijev ter varnost novinarjev so bistvene za pravico do svobode izražanja in obveščanja ter ključnega pomena za demokratično delovanje EU. Vendar pa institucije EU izpostavljajo, da je medijske svobode v zadnjih letih vse manj, pandemija koronavirusne bolezni 19 pa je stanje še poslabšala.

Slovenija pri tem ni zgolj opazovalka. Decembra 2021 je namreč Evropski parlament izdal resolucijo, v kateri je izrazil zaskrbljenost zaradi posegov v vrednote EU, vključno s pravno državo in s tem povezano medijsko svobodo. Po pozivih

Evropskega parlamenta je medijska svoboda ponovno postala ena od prioritet delovanja Evropske komisije.

V tej povezavi je Evropska komisija leta 2020 predstavila akcijski načrt za evropsko demokracijo in akcijski načrt za podporo okrevanju in preoblikovanju medijskega in avdiovizualnega sektorja EU, da bi podprla evropske medije in pomagala ohraniti evropsko kulturno in tehnološko avtonomijo v evropskem digitalnem stoletju. V letu 2022 je sprejela ukrepe za boljšo zaščito novinarjev in zagovornikov človekovih pravic pred zlorabljenimi sodnimi postopki. V letu 2022 namerava sprejeti še evropski akt o svobodi medijev, ki naj bi zaščitil pluralnost in neodvisnost medijev na notranjem trgu EU.

Evropska komisija je v letu 2022 ob svetovnem dnevu svobode medijev pripravila tudi več aktivnosti, preko katerih je poudarila pomen medijske svobode in pluralizma. Evropska komisarka za vrednote in preglednost Věra Jourová je v izjavi izpostavila zlasti novinarje v Ukrajini, ki tvegajo svoja življenja, da bi nam pokazali, česar Rusija noče, da vidimo. Izpostavila je, da je naša glavna naloga zagotoviti njihovo varnost. Evropski komisar za notranji trg Thierry Breton je opozoril, da nas ruska agresija proti Ukrajini opominjata, da medijska svoboda in pluralizem, ki ščitita naše demokracije, nista samoumevna. Visoki predstavnik/podpredsednik Josep Borrell pa je poudaril je, da svobodni mediji omogočajo bolj demokratično, močnejšo in bolj vključujočo družbo ter so bistvenega pomena za varstvo in uveljavljanje človekovih pravic. Obljubil je, da se bo EU še naprej in brez popuščanja borila za svobodo medijev.

Študentski projekt Univerze v Mariboru na temo medijske svobode,¹ ki je bil koordiniran na Pravni fakulteti, vključeval pa je študentke s petih fakultet, je želel prispevati k diskusiji o pomenu neodvisnih medijev. Osredotočil se je predvsem na tematiko zagotavljanja medijske svobode v EU. Projekt je preučeval dogajanje na medijskem področju v državah kandidatkah za vstop v EU, kot tudi poskuse nekaterih vlad držav članic, da bi utišale kritične in neodvisne medije ter spodkopale medijsko svobodo in pluralnost. Med medijsko izpostavljenimi primeri so umor malteške novinarke Daphne Caruana Galizierter slovaškega novinarja Jana Kuciaka in njegove zaročenke. Še zlasti ranljive so novinarke, ki bi jih po oceni institucij EU

¹ ŠTUDENSKI IZZIVI (ŠI:UM) v okviru Razvojnega stebra financiranja 2021-2024 (RSF 2.0), področja: Sodelovanje z okoljem, projekt FreeMedia, Krepitev medijske svobode: varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform, financiran s strani Univerze v Mariboru za obdobje 1.3.2022 do 30.6.2022.

bilo treba dodatno zaščititi. O različnih oblikah pritiskov poročajo tudi slovenski novinarji in Društvo novinarjev Slovenije. V okviru projekta smo preučili medijsko svobodo v okviru vstopanja držav v EU, posege v svobodo medijev v državah članicah EU in napade na novinarje, s posebnim poudarkom na ženskah v novinarstvu, ki veljajo za najbolj ranljivo skupino. Preučili smo tudi pristojnosti EU za sprejem pravnih standardov medijske svobode, s čimer smo želeli ugotoviti, kakšne so dejanske pravne možnosti EU za ukrepanje zoper napade na medije danes in kakšne so pravne osnove za sprejem potrebne zakonodaje na tem področju. Poseben poudarek je bil namenjen sovražnemu govoru na spletu, vloga platform pri ter oceni, kaj lahko EU stori na tem področju.

Ena od tem projekta je bilo področje preprečevanja širjenja lažnih novic, ki sodi v jedro aktivnosti EU. Preučevali smo vprašanje lastništva medijev. Pluralnost je namreč ogrožena, ko je lastništvo medijev v rokah majhnega števila ljudi, kar otežuje tudi omejevanje širjenja dezinformacij. Institucije EU zato od držav članic zahtevajo, naj preprečijo čezmerno koncentracijo lastništva in zagotovijo preglednost. Kritični so do čezmernega vmešavanja države v javno oglaševanje in poudarjajo, da se evropskih sredstev ne sme porabljati za politično propagando in medije pod vladnim nadzorom. V tem pogledu je Evropski parlament pozval Evropsko komisijo, naj za vsako državo članico oceni, kako pregledno je lastništvo medijev. V svojo letno oceno o stanju pravne države naj vključi tudi poročilo o zasebnem in državnem vmešavanju v medije v državah članicah. Parlament vztraja, da bi bilo treba poskuse ogrožanja medijske svobode in pluralnosti obravnavati kot hudo in sistematično zlorabo pooblastil, ki je v nasprotju s temeljnimi vrednotami Evropske unije. Posebna težava je tuje vmešavanje v demokratične procese, katerega cilj je polarizirati in izničiti pluralnost.

Projekt se je ukvarjal tudi s t.i. SLAPP tožbami – to so zlonamerni sodni postopki, katerih namen je ustrahovati in utišati kritične glasove. Omenjene tožbe so neutemeljeni sodni postopki, ki temeljijo na pretiranih in pogosto neprimernih zahtevkih, njihov cilj pa je ustrahovati in strokovno diskreditirati njihove tarče, njihov glavni cilj pa je njihovo izsiljevanje in utišanje.

Končno je bil poudarek namenjen tudi zaščiti žvižgačev, med katere sodijo tudi novinarji in njihovi informatorji ter ocenili uspešnosti Slovenije pri implementaciji EU direktive s tega področja.

Namen projekta je okrepiti poznavanje področja, povečati število strokovnjakov, ki se spoznajo na problematiko in jo lahko v nadaljnjem strokovnem delu tudi nadgrajujejo. Prav tako je namen projekta zaokroženo pristopiti k interdisciplinarni problematiki medijske svobode in deloma pomanjkljivim pristojnostim institucij EU, da ukrepajo ob zaznanih težavah.

Rezultat nekajmesečnega dela je strokovna monografija, izdajo katere sta podprla Univerzitetna založba in Društvo novinarjev Slovenije, za kar se jim kot urednica monografije vljudno zahvaljujem. Monografija vključuje strokovne prispevke osmih študentk s petih fakultet Univerze v Mariboru. To so bile Asja Lešnik, Marina Hustić, Tjaša Galič in Živa Šuta s Pravne fakultete; Lara Pavli s Fakultete za varnostne vede; Maruša Lubej s Filozofske fakultete; Nina Planinšek s Fakultete za elektrotehniko, računalništvo in informatiko ter Sara Vrečko z Ekonomsko-poslovne fakultete. Veseli me, da so pri projektu sodelovale najbolj zavzete študentke Univerze v Mariboru, z izgrajenimi raziskovalnimi sposobnostmi, sposobnostjo kritične analize in veliko mero samostojnosti pri pisanju. Zlasti pa me veseli dejstvo, da študentk ni ustrašila politična občutljivost preučevane tematike, kar Sloveniji obeta pokončne intelektualke, ki bodo na različnih področjih dela prispevale k promociji strokovnosti, vladavine prava in neodvisnih medijev.

Predgovor

PRIMOŽ CIRMAN

Društvo novinarjev Slovenije

V Sloveniji si radi govorimo, da se »našega glasu v Evropi ne sliši«. Da živimo v državi, ki zaradi svoje relativne majhnosti nima nobenega vpliva na delovanje EU. Da smo za dogajanje na evropski ravni popolnoma nezanimivi in nepomembni.

Toda v zadnjih dveh letih temu še zdaleč ni tako. Dokaz za to je zadnje poročilo Evropske komisije o vladavini prava, predvsem v delu, ki se tiče svobode medijev. Ob nedavni predstavitvi tega dokumenta je namreč evropska komisarka Vera Jourova priznala, da v Bruslju zaradi dogodkov v Sloveniji razmišljajo o pripravi medijske zakonodaje, ki bo veljala za vse države članice. *»Ne bom skrivala, da smo zaradi razmer v Sloveniji, predvsem težav pri financiranju Slovenske tiskovne agencije (STA) v preteklosti in tudi drugih vprašanj, začeli razmišljati o zavezujočih pravilih za vse države članice, ki bodo bolje ščitila medijski prostor,«* je poudarila podpredsednica Evropske komisije, pristojna za vrednote.

Gre za končni epilog verjetno najbolj travmatičnega obdobja za slovenski medijski prostor, ki ga je zdaj že nekdanja vlada v pomembni meri – ne pretiravamo, če to zapišemo - obsodila na smrt. Drži: vse dosedanje vlade, tako leve kot desne, so imele lastne ideje, kaj storiti z mediji. Ene so se omejile zgolj na spreminjanje medijske zakonodaje, druge so si konkretnější vpliv na posameznih televizijah in časopisih skušale zagotoviti z »mehkimi« prijemi, tretje so trgovale z domačimi privatizacijskimi mogotci, ki so med tranzicijo postali lastniki medijev. In da: novinarji vemo, da se je za medijsko svobodo vedno znova treba boriti, saj se politika tudi v zrelih demokracijah težko upira skušnjavam, ki jim do obvladovanja medijev.

Toda v primeru Slovenije bi bila vsakršna relativizacija v stilu »vsi so enaki« nič drugega kot ponarejanje zgodovine. Za nami je obdobje, ki po brutalnosti, ekscesih in silovitosti napadov na medije primerjave v politični zgodovini slovenske države.

Uničevanje STA z leto dni trajajočim finančnim izčrpavanjem, teptanje RTV Slovenija z ukinjanjem nekaterih paradnih oddaj in javno zmerjanje novinarjev so le najbolj vidni del ledene gore. Med epidemijo covid-19 se je medijskim hišam, ki so bile tako ali tako vnaprej razglašene kot krivci za širjenje virusa, nagajalo na vse možne načine. Vlada jim ni odrekala le dostopa do javnih informacij, ampak tudi proračunski denar za že izpeljane projekte – v imenu varčevanja, kar v času več milijard evrov vrednih »covid ukrepov« ne bi moglo biti bolj cinično. Pristojno ministrstvo jim je zapiralo vrata do razpisov, saj je denar raje delilo zvočnikom vladne propagande. Vlada je z odloki čez noč zapirala trafike, s čimer je povzročila škodo tiskanim medijem.

Tarča niso bili le novinarji in uredniki, ampak tudi lastniki medijev. Največjo televizijsko hišo, ki jo je dolgoletni prvak donedavne vladajoče stranke označil za »največjo opozicijsko stranko«, se je skušalo utišati na različne načine – najprej z dogovorom z njenim tujim lastnikom, nato prek državnega telekomunikacijskega operaterja, ki je bil njene programe pripravljen umakniti iz lastnih programskih shem. Neko drugo medijsko skupino se je v maniri Vladimirja Putina zasulo s kazenskimi ovadbami, ki so jih pisali vladni

propagandisti, neprestanimi obiski različnih inšpektorjev ali celo odkritimi zlorabami nadzornih institucij, kot je recimo urad za preprečevanje pranja denarja. Na novinarje medija, ki ga sam soustvarjam, se je prijatelj predsednika vlade in glavni junak zgodbe o spornem financiranju njegove stranke spravil s 45 strateškimi tožbami (SLAPP), s katerimi nas je želel finančno, ekonomsko in psihološko izčrpati, in različnimi kazenskimi prijavi, ki so jih širili propagandni portali.

V tem času so se v Slovenijo preselile retorika in prakse Donalda Trumpa. Medije, ki niso bili poslušni vladi, so bili označeni za »večinske«. Medtem je nekdanja vladajoča stranka z milijoni evrov denarja z Madžarske, kjer je že več kot desetletje na oblasti avtorski režim Viktorja Orbana, zgradila »alternativni« medijski aparat, ki obsega strankarsko televizijo, tednik in skoraj 50 različnih portalov za širjenje generične vsebine (beri: politične propagande). Pozneje so njegovi največji financerji postala nekatera državna podjetja.

»Vojna z mediji«, ki jo je razglasil nekdanji predsednik vlade in o njej pisal »basni«, je ugledu Slovenije prinesla velikanski črni madež. Na indeksu medijske svobode organizacije Novinarji brez meja (RSF) je padla za 18 mest. Med 180 državami je zasedla 54. mesto. Za Sierra Leone, Belizejem, Hrvaško, Gambijo, Armenijo in Surinamom. Tik pred Romunijo, Severno Makedonijo, Italijo, ki je tako nizko na lestvici zaradi mafijskih napadov na novinarjev, Nigrom, Gano, Kosovom in Papua Novo Gvinejo.

Kaj torej zdaj? Dobra novica je, da s(m)o slovenski mediji preživeli, slaba pa, da so takoj po tem težkem obdobju nanje prišlo novo. Temni oblaki nad svetovno ekonomijo dražijo njihove stroške (od papirja do ljudi), obenem pa šibijo kupno moč njihovih gledalcev, poslušalcev in bralcev. V tem nenehnem boju za obstanek in preživetje je zato težko govoriti o kakršnem koli (samo)premisleku o tem, kaj se (nam) je sploh zgodilo ali kaj šele katarzi. Sploh, ker za urednike in novinarje že po naravi dela ne obstaja včeraj, ampak zgolj jutri.

Tudi zato je pričujoči zbornik izrazito pomembno delo – ne le zaradi vsebine, ampak ker je luč sveta ugledal, ko so »rane še sveže«, spomin pa živ. Ponuja celostni vpogled v najbolj pereče teme, povezane s slovenskimi mediji, in hkrati odpira javno razpravo za pripravo sprememb medijske zakonodaje. Osem študentk se je pogumno lotilo preučevanja in analize zelo širokega razpona tematik. Od fizičnih napadov na novinarjev v EU do preprečevanja lažnih novic. Od pravnih regulativ za krepitev medijske svobode do sovražnega govora na spletu. Od SLAPP tožb do zaščite žvižgačev. Od čezmernega vmešavanja države v javno oglaševanje do tujega vmešavanja v demokratične procese v Sloveniji. Pri tem se niso omejele zgolj na Slovenijo, ampak so pregledno zajele tudi dogajanje v državah kandidatkah za članstvo v EU, kjer je medijsko okolje pogosto talec politično-kriminalnih struktur vpliva.

Kot dolgoletnega novinarja in podpredsednika Društva novinarjev Slovenije (DNS) me zato izredno veseli, da se o pomenu in dejanskem stanju medijske svobode ne razmišlja zgolj v »balončkih« tistih, ki nas mora to poklicno zanimati, ampak da je to tema, ki je zanimiva tudi za mlajše generacije bodočih mnenjskih voditeljev. Za to se jim v imenu našega ceha zahvaljujem. Enako tudi vodji projekta, prof. dr. Janji Hojnik, saj si je upala v kislo jabolko ugrizniti v času, ko je to zahtevalo tudi državljanski pogum.

1. poglavje

Medijska svoboda kot pogoj za vstop države v EU

ASJA LEŠNIK

Študentka Prave fakultete Univerze v Mariboru

To poglavje presoja vprašanje pomena svobode medijev v državah kandidatkah za vstop v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). Medijska svoboda je eden od temeljnih vidikov presoje primernosti države za vstop v EU, ki ga Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) podrobno spremlja in nanj opozarja v vsakoletnih poročilih o napredku držav kandidat na njihovi poti v EU. V prispevku bom najprej opredelila pogoje ter proces vstopa držav v EU. V nadaljevanju bom skozi analizo poročil Komisije predstavila problematiko neurejene svobode medijev v državah kandidatkah: Črni gori, Severni Makedoniji, Srbiji, Bosni in Hercegovini ter Turčiji.

1 Pogoji za vstop držav v Evropsko unijo in proces pristopa

Pogodba o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU)² v 49. členu določa, da lahko za članstvo v EU zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote iz 2. člena PEU³ in si prizadeva za njihovo spodbujanje. Država prosilka naslovi prošnjo na Svet EU, ki najprej preuči, ali ustreza kriterijem iz 49. člena PEU in ji dodeli status države kandidatke. Trenutno imamo 5 držav, ki imajo status kandidatke (Islandija, Severna Makedonija, Črna gora, Srbija in Turčija), za uradno priznani morebitni kandidatki pa veljata še Albanija ter Bosna in Hercegovina.

Da bi država kandidatka postala članica EU, mora zadostiti kopenhagenskim merilom⁴, ki zahtevajo izpolnjevanje treh skupin pogojev:

- politični pogoji: država mora imeti stabilne institucije, ki zagotavljajo spoštovanje demokracije, pravne države in človekovih pravic ter upoštevanje in zaščito manjšin,
- ekonomski pogoji: država mora imeti delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost za soočanje s konkurenco in tržnimi silami v EU in
- pravni pogoji: država mora biti sposobna za prevzem in učinkovito izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno z zavezanostjo ciljem politične, gospodarske in monetarne unije.

Evropska komisija je uvedla sistem, znotraj katerega vsako leto pregleda napredek glede izpolnjevanja kopenhagenskih meril in pripravi letno poročilo.⁵ Ko Svet EU na podlagi letnih poročil Komisije ugotovi, da so merila izpolnjena, se lahko začnejo uradna pogajanja za članstvo in ob koncu pogajanj se država ob soglasju vseh članic EU lahko priključi EU.

² Uradni list Evropske unije, 2016/C 202/01 z dne 7. junija 2016.

³ Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

⁴ Sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagnu dne 21. in 22. junija 1993.

⁵ Landaburu E., *The fifth enlargement of the european union: the power of example*, Fordham International Law Journal, 2002, pp. 1-2.

2 Medijska svoboda v pravnem redu EU

Eden od primarnih virov EU, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina)⁶, v 11. členu določa, da ima vsakdo pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje. V drugem odstavku določa, da se spoštujeta svoboda in pluralnost medijev.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije (SEU) je že pred uveljavitvijo Listine opozorila na pomen svobode medijev in pluralnosti medijev kot temelja demokracije v EU. Svoboda tiska in medijev ima dvojni cilj: na eni strani je njen namen zavarovati vsebino tiska, na drugi pa zagotoviti, da pravne ter administrativne zahteve ne ovirajo opravljanja dejavnosti tiska in medijev (na primer s pretiranimi zahtevami za pridobitev dovoljenja, zavrnitvijo dostopa do informacij, itd.).⁷ Na tem mestu je potrebno omeniti zadevo *Centro Europa* ⁷⁸, v kateri je ESČP poudarilo, da bi morali mediji, zlasti sektor javne radiotelevizije, omogočiti svobodno izražanje različnim skupinam in interesom v družbi. Države bi morale spodbujati politični in kulturni pluralizem z razvojem svoje medijske politike v skladu z 10. členom EKČP, ki zagotavlja svobodo izražanja ter spoštovati načelo neodvisnosti medijev.

3 Medijska svoboda v Črni Gori – analiza letnih poročil Evropske komisije

Črna gora je prošnjo za članstvo v EU vložila 15. decembra 2008. Komisija je pozitivno mnenje podala 11. oktobra 2011. Evropski svet je sklenil, da državi dodeli status države kandidatke na zasedanju 16. in 17. decembra 2010.

V poročilu Komisije o stanju v Črni gori za leto 2008 je Komisija izrazila skrb na področju medijske svobode⁹. V preteklih letih je bilo namreč več primerov fizičnih in verbalnih napadov na novinarje. Najbolj črn dan za črnogorsko novinarstvo je bil 27. maj 2004, ko je bil umorjen Duško Jovanović, lastnik časnika *Dan*.¹⁰ Novembra 2007 je bil napaden Tufik Softić, novinar neodvisnega časopisa *Vijesti*, napad, v

⁶ Uradni list Evropske unije, 2010/C 83/02 z dne 30. marca 2010.

⁷ Casarosa F., Moraru M., *Svoboda izražanja in preprečevanje sovražnega govora*, Priročnik o tehnikah sodne interakcije pri uporabi Listine EU, str. 27.

⁸ *Centro Europa 7 s.r.l. and Di Stefano v. Italy*, no. 38433/09, 7 June 2012, para. 70.

⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2008, str. 14.

¹⁰ Povzeto po <https://www.dnevnik.si/1042515247/kronika/1042515247> (8. 3. 2012).

katerem sta ga dva napadalca s kapucami pretepla pred njegovim domom, pa je bil obravnavan kot kaznivo dejanje poskusa umora. Sofrić je bil po incidentu pod policijsko zaščito. Leta 2007 je več napadalcev s palicami za golf preteplo direktorja časnika Željka Ivanovića, ki je bil zaradi poškodb na zdravljenju.¹¹ Maja 2008 je bil pretepen novinar Mladen Stojović, ki je pisal o stavih v športu kot organiziranem kriminalu.¹²

Še več primerov napadov na novinarje je bilo zabeleženih v letih 2009 in 2010. Leta 2009 sta urednika in fotografa časnika *Dan* fizično napadla župan Podgorice Miomir Mugoša in njegov sin, ker sta ju ta snemala med nepravilnim parkiranjem. Septembra 2010 so več novinarjem časnika *Dan* grozili s smrtjo.¹³ Komisija je v poročilu za leto 2009 izrazila skrb zaradi tovrstnih incidentov, ki pomembno zatirajo neodvisno novinarstvo v državi.¹⁴

V letu 2011 je Evropsko sodišče za človekove pravice izdalo dve sodbi, s katerima je ugotovilo, da je Črna gora kršila pravice, ki jih državljanom zagotavlja EKČP, od tega je bila ena povezana s svobodo izražanja.¹⁵ Šlo je za primer državljana Črne gore, Veseljka Koprivca, glavnega urednika opozicijskega tednika *Liberal*. Septembra 1994 je napisal članek, v katerem je poročal, da bo več novinarjem, od tega 16 iz Črne gore, sojeno na Mednarodnem kazenskem sodišču za nekdanjo Jugoslavijo (ICTY) zaradi hujskanja v vojno. Oktobra istega leta se je eden od teh 16 novinarjev na sodišču pritožil, da je ta članek škodoval njegovemu ugledu in zahteval odškodnino. Maja 2004 je prvostopenjsko sodišče odločilo v korist novinarja in naročilo gospodu Koprivca, naj skupaj z ustanoviteljem *Liberala* plačata 5000 EUR odškodnine novinarju. Koprivca se je pritožil na ESČP, ki je ugotovilo, da je bila sodba civilnega sodišča nedvomno poseg v pravico gospoda Koprivice do svobode izražanja iz 10. člena EKČP.¹⁶

Decembra 2014 je bila ustanovljena Komisija za spremljanje delovanja pristojnih organov v preiskavah starih in nedavnih primerov groženj in nasilja nad novinarji v sestavi tožilstva, policije, predstavnikov ministrstva za notranje zadeve, agencije za

¹¹ Povzeto po <https://www.klix.ba/vijesti/regija/novinar-tufik-softic-policija-ima-informaciju-ko-je-narucio-napad-na-mene/140717110> (17. 7. 2014).

¹² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2008, str. 14.

¹³ Povzeto po <https://www.dnevnik.si/1042515247/kronika/1042515247> (8. 3. 2012).

¹⁴ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2009, str. 15.

¹⁵ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2011, str. 15.

¹⁶ Koprivca v. Montenegro, no. 41158/09, 22 November 2011.

nacionalno varnost, nevladnih organizacij in predstavnikov medijev.¹⁷ Vseh primerov sicer do konca leta 2021 še niso rešili, kljub temu, da je Evropska komisija v vsakoletnem poročilu pozivala, naj oblasti čim prej rešijo starejše primere nasilja nad novinarji, še posebej primer umora Jovanovića iz leta 2004.

Od leta 2015 naprej so se ponovno pričeli pojavljati množični napadi na medije. Oktobra 2015 je bilo fizično in verbalno napadenih več novinarjev komercialne medijske hiše¹⁸, v letu 2017 so zabeležili 7 primerov napadov na novinarje¹⁹, v letu 2018 pa 4 napade; od tega je bila raziskovalna novinarka žrtev streljanja maja 2018, incident pa je bil označen kot poskus umora²⁰. Gre za Olivero Lakić, novinarko črnogorskega časnika *Vijesti*, ki je bila ustreljena v desno nogo pred svojim domom v prestolnici Podgorici. Novinarka je bila sicer že napadena šest let pred omenjenim incidentom, ko je napisala serijo člankov o domnevnih nejasnih poslih s tobačno tovarno.²¹

Vsako leto znova je Komisija pozivala oblasti k izražanju nične tolerance do groženj in napadov na medije, a je o ustrahovanju novinarjev je Komisija poročala vse do leta 2021. Kljub ustanovitvi več *ad hoc* komisij, ki naj bi preiskovale incidente iz preteklosti, večjega napredka do leta 2021 še ni bilo.

Komisija je v svojih poročilih izrazila skrb tudi nad političnim vmešavanjem v nacionalno javno radiotelevizijo (RTCG) in Agencijo za elektronske medije (AEM).²² Pristojne oblasti je večkrat pozvala, naj se zagotovi (predvsem) finančna neodvisnost RTCG in AEM.²³ S predvidenim novim zakonom o medijih, zakonom o RTCG in zakonom o elektronskih medijih v letu 2019 naj Črna gora zagotovi tudi skladnost zakonodaje s pravnim redom EU in mednarodnimi standardi ter s tem okolje, ki omogoča svobodo izražanja medijev in preglednost financiranja in lastništva medijev. V drugi polovici leta 2020 je parlament res sprejel nov Zakon o medijih (*Zakon o medijima*²⁴) in nov Zakon o javni radioteleviziji RTCG (*Zakon o*

¹⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2014, str. 44.

¹⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2015, str. 20.

¹⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2017, str. 25.

²⁰ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2019, str. 27.

²¹ Povzeto po

<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/investigative-journalist-olivera-lacic-shot-montenegro> (9. 5. 2018).

²² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2018, str. 26.

²³ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2019, str. 28.

²⁴ *Službeni list Crne Gore*, št. 82/2020 z dne 6. 8. 2020.

*nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore*²⁵), ki naj bi ključno prispevala k izboljšanju medijske svobode v državi, a za zdaj napredek še ni bil viden.

V letu 2015 je Komisija prvič opozorila tudi na negotov gospodarski položaj novinarjev.²⁶ Novinarji so namreč slabo plačani, njihova delovna mesta so negotova, zaradi različnih temeljev njihove zaposlitve pa niso varovani z delovnopravno zakonodajo. V zadnjih 3 letih je po poročanju Komisije izgubilo službo okoli 500 novinarjev. Vse do leta 2021 je Komisija opozarjala na slab ekonomski položaj novinarjev, ki pa se je še poslabšal v času pandemije COVID-19. Napredka na tem področju do zadnjega poročanja Komisije za leto 2021 še ni bilo.²⁷

4 Medijska svoboda v Severni Makedoniji – analiza letnih poročil Evropske komisije

Republika Severna Makedonija je prošnja za članstvo v EU vložila 22. marca 2004. Komisija je pozitivno mnenje podala 9. novembra 2005. Evropski svet je sklenil, da državi dodeli status države kandidatke na zasedanju decembra 2005. Kljub temu, da je Evropska Komisija ocenila, da Severna Makedonija izpolnjuje kopenhagenska merila, se pristopna pogajanja s Severno Makedonijo zaradi sporov z Grčijo zaradi imena države še dolgo niso začela, saj je Grčija vselej dala veto na odločitev o začetku pristopnih pogajanj. Leta 2019 sta državi več desetletni spor, ki je oviral Makedonijo na poti v EU, zgladili s Prespanskim sporazumom, tj. sporazumom o imenu Makedonije, s katerim se je slednja preimenovala v Severno Makedonijo. Za tem, ko je Severni Makedoniji uspelo preseči nasprotovanje Grčije članstvu države v EU, pa ji je v letu 2020 zaradi zgodovinskih vprašanj z blokado začetka pristopnih pogajanj z EU začela groziti Bolgarija.²⁸

Evropska komisija je v svojih poročilih o napredku Makedonije za leti 2007 in 2008 izrazila zaskrbljenost nad gospodarsko in finančno neodvisnostjo medijev, predvsem neodvisnostjo javne radiotelevizije, ki je bila še vedno pod močnim političnim vplivom. Zagotoviti je bilo potrebno tudi neodvisnost Sveta za radiodifuzijo (*Sovet za radiodifuzija na Republika Makedonija*), še posebej finančno, saj nima zadosti sredstev za nemoteno delovanje. Zaskrbljujoče ostaja tudi lastništvo medijev,

²⁵ *Službeni list Crne Gore*, št. 80/2020 z dne 4. 8. 2020.

²⁶ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2015, str. 21.

²⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2021, str. 32-33.

²⁸ <https://www.dnevnik.si/1042942943> (10. 11. 2020).

prevladujejo namreč zasebne televizijske postaje, od katerih je večina močno podvržena političnemu vmešavanju.²⁹

Leta 2011 je bil v Republiki Severni Makedoniji ustanovljen prvi neodvisni sindikat novinarjev in medijskih delavcev z namenom izboljšanja njihovih delovnih pogojev. Uredniki in novinarji pa so se še naprej soočali s povečanimi politični pritiski in ustrahovanjem. Posamezni novinarji so osebno odgovarjali za poročanje o vsebini in bili izpostavljeni zelo visokim globam.³⁰

20. septembra 2011 je prišlo do incidenta v Evropskem parlamentu, kamor sta bila zaradi vse večje zaskrbljenosti glede stanja medijske svobode v Severni Makedoniji na razpravo povabljeni novinarja televizije A1, Borjan Jovanovski in Biljana Sekulovska. Na razpravo so prišli trije makedonski novinarji, Mirka Velinovska z dnevnika Nova Makedonija, Boban Nonkovič, novinar Dnevnika in Milenka Nedelkovska s TV Kanala 5. Trije novinarji so se spraševali, zakaj niso bili povabljeni na razpravo in vpili na svoje kolege ter poslance imenovali »evroboljševiki«. Kmalu po incidentu sta organizatorja razprave, Jelko Kacin in Jorgo Chatzimarkakis, omenjene novinarje prosila, naj zapustijo prostor.. Evropska komisija se je po tem dogodku zavezala, da bo podrobno spremljala stanje svobode medijev v državi.³¹

Julija 2011 so makedonske oblasti odvzele licenco makedonski televizijski postaji A-1, ki je po večini televizijskih anket veljala za enega najbolj gledanih TV programov v Makedoniji, po poročanju New York Timesa pa je hkrati veljala za »enega najbolj odkrito kritičnih medijskih glasov v državi«³². Med drugim je bila A-1 TV prva televizija, ki je objavila novico o incidentu iz leta 2001, ko so njihovo novinarko Snežano Lupevsko in televizijsko ekipo, ki je nameravala narediti reportažo o življenju na tem območju, ugrabili oboroženi, etnični albanski gverilci v makedonski vasi Tanuševci na makedonsko-kosovski meji. 31. julija 2011 je bilo sicer objavljeno, da je postaja zaradi stečajnega postopka ukinjena zaradi nakopičenega dolga v višini več kot 30 milijonov evrov. Lastnik postaje Velija Ramkovski je skupaj z delom

²⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2007, str. 13 in Evropska Komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2008, str. 17.

³⁰ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2011, str. 16-17.

³¹ Povzeto po <https://cpj.org/2011/10/press-freedom-issues-may-keep-macedonia-from-joini/> (17. 10. 2011).

³² <https://www.nytimes.com/2011/10/14/world/europe/concerns-grow-about-authoritarianism-in-macedonia.html> (13. 10. 2011).

vodstva nekaj mesecev preživel v priporu. Velija Ramkovskega je nato makedonska policija odpeljala v zapor in je od takrat v zaporu.³³

V letu 2012 se je začelo splošno osveščanje pomena svobode izražanja v državi. V tem letu se je namreč več kot 200 sodnikov, odvetnikov, novinarjev in drugih udeležilo izobraževanj na temo svobode izražanja in do septembra 2013 je po poročanju Komisije 161 civilnih sodnikov, pristojnih za obravnavanje deliktov obrekovanja, opravilo poseben program usposabljanja. K osveščanju je pripomoglo tudi to, da so bile v istem letu prevedene vse ključne sodbe ESČP v zvezi z 10. členom EKČP (svobodo izražanja) in javno objavljene na spletnih straneh makedonskega Ministrstva za pravosodje.³⁴

Konec leta 2012 je bil spremenjen kazenski zakonik; dekriminalizirano je bilo obrekovanje in razžalitev. Sprejet je bil tudi nov zakon o civilni odgovornosti za razžalitev in obrekovanje, med drugim je določil najvišjo stopnjo odškodnine, ki je lahko dodeljena v civilnih zadevah. A posledica tega je bila ravno nasprotna namenu in je pomenila velik poseg v svobodo izražanja. Od dekriminalizacije obrekovanja je bilo na sodišče do leta 2014 vloženi okoli 580 civilnih tožb zaradi obrekovanja, večinoma zoper novinarje.³⁵ V letu 2015 je Komisija izdala priporočilo, naj se politiki in javni uslužbenci izogibajo tovrstnim tožbam, ki imajo negativen učinek na svobodo izražanja medijev. Poudarila je, da je potrebno v državi zagotoviti, da ima javnost dostop do objektivnega in natančnega poročanja ter različnih stališč osrednjih medijev.³⁶ Šele v letu 2019 so bili sprejeti ukrepi za znižanje glob za obrekovanje do simboličnih zneskov, kar naj bi pomembno prispevalo k izboljšanju svobode medijev.³⁷

Tudi v letu 2016 se stanje v državi ni izboljšalo. Večina medijev zaradi političnih pritiskov ni izpolnjevala svojih obveznosti glede uravnoveženega in strokovnega poročanja, redki so bili primeri kritičnosti v medijih. V tem letu je bilo ponovno zoper novinarje vloženi približno 20 tožb zaradi obrekovanja.³⁸ Stanje in politična klima za medije sta se izboljšala v drugi polovici leta 2017, ko je bil novinarjem

³³ Pozveto po <https://www.rts.rs/page/stories/st/story/11/region/933224/ugasena-makedonska-televizija-a1.html> (31. 7. 2011) in

<https://www.dw.com/mk/a1-телевизија-повеќе-не-емитува-програма/a-15279632> (31. 7. 2011).

³⁴ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2013, str. 44.

³⁵ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2014, str. 46.

³⁶ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2015, str. 21.

³⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2020, str. 29.

³⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2016, str. 20.

končno omogočen brezplačen dostop do informacij javnega značaja, posledično pa se je politični pritisk nanje precej zmanjšal.³⁹

Evropska Komisija je ocenila, da so bili napadi na novinarje v državi še vedno prisotni. V središču makedonske prestolnice Skopje so marca 2017 zamaskirani neznanci pretepli dva novinarja, ki so poročali s shoda privržencev stranke VMRO-DPMNE. Oba novinarja sta končala v bolnišnici, a njunih napadalcev niso našli. Novinarje, ki so pozneje komentirali ta incident na družbenih omrežjih, so številni uporabniki obtožili, da so »izdajalci« in »plačanci«. Nekaj dni za tem sta se pred vrata doma Branka Tričkovskega, upokojenega novinarja, znanega kot kritika stranke VMRO-DPMNE in njene desetletne vladavine v Makedoniji, pojavila dva mladeniča in ga verbalno napadla, posnetek napada pa je eden od njiju kasneje objavil na Youtubu. Stranka VMRO-DPMNE je sicer pozneje zanikala kakršnokoli odgovornost za napade.⁴⁰

V poročilih za leta 2019, 2020 in 2021 Komisija ni ugotovila večjega napredka na področju medijske svobode v državi. V vseh poročilih je ponovno pozvala, naj politiki in javni uslužbenci javno obsojajo napade na novinarje, organi pregona naj učinkovito spremljajo vse incidente zoper novinarje, javno pa se naj objavi tudi statistika tovrstnih napadov. Napadi na novinarje pa se nadaljujejo vse do današnjega dne, stari primeri v zvezi z najresnejšimi fizičnimi napadi na novinarje pa še vedno ostajajo nerazrešeni.⁴¹

5 Medijska svoboda v Srbiji – analiza letnih poročil Evropske komisije

Srbija je prošnjo za članstvo v EU vložila 19. decembra 2009. Komisija je pozitivno mnenje podala 12. oktobra 2011. Evropski svet je sklenil, da državi dodeli status države kandidatke na zasedanju 1. marca 2012.

Komisija je v svojem prvem poročilu o stanju v Srbiji, tj. poročilu za leto 2008, ugotovila, da srbska ustava sicer zagotavlja svobodo izražanja, a je ta v resnici izjemno okrnjena. Navedeno se je izražalo predvsem v času, ko je Kosovo razglasilo svojo neodvisnost. V tistem obdobju je prišlo do številnih fizičnih in verbalnih

³⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2018, str. 29.

⁴⁰ Povzeto po

<https://www.dw.com/en/journalists-targeted-as-crisis-in-macedonia-escalates/a-37799636> (3. 3. 2017).

⁴¹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2020, str. 29.

napadov na novinarje, ki so poročali o neodvisnosti Kosova. Le na redke incidente se je srbska oblast odzvala. Pojavilo se je nemalo primerov oviranja dela novinarjev, kot primer je Komisija navedla incidente, v katerih se je novinarjem zasegalo posneto gradivo.⁴²

V letih 1999, 2001 in 2007 je prišlo do treh odmevnih primerov, ki nedvomno pomenijo veliko zatiranje medijske svobode v državi, sploh zato, ker še do današnje dne ostajajo nerešeni. Gre za umor novinarja Slavka Ćuruvija v letu 1999⁴³, umor novinarja Milana Pantića v letu 2001⁴⁴ in poskus umora novinarja Dejana Anastesijevića v letu 2007⁴⁵. Komisija je tako že v prvem poročilu za leto 2008 ugotovila, da ni bilo nobenega napredka s strani srbskih oblasti pregona pri preiskovanju teh incidentov.

Na podlagi poročila o Srbiji za leto 2008 je v letu 2009 prišlo do minimalnega napredka na področju zagotavljanja medijske svobode v Srbiji. V letu 2009 je bilo zabeleženih vse več incidentov, ki so vključevali sovražni govor ter grožnje in fizične napade na novinarje. Komisija je ugotovila, da še vedno ni bilo nobenega napredka pri preiskavah umora novinarjev 1999 in 2001 ter poskusu umora novinarja leta 2007.⁴⁶

Do zanemarljivega napredka je prišlo tudi v nadaljnjih letih. Komisija je v poročilih za leta 2010 – 2013 zapisala, da se incidenti, ki vključujejo grožnje s smrtjo, napade in sovražni govor proti novinarjem, nadaljujejo. Kljub temu, da je vsako leto več vloženih tožb zaradi tovrstnih incidentov, pa je zelo malo pravnomočnih obsodb zoper kršitelje.⁴⁷ Čeprav je bila v letu 2013 ustanovljena posebna komisija za

⁴² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2008, str. 15.

⁴³ Slavko Ćuruvij, srbski novinar in časopisni založnik je bil kritik tedanjega Miloševićevega režima. Umorjen je bil 11. aprila 1999 v Beogradu, njegov umor pa je izzval mednarodno ogorčenje, saj je veljal za eno najtemnejših skrivnosti Srbije iz tistih časov. Do leta 2020 umor ni bil razrešen, čeprav je vsaka oblast po demokratičnih spremembah v Srbiji leta 2000 obljubljala, da bo umor razrešila. Povzeto po <https://www.dnevnik.si/1042882306/kronika/cetverici-obojsenih-umora-beograjskega-novinarja-skupno-100-let-zapora> (5. 4. 2019).

⁴⁴ Novinar Milan Pantić, ki je po oktobrski revoluciji v Srbiji pisal o korupciji in gospodarskem kriminalu, je bil umorjen leta 2001, morilec pa ga je napadel od zadaj in ga ubil s tremi udarci s topim predmetom po glavi. Povzeto po <https://old.delo.si/novice/svet/nezlomljivi-odpor-srbskih-oblasti-do-odkritja-resnice.html> (8. 4. 2011).

⁴⁵ Dejan Anastesijević je delal v neodvisnem beograjskem tedniku *Vreme* in kasneje kot urednik v srbskem uredništvu BBC-ja. Zaradi poročanja iz vojn na Hrvaškem in v BIH je bil deležen kritik srbskih oblasti. Groženje je prejemal tudi zaradi kritičnega poročanja o ravnanju srbskih oblasti v času vojne na Kosovu. Takrat so mu očitali »širjenje dezinformacij in pomoč teroristom«. Zaradi navedenega je bil skorajda žrtev bombnega atentata. Na oknu mu je namreč leta 2007 eksplodirala bomba. Poskus njegovega umora ni bil nikoli razrešen. Povzeto po <https://insajder.com/svet/umrl-srbski-novinar-dejan-anastasijevic> (25. 4. 2019).

⁴⁶ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2009, str. 14-15.

⁴⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2012, str. 14.

preiskovanje obeh umorov novinarjev ter poskusu umora novinarja, do pomembnejših novih odkritij ni prišlo.⁴⁸

V avgustu 2014 so bili (po hitrem postopku) sprejeti trije novi zakoni na področju svobode izražanja: *Zakon o medijskim javnim servisama*, *Zakon o elektronskim medijima* ter *Zakon o javnom informiranju*. Njihov namen je bil zaščititi interes državljanov ter zadovoljiti mednarodne standarde na področju medijske svobode. Novinarska združenja so kritizirala odločitev vlade, da medijske zakone sprejme po hitrem postopku, saj njihova vsebina ni bila znana širši javnosti niti niso bila besedila zakona po sprejetju dostopna na uradnih spletnih straneh vlade.⁴⁹

V obdobju 2015-2018 se je stanje glede groženj in nasilja nad novinarji le nadaljevalo, policija pa je sicer zagotavljala policijsko zaščito novinarjem. Delo novinarjev je bilo posledično zelo ovirano, srbske oblasti pa se niso posebej trudile odpraviti razlogov za dolgotrajno policijsko zaščito več novinarjev.⁵⁰

V letu 2019 so srbski organi zabeležili sedem fizičnih napadov in napadov na premoženje novinarjev. Prav tako so se povečali politični, gospodarski in drugi pritiski na novinarje. Srbija mora po mnenju Komisije kategorizirati omenjena dejanja kot kazniva ter zagotoviti ustrezno preiskavo in sojenje zanje.⁵¹

V zadnjih dveh letih (2020 in 2021) je končno prišlo do večjih napredkov na področju zagotavljanja medijske svobode v Srbiji. Srbija je januarja 2020 sprejela novo medijsko strategijo, decembra tega leta pa še akcijski načrt v zvezi s strategijo.⁵² Skladno z akcijskim načrtom sta bili ustanovljeni dve delovni skupini, ena je namenjena spremljanju izvajanja medijske strategije, druga pa zagotavljanju varnosti novinarjev. Pod okriljem te delovne skupine je marca 2021 začela delovati 24-urna SOS telefonska linija za prijavo napadov in pritiskov na novinarje, aprila 2021 pa nova spletna platforma, povezana z varnostjo in zaščito novinarjev.⁵³ Vseeno so se napadi na novinarje ter grožnje in nasilje nad novinarji še vedno nadaljevali. Predsednik Vučić je sicer javno pozival, naj se napadi ustavijo in naj se medije pusti, da opravijo svoje delo. Republiško državno tožilstvo je izdalo obvezujoče navodilo

⁴⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2013, str. 43.

⁴⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2014, str. 29.

⁵⁰ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2018, str. 25.

⁵¹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2019, str. 25-26.

⁵² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2020, str. 34.

⁵³ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2021, str. 34.

za vse državne tožilce, s katerim je odredilo nujno ukrepanje – po hitrem postopku – v primerih groženj in napadov na novinarje. Tožilci so odslej dolžni voditi posebno evidenco o kaznivih dejanjih, storjenih zoper novinarje. Minister za kulturo in informiranje je v letu 2021 umaknil vse zahteve za uvedbo sodnih postopkov zoper novinarje, ki jih je na Državno odvetništvo poslal prejšnji minister ter pet kazenskih ovadb zoper predstavnike medijev, vloženi na tožilstvo. Februarja 2021 je bil nekdanji župan na prvi stopnji obsojen na več kot štiri leta zapora, ker je decembra 2018 ogrožal življenje raziskovalnega novinarja, ki piše o korupciji v lokalni samoupravi, tako, da je naročil požig na njegovem domu.⁵⁴

6 Medijska svoboda v Bosni in Hercegovini – analiza letnih poročil Evropske komisije

Bosna in Hercegovina je prošnja za članstvo v EU vložila 15. februarja 2016 in je trenutno še vedno opredeljena zgolj kot potencialna kandidatka za vstop v EU. Razmere v državi so namreč še danes zapletene, država se sooča s številnimi izzivi, posledično pa BiH do danes še ni uspela sprejeti vseh sodobnih evropskih standardov, ki bi ji omogočali pristop k EU, med drugim velik problem še vedno predstavlja medijska (ne)svoboda.⁵⁵

Evropska komisija je že v svojem poročilu za leto 2010 izrazila skrb nad množičnimi fizičnimi in verbalnimi napadi nad novinarji in uredniki v BiH. Kljub temu, da Ustava BiH zagotavlja svobodo izražanja, se je v državi v tem letu izredno povečal politični pritisk na medije, vse bolj okrnjena pa je bila tudi neodvisnost *Regulatorne agencije za komunikacije BiH* (v nadaljevanju Agencija)⁵⁶. V več primerih so javni organi zavračali dostop do informacij, tudi po tem, ko je Varuh človekovih pravic izdal priporočilo za zagotovitev dostopa do informacij. Na Svet za tisk (*Vijeće za štampu u Bosni i Hercegovini*) je bilo vloženi vedno več pritožb zaradi kršitve Kodeksa tiska (*Kodeks*

⁵⁴ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2021, str. 35.

⁵⁵ Delalić S., *EU Common Foreign and Security Policy and Bosnia and Herzegovina*, Anuario Espanol de Derecho Internacional, 2019, p. 654.

⁵⁶ Gre za regulatorno agencijo, pristojno za področje komunikacije, ki je bila ustanovljena leta 2001 z združitvijo *Nazavisne komisije za medije* in *Regulatorne agencije za telekomunikacije*, ki sta do takrat delovali ločeno. Agencija deluje na državni ravni in po vzoru evropskih držav temelji na načelu neodvisnosti, izvajanja predpisov na področju telekomunikacij in spremljanja skladnosti predpisov z veljavno zakonodajo.

za štampane i online medije u BiH)⁵⁷, Svet za tisk pa po poročanju Komisije ni bil dovolj aktiven pri svojem delu.⁵⁸

V letih 2011 in 2012 so se nadaljevale grožnje in napadi na novinarje, delovanje policije in sodstva na tem področju pa je bilo nezadostno. Stopnjeval se je politični pritisk na medije, ki je vplival tudi na vse večje spodkopavanje finančne in politične neodvisnosti Agencije. Svet za tisk BiH je pričel sodelovati s sodstvom v zvezi s povečanjem števila pritožb državljanov glede kršitve Kodeksa tiska. Komisija je poročala o problemu pomanjkanja finančnih sredstev Sveta za tisk, zaradi česar je bil velik problem dobiti profesionalni kader za delo v Svetu.⁵⁹

V letih 2014 in 2015 so se grožnje novinarjem ter urednikom nadaljevale, vse večji je bil politični in finančni pritisk na medije.⁶⁰ Junija 2014 se je zgodil nasilni napad na univerzitetnega profesorja v Mostarju, ki pa je bil hitro raziskan, storilci pa privedeni pred sodišče. Decembra 2014 je prišlo do še enega incidenta, v katerem so sarajevski policisti in Ministrstvo za notranje zadeve Republike Srbske vdrli v prostore uredništva portala Klix.ba in sedem ur preiskovali njihove pisarne. Portal Klix-ba je namreč 15. novembra 2014 objavil zvočni posnetek, na katerem naj bi bilo slišati pogovor, v katerem naj bi se takratna premierka Republike Srbske, Željka Vijanović, pogovarjala o podkupovanju poslancev Državnega zbora Republike Srbske. Preiskava naj bi bila sicer izvedena po odredbi Sarajevskega tožilstva. Tiskovni predstavnik Delegacije EU in posebni predstavnik EU v BiH Andy MxGuffie je ob preiskavi incidenta zaskrbljeno poudaril, da morajo biti mediji v BiH svobodni, da lahko neodvisno in profesionalno poročajo. Poudaril je, da je svoboda medijev ključni ukrep, s katerim se bo BiH lahko pridružila Evropski uniji.⁶¹ Sodišča so nato razsodila, da je bil napad nezakonit in v nasprotju z EKČP in nacionalnim pravom.

⁵⁷ Sprejet je bil 29. aprila 1999 z namenom postavitve temeljev sistema samoregulacije v tiskanih in spletnih medijih, ki bo moralno zavezujoč za novinarje, urednike in založnike tiskanih in spletnih medijev. Besedilo kodeksa je dostopno na <https://www.vzs.ba/index.php/vijece-za-stampu/kodeks-za-stampu-i-online-medije>.

⁵⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2010, str. 17.

⁵⁹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2012, str. 16.

⁶⁰ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2015, str. 22.

⁶¹ Povzeto po <https://www.slobodnaevropa.org/a/26769239.html> (30. 12. 2014) in <http://www.velkaton.ba/osude-pretresa-portala-sa-svih-strana-lukac-pretres-prostorija-kliksa-raden-po-nalogu-tuzilstva-premier-federacije-bih-posjetio-redakciju-klix-ba/> (30. 12. 2014).

V letu 2016 se je nadaljeval politični in finančni pritisk na medije. Komisija je še naprej poročala o primerih ustrahovanja in groženj novinarjem, verbalnih in fizičnih napadov ter vdiranju v spletne strani. Marca 2016 se je v Draževini zgodil fizični in verbalni napad na novinarski ekipi N1 in FTV.⁶² V incidentu sta bila poškodovana novinarka Adisa Ibrahimović in snemalec Alen Skorupan iz N1, ki so jima želeli onemogočiti poročanje o 70. obletnici aretacije četniškega vodje Draže Mihailovića. Kot je dejala Adisa Ibrahimović, se je napad zgodil, ko se je povsem nepričakovano pojavil starejši moški in začel snemalca Alena s kamnom udarjati po glavi. Ko ga je novinarka rotala, naj preneha, se je obrnil še proti njej in jo pričel udarjati z mikrofonom po glavi.⁶³ Oblasti Republike Srbske napada niso javno obsodile, policija pa je izdala zgolj dva prekrška storilcem napada.⁶⁴

Neodvisnost Agencije je bila tudi v letu 2016 močno okrnjena in ostaja zaskrbljujoča vse do danes. Pomanjkljivosti so bile in ostajajo do danes tudi pri uporabi Zakona o svobodi dostopa do informacij (*Zakon o slobodi pristupa informacijama u federaciji Bosne i Hercegovine*⁶⁵), zlasti glede pravnih sredstev v primerih, ko je dostop do informacij zavržen. Finančni in politični pritisk na medije se nadaljuje, vse več je primerov, ki vključujejo ustrahovanje in grožnje novinarjev, prav tako pa vdorov v spletne strani, pritiskov in napadov nanje.⁶⁶ V letu 2018 je brezplačna telefonska linija za pomoč novinarjem, ki jo je vzpostavilo društvo *BH Novinari*, zabeležila kar 58 primerov kršitev novinarskih pravic, od tega 6 primerov fizičnih napadov, 17 groženj in 9 primerov političnega napada, v letu 2019 in 2020 pa se je statistika še povečala, saj je bilo v teh dveh letih skupno zabeleženih 125 kršitev novinarskih pravic.⁶⁷

Komisija v vsakoletnem poročilu poziva oblasti BiH, naj hitro ukrepajo in javno izrazijo ničelno toleranco do groženj in napadov na medije, saj bi s tem ključno prispevale k ustvarjanju okolja, ki spodbuja medijsko svobodo. Prav tako Komisija poziva policijo in sodstvo, naj zagotovijo nepristranski, hiter, temeljit in učinkovit pregon v primerih groženj in nasilja nad novinarji in novinarjem, ki so ogroženi, zagotovijo ustrezno policijsko zaščito.

⁶² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2016, str. 23.

⁶³ Povzeto po <https://analiziraj.ba/napad-na-novinare-u-visegradu-kako-su-cetnici-postali-antifasisti-2/> (10. 3. 2019).

⁶⁴ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2016, str. 23.

⁶⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama u federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, 32/2001, 48/11).

⁶⁶ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2016, str. 23-24.

⁶⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2020, str. 28.

Od leta 2018 v poročilih Komisija opozarja tudi na šibko varnost in negotovost zaposlitve novinarjev. Precejšnje število novinarjev opravlja delo brez ustrezne pogodbe o zaposlitvi, posledično se njihove delavske pravice ne spoštujejo; delajo za zelo nizke plače ter brez ustrezne pogodbe o zaposlitvi, ki bi jih varovala pred odpuščanjem. Situacija se je med krizo COVID-19 še poslabšala. Sindikati novinarjev so sicer številni, a so šibki in ne neodvisni. Pomembno vlogo pri varovanju interesov novinarjev sicer igrata društvo *BH Novinari* in *Klub novinara Banja Luka*.⁶⁸

7 Medijska svoboda v Turčiji – analiza letnih poročil Evropske komisije

Turčija je prošnja za pridružitve takratni Evropski gospodarski skupnosti (EGS) vložila že leta 1959. Evropski svet je sklenil, da državi dodeli status države kandidatke za vstop v EU na zasedanju v Helsinkih decembra 1999. Kljub temu, da njena prizadevanja trajajo že pet desetletij, pa Turčija še vedno ni dobila zelene luči za vstop v EU. Pristopnih pogajanj EU s Turčijo še ni začela, ker ta še vedno ne izpolnjuje vseh kopenhagenskih kriterijev. Najostrejših kritik je Turčija deležna zaradi nespoštovanja človekovih pravic in vrednot EU, za eno pomembnejših velja medijska svoboda. Tako je Turčija država, ki med vsemi dosedanjimi kandidatkami najdlje čaka na vstop v EU.⁶⁹

V Turčiji po poročanju Komisije predstavlja največji problem na področju medijske svobode turška zakonodaja, ki kriminalizira več oblik kaznivih dejanj, storjenih preko medijev. V letu 2002 so sicer pričeli s spremembami nekaterih določb kazenskega zakonika. Kot pomembno je Komisija v svojem poročilu izpostavila spremembo 159. člena turškega kazenskega zakonika (v nadaljevanju TKZ)⁷⁰, ki kriminalizira »kritiko države in državnih institucij«. V prvi spremembi se je znižala zaporna kazen, naložena zaradi kritiziranja turških zakonov, v drugi spremembi pa se je spremenila tudi opredelitev kaznivega dejanja, po kateri se zdaj sama kritika države in državnih institucij ne kaznuje več, razen če je namenjena izključno »žalitvi« ali »zasmehovanju«. Po omenjenih spremembah je turško vrhovno sodišče razveljavilo 50 obsodb, izrečenih na podlagi 159. člena TKZ.⁷¹

⁶⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2020, str. 29-30.

⁶⁹ Hojnik J., Horvat J., *Upravljanje migracij v Evropski uniji: realističen pristop Sodišča Evropske unije do turških državljanov*, Dignitas št. 65/66, 2015, str. 152-153.

⁷⁰ Türk Ceza Kanunu, 5237, 29. 9. 2004.

⁷¹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2002, str. 32-34.

Spremembi TKZ v letu 2002 sta vodili do izpusta še več zapornikov v letu 2003, ki so bili obsojeni po 159. členu TKZ. Še ena sprememba TKZ je minimalno kazni po 159. členu zmanjšala z enega leta na šest mesecev. Kljub spremembam zakonodaje pa je še vedno ostalo zaprtih več oseb, ki so bile obsojene zaradi izražanja mnenja po tem členu.⁷²

V prihodnjih letih je sledilo še več zakonodajnih sprememb. Junija 2004 je bil sprejet novi Zakon o tisku (*Basın Kanunu*⁷³), ki je pomenil pomemben korak k okreelitvi svobode tiska. Po tem zakonu so med drugim denarne kazni v večji meri nadomestile zaporne, zaplomba tiskarske opreme ni bila več mogoča, tujci so lahko postali uredniki ali lastniki turških publikacij idr. Kljub sprejetju novega zakona pa je problem pregona medijev ostal enak; večina zadev zoper novinarje namreč ni bila sprožena na podlagi Zakona o tisku, temveč so se za njihov pregon še vedno uporabljale določbe TKZ, Zakona o boju proti terorizmu in drugih zakonov. 20. maja 2004 je bil na primer nekdanji urednik *Milli Gazete*, Hakan Albayrak, obsojen na 15 mesecev zapora zaradi »žalitve spomina na Atatürka«, ustanovitelja Turške republike. Obsodba je bila izrečena na podlagi t.i. »Zakona o kaznivih dejanjih, storjenih zoper Atatürka« (*Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun*)⁷⁴, sprejetega leta 1951. 1. člen zakona določa za takšne »žalitve« od enega do treh let zapora, 2. člen pa dovoljuje podvojitev te kazni, če je »žalitve« objavljena v tisku.⁷⁵

V letih 2005 do 2015 je Komisija vsakoletno opozarjala na nekatere zaskrbljujoče zakonske določbe, ki so še vedno omejevale svobodo medijev v državi in so bile v nasprotju z novim Zakonom o tisku, katerega glavni namen je bil ravno izogniti se zapornim kaznim v primeru kaznivega dejanja, storjenega preko tiska in nasploh dekriminilizirati tovrstna kazniva dejanja.⁷⁶ Kazenski zakonik je na primer določal za razžalitev politika (vključno s predsednikom države) zaporno kazni od enega do štirih let, ki pa se lahko poveča, če je kaznivo dejanje storjeno javno preko medijev.⁷⁷ Prav tako je bilo v tem obdobju naloženih novinarjem vsako leto več glob. Humoristična revija *Harakiri* je bila na primer prisiljena prenehati izhajati po naložitvi globe 150.000 turških lir s strani Sveta za zaščito mladoletnikov, saj naj bi

⁷² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2003, str. 30-31.

⁷³ *Basın Kanunu*, 5187, 6. 9. 2004.

⁷⁴ *Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun*, 5816, 31. 7. 1951.

⁷⁵ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2004, str. 39 in <https://ifex.org/journalist-sentenced-to-15-months-in-prison-newspaper-given-heavy-fine/> (26. 5. 2004).

⁷⁶ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2005, str. 15.

⁷⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2015, str. 23.

»škodljivo vplivala na moralo mladoletnikov« ter »usmerjala Turke k lenobi in spodbujala prešuštvo«. ⁷⁸ Tudi zoper druge pisatelje, akademike in novinarje je bilo sproženih veliko postopkov, še posebej zoper tiste, ki so poročali o kurdski problematiki.

Leta 2007 je bil sprejet Zakon o internetu (*Türkiye'de İnternet Hukuku*⁷⁹), ki je državljanom omejil pravico dostopa do informacij. Več spletnih strani je bilo od leta 2007 naprej blokiranih in nedostopnih turškim državljanom. Turčija je po poročanju Komisije poslala družbenemu omrežju Twitter več zahtev za izbris vsebine ali zahtevo za izbris računov kot katerakoli druga država na svetu. ⁸⁰ Od aprila leta 2017 so imeli turški državljanji blokirani dostop do Wikipedije⁸¹, ki se je ponovno vzpostavil šele leta 2019. Tudi v letu 2019 se je nadaljevalo blokiranje več kot 244 000 spletnih mest, v istem letu pa je bilo blokiranih več kot 425 računov na Twitterju.⁸²

Komisija od leta 2015 vedno bolj opozarja na ustrahovanje novinarjev in poziva državo, naj ukrepa in razišče vse pretekle fizične napade in grožnje novinarjem in jih javno obsodi. Medtem ko se je število novinarjev v zaporih v Turčiji od leta 2011 močno zmanjšalo, je bilo v letu 2015 še vedno zaprtih več kot 20 novinarjev. V letu 2016 se je število aretacij novinarjev drastično povečalo. Pred julijskim poskusom državnega udara je bilo v zaporu 36 novinarjev, po tem pa je bilo do konca oktobra aretiranih okoli 90 novinarjev.⁸³ V letu 2018 je Komisija poročala o več kot 150 novinarjev v zaporih.⁸⁴

Kot eden bolj odmevnih primerov velja primer iz leta 2016, ko so bili novinarji in člani uprave *Cumhuriyeta* obtoženi, da so javno podpirali Kurdsko delavsko stranko (PKK), skrajno levo Revolucionarno ljudsko osvobodilno fronto in gibanje klerika Fethullana Gülena, ki so po mnenju turških oblasti teroristične organizacije. Aretiranih je bilo 17 uslužbencev časopisa. V primeru obsodbe bi posamezniki lahko dobili do 43 let zaporne kazni.⁸⁵ V priporu so najdlje ostali odgovorni urednik opozicijskega časopisa Marut Sabuncu, izvršni direktor Akin Atalay, preiskovalni

⁷⁸ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2011, str. 26.

⁷⁹ *Türkiye'de İnternet Hukuku*, 5651, 23. 5. 2007.

⁸⁰ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2015, str. 23.

⁸¹ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2018, str. 36.

⁸² Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2019, str. 35.

⁸³ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2016, str. 26.

⁸⁴ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2018, str. 35.

⁸⁵ Povzeto po <https://www.dnevnik.si/1042815087> (16. 3. 2018).

novinar Ahmet Sik in računovodja Emre Iper. 25. aprila 2018 je bilo 14 uslužbencev časopisa obsojeno na zaporno kazen od treh do sedmih let, 3 obtožene pa je oprostilo. Obsojeni trenutno še vedno prestajajo pogojno kazen in so, dokler se ne zaključijo pritožbeni postopek, na prostosti.⁸⁶

V letih 2018-2021 opažanja in priporočila Komisije ostajajo dokaj podobna, kajti pretekla poročila pri napredku niso bila upoštevana, zato Komisija vsako leto znova poziva predvsem k izpustu novinarjev, zagovornikov človekovih pravic, pisateljev in akademikov, ki so bili zaprti zaradi svobodnega izražanja. Prav tako poziva k poenotenju zakonodaje in sodne prakse z zakonodajo in sodno prakso ESČP. Turškimi oblastem nalaga, naj se zmanjša politični pritisk na neodvisne medije ter naj se zagotovi ekonomska neodvisnost javne radiotelevizije, saj njeno financiranje do leta 2021 še ni bilo urejeno. Uredi naj se tudi področje delovnopravne zakonodaje, saj so delovne razmere v novinarstvu še naprej nestabilne.⁸⁷

8 Sklepne ugotovitve

Članstvo v EU je odprto vsaki evropski državi, ki spoštuje vrednote EU in si prizadeva za njihovo spodbujanje. Da bi država postala članica EU, mora zadostiti kopenhagenskim merilom, ki med drugim zahtevajo spoštovanje pravne države in človekovih pravic. Pomemben del pravne države predstavlja svoboda izražanja in s tem povezana medijska svoboda. Komisija vsako leto pregleda napredek države kandidatke glede izpolnjevanja kopenhagenskih meril in pripravi letno poročilo. Tekom raziskovanja sem na podlagi pristopnih poročil Srbije, Črne gore, Bosne in Hercegovine, Severne Makedonije in Turčije preučila kriterij medijske svobode kot pogoj za vstop države v Evropsko unijo.

V vsakoletnih poročilih o stanju v omenjenih državah Evropska komisija opozarja na problematiko ureditve medijske svobode s štirih glavnih vidikov. Kot najbolj problematičen vidik, na katerega sem se v svojem prispevku tudi najbolj osredotočila, veljajo fizični in verbalni napadi na novinarje, ki pa v vseh preučevanih državah ostajajo skrb vzbujajoči do danes. Večinoma gre za novinarje, ki so kritični do državne oblasti. Vsako leto se pojavljajo novi primeri napadov in ustrahovanja, hkrati pa ostajajo starejši primeri še vedno neraziskani, kljub temu, da Evropska

⁸⁶ Povzeto po <https://cpj.org/2018/04/turkey-convicts-cumhuriyet-journalists-on-terroris/> (25. 4. 2018).

⁸⁷ Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2021, str. 33-36.

komisija vsako leto poziva pristojne organe pregona, naj čimprej najdejo in kaznujejo storilce, oblasti pa, da naj tovrstne incidente javno obsojajo in s tem pokažejo ničelno toleranco do ustrahovanja novinarjev ter posledično preprečevanja medijske svobode v državi.

Poleg napadov na novinarje Komisija kot problematičen vidik poudarja tudi velik politični pritisk na medije in s tem povezano njihovo finančno odvisnost. Javna radiotelevizija mora biti v državah finančno neodvisna, saj lahko le na ta način objektivno poroča in poda državljanom resnične informacije. V ta namen Komisija poziva k sprejetju ustrezne zakonodaje, ki bo zagotovila popolno neodvisnost javne radiotelevizije. Tretji izpostavljen vidik je zakonodaja, ki je v omenjenih državah v veliki meri v nasprotju z evropskimi in mednarodnimi standardi v zvezi z zagotavljanjem medijske svobode. Kot najbolj problematično na tem področju bi izpostavila Turčijo, saj njena zakonodaja kriminalizira več oblik kaznivih dejanj, storjenih preko medijev, in to celo v več kot enem zakonu. Turčija sicer aktivno dela na spremembah tako sankcij za tovrstna kazniva dejanja kot tudi na spremembah opredelitev posameznih kaznivih dejanj. Četrti izpostavljen vidik, ki vpliva na medijsko svobodo v državah, pa je negotov ekonomski položaj novinarjev, saj precejšnje število novinarjev opravlja svoje delo brez ustrezne pogodbe o zaposlitvi. Novinarji so slabo plačani, neustrezne pogodbe o zaposlitvi pa jim ne omogočajo uveljavljanja njihovih osnovnih delavskih in socialnih pravic. Zaradi strahu pred odpuščanji je okrnjeno njihovo objektivno poročanje.

Zaključimo lahko, da v okviru pristopnega postopka Evropska komisija podrobno spremlja stanje na področju medijske svobode v državah kandidatkah in da neizpolnjevanje kriterijev s tega področja učinkovito preprečuje vstop držav v EU. Medijska svoboda je eden od osrednjih vidikov presoje primernosti države za vstop v EU, ki ne zanima zgolj Evropske komisije, temveč tudi ostale države članice EU, Evropski parlament in širšo evropsko javnost.

2. poglavje

Posegi v svobodo medijev v državah članicah EU in napadi na novinarje

LARA PAVLI

Študentka Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru

Stanje svobode medijev v EU je danes nesprejemljivo in je potrebno nujne obravnave številnih izzivov, z namenom zagotavljanja varnega okolja za opravljanje novinarskega dela. Napadi na novinarje se pojavljajo v različnih oblikah in v najbolj skrajnem primeru privedejo do izgubljanja življenj. Vzpon digitalne dobe je močno vplival na delovanje novinarjev in spremenil način zbiranja in širjenja informacij. Najbolj ranljive so novinarke, ki so pogosto žrtve spletnih napadov in nadlegovanj na podlagi spola, kateri so mnogokrat seksualizirani. Zdravstvena kriza COVID-19 pa je še dodatno poglobila problem zatiranja svobode medijev, saj so bili poleg izpostavljenosti okužbam na terenskem poročanju tudi tarče napadov.

V poglavju so predstavljeni rezultati številnih raziskav medijskih organizacij, ki spremljajo dogajanje varnostnih tveganj novinarjev po Evropi in svetu. Ti podatki nam pomagajo razumeti razsežnosti groženj, s katerimi se vsakodnevno ob opravljanju svojega poklica srečujejo novinarji. Predstavljene so vrste napadov in posledice s katerimi se soočajo novinarji. V prispevku smo želeli opozoriti na ogroženost avtonomije in neodvisnosti medijev v času korona krize, s strani družbe

in državnih akterjev, ki so nemalokrat onemogočali izvajanje aktivne vloge informiranja. Kljub temu, da je zagotavljanje varnosti novinarjev še vedno področje, ki ga je potrebno razvijati in nadgrajevati, so v prispevek vključene že implementirane dobre prakse sodelovanja med medijskimi združenji, vodstvi države, policije in ostalih organov pregona. Nazadnje so izpostavljeni nekateri ključni predlogi in koraki, o katerih lahko razmislijo vodstva držav in civilna družba, da bi se medijem povrnila svoboda in se s tem zagotovil prost pretok informacij.

1 Uvod

Novinarji so v demokratičnih družbah vedno deležni kritik in negativnih odzivov javnosti, pa naj bo to s strani politikov ali navadnih članov občinstva. Zdi pa se, da je kritika novinarjem v zadnjih letih dosegla novo dimenzijo, ki je bila liberalnim demokracijam prej neznana.⁸⁸ Vse več empiričnih dokazov kaže, da neposredne in posredne oblike nasilja ovirajo novinarsko poklicno prakso, povzročajo zastraševalni učinek na medijski ekosistem in s tem omejujejo njihovo svobodo in pravico do informacij. Prav tako pa škodujejo novinarjem in spoštovanju njihovih temeljnih človekovih pravic.⁸⁹ Organizacije in združenja novinarjev opozarjajo na dejstvo, da je svoboda medijev pod vse večjim pritiskom, zlasti v sicer demokratičnih družbah, kot so Poljska, Madžarska, Italija ter tudi Slovenija. Predvsem sovražni verbalni napadi na novinarje so eden od znakov spreminjajoče se klime za medije in novinarsko delo.⁹⁰ Kljub pomembnosti svobode medijev, ki verjetno še nikoli ni bila tako alarmantna kot med aktualno javnozdravstveno krizo, je pandemija povzročila vrsto omejitev pri poročanju. Pandemija je razkrila kako krhke so temeljne pravice in kako pomembna je obramba svobode medijev ter preprečitev nadaljnega širjenja domino učinka napadov na novinarstvo.⁹¹

⁸⁸ Ziegele Marc, Springer Nina, Jost Pablo, Wright Scott, Online user comments across news and other content formats: Multidisciplinary perspectives, new directions, *Studies in Communication and Media*, letnik 6, številka 4, str. 315 - 332.

⁸⁹ Brambila Julieta Alejandra, Hughes Sallie, Violence against journalists, v Vos Tim, Hanusch Folker (ur.), *The international encyclopedia of journalism studies*, 2019, Wiley-Blackwell, Hoboken, str. 1 - 9.

⁹⁰ Obermaier Magdalena, Hofbauer Michaela, Journalists as targets of hate speech, How German journalists perceive the consequences for themselves and how they cope with it, *Studies in Communication and Media*, letnik 7, številka 4, str. 499 - 524.

⁹¹ Maukonen Riikka, Council of Europe Report: Attacks against journalists increased in last year, (datum dostopa: 12.6.2022).

Digitalizacija je znatno vplivala na novinarske prakse. Spremenila je tehnike komuniciranja in informiranja javnosti. Medtem ko družbeni mediji in ostale spletne platforme snujejo nove kanale svobodnega izražanja mnenj, s tem tudi novinarje izpostavljajo novim varnostnim izzivom, tako s strani državnih kot nedržavnih akterjev. Družbeni mediji so novinarjem omogočili širok spekter, da delijo svoje informacije in komunicirajo s svojim občinstvom na intimen način. To je medijskim delavcem pomagalo pri poročanju in omogočilo konstruktivne razprave o aktualnih dogodkih. Izboljšana pa je bila tudi sama kakovost razpoložljivih informacij. Ob vsem tem pa imamo na drugi strani vse večjo sovražnost do novinarjev na spletu. Novinarji so postali žrtve spletnega nasilja in spletnih napadov, ki lahko rezultirajo v samocenzuro in umik iz javnosti. Najpogosteje pa so tarče tovrstnih napadov ženske.⁹² Kot tarče rednih spletnih napadov, se novinarke soočajo z dvojnimi bremenom. Napadene so kot novinarke in kot ženske. Grožnje s posilstvi, fizičnim nasiljem in drugimi napadi se pojavljajo na platformah družbenih medijev.⁹³ Napadi, zlasti po poročanju o perečih vprašanjih, lahko novinarke odvrtaajo od sodelovanja v medijski industriji. Spletno ali fizično nasilje lahko omeji njihovo zmožnost opravljanja svojega dela, škoduje njihovem ogledu in jih celo prisili v odpoved delovnega mesta.⁹⁴ Napadi med poročanjem na javnih shodih in nadlegovanje na spletu zaradi poročanja o COVID-19, so le nekateri primeri groženj, ki so jih novinarji in medijski delavci v Evropi prejeli v času pandemije.

2 Posegi v svobodo medijev in napadi na novinarje v državah Sveta Evrope

Zakaj je potrebno varnosti novinarjev posvečati pozornost in zakaj je ta tako pomembna? Varnost novinarjev je eden izmed nujnih pogojev za zaščito pravice do svobode izražanja. Svoboda izražanja je sredstvo, ki z omogočanjem lažjega komuniciranja krepi vlogo prebivalstva in dosega demokracijo govora. Brez svobode izražanja in zlasti svobode medijev, se prebivalstvo ne bi moglo informirati in izvajati aktivne vloge v svoji družbi. Ko bo varnost novinarjem v družbi zagotovljena, bomo lahko državljani dostopali do zanesljivih informacij.⁹⁵

⁹² Index on Censorship, *Demonising the Media: Threats to Journalists in Europe*, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹³ Parker Kelsey, Drevo Susan, Cook Nigel, Slaughter Autumn, Newman Elana, *Journalists and Harassment*, Dart Center, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹⁴ Posetti Julie, Shabbir Nabeelah, Maynard Diana, Bontcheva Kalina, Aboulez Nermina, *The Chilling: Global trends in online violence against women journalists*, UNESCO, 2021, str. 25, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹⁵ Badran Mona, *Violence Against Journalists: Suppressing Media Freedom*, v Friedrichsen Mike in Kamalipour Yahya (ur.), *Digital Transformation in Journalism and News Media*, Springer International Publishing, 2017, str. 417 - 424.

Platforma Sveta Evrope je izdala letno poročilo za leto 2019, kjer navaja, da se je v zadnjih nekaj letih število opozoril o resnih grožnjah za življenja novinarjev močno povečalo. Število opozoril pa se je na letni ravni od leta 2015 skoraj podvojilo⁹⁶. Leta 2019 je bila Evropa intenzivno in mnogokrat nevarno bojišče za svobodo medijev in izražanja. Platforma Sveta Evrope za zaščito novinarstva in varnosti novinarjev je zabeležila 142 resnih groženj za svobodo medijev, vključno s 33 fizičnimi napadi na novinarje, 17 primerov pridržanja in zapornih kazni, 43 primerov nadlegovanja in ustrahovanja ter dva primera kaznivega dejanja umora novinarjev. Med letom 2019 sta bila v državah članicah Sveta Evrope ubita dva novinarja: Lyra Mckee je bila ustreljena med pokrivanjem demonstracij na Severnem Irskem, Vadym Komarov pa je umrl zaradi hudih poškodb po napadu v Ukrajini.⁹⁷ Po podatkih, ki jih je objavila Platforma Sveta Evrope za zaščito novinarstva in varnosti novinarjev, je bilo od leta 2015 pa do 25. novembra 2019 ubitih 26 novinarjev in storjenih 638 hudih kršitev svobode medijev v 39 državah. Grožnje svobodi medijev in varnosti novinarjev so postale tako številne, ponavljajoče se in resne, da ogrožajo ne le pravico državljanov do ustrezne obveščenosti, temveč tudi stabilnost in nemoteno delovanje naše demokratične družbe.⁸ Leta 2020 so se, v primerjavi s prejšnjim letom, prijavljeni napadi na novinarje več kot podvojili.⁹⁸ Večina prijavljenih groženj novinarjem je bilo leta 2020, s strani posameznikov in predstavnikov državnih organov, usmerjenih v življenje, zdravje in fizično integriteto. V opozorilih so dokumentirane tudi grožnje življenju, zdravju in telesni integriteti, kot so na primer požigi in bombni napadi, po pošti poslani naboji ter kršitve, ki zadevajo zasebnost. Te napadi so bili zagrešeni tudi s strani javnih uslužbencev.⁹⁹ Indeks medijske svobode za leto 2021, ki vključuje 180 držav, prikazuje, da je novinarstvo popolnoma blokirano ali resno ovirano v 73 državah ter omejeno v 59 drugih, kar skupaj predstavlja kar 73 odstotkov ocenjenih držav.¹⁰⁰ Slovenija se je v letu 2021 na indeksu medijske svobode spustila za 18 mest in je tako med vsemi 180 državami pristala na 54. mestu.¹⁰¹

⁹⁶ Foulkes Lord George, Threats to Media Freedom and Journalists' Security in Europe, Committee on Culture, Science, Education and Media, 2020, str. 10, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹⁷ Council of Europe, Hands off Press Freedom: Attacks on Media in Europe Must Not Become a New Normal, 2020, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹⁸ Media Freedom Rapid Response, Germany: MFRR Expresses Concern over Rising Attacks against Journalists Covering Protests, 2021, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

⁹⁹ Council of Europe, Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe, 2021, str. 24.

¹⁰⁰ Reporters without borders, 2021 World Press Freedom Index: Journalism, the Vaccine against Disinformation, Blocked in More than 130 Countries, RSF, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

¹⁰¹ STA, RSF: Slovenija na indeksu medijske svobode padla za 18 mest, Delo, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

Na platformi Mapping Media Freedom (MapMF), ki opredeljuje grožnje, kršitve in omejitve, s katerimi se srečujejo medijski delavci v državah članicah Evropske Unije, je od januarja do decembra 2021 dokumentirala 626 primerov, povezanih s kršenjem svobode medijev. V teh primerih je bilo vpletenih 1063 novinarjev ali medijskih subjektov iz 30 držav. Poročilo o spremljanju za leto 2021 so, podobno kot za leto 2020, zaznamovali vplivi pandemije COVID-19 in z njo povezane omejitve. Najpogosteje zabeležene vrste kršitev so bili verbalni napadi (41,1%), h katerimi spadajo ustrahovanje, nadlegovanje in žaljenje. Na drugem mestu najpogosteje zabeleženih kršitev so bili pravni incidenti (25,4%), katerim so sledili fizični napadi (21,2%) ter cenzura (11,3%). Kršitve so bile zaznane tudi na spletu (16,8%), na javnih mestih ali ulicah (13,1%), na sodiščih (11,2%), v službi (7,2%), na novinarskih konferencah (2,9%) in na policijskih postajah (2,9%). Glavni storilci napadov so bili posamezniki, ki so povezani z 41,2% vseh kršitev. Sledijo jim policija (18,5%), zakonodajca oziroma javni funkcionarji (12,3%), neznani viri (10,7%) in sodstvo (7,2%).¹⁰²

Novinarji tako še naprej ostajajo žrtve raznovrstnih taktik zatiranja, ki vključujejo fizične napade, ugrabitve, pridržanja, grožnje ter nadlegovanja zunaj spleta in na spletu. Vsi te napadi predstavljajo veliko grožnjo zmožnosti novinarjev, da opravljajo svoje delo kritično in pomagajo služiti pravici ljudi do informiranja.¹⁰³ Ker imajo napadi na novinarje resne posledice, pod katere lahko spada tudi samocenzura, lahko to povzroči oslabitev demokratičnih praks, saj se bo s tem številčnost informacij občutno zmanjšala.¹⁰⁴ Skupaj pa ta opozorila prikazujejo vse večji vzorec poskusov utišanja novinarjev, kar pa zahteva nujne ukrepe držav članic za ohranitev bistvene vloge svobodnega govora in tiska v demokratičnih družbah.

2.1 **Naraščajoče število umorov in fizičnega nasilja na evropskih tleh**

Med začetkom leta 2016 in koncem leta 2020 je bilo zaradi opravljanja svojega dela ubitih 400 novinarjev po vsem svetu. Kljub temu je to skoraj 20-odstotno zmanjšanje v primerjavi s prejšnjim petletnim obdobjem 2011–2015, v katerem je UNESCO dokumentiral 491 umorov. Trend upadanja pa ostaja nemiren, saj se številke iz leta v leto še naprej povečujejo in padajo. V zadnjih petih letih je bilo za

¹⁰² ECPMF, Mapping Media Freedom records 626 violations in 2021, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

¹⁰³ UNESCO, Threats that Silence: Trends in the Safety of Journalists, v World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Global Report 2021/2022, Paris, 2021, str. 6, (datum dostopa: 12. 6. 2022).

¹⁰⁴ Žuffová Mária, Carlini Roberta, Safety of journalists in Europe: Threats and best practices to tackle them, RSC, 2021.

novinarje leto 2016 najbolj smrtonosno, saj sta bila v tem obdobju ubita 102 novinarja. Še en vrh je bil zabeležen leta 2018, a mu je takoj v letu 2019 sledilo najmanjše število ubitih novinarjev v desetletju. Rahel porast pa je bil ponovno zabeležen leta 2020, ko je bilo zaradi svojega dela ubitih 62 novinarjev.¹⁰⁵ S strani Mednarodne zveze novinarjev (IFJ) je bil objavljen seznam zaprtih in umorjenih novinarjev v letu 2021. Od 1. januarja 2021 je bilo ubitih 45 novinarjev, 365 pa je bilo za zapahi.¹⁰⁶

Usodni napadi na novinarje se iz držav, ki se soočajo z oboroženimi spopadi, premikajo v države, za katere velja, da uživajo blaginjo. Na splošno so najbolj ogroženi novinarji, ki poročajo o korupciji, človekovih pravicah, okoljskih zločinih, trgovini z drogami in političnih kršitvah.¹⁰⁷ Po podatkih Indeksa svobode medijev so bili v EU, v letih 2017–2019 umorjeni trije novinarji: Daphne Caruana Galizia na Malti, Ján Kuciak na Slovaškem in Viktorija Marinova v Bolgariji¹⁰⁸. Daphne Caruana Galizia je bila ubita oktobra 2017, ko je v avtomobilu eksplodirala bomba. Preiskovalni novinar Ján Kuciak, ki je preiskoval razmerje med kriminalnimi združbami in vladnimi uradniki, je bil leta 2018 skupaj z zaročenko ubit na svojem domu.⁵ Victoria Marinova pa je bila oktobra 2018 poslana, pretepena in nato do smrti zadavljena.¹⁰⁹ Vsi trije so poročali o vladni korupciji in organiziranem kriminalu. Te smrti se niso zgodile v vakuumu. Zgodili so se v ozračju, kjer so politiki napadli in spodkopali ter diskreditirali številne novinarje, kjer so bili mediji ujeti ali finančno oslabljeni in kjer so bile tožbe uporabljene za sistematično oviranje in zaviranje prizadevanj za raziskovalno neodvisno novinarstvo.²¹

Medtem ko se je število umorov na evropskih tleh leta 2021 močno povečalo, se še naprej povečujejo tudi primeri fizičnega nasilja. Države, ki jih je ta val nasilja najbolj prizadel, so bile Turčija, Francija, Ukrajina, Grčija, Gruzija, Španija, Italija in Nizozemska.¹⁹ Največkrat so napade na novinarje spremljale grožnje, žaljivke in uničenje opreme. To je tudi eden izmed pokazateljev neustrezne skrbi za obveznost

¹⁰⁵ UNESCO, *Journalism Is a Public Good: World Trends in Freedom of Expression and Media Development, Global Report 2021/2022*, Paris, 2022, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹⁰⁶ European Federation of Journalists, *Six journalists killed in Europe in 2021, 95 more in prison*, EFJ, 2021, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹⁰⁷ Baroni Alice, d'Haenens Leen, Lo Wai Han, *Protecting journalists from harassment: Comparing existing protection mechanisms and the effects on democracy*, v Trappel Josef, Tales Tomaz (ur), *Success and Failure in News Media Performance, Comparative Analysis in The Media for Democracy Monitor 2021*, Nordicom, 2022, str. 59 – 78, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹⁰⁸ Selva Meera, *Fighting Words: Journalism Under Assault in Central and Eastern Europe*, Reuters Institute for the Study of Journalism, str. 18, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹⁰⁹ International Federation of Journalists, *Bulgaria: Journalist Victoria Marinova brutally murdered*, IFJ, 2018, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

varovanja medijskega osebja in njihove opreme. Posledično je poročanje o javnih dogodkih vse bolj tvegano, drago in nepredvidljivo. V letu 2021 so bili zaznani tudi primeri oviranja poročanja o javnih dogodkih s strani organov pregona, ki so nad novinarji izvajali fizične napade, ustrahovanje, prijetja in pridržanja ter ukazovanja o prenehanju snemanja in prepovedi dostopa.¹² Novinarke se med opravljanjem svojega dela na tveganih območjih soočajo z grožnjami, nasiljem, zlorabami in spolnimi napadi. Še bolj ranljive so t.i. freelancerke, saj nimajo zagotovljene institucionalne podpore in vire za zagotovitev njihove varnosti. Čeprav se primeri ubitih novinark ne pojavlja v velikem številu, se vseeno njihov odstotek povečuje.

110

Po podatkih UNESCO je tako med letoma 2006 in 2020 življenje izgubilo več kot 1200 novinarjev. Skrb vzbujajoče pa je dejstvo, da se na vsakih deset umorjenih novinarjev le eden konča z uspešnim pregonom storilcev.¹¹¹ Glede na Globalni indeks nekaznovanosti, ki ga je realiziral Odbor za zaščito novinarjev, se je delež umorov novinarjev, pri katerih ni bil uspešno preganjan noben storilec, gibal od 85% do 90%. Čeprav se je ta številka v zadnjih letih nekoliko izboljšala, ostaja nekaznovanost še vedno razširjena težava.¹⁷ Nekaznovanost je posledica neuspeha državnih organov pri identifikaciji, pregonu in kaznovanju vseh, vključno z napadalci in načrtovalci, ki so odgovorni za kazniva dejanja napadov nad novinarji.¹⁰ Dejavniki, ki omogočajo in spodbujajo nekaznovanje, so različni, vendar vključujejo korupcijo in pomanjkanje učinkovitih institucij in pravosodnih sistemov ter vse večje število politikov in uradnikov, ki delujejo zunaj pravne države.²³ Odprava nekaznovanja zločinov proti novinarjem je eno najbolj perečih vprašanj za zagotavljanje svobode izražanja in dostopa do informacij za vse državljane. Nekaznovanost lahko vodi v več umorov in je pogosto simptom poslabšanja konfliktov ter zloma zakona in sodnih sistemov. Ker v mnogih primerih grožnje z nasiljem in napadi na novinarje niso ustrezno raziskane, ta nekaznovanost opogumlja storilce zločinov, hkrati pa ima sramujoč učinek na družbo, vključno z novinarji samimi.¹¹²

¹¹⁰ Media4Democracy, *Protecting the Safety of Journalists, Protecting Freedom of Expression – A Handbook for EU Delegations*, Brussels, 2020, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹¹ European Union External Action, *Countering violence and crimes against journalists*, EEAS, 2021, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹² United Nations, *Countering threats of violence and crimes against journalists to protect freedom of expression for all*, United Nations, 2021, (datum dostopa 13. 6. 2022).

2.2 Selitev varnostnih tveganj v spletno okolje

Narava digitalnih groženj novinarjem se nenehno razvija. Digitalne grožnje je zato potrebno jemati resno, saj predstavljajo zgodnje opozorilne znake nevarnosti, ki lahko napovedujejo tudi uporabo fizičnega nasilja. Primer umorjene malteške novinarke Daphne Caruana Galizia, ki je preiskovala korupcijo v malteški vladi in družbi, tragično ponazarja, kako lahko intenzivni spletni napadi in kampanje blatenja, vključno s strani politikov in drugih močnih akterjev, vodijo do fizičnega nasilja ali celo umora.¹¹³

Število spletnih napadov se je v letu 2020 povečalo s 14% na 16,8% v letu 2021. Pojavili so se v 23 državah in so skupno prizadeli 154 medijskih podjetij, novinarjev in njihovih družinskih članov. Slovenija je bila s 13 primeri najbolj prizadeta država v tem obdobju. Sledila ji je Turčija, ki je zabeležila 12 primerov spletnih napadov.¹¹⁴ Eden izmed načinov preprečevanja medijskega poročanja o določenih vprašanjih so kibernetični napadi. Najstarejši in najbolj poznan kibernetični napad je napad porazdeljene zavrnitve storitve (DDoS). DDoS je zlonamerni poskus motenja običajnega prometa ciljnega strežnika, storitve ali omrežja, tako, da cilj ali njegovo okoliško infrastrukturo obremeni s poplavo internetnega prometa. DDoS je kot nekakšen nepričakovan prometni zastoj, ki zamaši avtocesto in preprečuje, da bi udeleženci prometa prispeli na svoj končni cilj. Najbolj očiten simptom napada DDoS je, da spletno mesto ali storitev nenadoma postane počasna ali nedostopna.¹¹⁵ Ta vrsta napada je postala orodje za ustrahovanje in cenzuro, namenjeno skupinam civilne družbe in neodvisnim medijem. Zelo redko je, da napadi DDoS dejansko uničijo neodvisna medijska spletna mesta za daljše časovno obdobje, vendar to ne pomeni, da se v času napada njihova učinkovitost delovanja ni zmanjšala in nazadovala.¹¹⁶ Na Malti je digitalna novičarska platforma The Shift, ki se osredotoča na preiskovalno novinarstvo, leta 2019 doživela več DoS napadov (napad zavrnitve), katerih cilj je bilo uničiti spletno mesto na katerem je gostovana spletna stran omenjenega medija.³² Glavna razlika med DoS in DDoS napadom je v tem, da gre pri prvem za napad enega sistema na en sistem, medtem ko slednji

¹¹³ OSCE Parliamentary Assembly, Violence against women journalists and politicians: A growing crisis, The Annual Report of the OSCE PA Special Representative on Gender Issues, OSCE PA, 2021, str. 16, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹⁴ Media Freedom Rapid Response, Mapping Media Freedom: Monitoring Report - 2021, MFRR, 2022, str. 18.

¹¹⁵ What is a distributed Denial-of-Service (DDoS) attack?, Cloudflare, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹⁶ Guest Peter, "It's like being under siege": How DDoS became a censorship tool, Rest of World, 2022, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

vključuje več sistemov, ki napadejo en sam sistem.¹¹⁷ O DoS napadih na medijska spletna mesta so poročali tudi v Bolgariji¹¹⁸ in na Nizozemskem. Takšne izkušnje s kibernetскими napadi imajo na novinarje grozljiv učinek in od njih zahtevajo, da pridobijo izpopolnjene veščine iz področja digitalne varnosti. To pa predstavlja izziv za manjše redakcije, ki nimajo sredstev za takšna usposabljanja.

Na ravni držav je stalni trend nadaljnja uporaba nejasno oblikovane zakonodaje, ki nesorazmerno uveljavlja spletno cenzuro in širi nadzor. Pogosto se to dogaja tudi brez ukrepov za zagotavljanje neodvisnega nadzora in transparentnosti. To je prispevalo k vse bolj tveganem okolju za novinarje, kateri morajo opravljati delo z zmanjšano zaščito svojih osebnih podatkov, informacij in njihovih virov. Množični nadzor, tako dejanski kot domnevni, vpliva na vedenje novinarjev in jim otežuje komuniciranje z njihovimi viri. V številnih državah se poskuša zmanjšati spletno anonimnost in enkripcijo, ki nadaljnjo vpliva na zmožnost zavarovanja virov novinarjev.¹¹⁹ Raziskovalci Monitorja medijskega pluralizma (MPM2020) so poročali o spletnem nadzoru medijev v državah članicah EU in državah kandidatkah. Na Slovaškem je preiskava umora preiskovalnega novinarja Jána Kuciaka pokazala, da je bil skupaj s še preostalimi novinarji nadziran s strani nekdanjega pripadnika obveščevalnih služb, ki ga je najel poslovnež, kasneje obtožen Kuciak-ovega umora.¹²⁰ Incident z vohunsko programsko opremo Pegasus je pretresel svet julija leta 2020, ko so Forbidden Stories in konzorcij 16 različnih novic objavili preiskavo o uporabi tehnologije za nadzor novinarjev, aktivistov in opozicijskih politikov s strani zatiralskih vlad po vsem svetu. Orodje za nadzor, ki ga je ustvarila in prodala izraelska družba za kibernetško varnost NSO Group, je vlada madžarskega premierja Orbána uporabila za nezakonito vohunjenje novinarjev, pa tudi za aktiviste, odvetnike in opozicijske politike. Madžarske oblasti so zaničale uporabo Pegasus do 4. novembra, ko je poslanec vladajoče stranke Fidesz priznal, da je notranje ministrstvo kupilo in uporabilo vohunsko orodje. Vsaj pet madžarskih novinarjev je imelo telefone z vohunsko programsko opremo Pegasus.¹²¹

¹¹⁷ Fortinet, DoS vs. DDoS: What Is the difference? Fortinet, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹⁸ International Press Institute, Bivol targeted by government for exposing corruption, IPI, 2019, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹¹⁹ Stephenson Waters, The Effects of Mass Surveillance on Journalists' Relations With Confidential Sources: A constant comparative study, Digital journalism, letnik 6, številka 10, str. 1294 - 1313.

¹²⁰ Terenzani, Michaela, Ex-spy who spied on Kuciak: I thought I was working for the state, *The Slovak spectator*, 2020, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²¹ Koskinen Ronja, Hungary Pegasus scandal: "I was absolutely shocked to see the scale of this surveillance", *International Press Institute*, 2021, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

Kampanje blatenja oz. *smearing* so opredeljene kot prizadevanje, da bi nekoga diskreditirali in škodovali njegovemu ugledu ter kredibilnosti z neutemeljenimi obtožbami in izzivanjem sovraštva. Ugled in verodostojnost sta za novinarje bistvenega pomena in kampanje blatenja so močno orodje za njihovo zaviranje. Za novinarje pa so lahko še bolj škodljive kot za druge poklice, saj sodi novinarstvo med poklice, ki ne morejo delovati brez zaupanja javnosti. Kampanje blatenja pa se lahko izvajajo zunaj in znotraj spletnega okolja. Evropska zveza novinarjev (EFJ), Mednarodni tiskovni inštitut (IPI) in Evropski center za svobodo tiska in medijev (ECPMF) so v okviru programa Media Freedom Rapid Response (MFRR) obsodili blatenje hrvaške novinarko Anje Kožul. Novinarka Kožul dela za Novosti, hrvaški in srbski tednik, ki ga izdaja Srbski narodni svet (SNV) na Hrvaškem. Ta pokriva vprašanja, povezana s srbsko skupnostjo v državi. Izpostavljena je številnim grožnjam, žalitvam in napadom iz Srbije. Novinarka je na družbenih omrežjih prejela grozilna sporočila in žalitve ustanovitelja srbske paravojaške skupine "Beli orli" Dragoslava Bokana.¹²² Glede na poročilo Reutersovega inštituta za študij novinarstva, ki je raziskovalo grožnje, s katerimi se srečujejo novinarji v Srednji in Vzhodni Evropi, sta število in resnost napadov na novinarje s strani političnih akterjev, v porastu. V zadnjih petih letih so nekateri primeri protimedijske retorike, ki so prihajali s strani politikov na visoki ravni, vključevali posebej agresivno in moteče izražanje.¹⁷ V njihovi raziskavi je 63 odstotkov vseh izprašanih novinarjev izjavilo, da jih je politični akter javno kritiziral zaradi njihovega novinarskega dela. Med njimi jih 58% pravi, da je bila kritika izrečena ustno, medtem ko jih 56,5% pravi, da so bile kritike zapisane na družbenih omrežjih. Na primer, nekdanji slovaški premier Robert Fico je novinarje označil za "prostitutke", visoki srbski politiki so spodbujali organe pregona, da "priprejo novinarje"⁵², češki predsednik Miloš Zeman pa je šel tako daleč, da je predlagal, da bi morali "novinarje likvidirati".²¹ Slovaški premier Robert Fico pa ni edini, ki je novinarje označil za "prostitutke". Potem, ko je leta 2016 Evgenija Carl, raziskovalna novinarka iz Slovenije, pripravila televizijsko reportažo o opozicijski stranki SDS, jo je takratni vodilni politik Janez Janša na Twitterju označil za "prostitutko". Politične osebnosti v državah, ki so javno kritična do dela novinarjev in njihovo vsebino poročanja označujejo za "lažne novice", ustvarjajo okolje, v katerem so lahko novinarji demonizirani in s tem tudi bolj ranljivi za preostale zlorabe in napade na spletu ter zunaj njega.⁵ Včasih pa storilci namesto izmišljanja obtožb poskušajo pridobiti dostop do informacij o zasebnem življenju

¹²² European Federation of Journalists, Croatia: Smear campaign against journalist Anja Kožul, protection needed, EFJ, 2020, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

novinarjev in jih objaviti. To vrsto napada imenujemo doxxing. Običajno se začne z objavo osebnih podatkov nekoga v okoliščinah, ki implicirajo ali spodbujajo ustrahovanje. Običajno je to na spletu, kjer se potem te informacije uporabljajo v nadaljnjih kampanjah blatenja, nadlegovanja, groženj in potegavščin.¹²³ Uvedba spletnih rubrik za komentiranje novic in komentiranje na platformah družbenih medijev je ustvarila priložnosti za konstruktivno sodelovanje med mediji in občinstvom. Hkrati pa je novinarje, zlasti novinarke, ki poročajo o polarizirajočih vprašanjih, izpostavila spletnemu nadlegovanju in sovražnemu govoru. Portali spletnih novic in platforme družbenih medijev bi morale žaljive komentarje v najkrajšem času odstraniti. To nalogo medijev nalagajo Kodeks novinarjev Slovenije, Zakon o medijih in interno sprejeta pravila komentiranja posameznega medija. Vendar pa pregled komentarjev po različnih spletnih portalih prikazuje, da mediji teh nalog ne opravljajo redno in natančno.¹²⁴

2.3 Ranljivost žensk v novinarstvu

Številne študije kažejo, da so novinarke v primerjavi s svojimi kolegi novinarji pogosteje tarče spletnih zlorab in nadlegovanj. Posebej zaskrbljujoča je stopnja spletnega nasilja, kamor je vključeno "trolanje", doxxing, razpečevanje slik brez privolitve, kibernetška zalezovanja in grožnje. Te zlorabe so pogosto seksualizirane in ne temeljijo na vsebini njihovega dela, temveč na njihovih fizičnih lastnostih in njihovem osebnem življenju ter kulturnem ozadju. Bolj ekstremni primeri pa lahko vključujejo tudi grožnje s spolnim nasiljem.¹²⁵ Leta 2018 sta Mednarodna fundacija za ženske (IWMF) in Trollbusters objavila poročilo raziskave, v katero je bilo vključenih 597 novinark in medijskih delavk. Skoraj dve od treh anketirank je izjavilo, da so bile vsaj enkrat deležne spletnih groženj ali nadlegovanj. Med njimi jih je okoli 40% izjavilo, da so se zaradi tega kasneje izognile poročanju določenih zgodb.¹²⁶ Leta 2017 je Mednarodna novinarska federacija (IFJ) objavila podatke raziskave o spolnem nadlegovanju, ki predstavlja izziv tako znotraj redakcij kot tudi na terenu. Podatki IFJ poročajo, da je bilo 45% storilcev spolnega nadlegovanja zunaj delovnega mesta novinark. Storilci so bili v večini bralci, poslušalci in politiki.

¹²³ Reporters Committee for Freedom of the Press, The dangers of journalism include getting doxxed. Here's what you can do about it, Poynter, 2015, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²⁴ Stare Špela, Spremljanje napadov na novinarje: Od fizičnega nasilja, groženj in sramotenja do spletnega nadlegovanja in sistemskih pritiskov, Društvo novinarjev Slovenije, Ljubljana, 2020, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²⁵ Trionfi Barbara, Luque Javier, Newsroom Best Practices for Addressing Online Violence against Journalists: Perspectives from Finland, Germany, Poland, Spain and United Kingdom, IPI, 2019, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²⁶ Ferrier Michelle, Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting, IWMF, 2018, str. 7, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

Kar 38% storilcev pa je bilo znotraj delovnega okolja, in sicer nadrejeni ali nadzorniki. Več kot 65 odstotkov anketiranih novinark je izjavilo, da niso prijavile spolnega nadlegovanja.¹²⁷ Gibanje #MeToo je odmevalo v medijski industriji po vsem svetu, kar je spodbudilo razprave o spolnem nadlegovanju in zlorabi na delovnem mestu. Nedavni zagon gibanja #MeToo je nekaterim ženskam v razvitih demokracijah omogočil, da svoje izkušnje spolnega nadlegovanja in zlorabe delijo v domačih redakcijah. Poročevalke se srečujejo s temi vprašanji tudi pri svojem občinstvu. V večini storilci napade usmerjajo proti novinarkam, ki poročajo o ženskah, spolu in spolnosti. Največ kritik so deležne zgodbe o feminizmu, nasilju v družini, spolnih napadih, femicidih, reproduktivnih pravicah, splavu ter vprašanja na temo trans spolnosti.⁷ Tovrstno nasilje na podlagi spola so opazili tudi na področju športnega novinarstva. Eden izmed primerov se je zgodil na svetovnem prvenstvu FIFA 2018, ko so navijači med poročanjem v živo spolno nadlegovali, otipavali ali poljubljali več novinark.¹²⁸ Francoski forum Blabla 18-25 na spletnem mestu za igre na srečo, ki je v lasti Webedie, je bil deležen več policijskih racij. Leta 2017 je eno izmed policijskih racij sprožil tudi napad na novinarko Nadio Daam, ki je v svojem prispevku forum obtožila, da je gojišče za spletno ustrahovanje. V sklopu maščevanja je prejela množico žalitev, vključno s slikami obglavljanja in grožnjami, da bo njeno truplo posiljeno. Takšno spletno nadlegovanje novinark redno spremljajo grožnje s posilstvi, žalitve na podlagi spola in poskusi uničenja njenega ugleda.¹²⁹

Kljub vse večjemu priznavanju, da je nasilje nad novinarkami vse bolj prisotno na spletu, je celoten obseg nasilja verjetno še vedno podcenjen. Mnoge ženske nasilja, ki ga doživljajo, ne prijavijo svojim nadrejenim ali policiji. To se dogaja pogosto zaradi stigme in pričakovanja negativnih poklicnih posledic, kot je na primer zavrnitev zaposlitve v prihodnosti.³⁸ Medtem ko imajo nekatere medijske organizacije politike proti nadlegovanju, mnoge nimajo nobenih protokolov za preprečevanje ali prijavo zlorab. Glede na raziskavo IFJ iz leta 2017, kjer je bilo vključenih skoraj 400 novinarkah iz 50 držav, dve tretjini anketiranih ni uradno

¹²⁷ International federation of Journalists, IFJ Survey: One in two women journalists suffer gender-based violence at work, IFJ, 2017, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²⁸ Pekkonen Sanna, At World Cup, female reporters seek end to harassment, International Press Institute, 2018, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹²⁹ Sexism's toll on journalism, RSF, 2021, str. 9, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

poročalo o primerih zlorabe, medtem ko je le 26% delovnih mest imelo politiko, ki pokriva nasilje na podlagi spola in spolno nadlegovanje.¹³⁰

2.4 Posledice napadov na novinarje

Pogosta izpostavljenost novinarjev fizičnemu in verbalnemu nasilju, pa naj bo to med poročanjem o občutljivih temah (politika, korupcija, kriminaliteta, konflikti) ali v njihovem vsakdanjem poklicnem življenju, lahko povzroči trajne telesne in psihološke posledice. Napadi in ustrahovanje novinarjev vplivata na njihovo duševno zdravje in povečujeta samocenzuro ter vplivata na prihodnje poklicne možnosti. Nekateri novinarji pa celo razmišljajo, da bi svoj poklic zapustili.²⁰ To navaja tudi poročilo UNESCO-a o digitalni varnosti, ki je ugotovilo, da je ena izmed posledic napadov lahko tudi uporaba psevdonimov in opuščanje novinarstva.¹³¹ Žrtve zaradi napadov pogosto spreminjajo svoje dnevne rutine, lokacije zaposlitve, ali celo zapuščajo svojo državo, z namenom zaščite.³⁸ Novinarji so po napadih morda manj pripravljeni sodelovati s svojim občinstvom, saj interakcije dojemajo kot manj dragocene. Dolgoročno bi to lahko bistveno popačilo in pokvarilo odnos med mediji in skupnostmi, katerim služijo. Poročilo Sveta Evrope iz leta 2017 je pokazalo, da napadeni novinarji, v spletnem ali nespletnem okolju, niso bili zmožni učinkovito opravljati svojega dela in so si samostojno omejevali svobodo pri iskanju zgodb, za katere so menili, da so pomembne. Po mnenju International Media Support (IMS) so posledice še posebej pomembno vprašanje za lokalne novinarje, ki pogosto nimajo možnosti, da bi svoje delovno okolje in poklic zapustili. Vprašanje psihosocialne varnosti pa ne dobiva toliko pozornosti kot fizična varnost, čeprav je enako sestavni del splošne varnosti novinarjev.¹³² Po spletnem ali fizičnem napadu, novinarke poročajo o spominih vrnitve v preteklost, občutkih samoobtoževanja, izolaciji, posttravmatski stresni motnji in drugih čustvenih posledicah ter negativnih fizičnih reakcijah.³⁸ Ena izmed novinarok, ki je sodelovala v vprašalniku Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) o spletni varnosti novinarok, je poročala o povečanih občutkih nevarnosti ter o težavah s spanjem. Med novinarji pa so tudi

¹³⁰ Intensified Attacks, New Defences: Developments in the Fight to Protect Journalists and End Impunity, In-Focus edition of the World Trends in Freedom of Expression and media Development, UNESCO, Paris, 2019, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹³¹ Henrichsen Jennifer, Betz Michelle, Lisosky Joanne M, Building digital safety for journalism: A survey of selected issues, UNESCO, Paris, 2015, str. 47, (datum dostopa: 13. 6. 2022).

¹³² Betz Michelle, Beighley Paul, Assessment Report – Fear, trauma and local journalists: Cross-border lessons in psychosocial support for journalists, International Media Support, 2019, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

ženske večinoma tiste, ki poročajo o izogibanju napadov z zaprtjem računov družbenih omrežij in s prenehanjem pisanja za javnost.¹³³

3 Poglobitev problema zatiranja svobode medijev v času pandemije Covid-19

Zaradi poročanja o pandemiji COVID-19 so bili mnogi uslužbenci in novinarji medijskih hiš podvrženi nadlegovanju, preganjanju ali celo pridržanju, nekateri od njih pa so bili tudi tarča obtožb o širjenju dezinformacij pri poročanju o pandemiji in o vladnih odzivih na krizo. Novinarji so v najhujših primerih bili žrtve fizičnega nasilja s strani proticepilskih protestnikov, državnih organov in drugih varnostnih sil, nekaterim pa so zaradi poročanja o državnih ukrepih v času pandemije grozile aretacije in obtožnice, katerih mnoge so bile utemeljene z že obstoječimi zakoni. Z začetkom leta 2020 je pandemija COVID-19 še poslabšala nenehne varnostne izzive in tveganja novinarskega sveta. Medtem, ko je finančni vpliv pandemije ogrozil številne medijske uslužbence z nižanjem plač ali izgubo delovnega mesta, so se tisti, ki so nadaljevali z delom poročanja o zdravstveni krizi brez primere, soočali s tveganjem neposredne izpostavljenosti virusu in psiholoških travm.¹⁶ Finančni vpliv pandemije ter upad prihodkov medijskih hiš je še dodatno prispeval k zapletenosti scenarija, ki je vplival na razpoložljivost zaščitne opreme in potrebno sanitarno varnostno usposabljanje novinarskih ekip.¹³⁴

Več kot četrtnina (26.5%, 166 kršitev) vseh opozoril zabeleženih na portalu MapMF v letu 2021 je bila povezanih s pandemijo. Ta so vključevala napade na 252 različnih oseb ali subjektov v 19 državah. Številna od teh opozoril so vključevala fizične in spletne napade na novinarje, ki so poročali o proticepilskih protestih in protestih proti ukrepom za zajezitev širjenja virusa. Največ kršitev medijske svobode je bilo zabeleženih prav na demonstracijah, skupno kar 178 oziroma 28.4% vseh prijavljenih primerov.²⁷

¹³³ Stahel Lea, Schoen Constantin, Female journalists under attack? Explaining gender differences in reactions to audiences' attacks, *New Media & Society*, letnik 22, številka 10, str. 1849 - 1867.

¹³⁴ UNESCO deplors fatalities among journalists covering the COVID-19 pandemic, UNESCO, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

3.1 Izpostavljenost napadov med terenskim poročanjem in pokrivanjem protestov

V mnogih državah, ki so bile že v prijemu drugega in tretjega vala pandemije, sta frustracija javnosti in gospodarske težave zaradi ukrepov pogosto prerastle v proteste, ki jih je spremljal porast napadov na medije. Novinarji se na proteste, kot bistveni del novinarske poklicne dolžnosti, odzovejo med prvimi. Ti so, bodisi kot zaposleni ali kot samostojni delavci (freelancerji), tradicionalno prisotni na demonstracijah z namenom dokumentiranja in interpretiranja dogodkov. So pa tudi med prvimi, ki postanejo tarča napadov in so posledično deležni fizičnih poškodb in psiholoških posledic.⁵ Študija Evropskega centra za svobodo tiska in medijev (ECPMF) je v letu 2020 dokumentirala 69 fizičnih napadov na novinarje, ki so se zgodili v Nemčiji. Od začetka raziskave leta 2015 je to najvišja številka, ki jo je zabeležil ECPMF. Leto 2020 je bilo zaznamovano s številnimi fizičnimi napadi na novinarje, ki so se zgodili predvsem na račun novega protestnega gibanja proti ukrepom za zajezitev širjenja koronavirusa. V 60 primerih od skupno 69 je bila v novinarski ekipi prisotna kamera in skoraj v polovici teh primerov (29 od skupno 60) je bil napad na novinarje usmerjen tudi neposredno proti kameri, ki je v javnosti pogostokrat kategorizirana kot provokacija. Takšne napade poleg fizičnega napada pogosto spremljajo tudi verbalne grožnje in opozorila »Odstranite kamerok«. V podobnem obsegu, v 22 od skupno 60 primerov, nasilje ni bilo izrecno usmerjeno proti kameri. To kaže, da pri številnih napadih ni bila težava le snemanje in fotografiranje dogodka, ampak je bil sprožilec nasilja (tudi) sama pripadnost novinarskemu poklicu. Ob tem je pomembno poudariti, da je nošenje kamere znak identifikacije novinarske ekipe in s tem posledično povečuje tveganje za napad.¹³⁵ Drugo leto pandemije se je začelo z uvedbo cepljenja in vse večjim javnim nemirom zaradi ukrepov proti širjenju virusa in zahtevami po zdravstvenih potrdilih za dostop do storitev in javnih prostorov. Protesti proti izvajanju teh politik so bili čedalje pogostejši, novinarji, ki so poročali o teh dogodkih pa so zopet postali tarča nasilnih napadov.²⁷ V Italiji so bili novinarji deležni številnih groženj in fizičnih obračunavanj med poročanjem o demonstracijah proti uvedbi COVID zelene prepustnice. Ta služi kot dokazilo o prebolevnosti, negativnem rezultatu testa ali cepljenju. Oktobra leta 2021 je italijanska vlada zelene prepustnice predstavila kot pogoj za dostop do delovnega mesta, obisk restavracij in vstopa na večje dogodke. Istega meseca je bil Alessandro Serrano, fotoreporter medijske hiše La Repubblica, odpeljan v bolnišnico

¹³⁵ Germany: Allied in press hatred, ECPMF, Leipzig, 2021, str. 3, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

zaradi poškodb, ki jih je utrpel med napadom z lopato na protestu v Rimu. Njegov sodelavec, Francesco Giovanetti, je bil na istem protestu deležen groženj s smrtjo, mesec prej pa je bil fizično napadem na drugem shodu proti uvedbi zelene prepustnice.¹³⁶ Avgusta 2021 je skupina proticepilskih protestnikov v Londonu skušala vdreti v stavbo, za katero so verjeli, da je sedež BBC-ja. Izkazalo pa se je, da gre za stavbo, ki jo je BBC izpraznil leta 2013. Protestniki so vzdikali "Potrebno je odstaviti te barabe!" in novinarje primerjali z virusom, s čimer so izražali kritiko do poročanja medijske hiše BBC.¹³⁷

Namestnik direktorja Mednarodnega novinarskega inštituta (IPI) Scott Griffen je izjavil, da so na inštitutu v večini dokumentirali primere, ko so bili novinarji in fotoreporterji na protestih jasno razpoznavni kot zastopniki medijev. Na jopičih so imeli napis "PRESS" z logotipom medija in obkroženi so bili s snemalno opremo. Vse to nakazuje, da so bili tarča napadov prav zaradi svojega poklica. Kljub temu pa Scott Griffin poudarja, da ni povsem enostavno določiti kakšni so pravi razlogi za te napade. Del težave lahko predstavlja povečanje nezaupanja v medije, ki ga ustvarja večja polarizacija in dezinformacije. Poleg tega pa delno k temu prispevajo usklajeni poskusi politikov, ki se poslužujejo taktik diskreditiranja in ponižanja kritičnega poročanja. Policija in organi pregona so bili na demonstracijah proti ukrepom le nekajkrat storilci napadov na novinarje. To se je spremenilo v času protivladnih protestov.¹³⁸ V Varšavi je 11. novembra potekal vsakoletni Pohod neodvisnosti, ki ga organizirajo desničarske skupine. Po poročanju Komiteja za zaščito novinarjev je bil med spopadi policije in protestnikov z gumijastimi naboji ustreljen vsaj en novinar. Policisti so s palicami pretepali novinarje in proti njim uporabili solzivec in poprov razpršilec. Ena od žrtev je bila Renata Kim, novinarka revije Newsweek Polska, ki jo je policija napadla s palico, kljub temu, da je opozarjala na članstvo novinarstva in bila oblečena v rumeni novinarski jopič. Po njenem mnenju je bila policija na protestu z razlogom usmerjena v novinarje.¹³⁹ Policija širom Evrope še naprej uporablja vse bolj militarizirane taktike pri odzivu na protestna gibanja,

¹³⁶ Italy: Journalists face fresh violence covering "green pass" protests, International Press Institute, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹³⁷ Torsner Sara, Increasing numbers of physical attacks on European journalists as they report on COVID and other stories, The Conversation, 2022, (datum dostopa 16. 6. 2022). <<http://theconversation.com/increasing-numbers-of-physical-attacks-on-european-journalists-as-they-report-on-covid-and-other-stories-173941>> accessed 1 June 2022.

¹³⁸ Wiseman Jamie, Journalists across EU face wave of attacks covering anti-lockdown protests, International Press Institute, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹³⁹ Polish riot police attack journalists covering demonstrations, Committee to Protect Journalists, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022). <<https://cpj.org/2020/11/polish-riot-police-attack-journalists-covering-demonstrations/>> accessed 1 June 2022.

vključno z uporabo nesmrtonosnega strelnega orožja, solzivca in uporabo agresivne taktike razpršitve množice. Kot je lahko razvidno so bili napadi na novinarje, kljub identifikaciji, del splošnega policijskega odziva na proteste.¹⁴⁰ Mnogokrat so policija in organi pregona zlorabljali pravila o nošenju mask in socialnem distanciranju, da bi oglobili ali ustrahovali medije. Novinarka poljskega dnevnika *Gazeta Wyborcza*, Angelika Pitoń, je prejela dve ovadbi, po tem ko je 6. novembra poročala o protestu v okviru Ženskega pohoda. Ena od obtožb je bila, da ni nosila maske. Obtožbo je *Gazeta Wyborcza* zavrnila kot neupravičen pritisk in ustrahovanje.¹⁴¹ Tudi v Srbiji so bili dokumentirani napadi policije nad novinarji. Srbska policija se je 8. julija 2020 v večernih urah spopadla z več tisoč glavo množico na protestu proti ponovnemu zapiranjju države, napovedani ponovni uvedbi omejevalnih ukrepov in uvedbo policijske ure. Trije novinarji portala *Nova.rs* so pričali, da so bili napadeni s strani policije, čeprav so se identificirali kot novinarji. Marko Radonjić je dejal, da ga je policija fizično napadla s policijsko palico in mu grozila z aretacijo. Policisti so fizično napadli še drugo novinarko, Milico Božinović, in ji pri tem iz rok izbili telefon. Tretji, Nataši Latković, je policija osebno izkaznico vrgla na tla.¹⁴² Med demonstracijami proti uveljaviti pogoja PCT v javnem življenju je bilo možno zaznati napade na novinarje s strani policistov tudi v Sloveniji. Policija je poškodovala dolgoletnega fotoreporterja Toneta Stojka, ki demonstracije pokriva in dokumentira že več kot pol stoletja. Po pričevanju žrtve naj bi šlo za nameren in preišljen ukrep policista, ki mu je curek solzivca usmeril naravnost v obraz.¹⁴³ Medijska svoboda v Sloveniji je tekom leta 2021 pod pritiskom tedanje vlade še upadala. Slovenija je bila z 29 opozorili in 41 napadenimi osebami ali subjekti, povezanimi z mediji, na sedmem mestu po številu opozoril na platformi MapMF. Posledično je Media Freedom Rapid Response (MFRR) maja sprožila spletno misijo za preverjanje dejstev, z namenom ocenjevanja aktualne situacije. Vse večji pritisk na neodvisno novinarstvo v tem času je bil osredotočen na finančno zadušitev Slovenske tiskovne agencije (STA) in vse več političnega vmešavanja v javno radiotelevizijo. Veliko teh kršitev je bilo zabeleženih med predsedovanjem Slovenije Evropske Unije. Po podatkih portala MapMF so bili posamezni novinarji tarča 73%

¹⁴⁰ New attacks against journalists during protests and demonstrations, Resource Centre on Media Freedom in Europe, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴¹ Figurski Paweł, Our journalist is facing charges in relation to her coverage of the Women's Protest in Cracow, "The accusations are absurd", gazetapl, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴² Dragojlo Sasa, Serbian police attack journalists in second night of clashes, Balkan Insight, 2020, (datum dostopa 16. 6. 2022).

¹⁴³ Policija naj varuje in ne dodatno ogroža fotoreporterjev, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, (datum dostopa 16. 6. 2022). <<https://novinar.com/novica/policija-naj-varuje-ne-dodatno-ogroza-fotoreporterjev/>> accessed 1 June 2022.

dokumentiranih primerov. Februarja je premier Janez Janša prišel na naslovnice po vsej Evropi zaradi poskusa diskreditacije časnika Politico in njegove novinarko Lili Bayer ter ju zaradi objavljenega poročila, ki je preučevalo stanje svobode v Sloveniji, označil z »lažnivci«.

V letu 2021 je postalo jasno, da so mediji postali tarča mnogih akterjev. Od vlad, ki poskušajo ovirati medijsko svobodo, do posameznikov, ki so nezadovoljni s trenutnimi socialnimi, zdravstvenimi in gospodarskimi razmerami. V času krize in pretresov je nujno, da so novinarji varni, da lahko javnosti ponudijo informacije, ko jih najbolj potrebujejo, zato mora biti zaščita medijskih delavcev pred fizičnimi, psihološkimi in pravnimi napadi glavna prednostna naloga.

4 Dobre prakse ponovne vzpostavitve svobode medijev in varnosti novinarjev

Medtem ko je bilo leta 2021 po Evropi na stotine primerov napadov na novinarje, je prišlo tudi do pozitivnega razvoja in napredovanja, katerega so pozdravili akterji svobode medijev. Najboljše prakse za varnost novinarjev držav članic EU med drugim vključujejo kampanje ozaveščanja, usposabljanje spletne varnosti za novinarje, ukrepe za upravljanje s spletnimi razpravami v sekciji komentarjev, sistemsko psihološko pomoč in pravno podporo novinarjem, ki so bili deležni napadov. Leta 2015 je Svet Evrope (SE) uvedel Platformo za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev. Proti napadom nad novinarji so se poskušali boriti z oblikovanjem javne internetne platforme za njihovo zaščito. Platforma prejema opozorila od nevladnih organizacij, kot so novinarska združenja. S tem so si prizadevali ustvariti nekakšen mehanizem zgodnjega opozarjanja za Svet Evrope. Preprosto iskanje po platformi omogoča spremljanje številnih groženj s katerimi se vsak dan srečujejo novinarji v Evropi.¹⁴⁴ S preseganjem organizacijske ravni, si novinarska združenja v nekaterih državah prizadevajo zaščititi novinarje pred napadi, tako da pomagajo članom pri poročanju o incidentih. Tak primer dobre prakse je lahko zaznati s platformo Persveilig na Nizozemskem. Platforma Persveilig je sodelovanje med Nizozemskim združenjem novinarjev, Združenjem odgovornih urednikov, policijo in državnim tožilstvom.¹⁴⁵ PersVeilig opravlja več funkcij hkrati.

¹⁴⁴ Gascón Marcén Ana, The Platform for the Protection of Journalists: A Mechanism for Cooperation between Non-Governmental Organisations and the Council of Europe, *Utrecht Law Review*, letnik 17, številka 2, str. 42 - 55, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴⁵ UNESCO organized study tour to Netherlands for journalist's safety committee, UNESCO, 2019, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

Osvešča in usposablja novinarje o tem, s kakšnimi vrstami groženj bi se lahko srečali pri opravljanju svojega poklica novinarstva in kako jih lahko preprečijo. Novinarji lahko incidente prijavijo tudi neposredno na platformi in poiščejo podporo glede na težo kaznivega dejanja. Platforma je implementirala tudi "Flexible Protection Package Freelancers", ki je namenjena samostojnim novinarjem. Ta zagotavlja brezplačne jopiče in čelade, katere so namenjene za poročanje na demonstracijah. Pionirski državni mehanizem PersVeilig se redno omenja kot primer najboljše prakse za izboljšanje varnosti novinarjev.¹⁴⁶ Po dogovoru iz leta 2018, so bile nizozemskim organom pregona ponujene konkretne smernice in usposabljanje za boljši odziv na grožnje medijem. Vzpostavljena je bila tudi telefonska linija, ki novinarjem omogoča poročanje in prijavljanje napadov.¹⁴⁷ Tudi na drugi strani Severnega morja, v Združenem kraljestvu, je vlada sprejela nacionalni akcijski načrt za zaščito novinarjev pred zlorabami in nadlegovanji. Vsaka policijska enota sodeluje z začasno imenovanim predstavnikom za varnost novinarjev, na državni ravni pa višji policist prevzame odgovornost za kazniva dejanja zoper novinarjev.¹⁴⁸ Na Švedskem je vlada naročila Švedskemu organu za odškodnino in podporo žrtvam kriminala, da pripravi program usposabljanja in sredstva za informiranje o podpori novinarjem, ki so izpostavljeni grožnjam.¹⁴⁹

Tudi v Sloveniji si prizadevamo za izboljšanje varnosti novinarjev. Društvo novinarjev Slovenije izpostavlja problem ignoriranja napadov na novinarje, ki so posledično začeli razvijati številne strategije izogibanja, ki obsegajo izključevanje iz družbenih medijev in opuščanje povezanosti z njihovimi bralci, poslušalci in gledalci. Za društvo je sporno tudi dejstvo, da policija prijav spletnega nadlegovanja in napadov ne obravnava kot nekaj alarmantnega, tožilstvo pa storilcev običajno ne preganja. Ranljivost varnosti medijev se izraža tudi z odsotnostjo prijavnih točk in osebja, pri katerih bi lahko poiskali pomoč v primeru varnostnih groženj. To je spodbudilo Društvo novinarjev Slovenije, da so lotili izvajanja delavnic ter izdelali napotke za pravni in komunikacijski odziv na napade ter prevedli Protokol za uredništva za podporo novinarjem.³⁶ Slednjega je, s pomočjo strokovnjakov in dobrih praks uredništev 45 evropskih medijev v petih državah, pripravil Mednarodni

¹⁴⁶ Towards a safer haven: Advancing safety of journalists amidst rising threats in the Netherlands, Media Freedom Rapid Response, 2022, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴⁷ OSCE media freedom representative welcomes Dutch initiative to counter violence against journalists, OSCE, 2018, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴⁸ Syal Rajeev, UK launches action plan to prevent harassment and abuse of journalists, The Guardian, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁴⁹ Benkö Cilla, Swedish journalists welcome increased legal protection against online threats, International News Safety Institute, 2022, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

inštitut za tisk (IPI). Namenjen je novinarjem, ki so postali tarče spletnega nadlegovanja. V protokolu so zbrani predlogi, katere lahko uredništvo uporabi kot pomoč pri zagotavljanju ustreznega in trajnostnega okolja za varno opravljanje dela novinarjev.¹⁵⁰ Z namenom ugotavljanja, ali se je na določen napad možno braniti s pravnimi sredstvi, je Društvo novinarjev Slovenije novinarjem in novinarkam ponudila možnost brezplačnega prvega pravnega posveta z Odvetniško pisarno Zakonjšek.¹⁵¹ Poleg tega pa so zagnali tudi platformo za prijavo napadov na medije in novinarje v Sloveniji. Ta je predvidena za novinarje, ki v primeru napada izpolnijo vprašalnik. S tem želijo javnosti posredovati številne informacije o napadih in posledično sistematsko spremljati in dokumentirati napade.¹⁵²

Evropski center za svobodo tiska in medijev (ECPMF) je 8. marca leta 2016 ustanovil posebno točko za poročanje žensk z namenom ozaveščanja naraščajočih groženj novinarkam. Grožnje lahko prijavijo preko enkriptiranih sporočil, katere bo pregledovalo samo žensko osebje. Njihova vsebina pa bo ostala zaupna. Za zagotavljanje ustrezne pravne pomoči in solidarnosti novinarkam ali medijskih delavkam, ECPMF sodeluje z Evropsko zvezo novinarjev in njeno italijansko podružnico FNSI. Skupaj spodbujajo vse ženske, da prijavijo napade in poiščejo pomoč ter s tem pripomorejo k vidni razsežnosti napadov na novinarje.¹⁵³

Leta 2003 je bil ustanovljen Mednarodni inštitut za varnost novic (INSI). Njegov namen je zagotavljanje varnostnih nasvetov in usposabljanj novinarjev za zagotavljanje varnih delovnih pogojev.¹⁵⁴ INSI je bil tudi pionir varnostnega usposabljanja za novinarke, ki ga izvajajo ženske vaditeljice. Skupaj z novinarkami po vsem svetu sodeluje s prizadevanjem zagotavljanja najnovejšega in ustreznega znanja, usposabljanja, opreme in podpore.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Protokol za uredništva za podporo novinarjem, ki so tarče spletnega nadlegovanja, Društvo novinarjev Slovenije, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022). 26 March 2020).

¹⁵¹ Nudimo brezplačen prvi pravni posvet, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵² Zagnali smo platformo za prijavo napadov na novinarje v Sloveniji, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵³ Resource Centre On Media Freedom In Europe, ECPMF Alarm Centre for Female Journalists under Threat, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵⁴ Resource Centre On Media Freedom In Europe, International News Safety Institute, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵⁵ INSI, INSI runs first safety training for women journalists in Cairo, International News Safety Institute, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

5 Sklepne ugotovitve

Pomembno je, da predstavniki medijev, vlada, policija in ostali organi pregona ter civilna družba, prevzamejo odgovornost in začnejo sodelovati pri zagotavljanju medijske svobode. Le tako bodo mediji lahko poročali svobodno in natančno, brez strahu ter občutka nevarnosti. Ustvarjanje varnega okolja je znatnega pomena za prosti pretok informacij, če želimo ohraniti bistvo demokratične družbe. Preiskovanje in preganjanje kaznivih dejanj zoper novinarjev, na spletu ali zunaj njega, mora biti nepristransko in neodvisno. Prav tako je pomembno, da se pregoni začnejo odvijati pravočasno in z upoštevanjem obstoječe nacionalne in evropske zakonodaje. V vsaki državi bi moralo biti vzpostavljeno središče za koordiniranje interakcij med organi pregona, lokalne skupnosti in mediji. Pozitiven doprinos bi imela tudi vključitev novinarskih društev in ostalih medijskih organizacij. Nenehno spreminjanje, oblikovanje in razvijanje spletnega okolja prispeva k pomanjkanju seznanjenosti in znanja o številnih novih spletnih grožnjah in tveganjih, ki lahko doletijo novinarje. S tem namenom bi bilo smiselno uvesti usposabljanja za organe pregona, sodstvo in ostale ustrezne organe, ki se ukvarjajo z digitalno varnostjo. Zaradi možnih posledic napadov pri novinarjih, je potrebno oceniti nujnost vzpostavitve specializiranih posvetovalnih služb, ki bi omogočili lažji in hitrejši način za takojšnje ukrepanje ob sami zaznavi kaznivega dejanja. S tem bi imeli novinarji možnost koriščenja psihološke podpore in pravnih svetovanj. Vloga novinarjev med protesti in javnimi zbiranji je pogosto zanemarjena, zato je pomembno, da si prizadevamo za njeno vrnitev in omogočanje njihovega varnega delovanja. Ena izmed rešitev bi bila vključitev dobrih praks in operativnih postopkov v policijski učni načrt. Usposabljanje bi služilo kot priprava policije za vzdrževanja reda med protesti in zagotavljanja nemotenega poročanja novinarjev. Dodatno pozornost je potrebno posvetiti tudi sivemu polju prijavljanja kaznivih dejanj. Kot je bilo že omenjeno, se večina novinark izogiba poročanju o napadih. Zato bi bilo smiselno vzpostaviti varne preiskovalne postopke, upoštevajoč spola, da se spodbudi poročanje novinark o napadih in se jim nudi ustrezna podpora.

Evropska komisija je že pripravila priporočila za krepitev varnosti novinarjev in drugih medijskih delavcev. Priporočila so primerna današnjemu času in so nujna iniciativa za učinkovitejše reševanje nenehnih pomislekov, povezanih z grožnjami in pritiski, s katerimi se soočajo novinarji in drugi medijski akterji v Evropi, tudi v državah članicah EU. Priporočilo poziva k učinkovitim zaščitnim ukrepom ter poglobljeni preiskavi in pregonu kaznivih groženj zoper novinarje in druge medijske

strokovnjake, pri čemer posebno pozornost opozarja na grožnje novinarkam in novinarkam, ki zastopajo ali poročajo o enakosti. Osredotoča se tudi na spletne grožnje in vlogo novinarjev med protesti in demonstracijami.¹⁵⁶ Da bi zagotovili in zaščitili delovno okolje novinarjem, so v priporočila zajeli vrsto vprašanj, ki se nanašajo na različne ključne vidike. Ta vključujejo horizontalna priporočila v zvezi z učinkovitim in nepristranskim pregonom storilcev kaznivih dejanj, dialogom in sodelovanjem z organi pregona, mehanizmi za hitro odzivanje, storitvami podpore, usposabljanjem, dostopom do informacij ter ekonomsko in socialno zaščito. Dodatno so vključena tudi posebna priporočila v zvezi s protesti in demonstracijami, spletno varnostjo in digitalnim opolnomočenjem ter položajem novinark, ki pripadajo manjšinskim skupinam.¹⁵⁷ Predstavnica Novinarjev brez meja (RFS), Julie Majerczak, sicer opozarja, da priporočila ne bodo dosegla svojega namena in pripomogla k izboljšanju položaja novinarjev, če jih države članice ne bodo izvajale. Zato je potrebno zagotoviti, da voditelji držav EU ravnajo odgovorno in odločno, da se priporočila ne prezrejo.¹⁵⁸ Z namenom premostitve vrzeli med novinarji in varnostnimi silami, zaradi ne jasnega presečišča med svobodo izražanja in potrebo po javnem redu, je UNESCO sestavil priročnik "Svoboda izražanja in javni red: Priročnik za usposabljanje", ki ponuja obsežen program za usposabljanje varnostnih sil o svobodi izražanja. Ta predstavlja mednarodni mehanizem svobode izražanja in primere postopkov delovanja standardov ter dobre prakse.¹⁵⁹

Varnost novinarjev je izrednega pomena za zmožnost opravljanja svoje demokratične vloge in uresničevanja pravice do svobodnega izražanja. Vsako nasilje, grožnje in ostali napadi nimajo le posledic za novinarje, temveč tudi za celotno družbo in blaginjo držav sveta.

¹⁵⁶ Council of Europe, New EC recommendation to strengthen the safety of journalists and other media professionals, Freedom of Expression, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵⁷ Wahl Thomas, Commission Recommends Measures to Improve Journalists' Safety, *eurim*, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵⁸ European Union: Member states urged to implement EU recommendations on journalists' safety, (Reporters Without Borders, 2021, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

¹⁵⁹ Smith Frank, 'Safety of Journalists Covering Protests: Preserving Freedom of the Press During Times of Turmoil, UNESCO, Paris, 2020, (datum dostopa: 16. 6. 2022).

3. poglavje

Pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode

MARINA HUSTIĆ

Diplomirana pravica, študentka magistrskega programa na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

Predmet tega poglavja je pomen medijske svobode v demokratični družbi in njen pomen na različna področja prava EU. Še posebej je izpostavljena pristojnost EU za sprejem pravnih predpisov na področju svobode in pluralnosti medijev ter so v ta namen analizirane določbe, iz katerih lahko črpa pristojnosti za ureditev zadevnega področja. To vprašanje je kljub dolgotrajni tradiciji in vse večjem zavedanju o pomenu prava EU danes čedalje bolj pomembno, saj številne države članice EU s svojimi ravnanji še vedno posegajo v svobodo in pluralnost medijev ter zanikajo obstoj pristojnosti EU na tem področju.

1 Pomen medijske svobode

1.1 Vpliv medijske svobode na različna področja prava EU

Medijska svoboda (angl. *media freedom*) oziroma svoboda tiska (angl. *press freedom*) igra kot sestavni del širše pravice do svobode izražanje (angl. *freedom of speech*) zaradi možnosti razširjanja informacij in idej širšemu prebivalstvu bistveno vlogo v demokratični družbi. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je v svoji obsežni praksi namreč večkrat poudarilo, da ima tisk dolžnost, javnost pa pravico, da tisk posreduje informacije in ideje o političnih vprašanjih in temah ter o drugih vprašanjih, ki so pomembna z vidika javnega interesa.¹⁶⁰ V tem smislu imajo mediji vlogo t. i. varuha javnega interesa (angl. *public watchdogs*), ki opravlja nadzor nad državno oblastjo.¹⁶¹ Zapisano z drugimi besedami, v demokratičnih družbah raznoliki in pluralni, svobodni in neodvisni mediji omogočajo javne razprave in so pomembni nadzorniki oblasti, gospodarskih subjektov ter drugih dogajanj v družbi.¹⁶² Danes je povsem jasno, da sta medijska svoboda in pluralnost medijev (angl. *media pluralism*) ključna za demokratične vrednote in pravno državo, zaradi česar ju Evropska unija (v nadaljevanju: EU) postavlja kot predpogoj za članstvo.¹⁶³

Medijska svoboda ima poleg vloge pri zagotavljanju demokratičnosti in transparentnosti delovanja političnega procesa velik pomen tudi na številnih drugih področjih prava EU. Mediji so tako kot pomembna gospodarska panoga, ki sodi na trg blaga in na trg storitev, pomemben dejavnik na notranjem trgu EU, ki temelji na štirih svoboščinah. Čezmejna narava in pomen medijev se pri tem povečujeta zaradi globalizacije, ki vpliva tudi na evropsko povezovanje.¹⁶⁴ EU je začela posegati na medijski sektor najprej ravno zaradi spodbujanja enotnega trga medijskih storitev. Obenem so v EU poleg temeljnih svoboščin, katerih namen je uresničitev in vzpostavitev notranjega trga, pomembne tudi druge politike s področja gospodarstva, na primer konkurenčna politika. Odprtje televizijskega trga različnim operaterjem, s čimer je prenehal nacionalni monopol, potreba po soočanju z

¹⁶⁰ Primeroma glej sodbo sodišča ESČP z dne 8. junij 1986, *Légers proti Avstriji*, št. 9815/82, ter novejšje sodbe ESČP z dne 18. september 2012, *Falter Zeitschriften GmbH proti Avstriji*, št. št. 3084/07 in ESČP z dne 29. marec 2016, *Bédat proti Švici*, št. 56925/08.

¹⁶¹ R. Čeferin, Meje svobode tiska: analiza sodne prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice, GV Založba, 2013, str. 30.

¹⁶² A. Eror, Primerjalni pregled Medijska svoboda, *Državni zbor Raziskovalno-dokumentacijski sektor*, 3. junij 2013.

¹⁶³ P. L. Parcu, E. Brogi, *Research Handbook on EU media law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021, str. 5.

¹⁶⁴ J. , E. Simon, *Recommendations for the upcoming European media freedom act*, Civil Liberties Union for Europe e.V., 2022 str. 7-8.

mednarodno konkurenco in varstvu potrošnikov po vsej EU ter izjemen razvoj avdiovizualnih in komunikacijskih storitev, ki ga je povzročilo širjenje interneta, so po mnenju vodilne teorije postavili temelje za močno posredovanje institucij EU na področju medijev.¹⁶⁵ Iz navedenega izhaja, da imajo medijsko pravo nasploh, svoboda in pluralizem medijev pomembno vlogo tudi na področju konkurenčnega prava EU. Mediji so nenazadnje pomembni za izražanje kulturnih vrednot in spodbujanje raznolikosti kultur v EU, ne glede na uporabljena sredstva in tehnologije.¹⁶⁶ To jasno izhaja iz uvodnih izjav Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah),¹⁶⁷ v katerih je večkrat poudarjen kulturni vidik medijev in (avdiovizualnih) medijskih storitev.¹⁶⁸

Kot je podrobneje prikazano v nadaljevanju, EU črpa pristojnosti za ukrepanje na področju svobode tiska in pluralnosti medijev iz vseh opisanih področij. Pri tem je postopanje EU zaradi odsotnosti izrecnih pooblastil in razpršenosti pravne podlage izredno omejeno. EU na področje medijev ter v tem okviru v medijsko svobodo in medijski pluralizem posega pretežno s t. i. mehkim pravom (angl. *soft law*), saj se države članice EU ne želijo odreči nacionalnim ureditvam na tem področju.¹⁶⁹ Takšen pristop pa je lahko neučinkovit zato, ker akti mehkega prava, kot so denimo priporočila, mnenja in smernice, navzven načeloma¹⁷⁰ niso zavezujoči.¹⁷¹ Dodatna težava pri normativni ureditvi svobode in pluralnosti tiska v EU je v tem, da sta razumevanje medijske svobode in pluralizma v veliki meri odvisna od družbenopolitičnega stanja in kulture v družbi. Tako je v teoriji mogoče zaslediti stališče, da ni univerzalnega medijskega modela, ki bi veljal za vse države. Obstajajo od povsem odprtih medijskih modelov, v katerih so viri informacij odprti in mediji svobodni, do povsem zaprtih družb, kjer viri informacij v celoti nadzirajo

¹⁶⁵ E. Brogi, P. L. Parcu, *Evolving regulation for media freedom and pluralism in European Union*, Utilities Policy, št. 31, 2014, str. 257.

¹⁶⁶ 1. točka 4. člena Konvencije o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov, ki jo je Svet EU odobril s Sklepom Sveta z dne 18. maja 2006 o sklenitvi Konvencije o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov (2006/515/ES) (UL L 201/15), 25. 7. 2006, str. 15-30.

¹⁶⁷ UL L 95, 15. 4. 2010, str. 1–24.

¹⁶⁸ Uvodne izjave 4. do 7., 12., 19. in 69. ter tretji odstavek 13. člena Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

¹⁶⁹ E. Brogi, P. L. Parcu, 2014, str. 257.

¹⁷⁰ Sodišče EU je v svoji sodni praksi poudarilo, da priporočila sicer res niso zavezujoča in ne morejo ustvarjati pravic, na katere bi se lahko sklicevali posamezniki pred nacionalnimi sodišči, vendar pa pravno niso popolnoma brez učinka. Poudarilo je, da so nacionalna sodišča zavezana, da pri odločanju v sporih upoštevajo priporočila, predvsem ko razlagajo nacionalne določbe, s katerimi se izvajajo ali dopolnjujejo predpisi EU. Podrobneje V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 194 in tam navedeno sodno prakso.

¹⁷¹ Peti odstavek 288. člena PDEU.

informacije.¹⁷² Posledično so tudi ocene o stanju pluralnosti, svobode in avtonomnosti medijev v različnih državah dokaj različne in tudi nasprotno.¹⁷³

1.2 Medijska svoboda in svoboda izražanja

Svoboda tiska kot ena temeljnih kategorij moderne, pravne in demokratične države izhaja iz širše oziroma splošne pravice do svobode izražanja in je v tem pogledu delna konkretizacija te ideje. Medijska svoboda in svoboda izražanja tvorita namreč pomenski okvir systemske svobode medijev.¹⁷⁴ Gre torej za instituta, ki se delno prekrivata, kot to nedvoumno izhaja iz besedil 10. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic¹⁷⁵ (v nadaljevanju: EKČP) in 11. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah¹⁷⁶ (v nadaljevanju: Listina EU o temeljnih pravicah), vendar po vodilni teoriji nista identična. Tako doktrina opozarja, da je kljub njuni podobnosti in soodvisnosti mogoče med svobodo medijev in svobodo izražanja potegniti več ločnic. V subjektivnem smislu je razlika med obravnavanima pravicama v tem, da velja svoboda izražanja za vsakogar, medtem ko medijska svoboda štiti le medije. Z objektivnega vidika pa je svoboda tiska specialnejša (*lex specialis*) v razmerju do svobode izražanja. Tako medijska svoboda daje medijem poleg upravičenj, ki jih zagotavlja svoboda izražanja, dodatno zaščito, zlasti privilegij medijskega govora in varstvo medijev kot institucije.¹⁷⁷

1.3 Medijska svoboda in pluralnost medijev

Pluralizem je širok in dvoumen koncept. V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je splošno opredeljen kot »obstajanje več enakovrednih, enako pomembnih sestavin«,¹⁷⁸ v oxfordskem angleškem slovarju (angl. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*) pa kot »stanje ali sistem, v katerem sobivata dve ali več držav, skupin, načel, virov avtoritete itd.«¹⁷⁹ Pluralizem je po mnenju *Jana Osterja* lahko vrednostni ali moralni, družbeni, jezikovni, verski, politični in pa tudi medijski. Koncept pluralnosti medijev pri tem zahteva, da se v javnem diskurzu sliši čim več glasov,

¹⁷² B. Merc, Svoboda medijev, Pravna praksa, št. 25, 2005, str. 6-7.

¹⁷³ J. Jerovšek, Pluralnost, svoboda in avtonomnost medijev, Dignitas: revija za človekove pravice, št. 33/36, str. 10.

¹⁷⁴ A. Teršek, O svobodi izražanja in svobodi tiska, Pravna praksa, št. 26, 2003, str. 22-30.

¹⁷⁵ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), Ur. l. RS, št. 33/1994, mednarodne pogodbe št. 7/1994, Ljubljana 1994.

¹⁷⁶ UL C 326, 26. 10. 2012, str. 391-407.

¹⁷⁷ J. Oster, Media Freedom as a Fundamental Right, Cambridge University Press, 2015, str. 13.

¹⁷⁸ Fran SSKJ.

¹⁷⁹ Oxford Learner's Dictionaries.

različna moralna in politična stališča ter glasovi različnih družbenih in kulturnih okolij, in omogoča čim širše kroženje novic in mnenj ter najširši dostop javnosti do informacij.¹⁸⁰

Pluralnost oziroma raznovrstnost medijev sta skladno z Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o pluralnosti in svobodi medijev v Evropski uniji (2017/2209(INI))¹⁸¹ enako kot svoboda medijev ključni sestavini pravice do svobode izražanje. V sled navedenega se zastavlja vprašanje, kakšna je razlika in kakšno razmerje med medijsko svobodo in medijskim pluralizmom. Po pregledu literature s področja medijskega prava je ugotoviti, da ni enoznačnega odgovora na to vprašanje. Svoboda in pluralnost medijev sta namreč različna, med seboj sicer povezana pojma, ki pa sta si lahko v določenih primerih v nasprotju.¹⁸² Razlika naj bi bila po doktrini že v tem, da pluralnost medijev za razliko od medijske svobode ni pravica, ampak strategija oziroma načelo v smislu Listine EU o temeljnih pravicah. To glede na prakso Sodišča EU pomeni, da drugi odstavek 11. člena Listine EU o temeljnih pravicah v delu, ki se nanaša na medijski pluralizem, nima (vertikalnega in horizontalnega) neposrednega učinka. Posamezniki se torej ne morejo pred nacionalnimi sodišči in drugimi državnimi organi sklicevati na pluralnost medijev, ampak lahko kvečjemu skladno z doktrino *Francovich*¹⁸³ zahtevajo od države članice EU odškodnino zaradi kršitve prava EU.¹⁸⁴ Doktrina nadalje izpostavlja, da je razmerje med svobodo in pluralnostjo tiska dvostransko; po eni strani lahko pluralnost medijev služi kot vrednota, ki podpira svobodo medijev, kar velja še posebej v primerih, ko države sprejemajo ukrepe za razbijanje obstoječih medijskih monopolov ali oligopolov, po drugi strani pa je medijski pluralizem lahko legitimen cilj, ki upravičuje poseg v svobodo medijev.¹⁸⁵ Slednje je potrdilo tudi Sodišče EU v zadevi *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda proti Commissariaat voor de Media*,¹⁸⁶ kjer je razsodilo, da lahko država članica EU sprejme ukrepe, katerih namen je preprečiti, da bi se ponudniki medijskih storitev iz drugih držav članic EU izogibali obveznostim po nacionalni zakonodaji, ki so namenjene zagotavljanju pluralistične

¹⁸⁰ J. Oster, 2015, str. 256.

¹⁸¹ UL L C 41/64, 6. 2. 2020, str. 64–75.

¹⁸² J. Oster, 2015, str. 257–258.

¹⁸³ Združeni zadevi C-6/90 in C-9/90, *Andrea Francovich in Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki*, ECLI:EU:C:1991:428.

¹⁸⁴ Zadeva C-176/12, *Association de médiation sociale proti Union locale des syndicats CGT in drugim*, ECLI:EU:C:2014:2, točke 47 do 51.

¹⁸⁵ J. Oster, 2015, str. 258–259.

¹⁸⁶ Zadeva C-288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda in drugi proti Commissariaat voor de Media*, ECLI:EU:C:1991:323.

in nekomercialne vsebine programov.¹⁸⁷ V navedeni zadevi je Sodišče EU tako poudarilo, da lahko kulturna politika, katere cilj je varstvo in ohranjanje pluralnosti v avdiovizualnem sektorju, pomeni prevladujočo zahtevo v zvezi s splošnim interesom, ki upravičuje omejitev svobode opravljanja storitev.¹⁸⁸ Pri tem je izrecno opozorilo, da mora biti uporaba nacionalnih določb za ponudnike (medijskih) storitev s sedežem v drugih državah članicah takšna, da omogoča uresničitev zastavljenega cilja (primernost ukrepa) in ne presega tistega, kar je potrebno za dosego cilja (nujnost ukrepa).¹⁸⁹ Tudi v obravnavani zadevi pa je Sodišče EU zapisalo, da je pluralizem, ki ga nizozemska politika želi zaščititi, neposredno povezan s svobodo izražanja, kot jo varuje 10. člen EKČP.¹⁹⁰ Iz navedenega nedvoumno izhaja, da sta svoboda in pluralnost tiska neločljivo povezana pojma, zaradi česar bo v nadaljevanju pri predstavitvi in analizi pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode upoštevana tudi pristojnosti EU na področju pluralnosti oziroma raznovrstnosti medijev.

2 Splošno o pristojnostih EU

EU je kot *sui generis* mednarodna organizacija nastala po drugi svetovni vojni zaradi krize ter globoko sprtega in razdeljenega evropskega kontinenta.¹⁹¹ Nastanek EU ima tako svoje korenine v splošnem mednarodnem (javnem) pravu, kar pomeni, da tudi za EU na splošno velja načelo oziroma teorija prenesenih (derogiranih) pristojnosti. Po tej teoriji mednarodne organizacije nimajo izvirnih (originarnih) pristojnosti, temveč le pristojnosti, ki so jim bile izrecno prenesene s strani ustanoviteljic. Obenem imajo mednarodne organizacije po sodbi v zadevi *Bernardotte* tudi pristojnosti, potrebne za izvrševanje nanje izrecno prenesenih pooblastil (teorija implicitnih pristojnosti kot korekcija teorije derogiranih pristojnosti).¹⁹² Kot je prikazano v nadaljevanju, vse navedeno velja tudi za EU, zato je za pravilno razumevanje obstoja in načina uresničevanja pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju svobode in pluralnosti medijev treba najprej podati kratek prikaz temeljnih načel in pravil o pristojnostih EU.

¹⁸⁷ Ibidem, točka 21.

¹⁸⁸ Ibidem, točke 22-24.

¹⁸⁹ Ibidem, točka 15.

¹⁹⁰ Ibidem, točka 23.

¹⁹¹ V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 71.

¹⁹² Svetovalno mnenje, ICJ Rep. 1949, str. 174.

2.1 Načelo prenosa pristojnosti

EU ima v skladu z drugim odstavkom 5. člena Pogodbe o Evropski Uniji¹⁹³ (v nadaljevanju: PEU) pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev določenih v Pogodbah. Gre za t. i. načelo prenosa pristojnosti (angl. *the principle of conferral*), ki je poleg načela primarnosti (angl. *the principle of supremacy*) in načela neposrednega učinka (angl. *the doctrine of direct effect*) ena temeljnih opredelilnih značilnosti prava EU.¹⁹⁴

Načelo prenosa pristojnosti ureja razmejitev pristojnosti med EU in njenimi (državami) članicami. Kot izhaja iz prvega odstavka 4. člena in drugega odstavka 5. člena PEU, države članice EU ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama – PEU in Pogodbo o delovanju Evropske unije¹⁹⁵ - dodeljene EU. EU nima t. i. pristojnosti o pristojnosti, tj. si ne more samostojno določiti oziroma podeliti nadaljnja pooblastila. Za vsako dodelitev (nove) pristojnosti EU je načeloma¹⁹⁶ potrebna sprememba Pogodb na način in po postopku, določenem v 48. členu PEU.¹⁹⁷

Kljub obstoju in dolgotrajni tradiciji tega načela je bilo skladno z ustaljeno teorijo prava EU pred Lizbonsko pogodbo¹⁹⁸ težko določiti meje pristojnosti EU. Zaradi odsotnosti vnaprej določenih kategorij pristojnosti je bilo namreč meje pristojnosti EU mogoče razpoznati samo ob pozornem branju določb Pogodb in s pomočjo sodne prakse Sodišča EU. To je nemalokrat vodilo v spor glede obstoja in/ali obsega pristojnosti EU na določenem področju, še posebej v zvezi s tistimi členi Pogodb, ki so bili zastavljeni izjemno široko, kot sta na primer 95. in 308. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropski skupnosti.¹⁹⁹ Eno takšnih področij je nedvoumno bilo medijsko pravo EU, na katerem so se države članice EU zelo dolgo upirale neposredni ureditvi s strani EU.²⁰⁰

¹⁹³ UL C 326 , 26/10/2012 str. 0001 - 0390.

¹⁹⁴ M. Kellerbauer, M. Klamert in J. Tomkin (ur.) idr., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, a commentary, Oxford University Press, 2019, str. 65-66.

¹⁹⁵ ULC 326 , 26/10/2012 str. 0001 - 0390.

¹⁹⁶ Podrobneje o (drugih) možnostih razširitve pristojnosti EU glej poglavje 4.

¹⁹⁷ M. Kellerbauer, M. Klamert in J. Tomkin (ur.) idr., 2019, str. 65-66.

¹⁹⁸ Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007.

¹⁹⁹ P. Craig, G. De Búrca, *EU Law Text, Cases, and Materials fifth edition*, Oxford University Press, 2011, str. 73-74.

²⁰⁰ P. L. Parcu, E. Brogi, 2021, str. 5.

Z Lizbonsko pogodbo so bili dodani 2. do 6. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU), ki urejajo vrste in področja pristojnosti EU. Skladno z 2. členom PDEU danes razlikujemo med izključno, deljeno in dopolnjujočo pristojnostjo EU. Izključna je pristojnost EU na tistih področjih, na katerih lahko samo EU izdaja zakonodajo in sprejema pravno zavezujoče akte,²⁰¹ na področjih, na katerih lahko ukrepe sprejemajo bodisi EU bodisi države članice EU, pa govorimo o deljeni pristojnosti EU.²⁰² EU je nadalje na nekaterih področjih in pod določenimi pogoji pristojna za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic EU, ne da bi s tem nadomestila pristojnosti držav članic na teh področjih²⁰³ (dopolnjujoča pristojnost EU). Vse navedene kategorije pristojnosti so relevantne tudi z vidika pristojnosti EU za sprejetje pravnih predpisov na področju svobode in pluralnosti medijev, saj pristojnost EU na tem področju temelji na različnih institutih prava EU, pri katerih ima EU izključno (konkurenčno pravo EU), deljeno (notranji trg EU) oziroma dopolnjujočo pristojnost (kultura).

Pristojnosti EU doktrina nadalje deli na negativne in pozitivne. O negativnih pristojnostih EU govorimo tedaj, kadar EU nima pristojnosti za sprejem pravnih predpisov, temveč lahko ukrepa, če država članica ne spoštuje vrednot EU. Po drugi strani so pozitivne pristojnosti EU tiste, kjer EU lahko sprejema pravne predpise. Tako negativne kot pozitivne pristojnosti lahko EU skladno z načelom prenosa pristojnosti izvaja le, če obstaja mehanizem oziroma podlaga za takšno ravnanje.²⁰⁴

2.2 Načelo subsidiarnosti in sorazmernosti

Ozko povezani z načelom prenosa pristojnosti sta načelo subsidiarnosti (angl. *principle of subsidiarity*) in načelo sorazmernosti (angl. *principle of proportionality*). Medtem ko načelo prenosa pristojnosti, kot je bilo že pojasnjeno, ureja razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami, načeli subsidiarnosti in sorazmernosti urejata

²⁰¹ Skladno s prvim odstavkom 3. člena PDEU ima EU izključne pristojnosti na področju carinske unije, določitve pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarne politike držav članic, katerih valuta je evro, ohranjanja morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupne trgovinske politike. V skladu z drugim odstavkom 3. člena PDEU ima ob izpolnitvi določenih pogojev tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnih sporazumov.

²⁰² Po drugem odstavku 4. člena PDEU deljena pristojnost med EU in državami članicami EU velja za naslednja področja: notranji trg, socialno politiko glede vidikov, opredeljenih v tej pogodbi, ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov, okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropska omrežja, energijo, območje svobode, varnosti in pravice in skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja glede vidikov, opredeljenih v tej pogodbi.

²⁰³ Peti odstavek 2. člena PDEU.

²⁰⁴ P. Bard, J. Bayer, S. Carrera, A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States, Study for European Parliament, 2016, str. 44.

izvajanje pristojnosti EU.²⁰⁵ V tretjem odstavku 5. člena PEU je tako določeno, da EU »deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.« Iz tega izhaja, da je načelo subsidiarnosti relevantno le na tistih področjih, na katerih ima EU deljeno pristojnosti z državami članicami EU. Po drugi strani je načelo sorazmernosti, ki nalaga, da ukrepi EU vsebinsko in formalno ne smejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb,²⁰⁶ neodvisno od narave in vrste pristojnosti EU. Izvajanje deljenih in tudi izključnih pristojnosti EU je tako v vsakem primeru omejeno (vsaj) z načelom sorazmernosti. V skladu z vodilno teorijo prava EU in ustaljeno prakso Sodišča EU se (vsebinska in formalna) sorazmernost ukrepov EU presoja v okviru t. i. tristopenjskega preizkusa (testa) sorazmernosti:

- a) ukrep EU mora biti primeren za doseg legitimo zastavljenega cilja,
- b) cilja ni mogoče doseči z drugim, milejšim ukrepom in
- c) koristi, ki bodo nastale zaradi ocenjevanega ukrepa, morajo prevladati nad negativnimi posledicami.²⁰⁷

3 Pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode

3.1 Splošne ugotovitve o pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju medijske svobode

Glede na v prejšnjem poglavju obravnavana načela prava EU lahko Unija na področje svobode in pluralnosti tiska posega le, če so za to v Pogodbah predvidene pristojnosti (načelo prenosa pristojnosti), če države članice EU same ne morejo zadovoljivo doseči teh ciljev (načelo subsidiarnosti) in če ukrepi EU vsebinsko in formalno ne presežajo tistega, kar je potrebno za zagotovitev svobodnih in raznovrstnih medijev (načelo sorazmernosti).

PEU in PDEU ne vsebujeta nobene določbe, ki bi izrecno podeljevala EU pristojnost za sprejem pravnih predpisov (ali drugačno ukrepanje) na področju

²⁰⁵ V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 213.

²⁰⁶ Četrti odstavek člena 5 PDEU.

²⁰⁷ V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 224-225 in zadeva C-58/08 *The Queen, na predlog Vodafone Ltd in drugi proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, ECLI:EU:C:2010:321, točka 51.

svobode in pluralnosti medijev. Vsled tega in skladno z načelom prenosa pristojnosti bi se na prvi pogled lahko postavili na stališče, da EU nima nobenih pristojnosti na omenjenih področjih in da je za delovanje EU treba pristopiti k spremembi Pogodb. Takšen sklep ni pravilen. Sodišče EU je namreč v svoji praksi (v prilagojeni obliki) sprejelo doktrino mednarodnega prava o implicitnih (domnevanih) pristojnostih in poudarilo, da EU nima pristojnosti samo tedaj, kadar so te izrecno določene v Pogodbah, ampak ima tudi implicitne oziroma domnevane pristojnosti za izvrševanje nalog, ki so nanjo izrecno prenesene.²⁰⁸ Ta doktrina je še posebej pomembna za področji svobode in pluralizma tiska, na katerih trenutno obstajajo samo t. i. skrite pristojnosti EU.²⁰⁹ Pristojnosti EU v zvezi z medijsko politiko izhajajo iz številnih določb PDEU, ki se nanašajo denimo na državljanstvo EU, delovanje notranjega trga, konkurenčno pravo in državno pomoč, kulturo in izobraževanje itn., kar odraža kompleksno naravo medijev. Skladno z vodilno literaturo EU črpa svoje pristojnosti za ukrepanje in sprejem predpisov na področju medijske svobode iz naslednjih pravnih podlag v Pogodbah:

- določb o državljanstvu EU, konkretnije volilni pravici v Evropski parlament in na občinskih volitvah (20. in 22. člen PDEU in 39. člen Listine EU o temeljnih pravicah),
- določb o prostem pretoku blaga, kapitala in storitev (20., 30., 34. in 35. člen ter 45 do 62. člena PDEU),
- določb o konkurenčnem pravu EU (101. do 109. člen PDEU) ter
- določb o izobraževanju in kulturi (165., 166. in 167. člen PDEU).²¹⁰

Medijska svoboda in z njo povezan pluralizem medijev sta nadalje izrecno zaščiteni z drugim odstavkom 11. člena Listine EU o temeljnih pravicah, po katerem se v EU spoštujeta svoboda in pluralnost medijev, in tudi z 10. členom EKČP, ki je kljub temu, da EU ni članica EKČP, sestavni del prava EU.

²⁰⁸ Združene zadeve 281, 283, 284, 285 in 287/85 *Zvezna republika Nemčija in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1987:351, točka 28.

²⁰⁹ A. Scheuer, C. M. Bron, S. Kind, *European Media Law and Policy Frame work*, Friedrich Ebert Foundation, 2011, str. 57.

²¹⁰ *Ibidem*.

3.2 Medijska svoboda kot odraz državljanstva EU

Pravni koncept državljanstva EU je bil prvič uveden s t. i. Maastrichtsko pogodbo, kot znamenje prehoda iz pretežno gospodarske (ekonomske) skupnosti v politično unijo.²¹¹ Tako je bil v takratno Pogodbo o evropski skupnosti dodan 17. člen (danes 20. člen PDEU), v skladu s katerim se s to pogodbo »uvede državljanstvo Unije. Državljeni Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomešča«. Kot izhaja iz navedenega, s pridobitvijo državljanstva EU posameznik, državljan katere od držav članic EU, ne pridobi dvojnega državljanstva, obenem tudi ne izgubi svojega osnovnega državljanstva. Državljanstvo unije je torej skladno s teorijo prava EU nadgradnja oziroma dodatna, evropska razsežnost državljanstva.²¹²

Z uvedbo državljanstva EU so bile državljanom EU poleg močnejše pravne podlage oziroma pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU dodeljene številne druge, dodatne politične in volilne pravice.²¹³ Ena takih pravic je pravica državljanov EU voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljeni te države članice. Skladno z 22. členom PDEU ima tako vsak državljan EU, ki prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na občinskih volitvah (prvi odstavek 22. člena PDEU) in na volitvah v Evropski parlament (drugi odstavek 22. člena PDEU) pod enakimi pogoji kakor državljeni te države. Ta pravica se uresničuje v skladu s podrobno ureditvijo, ki jo Svet EU po posebnem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme; ta ureditev lahko predvideva odstopanja, kadar so utemeljena s težavami, značilnimi za konkretno državo članico EU.²¹⁴

Pravica državljanov EU voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament je nadalje operacionalizirana z določbo 39. člena Listine EU o temeljnih pravicah. V prvem odstavku 39. člena Listine EU o temeljnih pravicah je najprej poudarjeno, da ima vsak državljan EU pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljeni te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament. Z vidika pristojnosti EU za sprejem pravnih predpisov na področju svobode in

²¹¹ P. Craig, G. De Búrca, 2011, str. 819.

²¹² V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 551.

²¹³ P. Craig, G. De Búrca, 2011, str. 819.

²¹⁴ Prvi in drugi odstavek 22. člena PDEU.

pluralnosti medijev pa je pomembnejši drugi odstavek tega člena, po katerem se člani Evropskega parlamenta volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem. Listina EU o temeljnih pravicah torej izrecno zahteva, da morajo biti volitve v Evropski parlament svobodne. Nujni pogoj (*conditio sine qua non*) za zagotovitev svobodnih volitev je pri tem po mnenju teorije medijska svoboda, ki je, kot je bilo predhodno že opozorjeno, predpogoj za demokracijo.²¹⁵ Državljanom EU mora biti tako zagotovljena možnost pridobivanja informacij od neodvisnih virov, da si lahko izoblikujejo lastna stališča. Novinarji pa morajo biti pri poročanju svobodni in neodvisni od potencialnih političnih vplivov.²¹⁶

Čeprav je bila medijska svoboda na ravni EU dolgo obravnavana pretežno z vidika notranjega trga oziroma z gospodarskega vidika, je Sodišče EU že dokaj zgodaj začelo opozarjati na pomen medijske svobode in pluralnosti različnih stališč.²¹⁷ V zadevi *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE proti Dimotiki Etairia Pliroforissis in Sotirios Kouvelas*²¹⁸ je Sodišče EU že leta 1991 poudarilo, da je grški televizijski monopol nesprejemljiv ne samo v kontekstu svoboščine opravljanja storitev, ampak tudi z vidika, da različna stališča niso dosegljiva oziroma posredovana javnosti.²¹⁹ Tudi ESČP je v svoji sodni praksi večkrat poudarilo, da mora biti poročanje medijev v času volitev pošteno, uravnoteženo in nepristransko (objektivno). To med drugim pomeni, da mora biti oglasni prostor dostopen medijem na nediskriminatoren način in da javne radiotelevizije ne smejo diskriminirati ali podpirati določene politične stranke ali kandidata.²²⁰ Kot primer kršitve obravnavane določbe se v teoriji in poročilih Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) navajajo madžarske volitve v Evropski parlament leta 2019, pri katerih je bilo neodvisnemu tedniku HVG sredi volitev prepovedano uporabljati javni oglasni prostor, obenem so bile ulice po vsej državi polne plakatov strank koalicije, opozicijskim strankam pa je bilo oglaševanje znatno oteženo s previsokimi cenami za oglasni prostor. Zapisano jasno prikazuje, kako pomembna je svoboda medijev za zagotavljanje svobodnih volitev v Evropski parlament. Ne preseneča, da teoretiki medijskega prava EU vse pogosteje in glasneje pozivajo EU in v tem okviru zlasti Komisijo EU k ukrepanju.

²¹⁵ E. M. Poptcheva, Press freedom in the EU Legal framework and challenges, *European Parliament*, 30. april 2015.

²¹⁶ E. Brogi, P. L. Parcu, 2014, str. 259.

²¹⁷ E. M. Poptcheva, 2015.

²¹⁸ Zadeva C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE proti Dimotiki Etairia Pliroforissis in Sotirios Kouvelas*, ECLI:EU:C:1991:254.

²¹⁹ *Ibidem*, točka 44.

²²⁰ Meijers Committee, Promoting and safeguarding media pluralism through EU, Oktober 2021, str. 10.

Odbor Meijers²²¹ (angl. *Meijers Committee*) je namreč stališča, da so opisana ravnanja kršitev prava EU, zlasti 14. člen PEU, 20. in 22. člena PDEU ter 39. člena Listine EU o temeljnih pravicah in tako podlaga za vložitev tožbe na podlagi 258 oziroma 259. člena PDEU. V tem smislu poziva Komisijo EU (oziroma države članice EU, če Komisija ostane pasivna), naj začne postopek po 258. členu PDEU zoper vse države članice EU, ki nenehno spodbujajo svobodo in pluralnosti medijev v EU. Odbor Meijers nadalje poziva institucije EU, naj vzpostavijo podlago za spremljanje volitev v Evropski parlament leta 2024 in vseh bodočih občinskih volitev vsaj v tistih državah članicah EU, za katere se poroča, da manipulirajo z volitvami.²²²

3.3 Mediji kot dimenzija notranjega trga EU

Kot je bilo že zapisano, sodijo mediji kot pomembna gospodarska panoga tako na trg blaga kot na trg storitev. EU je namreč začela posegati na medijski sektor najprej ravno zaradi spodbujanja enotnega trga medijskih storitev. S tega vidika sta pomembna zlasti 114. in 115. člen PDEU, ki urejata sprejem predpisov za vzpostavitev in delovanje notranjega trga EU. Skladno s prvim odstavkom 114. člena PDEU sprejmeta Evropski parlament in Svet EU po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Svet EU lahko nadalje po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno izda direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga.²²³ Pri tem lahko EU po mnenju doktrine izvaja svoje pristojnosti in sprejema predpise za vzpostavitev in delovanje notranjega trga le, če bi odsotnost predpisov EU negativno vplivala na sektor, ki ni izrecno izključen iz Pogodb.²²⁴

²²¹ Odbor Meijers je neodvisna skupina strokovnjakov, ki raziskuje in svetuje na področju medijskega, kazenskega, begunskega in ustavnega prava ter prava zasebnosti EU.

²²² Meijers Committee, 2021, str. 10-11.

²²³ 115. člen PDEU.

²²⁴ P. Gori, European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2013, str. 72.

Primer, ki zapisano na medijskem področju učinkovito ponazarja, je situacija, ko imamo v državah članicah EU različna pravila o lastništvu medijev, kar skladno s teorijo lahko povzroči, da se bodo velike (predvsem transnacionalne) medijske hiše izogibale ustanovitvi podružnic v državah članicah EU, ki predpisujejo strožje pogoje. Obstoj različnih nacionalnih pravil o lastništvu medijev tako lahko predstavlja grožnjo temeljnim svoboščinam EU, zlasti prostemu pretoku blaga, opravljanju storitev in svobodi ustanavljanja, zaradi česar se v teoriji navaja, da je enotna ureditev medijev potrebna za vzpostavitev in delovanje enotnega trga.²²⁵

Enako lahko zapišemo v zvezi s svobodo tiska. Če je namreč svoboda medijev v določenih državah članicah EU sistemsko ogrožena oziroma je vpliv politike na poročanje medijev in razširjanje informacij v teh državah večji, lahko to negativno vpliva na omenjene (ekonomske) svoboščine EU. Izrazita politizacija medijev in nenehni pritiski vladajočih strank nanje lahko nedvoumno odvrnejo številne ponudnike medijskih storitev od ustanavljanja podružnic in poročanja v teh državah, kar obenem lahko zaradi odsotnosti različnih mnenj in neodvisnih virov informacij vodi v še večjo uzurpacijo medijev in poslabšanje medijske svobode.

Primer predpisa EU, ki je bil sprejet na podlagi 114. člena PDEU v zvezi s 53. in 62. členom PDEU (svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja), je že omenjena Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah, v teoriji in praksi znana pod kratico direktiva o AVMS, katere namen je oblikovati in zagotoviti pravilno delovanje enotnega trga Evropske unije za avdiovizualne medijske storitve ter hkrati prispevati k spodbujanju kulturne raznolikosti in zagotoviti ustrezno raven varstva potrošnikov in otrok.²²⁶

3.4 Medijski trgi v luči konkurenčnega prava EU in prava državnih pomoči

Konkurenčno pravo EU je področje, na katerem ima EU izključne pristojnosti, kar pomeni, da lahko obravnava vprašanja konkurence na medijskih trgih, kot so združitve, koncentracije lastništva in državne pomoči.²²⁷ Navedeni instituti imajo

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (direktiva o AVMS), Povzetek, *EUR Lex* 17. maj 2019.

²²⁷ M. Rucz, K. Irion, M. Senfleben, Contribution to the public consultation on the European Media Freedom Act, str. 6.

podlago v 101. do 109. členu PDEU ter v Uredbi Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij²²⁸ (Uredba ES o združitvah).²²⁹

Koncentracija lastništva lahko negativno vpliva na pluralizem in svobodo medijev. Večina držav članic ureja lastništvo medijev za televizijo, radio in časopise ravno z namenom preprečiti njihovo koncentracijo. Da koncentracija lastništva lahko resno ogrozi pluralnost medijev, je po mnenju teorije razvidno iz primera prevzema poljskega časopisnega založnika Polska Press s strani poljskega naftnega giganta OKN Orlen, ki ga nadzoruje država. Teorija tako opozarja, da je bila združitev izvedena v nasprotju s pravili EU in poljskimi konkurenčnimi pravili ter pomeni kršitev drugega odstavka 11. člena Listine EU o temeljnih pravicah, tretjega odstavka 4. člena PEU in 10. člena EKČP. Tovrstni nakupi predstavljajo nevarnost pluralizmu medijev in spominjajo na situacijo na Madžarskem iz leta 2010, ko so oligarhi, ki jih je podpirala država, prevzeli časopise in jih spremenili v strankarska glasila.²³⁰ Kljub temu velja izpostaviti, da koncentracija lastništva medijev ne pomeni nujno tudi pomanjkanje pluralizma. Pluralnost medijev tako lahko obstaja tudi na ravni enega samega ponudnika, če ta zagotavlja raznolik nabor stališč. Zato je treba pri združitvah medijev upoštevati vpliv združitve na pluralizem. Pri vsaki t. i. medijski združitvi je torej eden odločilnih dejavnikov ravno vpliv na pluralnost medijev.²³¹

Z vidika urejanja svobode in pluralnosti medijev v okviru konkurenčnega prava EU so nadalje relevantne t. i. javne radiotelevizije. Po vodilni teoriji medijskega prava EU je delovanje radiodifuznega trga v celoti zajeto s 106. in 107. členom PDEU, ki urejata javna podjetja in državne pomoči (angl. *state aid*).²³² Pri tem je Pogodbama dodan razlagalni Protokol (št. 29) o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah²³³ (v nadaljevanju: Protokol št. 29), v skladu s katerim je sistem javne radiotelevizije v državah članicah EU neposredno povezan z demokratičnimi, socialnimi in kulturnimi potrebami vsake družbe in potrebo po ohranitvi medijske pluralnosti. Ob upoštevanju navedenega je v Protokolu št. 29 določeno, da »določbe Pogodb ne posegajo v pristojnost držav članic glede financiranja storitev javne radiotelevizije, če je takšno financiranje odobreno radiotelevizijskim zavodom za

²²⁸ UL L 024, 29/01/2004 str. 1-2.

²²⁹ A. Scheuer, C. M. Bron, S. Kind, 2011, str. 48.

²³⁰ Poland: PKN Orlen media purchase violates EU merger rules and media pluralism standards, *Article 19*, 14. junij 2021.

²³¹ P. L. Parcu, E. Brogi, 2021, str. 66-67.

²³² Meijers Committee, 2021, str. 11.

²³³ UL C 326, 26. 10. 2012, str. 312-312.

opravljanje javne službe, kakor jo naloži, opredeli in organizira vsaka država članica, in če ne vpliva na trgovinske pogoje in konkurenco v Uniji do te mere, da bi bilo to v nasprotju s skupnimi interesi, pri čemer je treba upoštevati zagotavljanje teh javnih storitev.« To po mnenju teorije predstavlja izjemo od pravil EU o varstvu konkurence in prepovedi državne pomoči, pri čemer je presoja o tem, ali omejitev konkurence v konkretnem primeru izpolnjuje vse pogoje iz Protokola št. 29, v pristojnosti Komisije EU. Ta mora presoditi, ali javna radiotelevizija prinaša dodano vrednost v smislu zadovoljevanja socialnih, demokratičnih in kulturnih potreb družbe in ali so predpisani pogoji izpolnjeni. Ni namreč vsako (politično) favoriziranje javne radiotelevizije opravičljivo pred Sodiščem EU na podlagi Protokola št. 29, če ne služi namenu, ki ga priznava zakonodaja EU, in pomeni vmešavanje politike prek javnih podjetij v proste trge. Kot sporen se v literaturi tako navaja primer občutnega povečanja financiranja madžarskih javnih medijev za 50% v obdobju od leta 2011 do leta 2021, ki je v končni fazi rezultiral v izgubo uredniške neodvisnosti medijev.²³⁴

Praksa (vladnih strank) držav članic EU, ki poskušajo prek medijskega oglaševanja dominirati medijsko sceno, je lahko sporna tudi z vidika pravil EU o prepovedi državne pomoči. V prvem odstavku 107. člena PDEU je namreč določeno, da je načelno (če Pogodbi ne določata drugače) vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgovom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami. Po mnenju doktrine je treba zahtevo, da mora državna pomoč prizadeti trgovino med državami članicami EU, razlagati široko. Vpliv na trgovino med državami članicami EU tako zajema tudi situacije, v katerih so nacionalna podjetja, kot so provladni mediji, ugodneje obravnavana, saj to zmanjšuje možnosti podjetjem drugih držav članic EU za vstop na trg.

²³⁴ Meijers Committee, 2021, str. 11-12.

3.4 Medijska svoboda v luči izobraževanja in kulture

Mediji so v EU pomembni tudi za izražanje kulturnih vrednot in spodbujanje raznolikosti kultur. Z medijskimi storitvami, ki upoštevajo potrebe jezikovnih in kulturnih manjšin ter spodbujajo nacionalne kulturne identitete in zbližujejo narode, se spodbuja kulturna raznolikost v EU.²³⁵ Na področju izobraževanja in kulture se na medije gleda torej z družbenega vidika, katerega cilj je medkulturni mir in družbeni red.²³⁶

Kulturni vidik EU poudarja 167. člen PDEU. Namen te določbe je pojasniti in omejiti pristojnost EU na področju kulture.²³⁷ V prvem odstavku tega člena je tako določeno, da Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino. Četrty odstavek 167. člena PDEU pri tem zavezuje EU, da »pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodb upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.«

Kljub temu, da sta medijsko in komunikacijsko področje nedvoumno ozko povezani s kulturnimi tradicijami, ima EU zgolj omejene pristojnosti za sprejemanje zakonodaje na področju kulture. Mediji kot kulturni koncept ostajajo torej primarno v regulativni pristojnosti držav članic.²³⁸ Ne glede na navedeno pa teorija vidi v četrtem odstavku 167. člena PDEU, po katerem mora EU na področjih, kjer ima pristojnosti, upoštevati tudi kulturni vidik, še eno podlago za poseganje EU na medijski sektor. V literaturi se izpostavlja predvsem primer, ko se Komisija EU sooča z izkrivljanjem konkurence na notranjem trgu. Pri ukrepanju bi morala po mnenju doktrine poleg ekonomskih argumentov upoštevati tudi neekonomske razloge, kot je varstvo pluralnosti in svobode medijev, ki bi ju morala redno uporabljati zaradi njunega pomena v demokratični družbi.²³⁹

²³⁵ P. Gori, 2013, str. 70.

²³⁶ M. Rucz, K. Irion, M. Senfleben, Contribution, str. 2.

²³⁷ A. Scheuer, C. M. Bron, S. Kind, 2011, str. 56.

²³⁸ M. Rucz, K. Irion, M. Senfleben, Contribution, str. 6.

²³⁹ P. Gori, 2013, str. 80.

3.5 Svoboda in pluralnost medijev v Listini EU o temeljnih pravicah in EKČP

Svoboda medijev in z njo povezan medijski pluralizem sta kot temeljni pravici v EU izrecno zagotovljeni z 11. členom Listine EU o temeljnih pravicah in 10. členom EKČP.²⁴⁰ Zaščita medijske svobode in pluralnosti medijev kot temeljni pravici v EU sta po mnenju Osterja nujna iz razloga, da ni njuna zaščita odvisna od zakonodaje, tj. volje začasne politične večine v posamezni državi, ki lahko družbi vsiljuje svoje vrednote.²⁴¹

Listina EU o temeljnih pravicah je akt primarnega prava EU, ki je pridobil pravno veljavo z Lizbonsko pogodbo. Skladno s 6. členom PEU ima enako pravno veljavo kot Pogodbi.²⁴² V drugem odstavku 11. člena Listine EU o temeljnih pravicah je izrecno določeno, da se v EU spoštuje svoboda medijev in pluralnost medijev.

Pluralnost in svoboda tiska sta nadalje varovana v okviru prvega odstavka 10. člena EKČP. EKČP je akt mednarodne organizacije Sveta Evrope, ki je od svojega sprejema do danes nedvoumno bistveno prispevala k izboljšanju človeškega življenja in k ustvarjanju ideje, da so človekove pravice temelj in bistvo vsake demokratične družbe.²⁴³ Kljub velikim premikom na strani EU in Sveta Evrope, EU še ni ratificirala EKČP. Ne glede na navedeno je ta akt zavezujoč tudi zanjo. Kot je bilo že predhodno izpostavljeno, so skladno s 6. členom PEU temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP, kot splošna načela del prava EU. Navedeno je Sodišče EU v svoji sodni praksi večkrat tudi potrdilo.²⁴⁴ Tako morajo institucije EU upoštevati splošna načela prava EU pri sprejemanju vseh ukrepov in zakonodaje EU.²⁴⁵

V zvezi z navedenim je potrebno še opozoriti na razmerje med Listino EU o temeljnih pravicah in EKČP. V skladu s tretjim odstavkom 52. člena Listine EU o temeljnih pravicah, kadar ta ureja pravice, ki jih hkrati ureja tudi EKČP, mora zagotoviti vsaj takšno raven, kot jih zagotavlja slednja, lahko pa se zagotovi tudi višja raven. Glede na to, da oba akta ščitita svobodo in pluralnost medijev, je pri razlagi drugega odstavka 11. člena Listine EU o temeljnih pravicah treba upoštevati tudi

²⁴⁰ European Parliament, »Legislative train«, 1. oktober 2021.

²⁴¹ J. Oster, 2015, str. 52.

²⁴² V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 200 in 172.

²⁴³ M. Zgonec-Rožej, Jubilej: 50. obletnica EKČP, Pravna praksa, št. 32, 2000, str. 4-5.

²⁴⁴ V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 204.

²⁴⁵ E. M. Poptcheva, 2015.

EKČP ter se morata določbi brati skupaj.²⁴⁶ V skladu z sodbo v zadevi *J. McB. proti L.E*²⁴⁷ mora Sodišče EU v primeru, ko so pravice Listine EU o temeljnih pravicah enake pravicam iz EKČP, jasno in dosledno upoštevati tudi sodno prakso ESČP.²⁴⁸

4 Možnost širitve pristojnosti EU na področju medijske svobode

4.1 Uvod

Pristojnosti EU je po vodilni teoriji prava EU in sodni praksi Sodišča EU mogoče razširiti na tri temeljne načine, in sicer po postopkih iz 48. člena PEU, prek t. i. klavzule o fleksibilnosti (angl. *flexibility clause*) in na podlagi (že obravnavane) doktrine domnevanih pristojnosti (angl. *implied powers doctrine*).²⁴⁹

4.2 Sprememba pogodb po členu 48 PEU

Skladno s prvim odstavkom 48. člena PEU se Pogodbi lahko spremenita po rednem ali po poenostavljenih postopkih za spremembo Pogodb. Predlog za spremembo v okviru t. i. rednega postopka lahko podajo Svetu EU vsaka država članica EU, Evropski parlament ali Komisija EU, pri čemer lahko vlagatelj predlaga bodisi povečanje bodisi zmanjšanje pristojnosti, ki so s Pogodbama prenesene na EU. Svet EU o predlogu uradno obvesti nacionalne parlamente in ga predloži Evropskemu svetu, ki lahko po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Komisijo EU z navadno večino sprejme sklep o preučitvi predlaganih sprememb. Predsednik Evropskega sveta nato praviloma²⁵⁰ skliče Konvencijo predstavnikov nacionalnih parlamentov, voditeljev držav ali vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Komisije EU, ki preuči osnutke sprememb in s soglasjem sprejme priporočilo za konferenco predstavnikov vlad držav članic EU. Konferenco predstavnikov vlad skliče predsednik Sveta EU, da se v medsebojnem soglasju sporazumejo o spremembah Pogodb. Spremembe začnejo veljati, ko jih ratificirajo vse države članic EU v skladu s svojimi ustavnimi pravili.²⁵¹

²⁴⁶ A. Scheuer, C. M. Bron, S. Kind, 2011, str. 41.

²⁴⁷ Zadeva C-400/10 PPU, *J. McB. proti L. E.*, ECLI:EU:C:2010:582.

²⁴⁸ S. Douglas-Scott, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Review* 11:4, 2011 str. 655.

²⁴⁹ P. Gori, 2013, str. 75 in V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 216.

²⁵⁰ Skladno z drugim pododstavkom tretjega odstavka 48. člen PEU lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta z navadno večino odloči, da ne skliče Konvencije, če obseg predlaganih sprememb tega ne upravičuje. V tem primeru Evropski svet določi mandat konference predstavnikov vlad držav članic.

²⁵¹ Drugi do peti odstavek 48. člena PEU.

Pogodbi je mogoče spremeniti tudi na podlagi poenostavljenih postopkov iz šestega in sedmega odstavka 48. člena PEU, pri čemer se ta postopka nanašata na spremembo določb tretjega dela PDEU (šesti odstavek 48. člena PEU) in zakonodajnih postopkov (sedmi odstavek 48. člena PEU). Vlada vsake države članice EU, Evropski parlament in Komisija EU tako lahko Evropskemu svetu predloži spremembo vseh ali nekaterih določb tretjega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije o notranjih politikah in ukrepih Unije, ki o spremembi odloča soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Komisijo. Sklep o spremembi začne veljati šele, ko ga države članice EU potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Ključnega pomena z vidika možnosti razširitve pristojnosti EU na področju svobode tiska je določba tretjega pododstavka šestega odstavka 48. člena PEU, po kateri se s sklepom Evropskega sveta ne smejo povečati pristojnosti, ki so na EU prenesene s Pogodbama. Navedeno pomeni, da je pristojnosti EU na področju svobode in pluralnost medijev mogoče razširiti le na podlagi rednega postopka za spremembo Pogodb. Pri tem velja še opozoriti, da gre za skrajno in zelo težko izvedbo, ki je kljub temu ne smemo izključiti kot ene izmed možnosti širitve pristojnosti EU na področju medijskega prava.²⁵²

4.3 Klavzula o fleksibilnosti

Naslednji institut, s pomočjo katerega je mogoče razširiti pristojnost EU, je klavzula o fleksibilnosti. V prvem odstavku 352. člena PDEU je določeno, da lahko Svet EU na predlog Komisije EU in po odobritvi Evropskega parlamenta takrat, ko je za doseganje enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje EU, PEU in PDEU pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, soglasno sprejme ukrepe. EU tako lahko pod določenimi zelo strogimi pogoji deluje tudi, če za to nima izrecnih pooblastil. V zvezi z navedenim velja izpostaviti, da namen klavzule o fleksibilnosti skladno z znamenitim mnenjem Sodišča EU št. 2/94 ni v tem, da bi služila kot podlaga za sprejetje določb, ki bi v svojih posledicah vodile k spremembi Pogodb in se tako izognile postopku iz 48. člena PEU, temveč v tem, da dopolni neobstoječa pooblastila za delovanje, ki so izrecno ali na implicitni način preko posebnih določb PDEU podeljene institucijam EU, če so ta pooblastila nujna, da lahko EU izvaja svoje funkcije z namenom, da doseže enega izmed ciljev, določenih s Pogodbama.²⁵³ Klavzula o fleksibilnosti ne more torej služiti kot orodje za obid postopkov iz 48.

²⁵² P. Gori, 2013, str. 75.

²⁵³ Mnenje Sodišča 2/94 z dne 28. marca 1996, ECLI:EU:C:1996:140, točka 29.

člena PEU in načela prenosa pristojnosti. Dodatna varovalka pred zlorabami klavzule o fleksibilnosti je bila uvedena z Lizbonsko pogodbo, s katero je bila dodana izrecna dolžnost Komisije EU, da o predlogih aktov na podlagi klavzule o fleksibilnosti opozori nacionalne parlamente v luči zahteve po skladnosti z načelom subsidiarnosti.²⁵⁴

Na podlagi klavzule o fleksibilnosti bi se lahko skladno z literaturo uredila svoboda medijev glede demokratičnega vidika, tj. volitev v Evropskem parlamentu in občinskih volitev ter temeljnih pravic zagotovljenih v Listini EU o temeljnih pravicah. Težava te možnosti leži v visokem pragu, in sicer v potrebi po soglasju Sveta o predlogu Komisije in odobritvi Evropskega parlamenta, zaradi česar je predpise na podlagi klavzule o fleksibilnosti v praksi zelo težko sprejeti.²⁵⁵

5 Pobuda za Evropski akt za medijsko svobodo

Sklepno lahko zapišemo, da je ureditev medijske svobode danes še vedno pomanjkljiva, kar je prepoznala tudi EU. Direktiva AVMS je namreč v času pisanja tega prispevka edini instrument medijske zakonodaje EU.²⁵⁶ Vendar se bo v bližnji prihodnosti stanje morebiti spremenilo, saj je trenutno v pripravi Evropski akt za medijsko svobodo (angl. *European Media Freedom Act*), katerega namen je vzpostaviti bolj načelni pristop na medijskem področju. Po mnenju literature je Evropski akt za medijsko svobodo odlična priložnost za Komisijo EU, da medijsko področje uredi bolje.²⁵⁷ Glavni zasledovani cilj, ki se želi doseči s tem aktom in je tudi zapisan v Pozivu k predložitvi dokazov za oceno učinka, je določiti skupni okvir za pospešitev razvoja notranjega trga v medijskem sektorju in na ta način zaščititi medijsko svobodo in pluralnost medijev. Skladno s pozivom je pobuda v glavnem usmerjena na področja, katera so pomembna za pravilno delovanje notranjega medijskega trga, zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev in neodvisno delovanje medijskih subjektov v EU.²⁵⁸

²⁵⁴ V. Trstenjak, M. Brkan, 2012, str. 216.

²⁵⁵ P. Bard, J. Bayer, S. Carrera, 2016, str. 52.

²⁵⁶ Evropska komisija, Poziv k predložitvi dokazov za oceno učinka, 21. december 2021, str. 3.

²⁵⁷ M. Rucz, K. Irion, M. Senfleben, Contribution, str. 1.

²⁵⁸ Evropska komisija, »Poziv k predložitvi dokazov za oceno učinka«, 21. december 2021, str. 1.

Po mnenju mednarodne organizacije Article 19 so pobudo za sprejem Evropskega akta za medijsko svobodo povzročili številni dogodki v državah članicah EU, ki so negativno vplivali na svobodo medijev in svobodo izražanja. Zato je cilj akta v povečanju transparentnosti, neodvisnosti in odgovornosti za dejanja, ki vplivajo na medijske trge, svobodo in pluralnost medijev v EU. Akt naj bi obravnaval vprašanja kot so dezinformacije, pomanjkanje zaščitnih ukrepov za pluralnost medijev in vmešavanje v uredniške odločitve medijev.²⁵⁹

Akt je predviden v načrtu Komisije EU za leto 2022. Pobuda gradi na revidirani direktivi o AVMS, ki ureja področje za neodvisnost medijskih regulatorjev, in Protokolu o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah (t. i. Amsterdamski protokol). Podlaga za sprejem akta je približevanje zakonov ter drugih predpisov v državah članica, ki imajo cilj vzpostavitve notranjega trga (114. člen PDEU).²⁶⁰

V času pisanja tega prispevka je Evropski akt za medijsko svobodo v javni obravnavi. Rok za podajanje mnenj se je iztekel 25. 3. 2022. Komisija EU bo akt predstavila predvidoma jeseni leta 2022.²⁶¹

6 Sklep

Kljub temu da so se države članice dolgo upirale pristojnosti EU na področju medijske svobode in nekatere še danes zanikajo možnost ureditve tega instituta z zakonodajo EU, lahko na podlagi predstavljene ureditve svobode in pluralnosti medijev nedvoumno zaključimo, da že danes obstaja pristojnost EU za sprejem pravnih predpisov na teh področjih. Neobstoj določbe, ki bi izrecno in neposredno podeljevala pooblastilo za ureditev svobode in pluralnosti tiska, ne pomeni *a priori* tudi neobstoj pristojnosti EU. Medijska svoboda je namreč področje, ki je kompleksnega značaja in ima vpliv na številna področja prava EU. Tako je zaradi vsestranskosti medijske svobode in njene vloge pri številnih vprašanjih mogoče podlago za ukrepanje črpati iz drugih institutov prava EU, kot so državljanstvo EU, volilna pravica, notranji trg, konkurenčno pravo in pravo državnih pomoči ter izobraževanje in kulturo. Pri tem ta razpršenost v določenem obsegu omejuje EU pri postopanju, zaradi česar smo danes priča različnih pobud za jasnejšo določitev in bodočo razširitev pristojnosti EU za urejanje svobode in pluralnosti medijev.

²⁵⁹» EU: ARTICLE 19's recommendations for the European Media Freedom Act«, *Article 19*, 28. marec 2022.

²⁶⁰ Ibidem, str. 2.

²⁶¹ Media Freedom: EU Turns the Page, *Reporting democracy*, 1. marec 2022.

4. poglavje

Strateške tožbe za onemogočanje sodelovanja javnosti v ZDA in EU

TJAŠA GALIČ

Študentka magistrskega študija Prave fakultete Univerze v Mariboru

1 Uvod

Strateške tožbe za onemogočanje sodelovanja javnosti (v nadaljevanju: SLAPP tožba) so po vsem svetu trenutno izredno aktualna tema. Pojem se je prvič v zgodovini pojavil v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju: ZDA). Fenomen je šele pred kratkim postal pereča tema Evropske unije (v nadaljevanju: EU), v okviru primera umora malteške preiskovalne novinarko Daphne Caruana Galizia.²⁶² SLAPP tožbe so neupravičene ali pretirane tožbe, ki so sprožene s strani državnih organov, gospodarskih družb in posameznikov na oblasti zoper šibkejšo stranko, predvsem novinarje, organizacije civilne družbe, zagovornike človekovih pravic ter druge, ki izražajo kritično mnenje ali posredujejo informacijo javne narave, ki jo močnejša stran zazna kot neugodno. Posebnost SLAPP tožb je, da njihov temeljni cilj ni

²⁶² Bayer, J., Bárd, P., Voşlyiute, L., Luk, N.C., *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union*, 2021, str. 12.

pridobiti ugodne odločitve sodišča, temveč sprožiti sodni postopek, ki bi odvrnil od izražanja kritičnih pogledov.²⁶³

SLAPP tožbe s svojim vplivom, ki ga imajo na kritičnega govorca omejujejo svobodo izražanja ter s tem onemogočajo demokratičen diskurz. To državljanom onemogoča, da svoje politične odločitve sprejmejo na podlagi neodvisnih in pluralističnih informacij, kar je temeljni instrument za oblikovanje javnega mnenja.²⁶⁴ Pravice, pri katerih lahko pride do njihovega omejevanja kot posledica SLAPP tožb, so predvsem pravica do svobode izražanja, pravica do obveščanja ter tudi pravica do sodelovanja javnosti.²⁶⁵

Z namenom zaščite novinarjev ter drugih kritičnih govorcev EU sprejema razne ukrepe. 27. aprila 2022 je Komisija sprejela ukrepe za boljšo zaščito novinarjev in zagovornikov človekovih pravic pred zlorabljenimi sodnimi postopki. Gre za zakonodajni predlog za preprečevanje strateških za preprečevanje SLAPP tožb na ravni EU²⁶⁶ (v nadaljevanju: Predlog Direktive). Prav tako pa je že prej, z namenom krepitve demokracije ter svobode in pluralnosti medijev EU, Evropski parlament sprejel Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 o krepitvi demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU: zloraba civilnopравnih in kazenskopравnih ukrepov za utišanje novinarjev, nevladnih organizacij in civilne družbe (2021/2036(INI))²⁶⁷ (v nadaljevanju: Resolucija).

2 SLAPP tožbe v ZDA

2.1 Pojem

Pojem SLAPP tožbe sta prva v zgodovini, na začetku 80. let 20. stoletja, skovala George W. Pring in Penelope Canan. V grobem lahko določimo pet definicijskih elementov SLAPP tožbe. SLAPP tožba je:

²⁶³ Bárd, P., Bayer, J., Luk, N.C., Vosyliute, L., Ad-hoc request, SLAPP in the EU context, 2020, str. 4.

²⁶⁴ Calderaro, A., Dobrova, A., , European Union Competences in respect of media pluralism and media freedom, v: RCSAS POLICY PAPERS, European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom (2013), str. 7-20.

²⁶⁵ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 19.

²⁶⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation"), COM(2022) 177 final, 27.4.2022. .

²⁶⁷ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 o krepitvi demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU: zloraba civilnopравnih in kazenskopравnih ukrepov za utišanje novinarjev, nevladnih organizacij in civilne družbe (2021/2036(INI)), 20.5.2022.

- a) civilna ali nasprotna tožba,
- b) vložena zoper nevladne posameznike in/ali skupine,
- c) vložena zaradi obvestila vladnemu organu, uradniku ali volilnemu telesu,
- d) o vprašanju v javnem interesu.

Peti (dodatni) opredelitveni element SLAPP tožbe predstavlja pomanjkanje podlage za tožbo.²⁶⁸

Toženci so pretežno posamezniki ali organizacije, ki so vložili peticijo ali na drug način pristopili do vladnega organa v zvezi z določenim vprašanjem, predvsem gospodarskega ali okoljskega značaja.²⁶⁹ Tarča SLAPP tožb so velikokrat tudi novinarji, zagovorniki človekovih pravic, akademiki in organizacije civilne družbe, predvsem zaradi vloge, ki jo imajo pri prenašanju informacij o vprašanih javnega interesa.²⁷⁰ Na drugi strani pa so tožniki običajno nepremičninski investitorji, lastniki nepremičnin, policisti, domnevni onesnaževalci, lastniki podjetij ter državne ali lokalne javne oblasti.²⁷¹

SLAPP tožbe so pogosto označene kot neupravičene, celo banalne tožbe. Študija je pokazala, da je večina SLAPP tožb, ki so bile vložene na sodiščih (od 70 do 80 odstotkov), bilo zavrženih. Dejstvo, da so SLAPP tožbe običajno vložene brez potrebne podlage je povezano z njihovim prikritim motivom. Literatura obravnava štiri cilje, ki jih praviloma zasledujejo vlagatelji SLAPP tožb. Lahko gre za maščevanje zaradi nasprotovanja v okviru vprašanja javnega interesa, poskus preprečitve pričakovanega prihodnjega nasprotovanja kasnejšim vprašanjem v okviru javne politike, ustrahovanje ter splošno pošiljanje sporočila, da bo nasprotovanje kaznovano ali izkoriščanje sodnega sistema kot sredstva za zmago v politični/gospodarski bitki. Zlasti namen ustrahovanja je največkrat poudarjen kot cilj SLAPP tožb. Konkretnije, gre za odvrčanje toženca od uveljavljanja njegovih političnih pravic ali kaznovanje za to, na način, da je ta prisiljen izgubljati čas in sredstva na sodišču, ko se brani pred tožbo.²⁷² Grožnja velike osebne odgovornosti ter stroškov in negotovosti podaljšanih sodnih postopkov, ki prinašajo čustveni stres

²⁶⁸ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 12 in 22.

²⁶⁹ Ibidem, str. 23.

²⁷⁰ Ravo, L.M., Borg-Barthet, J., Kramer, X., Protecting Public Watchdogs across the EU: A Proposal for an EU antiSLAPP Law, 2020, str. 7.

²⁷¹ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 23.

²⁷² Ibidem, str. 24-25.

namreč odvrtaajo pripravljenost državljanov do sodelovanja v javnosti.²⁷³ Ugotovimo lahko, da ločnica med SLAPP tožbo ter legitimnim pravnim postopkom ni vedno jasna. Zato mora o tem sodišče odločati od primera do primera. Pri identificiranju SLAPP tožb je torej ključno neodvisno ter ustrezno usposobljeno sodstvo.²⁷⁴

Priznan in obravnavan je bil škodljiv vpliv SLAPP tožb na demokratični proces ZDA.²⁷⁵ Da bi bila demokracija resnično učinkovita, je namreč ključnega pomena, da imajo državljanji pravico do sodelovanja v javni razpravi. Javnost ima pomembno vlogo komentiranja pomanjkljivosti v zakonodaji ali politiki, ki bi lahko bila škodljiva za našo družbo, zdravje ali okolje. V nasprotju s tem, pa so SLAPP tožbe pogosto vložene z namenom utišanja, zadušitve javne razprave. Obramba pred SLAPP tožbo vključuje znatno porabo sredstev, kot tudi energije ter časa. Tudi če SLAPP tožba v končnem rezultatu na sodišču ni uspešna, je dosežen cilj, ki ga je zasledovala - molk protestnikov. Zaradi strahu pred postopkom lahko potihnejo tudi cele skupnosti.²⁷⁶

2.2 Odmevni primeri v ZDA

Nekateri primeri SLAPP tožb v ZDA so bili izjemno javno izpostavljeni.

Barbra Streisand, slavna pevka in igralka, je leta 2003 proti fotografu, ki je fotografiral njeno hišo na obali Kalifornije vložila tožbo zaradi domnevne kršitve pravice do zasebnosti. Zahtevke tožnice se je nanašal na odstranitev fotografije s spleta, kjer se je po objavi na spletni strani v okviru California Coastal Records Project razširila. Na podlagi odločitve sodišča, da gre za omejevanje svobode izražanja, je Barbra Streisand tožbo izgubila.²⁷⁷

²⁷³ Pring, G., SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, v: Pace Environmental Law Review, 7 (1989), 1, str. 5-6.

²⁷⁴ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 22.

²⁷⁵ Wilts, R., Brandes, O., Rogachevsky, B., Strategic Lawsuit Against Public Participation, 2002, str. 2.

²⁷⁶ Ibidem, str. 3.

²⁷⁷ California Coastline, Barbra Streisand Sues to Suppress Free Speech Protection for Widely Acclaimed Website.

Potrošniki, ki niso bili zadovoljni z nakupom umetnin v galeriji v Michiganu, so se po poročanju Fine Art Registry, namesto da bi dobili vrnjeno kupnino, znašli kot toženci v postopku s SLAPP tožbo. Galerija je vložila tožbo zaradi domnevnega obrekovanja. Nezadovoljstvo s produktom je torej enačila z širjenjem lažnih informacij o produktu.²⁷⁸

V enem izmed najbolj znanih postopkov s SLAPP tožbo so leta 1996 teksaški govedorejci tožili Oprah Winfrey. Oprah je v oddaji z naslovom 'Nevarna hrana', v katero je povabila strokovnjake za 'bolezen norih krav', izjavila, da ne bo več nikoli jedla hamburgerja. Živinorejci so Oprah tožili na povrnitev več kot 12 milijonov dolarjev škode.²⁷⁹

2.3 Zakonito sodelovanje javnosti ali državljanska nepokorščina?

SLAPP tožbe napadajo najrazličnejše državljanske aktivnosti. V praksi obstajajo primeri, v katerih so subjekti bili toženi zaradi prijave kršitve prava, pisanja vladnim uradnikom,²⁸⁰ delovanja v okviru volilne kampanje, pozivanja k bojkotu, širjenja informacij ter podobnega ravnanja, ki se nanaša na nezadovoljstvo z vladnimi storitvami, negativne ocene podjetij, vključujoč z izražanjem na internetu in družbenih omrežjih.²⁸¹

SLAPP tožbe običajno temeljijo na deliktih zahtevkih. V sodnem postopku ena stranka od druge poskuša izterjati škodo, ki je nastala kot posledica domnevno protipravnega ravnanja. Načeloma bo vlagatelj SLAPP tožbe navedel vrsto deliktov zoper člana skupine, ki se zavzema za javni interes, ali celo zoper skupini sami.²⁸² Pring je že v začetkih raziskovanja fenomena SLAPP tožb ugotovil, da se tipične obtožbe nanašajo na obrekovanje, poslovne delikte, sodne delikte, zaroto, kršitve civilnih pravic zagotovljenih z ustavo itd. SLAPP tožba prav tako ni omejena na določeno področje v javnem interesu. Postopki v okviru SLAPP tožb so tako opaženi na področju civilnih pravic, okoljskih interesov, pravic rabe zemljišč, razvoja predmestja, sosedskih sporov, politične kritike ter korupcije, kot tudi varstva potrošnikov.²⁸³

²⁷⁸ Daab, J., *Strategic Litigation Against Public Participation: The SLAPP Suit*, 2011, str. 2.

²⁷⁹ *Public Participation Project, Fighting for Free Speech, Oprah SLAPPed by Texas Cattle Ranchers*, 2009.

²⁸⁰ Pring, G., 1989, str. 5.

²⁸¹ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 24.

²⁸² Wilts, R., Brandes, O., Rogachevsky, B., 2002, str. 5.

²⁸³ Pring, 1989, str. 9.

Potrebno je poudariti, da je meja med zakonitim sodelovanjem javnosti in državljansko nepokorščino pogosto zabrisana. Državljska nepokorščina vključuje namerno nespoštovanje zakona, čemur sledijo določene pravne posledice. Vendar pa SLAPP tožbe napadajo zakonito obliko sodelovanja javnosti. Obramba zoper SLAPP tožbo je torej možna le za zaščito pred zlorabami, kadar gre za legitimno in zakonito sodelovanje.²⁸⁴

2.4 SLAPP tožbe in ameriška izkušnja

V zgodnjih 90. letih 20. stoletja so akademiki, sodniki in zakonodajalci prepoznali problematiko, ki jo predstavljajo SLAPP tožbe. Američani so hitro ugotovili, da je zaradi njihove razširjenosti potreben aktiven odziv.²⁸⁵

V ZDA je prvo zaščito pred SLAPP tožbami zagotovil prvi amandma ameriške ustave (v nadaljevanju: Prvi amandma), v okviru pravice do peticije vladi. Zaščita pred SLAPP tožbami je prav tako bila zagotovljena s strani sodišč, ki so uvedla mehanizme za hitro zavrnitev tožb, ki predstavljajo zlorabo zakonitega sodelovanja javnosti.²⁸⁶

Temelječ na Prvem amandmaju sta se razvili dve ustavni načeli, ki ščitita izjave in ravnanja, ki so tarča SLAPP tožb. Prvo načelo, ki izhaja iz zadeve *New York Times proti Sullivanu*²⁸⁷ določa, da osebe ni mogoče šteti za odgovorno za lažno izjavo o javni osebnosti o zadevi, ki zadeva javnost, razen če je bila izjava podana z 'dejansko zlobo', to je z zavedanjem, da je bila lažna ali z lahkomišelnim neupoštevanjem njene resnice ali neresnice. Drugo načelo je bilo oblikovano v zadevah *Eastern R. Conference proti Noerr Motors*²⁸⁸ ter *United Mine Workers proti Penningtonu*.²⁸⁹ Načelo *Noerr-Pennington* določa, da je vlaganje peticij zaščiteno pred odgovornostjo, v kolikor je resnično namenjeno zagotovitvi ugodnejših vladnih ukrepov.

²⁸⁴ Wilts, R., Brandes, O., Rogachevsky, B., 2002, str. 3-4.

²⁸⁵ Hartzler, S., *Protecting Informed Public Participation: Anti-Slapp Law and the Media Defendant*, v: *Valparaiso University Law Review*, 41 (2007), 3, str. 1240.

²⁸⁶ Wilts, R., Brandes, O., Rogachevsky, B., 2002, str. 29.

²⁸⁷ *New York Times Co. proti Sullivanu*, 376 U.S. 254 (1964).

²⁸⁸ *Eastern R. Conference proti Noerr Motors*, 365 U.S. 127 (1961).

²⁸⁹ *United Mine Workers proti Penningtonu*, 381 U.S. 657 (1965).

Na podlagi obeh načel ima tožena stranka možnost predlagati zavrnitev tožbe iz razloga, da so navedbe tožnika v tožbi neupravičene. Kljub temu pa, ker je pravica do tožbe sama po sebi ustavno zaščitena, sodnik praviloma ne bo zavrnil tožbe že v tej fazi.²⁹⁰

Problem pravne ureditve zaščite pred SLAPP tožbami predstavlja dejstvo, da traja predolgo časa, preden se tožba zavrne. Pring ugotavlja, da ta čas lahko traja tudi 40 mesecev in dlje. Čeprav tožnik s tožbo ne uspe, je namen tožbe kljub temu dosežen. Postopek tožencu povzroči ogromno čustveno ter finančno škodo, prav tako toženec pogosto preneha z javnim sodelovanjem. Do trenutka, ko je SLAPP tožba zavrnjena, je tožnik tako dosegel svoje cilje maščevanja in utišanja tožene stranke.²⁹¹

V zveznih državah, kjer zaščita proti SLAPP tožbam ni urejena v obliki zakonodaje, so tožniki našli način, kako obiti Prvi amandma. V okviru postopka vložitve tožbe tožnik trdi, da toženčeva izjava oz. peticija predstavlja kršitev prava. Tožena stranka ima na voljo določen časovni okvir, v katerem mora odgovoriti na navedbe tožnika - v kolikor tega ne stori, je sodišče prisiljeno presoditi v prid subjekta, ki je vložil tožbo, brez nadaljnje presoje vsebine zadeve. V odsotnosti kakršnega koli zakona ali drugega predpisa, sodišče torej nima druge izbire, kot da nadaljuje postopek. Toženi stranki ne preostane drugega, kot da zagovarja tožnikov očitek. Tako je tožniku uspelo prevzeti pravni postopek odkrivanja kršitve in ga uporabiti ne za poravnavo domnevno nastalih tegob, temveč kot finančno korist v primeru odločitve sodišča v njegovo prid ter hkrati utišanje kritike.²⁹²

Nekatere zvezne države imajo zdaj zakone, ki predvidevajo kazni za tožnike, ki zlonamerno uporabljajo SLAPP tožbe, ter hkrati ščitijo njihove žrtve. Pomembno je poudariti, da zaščita zoper SLAPP tožbe na zvezni ravni ne obstaja. Prva zvezna država, ki je uveljavila zakon zoper SLAPP tožbe, je bila Kalifornija, ki je predstavljala zgled pravnim ureditvam drugih držav, ki so sledile.²⁹³ California Code of Civil Procedure omogoča možnost zavrnitve kakršnega koli tožbenega zahtevka, ki zadeva izvrševanje pravice do govora ali peticije, razen če tožnik izkaže verjetnost za uspeh tožbe. Ob tem tožencu daje pravico do povračila odvetniških tarif ter

²⁹⁰ Society of Professional Journalists, Baker and Hostetler LLP, A uniform act limiting strategic litigation against public participation: getting it passed, str. 6-7.

²⁹¹ Ibidem, str. 7.

²⁹² Daab, J., 2011, str. 3-4.

²⁹³ Ibidem, str. 5-6.

stroškov. V zadnjem amandmaju zakon zagotavlja tudi pritožbeni mehanizem za toženčeve zavrnjene predloge.²⁹⁴

Glavni izziv, s katerim se soočajo zakonodajalci pri oblikovanju zakonodaje proti SLAPP tožbam, je, da zaščita pravice do peticije ene stranke z zakonodajo lahko posega v pravico do peticije druge stranke. Zaradi tega si zakonodajalci prizadevajo oblikovati, sodišča pa razlagati zakone, ki ščitijo pravice tako tožeče kot tožene stranke.²⁹⁵

Nekatere države so kot zaščito proti SLAPP tožbam sprejele podobne predpise. Kljub temu pa enotne definicije aktivnosti, ki spadajo pod obseg pravne zaščite ni. Obseg zaščite, ki ga nudi 'anti-SLAPP' zakonodaja, lahko razdelimo v tri kategorije:

- a) Aktivnost je zaščiten pod pogojem izpolnitve okoliščin, določenih s predpisom (t.i. *Narrow Statutes*);
- b) Zaščiten je le aktivnost, ki se nanaša na ukrepanje vlade (t.i. *Moderate Statutes*);
- c) Zaščiten je kakršnakoli aktivnost, ki predstavlja izvrševanje pravice do svobode govora ali pravice do peticije v okviru zadeve v javnem interesu (t.i. *Broad Statutes*).²⁹⁶

Temeljni namen zakonodaje zoper SLAPP tožbe je opredelitev izražanja in ravnanja, ki mora biti zaščiten. Ob tem je treba zagotavljati hitri pregled tožb, ki so vložene zoper tako zaščiteni aktivnosti. Kljub nekaterim kritikam 'anti-SLAPP' zakonodaje, pa takšne določbe predstavljajo zakonodajno odločitev, da je kljub dejstvu, da so lahko nekatere aktivnosti državljanov sebične ali nepravilne, sta sodelovanje javnosti in peticija bistvena elementa za demokratični proces in morata biti zaščiteni pred grožnjo, ki jo predstavljajo SLAPP tožbe.²⁹⁷

²⁹⁴ California Code, Code of Civil Procedure - CCP § 425.16.

²⁹⁵ Hartzler, S., 2007, str. 1243.

²⁹⁶ Ibidem, str. 1248.

²⁹⁷ Society of Professional Journalists, Baker and Hostetler LLP, str. 7.

3 SLAPP tožbe v EU

3.1 SLAPP tožbe kot grožnja temeljnim pravicam, demokraciji in vladavini prava

Problem, ki ga predstavljajo SLAPP tožbe je bil prepoznan tudi v EU. Čeprav je izraz SLAPP tožb bil že na začetku 80. let 20. stoletja oblikovan s strani strokovnjakov Canan in Pring,²⁹⁸ je fenomen šele pred kratkim postal pereča tema EU, v okviru primera malteške preiskovalne novinarka Daphne Caruana Galizia. Caruana Galizia je bila najvidnejša državna novinarka, znana po razkrivanju korupcije na Malti in zunaj nje. Leta 2017 je bila umorjena, ko je v njenem avtu eksplodirala bomba.²⁹⁹ V času njene smrti je zoper novinarko bilo odprtih 42 primerov civilnih tožb zaradi obrekovanja, po večini s strani malteških politikov ter njihovih poslovnih sodelavcev.³⁰⁰

Kot ugotavljajo Bayer, Bárd, Vosyliute in Luk, SLAPP tožbe vplivajo na temelje evropskega povezovanja in vrednote, zapisane v 2. členu Pogodbe o Evropski uniji³⁰¹ (v nadaljevanju: PEU). Grožnjo predstavljajo temeljnim pravicam, demokraciji ter vladavini prava. SLAPP tožbe s svojim vplivom, ki ga imajo na kritičnega govorca omejujejo svobodo izražanja ter s tem onemogočajo demokratičen diskurz. V okviru postopka s SLAPP tožbo se pojavlja izrazito neravnovesje moči med strankama v škodo toženca. Ogrožena so predvsem vprašanja javnega interesa, kot so npr. okolje, korupcija ali migracije, tj. teme, o katerih bi se morala v deliberativni demokraciji razviti živahna javna razprava, ki načeloma poenostavi pot, če ne celo vodi do odkritja resnice. Demokratična udeležba in svoboda izražanja sta torej dve plati istega kovanca. Zastrasovanje kritičnih glasov o zadevah javnega interesa torej ne omejuje le individualne pravice govorca (pravice do svobode izražanja) ter sprejemnikov (pravice do obveščanja). Še več, ljudem prav tako onemogoča sprejem informiranih odločitev in sodelovanje v demokratični razpravi na podlagi 2. člena PEU.³⁰²

²⁹⁸ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N. C., 2021, str. 12.

²⁹⁹ Reporters Without Borders, *The Shift News, Justice delayed: The assassination of Daphne Caruana Galizia and Malta's derogating press freedom climate*, 2019, str. 3.

³⁰⁰ Allaby, E., *After journalist's murder, efforts to combat SLAPP in Europe*, 2019.

³⁰¹ Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, UL C 326/13, 26.10.2012.

³⁰² Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 19.

Pravice, pri katerih lahko pride do njihovega omejevanja kot posledica SLAPP tožb, so predvsem pravica do svobode izražanja, pravica do obveščanja ter tudi pravica do sodelovanja javnosti. To so temeljne pravice, zajete v 2. in 6. členu PEU. Konkretnije sta pravica do svobode izražanja ter pravica do obveščanja zagotovljeni na podlagi 11. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah³⁰³ (v nadaljevanju: LEUTP) ter 10. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic³⁰⁴ (v nadaljevanju: EKČP). V nadalje 19. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah³⁰⁵ ter Splošne deklaracije človekovih pravic³⁰⁶ določata pravico do izražanja mnenj brez vmešavanja in pravico do svobode izražanja, ki vključuje tudi svobodo iskanja, prejemanja in posredovanja informacij in idej vseh vrst. Kar zadeva pravico do sodelovanja javnosti, 21. člen Splošne deklaracije človekovih pravic določa, da ima vsakdo pravico sodelovati pri upravljanju svoje države. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah v 25. členu zagotavlja tudi pravico sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Zraven naštetih pravic, pa SLAPP tožbe ogrožajo tudi pravico do poštenega sojenja. Tožniki oz. domnevne žrtve, se sklicujejo na svoje pravice, kar pa v resnici ni njihov primarni cilj, ampak omejevanje pravic druge stranke. SLAPP tožbe se npr. začnejo s ciljem omejiti svobodo izražanja tožene stranke, v nadaljevanju postopka pa lahko pride tudi do izkrivljanja pravice tožene stranke do poštenega sojenja, ki jo zagotavlja EKČP v 6. členu, ter LEUTP v 47. členu. Namen pravice je ščititi stranke pred medsebojnim neravnovesjem moči, ki ima za posledico sposobnost le ene izmed strank, da uveljavi svoje pravice, medtem ko druga tega ne more (npr. zaradi finančnih obremenitev, kar je značilno v primerih SLAPP tožb).³⁰⁷

Vladavina prava mora posameznikom zagotavljati seznanitev z vsebino javne politike, kakšne so posledice le-te in kakšne alternativne rešitve obstajajo. V nadalje, pravne akte je mogoče šteti za legitimne le, če so bili sprejeti na podlagi temeljitega razmisleka ter poštenega postopka.³⁰⁸

³⁰³ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 83/389, 30.3.2010.

³⁰⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94).

³⁰⁵ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah.

³⁰⁶ Splošna deklaracija človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/2018 z dne 13. 4. 2018).

³⁰⁷ Bayer, J., Bård, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 19-20.

³⁰⁸ Ibidem, str. 20.

3.2 Resolucija EU

Z namenom krepite demokracije ter svobode in pluralnosti medijev EU je Evropski parlament sprejel Resolucijo. V Resoluciji je Evropski parlament pozval Komisijo in države članice, naj v svojem prihodnjem zakonu o svobodi medijev pripravijo ambiciozen, trden in popoln pravni okvir za ustvarjanje in ohranjanje varnega okolja medijev.³⁰⁹

Resolucija poudarja, da so pravice do svobode izražanja, obveščenosti in udeležbe javnosti ene od temeljev demokracije. Posledično imajo fizične in pravne osebe, ki se ukvarjajo z zadevami javnega interesa, pravico, da javno sodelujejo v različnih oblikah. Na ta način se spodbuja razprava o političnih vprašanjih in izvaja javni nadzor. Širjenje informacij, ki prispevajo k razpravam o vprašanjih javnega interesa, ima tako višji prag zaščite, saj so meje sprejemljive kritike širše pri javnih osebah, zlasti pri politikih in državnih funkcionarjih.³¹⁰

Evropski parlament izpostavlja, da ima ključno vlogo za uspeh vsake demokracije ima novinarstvo, saj predstavlja borbo proti napačnim informacijam, pa tudi proti političnemu vmešavanju in manipulacijam. Zadnja leta so novinarji in medijski akterji v Evropi in tujini zaradi svojega dela vse pogosteje žrtve groženj, fizičnih napadov in umorov, zlasti če raziskujejo zlorabo pooblastil, korupcijo, kršitve temeljnih pravic in kriminalno dejavnost.³¹¹

Evropski parlament ocenjuje, da so SLAPP tožbe fenomen, ki škodujejo demokratični družbi, kar nasprotuje vrednotam 2. člena PEU. Žrtve SLAPP tožb so najpogosteje tožene zaradi izražanja kritičnih stališč ter obsojanja zlorab. Zahtevki so tako načeloma očitno neutemeljeni. Tožnik le zlorablja pravice ali postopek, saj vlaga pretirane zahtevke v zadevah, v katerih toženec uveljavlja zakonsko zavarovano pravico, in s tem uporablja sodni postopek za drug namen kot za resnično uveljavljanje pravice.³¹² Še dodatni razlog za nujnost ukrepanja predstavlja dejstvo, da so SLAPP tožbe vse učinkovitejše. Prav tako SLAPP tožbe pogosto temeljijo na trditvah o žalitvi časti in dobrega imena ter pisnem in ustnem obrekovanju, ki so v večini držav članic že opredeljeni kot kazniva dejanja. Tako se

³⁰⁹ Resolucija, točka 17.

³¹⁰ Resolucija, točka A.

³¹¹ Resolucija, točka B in C.

³¹² Resolucija, točka G.

žrtve teh tožb spadajo s kazensko ovadbo in še tožbo na podlagi civilne odgovornosti, ki domnevno izhaja iz istega ravnanja.³¹³

Evropski parlament zato navaja temeljne predloge za odpravljanje problema. Evropski parlament navaja, da je medijsko pismenost in kritično razmišljanje treba vključiti v nacionalne učne načrte in v zvezi s tem tesno sodelovati z novinarji na vseh ravneh družbe, zlasti z mladimi in tistimi, ki so dovzetni za napačne informacije, dezinformacije in manipulacije. Ob tem imajo države članice pozitivno obveznost, da olajšajo uresničevanje pravice do svobode izražanja. Pomembno je, da vsi akterji, ki sodelujejo pri udeležbi javnosti, delujejo svobodno in brez strahu, da bi lahko postali žrtve groženj, ustrahovanja ali nasilja.³¹⁴

3.3 Zakonodajni predlog za preprečevanje SLAPP tožb na ravni EU

Trenutno ni v nobeni državi članici EU sprejeta zakonodaja, ki bi nudila posebno zaščito pred SLAPP tožbami. Oblikovanje pravil na ravni EU bi tako pomenilo ključen korak k prenehanju zlorab v državah članicah in hkrati služilo kot izhodišče pravne ureditve v ostalih državah Evrope in zunaj nje.³¹⁵

Sprejetje ustreznih ukrepov je nujno, saj praksa zlorab s SLAPP tožbami v zadnjih letih izrazito narašča.³¹⁶ Vodilni poljski časopis *Gazeta Wyborcza* je od leta 2015 prejel več kot 55 pravnih groženj in tožb.³¹⁷ Na Hrvaškem je trenutno odprtih najmanj 905 tožb proti medijem in novinarjem.³¹⁸ Poleti 2020 je slovenski davčni svetovalec Rok Snežič, predhodno obsojen zaradi goljufij, pranja denarja in davčne utaje, vložil 39 tožb proti trem preiskovalnim novinarjem zaradi poročanja o njegovi domnevni vlogi pri dajanju nezakonitih posojil politični stranki SDS leta 2017.³¹⁹ Leta 2021 je novinarska spletna stran *Alterthess* v Grčiji prejela tožbo, ki jo je vložil Efstathios Lialios, izvršni direktor v podjetju *Hellas Gold*. Zahtevek se je glasil na 100.000 evrov odškodnine zaradi objave članka, v okviru katerega naj bi s pisanjem o njegovi kazenski obsodbi prišlo do protipravnega razkritja 'občutljivih osebnih podatkov'. Tožnik je trdil, da njegovega imena ne bi smeli objaviti in da je bil njegov

³¹³ Resolucija, točka H.

³¹⁴ Resolucija, točka 2 in 3.

³¹⁵ Ravo, L.M., Borg-Barthet, J., Kramer, X., 2020, str. 3.

³¹⁶ International Press Institute, IPI joins call for EU directive to combat SLAPPs, 2020.

³¹⁷ Media Freedom Rapid Response, Media Freedom Rapid Response supports *Gazeta Wyborcza* in Poland, 2020.

³¹⁸ Prtoric, J., Vexatious lawsuits a SLAPP in the face for journalists in Croatia, 2020.

³¹⁹ Pengov, A., Slovenia, SLAPPs and Silencing of the Media, 2020.

ugled zaradi tega poškodovan, kar je ogrozilo njegovo zmožnost iskanja nove zaposlitve. Tožba je grozila tudi s kazenskimi sankcijami.³²⁰

Od leta 2018 je Evropski parlament večkrat in neuspešno pozival Evropsko komisijo (v nadaljevanju: Komisijo) naj se loti priprave zakonodajnega predloga EU o SLAPP tožbah.³²¹ Junija 2020 so organizacije civilne družbe v skupni izjavi EU pozvale, naj ustavi tožbe proti zagovornikom javnega interesa.³²² Junija 2021, v študiji, naročeni s strani odbora Evropskega parlamenta za državljanske pravice in ustavne zadeve na zahtevo odbora JURI, so raziskovalci z Univerze v Aberdeenu priporočili, naj EU prevzame zakonodajno pobudo za ustavitev sodnih sporov, ki zatirajo sodelovanja javnosti v zadevah javnega interesa.³²³ Civilna družba je angažirala vrsto strokovnjakov, vključno z akademiki, odvetniki, praktiki, tarče SLAPP tožb ter politične specialiste, da preučijo izvedljivost in ključne komponente morebitne zakonodaje EU zoper SLAPP tožbe. Koalicije nevladnih organizacij po Evropi medsebojno sodelujejo z namenom ozaveščanja in spodbujanja oblikovalcev politike, da zaščitijo 'javne nadzornike', kot so novinarji, zagovorniki pravic, aktivisti in žvižgači pred SLAPP tožbami.³²⁴ Februarja 2022 so predstavniki Koalicije proti SLAPP tožbam v Evropi (CASE) skupaj z dvema posameznikoma, ki sta tarči SLAPP tožb predali 200.000 podpisov Věri Jourovi, podpredsednici Komisije in evropski komisarki za vrednote in preglednost. Šlo je za poziv Komisiji, naj predlaga direktivo proti SLAPP tožbam, ki bo učinkovito ščitila vse tiste, ki jih prizadenejo nadležni sodni postopki po vsej EU.³²⁵

27. aprila 2022 je Komisija kot ukrep za boljšo zaščito novinarjev in zagovornikov človekovih pravic pred zlorabljenimi sodnimi postopki sprejela Predlog Direktive.

Pravno podlago za sprejem zakonodajnega instrumenta predstavlja II. odstavek 82. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije³²⁶, ki je pravna podlaga za pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah. Prav tako 'anti-SLAPP' predpisi slonijo na določbah, ki zagotavljajo svobodo izražanja.

³²⁰ European Federation of Journalists, SLAPP lawsuit in Greece underscores need for swift EU directive, 2021.

³²¹ Wahl, T., Study Recommends anti-SLAPP Directive, v: *Eucrium*, (2021), 2, str. 102.

³²² 119 organizations, *Ending Gag Lawsuits in Europe Protecting Democracy and Fundamental Rights*, 2020.

³²³ Borg-Barthet, J., Lobina, B., Zabrocka, M., *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, 2021.

³²⁴ Ravo, L., Borg-Barthet, J., Kramer, X., 2020, str. 3.

³²⁵ European Centre Press and Media Freedom, CSOs and SLAPP victims deliver 200,000-strong petition to EU Commission Vice-President, 2022.

³²⁶ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326/47, 26.10.2012.

Kar zadeva vsebino zakonodajnega instrumenta, je treba poudariti pomembnost načel, ki jih je razvila sodna praksa. V odločitvi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zadevi Handyside proti Združenemu Kraljestvu³²⁷ je bilo zavzeto stališče, da bi morala demokratična družba tolerirati tudi tiste ideje, ki žalijo, šokirajo ali vznemirjajo državo ali katerikoli del prebivalstva. V nadaljevanju je ESČP v zadevi Steel Morris proti Združenemu Kraljestvu³²⁸ odločilo, da se od držav ne zahteva, da porabijo javna sredstva, da bi zagotovile popolno enakost orožij med prejemniki pomoči in nasprotnimi strankami, dokler se vsaki stranki ne zagotovi razumna možnost, da predstavi svoje trditve pod pogoji, ki je v primerjavi z nasprotno stranko ne postavlja v bistveno slabši položaj. Po mnenju sodišča je kršitev 10. člena EKČP izhajala iz nezmožnosti države, da bi aktivistom, ki so bili posamezniki z zelo nizkimi dohodki proti enemu najbogatejših podjetij na svetu, zagotovila pravno pomoč.

Predlog Direktive se nanaša na SLAPP tožbe v civilnih. zadevah s čezmejnimi posledicami.³²⁹ Temeljni elementi Predloga Direktive so:

- a) Kadar bo zadeva očitno neutemeljena, bodo sodišča lahko sprejela zgodnji sklep o zavrnitvi tožbe. Dokazno breme bo na tožeči stranki, kar pomeni, da bo morala dokazati, da zadeva ni očitno neutemeljena.³³⁰
- b) Predlog Direktive ureja tudi postopkovna jamstva in pravna sredstva. V primeru zavrnitve zadeve vse stroške, vključno s stroški odvetnika tožene stranke, nosi tožeča stranka. Oseba ali organizacija, zoper katero je vložena SLAPP tožba, bo imela pravico zahtevati in pridobiti odškodnino za celotno premoženjsko in nepremoženjsko škodo. Z namenom preprečitve zlorabljanja sodnih postopkov Predlog Direktive določa naložitev odvračilne kazni.³³¹
- c) Predlog Direktive prav tako zagotavlja varstvo pred sodbami iz tretjih držav. Države članice bi morale zavrniti priznanje sodne odločbe iz tretje države zoper osebo s stalnim prebivališčem v državi članici, če bi se v skladu s pravom države članice ugotovilo, da je bil postopek očitno neutemeljen ali

³²⁷ Zadeva Handyside proti Združenemu Kraljestvu, št. zadeve: 5493/72.

³²⁸ Zadeva Steel Morris proti Združenemu Kraljestvu, št. zadeve: 68416/01.

³²⁹ 1. člen Predloga Direktive.

³³⁰ 9.-13. člen Predloga Direktive.

³³¹ 14.-16. člen Predloga Direktive.

zlorabljen. Tožena stranka bo v državi članici stalnega prebivališča lahko tudi zahtevala odškodnino in povračilo stroškov.³³²

Ob sprejemu Predloga Direktive sta svojo izjavo podala tudi Věra Jourová ter Didier Reynders. Podpredsednica za vrednote in preglednost Věra Jourová je dejala: *'Obljubili smo, da bomo novinarje in novinark ter zagovornike in zagovornice človekovih pravic bolje branili pred tistimi, ki jih poskušajo utišati. Temu je namenjen novi zakonodajni akt'*. Evropski komisar za pravosodje Didier Reynders pa je dejal: *'Danes smo naredili pomembne korake k zaščiti novinarjev in novinark ter civilne družbe, ki jih čedalje pogosteje ogrožajo SLAPP tožbe. S tovrstnimi tožbami se odlaga ali celo preprečuje objavljanje izjav v javnem interesu, poleg tega pa se po nepotrebnem obremenjujejo sodišča. Zdaj zagotavljamo instrumente za obvladovanje takšnih zlorab'*.³³³

Zaščitni ukrepi bodo predvidoma koristili zlasti novinarjem in osebam ali organizacijam, ki se ukvarjajo z zagovorništvom temeljnih in različnih drugih pravic, kakršne so okoljske in podnebne pravice, pravice žensk, pravice LGBT³³⁴, pravice ljudi z manjšinskim, rasnim ali etničnim poreklom, pravice delavcev in verske svoboščine, vendar so zajete vse osebe, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti v zadevah javnega interesa. Zaščitni ukrepi so ciljno usmerjeni, da se zagotovi ravnovesje med pravicama do sodnega varstva in do zasebnosti ter varstvom svobode izražanja in obveščanja.³³⁵

Komisija je prav tako sprejela dopolnilno priporočilo, s katerim države članice spodbuja, naj svoja pravila uskladijo s predlaganim aktom EU tudi na področju domačih zadev in za vse postopke, ne le civilne. Poleg tega so v priporočilu države članice pozvane, naj za boj proti SLAPP tožbam sprejmejo... še druge ukrepe, kakršna sta usposabljanje in ozaveščanje.³³⁶

³³² 17. in 18. člen Predloga Direktive.

³³³ Evropska komisija, 2022.

³³⁴ LGBT je kratica, ki zaobjema lezbijke, geje, biseksualne in transspolne osebe.

³³⁵ Evropska komisija, Komisija ukrepa proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti, vloženim zoper novinarje in zagovornike človekovih pravic, 2022.

³³⁶ Commission Recommendation of 27.4.2022 on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation"), L 138/30, 17.5.2022.

Preden bo predlagana direktiva lahko postala del prava EU, se bosta morala o njej pogajati in jo sprejeti Evropski parlament in Svet EU. Vsekakor pa je Komisija z ukrepi za zaščito novinarjev in organizacij civilne družbe pred zlorabami pravnih postopkov naredila nov korak.³³⁷

4 Sklepne ugotovitve

Danes se demokracija spopada z različnimi izzivi, med katere spada tudi ustrahovanje kritičnih glasov. Sprejetje ustreznih ukrepov je nujno - praksa zlorab s SLAPP tožbami v zadnjih letih namreč izrazito narašča.³³⁸ SLAPP tožbe so postale najmočnejše orožje in sredstvo za napad, z namenom ustrahovanja ter utišanja tistih, ki izražajo kritiko o zadevi javnega interesa. Zavedati se je treba možnosti, da v odsotnosti kritičnega javnega nadzora in kritičnih medijev obstaja odprta pot za totalitarizem.³³⁹ To zahteva usklajeno delovanje vseh zainteresiranih strani za povečanje in krepitev učinka obstoječih in prihajajočih ukrepov in mehanizmov, vključno s krepitevijo zaščitnih mrež na svetovni, regionalni in nacionalni ravni.³⁴⁰

Dodati še je potrebno, da SLAPP tožbe resno ovirajo pravico do učinkovitega dostopa do pravnega varstva za žrtve teh tožb, s tem pa ovirajo tudi upoštevanje načela pravne države ter predstavljajo zlorabo pravosodja.³⁴¹

Ker je zakonodaja proti SLAPP tožbam še posebej dobro razvita v nekaterih zveznih državah ZDA, v Avstraliji in Kanadi, je pri pripravi ciljno usmerjene zakonodaje v državah članicah EU potrebno analiziranje dobrih praks, ki so se zoper tovrstne tožbe razvile zunaj EU in bi lahko pripomogle k zakonodajnim in nezakonodajnim ukrepom EU na tem področju.³⁴²

Seveda pa je pozitivno dejstvo, da je EU grožnje, ki jih predstavljajo SLAPP tožbe prepoznala in s tem naredila prvi korak k zaščiti kritičnih glasov ter tudi širše, medijske svobode v EU. S tem poteka boj za ohranitev stebra EU, ki ga predstavlja temeljna vrednota iz 2. člena PEU – demokracija

³³⁷ Evropska komisija, 2022.

³³⁸ International Press Institute, 2020.

³³⁹ Bayer, J., Bárd, P., Vosyliute, L., Luk, N.C., 2021, str. 312.

³⁴⁰ Resource Centre on media freedom in Europe, UN-EU High-level Policy Dialogue on safety of journalists and media freedom, 2022.

³⁴¹ Resolucija, točka 8.

³⁴² Resolucija, točka 21.

5. poglavje

Spletni sovražni govor in verbalni napadi na novinarje v EU – stanje, vzroki in regulacija

MARUŠA LUBEJ

Magistrska študentka sociologije, Filozofska fakulteta, Univerza v Mariboru

V zadnjih letih se je v Evropi in po svetu močno okreplil sovražni govor. Ljudje, ki širijo sovraštvo, so na spletu našli nove prostore, nove dimenzije, preko katerih lahko svoja prepričanja širijo hitreje kot kadarkoli prej. S pojavom spleta je tako nastala tudi potreba po regulaciji virtualnega sveta, kar je težavna naloga. Sovražne objave se namreč večkrat že razširijo še preden jih odkrijejo sistemi za regulacijo teh prostorov. V sklopu Evropske unije in širše so tako nastale pobude in nova pravila, ki med drugim urejajo (in/oz. bodo urejala) tudi področje sovražnega govora na spletu.

Sovražni govor je velikokrat uporabljen tudi kot politično orodje in (še posebej) v tej vlogi je večkrat usmerjen na novinarje, ki se v zadnjih letih soočajo s porastom tega pojava. Svobodno novinarstvo je temelj demokratične družbe in sovražni govor, zlasti če ga izrekajo politiki in drugi predstavniki javnosti, lahko močno negativno vpliva na žrtve. Tako pa, v primeru, ko so žrtve novinarji, oklesti tudi svobodo

novinarstva (na primer nekateri novinarji ne objavljajo prispevkov, za katere menijo, da bi lahko izzvali sovražen odziv, nekateri celo zapustijo svojo službo). Pri tem so novinarke, še posebej predstavnice manjšin, bolj ogrožene in večkrat napadene kot njihovi moški kolegi.

Zaključki raziskav glede vloge, ki jo igrajo algoritmi in socialna omrežja pri širjenju sovražnega govora so različni in velikokrat si nasprotujejo. Jasno je, da igra pri širjenju sovraštva osrednjo vlogo več dejavnikov – gre za pojav, ki ga je potrebno postaviti v širši družbeno-politični kontekst. Tako smo v tem poglavju preučili, kako razširjen je sovražni govor in se pri tem usmerili na novinarje kot žrtve, nato smo preverili, zakaj in kako se širi sovražni govor (v smislu socialnih omrežij in širšega družbeno-političnega konteksta), na koncu pa smo sestavili pregled pravnih okvirjev (v EU in nekoliko širše), ki zajemajo to problematiko.

1 Uvod

Sovražni govor in zločini iz sovraštva ne vplivajo le na posamezne žrtve in njihove skupnosti s tem, da jim povzročajo trpljenje ter omejujejo njihove temeljne pravice in svoboščine. Sovraštvo spodkopava same temelje naše družbe. Slabi medsebojno razumevanje in spoštovanje različnosti – na tem pa temeljijo pluralistične in demokratične družbe.³⁴³

Problematično je predvsem širjenje sovražnega govora na spletu. Možnost hitrega deljenja sovražnega govora v digitalnem okolju namreč olajša neupoštevanje širših običajnih družbenih pravil in norm o tem, kaj je v družbi primerno, da ljudje rečejo oz. storijo na spletu. Domnevna anonimnost v spletnem okolju in občutek, da ne bodo kaznovani (v širšem družbenem smislu) namreč zmanjšujeta zadržke ljudi, ki sicer vedo, da v širši javnosti določen način izražanja ni primeren. Vse pogosteje prihaja do zlorab čustev in ranljivosti, med drugim tudi oz. predvsem v javni razpravi za politično korist, za širjenje rasističnih in ksenofobnih izjav in napadov, ki so jih v mnogih primerih okrepila družbena omrežja. Širjenje sovraštva med (v tem kontekstu) potencialno ranljivimi občinstvi je mogoče opaziti v širokem spektru nasilnega ekstremizma – od džihadističnega do desničarskega in levičarskega.³⁴⁴ Vse

³⁴³ Evropska komisija, Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj, COM (2021) 777 final.

³⁴⁴ Prav tam.

omenjeno je pomembno prispevalo k polarizaciji družbe in posledično k vse večjemu pojavu sovražnega govora, ki je usmerjen zlasti proti marginaliziranim skupinam. Poleg tega se zdi pomembno omeniti, da je v okvirih krize, ki jo je povzročila pandemija covid-19, prišlo do večjega občutka negotovosti, osamljenosti in strahu – ravno takšno okolje (posredno) dodatno spodbuja širjenje sovražnega govora.³⁴⁵

Spletno nadlegovanje in napadi že dolgo ogrožajo varnost novinarjev, v zadnjih letih pa je pojavnost teh groženj dramatično narasla. Spletne grožnje lahko povzročijo znatno psihično škodo, v nekaterih primerih pa lahko ogrozijo tudi fizično varnost novinarjev. Posledično obstaja večja verjetnost, da pri novinarski praksi pride do samocenzure, saj novinarji ne želijo postati tarče tovrstnih napadov.³⁴⁶ V poročilu platforme Sveta Evrope za promocijo zaščite novinarstva in varstva novinarjev so med drugim izpostavili primer Slovenije, natančneje, primer dogajanja povezanega z zaposlenimi na RTV Slovenija: *“Novinarji in vodstveni delavci slovenske javne RTV Slovenija so bili tarča spletnega blatenja in zlorab, ne le s strani javnosti, temveč tudi desnih medijev in občasno tudi uglednih politikov.”*³⁴⁷ Pri spletnih verbalnih napadih je problematična predvsem ogroženost novinarok, saj so pogosteje tarče spletnih verbalnih napadov, kot njihovi moški kolegi.

2 Novinarstvo in spletni sovražni govor

Mediji imajo kot družbena institucija v najboljšem primeru osrednjo vlogo pri uresničevanju pravice javnosti do prejemanja in dostopa do informacij v okviru pravice do svobode izražanja. Med drugim so ključni zlasti pri obsojanju korupcije in kot “psi čuvaji” – varuhi demokratičnih institucij ter odgovornega upravljanja družbe, institucij, države. Novinarji s prispevki obveščajo in ozaveščajo javnost, to pa državljanom pomaga pri sprejemanju premišljenih odločitev, ki temeljijo na dejstvih. Vendar svoboda izražanja, svoboda tiska in dostop do informacij lahko obstajajo le, če novinarji in drugi medijski delavci niso žrtve ustrahovanja, pritiska in prisile. Svobodno okolje, brez omenjenih pritiskov, ne zagotavlja kakovostnega

³⁴⁵ Prav tam.

³⁴⁶ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe, (Svet Evrope, 2021).

³⁴⁷ Prav tam.

novinarstva samo po sebi. Vendar je brez takšne svobode kakovostno novinarstvo nemogoče.³⁴⁸

Novinarji so podvrženi številnim pritiskom. Podatki raziskave *Spremljanje medijskega pluralizma v digitalni dobi*, ki jo redno izvaja Center za pluralnost in svobodo medijev, so za leto 2020 med drugim pokazali, da se novinarji in drugi medijski akterji v več državah članicah EU med drugim soočajo s fizičnimi in spletnimi grožnjami ter napadi.³⁴⁹ Najnovejši podatki omenjenega orodja kažejo, da so se v sklopu treh ključnih kazalnikov (svoboda izražanja, varstvo pravice do obveščenosti in novinarskega poklica ter zaščita novinarjev) razmere poslabšale. Platforma *Mapping Media Freedom* je leta 2020 zabeležila tudi “280 primerov kršitev svobode medijev, ki so prizadeli skupno 908 oseb ali medijskih subjektov v 23 državah članicah. Kršitve so vključevale nadlegovanje ali psihično nasilje, pravne grožnje, fizične napade in napade na lastnino, sovražni govor, blatenje ter cenzuro.”³⁵⁰

Število spletnih groženj, ki so usmerjene proti novinarjem in/ali medijem, narašča po vsej EU. Pri tem so najbolj ogrožene novinarke, pa tudi novinarji manjšinskega porekla. Še posebej zaskrbljujoče je, da napade večkrat izvajajo tudi politiki in pomembne javne osebnosti. Opozorila na Platformi Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev (v nadaljevanju Platforma) iz leta 2020 kažejo na veliko število verbalnih napadov v nekaterih državah članicah – v Severni Makedoniji, Srbiji, Sloveniji in Turčiji – ki so jih izvajali predstavniki javnih organov, tudi ministri in predsedniki vlad.³⁵¹ Kot so na Evropski komisiji navedli v Poročilu o stanju pravne države v EU za leto 2021, so se tudi v Sloveniji “številni vidni primeri nanašali na spletno nadlegovanje novinarjev in grožnje novinarjem s strani politikov”.³⁵² V Poročilu o stanju pravne države v Sloveniji so za leto 2020 zapisali, da “poleg tožb z

³⁴⁸ UNESCO, Global Toolkit for Judicial Actors: International Legal Standards on Freedom of Expression, Access to Information and Safety of Journalists, 2021.

³⁴⁹ Evropska komisija, “Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 Stanje pravne države v Evropski uniji”, COM(2020) 580 final in Bleyer-Simon, Konrad, Brogi, Elda, Carlini, Roberta, Nenadic, Iva, Palmer, Marie, Parcu, Pier Luigi, Verza, Sofia, Viola de Azevedo Cunha, Mario, Žuffová, Mária, “Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the Year 2020, Centre for Media Pluralism and Media Freedom” (Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2021).

³⁵⁰ Evropska komisija, “Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Stanje pravne države v Evropski uniji”, COM(2021) 700 final.

³⁵¹ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, “Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe”, (Svet Evrope, 2021).

³⁵² Evropska komisija, Stanje pravne države v Evropski uniji”, COM(2021) 700 final.

zstraševalnim učinkom zaskrbljenost vzbujajo spletno nadlegovanje novinarjev in grožnje, ki so jim izpostavljeni, odziv sistema kazenskega pravosodja pa je pomanjkljiv”.³⁵³ Ugotovili so, da so primeri spletnega nadlegovanja ali groženj, ki so uperjene proti novinarjem, pogosti ter da jih pravosodni sistem redko sankcionira. V letu 2021 se je stanje poslabšalo, “poročalo se je tudi o več tožbah z zstraševalnim učinkom proti novinarjem”.³⁵⁴ Med drugim na podlagi podatkov na Platformi za leto 2020 lahko sklepamo, da posamezniki, ki na spletu grozijo in napadajo novinarje, redko odgovarjajo za svoje napade, tudi če novinarji vložijo uradne pritožbe. Na primer, severno-irska novinarka Sunday Worlda Patricia Devlin se je soočala z zlorabami in grožnjami, vključno z razkritjem njenih osebnih podatkov na spletnih forumih. Eno leto po tem, ko je po prejemu grozilnega sporočila prek Facebooka vložila uradno ovadbo pri policijski službi Severne Irske, še vedno noben osumljenec ni bil priveden pred sodišče – kljub nenehnim grožnjam in kljub dvema uradnima policijskima obvestiloma, da je njena varnost ogrožena.³⁵⁵

V letu 2021 je znova prihajalo do napadov s strani predstavnikov javnosti – na Platformi je zabeleženih enajst opozoril, povezanih z verbalnimi napadi s strani predstavnikov javnih oblasti, vključno z aktivnimi voditelji vlad in držav.³⁵⁶ Med drugim so v zadnjem poročilu platforme znova izpostavili primer Slovenije. Natančneje, zaznali so, da se je število opozoril v Sloveniji, ki so povezana s to problematiko, v letih 2020 in 2021 močno povečalo. “Predsednik vlade Janez Janša je 6. junija 2021 tvitnil, da je komisarka Sveta Evrope za človekove pravice Dunja Mijatović 'del mreže #fakenews' v komentarju na njen nedavni memorandum o svobodi izražanja in svobodi medijev v Sloveniji.”³⁵⁷ Tudi podatki zadnjega poročila v sklopu Monitorja medijskega pluralizma (MPM 2021) so pokazali, da se število groženj s strani političnih akterjev, ki je namenjena novinarjem, povečuje. To je zaskrbljujoče, saj bi morali biti politični akterji in drugi predstavniki javnosti tisti, ki podpirajo ustvarjanje ugodnih pogojev

³⁵³ Evropska komisija, “Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, Spremeni dokument k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Stanje pravne države v Evropski uniji”, SWD(2020) 323 final.

³⁵⁴ Evropska komisija, “Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, Spremeni dokument k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Stanje pravne države v Evropski uniji”, SWD(2021) 726, final.

³⁵⁵ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, “Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe”, (Svet Evrope, 2021).

³⁵⁶ Marthoz, Jean-Paul, “Defending Press Freedom in Times of Tension and Conflict”, Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, (Svet Evrope, 2022).

³⁵⁷ Prav tam.

za neodvisno in svobodno novinarstvo. Problem napadov politikov na novinarje je bil omenjen tudi v slovenskem poročilu MPM 2021. Janševa vlada naj bi na družbenih omrežjih žalila novinarje in jih označila za lažnivce, ki širijo napačne informacije o pandemiji.³⁵⁸ Primeri napadov politikov na novinarje zaradi opravljanja njihovega dela so dokumentirani tudi na Češkem in Slovaškem ter v številnih drugih državah članicah in kandidatkah za članstvo v EU. Veliko teh groženj se pojavlja v spletnem okolju.³⁵⁹

Leta 2020 je bilo na Platformi objavljenih 201 opozoril glede svobode medijev v članicah Sveta Evrope. To je najvišje letno skupno število opozoril doslej (v primerjavi z letom 2019 je skoraj 40 % višje). Zabeležili so rekordno število opozoril v zvezi s primeri fizičnih napadov (52 prijavljenih primerov) in nadlegovanjem ali ustrahovanjem (70 primerov).³⁶⁰ V letu 2021 pa je bilo na omenjeni platformi objavljenih kar 110 opozoril o nadlegovanju in ustrahovanju. V tem – zadnjem objavljenem – poročilu so zabeležili največ opozoril, vezanih na nadlegovanje in ustrahovanje, na Poljskem, v Ruski federaciji, Srbiji, Sloveniji in v Združenem kraljestvu. V poročilu iz leta 2021 je razvidno, da je pri večini prijavljenih groženj novinarjem v tem letu šlo za napad na življenje, zdravje in fizično integriteto žrtev.³⁶¹ Opozorila za leto 2021 poročajo o žalitvah in uničevanju ugleda, večinoma v pisni obliki in prek družbenih omrežij, pa tudi osebno in v novicah. Večino groženj so zagrešile neznane osebe v pisni obliki in prek spleta, nov trend v letu 2021 pa so predstavljale grožnje po telefonu. Avtorji poročila so znova opozorili na seksistične napade na novinarke in pristavili, da *“opozorila za leto 2021 dodatno dokumentirajo anonimne grožnje domnevno skrajnih skupin ali posameznikov, večinoma na spletu, pa tudi prek anonimnih telefonskih klicev in pisem”*.³⁶²

Spletne platforme in državni organi so počasni pri zagotavljanju odgovornosti za spletne napade, tudi če so žrtve vložile uradne pritožbe. Pri izvajanju kampanj blatenja, ki so bile usmerjene na novinarje, so bili napadalci večkrat zelo spretni. Na primer, napadalci so svojo identiteto skrili za uradnim naslovom spletne pošte, da bi

³⁵⁸ Milosavljević, Marko, Biljak Gerjevič, Romana, “Spremljanje medijskega pluralizma v digitalni dobi, Uporaba Monitorja medijskega pluralizma V Evropski Uniji, Albaniji, Črni Gori, Severni Makedonija, Srbiji in Turčiji v letu 2020, Poročilo o državi: Slovenija” (Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2021).

³⁵⁹ Bleyer-Simon idr. 2021.

³⁶⁰ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, “Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe”, (Svet Evrope, 2021).

³⁶¹ Marthoz, 2022.

³⁶² Prav tam.

žrtev prepričali, da sporočila prihajajo iz zaupanja vrednega vira (napadi z lažno identiteto). “Avgusta 2021 so bili izvedeni takšni napadi z lažno identiteto »na malteškega blogerja Manuela Delia, malteško nevladno organizacijo Repubblika ter na novičarska spletna mesta Newsbook, Net News, Lovin Malta, TVM in Strada Rjali.”³⁶³

V zadnjem MPM 2021 je bil dodan nov kazalnik za oceno učinkovitosti predpisov in drugih dejavnosti, ki si prizadevajo za boj proti nezakonitemu in škodljivemu govoru, vključno s širjenjem dezinformacij in sovražnega govora. Sestavljen je iz dveh podkazalnikov: (1) zaščita pred dezinformacijami in (2) zaščita pred sovražnim govorom. Slednji podkazalnik ocenjuje učinkovitost politik, ki si prizadevajo za boj proti ali preprečevanje sovražnega govora, zlasti tistega, ki se pojavlja na spletu in je usmerjen proti ranljivim skupinam, kot so manjšine, invalidi in ženske. Ta kazalnik ocenjuje tudi ali obstaja regulativni okvir za boj proti sovražnemu govoru na spletu in ali je bil učinkovit pri odpravljanju sovražnega govora, ki je usmerjen proti etničnim ali verskim manjšinam, invalidom, in ženskam na spletnih platformah, pri tem pa ne ogroža svobode izražanja. V sklopu omenjenega kazalnika so v razponu nizkega tveganja pristale le štiri preučevane države (Belgija, Finska, Nemčija in Švedska). V skupini s srednjim tveganjem je bilo 15 držav (Avstrija, Hrvaška, Danska, Estonija, Francija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugalska, Republika Severna Makedonija in Romunija), 13 pa jih je bilo v skupini z visokim tveganjem (Albanija, Bolgarija, Ciper, Češka, Madžarska, Irska, Črna gora, Poljska, Srbija, Slovaška, Slovenija, Španija in Turčija). Izstopa Nemčija v kateri je stopnja tveganja v okviru tega kazalnika najnižja (3 %), saj naj bi že sprejela zakonske predpise za oba problema, ne da bi bistveno spremenila svobodo izražanja. Ti zakonski predpisi so sestavljeni iz nove pogodbe o državni medijih iz leta 2020, ki se posebej osredotoča na dezinformacije (*Medienstaatsvertrag – MStV*) in iz Zakona o uveljavljanju omrežij, znan je tudi kot “Zakon o Facebooku” (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG*). S pomočjo slednjega zakona naj bi omogočili, da se z družbenih omrežij hitro odstranijo dezinformacije in sovražni govor. Vendar pa je treba učinkovitost tega pravnega okvira v prihodnjih letih še dokazati.³⁶⁴

³⁶³ Prav tam.

³⁶⁴ Bleyer-Simon idr., 2021.

Po podatkih podkazalnika, ki se osredotoča na zaščito pred sovražnim govorom, se je šest držav uvrstilo v skupino držav z nizkim tveganjem (Avstrija, Belgija, Nemčija, Litva, Luksemburg in Švedska), 14 držav v skupino s srednjim tveganjem (Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Latvija, Malta, Nizozemska, Portugalska, Republika Severna Makedonija, Romunija in Srbija) in 12 držav v skupino z visokim tveganjem (Albanija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Irska, Italija, Črna gora, Poljska, Slovaška, Slovenija, Španija in Turčija). Med njimi ima Slovenija največje tveganje (97 %). Ker ni posebnega okvira za urejanje sovražnega govora na spletu, je sovražni govor v Sloveniji običajna praksa na platformah družbenih omrežij in ni bilo posebnih prizadevanj za njegovo odstranitev.³⁶⁵

V letu 2020 so žrtve spletnega nadlegovanja bili tudi novinarji, ki poročajo o občutljivih temah. Na primer, v Franciji je dopisnica TF1 Liseron Boudoul prejela na desetine žaljivih sporočil na družbenih omrežjih, potem ko je predvajala poročilo o razmerah v Gorskem Karabahu. V Belgiji je bila novinarka Florence Hainaut tarča spletne kampanje blatenja po objavi mnenja o nošenju islamske rute na spletni strani časnika *Le Soir*. Na Facebooku in Twitterju je bilo objavljenih na desetine žaljivih in obrekljivih komentarjev uperjenih proti njej.³⁶⁶ Italijana, novinarka Rai News 24 Angela Caponnetto in Nello Scavo, novinar časnika *Avvenire*, sta bila tarča groženj in žalitev, potem ko sta razkrila napačne informacije o migrantih na Lampedusi.³⁶⁷ V primeru francoske novinarko Julie Hainaut, ki je bila več mesecev žrtev spletne kampanje nadlegovanja na družbenih omrežjih, je bil posameznik, ki je bil na prvi stopnji spoznan za krivega sodelovanja v sovražni kampanji, kasneje oproščen – zadeva je namreč zastarala. Kot že omenjeno, so veliko kampanj blatenja spodbujali tudi politiki in drugi predstavniki javnosti. Primer takšnih kampanj blatenja in sovraštva je med drugimi izkusil tudi slovenski preiskovalni novinar Blaž Zgaga. Skrajno desničarske skupine so mu grozile s smrtjo, potem ko je vlada delila tвит s trditvijo, da je novinar “*psihiatrični bolnik, ki je pobegnil iz karantene*”.³⁶⁸ Digitalne grožnje se vse bolj širijo v fizični svet s potencialno resnimi posledicami. Tudi v Sloveniji smo imeli primer tega – novinarka RTV Slovenija Eugeniya Carl je na družbenih omrežjih prejela grožnje, žalitve in nadlegovanja s strani privržencev

³⁶⁵ Bleyer-Simon idr. 2021.

³⁶⁶ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, *Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe*, (Svet Evrope, 2021).

³⁶⁷ Prav tam.

³⁶⁸ Prav tam.

premierja Janeza Janše, kasneje pa je prejela na svoj službeni naslov tudi ovojnico z belim prahom in grozljivim pismom.³⁶⁹

3 Izpostavljenost novinarik

Problematična je predvsem ogroženost novinarik, ki so pogosteje tarče spletnih verbalnih napadov, kot njihovi kolegi. V zadnjih letih civilna družba, raziskovalci in mednarodni organi vse bolj opažajo zaskrbljujoč obseg nasilja nad novinarikami – zunaj spleta in na spletu, verbalnega, vizualnega in fizičnega. Številne novinarke poročajo o fizičnem in spletnem nasilju, ki ga zagrešijo njihovi kolegi, novinarski viri, javne osebnosti, anonimni storilci ali neznanci.³⁷⁰ To nasilje ogroža raznolikost v medijih, pa tudi enakopravno sodelovanje pri demokratičnem odločanju in pravico javnosti do dostopa do informacij. Novinarke so bolj kot njihovi moški kolegi izpostavljene ustrahovanju, grožnjam in nadlegovanju spolne ali seksistične narave, pa tudi posebnim oblikam spletnih napadov (na primer kibernetškemu zalezovanju).³⁷¹ Grožnje, s katerimi se soočajo, so pogosto seksualizirane ali pa se osredotočajo na njihove fizične značilnosti, etnično pripadnost ali kulturno ozadje, ne pa na vsebino njihovega dela.³⁷² Vpliv spletnega nasilja lahko povzroči, da se novinarke izogibajo poročanju o določenih temah ali se popolnoma umaknejo iz družbenih omrežij, da bi se psihično zaščitile.³⁷³ Napadi lahko vodijo do samocenzure ali do izogibanja pokrivanju tem, kjer je zaznana visoka polarizacija, nekatere žrtve se odločijo celo, da izstopijo iz poklica.³⁷⁴

Napadalci, ki nadlegujejo ženske v javni sferi, ali na spletu ali izven spleta, skušajo otežiti ali onemogočiti sodelovanje žrtev v javnem prostoru.³⁷⁵ Večja kot je prepoznavnost ženske v javnosti, bolj je izpostavljena tem tveganjem. Nedavne raziskave so pokazale, da je spol le eden od mnogih dejavnikov, ki vplivajo na verjetnost, da bo oseba tarča zlorabe, nadlegovanja in nasilja v javni sferi – posameznice in posamezniki so tarča več oblik diskriminacije, ki se prekrivajo med

³⁶⁹ Prav tam.

³⁷⁰ UNESCO, *Threats That Silence: Trends in the Safety of Journalists*, 2021.

³⁷¹ UNESCO, *Global Toolkit for Judicial Actors: International Legal Standards on Freedom of Expression, Access to Information and Safety of Journalists*, 2021.

³⁷² Prav tam.

³⁷³ Prav tam.

³⁷⁴ Bleyer-Simon idr. 2021.

³⁷⁵ UNESCO, *Threats That Silence: Trends in the Safety of Journalists*, 2021.

sabo.³⁷⁶ Tudi sodeč po zadnjem poročilu Platforme so v letu 2021 spletnim grožnjam in napadom bile izpostavljene predvsem novinarke. Izpostavili so primer bruseljske novinarke Tanje Milevske, ki se je soočila s spletnim nadlegovanjem (*»trolanjem«*) na podlagi spola, potem ko se je na Twitterju odzvala na mizogine objave, povezane s skupnostjo iger na srečo.³⁷⁷ *“Od 29. decembra 2020 je Milevska prejela na stotine sporočil uporabnikov Twitterja, ki so vsebovala žaljivke, usmerjene na spol. Vsakemu, ki bi vdrl v novinarkin profil na Twitterju, so ponudili 1000 evrov.”*³⁷⁸

Bruseljska dopisnica severnomakedonske tiskovne agencije MIA Tanja Milevska se je v letu 2020 soočala s spletnim nadlegovanjem, vključno z verbalno zlorabo ter grožnjami s smrtjo in posilstvom na družbenih omrežjih.³⁷⁹ To se je zgodilo zatem, ko je na Twitterju vprašala, ali bosta madžarski premier Viktor Orbán in Evropska ljudska stranka v Evropskem parlamentu priznala ustavno spremembo uradnega imena države v “Severna Makedonija” iz leta 2019. V Severni Makedoniji sta Meri Jordanovska, urednica na Alon.mk, in Iskra Koroveshovska, urednica na TV Alfa, prejeli grožnje in žaljivke na podlagi spola.³⁸⁰ *“Pogosti so primeri, ko javne osebe (zlasti politiki) izražajo negativne in sovražne komentarje o novinarjih in medijih. Na primer, nekdanji predsednik slovenske vlade Janez Janša je v svojem zadnjem mandatu novinarko pogosto označeval za ‘presstitutke’.”*³⁸¹

Tudi v poročilu MPM 2021 so izpostavili, da so ženske “še naprej premalo zastopane – tako pri upravljanju medijev kot pri poročanju. Strokovnjaki so pogosteje povabljeni k komentiranju političnih programov in člankov kot strokovnjakinje in nobena država ni imela nizkega tveganja na tem področju, razen Estonije”.³⁸² Poročilo MPM 2021 je pokazalo tudi, da podatki o napadih, razčlenjeni po spolu, niso bili sistematično zbrani, zato obseg problema ostaja neznan. Po podatkih MPM 2021 naj bi samo šest od 32 ocenjenih držav bilo brez zaznanih fizičnih groženj in napadov, in sicer Avstrija, Ciper, Estonija, Litva, Luksemburg in Portugalska.³⁸³

³⁷⁶ Prav tam.

³⁷⁷ Marthoz, 2022.

³⁷⁸ Prav tam.

³⁷⁹ Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe, (Svet Evrope, 2021).

³⁸⁰ Prav tam.

³⁸¹ Milosavljević, Biljak, 2021).

³⁸² Bleyer-Simon idr. 2021.

³⁸³ Prav tam.

Večje priznanje problema na mednarodni ravni je pripomoglo tudi k pripravi vrste resolucij in odločitev v okviru mednarodnega prava človekovih pravic. Dva nedavna primera sta resoluciji Sveta ZN za človekove pravice 39/6 (2018)³⁸⁴ in 45/42 (2020)³⁸⁵, ki priznavata posebna tveganja, s katerimi se soočajo novinarke v zvezi s svojim delom, in poudarjata pomen pristopa, ki vključuje vidik spola, pri obravnavi ukrepov za obravnavo varnosti novinarjev.³⁸⁶

2 Vzroki za porast sovražnega govora na spletu

2.1 Strukturni družbeno-politični vzroki

2.1.1 Splet kot orodje za širjenje sovražnega govora

Skozi prizmo kibernetško-optimističnega vidika digitalna sfera ponuja nove oblike sodelovanja med ljudmi na način, ki prispeva k napredku družbe in razvoju državljanskega udejstvovanja. Posamezniki imajo moč, da pozitivno spremenijo trenutno družbeno-politično pokrajino s spodbujanjem trajnostnih praks in empatičnega vedenja. Izraz "participatorna družba" ima tradicionalno pozitivno konotacijo in je celo povezan z bolj demokratično, pravično in enakopravno družbo.³⁸⁷ Vendar pa participativna družba ne predstavlja vedno odprtega demokratičnega modela, lahko služi tudi kot katalizator za krepitev sovražnega govora, večjo ideološko polarizacijo in širjenje dezinformacij.³⁸⁸ Na spletu – mestu, kjer se tkejo odnosi po celem svetu in za katerega je značilna zamegljenost prostorsko-časovnih omejitev – lahko vsak deli svoje mnenje, prispeva k dialogu in predstavi svoje znanje za razvoj sodobne kibernetške kulture. Zato je težko oporekati opažanju, da je hitra širitev interneta vplivala in še naprej vpliva na družbe na mikro, mezo in makro ravni. Internet je prostor, ki uporabnikom omogoča izražanje svojih pogledov in komunikacijo brez omejitev ter običajno (čeprav ne vedno in ne popolnoma) brez nadzora. Spletni profili uporabnikom olajšajo skrivanje svoje identitete (v celoti ali delno) in v nekaterih primerih celo skrivanje lokacije ter dejavnosti. Kljub temu, da je večina javne komunikacije, ki je proizvedena

³⁸⁴ Svet OZN za človekove pravice, The safety of journalists, A/HRC/RES/39/6.

³⁸⁵ Svet OZN za človekove pravice, The safety of journalists. A/HRC/RES/45/18.

³⁸⁶ UNESCO, Threats That Silence: Trends in the Safety of Journalists, 2021.

³⁸⁷ Pérez-Escobar, Marta in Noguera-Vivo, José Manuel, Introduction to the dilemmas and struggles of participatory society, v Hate Speech and Polarization in Participatory Society, Routledge, 2021, str. 28.

³⁸⁸ Prav tam.

na spletu, v bistvu sledljiva po izvoru, večina uporabnikov internet dojema kot platformo, kjer se lahko svobodno in anonimno izražajo.³⁸⁹

Te značilnosti svetovnega spleta ustvarjajo primeren teren za pojav kibernetškega sovražstva, ki ga, kot Assimakopoulos in drugi, širše razumemo kot *“vsako uporabo elektronske komunikacijske tehnologije za širjenje antisemitskih, rasističnih, fanatičnih, ekstremističnih ali terorističnih sporočil ali informacij”*.³⁹⁰ Omenjene elektronske komunikacijske tehnologije vključujejo internet (tj. spletna mesta, družabna omrežja, uporabniško ustvarjene vsebine “Web 2.0”, spletna mesta za zmenke, bloge, spletne igre, neposredna sporočila in e-pošto) ter druge računalniške in informacijske tehnologije, ki jih najdemo na mobilnih telefonih.³⁹¹ Internet lahko igra vlogo orodja za lažje zagovarjanje in širjenje diskriminacije, ki lahko vodi do zločinov iz sovražstva, in sicer zaradi svoje globalne, neposredne in participativne narave. Sovražna stališča in njihovo izražanje zavračajo drugačnost, posameznikom in skupinam krhajo dostojanstvo z zanikanjem njihove identitete ter napadom nanjo. Prav ta nestrpna stališča so ena glavnih manifestacij sovražnega govora kot družbenega pojava. *“Širjenje nezakonitega sovražnega govora na spletu ne le negativno vpliva na posameznike ali skupine, ampak ima negativen učinek tudi na tiste, ki se javno zavzemajo za svobodo, strpnost in nediskriminacijo v naših odprtih družbah ter zatira demokratično razpravo na spletnih platformah.”*³⁹²

Kot sta ugotovila Kim in Kim, je za pripravljenost ljudi, da nadaljujejo branje komentarjev na družbenih omrežjih, pomemben tudi način komunikacije, ki mu je posameznik izpostavljen. Sodeč po njihovih izsledkih izpostavljenost posameznika nevljudnim, žaljivim komentarjem, ki so si nasprotujoči, zmanjša pripravljenost za nadaljnje branje komentarjev pod objavo na socialnih omrežjih ter sproži negativna čustva.³⁹³ Ugotavljata pa tudi, da po drugi strani izpostavljenost nasprotujočim si komentarjem na Facebooku, ki so vljudni oz. niso žaljivi, vodi do večje stopnje pripravljenosti za nadaljnje branje komentarjev in do nižje ravni negativnih čustev.³⁹⁴

³⁸⁹ Assimakopoulos, Stavros, Fabienne H. Baider, Sharon Millar, Natalie Alkiviadou, César Arroyo López, Pablo Bernardino Tempesta in drugi, *Online Hate Speech in the European Union: A Discourse-Analytic Perspective* (New York: Springer, 2018).

³⁹⁰ Prav tam.

³⁹¹ Prav tam.

³⁹² Evropska komisija, “Kodeks ravnanja za odpravo nezakonitega sovražnega govora na spletu”, 2016.

³⁹³ Yonghwan, Kim in Youngju, Kim, “Incivility on Facebook and Political Polarization: The Mediating Role of Seeking Further Comments and Negative Emotion”, *Computers in Human Behavior*, letnik 99, številka 5, 2019, str. 219–27.

³⁹⁴ Prav tam.

Način, kako nekdo izrazi svoje mnenje (vljudno ali nevljudno), je torej pomemben. Ko skušamo razumeti učinke izpostavljenosti različnim perspektivam na politično polarizacijo je torej treba upoštevati tudi na primer v kolikšni meri je sporočilo vljudno ali spoštljivo do mnenj drugih. Nevljudna komunikacija lahko namreč zmanjša verjetnost, da bodo posamezniki na družbenih omrežjih izpostavljeni različnim perspektivam. Kakorkoli, raziskave na področju širjenja spletnega sovražnega govora so zelo različne, večkrat vsebujejo tudi kontradiktorne zaključke, zato je težko z gotovostjo sklepati, kako obnašanje na spletu vpliva na širšo družbeno sfero in obratno. Ob tem dejstvu resnično opazimo, kako pomembno vlogo igrajo specifične okoliščine in da so odgovori na kompleksna vprašanja, kako se širi sovražni govor, kaj ga spodbuja, kaj ga zavira in kako spreminja družbo, vse prej kot enoznačni.

Po mnenju nekaterih avtorjev³⁹⁵, močna ideološka polarizacija spodbuja rast komunikacijskih, t. i. kibernetских getov, v katerih uporabniki podpirajo vsebine, ki odsevajo njihova lastna stališča, in kritizirajo vsebine, ki so nasprotno njihovim lastnim stališčem. Sodeč po tej struji razmišljanja, trenutno digitalno okolje ustvarja spiralo selektivne pozornosti: uporabniki aktivno iščejo informacije, ki podpirajo njihova mnenja in prepričanja, ter se izogibajo interakciji z ljudmi, ki izpodbijajo njihova obstoječa prepričanja.³⁹⁶ Pérez Escolar in Noguera-Vivo sta potrdila hipotezo, da politične stranke prispevajo k povečanju politične polarizacije, ko širijo izmišljene zgodbe.³⁹⁷ Posledica tega je diverzifikacija polarizacije, ki se nanaša na osamitev ljudi v več “kibernetских getov”, ki so vezani na temo, o kateri se razpravlja (npr. na neenakost med spoloma, podnebne spremembe, vprašanja priseljevanja, visoke cene najemnin). Izmišljene vsebine negujejo diverzifikacijo mnenj – državljani zaznavajo le okvir izkrivljene realnosti, ki ljudi deli na več polariziranih skupin. Pérez Escolar in Noguera-Vivo sta sklenila, da tako ni presenetljivo, da je spodkopano tudi zaupanje v novinarje, okrepi pa se je zaupanje v znanstvenike.³⁹⁸ Poleg tega zaupanje v politike ni nič boljše od zaupanja v novinarje, saj politične razprave in govori običajno vsebujejo napačne in zavajajoče informacije. Laganje poveča diverzifikacijo polarizacije – poveča število sovražnikov in zmanjša možnosti za doseganje konsenza. Diverzifikacija polarizacije vse bolj ovira možnosti za dvig kolektivnega razumevanja ter slabi vrednote demokracije (medsebojno spoštovanje,

³⁹⁵ Glej na primer Pérez-Escolar in Noguera-Vivo, 2021.

³⁹⁶ Prav tam.

³⁹⁷ Prav tam.

³⁹⁸ Prav tam.

strpnost in enakost). Filtrirni mehurčki, algoritemsko filtriranje in odmevne komore (angl. “echo chambers”) vplivajo na konsumpcijo medijev, pa tudi na uredniške odločitve, vendar včasih z nepričakovanimi učinki.³⁹⁹

Kakorkoli, medtem ko nekateri avtorji izpostavljajo učinke “filtrirnih mehurčkov” in “odmevnih komor” na poglobljanje pojavov, kot so polarizacija, sovražni govor in lažne novice, drugi avtorji teh pojavov ne zaznavajo kot ključnih oz. bistveno drugačnih, kot so bili pred pojavom interneta ter družbenih omrežij. Izpostavljajo, da so takšni pojavi obstajali že prej, vendar se pač niso pojavljali na spletu – ker ga ni bilo.⁴⁰⁰ Ljudje se od nekdaj gibljemo v določenih krogih, intimneje se družimo z ožjo skupino ljudi, zahajamo v določene bare, knjižnice, trgovine in svoja stališča (tudi izven spleta) izmenjujemo predvsem s podobno mislečimi.⁴⁰¹

Facebookova žvižgačka Frances Haugen je, med drugim, spregovorila tudi o širjenju sovražnih vsebin na Facebooku in na Instagramu. V intervjuju za Mladino je pojasnila, da pri Facebooku in Instagramu gre za sistem, ki “*največji doseg omogoča najbolj ekstremističnim vsebinam*”.⁴⁰² Na obeh družbenih omrežjih nas, kot pravi Haugen, lahko algoritmi namreč hitro privedejo od sicer neškodljivih vsebin do izredno škodljivih. Stvari so se na tem področju začele spreminjati na slabše leta 2018, ko so algoritmi preklpili na sledenje nečemu, kar pri podjetju Meta imenujejo “*pomenljive družbene interakcije*”.⁴⁰³ Gre za “*število klikov, komentarjev, všečkov in delitev, ki jih dobi posamezna objava. V praksi pa to pomeni, da k 'pomenljivim družbenim interakcijam' štejejo tudi sovražni komentarji, ki se praviloma kopirajo pod najspornejšimi vsebinami*”.⁴⁰⁴ Haugen je izpostavila tudi, da odgovornost za zamejitev širjenja škodljivih vsebin sloni tako na lastnikih platform kot tudi na vladah, ki se lahko problema med drugim lotijo z zakonsko ureditvijo in zagotovitvijo preglednosti.

³⁹⁹ Pérez-Escobar in Noguera-Vivo, 2021.

⁴⁰⁰ Bruns, Axel, “Echo Chambers? Filter Bubbles? The Misleading Metaphors That Obscure the Real Problem”, v Hate Speech and Polarization in Participatory Society (Routledge, 2021).

⁴⁰¹ Prav tam.

⁴⁰² Volk, Luka, “Frances Haugen, Facebookova žvižgačka: 'Sovrašstvo je najhitrejša pot do klika'” Mladina, 15. april 2022.

⁴⁰³ Prav tam.

⁴⁰⁴ Prav tam.

2.2 Širši družbeno-politični vzroki

Izpostavljenost škodljivemu, sovražnemu jeziku vodi v politično radikalizacijo in poslabša odnose med skupinami ljudi. Pogosta izpostavljenost sovražnemu govoru ima hude posledice na čustveni, vedenjski in normativni ravni.⁴⁰⁵ Bilewitz in Soral vidita tri dejavnike kot ključne pri hitrosti širjenja sovražnega govora: (1) stopnja predsodkov, ki v ljudeh vzbujajo prezir (2) družbene norme glede uporabe sovražnega govora in (3) občutljivost za sovražni govor.⁴⁰⁶

Prvič, izpostavljenost sovražnemu govoru povzroči, da empatijo nadomesti medskupinski prezir kot prevladujoč odziv na tiste, ki jih smatramo kot »druge«. Ravno prezir pa je hkrati motivator in posledica širjenja uporabe sovražnega govora. Drugič, povečana prisotnost sovražnega govora v okolju posameznika vpliva na njegovo dojetanje norm v tej okolici, ki so vezane na sovražni govor – daje občutek, da je bolj sprejemljivo uporabljati sovražni jezik, kot je to dejansko sprejemljivo v širši družbi. Skratka, povečana prisotnost sovražnega govora v okolju posameznika vodi v erozijo obstoječih antidiskriminatornih norm. S procesom desenzibilizacije pa sovražni govor zmanjšuje sposobnost ljudi, da prepoznajo žaljiv značaj takega jezika. Mehanizme, ki so potencialno učinkoviti pri omejevanju širjenja sovražnega govora (empatija, norme), erodira ravno sovražni govor. Veliko ljudi ima pristranska stališča in občutijo negativna čustva do določenih ljudi (oz. skupin), vendar ta stališča in občutke redko dejansko izrazijo. Vendar, če so ljudje izpostavljeni okolju, v katerem je prisotno veliko sovražnega govora, lahko dobijo občutek, da je sovražni govor norma in ne prestopniško vedenje. Pogostost pojavljanja sovražnega govora na spletu lahko tako vodi do tega, da uporabniki, ki so izpostavljeni veliki količini sovražnega govora na spletu, začnejo dojemati sovražni govor kot običajen in zato normativen. Ta proces krepi predsodke, pristranska stališča o manjšinah tako postanejo širše sprejeta.⁴⁰⁷

V določenih okoliščinah pa lahko tudi občutek anonimnosti, ki je, kot smo že omenili, pri nekaterih posameznikih prisoten na spletu, vodi do večje pripadnosti normam določene skupine, ki spodbujajo sovražni govor – zlasti, ko je družbena identiteta skupine jasno opazna, lahko anonimnost in deindividuacija povečata

⁴⁰⁵ Bilewicz, Michal in Wiktor Soral, "Hate Speech Epidemic. The Dynamic Effects of Derogatory Language on Intergroup Relations and Political Radicalization", *Political Psychology*, številka 1, letnik 41, (2020), str. 3–33.

⁴⁰⁶ Prav tam.

⁴⁰⁷ Prav tam.

učinke norm znotraj skupine. Učinki anonimnosti in deindividuacije so očitni v primeru radikaliziranih, ksenofobnih spletnih skupin. Kot ugotavljata Bilewitz in Soral, “*takšne skupine privabljajo (običajno anonimno) posameznike, ki jih pritegnejo ekstremistične (običajno desničarske) ideologije. Uporabniki v takšnih skupinah delijo sovražne vsebine o določenih skupinah ljudi.*”⁴⁰⁸ Takšne skupine – s svojo uporabniško anonimnostjo in izrazito ekstremistično družbeno identiteto – zagotavljajo optimalne pogoje, spodbude za razvoj prestopniških norm članov takšnih skupin, ki vplivajo na vedenje posameznikov (torej, v našem primeru, uporabljajo sovražni govor).

Zanimivo je tudi, da raziskave potrjujejo, da posamezniki, ki živijo v državah, za katere je značilna večja polariziranost mnenj, navadno manj zaupajo drugim ljudem. Kot ugotavlja Rapp, se namreč trdno zaupanje lahko pojavi le, če je doseženo soglasje o določenih temeljnih vrednotah in normah. To soglasje je težko doseči, če je družba močno polarizirana, sploh ko pride do družbeno relevantnih tem. Družbe so lahko razdeljene glede različnih vprašanj, največ polarizacije pa navadno obstaja ravno pri vprašanjih, ki zadevajo moralo.⁴⁰⁹ Polarizacija mnenj, povezanih z moralnimi vprašanji, ideološko razdeli družbene skupine in tako negativno vpliva na število ljudi, ki jim posameznik zaupa.⁴¹⁰

Različni dejavniki se večkrat pojavljajo, ko širše preučujemo širjenje sovražnega govora. Sodeč po raziskavi Grechyne, sta raven zaupanja v državi in stopnja dohodkovne neenakosti najmočnejša dejavnika politične polarizacije.⁴¹¹ Poleg tega se zdi pomembno omeniti da, kot ugotavlja Testa, so bolj heterogene družbe bolj verjetno politično polarizirane.⁴¹² Tudi večja polarizacija pa lahko vodi do dehumanizacije (političnih) nasprotnikov in lahko rezultira v nepripravljenosti za interakcijo z njimi. Kot menita Kubin in von Sikorski, je naraščajoča politična polarizacija deloma posledica fragmentacije medijev in širjenja lažnih informacij na družbenih omrežjih.⁴¹³ S sistematično analizo 94 znanstvenih člankov sta namreč

⁴⁰⁸ Prav tam.

⁴⁰⁹ Rapp, Carolin, Moral opinion polarization and the erosion of trust, *Social Science Research*, letnik 58, 2016, str. 34–45.

⁴¹⁰ Prav tam.

⁴¹¹ Grechyna, Daryna, “On the Determinants of Political Polarization”, *Economics Letters*, letnik 144, 2016, str. 10–14.

⁴¹² Testa, Cecilia, Is Polarization Bad?, *European Economic Review*, letnik 56, številka 6, 2012, str. 1104–18.

⁴¹³ Kubin, Emily in von Sikorski, Christian, The Role of (Social) Media in Political Polarization: A Systematic Review, *Annals of the International Communication Association*, letnik 45.3, 2021, str. 188–206.

ugotovila, da izpostavljenost medijem, ki poudarjajo samo eno stran večdimenzionalnih vprašanj, poveča polarizacijo. V primerjavi s tem nista našla vpliva, ki ga imajo mediji z bolj niansiranimi stališči in vsebino – takšno, kjer so prisotna različna stališča, ki so si (tudi) nasprotna – na politično polarizacijo. Kubin in von Sikorski ugotavljata, da nekateri menijo, da izpostavljenost vsebini, ki vsebuje več nasprotujočih si stališč, niža polarizacijo, saj gledalce seznanja z različnimi idejami. Nekateri pa menijo, da tudi spremljanje medijev, v katerih lahko srečamo nasprotna si stališča, poveča polarizacijo. Večina študij, ki sta jih preučila Kubin in von Sikorski, vsebuje ugotovitve o povezavah med selektivno izpostavljenostjo družbenim omrežjem, medijem in politično polarizacijo. Vse študije, ki ocenjujejo polarizacijo medijskih vsebin, ugotavljajo, da mediji in družbena omrežja postajajo vse bolj pristranski in polarizirani.⁴¹⁴

Seveda pa polarizacija nima zgolj negativnih učinkov na družbo – na primer, raziskava Teste nakazuje na to, da razhajanje stališč na političnem prizorišču pomaga volivcem obvladovati vladno korupcijo z dvigom volilnih deležev.⁴¹⁵ Vendar pa je politična polarizacija lahko tudi slaba za demokracijo, saj na primer povečuje centralizacijo oblasti in niža zadovoljstvo državljanov.⁴¹⁶

Občutljivost ljudi na sovražni govor je z večjo izpostavljenostjo sovražnemu govoru vedno manjša.⁴¹⁷ Pogosta izpostavljenost sovražnemu govoru spremeni prevladujočo podobo skupine, katere pripadniki so žrtve sovražnega govora.⁴¹⁸ Ta mehanizem lahko spremeni prevladujoč čustveni odziv na takšne skupine v odziv prezira, tak odziv pa omejuje empatijo in vodi do oddaljevanja od članov zunanje skupine, pa tudi do širjenja sovražnega govora.⁴¹⁹ Stereotipe, ki jih gojimo do določene zunanje skupine, določajo tako čustva kot vedenjske namere do te zunanje skupine. Na primer, skupine, ki jih dojemamo kot hladne in nesposobne, vzbujajo prezir in ta stereotip se pogosto obravnava kot vir dehumanizacije.⁴²⁰

⁴¹⁴ Prav tam.

⁴¹⁵ Testa Cecilia, 2012, str. 1104–18.

⁴¹⁶ Kubin, Emily in von Sikorski, Christian, 2021, str. 188–206.

⁴¹⁷ Bilewicz, Michał in Wiktor Soral, 2020, str. 3–33.

⁴¹⁸ Casselberry Cuddy, Amy Joy, Susan T. Fiske, in Peter Glick, The BIAS Map: Behaviors from Intergroup Affect and Stereotypes, *Journal of Personality and Social Psychology*, letnik 92.4, 2007, str. 631–48.

⁴¹⁹ Prav tam.

⁴²⁰ Bilewicz, Michał in Wiktor Soral, 2020, str. 3–33.

Kakorkoli, čeprav lahko družbene norme olajšajo širjenje sovražnega govora, lahko – nekoliko paradoksalno – predstavljajo tudi mehanizem, ki zavira širjenje sovražnega govora. Potencial norm pri soočanju s sovražnim govorom je še posebej očiten pri ljudeh, ki so bolj nagnjeni k temu, da sledijo vplivu drugih. Ravno ljudje, ki aktivno podpirajo družbene norme in se strinjajo s kaznovanjem kršiteljev norm, pa so lahko tisti, ki so najbolj odporni na izpostavljenost sovražnemu govoru in najbolj kaznovalni do tistih, ki izvajajo sovražni govor, ki krši uveljavljene družbene norme. Različni pravni predpisi lahko vzbujajo strah pred kaznijo in preprečujejo izražanje sovražnega govora, hkrati pa soustvarjajo osnovne družbene norme v državi. Takšne družbene norme omejujejo individualno uporabo sovražnega govora, spodbujajo pa tudi protigovor (kritiko tistih, ki uporabljajo sovražni govor). Četudi lahko družbene norme preprečijo širjenje sovražnega govora, pa je njihova učinkovitost omejena. Na primer, izpostavljenost celo zgolj enkratnemu pojavu sovražnega govora lahko predstavlja nekakšno utemeljitev, ki bo tistim, ki imajo predsodke, odprla vrata, da izrazijo svoja stališča. Poleg tega ob ponavljajoči se izpostavljenosti sovražnemu govoru zatiranje predsodkov postane težje. Poudariti je treba tudi že obrazloženo dejstvo, da lahko izpostavljenost sovražnemu govoru po določeni točki spremeni prevladujoče norme, posledično pa takšno izražanje postane bolj družbeno sprejemljivo. Zaznavanje spreminjanja vedenja ljudi lahko sčasoma spreminja posameznikove norme in vedenje posameznika kljub sicer prevladujočim (relativno statičnim) normam. Tako lahko že samo opažanje, da vse več ljudi uporablja sovražni govor, spodbuja podobno vedenje, čeprav večina družbe meni, da je takšno vedenje nesprejemljivo.⁴²¹

Preprečevanje širjenja sovraštva morda zahteva več kot le uveljavljanje strogih zakonov proti sovražnemu govoru – med drugim ravno zaradi omenjenih značilnosti vzpostavljanja in spreminjanja družbenih norm. Nedavne raziskave so se pogosto osredotočile na razvoj novih družbenih norm v spletni komunikaciji in na nov diskurz, ki je usmerjen proti sovražnemu govoru.⁴²² Ena takšnih novih norm v spletni komunikaciji je uporaba že omenjenega protigovora, ki izhaja iz občutka dolžnosti, da popravimo napačne navedbe in napačne predstave drugih, opozarjamo na hinavščino ter protislovja ali preprosto obsojamo sovražni govor in opozarjamo na njegove posledice – na spletu in izven spleta. Uporaba protigovora je obetavna

⁴²¹ Prav tam.

⁴²² Na primer Mathew, Binny, Punyajoy, Saha, Tharad, Hardik, Rajgaria, Subham, Singhania, Prajwal, Maity, Suman Kalyan, Goyal, Pawan in Mukherje, Animesh “Thou Shalt Not Hate: Countering Online Hate Speech”, Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media, letnik 13, 2019, str. 369–80.

kot eno izmed orodij za spodbujanje postopnega vpeljevanja novih družbenih norm aktivnega odzivanja na sovražni govor (in ne zgolj pasivne ignorance). Tudi čustva namreč igrajo pomembno vlogo pri širjenju in omejevanju sovražnega govora. Empatija poveča občutljivost ljudi na sovražni govor. Ko pa v kolektivnem dojemanju prezir nadomesti empatijo, se razširi tudi sprejemanje žaljivega, sovražnega govora.⁴²³

3 Ureditev in ukrepi na področju sovražnega govora in svobode medijev v EU

3.1 Sovražni govor in svoboda izražanja

3.1.1 Svoboda izražanja

Svoboda izražanja vsakega državljana in medijev igra temeljno vlogo v družbi. Velja za enega od stebrov demokratične družbe, bistvena je za zagotavljanje varstva drugih človekovih pravic posameznika. Še pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in pred vključitvijo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina EU) v primarno pravo EU, je Sodišče EU svobodo izražanja štelo za eno od temeljnih načel evropskega pravnega reda. Po priznanju pravno zavezujočega statusa Listine EU se od institucij EU še bolj pričakuje, da bodo to pravico spoštovale pri izvajanju svojih pooblastil in pristojnosti.⁴²⁴

Akadska literatura in sodna praksa sta opredelili naslednje pravice, ki spadajo na področje svobode izražanja, kot je zagotovljena z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju EKČP), Listino EU in nacionalnimi ustavami:

- a) pravica do svobodnega izražanja;
- b) pravica do uporabe vseh razpoložljivih sredstev za svobodno izražanje misli;
- c) pravica do obveščenosti;
- d) pravica do molka.⁴²⁵

⁴²³ Bilewicz, Michal in Wiktor Soral, 2020, str. 3–33.

⁴²⁴ Casarosa, Federica, "Freedom of Expression and Countering Hate Speech: Handbook on Techniques of Judicial Interaction in the Application of the EU Charter" (European University Institute, 2021).

⁴²⁵ Prav tam.

Z druge perspektive lahko ločimo med aktivnim in pasivnim vidikom svobode izražanja. Aktivni vidik svobode izražanja je »pravica do obveščanja« v smislu zagotavljanja informacij (za to gre na primer v novinarstvu) s katerim koli sredstvom razširjanja. Poleg tega lahko v primeru navzkrižja med pravico do obveščanja in drugimi temeljnimi pravicami, kot sta varstvo podatkov in ugled, sodstvo upošteva pomen pravice do obveščanja kot prispevka k javni razpravi, zlasti v primeru medijev – ravno pravica do obveščanja je pogosto uporabljena kot utemeljitev za posebno obravnavo medijev in novinarjev.⁴²⁶

Svoboda izražanja je izrecno priznana in zaščitena v skladu z Listino EU, ki je pravno zavezujoča za institucije, organe, urade in agencije Unije ter za države članice, ko izvajajo pravo Unije. Listino je v okviru svojega področja uporabe mogoče uveljavljati pred sodišči Unije in nacionalnimi sodišči.⁴²⁷ Človekove pravice iz EKČP se uporabljajo v pravni praksi EU – člen 52 Listine o temeljnih pravicah določa, da *“kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija”*.⁴²⁸

Svoboda izražanja je zapisana v členu 10 EKČP in Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je v svoji sodni praksi razvilo obsežno zaščito te pravice. EKČP podeljuje pravico do izražanja in zadrževanja mnenj, idej in informacij brez vmešavanja oblasti, poleg tega pa daje tudi pravico javnosti, da prejme ta mnenja, ideje in informacije.⁴²⁹ ESČP je v svoji sodni praksi, ki obravnava sovražni govor, posvetilo posebno pozornost dejavnikom, ki so povezani z govorcem in kontekstom govora.⁴³⁰ Večkrat je presodilo na primer, da imajo osebe, ki igrajo vlogo vzornika v družbi, kot so na primer nogometaš, učitelj ali politik, večjo dolžnost, da se vzdržijo uporabe ali zagovarjanja rasne diskriminacije.⁴³¹ Glede konteksta govora pa je ESČP ugotovil, da bi družbeni kontekst v veliki meri opredelil potencialni vpliv govora, njegovo grožnjo za človekove pravice. Tako je sprejel bolj

⁴²⁶ Prav tam.

⁴²⁷ Prav tam.

⁴²⁸ “Člen 52 - Obseg pravic in načel ter njihova razlaga”, Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2015.

⁴²⁹ Casarosa, Federica, 2021.

⁴³⁰ Bárd, Petra in Bayer, Judit, Hate Speech and Hate Crime in the EU and the Evaluation of Online Content Regulation Approaches, Evropski parlament, 2020.

⁴³¹ Prav tam.

restriktiven pristop v državah z intenzivnejšimi družbenimi napetostmi okoli tega pojava.⁴³²

Svoboda izražanja je danes zaščiten tudi na sekundarni ravni z nedavnimi direktivami, sklepi Sveta in resolucijami o posebnih zadevah, kot je na primer izdajanje dovoljenj, pa tudi upravljanje z lažnimi informacijami in sovražnim govorom. Revidirana direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah na primer ureja televizijsko oddajanje in opozarja na hitro spreminjanje trga avdiovizualnih medijskih storitev zaradi tehnološkega razvoja in sprememb na tem področju.⁴³³

Pravica do svobode izražanja igra osrednjo vlogo tudi na nacionalni ravni držav članic EU. Čeprav je v vsaki državi drugače oblikovana, je svoboda izražanja pravno zaščiten v skoraj vseh evropskih državah.⁴³⁴

3.1.2 Sovražni govor

Čeprav je svoboda izražanja široko zaščiten kot temeljna pravica, niso zaščiten čisto vse oblike izražanja. Omejitve te pravice se lahko uporabljajo v skladu s posebnimi pogoji in v primerih posebne vsebine, kot so na primer izrazi, ki širijo, spodbujajo ali opravičujejo sovraštvo na podlagi nestrpnosti.⁴³⁵ V takih primerih lahko izražanje posameznika spada v kategorijo sovražnega govora.⁴³⁶ Več zakonodajnih aktov obravnava koncept sovražnega govora, vendar v Evropi ni skupne definicije.

Najpogostejše definicije omejujejo obseg sovražnega govora na govorna dejanja, ki na škodljiv način ciljajo na prikrajšane družbene skupine, nekateri pa ga še bolj zožijo s trditvijo, da sovražni govor ne cilja na kategorije, temveč na posameznike na podlagi njihove etnične, verske ali rasne identitete, spola, starosti, invalidnosti, spolne usmerjenosti in tako naprej.⁴³⁷ Splošno sprejeta pravna opredelitev sovražnega govora, ki jo je predlagal Odbor ministrov Sveta Evrope, izraz sovražni

⁴³² Prav tam.

⁴³³ Direktiva (EU) 2018/1808 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere, 14. november 2018, PE/33 (2018) REV/1.

⁴³⁴ Casarosa, Federica, 2021.

⁴³⁵ Prav tam.

⁴³⁶ Prav tam.

⁴³⁷ Bilewicz, Michał in Wiktor Soral, 2020, str. 3–33.

govor razume tako, “*da zajema vse oblike izražanja, ki širijo, spodbujajo, promovirajo ali opravičujejo rasno sovraštvo, ksenofobijo, antisemitizem ali druge oblike sovraštva, ki temeljijo na nestrpnosti, vključno z: nestrpnostjo, izraženo z agresivnim nacionalizmom in etnocentrižmom, diskriminacijo in sovražnostjo do manjšin, migrantov in ljudi priseljenskega izvora*”.⁴³⁸

Zdaj je splošno sprejeto, da ima sovražni govor, ki ga izražajo politiki, javne osebnosti in drugi nosilci oblasti ter vzorniki, večji vpliv na družbo in posameznike kot tisti sovražni govor, ki ga izražajo običajni člani družbe. Realna možnost vpliva je zelo pomembna v sodnih postopkih, kjer je treba odločiti, ali je govor dosegel prag kazenskega prava.⁴³⁹

Boj proti sovražnemu govoru in zločinom iz sovraštva je del dejavnosti Komisije za spodbujanje temeljnih vrednot EU in zagotavljanje spoštovanja Listine EU o temeljnih pravicah.⁴⁴⁰ Vse oblike in manifestacije sovraštva ter nestrpnosti so nezdržljive z vrednotami spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, na katerih temelji EU. Te vrednote so skupne državam članicam v družbi, v kateri prevladujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med ženskami in moškimi.⁴⁴¹ Kakršna koli oblika diskriminacije – bodisi na podlagi spola, rasne ali etnične pripadnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti – je prepovedana, kot je določeno v 19. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU).⁴⁴²

V pravnem kontekstu EU so najpomembnejše določbe v zvezi s sovražnim govorom tiste, ki so vključene v Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma ter ksenofobije s kazenskopравnimi sredstvi.⁴⁴³ Glavni poudarek odločbe je približevanje zakonodaje držav članic glede nekaterih kaznivih dejanj, ki vključujejo ksenofobijo in rasizem, medtem ko ne

⁴³⁸ Svet Evrope, “Recommendation of the Committee of Ministers to member states on ‘hate speech’”, Freedom of Expression, Rec(1997) 20.

⁴³⁹ Bárd in Bayer, 2020.

⁴⁴⁰ Evropska komisija, “Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj”, COM (2021) 777 final.

⁴⁴¹ Prav tam.

⁴⁴² Prav tam.

⁴⁴³ Council Framework Decision 2008/913/JHA on Combating Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law, 28. november 2008, 2008/913/JHA.

vključuje sklicevanja na druge vrste motivacije, kot sta na primer spol in spolna usmerjenost.⁴⁴⁴ Svet pri tem izpostavlja, “da vsaka država članica sprejme ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev, da se kaznujejo naslednja namerna dejanja: (a) javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, usmerjenemu proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine; (b) zagrešitev dejanja iz točke (a) z javnim razpošiljanjem ali razdeljevanjem letakov, slik ali drugega gradiva; (c) javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena genocida, zločinov proti človeštvu in vojnih zločinov, kakor so opredeljeni v členih 6, 7 in 8 Statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, ki so usmerjeni proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine, če so dejanja izvršena na način, ki lahko spodbudi nasilje ali sovraštvo proti tej skupini ljudi ali članu te skupine; (d) javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov, opredeljenih v členu 6 Listine Mednarodnega vojaškega sodišča, ki je dodana Londonskemu sporazumu z dne 8. avgusta 1945, usmerjenih proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine, če so dejanja izvršena na način, ki lahko spodbudi nasilje ali sovraštvo proti tej skupini ljudi ali članu te skupine.”⁴⁴⁵

Države članice bi morale implementirati Okvirni sklep 2008/913/PNZ do novembra 2010, vendar vse države članice niso prilagodile svojih pravnih okvirov evropskim določbam.⁴⁴⁶ Poleg tega je vsaka država, ki je sklep implementirala, sledila različnim pristopom implementacije: bodisi z vključitvijo kaznivega dejanja v kazenski zakonik bodisi s sprejetjem posebne zakonodaje o tem vprašanju, izvajanje okvirnega sklepa se lahko tudi prekriva z že obstoječo nacionalno zakonodajo.⁴⁴⁷

Tudi drugi pravni instrumenti EU obravnavajo vprašanje sovražnega govora na posebnih področjih, kot je Direktiva 2010/13/EU o avdiovizualnih medijskih storitvah⁴⁴⁸, pa tudi Direktiva 2000/31/EC o elektronskem poslovanju.⁴⁴⁹ Za razliko od Okvirnega sklepa je v teh dveh direktivah prepoved spodbujanja sovraštva bolj splošna in vključuje tudi spol kot razlog za zaščito. Pravila, ki urejajo zagotavljanje

⁴⁴⁴ Casarosa, 2021.

⁴⁴⁵ Council Framework Decision 2008/913/JHA 28. november 2008, 2008/913/JHA.

⁴⁴⁶ Casarosa, 2021.

⁴⁴⁷ Prav tam.

⁴⁴⁸ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), 10. marec 2010, 2010/13/EU.

⁴⁴⁹ Direktiva o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju), 8. junij 2000, 2000/31/EC.

digitalnih storitev v EU, so ostala večinoma nespremenjena od sprejetja Direktive o elektronskem poslovanju⁴⁵⁰ leta 2000. Digitalne tehnologije in poslovni modeli pa se še naprej hitro razvijajo in pojavljajo se novi družbeni izzivi, kot je na primer širjenje sovražnega govora in dezinformacij na spletu.⁴⁵¹ Tako je Evropska komisija leta 2020 med drugim predlagala tudi že omenjen Akt o digitalnih storitvah.⁴⁵² Cilj predloga je sprememba Direktive o elektronskem poslovanju, določa pa tudi okvir za moderiranje vsebine spletnega prostora EU.⁴⁵³ Medinstitucionalna pogajanja med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom EU za doseg dogovora o kompromisnem besedilu so se začela januarja 2022.⁴⁵⁴

Institucije EU imajo na področju sovražnega govora (in, širše, nezakonitih vsebin) tudi določena orodja mehkega prava. Komisija je 31. maja 2016 sprejela Kodeks ravnanja za odpravo nezakonitega sovražnega govora na spletu (v nadaljevanju Kodeks), ki so ga podpisali največji akterji na spletnem trgu: Facebook (Meta Platforms), Google (YouTube), Microsoft (npr. Xbox, LinkedIn) in Twitter, kasneje pa še Instagram (Meta Platforms), Google+, Dailymotion, Snap in Jeuxvideo.⁴⁵⁵ Kodeks od IT podjetij (podpisnikov kodeksa) zahteva, da prilagodijo svoje interne postopke in s tem zagotovijo, da *“družbe IT večino veljavnih prijav za odstranitev nezakonitega sovražnega govora pregledajo v manj kot 24 urah ter takšne vsebine po potrebi odstranijo ali onemogočijo dostop do njih”*.⁴⁵⁶ Poleg tega morajo IT-podjetja v skladu s kodeksom ravnanja zagotoviti *“informacije o postopkih za predložitev obvestil, da se poveča hitrost in izboljša učinkovitost komunikacije med organi držav članic in družbami IT, zlasti o prijavah in odstranitvi nezakonitega sovražnega govora na spletu oziroma onemogočenju dostopa do njega”*.⁴⁵⁷

Kot je razvidno iz Poročila o napredku pri boju proti sovražnemu govoru na spletu, je Kodeks *“prispeval k hitremu napredku, vključno s hitrim pregledom in odstranitvijo vsebine sovražnega govora (28 % vsebine, odstranjene leta 2016 v primerjavi z 72 % leta 2019; 40 %*

⁴⁵⁰ Prav tam.

⁴⁵¹ Evropski parlament. “Digital Services Act”, Briefing - EU Legislation in Progress”, 4. april 2022.

⁴⁵² Uredba o o enotnem trgu digitalnih storitev (akt o digitalnih storitvah) in spremembi Direktive 2000/31/ES, COM(2020) 825 final, 15. december 2020.

⁴⁵³ Evropski parlament. “Digital Services Act”, Briefing - EU Legislation in Progress”, 4. april 2022.

⁴⁵⁴ Prav tam.

⁴⁵⁵ Evropska komisija, “Information Note - Progress on Combating Hate Speech Online through the EU Code of Conduct 2016-2019”, 27. september 2019.

⁴⁵⁶ Evropska komisija, Kodeks ravnanja za odpravo nezakonitega sovražnega govora na spletu, 2016.

⁴⁵⁷ Prav tam.

obvestil, pregledanih v 24 urah leta 2016, 89 % v 2019). Povečalo se je zaupanje in sodelovanje med IT podjetji, organizacijami civilne družbe in organi držav članic v obliki strukturiranega procesa vzajemnega učenja in izmenjave znanja⁴⁵⁸. Kakorkoli, šesta ocena Kodeksa (v letu 2021) kaže, da čeprav povprečje obvestil, pregledanih v 24 urah, ostaja visoko (81 %), se je v primerjavi z oceno iz leta 2020 zmanjšalo (90,4 %).⁴⁵⁹ Povprečno so IT podjetja odstranila 62,5 % vsebin, o katerih so bila obveščena, 37,5 % vsebin pa je ostalo na spletu in ta rezultat je nižji od povprečja v letih 2019 in 2020 (71 %).⁴⁶⁰ “S 62,5 % je bila tudi povprečna stopnja odstranitve nižja kot v letih 2019 in 2020. Vendar pa je po razčlenitvi po IT-podjetjih omembe vreden napredek Instagrama (66,2 % odstranitve leta 2021, 42 % v 2020) in Twitterja (49,8 % proti 35,9 %). TikTok je bil prvič vključen v oceno in se je dobro odrezal (stopnja odstranitve je 80,1 %)”⁴⁶¹.

Podobno revidirana direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah⁴⁶² vključuje tudi posebno določbo, namenjeno sovražnemu govoru na platformah za izmenjavo videov.⁴⁶³ Spodbuja uporabo koregulativnih ukrepov za izvajanje določbe, bodisi na nacionalni ravni bodisi na evropski ravni, s sodelovanjem Komisije in Skupine evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve.⁴⁶⁴

Leta 2020 je predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen napovedala, da bo Komisija predlagala razširitev seznama kaznivih dejanj EU na vse oblike zločinov iz sovraštva in sovražnega govora.⁴⁶⁵ Komisija je nato pripravila iniciativo, ki določa razširitev seznama kaznivih dejanj EU z vključevanjem sovražnega govora in sovražnih kaznivih dejanj v luči meril iz člena 83(1) PDEU: “Evropski parlament in Svet labko z direktivami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s

⁴⁵⁸ Evropska komisija, Information Note - Progress on Combating Hate Speech Online through the EU Code of Conduct 2016-2019, 27. september 2019.

⁴⁵⁹ Reynders, Didier, 6th Evaluation of the Code of Conduct, Directorate-General for Justice and Consumers. 7. oktober 2021.

⁴⁶⁰ Prav tam.

⁴⁶¹ Prav tam.

⁴⁶² Direktiva (EU) 2018/1808 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere, 14. november 2018, PE/33 (2018) REV/1.

⁴⁶³ Casarosa, 2021.

⁴⁶⁴ Prav tam.

⁴⁶⁵ Evropska komisija, “Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj?”

čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim.”⁴⁶⁶

Pomembna je čezmejna razsežnost sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva: spletni sovražni govor se hitro širi in je dostopen vsakomur, kjer koli.⁴⁶⁷ Zločine iz sovraštva lahko zagrešijo mreže s člani iz več držav. Komisija meni, da spadajo sovražni govor in sovražna kazniva dejanja na področje kaznivega dejanja, saj imajo skupno notranjo posebnost, to je “sovraštvo”, ki cilja na določene osebe ali skupine oseb, ki si delijo enake zaščitene lastnosti (oz. družba dojema, da si delijo te lastnosti).⁴⁶⁸ Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva so še posebej huda kazniva dejanja, saj spodkopavajo skupne vrednote in temeljne pravice EU, kot so zapisane v členih 2 in 6 Pogodbe o Evropski uniji⁴⁶⁹ ter v Listini.⁴⁷⁰ Zaradi različnih gospodarskih, družbenih in tehnoloških sprememb in razvoja sta oba pojava nenehno v porastu.⁴⁷¹ Prav tako pa, po opažanjih Komisije, ni druge možnosti za razširitev seznama kaznivih dejanj EU. Le razširitev seznama kaznivih dejanj EU na sovražni govor in sovražna kazniva dejanja lahko omogoči učinkovit in celovit kazenskopravni pristop do teh pojavov na ravni EU, skupaj z dosledno zaščito žrtev takšnih dejanj.⁴⁷² Iniciativa je del širšega sklopa ukrepov EU za boj proti nezakonitemu sovražnemu govoru in nasilnim ekstremističnim ideologijam ter terorizmu na spletu.⁴⁷³

Medtem ko zakonodaja EU ne predvideva pravne opredelitve sovražnega govora in zločina iz sovraštva kot takega, Okvirni sklep Sveta Evrope določa kazenskopravno opredelitv najhujših oblik rasizma in ksenofobije. Sovražni govor, kot je opredeljen v Okvirnem sklepu, se nanaša na javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, usmerjeno proti skupini ali članu takšne skupine, ki ima skupno zaščiteno lastnost.⁴⁷⁴ Tako za sovražni govor kot za zločin iz sovraštva je pristranska motivacija tista, ki sproži storilčevo dejanje, storilčev motiv je ključen pri razlikovanju teh kaznivih dejanj od drugih kaznivih dejanj in pri ugotavljanju njihove teže glede na specifičen

⁴⁶⁶ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, 26. oktober 2012.

⁴⁶⁷ Evropska komisija, The Commission Proposes to Extend the List of ‘EU Crime’, 9. december 2021.

⁴⁶⁸ Prav tam.

⁴⁶⁹ Uradni list Evropske unije, 2012/C 326/01.

⁴⁷⁰ Evropska komisija, The Commission Proposes to Extend the List of ‘EU Crimes’, 9. december 2021.

⁴⁷¹ Prav tam.

⁴⁷² Prav tam.

⁴⁷³ Evropska komisija, Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj, COM (2021) 777 final.

⁴⁷⁴ Prav tam.

vpliv, ki ga imajo ta kazniva dejanja na žrtve, skupnosti in na širšo družbo.⁴⁷⁵ Pri tem je, v sklopu Okvirnega sklepa Sveta Evrope, ključen element sovraštva tako pri sovražnem govoru kot tudi pri kaznivem dejanju iz sovraštva. Sovraštvo vodi v razvrednotenje in ogrožanje človeškega dostojanstva osebe ali skupine.⁴⁷⁶

Poljska in Madžarska od svojih javnih uslužbencev ne zahtevata večje dolžnosti, da se v svoji uradni funkciji vzdržijo sovražnega govora.⁴⁷⁷ V Nemčiji, Italiji in na Malti pa imajo javni uslužbenci večjo dolžnost, da se vzdržijo skrajne politične dejavnosti in rasizma, bodisi kot del zakona, ki ureja njihov status (Nemčija), bodisi kot ločeno kaznivo dejanje (Malta) ali pa kot oteževalno okoliščino spodbujanja sovraštva (Italija), poleg tega malteška sodišča razumejo “vplivnost govorca” kot dejavnik, ki povečuje potencialni učinek govora.⁴⁷⁸ Žalitve na podlagi rase na splošno niso kriminalizirane, razen na Poljskem (kjer so žalitve na podlagi rase in vere ter žalitev predsednika kazniva dejanja) in v Nemčiji, kjer se lahko splošna določba o žalitvi uporabi proti žalitvi z rasnimi motivi.⁴⁷⁹ Družbena omrežja načeloma niso podrobneje regulirana, razen v Nemčiji in v Franciji, akterji in sodišča pa se v veliki meri zanašajo na zakone, ki se ne tičejo specifično sovražnega govora na spletu in na evropsko Direktivo o elektronskem poslovanju.⁴⁸⁰ Odzivnost na spletni sovražni govor je na splošno nizka.⁴⁸¹ Kaznivi sovražni govor opazimo predvsem na družbenih omrežjih in v spletnih komentarjih, včasih pa tudi v ustnem izražanju politikov.⁴⁸²

3.2 Svoboda medijev in podpora za novinarje znotraj EU

Institucije EU (med drugimi) na številne načine odkrivajo, kaj se dogaja z varnostjo novinarjev v državah članicah EU in širše. Številne mehanizme, kot je na primer Platforma *Mapping Media Freedom*, smo omenili že v prvem poglavju, ko smo ugotavljali, s kakšnimi (spletnimi) napadi in pritiski se soočajo novinarji v EU.

⁴⁷⁵ Prav tam.

⁴⁷⁶ Prav tam.

⁴⁷⁷ Bárd in Bayer, 2020.

⁴⁷⁸ Prav tam.

⁴⁷⁹ Prav tam.

⁴⁸⁰ Direktiva o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju), 8. junij 2000, 2000/31/EC.

⁴⁸¹ Bárd in Bayer, 2020.

⁴⁸² Prav tam.

V členu 2 Pogodbe o Evropski uniji⁴⁸³ je določeno, da EU temelji na vrednotah “spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. To vključuje spoštovanje svobode in pluralnosti medijev ter pravico do svobode izražanja, kar zahteva stalna prizadevanja za zaščito svobodnih, pluralističnih in neodvisnih medijev, ki so ključen sestavni del demokratičnih sistemov in pravne države”.⁴⁸⁴ Kot smo že omenili, je v skladu z Listino EU, izrecno priznana in zaščitena tudi svoboda izražanja.⁴⁸⁵ Tako morajo državljani imeti dostop do številnih virov informacij in mnenj, da lahko oblikujejo lastna mnenja, nadzirajo delo vlad in pridobijo informacije, ki so potrebne za “svobodno uveljavljanje njihove volilne pravice. Države članice so dolžne zagotoviti spodbudno okolje za medije in novinarje s pravnimi, upravnimi in praktičnimi ukrepi”.⁴⁸⁶ Zato je Komisija EU 16. septembra 2021 izdala Priporočilo o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji (v nadaljevanju Priporočilo).⁴⁸⁷ Priporočilo dopolnjuje že omenjeno revidirano direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah in predlog Komisije za Akt o digitalnih storitvah. Namen slednjega je zaščititi gledalce avdiovizualnih medijskih vsebin in vse uporabnike digitalnih storitev po vsej EU.

Evropski parlament je v svojem Poročilu o krepitvi svobode medijev z dne 25. novembra 2020 izrazil svojo nenehno, globoko zaskrbljenost nad stanjem svobode medijev v EU.⁴⁸⁸ Kot smo izčrpno prikazali že v prvem poglavju namreč še vedno prihaja zlorab in napadov nad novinarji in drugimi medijskimi strokovnjaki. Parlament je v svoji resoluciji z dne 29. aprila 2021⁴⁸⁹ opozoril tudi na pomembnost, ki jo ima zaščita raziskovalnih novinarjev in žvižgačev⁴⁹⁰ za družbo. Prav tako je v

⁴⁸³ Uradni list Evropske unije, 2012/C 326/01.

⁴⁸⁴ Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021.

⁴⁸⁵ Casarosa, 2021.

⁴⁸⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021.

⁴⁸⁷ Prav tam.

⁴⁸⁸ Prav tam.

⁴⁸⁹ Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 Stanje pravne države v Evropski uniji, COM(2020) 580 final.

⁴⁹⁰ Evropski parlament in Svet, Direktiva (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, 23. oktober 2019, PE/78(2019) REV/1, dostopno na <<http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj/slv>>.

resoluciji z dne 24. junija 2021⁴⁹¹ poudaril tudi “svojo zaskrbljenost zaradi fizičnih, psiholoških in ekonomskih groženj novinarjem in drugim medijskim delavcem v EU”.⁴⁹²

S Priporočilom želi Komisija spodbujati skupna in usklajena prizadevanja držav članic za “izboljšanje zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev”.⁴⁹³ V 12. odstavku priporočila je navedeno:

*“Da bi zagotovili in zaščitili spodbudno okolje za novinarje in druge medijske delavce, priporočilo obravnava vrsto vprašanj, ki se nanašajo na različne ključne vidike priporočila. To vključuje horizontalna priporočila glede učinkovitega pregona kaznivih dejanj, sodelovanja z organi kazenskega pregona, mehanizmov hitrega odzivanja, usposabljanja, dostopa do informacij in prostorov ter ekonomske in socialne zaščite. Poleg tega priporočilo vključuje posebna priporočila v zvezi s protesti in demonstracijami, spletno varnostjo in digitalnim opolnomočenjem, pa tudi položajem novinark ter novinarjev, ki pripadajo manjšinskim skupinam ali poročajo o enakosti.”*⁴⁹⁴

Dokument vsebuje štiri sklope priporočil. Prvi se nanaša na splošna priporočila, drugi na proteste in demonstracije, tretji na varnost na spletu in digitalno opolnomočenje, četrti pa na ženske v novinarstvu in novinarje, ki pripadajo manjšinam ter na tiste, ki poročajo o vprašanih enakosti.

V sklopu o varnosti na spletu in digitalnem opolnomočenju Komisija sporoča državam članicam, naj med drugim spodbujajo sodelovanje med spletnimi platformami in strokovnimi organizacijami pri spopadanju z grožnjami proti novinarjem, na primer s spodbujanjem njihove morebitne vloge zaupanja vrednih označevalcev sovražnih in drugih škodljivih vsebin na spletu.⁴⁹⁵ Države članice bi morale tudi spodbujati reden dialog med organi za kibernetško varnost, mediji in industrijo, zlasti s ciljem spodbujanja kibernetске ozaveščenosti in digitalnih veščin med novinarji. V četrtem sklopu pa pozivajo države članice, naj izboljšajo

⁴⁹¹ Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 Stanje pravne države v Evropski uniji, COM(2020) 580 final.

⁴⁹² Evropska komisija, Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021.

⁴⁹³ Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021.

⁴⁹⁴ Prav tam.

⁴⁹⁵ Evropska komisija, State of the Union: Journalists' Safety across the EU, 16. september 2021.

preglednost in učinkovito poročanje o napadih in diskriminaciji, ki jih izkušajo novinarji, obravnavani v tem sklopu, ter jim zagotovijo informacije o tem, kako poiskati pomoč in podporo.⁴⁹⁶ Poleg tega Priporočilo poudarja potrebo po spodbujanju enakosti in vključevanja v redakcije in v medijsko industrijo v celoti ter po spodbujanju stalnega razvoja kompetenc in veščin v vseh poklicih, pomembnih za zaščito novinarjev. Države članice morajo 18 mesecev po sprejetju Priporočila poročati Komisiji o ukrepih, sprejetih za njegovo izvajanje.⁴⁹⁷

Kakorkoli, novinarje ščiti tudi Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti novinarstva ter varnosti novinarjev in drugih medijskih akterjev iz leta 2016.⁴⁹⁸ Temelji na zahtevah EKČP in ustrezni sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice ter določa celovite standarde na tem področju. Priporočilo Sveta Evrope “*vkjučnje obsežne smernice o preprečevanju, zaščiti, pregonu ter spodbujanju obveščanja, izobraževanja in ozaveščanja*”.⁴⁹⁹

Glede na vse več napadov na novinarje (več o tem na začetku poglavja), pa je na tem področju potreben napredek. Tako je 10. januarja 2022 Evropska komisija objavila odprto javno posvetovanje o prihajajočem evropskem Aktu o svobodi medijev – pobudi za zaščito pluralizma in neodvisnosti medijev na notranjem trgu EU.⁵⁰⁰ Evropski akt o svobodi medijev naj bi bil sprejet v tretjem četrtletju leta 2022. Temeljlil bo na že omenjeni revidirani direktivi o avdiovizualnih medijskih storitvah⁵⁰¹, “*ki določa pravila za neodvisnost medijskih regulatorjev, spodbuja preglednost lastništva medijev in priznava, da se ne bi smelo posegati v uredniške odločitve*”.⁵⁰²

Pobuda bo dopolnjevala omenjeno Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti novinarstva ter varnosti novinarjev in drugih medijskih akterjev iz leta 2016, predlagani Akt o digitalnih storitvah ter “*pobudo za zaščito novinarjev in zagovornikov pravic pred zlorabami pravnih postopkov (tj. strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti)*”.⁵⁰³ Evropski

⁴⁹⁶ Prav tam.

⁴⁹⁷ Prav tam.

⁴⁹⁸ Svet Evrope, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, Freedom of Expression, CM/Rec(2016)4, 13. april 2016.

⁴⁹⁹ Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021.

⁵⁰⁰ Evropska komisija, Evropski akt o svobodi medijev: Komisija objavila javno posvetovanje, 10. januar 2022.

⁵⁰¹ Direktiva (EU) 2018/1808 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere, 14. november 2018, PE/33 (2018) REV/1.

⁵⁰² Evropska komisija, Evropski akt o svobodi medijev: Komisija objavila javno posvetovanje, 10. januar 2022.

⁵⁰³ Prav tam.

akt o svobodi medijev bo tesno povezan tudi z ukrepi, ki se izvajajo v okviru Akcijskega načrta za medijski in avdiovizualni sektor⁵⁰⁴, katerega cilj je spodbuditi evropske medije in pomagati ohranjati evropsko kulturno in tehnološko avtonomijo v digitalnem času.

Evropske države v raziskavah o svobodi tiska še vedno beležijo najvišja mesta.⁵⁰⁵ Regionalne institucije (Svet Evrope, Evropska unija in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE) redno potrjujejo svojo zavezanost svobodi tiska in sprejemajo pobude za spodbujanje varnosti novinarjev.⁵⁰⁶ Junija 2021 je Odbor ministrov Sveta Evrope odobril načrt za zaostritev pravnega okvira v korist svobode medijev, ki se osredotoča na tri velike grožnje: (1) zlorabe in tožbe z namenom nadlegovanja, (2) širjenje dezinformacij in (3) potencialno škodljiv učinek digitalne konvergenca ter umetne inteligence.⁵⁰⁷ Ustanovljen je bil tudi Odbor strokovnjakov za integriteto spletnih informacij, ki je namenjen spopadu s širjenjem dezinformacij na spletu. Evropska unija je okrepila svoja prizadevanja z omenjenimi ukrepi, nekatere spremembe bodo sprejete v bližnji prihodnosti. Primer pozitivne pobude je Skupina prijateljev za varnost novinarjev, ki je nastaja maja leta 2021 v okviru Sveta Evrope. Oktobra je zaživel tudi projekt Pegasus, ki ga koordinira Forbidden Stories – gre za *“konzorcij novinarjev, ki si prizadevajo za nadaljevanje preiskav novinarjev, ki so bili umorjeni, jim grozijo oziroma so v zaporu”*.⁵⁰⁸ Projekt Pegasus je prejel nagrado Daphne Caruana Galizia za dosežke v novinarstvu za leto 2021. Gre za nagrado, ki jo je ustanovil Evropski parlament v čast umrli malteški raziskovalni novinarki. Ta model sodelovanja novinarjev na transnacionalni ravni je bil preizkušen leta 2018 na Malti s projektom Daphne, z namenom nadaljevanja dela novinarjev, ki so bili utišani z umorom ali zaporom.⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ Evropska komisija, European Media and Audiovisual Action Plan, 24. februar 2022.

⁵⁰⁵ Marthoz, 2022.

⁵⁰⁶ Evropski parlament, Projekt Pegasus dobitnik nagrade Daphne Caruana Galizia 2021, 14. oktober 2021.

⁵⁰⁷ Marthoz, 2022.

⁵⁰⁸ Evropski parlament, Projekt Pegasus dobitnik nagrade Daphne Caruana Galizia 2021, 14. oktober 2021.

⁵⁰⁹ Marthoz, 2022.

4 Zaključek

Pripovedi so del našega življenja in prenašajo pomembne vrednote, zlasti v dobi identitetne politike. Liberalna politična gibanja se čustveno distancirajo od tem, ki jih obravnavajo – za svoje argumente uporabljajo dejstva, številke. Vendar pa je svobodo, enakost in pravno državo mogoče predstaviti tudi s čustvenimi zgodbami, ki jih ne smemo podcenjevati – gre za pomembna orodja za ustvarjanje družbene kohezije. Z verodostojnimi zgodbami lahko razblinimo lažna prepričanja in strahove ter tako pomembno prispevamo k trudom za izkoreninjenje sovraštva.

V dobi digitalizacije se je verbalno in fizično nasilje razširilo v virtualni svet. Družbena omrežja je spremenilo v orodja, ki jih zlonamerni posamezniki lahko uporabijo za zastraševanje. Novinarji so redno tarča jeze in žrtve nasilja naključnih posameznikov. Nekateri spletni napadi na novinarje so načrtovani in zlorabljeni za politične namene. Kljub trudu, da bi zajezili širjenje sovraštva na spletu – tudi takšnega, ki je usmerjeno na novinarje – so predvsem družbena omrežja še vedno polna obrekovanja, groženj in dezinformacij. Tisti, ki se s spletnim nadlegovanjem spravljajo na novinarje, jih želijo prestrašiti, čustveno izčrpati in jih potisniti v samocenzuro ali pa jih na koncu celo izriniti iz poklica.⁵¹⁰ Na družbenih omrežjih so bile še tarče zlasti novinarke.

V zadnjih letih so družbene platforme podvržene strožjim pravilom glede moderiranja nezakonitih in/ali škodljivih vsebin, vendar nasilna in žaljiva sporočila uhajajo iz razpok, ki jih trenutno ni mogoče popolnoma zajeziti – vsaj ne dovolj hitro, da se ne bi razširila in za sabo pustila posledice. Tudi odzivi državnih organov v številnih primerih niso dovolj hitri.

Pravni posegi zagotovo igrajo pomembno vlogo pri omejevanju širjenja škodljivega govora na spletu – predlogi in ukrepi na nivoju EU, so plod številnih raziskav in preizkusov, nekateri bodo sprejeti še v letu 2022 in že v bližnji prihodnosti bomo pričali njihovim učinkom. Dejstvo pa je, da sta porast nestrpnosti in pospešeno širjenje sovražnega govora v veliki meri posledici širših družbeno-političnih okoliščin. O realni širitvi (spletnih) pojavov, kot so “filtrirni mehurčki” in “odmevne komore”, še vedno potekajo debate, jasno pa je, da so družbene značilnosti, kot so

⁵¹⁰ Prav tam.

norme in vrednote ter močna ideološka in politična polarizacija, povezane s širjenjem sovražnega govora ali vsaj s povečevanjem nestrpnosti.

Pomemben dejavnik za manjšanje prepada in zamejevanje sovražnega govora je protigovor. V nekaterih evropskih državah je prisoten predvsem v obliki nevladnih organizacij. V Nemčiji in Italiji jih podpirata vlada in uradna politika vključevanja, na primer Nemčija ima nekaj dobrih praks, ki jih je razvila civilna družba. Projekt "ichbinhier" je bil prvotno razvit na Švedskem in trenutno vključuje 30.000 državljanov Nemčije, ki so se prostovoljno odzvali proti rasizmu v družbenih medijih, v nasprotju s tovrstnimi pobudami, pa so na Poljskem in Madžarskem nevladne organizacije ovirane ali celo nadlegovane.⁵¹¹

Institucije, učinkoviti postopki in človekovim pravicam prijazna družbena klima so prav tako pomembni za uresničitev učinkovitega boja proti zločinom iz sovraštva kot izpiljeni zakoni na tem področju. Prvo je mogoče doseči le, če se osredotočimo na spodbujanje širših družbenih ukrepov, kot je na primer podpora protigovora v sodelovanju z nevladnimi organizacijami. Odzivi, ki temeljijo na pravnih orodjih, morajo iti z roko v roki s proaktivnim spodbujanjem odprtosti do različnosti in strpnosti. Zdi se ključno, da na vprašanje širjenja sovražnega govora odgovorimo celostno – z urejanjem zaščite novinarjev (in ljudi nasploh) pred tovrstnimi napadi ter z odstranjevanjem žaljivih vsebin, pa tudi z blaženjem prepadov med ljudmi, ki so posledica širših družbeno-političnih dejavnikov.

⁵¹¹ Bárd in Bayer, 2020.

6. poglavje

Širjenje lažnih novic in odzivi EU na ta pojav

NINA PLANINŠEK

Študentka medijskih komunikacij, Fakulteta za elektrotehniko, računalništvo in informatiko, Univerza v Mariboru

*»Ko odstraniš nemogoče, je to, kar ostane,
pa če ravno je videti še tako neverjetno, resnica.«*

Sherlock Holmes

Ljudje lažemo, odkar obstajamo. Zato so tisti, ki lažejo danes, tudi mediji. Danes je meja med resnico in lažjo zabrisana, mi pa si pogosto ne vzamemo časa, da bi preučili vse strani vsebine, zato smo lahek plen organizacij in posameznikov, ki želijo vplivati na naše odločanje. Lažne novice, ki so se izjemno hitro razširile s pomočjo družbenih medijev, so v zadnjih letih zagotovo povzročile, da je prišlo do diskreditacije novinarstva, predvsem pa do problema, da ljudje medijem več ne zaupajo. Največja težava tega je ravno v tem, da so mediji četrta veja oblasti, ki zastopa in zasleduje javno dobro. Kaj narediti, ko ljudje v to dvomijo?

Za izjemno hitro širjenje lažnih informacij so v veliki meri krivi družbeni mediji, ki so v zadnjih letih povzročili, da lahko informacije širi čisto vsak uporabnik in vsaka organizacija. To je privedlo do razmaha lažnih novic, ki so pri ljudeh v različnih situacijah povzročile ogromno zmede in negativnih učinkov. V tem poglavju obravnavamo izraz lažne novice, njegovo povezavo z družbenimi mediji, v ospredje pa postavljamo predvsem močno nezaupanje v novinarstvo in njegovo diskreditacijo, ki so ga povzročile lažne novice.

1 Definicija lažnih novic

Lažne novice postajajo velik problem v današnji družbi, zato so postale nova raziskovalna tema, ki priteguje pozornost ljudi z različnih področij. Izmenično se uporablja več različnih izrazov, kot so lažne novice, novinarska satira, rumeno novinarstvo, propagandne novice, ponarejene novice, dezinformacije, slabe informacije ipd. Omenjene izraze lahko razdelimo v dve kategoriji: izrazi s podobnim pomenom kot lažne novice in izrazi s podobnim pomenom kot lažne informacije. Lažne informacije obravnavajo informacije, ki se širijo po kibernetnem prostoru, lahko se širijo samostojno ali pa so že vključene v lažne novice.⁵¹²

Lažne novice Burshtein opredeli kot poročila, povezana s trenutnimi dogodki, ki so izmišljena in pogosto zavajajoče naslovljena, z namenom zavajanja uporabnikov.⁵¹³ Na splošno se nanašajo na novinarska poročanja, ki vsebujejo lažne in napačne informacije, vendar o slednjih ne poročajo.⁵¹⁴ Kljub temu vsi ne sprejemajo takšne opredelitve. Allcott in Gentzkow sta lažne novice opredelila kot novice, ki so napisane z namenom zavajanja bralcev, vendar je mogoče preveriti, ali so napačne.⁵¹⁵ Takšna opredelitev pa sproža vprašanje, kdo je pristojen in sposoben odločiti, ali je novica napisana z namernim zavajanjem bralcev. Gelfert pri svoji definiciji lažnih novic poudarja izjemno pomemben vidik, in sicer namerno zavajanje oz. dezinformacije, ki jih prenašalci širijo z določenim ciljem, ki je lahko finančne, politične, ekonomske ali druge narave.⁵¹⁶ Vendar lažne novice niso zgolj napačne informacije, ki nam jih ponudi sama reportaža.⁵¹⁷

⁵¹² C. Wang, Fake News and Related Concepts: Definitions and Recent Research Development, *Contemporary Management Research* 2020, letnik 16, št. 3, str.145-174

⁵¹³ Burshtein, S. (2017). The true story on fake news. *Intellectual Property Journal*, letnik 29, št. 3, str. 397-446

⁵¹⁴ C. Wang, 2020, str. 145-174

⁵¹⁵ H. Allcot in M. Gentzkow, Social Media and Fake News in the 2016 Elections, *Journal of Economic Perspectives* 2017, letnik 31, št. 2., str. 211-236.

⁵¹⁶ A. Gelfert, Fake News: A Definition, *Informal Logic* 2018, letnik 38, št. 1., str. 84-117.

⁵¹⁷ H. Allcot in M. Gentzkow, 2017, št. 211-236.

Pri definiranju izraza moramo najprej opredeliti njegove sestavne dele, in sicer "lažne" (angl. "Fake") ter "novice" ("News"). Namreč, če želimo razumeti značilne vidike nedavnih tokov izmišljenih in zavajajočih informacij, ki se prenašajo kot novice, moramo najprej razumeti nekatere osrednje epistemične funkcije izvirnika. Kot nakazuje beseda "fake", je za lažne novice potrebna namerna prevara; če pride do poštenih napak, to niso lažne novice, saj lažne novice niso le napačne, ampak tudi zavajajoče. Drugi del "news" pomeni, da je sama prevara namenjena širokemu občinstvu, saj so lažne novice namenjene deljenju in razširjenju med čim večjo množico.⁵¹⁸ Lažne novice so torej oblika novic, ki jo tvorijo namerne napačne informacije ali zavajanja, slednja pa se lahko širijo tako prek tradicionalnih kot tudi spletnih medijev, namen je le, da dosežejo čim širše občinstvo.

Deljenje lažnih novic v medijih je namerno, izvaja ga organizacija ali posameznik z namenom razširjanja ali ustvarjanja določenih informacij, ki so v celoti ali delno napačne, da bi vplivale na mnenje, sprožile polemiko ali pridobile določeno finančno korist. Lažne novice pogosto vsebujejo delček resnice, vendar je to "jedro resnične informacije" izkrivljeno, vzeto iz konteksta in obdano z lažnimi podrobnostmi. V mnogih primerih so lažne novice prirejene tako, da so videti kot resnična novica, včasih iz medija, ki sploh ne obstaja, včasih pa iz zaupanja vredne institucije.⁵¹⁹ Cilj avtorjev lažnih novic ni vedno, da bi ljudje spremenili svoje mnenje, včasih je njihov cilj polarizirati družbo.⁵²⁰

Zgodovina znanstvenih, strokovnih in medijskih diskurzov dokazuje, da ideja lažnih novic obstaja že zelo dolgo v povezavi z različnimi načini širjenja informacij. Zlasti je bila vedno povezana s strankarskim tiskom, saj je objavlanje pristranskih mnenj in besedil z vprašljivimi dejstvi njegova tradicionalna glavna značilnost.⁵²¹

Poudariti moramo, da so lažne zgodbe verjetno prisotne že, odkar ljudje živijo v skupinah, kjer je pomembna predvsem družbena moč. Zmožnost, da obstaja možnost, da vplivamo na to, kaj ljudje vedo, je prednost, ki je bila cenjena že več stoletij. Zgodovino lažnih novic lahko razdelimo na različna obdobja, in sicer na

⁵¹⁸ A. Gelfert, 2018.

⁵¹⁹ K. Niklewicz, Weeding out fake news: An Approach to Social Media Regulation Weeding out Fake News, *European View*, 2017.

⁵²⁰ S. Hegelich, 'Invasion of the Social Bots', Konrad Adenauer Stiftung, *Facts & Findings* 221/2016, 3.

⁵²¹ T. McGonagle, "Fake news": False fears or real concerns?, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, letnik 35 str. 4, št. 203–209.

obdobje pred tiskom, na obdobje po tisku, obdobje množičnih medijev in trenutno – obdobje družbenih medijev in spleta.⁵²²

Različne pisave, zapisane na najrazličnejše materiale, so se pojavile pred več tisoč leti, sami zapisi pa so bili po navadi omejeni na voditelje skupine. Takrat je nadzor nad informacijami nekaterim ljudem dajal moč in vladavino nad drugimi, kjer pa moramo izpostaviti tudi rek, da je znanje moč. Tisti, ki so takrat nadzorovali znanje, informacije, ter vsa obstajajoča sredstva za razširjanje informacij so postali vodje skupine z določenimi privilegiji in prednostmi, ki jih drugi niso imeli. Na sama sredstva so lahko zapisali informacije, ki so bile morebiti resnične, morebiti pa lažne. Brez sredstev za preverjanje trditev je bilo težko vedeti, ali so bile informacije resnične ali lažne.⁵²³

V obdobju po tisku moramo izpostaviti predvsem hitro širjenje informacij s pomočjo izuma tiskarskega stroja.⁵²⁴ Takrat je bilo pismenih ljudi več, zato je bilo zavajanje težje, vendar se je kljub temu pojavljalo, in sicer predvsem v časopisih ter knjigah, ki so se takrat izdajali. Temu obdobju sledi obdobje množičnih medijev, ki je prispevalo k hitrejšemu širjenju lažnih novic, predvsem pa temu, da so takšne informacije dosegle večjo množico. Danes smo v obdobju svetovnega spleta in posledično družbenih omrežij, ki so največja platforma za širjenje lažnih novic.⁵²⁵ Ravno javna uporaba spleta je omogočila dostop do velikega občinstva za sprejem kakršnihkoli novic.⁵²⁶

Zagotovo pa sta uporaba in pojav lažnih novic ali rumenega novinarstva posledica dejstva, da večino novic danes beremo na spletu, uporabniki pa le redko preverjajo njihovo resničnost. Novice se tako pogosto pojavljajo kot napačne informacije v družbenih medijih, občasno pa se znajdejo tudi v tiskanih, kjer so napisane in objavljene z namenom zavajanja, škodovanja osebam in/ali pridobivanja finančnih ali političnih koristi. V ta namen pogosto uporabljajo senzacionalistične, nepoštene ali izjemno dobro oblikovane naslove, da bi povečali število svojih bralcev.⁵²⁷

⁵²² J. M. Burkhardt, History of Fake News. *Library Technology Reports*, 2017, letnik 53, št. 8, str. 5-8.

⁵²³ Prav tam.

⁵²⁴ J. Posseti in A. Matthews, *A short guide to the history of 'fake news' and disinformation*, 2018.

⁵²⁵ J. M. Burkhardt, 2017, str. 5-8.

⁵²⁶ R. Darnton, *The True History of Fake News*, 2017. The New York Review of Books.

⁵²⁷ A. Gelfert, 2018, str. 84-117.

Pomen izraza lažnih novic se je povečal predvsem v povezavi s političnimi akterji in politiko. Slednja je tudi razlog za izjemno posplošeno uporabo izraza "Fake News", ki se je uveljavil v času volitev v Ameriki leta 2016. Prav nekdanji ameriški predsednik Donald Trump, ki ta pojem redno uporablja, je z nenehnim omenjanjem sprožil dialog, ki je pripeljal do tega, da so ljudje začeli o njem tudi govoriti.⁵²⁸ Kljub temu se s strani politikov danes ta pojem velikokrat uporablja za namerno diskreditacijo medijev in samega novinarstva. Kot primer lahko podamo tvit premierja Janeza Janše, kjer je zapisal, da je »Slovenska tiskovna agencija ventilator za lažne novice«, nekaj dni kasneje pa obtožil še Mednarodno tiskovno agencijo, da so v njej ali »popolnoma zmanipulirani ali pa profesionalna organizacija za lažne novice«.⁵²⁹ V obeh primerih je uporabil izraz lažne novice za namensko diskreditacijo medijev, za samo razširjanje pa družbeno omrežje Twitter. Ravno družbena omrežja so trenutno tista, ki poskrbijo, da se lažne novice širijo izjemno hitro.

Danes torej živimo v času, ko zlasti v politiki prevladujejo izmišljene novice, ki živijo v udobju postfaktične in postresničnostne družbe, kjer se je nekoč splošno sprejeto dojemanje resničnosti žal razdrobilo, javno mnenje pa postaja vse bolj polarizirano. Danes so mediji in družbena omrežja, kjer lahko vsakdo deli svojo različico resnice, polni trditev o izmišljenih novicah, vulgarnih lažeh in diskreditacijah, ki prihajajo z obeh strani političnega pola. Novinarstvo samo ni več kos nalogi preverjanja resničnosti dejstev in vse manj temelji na resničnih zgodbah, ki so bile vedno bistvene za zaupanje med novinarji in bralci.

Postali smo kultura ravnodušnosti resnice, pravzaprav pa ji niti ne zaupamo več. Vse to iz razloga, ker velikokrat slišimo isto zvoneče stavke, pri čemer se vsakič spomnimo, da takšne reči poslušamo že veliko let, zaradi česar začutimo njihovo enolično nepriljubljenost. To je najbolj očitno pri politiki, ki je najmočneje povezana z lažnimi novicami. Ravno tukaj pogosto zaznamo, da so stavki prikrojeni, pomen olepšan in pridih lažnivosti, kar pogosto opazimo, ker morda želimo videti, kako so informacije zlepljene in prirejene. Ker pa lažne novice niso pristne, ne morejo vzbujati pristnega zanimanja. Človeška bitja smo namreč globoko naravnana le na tisto, kar je resnično, človeški um pa ustvarjen le za resnico in se "hrani" z njenim spoznavanjem. Zagotovo človeškega uma lažne novice, ki so ponarejene, ne bi smele nahraniti, niti globinsko privlačiti. Ponaredek in kič privlačita človeka le takrat, ko v

⁵²⁸ H. Allcot in M. Gentzkow, 2017, str. 211-236

⁵²⁹ P. Nikolič, *Kaj je res?*, 2020.

njem zmaga beg pred resnico. Tako so lažne novice krive tudi za pasivnost in nezainteresiranost ljudi za samo politiko, ker so neavtentične in ker vsebujejo tako malo resnice, da so še bolj nezanimive.⁵³⁰

Ravno lažne novice so tiste, ki spodkopavajo resno medijsko poročanje in novinarjem otežujejo poročanje o pomembnih novicah. Zaskrbljujoč primer je analiza spletnega medijskega podjetja BuzzFeed, ki je pokazala, da je v zadnjih treh mesecih predsedniške kampanje v ZDA 20 najbolj priljubljenih lažnih zgodb prejelo 1,3 milijona več odzivov, komentarjev in všečkov kot 20 najbolj priljubljenih verodostojnih zgodb. Najbolj priljubljena lažna zgodba je bila, da je papež podprl Donalda Trumpa za predsednika. Kljub temu da je bila kasneje ovržena, je še vedno izkrivljala prepričanja ljudi.⁵³¹ To dokazuje, da so se lažne novice neobvladljivo hitro spremenile iz skromnega spletnega pojava v resno grožnjo na različnih področjih življenja. V tem primeru je to opazno v politiki.

Problem lažnih informacij v demokratičnem sistemu je ta, da vodijo v zamegljevanje, tako da sploh ne vemo več, kaj so dejstva in kaj laži. Ljudje pa še vedno nujno potrebujemo dejstva, da si lahko oblikujemo mnenja ter sodelujemo v političnem dialogu in procesih.⁵³² Takoj ko je to oteženo, je težko polno sodelovati v političnem dialektu. Eden od najpomembnejših temeljev svobodne družbe je možnost sprejemanja odločitev na podlagi zanesljivih virov, ki jih moramo imeti čim več.

2 Lažne novice in družbena omrežja

V zadnjem času so ta vir postala družbena omrežja, ki pa jih lahko označimo za vse prej kot zanesljiva. Družbeni mediji vključujejo Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, Reddit in številna druga spletna mesta. Zaradi enostavnega dostopa in nizkih stroškov so glavni vir za razvoj lažnih informacij, s svojim širokim obsegom pa poskrbijo, da se širijo z izjemno hitrostjo.⁵³³ Družbeni mediji so opredeljeni kot "skupina internetnih aplikacij, ki temeljijo na ideoloških in tehnoloških temeljih spleta 2.0 ter omogočajo ustvarjanje in izmenjavo uporabniških vsebin."⁵³⁴

⁵³⁰ A. Deb, S. Donohue in T. Glaisyer, *Is Social Media a Threat to Democracy*, 2017. The Omiddyar Group.

⁵³¹ D. Z. Hambrick in M. Marquardt, *Cognitive Ability and Vulnerability to Fake News*, 2018

⁵³² Lee, T., 'The global rise of "fake news" and the threat to democratic elections in the USA', 2019, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, letnik 22, št. 1, doi: Doi: 22. 10.1108/PAP-04-2019-0008

⁵³³ A. Deb, S. Donohue in T. Glaisyer, 2017.

⁵³⁴ A. P. Kaplan, *Social Media, Definition, and History*, 2018. Springer, New York, NY

Razumljivo na spletnih mestih družbenih medijev niso vse novice lažne. Zagotovo pa je ta metoda široko uporabljena, saj so to trenutno najnaprednejše komunikacijske platforme, ki obstajajo v tej generaciji. V primerjavi s tradicionalnimi mediji, kot so časopisi, revije, radii, so platforme družbenih medijev dosegle najvišjo pojavnost lažnih novic.

Lažne novice na družbenih medijih so postale vidne leta 2016 med predsedniškimi volitvami v Združenih državah Amerike, zaradi česar so ljudje začeli dvomiti o znanosti, resničnih novicah in družbenih normah. Slednje vse bolj vplivajo na družbene vrednote, spreminjajo mnenja o kritičnih vprašanjih in temah ter na novo opredeljujejo dejstva, resnice in prepričanja.⁵³⁵ Družbeni mediji so tako postali eden najboljših medijev za širjenje lažnih novic.

Širjenje lažnih novic na spletnih platformah poteka tako, da ustvarjalci takšnih novic sprva slednje razširijo po spletu, kjer se delijo tudi z dejanji uporabnikov družbenih medijev. Uporabniki lahko takšno gradivo razširijo z namernim deljenjem, kar je glavna funkcija platform, kot sta Facebook in Twitter. Druge interakcije so "všečkanje" (angl. "Likes") in komentiranje (angl. "Comments"), kar prav tako sproži algoritme različnih platform družbenih omrežij, da se slednje pokažejo ostalim uporabnikom. Ta pojav se imenuje "organski doseg" (angl. "Organic Reach").⁵³⁶ To lahko privede do eksponentnega širjenja lažnih informacij.

To obsežno širjenje informacij lahko negativno vpliva na posameznike in družbo ter poruši ravnovesje pristnosti ekosistema novic. Ne le da spreminja način interpretacije, temveč tudi namerno prepričuje bralce v napačna prepričanja.⁵³⁷ Zato je odkrivanje lažnih novic na družabnih medijih v zadnjem času postala nova veja raziskav, ki je pritegnila ogromno pozornosti. Odkrivanje lažnih novic na družbenih omrežjih ima edinstvene značilnosti in izzive, zaradi katerih so obstoječi algoritmi za odkrivanje iz tradicionalnih medijev neučinkoviti ali neuporabni. Lažne novice so

⁵³⁵ F. Olan, U. Jayawickrama in E.O. Arakpogun, Fake news on Social Media: the Impact on Society. *Information Systems Frontiers*, 2022, doi: 10.1007/s10796-022-10242-z

⁵³⁶ T. Buchanan, Why do people spread false information online? The effects of message and viewer characteristics on self-reported likelihood of sharing social media disinformation, *PLoS One*, 2020, letnik 15, št. 10, doi: 10.1371/journal.pone.0239666

⁵³⁷ M. Khan, A. Jain, R. Chouhan in S. H. Sheih, Fake News Identification on Social Media, *International Journal of Engineering Research & Technology (IJERT)*, 2020, letnik 38, št. 1

namreč namenoma napisane tako, da bralce zavedejo, da jim verjamejo, zaradi česar je odkrivanje na podlagi vsebine novice netrivialno in težko.⁵³⁸

Prav zaradi družbenih omrežij in lažnih novic pa se kakovostne in verodostojne novinarske institucije po vsem svetu spopadajo z manipulacijami in lažmi. V današnjem času je kredibilnost novinarjev zelo oslABLJENA, razlog za kar je predvsem v ogromnem obsegu lažnih novic, ki so se pojavile v času večjih zgodovinskih dogodkov.

V zadnjih letih je stanje poslabšala še pandemija COVID-19, kjer je bilo moč opaziti povišan obseg napačnih in zavajajočih informacij. Namreč, ko se je nova koronavirusna bolezen razširila po svetu, je hitro širjenje novic povzročilo negotovost med prebivalstvom. Lažne novice so prevzele družbene medije in postale del življenja številnih ljudi.⁵³⁹ Pandemija COVID-19 pa v zadnjem času ni edini večji zgodovinski dogodek, ki je prevzel neverjetno hitro in učinkovito širjenje lažnih informacij. Tudi vojna Rusija-Ukrajina je poskrbela za izjemen porast lažnih novic, kjer so na svoji kredibilnosti in ugledu izgubili ravno novinarji.

3 Vpliv lažnih novic na diskreditacijo novinarstva

Novinarski poklic je sicer izziv že sam po sebi, zaradi novosti, ki jih v množične medije prinaša digitalna doba, pa je še bolj zahteven. Ustvarjanje, produkcija lažnih novic, širjenje dezinformacij in manipulacija s sporočilnimi vsebinami v množičnih medijskih organizacijah izvirajo iz različno usmerjenih odločitev njihovih lastnikov, urednikov in novinarjev ter njihovega profesionalnega vedenja in kulture.⁵⁴⁰ Današnja krizo medijev in novinarstva zagotovo med drugim označuje pandemija lažnih novic v digitalnem okolju. Ravno zato se danes strokovnjaki zavzemajo za prestrukturiranje in regulacijo medijskega sistema/organizacije. Predlogi za rešitev tega resnega in daljnosežnega problema z vidika medijske prakse so na primer uporaba avtomatiziranih postopkov pri novinarskem delu⁵⁴¹ spodbujanje razvoja

⁵³⁸ K. Shu, S. Silva, S. Wang, J. Tang in H. Luan, Fake News Detection on Social Media: A Data Mining Perspective, *ACM SIGKDD Explorations Newsletter*, 2017, letnik 19, št. 1, str. 22 – 36, doi:10.1145/3137597.3137600

⁵³⁹ Y. M. Rocha, G.A. de Moura, G.A. Desiderio in ostali, The impact of fake news on social media and its influence on health during the COVID-19 pandemic: a systematic review, 2021, *Journal of Public Health*, doi: 10.1007/s10389-021-01658-z

⁵⁴⁰ E. Tandoc, Z.W. Lim in R. Ling, Defining "Fake News": A typology of scholarly definitions, *Digital Journalism* 2017, letnik 6, št. 3, str. 1-17

⁵⁴¹ Anderson, C. W., Bell, E. J. and C. Shirky (2014) *Post Industrial Journalism: Adapting to the Present. A report*. New York: Columbia University Journalism School and Tow Center for Digital Journalism

podatkovnega novinarstva,⁵⁴² ozaveščanje o odnosu novinarjev in urednikov do politične in marketinške manipulacije,⁵⁴³ v povezavi z lažnimi novicami pa velikokrat zasledimo določene regulacije, pravila in posledično sankcije.⁵⁴⁴

Ko govorimo o diskreditaciji novinarstva in medijskih organizacij moramo ponovno poudariti politike in ostale, ki so se na "lažne novice" sklicevali tudi pri obtoževanju novinarjev in novičarskih organizacij, ko so menili, da je njihovo poročanje napačno, pristransko ali zavajajoče. Ta retorika je postala tako razširjena, da so se pojavili komentarji, ki se zoperstavljajo obtožbam o lažnih novicah ter krepijo načela in demokratični pomen novinarstva in novinarjev. Ti odzivi kažejo, da uporaba "lažnih novic" v političnem diskurzu predstavlja kritični incident za novinarsko področje.⁵⁴⁵ V zadnjih letih so različne organizacije lažne novice jasno prepoznale kot pomembno vprašanje in jih legitimizirale kot družben problem.

Iz tega je opazno, da se je problem lažnih in napačnih informacij, ki spodkopavajo verodostojno novinarstvo in zanesljive informacije, močno povečal. Posledice so namerno napadanje novinarjev in drugih spletnih založnikov ter njihovih virov, ki želijo preveriti ali deliti informacije in komentarje. Novinarji in njihovi viri pa so lahko izpostavljeni toku spletnih zlorab, lažnim trditvam o njihovem ravnanju, izkrivljanju njihove identitete, katerih namen je ponižati jih, jih diskreditirati, spodkopati njihovo verodostojnost, preusmeriti njihovo pozornost in nazadnje ohromiti njihovo poročanje.⁵⁴⁶

Novinarstvo pa ni edina posledica, ki jo prinašajo lažne novice. Težava z izpostavljenostjo netočnim informacijam je, da lahko povzroči zmedo glede teh virov, tudi če se to ne bi smelo zgoditi. Negativna posledica branja netočnih informacij je tudi ta, da ljudje začnejo izražati negotovost glede veljavnosti idej, za katere bi morali biti prepričani, da so očitno resnične. Ignoriranje, diskontiranje ali popravljanje koristnega znanja vodi do neoptimalnega reševanja problemov in odločanja, kar lahko vpliva na posameznikovo socialno, duševno in telesno

⁵⁴² Hermida, A. and M. L. Young (2019) *Data journalism and regeneration of the news*. Routledge: London

⁵⁴³ Rodny-Gumede Y. A teaching philosophy of journalism education in the global South: A South African case study, 2017, *Journalism*, letnik 19, št. 6, str. 747–761

⁵⁴⁴ T. Vukić, Journalism Education and Fake News: A Literature Review, *Medijska Istrazivanja* 2020, letnik 26, št. 2, str. 77-99

⁵⁴⁵ C. Edson. Jr. Tandoc, J. Jenkins in S. Craft, Fake News as a Critical Incident in Journalism, 2019, *Journalism Practice*, letnik 13, št. 6, str. 673-689

⁵⁴⁶ C. Ireton in J. Posetti, Unesco, *Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training*, Unesco 2018

počutje.⁵⁴⁷ Morda najbolj problematična posledica izpostavljenosti netočnim informacijam je zanašanje na te informacije pri doseganju nadaljnjih ciljev.⁵⁴⁸

Trije problem, ki smo jih predhodno opisali, zmeda, dvom in zanašanje, se verjetno medsebojno prepletajo, ko so ljudje izpostavljeni netočnim informacijam.⁵⁴⁹

4 Regulacija lažnih novic v EU

Ravno zaradi vseh negativnih posledic, ki jih imajo lažne novice, se v zadnjih letih Evropska unija in posamezne članice ukvarjajo s vprašanjem regulacije. Statistika EU narekuje, da 83% Evropejcev misli, da so lažne novice grožnja demokraciji in da je kar 73% uporabnikov spletna zaskrbljenih o dezinformacijah v predvolilnem obdobju.

Zato vlade po vsem svetu strogo urejajo informacije predvsem v družbenih medijih, da bi preprečile lažne novice, kjer se slednje tudi najpogosteje pojavljajo.⁵⁵⁰ Z razlogom ugotavljanja, kaj storiti v zvezi z lažnimi novicami, je marca 2018 delovna skupina Evropske komisije objavila poročilo o lažnih novicah, ki temelji na prispevkih in mnenjih strokovnjakovih z vsega sveta. To poročilo je bilo ustvarjeno z namenom oblikovanja politike za reševanje vse večje zaskrbljenosti zaradi lažnih novic in napačnih informacij v Evropi.⁵⁵¹ Težava, ki se pojavi pri regulaciji, je ta, da je meja med regulacijo in cenzuro ter med svobodnimi trgi in družbenim nadzorom tanka.⁵⁵²

Prizadevanja EU torej sprožajo vprašanja o kršenju jamstev svobode govora in so pogosto žrtve negotovosti. Predvsem zaradi nejasne opredelitve lažnih novic, katerih relativni doseg se še preučuje, vlade ne morejo doseči ničesar učinkovitega. Države znotraj EU vzpostavljajo različne načine reševanja problematike disinformacij, med

⁵⁴⁷ D.N. Rapp in N.A. Salovich, Can't We Just Disregard Fake News? The Consequences of Exposure to Inaccurate Information, 2018. *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, 2018, letnik. 5, št. 2, str. 232-239

⁵⁴⁸ Marsh, E. J. (2004). Stimuli for creating false beliefs about the world. *Behavior Research Methods, 2004, Instruments, & Computers*, letnik 36, str. 650-655, doi: 10.3758/BF03206546

⁵⁴⁹ D.N. Rapp in N.A. Salovich, 2018.

⁵⁵⁰ D. Vese, Governing Fake News: The Regulation of Social Media and the Right to Freedom of Expression in the Era of Emergency, 2021. *European Journal of Risk Regulation*, str. 1-41.

⁵⁵¹ D. Funke in D. Flamini, 2022, *A guide to anti-misinformation actions around the world*. Polynter.

⁵⁵² C. Edson. Jr. Tandoc, J. Jenkćins in S. Craft, Fake News as a Critical Incident in Journalism, 2019, *Journalism Practice*, letnik 13, št. 6, str. 673-689.

drugim v te namene uporabljajo pravo, zakone in ponovno urejanje medijskega prostora ter njegovo regulacijo.⁵⁵³

Najbolj nedaven boj EU proti lažnim novicam, ki ga moramo izpostaviti je dogovor iz Bruslja, kjer se je EU dogovorila o obsežnih novih pravilih za spletne vsebine. Aprila 2022 so predstavili dogovor o novih pravilih o spletnih vsebinah, tako imenovanem zakonu o digitalnih storitvah. Nova pravila bodo državam članicam omogočila več pristojnosti pri odstranjevanju nezakonitih vsebin.⁵⁵⁴ Tukaj se pojavi problem, da veliko problematičnih vsebin ni nezakonitih in da nekatere lažne novice objavljajo resnični mediji.

Evropska komisija je pripravila številne pobude za boj proti lažnim novicam, ki določajo vrsto svetovnih samoregulatornih standardov za gospodarstvo.⁵⁵⁵ Lažne novice so zagotovo izziv, ki se nenehno razvija in lahko negativno vpliva na demokratične procese in družbo. Zaradi njenih vse bolj škodljivih učinkov na družbo v EU je slednja ustanovila celovit, usklajen pristop za boj proti njej, ki v ospredje izpostavlja predvsem trajnosten in skupen pristop.

V svojem akcijskem načrtu proti lažnim novicam EU izpostavlja štiri področja. Prvo področje, ki ga izpostavlja načrt, je izboljšanje odkrivanja, analize in razkrivanje dezinformacij s pomočjo investiranja v digitalna orodja, spretnosti analize podatkov in specializiranega osebja v institucijah EU in v državah članicah. Pri tem pa izpostavlja tudi ocenjevanje dosega in vpliva dezinformacij ter samo analizo tega. Na drugem področju poudarja močnejše sodelovanje ter skupno odzivanje na dezinformacije s pomočjo sistema hitrega obveščanja. Del tega bi bile institucije in države članice EU, kjer bi se vzpostavil sistem hitrega opozarjanja na kampanje, ki širijo dezinformacije, ki bi med drugim omogočal, da bi si sodelujoči izmenjevali informacije, kar bi olajšano in uskladilo odzivanje. Tretje področje se nanaša na mobilizacijo zasebnega sektorja za reševanje dezinformacij. Pod to vejo spada izvajanje kodeksa ravnanja na ravni EU o dezinformacijah, vključevanje večjih spletnih podjetij, kot so Google, Twitter, Mozilla in Facebook, ter redno poročanje o novicah in morebitno regulatorni ukrepi v primeru nezadovoljnih rezultatov. Četrto področje se nanaša na povečanje ozaveščenosti in izboljšanja družbene odgovornosti. EU želi ustvariti ciljne kampanje v Evropi in širše, pri tem pa vključiti

⁵⁵³ D. Funke in D. Flamini, 2022, A guide to anti-misinformation actions around the world. Polynter.

⁵⁵⁴ J. Deutsch, *The EU's Fight Over Fake News*, 2022.

⁵⁵⁵ European Commission, *Tackling online disinformation*, 2022.

aktivno sodelovanje celotne družbe pri prepoznavanju in razkrivanju dezinformacij. Družbo želi ozavestiti o lažnih novicah, kako se širijo in zakaj so nastale, pri tem pa usmeriti njen pogled na podpiranje neodvisnih medijev in samostojno preverjanje dejstev.⁵⁵⁶

Zagotovo pa imajo ogromno vlogo pri zmanjševanju vpliva in širitve dezinformacij ravno družbena omrežja in institucije na tem področju, ki lahko veliko rešijo prav s samoregulacijo.⁵⁵⁷ Model samoregulacije se nanaša na prostovoljno urejanje vsebin s pravili, kjer nima zakonodaja nobene vloge. Smisel samoregulacije se nanaša na spodbujanje in spoštovanje etičnih standardov.⁵⁵⁸ Na tem mestu lahko izpostavimo Twitter in Facebook, ki sta včasih nerada cenzurirala objave o teorijah zarote in lažnih novicah, danes pa sta tako ti dve platformi kot ostale vodilne zaradi vseh lažnih obtožb o prirejenih volitvah in podobnih lažnih novicah začele označevati nekatere objave kot nezanesljive ali neresnične ter pričela z odstranjevanjem vsebin, ki nudijo lažne informacije. Po napadu na ameriški kongres 6. januarja 2021 sta ravno Twitter in Facebook Trumbu tudi prepovedala uporabo svojih platform, saj spodbujanje nasilja in kriminalnih dejanj krši njune pogoje uporabe storitev.⁵⁵⁹

Boj proti lažnim novicam zagotovo ni lahka naloga za vladne regulatorje. Novi predpisi in nove ideje za reševanje širjenje lažnih novic na spletu velikokrat oslabijo svobodo govora. Bradshaw piše, da bi vlade morale namesto tega poiskati mehanizme, ki bi spodbujali izvrševanje že veljavnih zakonov za obravnavanje škodljivih oblik vsebin, druge pobude bi se torej morale osredotočati na globlja sistemska vprašanja, kot so na primer, kako algoritmi družbenih omrežij spodbujajo širjenje lažnih nov in ostalih negativnih vsebin. Pri tem kot rešitev predlaga umetno inteligenco, ki bi lahko bila učinkovita pri označevanju, blokiranju in odstranjevanju neresničnih spletnih vsebin.⁵⁶⁰

⁵⁵⁶ European Commission. *Action Plan against disinformation*.

⁵⁵⁷ M. A. Cusumano, A. Gawer in D.B. Yoffie. *Social Media Companies Should Self-Regulate. Now*, 2021. Harvard Business Review.

⁵⁵⁸ Free World Centre. *Self-regulation and 'hate speech' on social media platforms*. Article 19, 2018.

⁵⁵⁹ M. A. Cusumano, A. Gawer in D.B. Yoffie. *Social Media Companies Should Self-Regulate. Now*, 2021. Harvard Business Review.

⁵⁶⁰ S. Bradshaw, *Responding to Fake news through regulation and automation*. Carter Ruck, 2021

Zagotovo proti lažnim novicam ne bo lahko nastopiti: zakonodaja, ki vladam omogoča, da zaprejo spletna mesta, je potencialno neločljiva od cenzure in samouničujoča, saj je večino nacionalnih omejitev mogoče zaobiti z iznajdljivostjo nenehno razvijajoče se tehnologije. Številni ukrepi, ki so jih številne vlade želele uvesti, so bili zavrženi na podlagi načel svobode mišljenja in izražanja, saj bi vsak ukrep, ki bi bil sprejet, brezpogojno omejil pravico uporabnikov družbenih omrežij do svobodne izmenjave informacij in mnenj. Ravno zato je tudi postavljanje novih okvirov regulacije izjemno težavno, še vedno pa to ne pomeni, da so zakonodajalci brez možnosti.

Eden od pristopov, ki ga v svojem članku izpostavlja Eyal, je razvoj izboljšane vladne obveščevalne dejavnosti zmožnosti, ki bodo sposobne prepoznati trende na samem spletu. To bi nosilec odločanja zagotovilo predčasno opozorilo o dezinformacijah ter jim pridobilo čas za njihovo ovržbo. Tak pristop uporabljajo številna podjetja. Kot drug pristop izpostavlja predvsem strogo ureditev med volilnimi kampanjami, takrat ko naj bi bilo največ zavajajočih informacij. Kot najpomembnejši ukrep izpostavlja prisiljenje družbenih platform k delitvi odgovornosti za informacije, ki se po njih prenašajo.⁵⁶¹ Trenutno so namreč zakonsko urejena tako, da odgovarja tretja oseba.

Javno mednarodno pravo je še vedno zelo omejeno v pomoč v boju proti lažnim novicam, kljub temu pa se je slednje v zadnjih letih zelo odločno umestilo v vojno proti dezinformacijam. Že vrsto let pa smo priča najbolj odločnemu ukrepanju na področju lažnih novice prav na nacionalni ravni. Nemčija in Indija sta sprejeli sporne zakone, ki tehnološkim podjetjem in skrbnikom skupin družbenih medijev nalagajo odgovornost, Izrael, Italija, Rusija, Filipini, Združeno kraljestvo in ZDA pa imajo v obravnavi zakonodajo, ki predlaga uvedbo novih obveznosti za tehnološka podjetja in v nekaterih primerih za posameznike,⁵⁶² To so le nekatere izmed držav, ki so že sprejele regulacije na področju lažnih novic, danes jih je takšnih že večina. Do tega je zagotovo prišlo zaradi neverjetno hitrega širjenja predvsem v času COVID-19 krize.

⁵⁶¹ Eyal, Carter-Ruck, *The impact of mass disinformation campaigns on geopolitics, news media, corporate communications and the culture of democratic societies*. A Carter-Ruck Report, 2018

⁵⁶² C. Doley. Carter-Ruck, *International Law and the new Dynamics of Informational Conflict. The impact of mass disinformation campaigns on geopolitics, news media, corporate communications and the culture of democratic societies*. A Carter-Ruck Report, 2018,

Ko govorimo o uspešnem boju proti lažnim novicam, moramo izpostaviti Finsko, ki jo marsikateri medij označuje kot zmagovalko v boju proti lažnim informacijam. Ta država to problematiko rešuje z različnimi predavanji, tečajji in izobraževanji na temo informiranja in preverjanja novic. Zagotovo pa ima veliko vlogo tudi to, da tej tematiki posvetijo določen čas že v sami šoli.⁵⁶³

Pri iskanju cepiva za širjenje lažnih novic bi sama izpostavila besedo samozavedanje. Samozavedanje, da smo trenutno del sveta, kjer nas vsakodnevno obkrožajo lažne novice in zavajajoče informacije, ki jih moramo overiti sami. Samostojno moramo poskrbeti, da s preverjanjem dejstev lažne novice filtriramo od resnice. Izpostaviti pa moramo tudi to, da obstajajo spletne strani za preverjanje dejstev, kot sta Snopes in PolitiFact, kamor se lahko kot posamezniki obrnemo.

5 Infodemija COVID-19

V zadnjem času je ravno COVID-19 tisti, ki je jasno pokazal negativne učinke splošnega nezaupanja v medije in hitro širjenje lažnih novic na spletu. V tem času je problem lažnih novic prešel iz problema zgolj nižjega reda v veliko več kot to; ljudje so dejansko umirali, ker ostali niso verjeli medijem in novicam. Po vsem svetu je bilo moč zaslediti veliko lažnih novic in dezinformacij, predvsem glede zdravljenja in testiranja.⁵⁶⁴ Med vsemi lažnimi trditvami je bila tudi ta, da je mogoče preveriti, če imamo virus, tako, da zadržujemo svoj dih določen čas.

Dezinformacije o COVID-19 so se močno razširile ravno po družbenih medijih, kjer smo lahko zasledili širjenja lažnih "zdravil", kot je grgranje z limono ali slano vodo in vbrižgavanje belila.⁵⁶⁵ Lažne novice o virusu pa so dejavno spodbujale tudi politične elite, ki so te informacije zavedno delile.⁵⁶⁶ Izpostaviti moramo, da lahko napačne informacije o virusu COVID-19 temeljito izkrivijo dojemanje tveganja, ki ga ljudje zaznavajo v zvezi z virusom.⁵⁶⁷ In prav to se je zaradi lažnih novic zgodilo.⁵⁶⁸

⁵⁶³ E. Mackintosh in E. Kiernan, *Finland is winning the war on fake news. What it's learned may be crucial to Western democracy*, 2019.

⁵⁶⁴ J. Nichols, Freedom of the Press, 2020, Fake News, and Disinformation, *International Unitarian Universalism*.

⁵⁶⁵ World Health Organization, *Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: Mythbusters*, 2020a.

⁵⁶⁶ S. Linden, J. Roozenbeek in J. Compton, Inoculating Against Fake News About COVID-19, 2020, *Frontiers in Psychology*, letnik 11, doi: 10.3389/fpsyg.2020.566790

⁵⁶⁷ Krause, N. M., Freiling, I., Beets, B., and Brossard, D. Fact-checking as risk communication: the multi-layered risk of misinformation in times of COVID-19, 2020. *J. Risk Res.* 1–8.

⁵⁶⁸ S. Linden, J. Roozenbeek in J. Compton, Inoculating Against Fake News About COVID-19, 2020, *Frontiers in Psychology*, letnik 11.

Poleg tega pa so lažne novice in dezinformacije posegle v nevarno sfero, in sicer v zvezi s COVID-19 okrepile nevarno sovražnost do nekaterih marginaliziranih skupin. Po pojavu bolezni so namreč nekateri trdili, da je bil COVID-19 ustvarjen v kitajskem laboratoriju, kar je povzročilo veliko rasne nestrpnosti.⁵⁶⁹ V okviru pandemije so se pojavili tako imenovani novi mediji, ki so pod pretvezo, da iščejo informacije o bolezni in resnico, dejansko iskali številne lažne novice, kar pa je povzročilo preobremenitev z lažnimi novicami. V tem procesu je prišlo do poseganja v vedenje in zdravje ljudi, kar je pustilo posledice na družbenem nemiru, ki je bil povezan predvsem z nezaupanjem v medije, socialnimi nemiri in napadi na zdravstvene delavce.⁵⁷⁰

Na tem mestu moramo izpostaviti zaskrbljujočo statistiko iz leta 2020, ki je pokazala, da je 60% od 16 do 24-letnikov v Združenem kraljestvu pred kratkim uporabilo družbene medije za informacije o COVID-19, 59% pa jih je naletelo na lažne novice na to temo, kar je visoka številka, ki govori, da je bil vsak drugi uporabnik deležen lažnih novic na temo COVID-19.⁵⁷¹

Tudi Colomina, Margalef in Young v svoji raziskavi izpostavljajo ugotovitve, da je, kot jo poimenujejo, infodemija COVID-19 povzročila porast lažnih novic o teorijah zarote, potegavščinah ipd., s čimer se je povečalo nezaupanje v javne institucije in ogrozilo življenje ljudi. Izpostavljajo, da je večina lažnih informacij nastala s preoblikovanjem vsebine uglednih javnih osebnosti, kot pozitivni vidik pa predstavljajo predvsem to, da se je v tem času izoblikovala določena regulacija vsebin, ki bo morda ostala tudi ob koncu COVID-19 krize. Poudarjajo tudi, da je pandemija sicer poslabšala že obstoječe trende tujega vmešavanja, vendar je sprožila tudi novo dinamiko, kjer so tehnološka podjetja postala močnejša pri oblikovanju javnega mnenja, hkrati pa se uveljavili kot politični akterji z bistveno odgovornostjo pri globalnem odzivanju na dezinformacije.⁵⁷²

⁵⁶⁹ J. Nichols, Freedom of the Press, 2020, Fake News, and Disinformation, *International Unitarian Universalism*.

⁵⁷⁰ Apuke OD, Omar B. Fake news and COVID-19: modelling the predictors of fake news sharing among social media users, 2021. *Telematics and Informatics*: 56:101475.

⁵⁷¹ A. Watson, *Fake news worldwide - statistics & facts*, 2021.

⁵⁷² C. Colomina, H. S. Margalef in R. Youngs. *The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world*, 2021. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. PE 653.635.

COVID-19 in podobni zgodovinski dogodki zagotovo privedejo do še dodatnega povečanja števila lažnih informacij z različnimi nameni v ozadju, ki pa puščajo velike posledice, predvsem pri zaupanju v medije, tudi tiste, ki poročajo resnično. Ravno zato bodo v tej smeri potrebne nujne regulacije, predvsem na družbenih medijih.

6 Družbena omrežja in lažne novice v rusko-ukrajinski vojni

Manipulirane fotografije, lažne izjave, državna propaganda, lažni videoposnetki in lažne novice so del vojne med Rusijo in Ukrajino. Slednjo lahko analiziramo kot primer, kjer je internet okrepil moč političnih akterjev pri ustvarjanju lažnih novic.⁵⁷³ Zaradi uporabe družbenih omrežij so jo poimenovali "prva TikTok vojna na svetu", saj uporabniki na tem omrežju najpogosteje širijo informacije. Čeprav so nekateri računi resnični, je razširjena tudi zaskrbljenost zaradi lažnih novic, ki se širijo v aplikaciji. Predvsem Rusija je tista, ki se zaveda moči uporabe družbenih medijev, saj že dlje časa širi lažne novice o Ukrajini in slednje uporablja za širjenje neresničnih propagand. Na drugi strani Ukrajina družbena omrežja uporablja popolnoma drugače, uradniki in civilisti so namreč pokazali iznajdljivost pri uporabi družbenih medijev za zbiranje javnega mnenja in prošnje za podporo. Tudi predsednik Ukrajine Zelenski jih uporablja za širjenje informacij in zbiranje pomoči.⁵⁷⁴

Težava v napačni uporabi je zlasti v Rusiji in Kitajskem, kjer je dostop do večine platform omejen. Večina platform družbenih medijev - Facebook, Twitter, YouTube in Google - je sprejela ukrepe za odstranitev ruskih dezinformacij in omejitev oglaševanja v Rusiji. Izjema je aplikacija za sporočanje Telegram, ki se pogosto uporablja v Ukrajini in Rusiji. Soustanovitelj podjetja Pavel Durov, ki prihaja iz Rusije, se je zavezal, da bo zaščitil informacije o ukrajinskih uporabnikih, vendar tudi ne moderira ali odstranjuje ruskih dezinformacij, kot so lažne novice in deepfake videoposnetki, za katere se trdi, da so od Zelenskega.⁵⁷⁵ Ravno zato informacijska bitka danes poteka na Telegramu, kjer se lažne novice najpogosteje širijo.

Zagotovo je to rusko-ukrajinska vojna ena izmed zgodovinskih katastrof, ki so v zadnjih letih povzročile močno naraščanje hitrega širjenja lažnih novic in ponovno delovanje na iskanju rešitev na tem področju.

⁵⁷³ N. E. Vokuev in U. A. Mejias. *Disinformation and the media: the case of Russia and Ukraine*, 2017.

⁵⁷⁴ S. Brown, *In Russia-Ukraine war, social media stokes ingenuity, disinformation*, 2022.

⁵⁷⁵ Prav tam.

7 Vpliv lažnih informacij na demokracijo

Pri tem zagotovo obstaja napetost med nujno potrebo po svobodi medijev in govora na eni strani ter potrebo po boju proti problematikam, ki so nastale iz lažnih novic in širjenju dezinformacij, na drugi strani. Boj proti tem težavam je nujno potreben za ohranitev dobro obveščenih gledalcev, hkrati pa moramo ohraniti široko razširjeno svobodo tiska.

Kot piše CIVICA, so ravno lažne novice izjemna grožnja demokraciji, saj lahko vplivajo na mnenja družbe, pri tem pa spreminjajo že vzpostavljene organske procese oblikovanja javnega mnenja.⁵⁷⁶ Tudi Lee v svoji študiji izpostavlja mnenje, da so na daljši rok najbolj škodljiv učinek »lažnih novic« negativne posledice na liberalno demokracijo.⁵⁷⁷

Lažne novice namreč lahko oblikujejo tudi vedenje družbe, kamor uvršamo vse od zavzemanja različnih stališč do za javnost pomembnih vprašanj. Zagotovo pa lažne novice spodbujajo tudi širjenje negativnih mnenj, vzpostavljajo dvom ter povečujejo tudi družbeno polarizacijo, kar vpliva na demokratično odločanje.⁵⁷⁸

Tudi Colomina, Margalef in Young v svoji raziskavi izpostavljajo ugotovitve, da imajo lažne informacije v najbolj širokem smislu velik vpliv na demokracijo, kjer predvsem zmanjšujejo njeno kakovost in samo zaupanje v demokratične institucije, kjer izkrivljajo volilne postopke ter spodbujajo nestrpnost in polarizacijo na spletu. Kljub temu, da je boj proti lažnim novicam nujno potreben, pa izpostavljajo, da lahko ta sam po sebi ogrozi človekove pravice in tudi samo kakovost demokracije.⁵⁷⁹

Tudi Evropska komisija je dezinformacije obravnavala kot simptom širšega pojava, ki lahko spodkoplje zaupanje v politične institucije in medije ter s tem škoduje demokraciji. Poudarjajo tudi, da bi se morale politične institucije vzdržati vmešavanja in cenzure v zvezi s svobodo izražanja in svobodo medijev ter zagotoviti ugodno okolje za vključujočo in pluralistično javno razpravo. Hkrati pa navajajo, da imajo

⁵⁷⁶ CIVICA. *Fake News and Democracy. Empowering People When Confronted with Misinformation*. 2022.

⁵⁷⁷ T. Lee, 2019.

⁵⁷⁸ CIVICA, 2022.

⁵⁷⁹ C. Colomina, H. S. Margalef in R. Youngs, 2021.

pri širjenju in krepitvi dezinformacij ravno družbena omrežja, v največji meri pa prav uporabniki teh medijev.⁵⁸⁰

Stališče ogroženosti demokracije pa izraža tudi Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, ki izraža svojo zaskrbljenost glede “informacijske onesnaženosti” v digitalno vse bolj povezanem svetu, predvsem zaradi širjenja dezinformacijskih kampanj, ki oblikujejo javno mnenje.⁵⁸¹ Kot navajajo Colomina, Margalef in Young, so ravno informacije in skupne pripovedi predpogoj za kakovostno demokratično javno razpravo. V tem kontekstu Evropski parlament obravnava lažne novice kot vse večji sistematični pritisk na evropske družbe in njihovo volilno stabilnost. Pri tem EU opozarja, da bodo lažne novice polarizirale demokratične družbe z ustvarjanjem ali poglobljanjem napetosti in spodkopavanjem demokratičnih stebrov, kot so volilni sistemi.⁵⁸² Lažne novice pa zagotovo slabijo demokratične institucije na več načinov, med njimi kot izjemno pomembno navajajo uporabo družbenih medijev kot platformo za posredovanje informacij.⁵⁸³ Ker internet in družbeni mediji posegajo v vse več vidikov političnega prizorišča, Parlamentarna skupščina Sveta Evrope opozarja, da je treba izboljšati vsebino in arhitekturo samega spleta, pri čemer v ospredje postavljajo povečanje odpornost evropskih demokratičnih sistemov in družb in preprečevanje lažnih novic. Med drugim izpostavljajo tudi vlaganje vseh resursov v kakovostno novinarstvo, pri tem pa želijo ohraniti svobodo izražanja ter medijski in politični pluralizem, predvsem v okviru volitev, ki veljajo za najbolj kaotičen čas lažnih novic.⁵⁸⁴

Na področju odzivanja na lažne novice in dezinformacije sodelujejo tri skupine akterjev: zakonodajni in regulativni organi, zasebni sektor (digitalne platforme) in civilna družba. Na tem področju se nekateri osredotočajo na usmerjenost proti akterjem, ki naj bi bili odgovorni za lažne novice, nekateri proti uporabljenim motečim tehnikam, spet drugi pa v ospredje postavljajo izboljšanje odpornosti državljanov na lažne novice.⁵⁸⁵ Z evropskim akcijskim načrtom za demokracijo in

⁵⁸⁰ L. Morganti, Fake News and Disinformation in the EU – The need for a stronger and more efficient approach, 2019. *College of Europe*, št. 2.

⁵⁸¹ European Assembly, *The EU's 2018 action plan against disinformation*, 2018.

⁵⁸² C. Colomina, H. S. Margalef in R. Youngs, *The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world*, 2021. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. PE 653.635, 2021.

⁵⁸³ N. Newman, R. Fletcher, A. Schulz, S.A. in R.K Nielsen, Reuters Institute Digital News Report 2020. *Reuters Institute for the Study of Journalism*.

⁵⁸⁴ European Assembly, *The EU's 2018 action plan against disinformation*, 2018.

⁵⁸⁵ C. Colomina, H. S. Margalef in R. Youngs, 2021.

aktom o digitalnih storitvah EU že sedaj nadgrajuje svojo ureditev spletnih platform in zavezanost boju proti lažnim novicam.⁵⁸⁶

Na tem področju pa bo zagotovo potrebna regulacija vsebin tudi v prihodnosti, kljub temu, da so se trenutno uveljavili nekateri predpisi, ki so bili sicer prvotno namenjeni dezinformacijam med pandemijo in vključujejo nove omejitve svobode tiska in orodja za cenzuro, ki pa ostajajo tudi sedaj, ko pandemija COVID-19 ni toliko v ospredju. Za primer reševanja problematike lahko podamo, da so največje družbene platforme sprejele ukrepe, ki se nanašajo na urejanje vsebin.⁵⁸⁷

Tudi EU je v zadnjih letih s številnimi demokratičnimi državami in ostalimi organizacijami, ki delujejo na mednarodnem področju, dosegla napredek pri oblikovanju orodij za usklajeno obrambo demokratičnih vrednot pred grožnjo lažnih novic. V strateški agendi Evropskega sveta za obdobje 2019-2024 so dezinformacije vključene v poglavje "Zaščita državljanov in svoboščin", saj bi naj lažne novice po njihovem izvlečku ogrožale temeljne pravice in svoboščine državljanov ter demokratične vrednote in pravno državo.⁵⁸⁸

EU želi narediti velike spremembe in se boriti proti lažnim novicam in vsem slabostim, ki jih slednje prinašajo. Kljub temu pa verjetno lažnih novic ne bomo mogli nikoli kontrolirati v celoti. Predvsem zato, ker se vedno znova pojavljajo novi mediji in novi načini širjenja.

8 Sklepne ugotovitve

Ne glede na to kaj prinaša prihodnost, ne smemo pozabiti na preteklost. Volitve v Ameriki leta 2016. Vojna Ukrajina – Rusija. COVID-19. Zgodovinske katastrofe, ki so v zadnjih letih povzročile močan upad v idejo novinarstva predvsem zaradi neverjetno hitrega širjenja napačnih informacij in lažnih novic. Danes je namreč tehnologija prisotna povsod, njen vpliv pa je viden v vseh delih sveta. Ta rast tehnologije je uvedla veliko izboljšav v vsakdanjem življenju, vendar je poleg vseh pozitivnih vidikov prinesla tudi ogromno negativnih. Eden takih negativnih učinkov so zagotovo lažne novice. Slednje postajajo velik problem v današnji družbi. Kljub temu, da ljudje namreč vedo kaj so, še vedno ne ločijo med lažnimi in resničnimi.

⁵⁸⁶ European Council. *A new strategic agenda for the EU 2019-2024*, 2019.

⁵⁸⁷ C. Colomina, H. S. Margalef in R. Youngs, 2021.

⁵⁸⁸ European Council. *A new strategic agenda for the EU 2019-2024*, 2019.

Danes se jim je nemogoče izogniti, na podlagi njih pa trpijo tudi legitimni mediji, saj občinstvo izgublja zaupanje v novinarstvo in njihovo poročanje. Problematika tega se opazi v dejstvu, da so mediji za nas četrta veja oblasti.

Pri tem pa moramo izpostaviti tudi vlogo, ki jo imajo lažne novice na demokracijo in njen razvoj. Zadnja leta je namreč moč opaziti vedno manjše zaupanje ljudi v demokratične postopke in demokracijo nasploh. Po mnenju različnih avtorjev so ravno zavajajoče informacije tiste, ki povzročajo negativne posledice na tem področju. Kot smo omenili lažne novice namreč lahko oblikujejo tudi vedenje družbe, kamor uvršamo vse od zavzemanja različnih stališč do za javnost pomembnih vprašanj, pri tem spodbujajo tudi širjenje negativnih mnenj, vzpostavljajo dvom ter povečujejo tudi družbeno polarizacijo, kar vpliva na demokratično odločanje.⁵⁸⁹

Po obsežni raziskavi in obdelavi virov lažnih novic moj vidik poudarja, da slednje obstajajo že od nekdaj in da bodo del našega vsakdana tudi v prihodnosti. Danes so mediji in družbena omrežja, kjer lahko vsakdo deli svojo različico resnice, polni trditve o izmišljenih novicah, vulgarnih lažeh in diskreditacijah. Menim, da novinarstvo samo ni več kos nalogi preverjanja resničnosti dejstev in vse manj temelji na resničnih zgodbah, ki so bile vedno bistvene za zaupanje med novinarji in bralci. Lažne novice so postale sredstvo moči, ki ga imamo v rokah tako posamezniki kot večje pomembne ustanove.

Vendar se že vrsto let sprašujemo, kako rešiti ta problem, ne da bi pri tem ovirali različne svoboščine, kot je svoboda govora. Na tem mestu bi rada poudarila, da bo vsako ukrepanje imelo določene posledice, pri čemer se postavlja vprašanje, ali je družbena škoda zaradi posledic hitrega širjenja novic z lažno vsebino dovolj dobra obramba, da upraviči poseganje oblasti vanjo. Zagotovo to ne bo lahka naloga in odločitev za nacionalne regulatorje in EU, ki lažnim novicam posvečajo veliko pozornost.

Danes je večina stvari na družbenih omrežjih laž. Filtri, prirejene in retuširane slike, zlagani obrazi in navsezadnje lažne novice. Kaj vse še mora biti laž, da se bomo končno zavedali pomena resnice?

⁵⁸⁹ CIVICA, 2022.

7. poglavje

Lastništvo medijev in tuje vmešavanje v demokratične procese

SARA VREČKO

Študentka Ekonomsko-poslovne fakultete Univerze v Mariboru

*„Mediji so steber demokracije.
V zadnjem času se ta steber kruši, saj skušajo vlade in
zasebne skupine izvajati pritisk na medije.
Novinarji bi morali imeti možnost nepristransko in
brez strahu opravljati svoje delo, obveščati državljane
in državljanke ter vztrajati na odgovornosti vodilnih“*

*Věra Jourová,
podpredsednica Evropske komisije za vrednote in preglednost.*

Svoboden tisk in dostop do informacij sta temeljni človekovi pravici, ki prispevata k družbi, temelječi na odgovornosti in preglednosti. Možnost novinarjev, da svobodno poročajo o zadevah javnega interesa, je ključni pokazatelj demokracije. Svobodni tisk lahko državljane obvešča o uspehih ali neuspehih njihovih voditeljev, vladnim organom posreduje informacije o potrebah in željah ljudi, ter zagotavlja platformo za odprto izmenjavo informacij in idej. Kadar je svoboda medijev omejena, te

ključne funkcije odpovedo, kar vodi v slabo odločanje in škodljive posledice za vse udeležence.

Izvoljeni voditelji bi morali biti najzvestejši zagovorniki svobode tiska, vendar pa skušajo utišati kritične medijske glasove in okrepiti medije, ki so jim naklonjeni. Ta trend je povezan s svetovnim upadom demokracije. To je še posebej zaskrbljujoče dejstvo, saj je krčenje medijske svobode hkrati simptom in posledica, ki prispeva k razpadu drugih demokratičnih institucij in načel.

Svobodni mediji ter pluralnost mnenj v družbi in medijih so nujni predpogoji in bistvena varovala zdrave demokracije. V zadnjem desetletju je medijski sektor doživel ponavljajoče se valove koncentracije medijev in utrjevanja moči podjetij. Pri tem pa posebno težavo predstavlja predvsem tuje vmešavanje v demokratične procese, katerega cilj je polarizirati in izničiti pluralnost. Stanje na področju svobode medijev in tujega vmešavanja v demokratične procese je eden od temeljnih problemov s katerimi se sooča velika večina evropskih držav, vključno s Slovenijo. V Sloveniji se ustvarja vse bolj sovražno medijsko okolje, ki ga zaznamujeta polarizacija in t.i. poskusi uravnoveženja medijske krajine, kar pa povzroča izrazito negativne posledice in večja nezaupanje v demokracijo.

V tem poglavju raziskujemo področje lastništva medijev in stanje na področju tujega vmešavanja v demokratične procese. Najprej podajamo opredelitve medijev, lastništva medijev in medijskega pluralizma. V nadaljevanju bomo naredili kratek pregled stanja na Evropski ravni in podrobnejši pregled lastništva medijev v Sloveniji. Poglavje zaključujemo s ključnimi ugotovitvami in potrebnimi ukrepi za izboljšanje.

1 Uvod

Svobodni in neodvisni mediji so temelj demokratičnih družb. Mediji imajo pomembno vlogo pri utrjevanju demokracije in pravic ljudi. Predstavljajo vitalni organ za oblikovanje in razvoj demokratične kulture v vsaki državi, saj zagotavljajo preglednost in odgovornost na vseh področjih delovanja javnega življenja. Ljudem zagotavljajo informacije, ki vplivajo na oblikovanje mnenj in stališč ter sprejemanje političnih odločitev. Zaradi svoje moči in vpliva na družbo, bi morali biti mediji svobodni, pluralni in neodvisni, hkrati pa prostovoljno prevzeti družbeno odgovornost.

Vprašanje lastništva in nadzora nad mediji ter načina njihove ureditve je pravno in politično izredno kompleksno. Intuitivno jasno je, da je pretirana koncentracija lastništva medijev škodljiva za svobodo izražanja. Če eden ali dva posameznika nadzorujeta medije, obvladujeta sodobni ekvivalent javnega prostora, kjer se odvijajo družbene razprave in debate, to jasno spodkopava demokracijo in svobodo izražanja. Pretirana koncentracija lastništva medijev omejuje prost pretok informacij in idej v družbi, prav tako pa krši osnovna načela konkurence, ki so bistvena za uspeh vsakega trga.

S krepitvijo sodelovanja med evropskimi državami, pojavom novih informacijskih tehnologij in globalizacijo trgov se mediji vse pogosteje soočajo s podobnimi težavami, ki zahtevajo enako usklajene pristope. Glavni izzivi so: varovanje neodvisnosti medijev, tako politične kot komercialne, ohranjanje javne radiotelevizije, izogibanje odvisnosti, uniformnosti, senzacionalizmu, kriminalu in nasilju ter iskanje ravnovesja med pravico do zasebnosti in pravico do obveščnosti.

Javna dostopnost natančnih, celovitih in ažurnih podatkov o lastništvu medijev je bistvena sestavina demokratičnega medijskega sistema. Brez orodij za identifikacijo lastnikov ni mogoče sprejeti ukrepov za odpravo prevelikih koncentracij medijev in navzkrižij interesov. Javno poznavanje identitete lastnikov pomaga zagotoviti, da je mogoče zlorabe medijske moči oceniti, objaviti, o njih odprto razpravljati in jih celo preprečiti. Tako medijski regulatorji kot splošna javnost morajo imeti dostop do informacij o tem, kdo je lastnik medijev in kdo ima nanje največji vpliv.

Za delovanje demokratičnih družb je torej izjemno pomembno, da so državljani dobro seznanjeni z vsemi pomembnimi javnimi zadevami, kar naj bi bila najpomembnejša naloga medijev. Toda mediji danes niso več nevtralna informacijska platforma, saj imajo lastniki pogosto velik vpliv na poročanje ali neporočanje svojih medijev.⁵⁹⁰

Svoboda, pluralnost in neodvisnost medijev ter varnost novinarjev so bistvene za pravico do svobode izražanja in obveščanja ter ključnega pomena za demokratično delovanje Evropske unije. Vendar pa je medijske svobode v zadnjih letih vse manj. V zadnjem času lahko v Sloveniji zaznamo porast nasilja, nadlegovanja ter političnih

⁵⁹⁰ L. Kučić, Kdo drži informacijsko pištolo: kaj smo ugotovili v preiskavi medijskega lastništva v Sloveniji, 2021.

pritiskov, napade na novinarje, ter poskuse nekaterih vlad držav članic, da bi utišale kritične in neodvisne medije ter spodkopale medijsko svobodo in pluralnost.⁵⁹¹

Situacija na področju lastništva medijev in njihovega vmešanja v demokratične procese je tudi v Sloveniji izrazito alarmantna, zato bodo potrebni koreniti ukrepi, da se situacija na tem področju izboljša. Da bi dosegli večjo kredibilnosti medijev in manjše vmešavanja političnih akterjev v medijski prostor, bo potrebno uvesti številne spremembe ter prestrukturirati zakone na področju medijskega lastništva. Hkrati pa se aktivno zavzeti za povrnitev zaupanja javnosti v kredibilnost medijev, za kar bodo potrebni tako tehnični kot tudi politični ukrepi.

2 Mediji, lastništvo medijev in medijski pluralizem

2.1 Mediji

Medij je sredstvo periodičnega javnega razširjanja novinarsko in uredniško oblikovanih informacij, ki lahko v kratkem času in ne glede na obliko posredovanja dosežejo širšo splošno javnost ter imajo nanjo vpliv.⁵⁹²

Kakovostni mediji so nosilci kulture in njeni soustvarjalci. Nenadomestljivi so kot izvajalci pravice javnosti do obveščenosti, pri razvijanju nacionalne in kulturne identitete, utrjevanju temeljnih družbenih vrednot, kot so človekove pravice, demokratičnost in strpnost, za razvoj izobraževanja in znanosti, za uveljavljanje kulture javnega dialoga ter utrjevanje pravne in socialne države.⁵⁹³

Mediji imajo v globaliziranem svetu osrednjo vlogo pri preoblikovanju družbe. Svet se v zadnjih letih zaradi vpliva medijev na vseh področjih bliskovito spreminja, te spremembe pa izrazito vplivajo na medijski sistem in njegovo preoblikovanje. Za spremljanje, sledenje in ukrepanje z namenom spodbujanja raznolikosti medijskega lastništva je nujno, da imajo ustrezni akterji na voljo ustrezne informacije o lastniških strukturah medijev. To zahteva, da se podatki zbirajo in dajejo na voljo ustreznim

⁵⁹¹ Mladina, Poskusi utišanja kritičnih medijev, 2020.

⁵⁹² Urbanika, M. Delovanje in regulacija televizijskih programov v Sloveniji, 2016, str.11.

⁵⁹³ Ministrstvo za kulturo, Mediji, 2021.

nadzornim organom (na nacionalni in/ali evropski ravni), ter da so dostopni raziskovalcem in javnim nadzornim organom.⁵⁹⁴

2.2 Lastništvo medijev

Preden opredelimo lastništvo medijev, je potrebno razumeti pojem neodvisnosti medijev. Neodvisnost je osrednje normativno načelo medijske politike in novinarstva. Pojem neodvisnosti medijev poudarja zmožnost novinarjev in uredništev, da opravljajo svoje delo brez zunanjih (političnih ali komercialnih) pritiskov. Predlaga novinarsko prakso, ki jo vodijo javni interes ter poklicna novinarska etika in protokoli, vključno s preverjanjem, poštenostjo in preglednostjo. Neodvisnost medijev ni odvisna le od poklicne avtonomije tistih, ki opravljajo novinarsko delo, temveč tudi od regulativnih in samoregulativnih organov, ki urejajo panogo v skladu z mednarodnimi standardi svobode izražanja in široko družbeno podporo novinarski etiki. Pri ocenjevanju neodvisnosti je pomemben dejavnik tudi stopnja medijske in informacijske pismenosti, javno priznavanje svobode tiska in zaupanje v novinarske medije⁵⁹⁵.

V Oxford Reference je lastništvo medijev pojasnjeno kot: "Komerercialni in pravni nadzor posameznikov, korporacij in/ali vlad nad tehnologijami medosebnega in množičnega komuniciranja".⁵⁹⁶ Pri tem pa ne gre le za vprašanje sredstev, saj ima ta "nadzor" tudi politično razsežnost, ki ogroža pluralizem demokratičnih družb. Združevanje podjetij in konvergenca medijev zato sprožata razprave o koncentraciji medijev proti pluralizmu in o sprejemljivih konotacijah nadzora proti reguliranemu upravljanju.

Medijsko lastništvo oziroma lastništvo medijev je mogoče nadalje opredeliti tudi glede na različne oblike. Te vključujejo horizontalno (lastništvo različnih, vendar podobnih medijskih produktov), vertikalno (lastništvo različnih faz proizvodnje in distribucije medijev) in diagonalno (navzkrižno lastništvo različnih medijskih podjetij) obliko. Lastniške strukture lahko opišemo tudi kot družinske, delniške ali javne (kot v primeru javne radiotelevizije). Različne lastniške strukture pa so povezane z različnimi sistemi nadzora in različnimi družbenimi učinki.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ Darbshire, Harrison, Transparency of media ownership in Europe: A report for the High-Level Group on Media Freedom and Pluralism, 2012, str. 2.

⁵⁹⁵ Karppinen, Moe, What We Talk About When Talk About "Media Independence", 2016.

⁵⁹⁶ Chandler, Munday, Dictionary of Media and Communication, 2011.

⁵⁹⁷ V. Pickard, Media Ownership, 2015, str.1.

Koncentracija medijskega lastništva sočasno pomeni tudi ekonomsko in politično moč. Ker je težko nadzorovati namere medijskih lastnikov ali v popolnosti regulirati njihovo obnašanje v odnosu do urednikov in novinarjev, je najpreprostejši način zagotavljanja večjega števila glasov v družbi in onemogočanje, da se medijska moč koncentrira v rokah majhnega števila lastnikov. Koncentracija lastništva sama po sebi ni temeljni problem, problematične so predvsem posledice, ki jih ima lahko ta na svobodo izražanja.⁵⁹⁸

2.3 Medijski pluralizem

"Brez neodvisnosti medijev ni svobode in brez pluralizma medijev ni demokracije. Mediji bi morali služiti resnici in ne laži. Služiti bi morali volivcem, ne pa tistim, ki so na oblasti, oblast morajo nadzirati. Mediji bi morali zaščititi demokracijo, vendar pa jo lahko tudi uničijo. Zato morajo biti neodvisni" - Magdalena Adamowicz, poslanka EPP.

Pluralizem sodi med temeljne vrednote civiliziranega sveta. Družba je pluralna takrat, kadar je vsak član dobrohotno sprejet v javnosti. Medijski pluralizem razumemo kot različnost medijske ponudbe, ki se odraža v obstoju številnih neodvisnih in avtonomnih medijev, ter raznolikost medijskih vsebin dostopnih javnosti. Pojem medijskega pluralizma je širši od vprašanja lastništva medijev; pokriva dostop do različnih informacij, da si lahko državljani ustvarijo svoje mnenje, ne da bi nanje vplival prevladujoči vir. Medijski pluralizem lahko razumemo tudi kot pluralnost glasov, analiz, izraženih mnenj in vprašanj (notranji pluralizem) ali pluralnost medijev, vrst medijev (tiskani, radijski, televizijski ali digitalni) ter soobstoj zasebnih in javnih medijev (zunanji pluralizem). Notranji pluralizem se nanaša na novinarsko oziroma medijsko organizacijo, zunanji pluralizem pa na družbo. Prva je pluralna takrat, kadar njen izdelek čim bolj objektivno odseva stališča, mnenja in vrednote v kateri deluje. Tak medij vsebuje zadeve, ki so relevantne za družbo kot celoto. Obravnava jih na način, da jih razume in ima od njih korist ne samo ena skupina, ampak vsa družba. Pogoj za vse naštetje je, da je redakcija medija, ki ustvarja vsebine, pluralna. Na drugi strani pa se zunanji pluralizem nanaša na zahtevo, da morajo mediji in kanali javnega komuniciranja v določeni družbi v celoti, kot "šopek", vsebovati vse elemente legitimnega bivanja in delovanja.⁵⁹⁹

⁵⁹⁸ Zeilhofer, Zajc, Mediji v Sloveniji – tržni deleži in lastništvo, 2020, str.1.

⁵⁹⁹ P. Lah, Veliko medijev, pluralna družba?, 2008, str. 1-2.

Medijski pluralizem lahko ocenjujemo tudi skozi prizmo treh dimenzij. Kot prvo se mora pluralizem odražati v širokem naboru ali pluralnosti virov novic in informacij, kar zagotavlja dinamično okolje za izmenjavo informacij in idej, ki so podlaga za javni dialog in razpravo. Drugič, na pluralizem lahko gledamo skozi prizmo dostopnosti, ki je odvisna tako od razpoložljivosti in cenovne dostopnosti fizične komunikacijske infrastrukture (kot so pametni telefoni, televizija ali radio) kot tudi od same vsebine. Nazadnje, pravi pluralizem je odvisen od raznolikosti perspektiv in mnenj. Takšno raznolikost redko, če sploh kdaj, zagotavlja ena sama informativna postaja, lahko pa obstaja v različnih postajah znotraj živahnega medijskega sistema. Ta raznolikost pogledov in vsebin mora prav tako izpolnjevati potrebe in interese raznolikega občinstva.⁶⁰⁰ Pluralizem pomeni obstoj živahnega javnega prostora, v katerem se lahko v javnem dialogu in razpravi pojavljajo različni glasovi. Gre torej tako za vsebino, kot tudi za odnose med ljudmi. Odnos, ki ga lahko razumemo tudi kot notranjo držo do sočloveka, je tisti, ki v veliki meri vpliva na vsebino samo.

Mediji in preko njih družba bodo pluralistični samo v tolikšni meri, kolikor bodo vsi udeleženi: regulatorji, novinarji, lastniki, politiki in javnost iskreno hoteli ustvariti bolj pluralno družbo.⁶⁰¹ Državljeni potrebujejo transparentne mehanizme, ki jamčijo, da so mediji resnično neodvisni. Namen medijskega pluralizma je zagotoviti, da je javnost izpostavljena različnim mnenjem, pogledom in informacijam iz različnih virov. Zagotavljanje pluralizma z regulacijo lastništva v medijih torej vpliva na to, kako bodo mediji upravljali z razpoložljivimi viri, s pomočjo katerih zagotavljajo medijske vsebine.⁶⁰²

Koncentracija lastništva medijskih sistemov ustvarja okolje, ki je naklonjeno monopolizaciji oglaševalskega trga, postavlja ovire za vstop novih akterjev na trg in vodi k enoličnosti medijskih vsebin.⁶⁰³ Razvoj medijskih sistemov vedno bolj temelji na pridobivanju dobička, družbeni, politični ali gospodarski procesi in vrednote, izraženi v novinarskih kodeksih ravnanja, pa pogosto niso ustrezno zaščiteni. Zakonodaja bi zato morala zagotoviti dostop, konkurenco in kakovost ter izogibanje navzkrižju interesov med koncentracijo lastništva medijev in politično oblastjo, ki škodi prosti konkurenci, enakim pogojem in pluralizmu.

⁶⁰⁰ Berger, Canela, Pollac, Journalism Is a Public Good: World Trends in Freedom of Expression and Media Development, Global Report 2021/2022, 2022.

⁶⁰¹ P. Lah, 2008, str. 3.

⁶⁰² Zeilhofer, Zajc, 2020, str.1.

⁶⁰³ M. Mikko, Poročilo o koncentraciji in pluralizmu medijev v Evropski uniji (2007/2253(INI)), 2008, str. 28.

3 Medijski pluralizem v času tehnološkega razvoja in izrazitih političnih pritiskov

Neodvisnost in pluralizem medijev, mnenj in stališč sta varovalo zdravega demokratičnega sistema. Pri pluralizmu gre za sprejemanje razlik kot vira vrednosti in moči. Brez svobode in pluralizma medijev državljani ne morejo nadzorovati vlade ali pridobiti potrebnih informacij za sprejemanje informiranih odločitev.⁶⁰⁴ Spremljanje in zagotavljanje lastniškega pluralizma podpira neodvisnost in svobodo izbire ter gospodarsko moč in učinkovitost medijskega sektorja.

Še pred nekaj desetletji je morala javnost čakati na novice tudi po več dni, preden so tradicionalni mediji (npr. časopisi) posredovali politične in druge informacije. Zadnjih nekaj let pa se medijski svet sooča s korenitimi spremembami in prestrukturiranjem zaradi hitrega tehnološkega napredka. Nove tehnologije poganjajo rojevanje novih oblik medijev (mehanizmi razširjanja in filtriranja, kot so spletni iskalniki) ter spreminjajo vzorce uporabe medijev (od obiskovanja spleta z namenom neposredno dostopati do prilagojenih informacij, pa vse do uporabniških računov državljanov na družbenih medijih), način, kako se ljudje povezujejo z mediji (takojšnji mobilni dostop) in kako se prepletajo različni kanali komuniciranja (TV, radio, internet, tisk, spletni dnevniki, družbeni mediji).⁶⁰⁵

Tehnološki napredek in razširjenost digitalnih medijev sta dodatno zmanjšala ovire za vstop na trg in prispevala k povečanju skupnega števila medijev in virov novic ter na splošno povzročila večjo razširjenost medijske potrošnje.⁶⁰⁶

S pojavom novih vrst medijev se odpirajo možnosti za oblikovanje povsem drugačnih pravil. Digitalna tehnologija je sicer demokratizirala javno sfero, vendar pa nove tehnologije prinašajo tudi težave glede omejevanja svobode izražanja.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ N. Godu, *Media Pluralism and the Concentration of Ownership in Moldova*, 2018, str.1.

⁶⁰⁵ Poslanska skupina ELS, *Dokument o stališču glede medijske svobode in pluralizma v digitalni dobi*, 2016.

⁶⁰⁶ Stremlau, Gagliardone, Price, *World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Regional Overview Central and Eastern Europe 2017/2018*, 2017, str. 16.

⁶⁰⁷ Carlsson, Weibull, *Freedom of Expression in the Digital Media Culture: A study of public opinion in Sweden*, 2018, str. 7.

Mediji so postali glavni kanal političnega komuniciranja. Tradicionalni mediji, ki jih sestavljajo uveljavljene množične medijske institucije, ki so nastale še prcd razvojem interneta, kot so časopisi, radio in televizija, soobstajajo z novimi mediji, ki so plod tehnoloških inovacij (spletne strani, blogi, razne aplikacije in družbena omrežja). Novi mediji lahko posredujejo informacije hitro in neposredno, brez posredovanja uredniških ali institucionalnih "vratarjev", ki so značilni za tradicionalne medije.⁶⁰⁸

Internet in družbena omrežja (Facebook, Twitter, Instagram, itd.) so močno spremenili politično krajino ter značaj političnega komuniciranja, v proces političnega komuniciranja pa so vnesli večjo stopnjo nestabilnosti in nepredvidljivosti. Tehnični razvoj ponuja nove priložnosti vsem udeležencem na trgu. Temeljno načelo medijskega pluralizma bi moralo biti tehnološko nevtralnno, vendar bi ga bilo treba uporabljati sorazmerno, da bi odražalo naravo novih medijev. Pravila pluralizma ne bi smela biti namenjena utrjevanju stare strukture medijev, temveč bi morala omogočati nastanek novih struktur.⁶⁰⁹

Neodvisno novinarstvo, ki daje prednost javnemu interesu pred političnimi, komercialnimi ali frakcijskimi načrti, se danes sooča s številnimi grožnjami. K temu pa so v veliki meri pripomogli tudi družbeni mediji, ki so korenito spremenili način opravljanja dela novinarjev. Nadomeščanje resnega preiskovalnega novinarstva s poročanjem o škandalih je oslabilo nadzorno vlogo tiska, zaradi dvoumnega položaja medijev kot glasnikov politikov pa so novinarji pogosto sokrivi za vsiljevanje mnenj ter širjenje nekvalitetnih vsebin ali lažnih novic (angl. Fake news). Novi mediji so razširili in hkrati spodkopali tradicionalne vloge tiska v demokratični družbi. Pozitivno je, da so močno povečali možnost, da politične informacije dosežejo tudi najbolj nezainteresirane državljane in da omogočajo oblikovanje digitalnih javnih trgov, kjer se lahko odkrito delijo mnenja. Kljub temu pa sta vzpon novih medijev in postresničnostna družba povzročila negotove razmere, ki spodkopavajo njune koristne vidike.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ D. Owen, *The new media's role in politics*, 2019.

⁶⁰⁹ Commission of the European Communities, *Media pluralism in the Member States of the European Union*, 2007, str. 5.

⁶¹⁰ D. Owen, 2019.

4 Transparentnost lastništva medijev

Transparentnost lastništva medijev pomeni javno dostopnost natančnih, celovitih in posodobljenih informacij o lastniških strukturah medijev. Pravna ureditev, ki zagotavlja preglednost lastništva medijev, omogoča, da javnost in medijski organi ugotovijo, kdo je dejanski lastnik, nadzoruje in vpliva na medije ter kakšen je vpliv medijev na politične stranke ali državne organe.⁶¹¹

Javna dostopnost natančnih, celovitih in posodobljenih podatkov o lastništvu medijev je bistvena sestavina demokratičnega medijskega sistema. Brez orodij za identifikacijo lastnikov ni mogoče sprejeti ukrepov za odpravo prevelikih koncentracij medijev in navzkrižij interesov. Javno poznavanje identitete lastnikov pomaga zagotoviti, da je mogoče zlorabe medijske moči oceniti, objaviti, o njih odprto razpravljati in jih celo preprečiti. Tako medijski regulatorji kot splošna javnost morajo imeti dostop do informacij o tem, kdo je lastnik medijev in kdo ima nanje največji vpliv.⁶¹²

Transparentnost je postala univerzalna rešitev v političnem diskurzu.⁶¹³ K transparentnosti se vedno poziva, kadar obstaja visoka stopnja grozeče negotovosti. Na prvi pogled se zdi, da je splošna zahteva po preglednosti kot norma in demokratična vrednota družbeno sprejemljiva. Svoboda izražanja in pravica do prejemanja informacij sta bistvenega pomena za pravilno delovanje demokracije, ki posameznikom omogočata, da sprejemajo odločitve o družbenih, političnih in ostalih osebnih zadevah. Za uresničitev teh političnih in osebnih ciljev mora imeti javnost možnost preveriti, kdo zagotavlja informacije, na katere se zanaša. Lastniki medijev skušajo (iz političnih ali drugih osebnih razlogov) določene ključne informacije pogosto zamolčati, nekatere pa v svojo korist izpostaviti.

⁶¹¹ Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2018)¹¹ of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, 2018, str. 8.

⁶¹² Transparency of media ownership, Ten recommendations on transparency of media ownership, 2013, str.1

⁶¹³ Meier, Trapell, Media transparency: Comparing how leading news media balance the need for transparency with professional ethics, 2022, str. 255.

Poznavanje identitete sporočevalca lahko posameznikom pomaga pri ocenjevanju zanesljivosti sporočila, prav tako pa jim omogoča, da se na podlagi informacij odločijo za viře, ki jih želijo uporabljati in jim zaupati. Preglednost lastništva medijev je torej bistvena za uvedbo učinkovitih ukrepov za spodbujanje pluralnosti medijev.⁶¹⁴

Države bi morale vzpostaviti ustrezen zakonodajni in upravni okvir za zagotavljanje učinkovitega pluralizma. Takšni ukrepi so deloma potrebni, da se prepreči monopol oziroma premoč določene skupine posameznikov ali podjetij, ki bi želeli pridobiti pretiran nadzor nad tistimi mediji, ki vplivajo na javno mnenje in politične razprave. Da bi lahko ukrepali proti takšnim koncentracijam medijske moči, je treba vedeti, kdo je dejanski lastnik medijev, ne glede na to, ali gre za domačo, evropsko ali svetovno raven. Preglednost lastništva medijev in virov financiranja medijev; na primer državnih subvencij ali oglaševanja, prav tako pomaga osvetliti morebitni vpliv ali nadzor države nad mediji ter vpliv medijev na politične stranke ali državne organe.⁶¹⁵

5 Vplivni posamezniki

Tako kot v vseh panogah je tudi v medijskem sektorju moč prepoznati določene akterje, ki stremijo po nadzoru in lastništvu omenjenega področja. V nadaljevanju navajamo tri skupine izstopajočih posameznikov.⁶¹⁶

a) Medijski lastniki z interesi v drugih industrijskih panogah

V prvo skupino lahko uvrstimo posameznike, ki so lastniki ali solastniki velikih podjetij zunaj medijske industrije. Gre za posameznike iz naftne industrije, gradbeništva, trga nepremičnin, bančništva in trgovine z orožjem, ki poleg tega kot lastniki obvladujejo še skupino medijev. Zelo pogosto to počnejo z navzkrižnim lastništvom, kar pomeni, da imajo v lasti skupino časopisov, radio in televizijo. Pogosto pa imajo lastniške deleže še v oglaševalski ali produkcijski firmi. Nekatere od medijev pa včasih solastniško delijo s članom svoje družine.

⁶¹⁴ Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2018)¹¹ of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, 2018, str. 1.

⁶¹⁵ Smith, Stolte The transparency of media ownership in the European union and neighbouring states, 2014, str. 9.

⁶¹⁶ Petković, Hrvatini, Kučić, Medijsko lastništvo. Vpliv lastništva na pluralizem in neodvisnost medijev v Sloveniji in drugih post-socialističnih evropskih državah, 2004.

b) *Medijski lastniki s političnimi zvezami*

Gre za posameznike z močnim političnim profilom, pozicijo v političnih strankah, vladah ali parlamentih (v preteklosti ali sedanosti). Tovrstnih posameznikov je v primerjavi s prej omenjenimi bistveno več.

c) *Medijski lastniki z znatnimi lastniškimi deleži*

V tretjo skupino posameznikov pa uvrščamo močne lastnike številnih medijskih izdaj, tiskarskih, distribucijskih in prodajnih kapacitet, ki pa nimajo pomembnih poslovnih interesov v kakšni drugi dejavnosti in ne vidnih političnih funkcij.

6 Medijska svoboda na evropski ravni

”Novinarstvo je pod hudimi pritiski, medijska svoboda je v vse bolj razdeljenem svetu, polnem dezinformacij, pod vprašajem. Evropa je še vedno najbolj varna celina za novinarje in medijsko svobodo, a so zatiralne politike v nekaterih državah zelo zaskrbljivoče” (Evropski parlament, 2022).

Medijska svoboda v EU nazaduje, saj se v vse več evropskih državah krha demokracija. Priča smo prevzemom oblasti avtoritarnih voditeljev in tujemu vmešavanju v demokratične procese, ki zatirajo medijsko svobodo. Digitalni kanali se v vse bolj razdeljenem svetu izkoriščajo za širjenje dezinformacij. Novinarstvo pa se sooča z vse večjimi izzivi, saj se vrstijo pritiski in napadi na novinarje.⁶¹⁷

Medijska svoboda in svoboda izražanja sta glavna temelja demokracije, zaradi česar medije pogosto imenujemo tudi »četrta veja oblasti«. ⁶¹⁸ Mediji pa lahko delujejo kot »četrta veja oblasti« le, če so neodvisni: če delujejo v splošno javno korist kot servis državljanov in civilne družbe. Če pa so podaljšek strankarske politike oziroma njeno trobilo, potem te funkcije zagotovo ne zmorejo odigrati kakovostno. Kot četrta veja oblasti naj bi bili mediji na strani tistih, ki oblast omejujejo, da ta svojih pristojnosti ne zlorablja. Če mediji to zaznajo, morajo na to opozarjati in terjati odgovornost.⁶¹⁹

⁶¹⁷ Evropski parlament, Medijska svoboda: Evropski parlament podpira novinarje, 2022.

⁶¹⁸ Kumar, Singh, Media, the Fourth Pillar of Democracy: A Critical Analysis, 2019.

⁶¹⁹ M. Novak, Politični glamur in mediji, 2016.

Medijska svoboda je temeljnega pomena za Evropsko unijo. Svoboda izražanja, medijska svoboda in pluralizem so zapisani v Listini EU o temeljnih pravicah in Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic. Ker pa postaja problematika lastništva medijev vedno bolj pereča tema, se mora Evropska unija spopasti s problemom, ki ga predstavljajo grožnje nenehne koncentracije medijev in nastajanje medijskih monopolov. V zadnjih desetih letih se je po EU povečala koncentracija medijev. Dosegla je nove stopnje zaskrbljenosti, zlasti v zvezi s prevlado nadnacionalnih podjetij na številnih trgih.⁶²⁰ Povečanje koncentracije medijev vključuje dva dodatna pojavi. Po eni strani lastništvo medijev ni več lokalnega značaja, po drugi strani pa lastništvo medijev ni več omejeno le na nacionalne trge, temveč je vse bolj nadnacionalno in celo več kontinentalno. Te spremembe so povzročile, da nacionalni predpisi o medijih ne veljajo več, pravila gospodarske konkurence pa je težko uveljaviti. Številna medijska podjetja se selijo v druge države, ker je njihov domači trg prezasičen ali koncentriran do te mere, da medijska zakonodaja ne dovoljuje nadaljnje rasti ali združevanja, da bi dosegla kritično maso, združila sredstva in si razdelila tveganja.

Ena od značilnosti medijske koncentracije je tudi pojav vse bolj vertikalno in diagonalno integriranih trgov. Veliki medijski akterji imajo interese na več medijskih trgih.⁶²¹ Problem navzkrižnega lastništva pa je tudi v tem, da se lahko vsebina uporablja v več medijih, kar pa pogosto škoduje avtorskim pravicam novinarjev. V Srednji in Vzhodni Evropi imajo tuje naložbe pomembno vlogo, saj so vdori zahodnih medijskih skupin v teh državah preprečili ali otežili razvoj neodvisnih ali nacionalno usmerjenih medijskih skupin. V nekaterih od teh držav imajo tiskane medije v pretežni lasti različna tuja podjetja.

Dodatna skrb zaradi nenehne koncentracije medijev je netransparentnost lastništva. Medijski trgi postajajo vse bolj prepleteni in nejasni. Večina ljudi ne ve, kdo so lastniki medijev. Včasih podatki o lastništvu sploh niso na voljo, zaradi česar postaja problem še toliko bolj problematičen. Preglednost je v konkurenčnem okolju nujna za zagotavljanje pluralizma in demokracije. Vendar pa javna objava lastništva medijev ni obvezna v vseh državah, zato se preglednost lastništva in deležev, ki jih imajo podjetja v medijih, med državami zelo razlikuje. Načela, ki države članice zavezujejo k zaščiti pluralizma, zagotavljanju preglednosti in podpori dela ustreznih

⁶²⁰ Commission of the European Communities, *Media pluralism in the Member States of the European Union*, 2007, str. 7.

⁶²¹ A. White, *Media Power in Europe: The Big Picture of Ownership*, 2005, str. 6.

organov, bi organizacijam in posameznikom zagotovila sistem pravnih sredstev na evropski ravni.⁶²²

Pluralno medijsko okolje, tako zunanje kot notranje, je ključnega pomena za zagotavljanje, da si javnost lahko oblikuje lastno mnenje in sprejema informirane odločitve. Evropski parlament izpostavlja, da je pluralnost lastnikov medijev bistven element za zagotavljanje pokrivanja različnih političnih in ideoloških stališč.⁶²³ Javni mediji naj bi delovali kot stebri zaupanja in spodbujali socialno kohezijo. Njihovo poslanstvo je zagotavljati nepristranske in zanesljive informacije za vso občinstvo. Vendar pa v številnih državah vlade izvajajo resen in vse večji pritisk na javne medije.

Kot izpostavlja Svetovno poročilo 2021/2022, Unescove publikacije Svetovnih trendov na področju svobode izražanja in razvoja medijev, je na celotnem območju Srednje in Vzhodne Evrope zaznati splošno upadanje stopnje neodvisnosti medijev. Omenjeno stanje je povezano z različnimi dejavniki, vključno z zanesljivostjo novic in informacij, manipulacijami in dezinformacijami, ki jih spodbuja tuja propaganda, ter vplivom komercialnih interesov na vsebino medijev. Vse to pa ima za posledico padec zaupanja javnosti v medije, kar izrazito negativno vpliva na pomen in vlogo medijev v družbi.⁶²⁴

Politizacija medijev, nepreglednost lastniških struktur, upadajoči komercialni prihodki in vse večja odvisnost medijev od državnih prihodkov oglaševanja so glavni dejavniki, ki prispevajo k pojavu cenzure.⁶²⁵ Na splošno šibek gospodarski položaj medijev, ki ga spremlja vpliv razdrobljenosti občinstva, še dodatno pospešuje naraščajočo tržno moč državnega oglaševanja nad neodvisnostjo medijev. Pomanjkljivo in nepregledno dodeljevanje državnih proračunov za oglaševanje, nakupi politično prijaznim medijem, odvrčanje oglaševalcev od poslovanja s kritičnimi mediji s strani oblasti, zlorabe s strani političnih akterjev, cenovni popusti za vladi prijazne medije in nesorazmerna porazdelitev izdatkov so na evropskem območju pogoste prakse. Te prakse vladam omogočajo, da vplivajo na vsebino medijev, v nekaterih primerih tudi na neposredno cenzuro ter vplivajo na obstoječe poslovne modele, hkrati pa prestrukturirajo medijske trge z dolgoročnimi učinki.

⁶²² Prav tam.

⁶²³ Eva. Poptcheva, Press freedom in the EU, 2015, str.1

⁶²⁴ Stremlau, Gagliardone, Price, World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Regional Overview Central and Eastern Europe 2017/2018, 2017, str 7.

⁶²⁵ Prav tam, 2017, str. 33.

Prezem medijev in cenzura sta tako postala nova instrumenta manipulacije z mediji in javno sfero.

Svoboda in pluralnost medijev v EU se v zadnjih letih vztrajno zmanjšujeta. Nekatere vlade ogrožajo svobodo medijev kot del širše strategije za rušenje pravne države in demokracije, zasedbo javnega in političnega diskurza ter prikrivanje razširjene korupcije. Medijsko svobodo ogroža več dejavnikov, kot prvi so politični pritiski, ki jih avtoritarne vlade izvajajo na neodvisne in javne medije. Temu se pridružujejo gospodarski pritiski, ki ga povzročajo predvsem večja odvisnost od družbenih medijev, nižje državne subvencije in zlorabe sodnih postopkov. V številnih državah je pluralnost medijev ogrožena, ker medijski organi niso neodvisni od političnih vplivov, veljavna pravila ne zahtevajo preglednosti, ko govorimo o tem kdo financira ali ima v lasti medije, lastništvo medijev pa je močno zgoščeno v rokah pretirano majhnega števila lastnikov. Položaj svobode medijev in varnosti novinarjev v EU se je zlasti leta 2021 še izrazito poslabšalo. V mnogih državah so spletni napadi in fizično nasilje nad novinarji, tudi s strani policije, ostali precejšnji ali so se celo poslabšali. V porastu so tudi strateške tožbe proti sodelovanju javnosti (SLAPP), katerih tarča so preiskovalni novinarji. Kampanje blatenja in sovraštva, ki jih vodijo različne vlade, nezakonite prakse nadzora in nenehno spletno nadlegovanje nekatere novinarje silijo v samocenzuro. Zakoni, ki kriminalizirajo govor, zlasti zakoni o obrekovanju in razžalitvi so pogosto nesorazmerno strogi in imajo zaviralni učinek na novinarje, saj omejujejo njihovo zmožnost razkrivanja korupcije. Svobodo govora pa nesorazmerno omejujejo tudi neustrezni predpisi o spletnih vsebinah.⁶²⁶ Politiki na eni strani uporabljajo vse bolj izpopolnjena orodja za uničevanje medijske opozicije. Na drugi strani pa mediji zaradi prevlade tehnoloških velikanov nimajo denarja in distribucije, da bi se lahko uprli tem napadom, vsi trenutni zakoni pa jih pred temi grožnjami le malo ščitijo.⁶²⁷

Zelo dobra primera želje po nadzoru nad medijskim prostorom sta Madžarska in Srbija. Vlada Viktorja Orbana na Madžarskem in vlada Aleksandra Vučića v Srbiji sta bili v zadnjih letih zelo uspešni pri zatiranju kritičnega novinarstva in s tem postavili temelje populističnim silam drugod.⁶²⁸ Oba voditelja sta okrepila lastništvo medijev v rokah svojih somišljenikov in zagotovila, da mediji z najširšim dosegom podpirajo vlado in blatijo njene domnevne nasprotnike. Orbán in Vučić sta si

⁶²⁶ Galaski, Simon, Otto, Media Freedom Report 2022, 2022.

⁶²⁷ D. Tambini, What the EU's Media Freedom Act could mean for journalism in Europe, 2021.

⁶²⁸ M. Zivanovic, Serbian Leader 'Following Orban' in Controlling Media – Freedom House, 2019.

prizadevala za odpravo institucionalnega nadzora in ravnovesja ter centralizacijo oblasti v lastnih rokah; koristila sta jima tudi evropska podpora in neučinkovita domača opozicija. V zadnjih nekaj letih se je pojavilo novo orodje, ki ga ne liberalni voditelji v nestabilnih demokracijah uporabljajo za nadzor in soobvladovanje tiska, da bi si zagotovili obstanek na oblasti. Ta nabor orodij vsebuje zbirko metod, ki se uporabljajo za izkoriščanje strukturnih pogojev. Ko je kooptacija uspešna, so mediji vključeni v sistem kot gradniki, ki podpirajo tiste na oblasti. Neliberalni nabor orodij za kooptiranje medijev vsebuje različne pravne, zunajpravne in gospodarske strategije za izvajanje pritiska na kritične medije in podpiranje prijateljskih medijev.⁶²⁹

Demokracija in svoboda medijskega izražanja pa nista ogroženi le na Madžarskem in v Srbiji. Na evropski in svetovni ravni neodvisni mediji spodbujajo javno razpravo in politično udeležbo, gojenje provladnih medijev pa se širi tudi v sosednje države. Vodjo skrajno desne avstrijske Svobodnjaške stranke, ki je bila do nedavnega del vladajoče koalicije v tej državi, so ujeli na videoposnetku, ko se je poskušal z Rusi dogovoriti za nakup največjega nacionalnega časopisa in v njegovo poročanje vnesti strankarsko pristranost. Zmanjšanje števila točk, povezanih z gospodarskim manipuliranjem medijev - vključno s primeri, ko vlada usmerja oglaševanje v prijazne medije ali spodbuja poslovne zaveznike, da kupujejo kritične medije - je bilo v zadnjih petih letih v Evropi opaznejše kot drugod po svetu.⁶³⁰

Poročilo o svobodi medijev 2022, objavljeno 28. marca 2022, je prvo letno poročilo o svobodi medijev v EU. Poročilo je bilo napisano s pomočjo članic in partnerskih organizacij iz 15 držav EU, v njem pa so bile uporabljene zbrane različne študije primerov. Poročilo o svobodi medijev se je osredotočalo na štiri teme: svobodo medijev in pluralizem, varnost in zaščito novinarjev, svobodo izražanja in dostop do informacij ter nazadnje izvrševanje zakonov. V nadaljevanju so navedene nekatere ključne ugotovitve stanja v posameznih državah.⁶³¹

Velika koncentracija lastništva medijev predstavlja velik problem zlasti na Hrvaškem, Madžarskem, v Italiji, na Poljskem, v Sloveniji in na Nizozemskem.⁶³² Na Hrvaškem, v Sloveniji in Italiji je zaskrbljujoče pomanjkanje preglednosti glede lastniških struktur. Italijanski medijski prostor je duopol, na katerem prevladujeta politizirana

⁶²⁹ Z. Csaky, *A New Toolbox for Co-Opting the Media*, 2019.

⁶³⁰ S. Repucci, *Media Freedom: A Downward Spiral*, 2019.

⁶³¹ F. Otto, *Liberties Media Freedom Report 2022 Shows Worrying Decline in Media Freedom Across Europe*, 2022.

⁶³² Galaski, Simon, Otto, *Media Freedom Report 2022*, 2022, str. 11.

javna radiotelevizija RAI in zasebno medijsko podjetje Mediaset. Italija nima ustreznih ukrepov za boj proti dezinformacijam ali pa je obstoječa zakonodaja zastarela ali nejasna. Manjše zaupanje javnosti v kredibilnost medijev je posledica izzivov, s katerimi se spoprijemajo javne radiotelevizije, ki znižujejo uredniške standarde pri poročanju o novicah. Prav tako velja Italija za eno od držav z največjim številom napadov na fizično integriteto novinarjev. Na Češkem ni neodvisnih in učinkovitih medijskih odborov, nacionalna javna radiotelevizija Česká Televize pa je pod vse večjim pritiskom.⁶³³

Na Nizozemskem je za medijsko krajino značilna visoka stopnja tujih lastnikov. S strani novinarjev pa prihajajo opozorila o vedno večjem številu groženj in napadov ter čedalje bolj nasilnem odnosu do medijev. O podobnem političnem vmešavanju v javne medije in nadzoru nad njimi so poročali tudi na Hrvaškem, kjer naj bi javno radiotelevizijo, Hrvaško radiotelevizijo (HRT), nadzorovala vlada. Povečuje se število tožb proti novinarjem in založnikom, katerih cilj je cenzura ali ustrahovanje kritikov. Prav tako bi naj vlade same vodile kampanje blatenja in sovraštva proti neodvisnim in javnim medijem. Na Madžarskem so javni mediji pod popolnim nadzorom vlade. Pod nacionalistično-populistično vlado predsednika vlade Viktorja Orbana še naprej širi svojo hegemonijo v madžarskem medijskem prostoru in navdihuje druge evropske države, kot sta Slovenija in Poljska. Politični in gospodarski pritiski so še vedno ena od glavnih groženj svobodi medijev in pluralizmu tudi v državah, kot so Bolgarija, Nemčija, Madžarska, Poljska in Španija. V Nemčiji se je v zadnjih letih povečalo število fizičnih napadov na novinarje. Poljska vlada nadaljuje s svojimi diskriminatornimi praksami pri izdajanju radijskih in televizijskih dovoljenj. Je tudi ena najbolj navdušenih posnemovalk Madžarske, ki je leta 2021 začela zategovati zanko okoli vratu neodvisnih medijev. V Bolgariji navajajo številne primere groženj in ustrahovanj novinarjev, aktivistov in politikov, kar ogroža svobodo medijev. Španija poroča o zaskrbljujočih primerih nadlegovanja in napadov na novinarje. Številni predpisi kazenske zakonodaje pa prispevajo k zmanjševanju svobode govora.⁶³⁴

⁶³³ C. Rainford, *Public service media in the Czech Republic under threat*, 2021.

⁶³⁴ Galaski, Simon, Otto, 2022, str. 11-23.

7 Lastništvo medijev v Sloveniji

V Sloveniji imamo formalno gledano zelo veliko medijev, ključne trge pa obvladuje le nekaj akterjev, ki imajo močan vpliv na podobo medijske krajine in javno mnenje. Ocenjuje se, da je lastništvo medijev v Sloveniji nejasno ali prikrito. Kakovost medijev, njihova pluralnost in dostopnost informacij sodijo med ključne pogoje in hkrati kazalce demokratičnosti družbe ter možnosti za kompetentno in učinkovito vključevanje aktivnih državljanov v procese oblikovanja pomembnih odločitev v družbi.⁶³⁵ Resnice pa je takšna, da je stanje v Sloveniji na tem področju daleč od sprejemljivega.

7.1 Ozadje problema

Določanje lastništva medijev je bil eden od temeljnih problemov spremembe medijskega sistema v post-socialističnih državah srednje in vzhodne Evrope. Mediji so bili v lasti države, političnih organizacij in združenj, ali pa so bili (nekdanja Jugoslavija) v družbeni lasti. V večini držav se je privatizacija začela spontano. Sledila je državno vodena privatizacija, ki se je končala z razprodajo medijev, kar pomeni, da so bili mediji razprodani ali pa so po koncu lastninjenja postali last države. Novi medijski lastniki, ki so do lastninskih deležev prišli v času spontane privatizacije, so nujno potrebovali strateške partnerje, ki bi bili pripravljeni vložiti denar v nadaljnji razvoj medija, saj sami niso imeli potrebnega kapitala. Prav zaradi tega so svoje večinske deleže novinarji in nekdanji zaposleni v medijih prodajali.⁶³⁶

Prehod iz nekdanje socialistične republike v parlamentarno demokracijo je tudi Sloveniji prinesel nekaj uspehov in neuspehov, pri čemer se zdi, da lastniška struktura medijev ostaja ena glavnih napak. Sedanja lastniška struktura je posledica dveh dejavnikov: pomanjkanja vsakršne medijske politike in specifičnega modela privatizacije medijev. Možnost, da bi imeli zaposleni večinske deleže v medijih, kot je zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij tudi omogočal in katerih interese je zakon zastopal, so dobesedno »prodali«. Prav nasprotno pa država svoje lastniške deleže posredno ali neposredno ohranja s podporo paradržavnih skladov.⁶³⁷

⁶³⁵ A. Peršak, Strategija Republike Slovenije na področju medijev za obdobje 2017 – 2025, 2016, str. 5.

⁶³⁶ Petković, Hrvatín, Kučić, 2004, str. 19.

⁶³⁷ Prav tam, str. 51.

Slovenska medijska krajina je v prvih nekaj letih samostojne države doživela boljše in slabše čase. V zadnjem času pa je deležna stopnjevanje krize, ki je do neke mere posledica zakonodaje, ki se zaradi vpliva različnih interesov številnih deležnikov ni odzivala na nakopičene izzive (vprašanja lastništva, statusa novinarjev in njihovega dela, itd.), bolj ali manj razvidnega vpletanja politike v lastništvo in vodenje medijev ter že vsaj desetletje tudi tehnoloških sprememb, ki medijsko krajino v svetovnem merilu radikalno in izjemno hitro spreminjajo. Privatizirani časopisi, prepleteni v navzkrižno lastniška razmerja, so uredniški in vodstveni vpliv ter odločanje postopoma prenesli z zaposlenih na gospodarske akterje v podjetjih v državni lasti, ki so danes tesno povezani s političnim poljem.⁶³⁸

7.2 Aktualno stanje v slovenski medijski krajini

V Sloveniji medijsko področje ureja Zakon o medijih⁶³⁹, ki je bil sprejet leta 2001 in dopolnjen leta 2006, torej v času prevlade klasičnih tiskanih, radiodifuznih medijev in analognih tehnologij razširjanja medijskih vsebin ter pred razmahom spletnih in družbenih medijev.

Zastarelost zakona, ki ureja področje medijev v Sloveniji, predstavlja zelo velik problem, ki ne vpliva samo na medije, ampak tudi na pravice javnosti. V razmerah 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.⁶⁴⁰

Javni mediji so po mnenju Društva in Sindikata novinarjev Slovenije⁶⁴¹ ključni za delovanje demokracije. Tako kot drugod po svetu, naj bi imeli tudi v Sloveniji določene varovalke za preprečevanje zlorabe medijske moči in ukrepe za spodbujanje medijske raznolikosti (pluralizma). Slovenija po osamosvojitvi ni vzpostavila učinkovitih varovalk za preprečevanje koncentracije medijskega lastništva ali preprečiti prevzemov, ki so negativno vplivali na medijsko raznolikost. Prav tako ni vzpostavila mehanizmov za zaščito in spodbujanje pluralizma. Javni

⁶³⁸ A. Peršak, 2016, str. 5.

⁶³⁹ Zakon 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, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16, 39/16, 45/19 – odl. US, 67/19 – odl. US in 82/21).

⁶⁴⁰ S. Šubic, Prenova medijske zakonodaje, 2019.

⁶⁴¹ Sindikat novinarjev Slovenije, Mednarodni dan svobode medijev, 2018.

denar za sofinanciranje medijskih vsebin pogosto konča v medijih, ki ne spoštujejo niti minimalnih novinarskih standardov.⁶⁴²

Slovenija ima posledično vse večje težave s svobodo medijev. Čeprav so bili v Sloveniji mediji v javni lasti že v preteklosti podvrženi političnim pritiskom, so se ti v zadnjih nekaj letih še dodatno okrepili. Poleg vladnih pritiskov se novinarji v Sloveniji soočajo tudi s pritiski, ki izhajajo iz zgodovinskih težav z lastništvom medijev, dostopa do informacij in tožb zaradi razžalitev. Med demokratično tranzicijo države v devetdesetih letih prejšnjega stoletja so bili državni časopisi privatizirani, delnice pa so kupovali podjetniki in podjetja. Mnogi izmed njih, vključno z vplivnimi časopisi Delom, Dnevnikom in Večerom, so bili žrtve neposrednega ali posrednega vmesavanja novih lastnikov, ki so želeli časopise uporabljati kot vzvod za uveljavljanje političnih ali komercialnih interesov.⁶⁴³

Sovražno vzdušje do novinarjev je privedlo do fizičnih in spletnih napadov. Čeprav je pravni okvir, ki varuje svobodo tiska, še vedno močan, pa so mediji podvrženi političnim pritiskom in strateškim tožbam. Pomanjkanje preglednosti medijskega lastništva in dediščina slabo regulirane privatizacije ogrožata neodvisnost nekaterih medijskih organizacij. Zloraba javnega denarja, skrivanje dejanskega lastništva, kopičenje medijske lastnine in uporaba medijev za strankarsko propagando so zgolj ene od anomalij slovenske medijske krajine. V Sloveniji je poraba občinskega denarja za medijske dejavnosti pogosto problematična. Lastništvo medijev je v nekaterih primerih netransparentno, zaradi česar je težko ugotoviti, kdo ima dejanski vpliv na poslovanje medija. Prav tako je netransparentno državno financiranje medijev, predvsem zakup oglasov državnih podjetij v medijih.⁶⁴⁴ Občinska glasila so v praksi namenjena predvsem promociji župana in njegovih uspehov, ne pa objektivnemu obveščanju občanov. Nadzor nad porabo javnega denarja za občinske medije je zelo pomanjkljiv.

Podobno pomanjkljiva je tudi preglednost medijskega lastništva. Lastnike medijskih izdajateljev je sicer mogoče poiskati v javnih registrih, vendar njihova imena ali imena njihovih podjetij ne odgovorijo na vprašanje, kdo ima dejanski vpliv. Izrazito problematično je tudi lastništvo treh največjih slovenskih časopisov, saj so njihovi

⁶⁴² Pod črto, Preiskave medijskega lastništva na Pod črto podlaga za poročilo Sveta Evrope, 2020.

⁶⁴³ Poslanska skupina ELS, Dokument o stališču glede medijske svobode in pluralizma v digitalni dobi, 2016, str. 19.

⁶⁴⁴ A. Boštic, Vladavina prava: poročilo Evropske komisije citira naše ugotovitve o medijih, 2021.

lastniki močnejši v panogah kot so: gradbeništvo, energetika, turizma, finance, nepremičnine, trgovine z zdravstvenimi pripomočki, namesto na medijskem trgu. Takšno lastništvo povečuje tveganje, da bodo lastniki uporabili medijski vpliv za pridobivanje drugih poslov, denimo javnih razpisov za velike infrastrukturne projekte, ki so zelo odvisni od politike.⁶⁴⁵

Čeprav država še vedno izkazuje visoko stopnjo medijskega pluralizma in svobode izražanja, na splošno ne velja več za relativno varno zatočišče svobodnih medijev. Na splošno gledano neurejena privatizacija po osamosvojitvi Slovenije še naprej predstavlja izziv za uredniško neodvisnost. Medtem ko se je stanje glede lastništva medijev v zadnjih treh desetletjih izboljšalo, določeni časopisi še naprej občasno služijo zasebnim interesom lastnikov na račun novinarske integritete. Težave so še naprej najbolj pereče pri časopisih, katerih lastniki imajo naložbe tudi v panogah, povezanih z javnimi naročili, zlasti v gradbeništvu in infrastrukturi.⁶⁴⁶

7.3 Primeri tujega lastništva v slovenskem medijskem prostoru

Za slovenski medijski prostor je značilno, da se je veliko slovenskih medijev skozi čas znašlo večinoma ali deloma v tuji lasti. Lastništvo večjih medijev, z izjemo RTVS in STA, je zato zelo raznoliko. V medijih se poleg domačih pojavljajo tudi številni tuji lastniki, prav tako pa je prisotna prepletenost lastništva. Ključni so predvsem prevzemi lastništva slovenskih medijev iz strani madžarskih podjetnikov, kar podrobneje predstavljamo v naslednjem poglavju. Za lažje razumevanje in pregled nad lastništvom slovenskega medijskega prostora v nadaljevanju navajamo nekaj primerov lastništva vsem znanih slovenskih medijev, iz katerih lahko jasno razberemo vpliv tujega vmešavanja v demokratične procese.

Finančni časnik *Finance* je v tuji lasti, 100 % lastnik je švedska družba *Bonnier Business Press*. Gre za švedsko zasebno medijsko hišo, ki ima v lasti 175 podjetij v petnajstih državah in jo obvladuje družina *Bonnier*.⁶⁴⁷

Transmedia d.o.o. je 100 % lastnik tednika *Mladina* (to je italijansko (goriško) podjetje, katerega dejanski lastniki niso znani).

⁶⁴⁵ L. Kučić, 2021.

⁶⁴⁶ Mednarodni inštitut za tisk, *Nazadovanje svobode medijev v Sloveniji pod trenutno vlado Janeza Janše*, 2021, str. 6.

⁶⁴⁷ *Publisher Weekly, Global Publishing Leaders 2012: Bonnier*, 2012.

Največji lastnik družbe Nova obzorja d.o.o., ki izdaja tednik Demokracija, je poleg politične stranke SDS še podjetje R-post-R založništvo d.o.o. v lasti madžarskega državljana Petra Schatza.

Lastnik Pro Plusa (POP TV, Kanal A in ostalo) je češko podjetje CME Media Enterprises B.V., čigar lastnik je bil češki milijarder Petr Kellner.

Dnevnik d. d. je v lasti DZS d. d., Styria Media International GmbH, DZS Investicij d. o. o., Delo prodaje d. d., Dnevnika d. d., Telekom Slovenije in nekaj ostalih manjših deležnikov.

Lastnik Siola je podjetje TSmedia, medijske vsebine in storitve, d.o.o., ki je v 100-odstotni lasti Telekom Slovenije.

Lastnik Planet TV je TV2 Adria d.o.o., 100-odstotni lastnik slednjega podjetja pa je madžarsko podjetje TV2 Média Csoport Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

NovaTV24.si, informativna televizija, d. d. je v večinski lasti madžarskih lastnikov Okeanis Vagyonkezelő Zrt., Ridikül Magazin Kft. in Hesperia Vagyonkezelő Zrt. Lastništvo sestavljajo tudi manjši delničarji, ki so pomagali pri ustanovitvi televizije.

Portal Nova24TV je v lastništvu podjetja Nova hiša d. o. o., ki je v večinski lasti madžarskega podjetja Hesperia Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság in manjših delničarjev: Borisa Tomašiča, Antona Korošca in Marka Kajzerja.

Lastnik radia City je Madžar Gabor Deak, oziroma podjetji pod njegovim okriljem Media Moment Kft. in Radio Factory Kft.⁶⁴⁸

⁶⁴⁸ S. Rančigaj, Večina slovenskih medijev je v rokah tujih lastnikov, 2022.

7.4 Vpliv Viktorja Orbana v slovenskem medijskem prostoru

Madžarski medijski model svojo podobo vse bolj dobiva tudi v Sloveniji. Predsednik madžarske vlade Viktor Orbán in njegova stranka Fidesz sta od prevzema oblasti postala sinonim za izgradnjo "*neliberalne demokracije*" v Evropi. V skupino medijev, ki jih obvladuje Orbánova Fidesz, pa sodijo tudi podjetja, ki so vstopila na slovenski medijski trg.⁶⁴⁹

Leta 2010 je na madžarskih parlamentarnih volitvah zmagal dotedanji vodja opozicije Viktor Orbán. V parlamentu je s stranko Fidezs pridobil ustavno večino, ki mu je omogočila spremembe medijske zakonodaje, s katerimi je bistveno povečal vpliv politike na madžarski medijski prostor. V sodelovanju z lojalnimi oligarhi, ki so si premoženje večinoma ustvarili z javnimi naročili, je prevzel vse državne in velik del zasebnih medijev na Madžarskem. Prevzel je velik del nadzora nad državnim in zasebnim oglaševanjem, s katerim je začel nagrajevati lojalne medije in pritiskati na kritične.⁶⁵⁰

Po tem ko si je Orbán doma podredil medije, je madžarska vlada s pomočjo podjetij, ki jih nadzorujejo njeni politični zavezniki, v zadnjih letih začela graditi medijski imperij tudi v nekaterih drugih državah, med katerimi je tudi Slovenija. Tega si zagotavlja tudi s pomočjo lojalnih pripadnikov, ki v Sloveniji sledijo ideologiji madžarske vladajoče stranke Fidesz. Madžarska podjetja, ki so blizu vladajoči stranki, obvladujejo nekatere medije v Sloveniji. Veliko polemike je zlasti v času vlade Janeza Janše sprožalo njegovo prijateljevanje z Orbanom. Vpletenost najpomembnejših Orbanovih mož v financiranje medijev iz kroga SDS je eden od pokazateljev tesnega političnega zavezništva, kako tesno je politično zavezništvo Janše in Orbana.⁶⁵¹

Prizadevanja Orbanovega kroga po pridobitvi nadzora nad slovenskim medijskim prostorom je moč zaznati vse od leta 2017. S tem letom so se namreč začela povečevati madžarska vlaganja v slovenske medije, pri čemer so vlagatelji podjetja tesno povezani z madžarsko vladajočo stranko Fidesz. Po navedbah raziskovalnih novinarjev v mreži Oštro je med ključnimi madžarskimi poslovnimi, katerih posege v slovenski medijski prostor smo lahko v zadnjem obdobju spremljali, je Peter Schatz, ključni človek Orbanove medijske mreže v Sloveniji. Péter Schatz je

⁶⁴⁹ L. Kučić, Madžarski model (1. del): Kako si je Orban podjarmil medije, 2019.

⁶⁵⁰ L. Kučić, Infografika: madžarski medijski sistem v Slovenij, 2019.

⁶⁵¹ Cirman, Vuković in Modic, Od kod milijoni za medije SDS in "Operacijo Makedonija", 2020.

večinski lastnik podjetja Nova obzorja, ki izdaja tednik Demokracija in tabloid Škandal 24, sicer pa je eden ključnih akterjev v Orbánovih medijskih projektih na Balkanu. V večinski madžarski lasti sta tudi podjetji NovaTV24.si in Nova hiša, ki izdajata televizijo Nova24, spletna portala Nova24TV.si in ZAupokojence.si ter agregat novic Vsenovice.info. Lastništvo teh podjetij vodi do posameznikov, povezanih z Orbánovim neuradnim svetovalcem Árpádom Habonyem ter z enim najbogatejših Madžarov in premierovim zaveznikom Lörincem Mészárosom. Konec septembra 2020 se je portfelj madžarskih lastnikov slovenskih medijev razširil še z nakupom televizije Planet TV. Od Telekoma Slovenije ga je za pet milijonov evrov kupilo madžarsko podjetje TV2 Media, ki sicer izdaja madžarsko televizijo TV2. Lastnik podjetja, József Vida, je direktor banke Takarekbank in Mészárossev dolgoletni prijatelj.⁶⁵²

8 Ukrepi za izboljšanje stanja na področju lastništva in pluralnosti medijev

27. septembra 2021 je EU začela z izvajanjem in sofinanciranjem projekta Euromedia Ownership Monitor. V okviru projekta so ustvarili orodje za boljše obveščanje o politikah in regulativnih posegih, ki podpirajo svobodo in pluralnost medijev. Orodje naj bi omogočilo jasno opredelitev distribucije lastništva, kar bo omogočilo večji pregled nad težavami in pripomoglo k boljšemu razumevanju medijskega trga. Projekt bo zagotovil podatkovno zbirko, ki bo vsebovala informacije o lastništvu medijev različnih držav, sistematično ocenil ustrezne pravne okvire in opredelil morebitna tveganja pri preglednosti lastništva medijev. To orodje bo podlaga za ocene politik, predpisov in pobude, namenjenih podpori svobode in pluralnosti medijev. Omogočilo bo natančno opredelitev, v čigavih rokah se lastništvo medijev nahaja, s čimer bodo morebitne težave povezane s koncentracijami medijev bolj vidne, s tem pa se bo izboljšalo tudi splošno razumevanje medijskega trga.⁶⁵³

V skladu z delovnim programom Komisije za leto 2022 naj bi bil evropski akt o svobodi medijev sprejet v tretjem četrtletju leta 2022. Temeljil bo na revidirani direktivi o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki določa pravila za neodvisnost medijskih regulatorjev, spodbuja preglednost lastništva medijev in priznava, da se ne

⁶⁵² Oštro, Madžarska medijska mreža, 2021.

⁶⁵³ European Commission, Media freedom and pluralism: launch of the media ownership monitoring project, 2021.

bi smelo posegati v uradniške odločitve. Pobuda bo usmerjena na odpravo ovir za vzpostavljanje in delovanje medijskih storitev in naj bi zagotavljala skupni okvir za krepitev notranjega trga v medijskem sektorju ter varstvo svobode in pluralnosti medijev na tem trgu. Skladna bo s prizadevanji EU za spodbujanje demokratične udeležbe, boj proti dezinformacijam ter podporo svobodnim in pluralnim medijem, kot je predvideno v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo. Zlasti bo dopolnjevala nedavno sprejeto priporočilo o zaščiti, varnosti in opolnomočenju novinarjev, predlagani sveženj akta o digitalnih storitvah ter prihodnjo pobudo za zaščito novinarjev in zagovornikov pravic pred zlorabami pravnih postopkov (tj. strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti). Evropski akt o svobodi medijev bo tesno povezan tudi z ukrepi v zvezi z ekonomsko sposobnostjo, odpornostjo in digitalno preobrazbo medijskega sektorja, ki se izvajajo v okviru Akcijskega načrta za medijski in avdiovizualni sektor.⁶⁵⁴

Pomemben premik na področju svobode in lastništva medijev naj bi se začel dogajati tudi znotraj slovenskega medijskega prostora. V razmerah 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. V takem okolju je zagotavljanje pluralističnega in transparentnega nacionalnega medijskega prostora z zadovoljivo ravno dostopnosti do kakovostnih in raznolikih medijskih vsebin poseben izziv, ki zahteva vrsto ukrepov.⁶⁵⁵

Slovenija se sooča s pomanjkljivo medijsko pluralnostjo in nepreglednostjo lastništva velikih medijev, predlagane spremembe medijske zakonodaje pa bi to pomanjkljivost odpravile.⁶⁵⁶ Glavni cilj prenove zakona o medijih je torej zagotavljanje odprtega, raznolikega in finančno vzdržnega medijskega prostora. Pristop priprave sprememb in dopolnitev je zasnovan v smeri nujnih prilagoditev digitalni realnosti in omejevanja poseganja države na tiste ukrepe, ki so nujni za obstoj in lažje delovanje medijev v korist tistih, ki so jim namenjeni, torej javnosti.

⁶⁵⁴ Evropska komisija, Evropski akt o svobodi medijev: Komisija objavila javno posvetovanje, 2022.

⁶⁵⁵ Simoniti, Oven, Jezovšek, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski tiskovni agenciji – predlog za obravnavo, 2020.

⁶⁵⁶ **Bulatovič, Erznožnik**, Spremembe zakona o medijih ne bi odpravile nepreglednega medijskega lastništva, 2020.

9 Sklepne ugotovitve

Svobodni in neodvisni mediji so temelj demokratičnih družb in igrajo pomembno vlogo pri utrjevanju demokracije ter pravic ljudi. Z zagotavljanjem preglednosti in odgovornosti predstavljajo na vseh področjih delovanja javnega življenja vitalni organ za oblikovanje in razvoj demokratične kulture v vsaki državi. Ljudem zagotavljajo informacije, ki vplivajo na oblikovanje mnenj in stališč ter sprejemanje političnih odločitev. Zaradi svoje moči in vpliva na družbo, bi morali biti mediji svobodni, pluralni in neodvisni, hkrati pa prostovoljno prevzeti družbeno odgovornost.

Vprašanje lastništva in nadzora nad mediji ter načina njihove ureditve je pravno in politično izredno kompleksno. Pretirana koncentracija lastništva medijev je škodljiva za svobodo izražanja. Če eden ali dva posameznika nadzorujeta medije, obvladujeta sodobni ekvivalent javnega prostora, kjer se odvijajo družbene razprave in debate, to jasno spodkopava demokracijo in svobodo izražanja. Pretirana koncentracija lastništva medijev omejuje prost pretok informacij in idej v družbi, prav tako pa krši osnovna načela konkurence, ki so bistvena za uspeh vsakega trga.

Pluralizem spada med temeljne vrednote civiliziranega sveta. Družba je pluralna takrat, kadar je vsak član dobrohotno sprejet v javnosti. Medijski pluralizem razumemo kot različnost medijske ponudbe, ki se odraža v obstoju številnih neodvisnih in avtonomnih medijev, ter raznolikost medijskih vsebin dostopnih javnosti. Zagotavljanje pluralizma z regulacijo lastništva v medijih torej vpliva na to, kako bodo mediji upravljali z razpoložljivimi viri, s pomočjo katerih zagotavljajo medijske vsebine.

Koncentracija lastništva medijskih sistemov, ki smo ji danes priča, ustvarja okolje, ki je naklonjeno monopolizaciji oglaševalskega trga, postavlja ovire za vstop novih akterjev na trg in vodi k enoličnosti medijskih vsebin. Razvoj medijskih sistemov vedno bolj temelji na pridobivanju dobička, družbeni, politični ali gospodarski procesi in vrednote, izraženi v novinarskih kodeksih ravnanja, pa pogosto niso ustrezno zaščiteni. Zakonodaja bi zato morala zagotoviti dostop, konkurenco in kakovost ter izogibanje navzkrižju interesov med koncentracijo lastništva medijev in politično oblastjo, ki škodi prosti konkurenci, enakim pogojem in pluralizmu.

Tehnični razvoj ponuja nove priložnosti vsem udeležencem na trgu. S pojavom novih vrst medijev se odpirajo možnosti za oblikovanje povsem drugačnih pravil. Digitalna tehnologija je sicer demokratizirala javno sfero, vendar pa nove tehnologije prinašajo tudi težave glede omejevanja svobode izražanja. Neodvisno novinarstvo se danes sooča s številnimi grožnjami, k temu pa so v veliki meri pripomogli tudi družbeni mediji, ki so korenito spremenili način opravljanja dela novinarjev. Internet in družbena omrežja (Facebook, Twitter, Instagram, itd.) so močno spremenili politično krajino ter značaj političnega komuniciranja, v proces političnega komuniciranja pa so vnesli večjo stopnjo nestabilnosti in nepredvidljivosti.

Javna dostopnost natančnih, celovitih in posodobljenih podatkov o lastništvu medijev je bistvena sestavina demokratičnega medijskega sistema. Brez orodij za identifikacijo lastnikov namreč ni mogoče sprejeti ukrepov za odpravo prevelikih koncentracij medijev in navzkrižij interesov. Države bi morale vzpostaviti ustrezen zakonodajni in upravni okvir za zagotavljanje učinkovitega pluralizma. Tovrstni ukrepi pa so pomembni zlasti za preprečevanje monopolov, premoči določene skupine posameznikov ali podjetij, ki bi želeli pridobiti pretiran nadzor nad tistimi mediji, ki vplivajo na javno mnenje in politične razprave. Da pa bi lahko ukrepali proti takšnim koncentracijam medijske moči, je treba vedeti, kdo je dejanski lastnik medijev, ne glede na to, ali gre za domačo, evropsko ali svetovno raven.

Svoboda in pluralnost medijev v EU se v zadnjih letih vztrajno zmanjšujeta. Na celotnem območju Srednje in Vzhodne Evrope kažejo trendi na splošno upadanje stopnje neodvisnosti medijev, kar je povezano z različnimi dejavniki, vključno z zanesljivostjo novic in informacij, manipulacijami in dezinformacijami, ki jih spodbuja tuja propaganda, ter vplivom komercialnih interesov na vsebino medijev. Politizacija medijev, nepreglednost lastniških struktur, upadajoči komercialni prihodki in vse večja odvisnost medijev od državnih prihodkov oglaševanja so glavni dejavniki povzročajo nezaupanja javnosti v medije, kar izrazito negativno vpliva na pomen in vlogo medijev v družbi. Nekatere vlade ogrožajo svobodo medijev kot del širše strategije za rušenje pravne države in demokracije, zasedbo javnega in političnega diskurza ter prikrivanje razširjene korupcije. Temu se pridružujejo še gospodarski pritiski, ki ga povzročajo predvsem večja odvisnost od družbenih medijev, nižje državne subvencije in zlorabe sodnih postopkov. V številnih državah je pluralnost medijev ogrožena, ker medijski organi niso neodvisni od političnih vplivov, veljavna pravila ne zahtevajo preglednosti, ko govorimo o tem kdo financira ali ima v lasti medije, lastništvo medijev pa je močno zgoščeno v rokah pretirano

majhnega števila lastnikov. Položaj svobode medijev in varnosti novinarjev v EU se je zlasti leta 2021 še izrazito poslabšalo. Politiki na eni strani uporabljajo vse bolj izpopolnjena orodja za uničevanje medijske opozicije. Na drugi strani pa mediji zaradi prevlade tehnoloških velikanov nimajo denarja in distribucije, da bi se lahko uprli tem napadom, vsi trenutni zakoni pa jih pred temi grožnjami le malo ščitijo.

V razmerah 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. V Sloveniji je lastništvo medijev nejasno ali prikrito, interesi lastnikov pa so pogosto drugačni od interesov javnosti. V takem okolju je zagotavljanje pluralističnega in transparentnega nacionalnega medijskega prostora z zadovoljivo ravno dostopnosti do kakovostnih in raznolikih medijskih vsebin poseben izziv, ki zahteva vrsto ukrepov. Da bi lahko rešili probleme povezane z lastništvom medijev in tujim vmešavanjem v demokratične procese, bi bilo potrebno najprej prestrukturirati zastarele zakone in uvesti korenite spremembe, ki bi pripomogle k izboljšanju slovenske medijske krajine, zagotovile varnejše okolje za novinarje in povrstile zaupanje javnosti v kredibilnost slovenskih medijev.

8. poglavje

Prihodnost pravne zaščite žvižgačev kot novinarskih virov v Evropski uniji

ŽIVA ŠUTA

Študentka magistrskega študija prava na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

V okviru tega poglavja je predstavljen odnos med mediji in žvižgači kot novinarskimi viri ter ustreznost njihove pravne zaščite v EU. Oboji igrajo pomembno, prepletajočo vlogo psov čuvajev demokracije in braniteljev vladavine prava, med katero sodita tudi neodvisnost medijev in zaščita njihovih virov. Posledično morajo zakonodajalci, tako nacionalni kot evropski, nuditi visoko stopnjo zaščite- takšno, kot jo sicer pripisujejo (oz. bi jo morali pripisati) ostalim kategorijam vladavine prava. Prispevek temelji na vprašanju, ali je zakonodaja na tem področju ustrezna in se pri tem osredotoča na klasične primere žvižgaštva, npr. v okviru postopka prijave koruptivnega dejanja preko medijske hiše, kot tudi na reševanje sodobnih izzivov, kot so digitalizacija, varstvo osebnih podatkov in SLAPP tožbe.

1 Uvod

»Lojalnost ne pomeni brezpogojnega izpolnjevanja ukazov, pač pa izpolnjevanje obveznosti zaradi dolžnosti, pomeni poštenost in odkritost v ravnanju. (...) Bolj kot je človek odvisen od lojalnosti, večja je potreba po njegovi pravni zaščiti.«⁶⁵⁷ Tiste, ki v korist vseh izpostavljajo nepravilnosti in so zato pogosto podvrženi povračilnim ukrepom, poznamo pod skupnim imenom žvižgači.⁶⁵⁸ Izraz je mogoče obravnavati iz različnih vidikov – kot izraz družbene odgovornosti, kot sredstvo za preprečevanje korupcije ali kot dejanje (ne)lojalnosti do delodajalca.⁶⁵⁹ Z vidika žvižgačev ga lahko razumemo tudi kot pravico do nekaznovane in učinkovite svobode izražanja.⁶⁶⁰ Nemalokrat se žvižgači obrnejo tudi na medije, preko katerih je omogočeno javno razkritje nepravilnosti in hkrati njihova zaščita kot novinarskih virov. Z vidika medijev lahko zato žvižgače razumemo tudi kot novinarski vir.⁶⁶¹

V prispevku je predstavljen odnos med mediji in žvižgači po vstopu v veljavo Direktive EU o zaščiti oseb, ki prijavljajo nepravilnosti (v nadaljevanju Direktiva o zaščiti žvižgačev).⁶⁶² Skozi pregled zakonodaje in sodne prakse prispevek, ki je tematsko razdeljen na dva dela, poskuša odgovoriti na zastavljeno tezo: *Direktiva daje žvižgačem ustrezno pravno zaščito na vseh področjih uporabe in se lahko primerno uporablja tudi pri reševanju sodobnih izzivov zoper medijsko svobodo. Vendar pa na ravni posameznih držav članic, zatiranje medijske svobode vpliva na težave pri prenosu Direktive in posledično povzroči slabšo zaščito žvižgačev. Zaradi njihove prepletajoče vloge, bi morali zato v prihodnje na ravni EU okrepiti položaj svobodnih medijev in žvižgačev.*

Po uvodnem, teoretičnem pregledu odnosa med mediji in žvižgači je v okviru prvega dela osvetljen obstoječ pravni okvir, vključno z nacionalno in evropsko zakonodajo ter sodno prakso. Ali je ta ustrezen tudi za sodobne izzive bo predstavljeno v drugem delu, v katerem bo odnos med mediji in žvižgači prikazan v luči varstva osebnih

⁶⁵⁷ Mirko Pečarič, Razkrivanje nepravilnosti v Evropski uniji in Republiki Sloveniji, Uprava, letnik V(3), 2007, str. 78, 79.

⁶⁵⁸ Žvižgaštvo (angl. *Whistleblowing*) oz. piskanje na piščal, prihaja iz prakse angleških policistov, ki so s piskanjem opozarjali javnost in druge policiste na nevarnost ali hudodelstva. Prav tam.

⁶⁵⁹ Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije, Predlog, Zakon o zaščiti prijaviteljev, EVA 2021-2030-0052, številka: 007-687/2021, 8. december 2021, str. 2.

⁶⁶⁰ Pečarič, str. 80.

⁶⁶¹ Association for Progressive Communications, The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC), 29. junij 2015, str. 3.

⁶⁶² Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, PE/78/2019/REV/1, OJ L 305, 26.11.2019, str. 17–56.

podatkov, SLAPP tožb, anonimnega prijavljanja nepravilnosti in žvižgaštva na spletu. Namen tega prispevka ni, skozi zgoraj opisani prikaz položaja žvižgačev v EU, delovati kot kritika zakonodajnih poskusov EU v smeri zaščite žvižgačev, saj so ti, s tem ko žvižgača postavljajo v ospredje, nujno potrebni in dobrodošli. Kot izhaja že iz teze, je namen tega prispevka osvetliti Direktivo specifično v luči medijskih žvižgačev in ugotoviti nekatere težave, ki se lahko v praksi pojavijo pri njenem prenosu in izvrševanju.

2 Odnos med mediji in žvižgači

2.1 Prepletajoča vloga medijev in žvižgačev v demokratični družbi

Svobodni in neodvisni mediji so osrednji sestavni del vsake pravne države.⁶⁶³ Kljub temu da naj bi le 1% žvižgačev razkril informacije neposredno novinarju oz. medijski hiši,⁶⁶⁴ redkost tega načina razkritja ne zmanjša njihove kritične javne funkcije.⁶⁶⁵ Demokracija lahko temelji in se uresničuje le na podlagi informacij. V demokratični državi se vsaka odgovorna vlada zanaša na informacije s strani parlamenta in volivcev o delovanju vlade; te pa ne smejo biti omejene zgolj na povzetke rezultatov in uspehov vlade. Nujno morajo vključevati informacije o neprimernem vedenju, korupciji, nesposobnosti in zlorabi moči.⁶⁶⁶ Medtem ko so formalni sistemi odgovornosti, kot so sodišča in nadzorni odbori, ključni mehanizmi, neformalni vlogi žvižgačev in medijev kot nadzornikov (*public watchdogs*) ostajata enako pomembni komponenti demokratičnega sistema.⁶⁶⁷

Odbor Združenih narodov za človekove pravice (UNHRC) je v zvezi s tem poudaril, da so svoboden, necenzuriran in neoviran tisk ali drugi mediji v vsaki družbi bistvenega pomena za zagotavljanje svobode mnenja in izražanja ter uživanja drugih človekovih pravic in svoboščin. Mediji imajo pravico prejemati informacije, na podlagi katerih opravljajo svojo demokratično funkcijo.⁶⁶⁸ Zato so neodvisni mediji

⁶⁶³ Rebecca Ananian-Welsh, Rose Cronin in Peter Greste, In the Public Interest: Protections and Risks in Whistleblowing to the Media, *University of New South Wales Law Journal*, letnik 44(4), 2021, str. 1242.

⁶⁶⁴ A.J. Brown et al, Clean as a Whistle: A Five Step Guide to Better Whistleblowing Policy and Practice in Business and Government, Report, Griffith University, August 2019, str. 48.

⁶⁶⁵ Rebecca Ananian-Welsh, Rose Cronin, Peter Greste, str. 1246.

⁶⁶⁶ Gregor Thüsing, Gerrit Forst (ur.), Whistleblowing - A Comparative Study, *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Springer, številka 16, 2016, str. 63.

⁶⁶⁷ Rebecca Ananian-Welsh, Rose Cronin in Peter Greste, str. 1245.

⁶⁶⁸ Human Rights Committee, General Comment No 34: Article 19, Freedoms of Opinion and Expression, UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, točka 13.

in žvižgači skupaj ključnega pomena za ugotavljanje odgovornosti vplivnih institucij in s tem izboljšanje integritete v javnem in zasebnem sektorju.⁶⁶⁹

3 Žvižgači kot novinarski vir

Izpostavljeni pomen žvižgačev izhaja tudi iz mednarodnih dokumentov, ki spodbujajo oz. zahtevajo od držav podpisnic, da ukrepajo v smeri čim boljše zaščite žvižgačev. Žvižgaštvo je sestavni del svobode izražanja, zaščitene po členu 19 Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah. Odbor ZN za človekove pravice je v zvezi s tem poudaril, da bi morale države pogodbenice priznati in spoštovati žvižgaštvo kot element pravice do svobode izražanja; ta pa hkrati zajema (omejen) novinarski privilegij, da ne razkrijejo virov informacij.⁶⁷⁰ Glede tega je Posebni poročevalec ZN za promocijo in zaščito pravice do svobode mnenja in izražanja leta 2008 navedel, da so ta pravila o varovanju zaupnosti novinarskih virov lahko odpravljena le s sodno odredbo, ki temelji na prevladujočem javnem interesu ali zasebni pravici, ki je ni mogoče zaščititi z drugimi sredstvi.⁶⁷¹

Koncept zaupnosti virov je v mednarodnih in nacionalnih instrumentih pridržan novinarjem, kljub temu da se na vire informacij poleg novinarjev pri svojem delu zanašajo tudi drugi, npr. civilna družba in zagovorniki človekovih pravic.⁶⁷² V digitaliziranem svetu je zelo verjetno, da bo žvižgač razkril nepravilnosti na spletni strani neke nevladne organizacije. Da bi se ohranil prvotni namen pravne zaščite žvižgaštva, to je da se žvižgačev ne odvrne od posredovanja pomembnih informacij, si aktivisti ter drugi posredniki informacij, zaslužijo enako zaščito kot novinarji. To je med prvimi prepoznala Medameriška komisija za človekove pravice (Inter-American Commission for Human Rights), ki je v Deklaraciji o načelih svobode izražanja poudarila, da je vsak *posrednik informacij* upravičen varovati zaupnost virov, osebne in strokovne arhive ter zapise.⁶⁷³ S tem so se izrecno izognili uporabi besede

⁶⁶⁹ Rebecca Ananian-Welsh, Rose Cronin in Peter Greste, str. 1242.

⁶⁷⁰ UN Human Rights Committee, General Comment No 34, točka 45.

⁶⁷¹ The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights), Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 9.12.2008, str. 2.

⁶⁷² Elletta Sangrey Callahan; Terry Morehead Dworkin, Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers, American Business Law Journal, letnik, 32, številka 2, 1994, str. 169.

⁶⁷³ The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC) 29th June 2015, str. 8; Association for Progressive Communications, The protection of sources and whistleblowers,

'novinar'. Druge mednarodne organizacije so oblikovale širšo definicijo pojma; npr. Priporočilo Sveta Evrope opredeljuje novinarja kot vsako fizično ali pravno osebo, ki je pretežno ali profesionalno vpeta v zbiranje in razširjanje informacij skozi sredstva množične komunikacije,⁶⁷⁴ UNESCO-va raziskava pa je izraz razširila še na producente socialnih omrežij in zagovornike človekovih pravic.⁶⁷⁵

Čeprav ima žvižgač možnost izbrati zunanjo pot in razkriti nepravilnosti preko medijev, pa ni mogoče v naprej sklepati, da bodo ti dejansko razkrili informacije. Pomemben faktor pri tej odločitvi je namreč ravno v načinu razkritja informacij. Če oseba razkrije podrobnosti neke že javne informacije, so stroški širjenja za novinarja zelo nizki. Če pa podatek prihaja od anonimne osebe in še ni javno objavljen, novinar z objavo zgodbe tvega več.⁶⁷⁶ Čeprav anonimnost močno zmanjša možnost povračilnih ukrepov, lahko tudi oslabi učinkovitost in verodostojnost prijave. Nekateri avtorji anonimnim prijavam pripisujejo pomanjkanje kredibilnosti, saj se žvižgači zaradi anonimnosti ne morejo soočiti z osebami, ki jih obtožujejo nepravilnega ravnanja, in nemožnost pridobiti dodatne informacije o vsebini prijave od anonimnih žvižgačev. Poleg tega je z anonimnostjo težje doseči cilj žvižganja; odgovor domnevnega storilca o nepravilnosti.⁶⁷⁷

Žvižganje medijem bi lahko zmanjšalo te težave. Neodvisna medijska preiskava razkritja lahko prijavi povrne kredibilnost in verodostojnost, poleg tega pa se lahko novinar vedno obrne na anonimni vir, če je to potrebno. Mediji lahko hkrati z objavo izvajajo pritisk za učinkovito reševanje zadeve in hkrati za zaščito identitete žvižgača.⁶⁷⁸

Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC), 29. junij 2015, str. 5.

⁶⁷⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 7, 8. marec 2000.

⁶⁷⁵ UNESCO, Protecting Journalism Sources in the Digital Age, UNESCO Series on Internet Freedom, 2017; Association for Progressive Communications, The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC), 29.6.2015, str. 8.

⁶⁷⁶ Guy Dehn, *Whistleblowing & integrity: a new perspective*, Public concern at work, 2009, str. 1.

⁶⁷⁷ Marcia P. Miceli & Janet P. Near, Blowing the Whistle: The Organizational & Legal Implications for Companies and Employees, številka 15, 1992, p. 61; Elletta Sangrey Callahan and Terry Morehead Dworkin, Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers, letnik 32(2) 1994, American Business Law Journal, str. 151.

⁶⁷⁸ Elletta Sangrey Callahan in Terry Morehead Dworkin, str. 168.

Po drugi strani je lahko za žvižgača zanašanje na medije nevaren korak. Posledice tega so lahko javno ponižanje, stigmatizacija, nadzor medijev in/ali vlade in sodni postopki. Če se žvižgač odloči za razkritje v medijih, mora zbrati dovolj dokazov, da prepriča novinarja- njegova prva reakcija pa je po navadi skeptična. Prav tako je pomembno izbrati pravo osebo, ki bo pripravila novico in optimalni medij, ki bo to razširil.⁶⁷⁹ Iz teh razlogov ne preseneča, da je večina prijav najprej posredovana skozi sistem notranje kontrole. Vendar pa tudi ta velikokrat ni učinkovita bodisi zaradi pomanjkanja ustreznega postopka obravnave bodisi zaradi nezaupanja in strahu pred izpostavljenostjo. V tem primeru so mediji ti. *whistle-of-last-resort*.⁶⁸⁰ Čeprav vsi žvižgači ne postanejo novinarski viri, je moč ugotoviti, da če novinarji niso zaščiteni proti oblastem, ki želijo zatreti kritično poročanje, je ena izmed ključnih poti žvižgačev, da javnosti sporočijo nepravilnosti preko neodvisnega medija, ogrožena. Po drugi strani pa tudi mediji ne morejo popolnoma opravljati svoje demokratične funkcije brez žvižgačev kot virov informacij, ki jih sicer mediji ne bi prejeli.

4 Obstoječ pravni okvir

4.1 Pravna podlaga za zaščito žvižgačev

Pred sprejemom Direktive o zaščiti žvižgačev so države članice zagotavljale pravno zaščito žvižgačev skozi temeljne pravice in svoboščine ali s področno zakonodajo.⁶⁸¹ Slednja relativno natančno ureja posebne postopke (znotraj delovnega in prekrškovnega prava, zakonodaje o preprečevanju korupcije itd.), ki jim sodišča v posameznih primerih sledijo. Z vidika temeljnih pravic in svoboščin obstaja nekoliko več nejasnosti glede apliciranja teh pravil na postopek žvižgaštva, vsaj v nacionalni sodni praksi.⁶⁸² Večina držav uvršča dejanje žvižgaštva kot izraz svobode izražanja,⁶⁸³ ki ji nasproti stoji legitimna zaščita javnega interesa ali poslovnih

⁶⁷⁹ Christine Hambursin, When whistleblowers go to the media: analysis of how journalists report whistleblower's stories, A case study: how the Time Magazine related the story of the Sandia attacks revealed by Shawn Carpenter, v Andrea Catellani, Thierry Libaert, Jean-Marie Pierlot, Contredire l'entreprise: Actes du colloque de Louvain-la-Neuve, Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2010, str. 79-86, tč. 11.

⁶⁸⁰ Philip Di Salvo, Digital Whistleblowing Platforms in Journalism, Encrypting Leaks, Palgrave Macmillan, 2020, str. 11.

⁶⁸¹ Gregor Thüsing, Gerrit Forst (ur.), Whistleblowing - A Comparative Study, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, Springer, številka 16, 2016, str. 9.

⁶⁸² Evropsko sodišče za človekove pravice je izdalo velik nabor sodb o zaščiti žvižgačev in svobodi govora. Kljub izredni pomembnosti teh sodb, se prispevek omejuje na ureditev na ravni EU.

⁶⁸³ Člen 19 Splošne deklaracije o človekovih pravicah, člen 11 Listine EU o temeljnih pravicah, člen 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah in ustava Estonije, Francije, Nemčije, Italije, Poljske in Portugalske. Gregor Thüsing, Gerrit Forst (ur.), Whistleblowing - A Comparative Study, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, Springer, številka 16, 2016, str. 8.

skrivnosti. Podoben test ravnovesja je potrebno opraviti tudi v državah, ki žvižgaštvo urejajo skozi pravo varstva osebnih podatkov,⁶⁸⁴ in sicer med pravico domnevnega storilca do informacije o viru in pravico medija do nerazkritja vira (žvižgača). Nekatere države članice varujejo žvižgaštvo skozi pravico do enakosti⁶⁸⁵ oz. na podlagi zakonov o varstvu proti diskriminaciji.⁶⁸⁶

Zdi se, da so imele države članice pred sprejemom Direktive o zaščiti žvižgačev široko diskrecijo tako glede formalnopравnih garancij kot obsega zaščite. Vendar pa v kolikor izhajamo iz temeljnih pravic in svoboščin, je moč zatrditi, da je evropska zakonodaja, denimo Direktiva o rasni enakosti,⁶⁸⁷ Direktiva o enakosti pri zaposlovanju⁶⁸⁸ in Splošna uredba o varstvu podatkov,⁶⁸⁹ če izpostavim nekatere, že zahtevala vsaj minimalno harmonizacijo v vseh državah članicah in torej ne le v tistih državah, omenjenih zgoraj, ki so to dejansko kodificirale v nacionalno zakonodajo. Morda bi navedeno že lahko kazalo na problematiko implementiranja varstva žvižgačev na ravni vseh držav članic; morda pa gre v tem primeru zgolj za pomanjkanje nacionalne sodne prakse, ki bi zapolnila pojme v smeri čim boljšega varstva žvižgačev. Da bi se izognili nejasnostim, je Evropska unija leta 2017 pričela s sistematičnim urejanjem pravne zaščite žvižgačev na nadnacionalni ravni.⁶⁹⁰

5 Evropska komisija v letu 1999 in 20 let kasneje

S pravnega vidika je Evropska unija nadnacionalna organizacija, ki je na začetku služila ohranitvi miru na evropskem kontinentu, kasneje pa se je skozi ekonomsko, politično in socialno integracijo ter skozi proces institucionalizacije oblikovala v *sui generis* tvorbo s pomembnimi regulatornimi funkcijami. Čeprav je Evropska unija pravnoformalno na problematiko zaščite žvižgačev opozorila relativno pozno, je na ta pojav reagirala že v letu 1999 zaradi dogajanja znotraj Evropske komisije. Eno leto pred tem je revizor v enem izmed direktorats Evropske komisije spregovoril

⁶⁸⁴ Npr. Češka, Finska, Francija, Nemčija, Italija; Gregor Thüsing, Gerrit Forst (ur.), str. 9.

⁶⁸⁵ Npr. Poljska. Prav tam.

⁶⁸⁶ Npr. Francija. Prav tam.

⁶⁸⁷ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, OJ L 180, 19.7.2000, str. 22–26.

⁶⁸⁸ Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, UL L 303, 2.12.2000, str. 16–22.

⁶⁸⁹ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (Besedilo velja za EGP), UL L 119, 4.5.2016, str. 1–88.

⁶⁹⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Krepitev zaščite žvižgačev na ravni EU, COM/2018/214 final, Bruselj, 23.4.2018.

o korupciji in goljufijah predsednika Evropske komisije, Jacquesa Santerja in evropske komisarke Edith Cresson. Kljub pritiskom je nepravilnosti razkril decembra leta 1989 na sklicu Evropskega parlamenta, kar je vodilo v odstop Evropske komisije leta 1999. Žvižgač je razkritje plačal tako, da so mu odpovedali delovno razmerje.⁶⁹¹

Kot odgovor na odstop Evropske komisije je EU uvedla nekaj postopkov za razkrivanje nepravilnosti znotraj institucij EU (npr. s kadrovskimi predpisi in kasneje z Uredbo (EU, EURATOM) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom), št. 1074/1999). Izven reguliranja žvižgaštva znotraj institucij EU, je Evropska komisija 20 let kasneje predlagala sprejem direktive, ki bi harmonizirala zaščito po vsej EU, kar predstavlja prelomnico zaščite žvižgačev na evropskem kontinentu.

5.1 Pristojnosti EU za sprejem direktive⁶⁹²

5.1.1 Dvanajst pravnih podlag

Zaradi želje po pravni ureditvi položaja žvižgačev in hkrati kompleksnega vprašanja pristojnosti EU na tem področju, je Evropski parlament z Resolucijo⁶⁹³ predlagal Evropski komisiji naj zaščito zasnuje na vsakem področju, na katerem ima EU pristojnost, posebej. Sprva je Evropska komisija utemeljila predlog Direktive na sedemnajstih pravnih podlagah, a sta kasneje Svet EU in Parlament sprejela Direktivo na dvanajstih,⁶⁹⁴ med katerimi je bil kot najbolj pomemben izpostavljen notranji trg in člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU).⁶⁹⁵ Iz množice pravnih podlag sta presenetljivo izpadla člen 153 PDEU

⁶⁹¹ Paul van Buitenen, *Blowing the Whistle: Fraud in the European Commission*, Politicos Publishing, 2000.

⁶⁹² Dimitrios Kaferanis, *The Future of the Whistle-Blowing Directive: Criticising Its Legal Bases*, Queen Mary Law Journal, letnik 1, 2021, str. 69-77.

⁶⁹³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkrivanjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravnajo v javnem interesu (2016/2224(INI)), UL C 346, 27.9.2018, str. 143–155.

⁶⁹⁴ To so člani 16, 43(2), 50, 53(1), 91, 100, 114, 168(4), 192(1) and 325(4) PDEU in člen 31 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo.

⁶⁹⁵ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26.10.2012.

(pravice delavcev v EU) in člen 11 Listine EU o temeljnih pravicah (svoboda izražanja).⁶⁹⁶

Čeprav se zdi množičnost pravnih podlag presenetljiva in nepotrebna, je v pravnem redu EU dovoljena in včasih tudi dobrodošla. Evropska komisija je pojasnila, da ne obstaja ti. *stand-alone* oz. samostojna podlaga za sprejem Direktive.⁶⁹⁷ Opredelila je nekatere sektorje EU, kot so finančni trgi in varstva okolja, na katerih so imele države članice težave z implementacijo in izvrševanjem v praksi in jih združila, da bi zagotovila boljše izvrševanje prava EU na eni strani ter obenem s tem pripomogla k zaščiti žvižgačev v vseh državah članicah na drugi strani.⁶⁹⁸ Takšen pristop sta podprla tudi Odbor Evropskega parlamenta za pravne zadeve⁶⁹⁹ in Pravna služba Sveta EU,⁷⁰⁰ v preteklosti pa se je tudi Sodišče EU (sicer ne glede vprašanja zaščite žvižgačev) pozitivno opredelilo do vprašanja več pravnih podlag.⁷⁰¹

5.1.2 Notranji trg in člen 114 PDEU kot temeljna pravna podlaga

S sklicevanjem na razkrojeno varstvo žvižgačev v državah članicah EU je Evropska komisija pričela z utemeljevanjem notranjega trga kot temeljne pravne podlage za sprejem Direktive o zaščiti žvižgačev. Natančneje, zatrjevala je, da pomanjkanje ustrezne pravne zaščite negativno vpliva na dejansko zaščito žvižgačev in na delovanje notranjega trga, med drugim tudi z vidika izkrivljanja konkurence.⁷⁰² Druge določbe prava EU, kot so varnost prometa in produktov, imajo dopolnjevalno vlogo notranjemu trgu.⁷⁰³

⁶⁹⁶ Dimitrios Kaferanis, *The Future of the Whistle-Blowing Directive: Criticising Its Legal Bases*, Queen Mary Law Journal, letnik 1, 2021, str. 68.

⁶⁹⁷ Resolucija Evropskega parlamenta, točka 1.

⁶⁹⁸ Dimitrios Kaferanis, *The Future of the Whistle-Blowing Directive: Criticising Its Legal Bases*, Queen Mary Law Journal, letnik 1, 2021, str. 70.

⁶⁹⁹ European Parliament, Committee on Legal Affairs, *Opinion on the legal basis for the proposal for a directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law*, JURIAL(2018)629554, 2018.

⁷⁰⁰ Prav tam, str. 7.

⁷⁰¹ C-336/00, Republika Avstrija proti Martin Huber, 2002, ECLI:EU:C:2002:509, točka 31; C-338/01, Komisija proti Svetu Evropske unije, 2004, ECLI: ECLI:EU:C:2004:253, točka 55; C-411/06, Komisija Evropskih skupnosti proti Evropskemu parlamentu in Svet Evropske unije, 2009, ECLI:EU:C:2009:518, točki 46 in 47; C-155/07, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, 2008, ECLI:EU:C:2008:605, točka 36.

⁷⁰² Predlog Direktive, recital 81; kar je potrdilo tudi Sodišče EU: C-270/12 United Kingdom v European Parliament and Council, 2014, ECLI:EU:C:2014:18, točka 11.

⁷⁰³ Council of the European Union, *Opinion of the legal service on the legal basis for the proposal for a directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law* (2018) JUR_14620/18, 14.

Po drugi strani je EU zavrnila člen 153 PDEU kot podlago za predlog Direktive. Že pred tem je Weatherhill izpostavil, da so neekonomski cilji v notranjem trgu zgolj obrobni in da zato ne morejo prevladati.⁷⁰⁴ Z vidika žvižgačev Kafteranis prepoznava dva temeljna problema tega pristopa. Prvič, obstaja tveganje, da se daje s sklicevanjem na ekonomski pomen notranjega trga prednost trgu (delodajalcu) in ne delavcu (žvižgaču). Na podlagi teleološke razlage Direktive bi lahko v sporu med delodajalcem in delavcem večjo podporo pripisali delodajalcu, saj je telos Direktive varstvo trga.⁷⁰⁵ In drugič, na žvižgaštvo samo po sebi vplivajo socialni in kulturni faktorji.⁷⁰⁶ Z ignoriranjem tega vidika bi lahko EU spregledala pomen legitimnosti varstva žvižgačev v družbi.⁷⁰⁷

Kafteranis je na koncu še dodal, da tudi v primeru, da se sprejme argument široke razlage notranjega trga, torej da lahko znotraj člena 144 PDEU razumemo tudi pravice delavcev, to še ne pomeni, da bodo slednje imele prednost pred ekonomskim vidikom. Čeprav je tehtanje interesov podvrženo sodniški presoji (od primera do primera), je trenutno v EU pričakovati, da se razumevanje ne bo spremenilo, torej, da bo še naprej prevladal pristop notranjega trga, usmerjenega v ekonomsko integracijo. Na odgovor, kako se bo ta pristop razvijal v sodni praksi Sodišča EU, bo verjetno potrebno počakati do predhodnega vprašanja katere od držav članic. Prepričana sem, da je sprejem Direktive pozitivno vplival ravno na to, da bodo države članice v konkretnem primeru hitreje prepoznale, da gre za vprašanje prava EU in ga tudi naslovile na Sodišče EU.

5.2 Implementacija in neposredni učinek nekaterih določb direktive

Direktivo, ki je bila sprejeta pred več kot dvema letoma, bi morale države članice prenesti v svoje nacionalne pravne rede do 17. decembra 2021. Trenutno so v Italiji in Avstriji v začetni fazi prenosa, medtem ko Madžarska ni niti objavila podatkov o kakršnemkoli začetku prenosa. Do maja 2022 so to obveznost izpolnile Danska, Švedska, Francija, Portugalska, Ciper, Malta, Litva in Latvija. Smiselno temu je januarja in februarja 2022 Evropska komisija skladno s členom 258 PDEU začela

⁷⁰⁴ Stephen Weatherill, *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford University Press, 2017, str. 125.

⁷⁰⁵ Dimitrios Kafteranis, *The Future of the Whistle-Blowing Directive: Criticising Its Legal Bases*, *Queen Mary Law Journal*, letnik 1, 2021, str. 75.

⁷⁰⁶ Stelios Andreadakis, *Enhancing Whistleblower protection: It's all about the Culture*, *European Business Law Review* 30(6), 2019, str. 859, 860.

⁷⁰⁷ Gareth Davies, *Democracy and Legitimacy in the Shadow of Purposive Competence*, *European Law Journal* 21(1), 2015, str. 10.

več administrativnih postopkov proti državam članicam, ki v roku niso izpolnile obveznosti po pravu EU in s tem opozorila na pomen poenotenega varstva žvižgačev v EU.⁷⁰⁸

Naslednja pomembna posledica neimplementacije ali nepravilne implementacije je neposredni učinek njenih določb, ki ga je razvilo Sodišče EU v zadevi *Van Gend en Loos*.⁷⁰⁹ Neposredni učinek določb sodi med temeljna načela prava EU, saj omogoča, da norme prava EU vstopijo v veljavo ne glede na pasivnost države članice. Praktično to pomeni, da se lahko posameznik proti državi (vertikalni neposredni učinek) ali v določenih primerih proti drugim posameznikom (horizontalni neposredni učinek) sklicuje na določbo neimplementirane direktive.⁷¹⁰ Edina omejitev pri tem je v kakovosti posamezne določbe. Da se lahko posameznik sklicuje na neposredni učinek mora biti posamezna določba direktive dovolj jasna, brezpogojna, takšna, da posamezniku priznava pravice in državi ne pušča nobene diskrecije.⁷¹¹ Ali ima določba direktive zares kvaliteto neposrednega učinka, je odvisno od sodniške presoje, vendar pa lahko na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča EU o neposrednem učinku določb sklepamo, da imajo nekatere določbe Direktive o zaščiti žvižgačev neposredni učinek, kar pomeni, da veljajo v vseh državah članicah ne glede na neimplementacijo.

Pogoje za neposredni učinek po mnenju nekaterih⁷¹² izpolnjujejo določbe o notranji prijavi kot tudi nekatere druge določbe o žvižgačih, ki nepravilnosti razkrijejo javnosti brez da bi se prej obrnili na organizacijo, ki je domnevni kršitelj, in sicer takrat, ko javno razkrijejo informacije o kršitvah, ki predstavljajo takojšnjo ali očitno škodo javnemu interesu. Gerdemann tudi predvideva, da so določbe o prepovedi povračilnih ukrepov, obveznost vzpostavitve notranjih kanalov prijave in specializiranih organizacij za zaščito žvižgačev stopile v veljavo 18. decembra 2021 na podlagi neposrednega učinka.⁷¹³ Po mojem mnenju bi lahko bila odsotnost diskrecijske pravice za državo članico najbolj sporen pogoj pri ugotavljanju, ali ima posamezna določba, npr. vzpostavitev notranjih sistemov prijave, kakovost

⁷⁰⁸ Evropska komisija, Februarski sveženj kršitev: ključne odločitve, 9.2.2022.

⁷⁰⁹ Zadeva 26/62, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV* proti Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963, ECLI:EU:C:1963:1.

⁷¹⁰ Paul Craig and Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials UK Version (7th edn)*, Oxford University Press, 2020, str. 255, 256.

⁷¹¹ Prav tam.

⁷¹² Simon Gerdemann, *Implications of delayed transposition of EU Directive on whistleblowing & EU law 'direct effects'*, intervju, Whistleblowing International Network, 19.4.2022.

⁷¹³ Prav tam.

neposrednega učinka. Države članice imajo namreč v zvezi z vzpostavitvijo teh sistemov široko polje diskrecije. Vendar tudi če priznamo neposredni učinek tem določbam, dodatno skrb vzbuja dejstvo, da bi bil ta verjetno upoštevan le v vertikalnih, in ne horizontalnih razmerjih, npr. v zasebnem podjetju, ki ne izvršuje javne funkcije. Kljub neposrednemu učinku določb direktive vnaša njena neimplementacija s strani držav članic določeno pravno negotovost, ki nedvomno odvrne mnoge žvižgače od razkritja nepravilnosti. To skrb nekoliko omili dejstvo, da morajo nacionalni organi upoštevajoč še eno temeljno načelo prava EU, to je načelo lojalne razlage,⁷¹⁴ določbe nacionalnega prava razlagati v duhu oz. skladno s pravom EU, vključno z Direktivo o zaščiti žvižgačev.

5.3 Določbe direktive, ki vplivajo na odnos med mediji in žvižgači⁷¹⁵

Menim, da je izrednega pomena, da se določbe Direktive o zaščiti žvižgačev, ki so nejasne (in torej ne nudijo možnosti neposrednega učinka), razlagajo pozitivno, v korist žvižgača in svobode medijev. V nadaljevanju identificiram določbe Direktive o zaščiti žvižgačev, za katere Evropska federacija novinarjev (EFJ) meni, da imajo potencialno velik vpliv na medijsko svobodo.

Direktiva o zaščiti žvižgačev v členu 3 ohranja pristojnost držav članic na področju nacionalne varnosti in tajnih podatkov. Da se nepravilnosti ne bi zakrile pod krinko slednjih bi moral biti z vidika žvižgačev in novinarjev obseg tajnosti teh podatkov na ravni države omejen sorazmerno s ciljem, ki ga žvižgaštvo zasleduje, to je razkriti nepravilnosti v družbeno korist.

Novinarji so v Direktivi omenjeni le v odstavku 46 uvodnih določb. Določbe o osebemu področju Direktive in opredelitvi pojmov v členih 4 in 5 po mnenju Federacije omogočajo razlago, ki bi novinarje vključila v pojem posrednika. Novinarji so namreč tisti, ki prenašajo informacije od žvižgača do javnosti brez da bi bili npr. podvrženi odgovornosti za kazniva dejanja sotorilstva ali pomoči pri kaznivem dejanju. Enako razlago bi lahko razširili še na sindikate in zagovornike človekovih pravic, ki nastopajo na strani žvižgača.

⁷¹⁴ Zadeva 14/83 Sabine von Colson in Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen, 1984, ECLI:EU:C:1984:153.

⁷¹⁵ Ta del je povzet po mnenju: European Federation Of Journalists (EFJ), Implementing the new EU Whistleblower Directive: A Transposition Guide for Journalists, 2020.

Nadalje, člen 15 Direktive o zaščiti žvižgačev omogoča, da ima žvižgač prosto pot pri izbiri najustrežnejšega kanala za razkritje. Če izbere notranje poročanje, ne sme biti omejen s pravili o delovnih in drugih obveznostih, vendar pa mora upoštevati zahtevo po utemeljenemu razlogu iz tega člena. Slednje se ne uporablja za razkritja medijem. V zadnjem odstavku tega člena Direktive je namreč določeno, da se ta člen ne uporablja v primerih, ko oseba informacije neposredno razkrije medijem na podlagi posebnih nacionalnih določb, s katerimi je vzpostavljen sistem zaščite v zvezi s svobodo izražanja in obveščanja.

Zaupnost virov informacij zagotavljata člena 16 in 22 Direktive. Skladno s tem morajo biti tudi anonimne prijave zakonsko dovoljene in celo spodbujane. V kolikor postane žvižgačeva identiteta znana ali vsaj ugibana, ima država pozitivno dolžnost vzpostaviti ustrezne mehanizme za njegovo zaščito pred povračilnimi ukrepi.

V povezavi z anonimnostjo in znotraj privilegija novinarjev, da ne razkrijejo virov informacij, bi lahko izpostavili še uvodno določbo 92. Medtem ko zakonito pridobljeni dokazi o nepravilnosti žvižgaču nudijo imuniteto pred odgovornostjo, se mora ta imuniteta razširiti še na odgovornost za razkritje, tudi če način, na katerega so pridobili informacije, ni drugače zakonit, razen če je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katerega ni mogoče šteti, da je na kakršen koli način povezano z prijavo žvižgačev. Določba je ključnega pomena za delo novinarjev, ki morajo imuniteto za zaščito virov v takem primeru tudi uporabiti.

6 Sodobni izzivi

Kljub vzpostavljeni pravni zaščiti žvižgačev, predstavljeni zgoraj, se ti še naprej soočajo s obremenjujočimi situacijami – žvižgaštvo s seboj prinaša tveganje za prenehanje delovnega razmerja, pregon zaradi razžalitve ali razkritja skrivnosti, ali celo zaporno kazen. Poleg tega se v tehnološko napredujočem svetu izzivi, povezani z varstvom osebnih podatkov, kibernetiko varnostjo in lažnimi novicami infiltrirajo v primere, ki jih pravo pred tem ni predvidelo. Čeprav se lahko »tehnološki napredek na več načinov šteje za pravno motečega, pa ni moteč v smislu, da ga ni mogoče regulirati.«⁷¹⁶ V tem delu je prikazano, kako zakonodaja EU na teh področjih vpliva na proces žvižgaštva.

⁷¹⁶ »Technological advances, such as in artificial intelligence (AI), may be regarded as legally disruptive in many ways. They are not, however, disruptive in the sense that they are unregulable.« (lasten prevod) Margot Kaminski, Authorship, Disrupted: AI Authors in Copyright and First Amendment Law, UC Davis Law Review, 51, 2017, str. 615.

6.1 Anti- slapp zakonodaja in pravica do poštenega sojenja

Žvižgači so po navadi posamezniki, česar pa, vsaj zgodovinsko gledano, ne moremo trditi za novinarje.⁷¹⁷ Načeloma so bili ti pred pojavom digitalizacije del večjih medijskih organizacij. S propadom tradicionalnih medijskih struktur so tudi novinarji postali bolj individualizirani in zato bolj ranljivi za neposredne napade.⁷¹⁸ Pogosto se tudi zgodi, da so novinarji in žvižgači skupaj tarča povračilnih ukrepov.⁷¹⁹ Če žvižgače varuje Direktiva o zaščiti žvižgačev, nimajo novinarji glede tožb zoper njihova poročanja trenutno nobene pravne zaščite. Zaradi podobnosti med razkritjem žvižgača in poročanjem novinarja, predvsem z vidika povračilnih ukrepov, bi lahko bila pri oblikovanju anti-SLAPP zakonodaje Direktiva o zaščiti žvižgačev primer dobre prakse iz naslednjih razlogov.

Direktiva o zaščiti žvižgačev kot prva postavlja pomemben precedens za zaščito tistih, ki prijavijo kršitev prava Unije, vendar omejeno na delovno okolje.⁷²⁰ Zaradi te omejitve bi morala EU zagotoviti višji standard zaščite pred tožbami proti razkrivanju informacij v javnem interesu, in to ne glede na obliko in kontekst.⁷²¹ Poleg tega je Direktiva o zaščiti žvižgačev postavila vzorec pravne podlage in pristojnosti EU na področju SLAPP tožb. Ključna ovira Evropsko komisijo, da ukrepa na tem področju, je bila namreč podobna kot pri Direktivi o zaščiti žvižgačev - nesoglasje o tem, ali ima EU pristojnost.⁷²² Evropska komisija je kasneje priznala pomen anti-SLAPP tožb za notranji trg ter izpostavila posledice SLAPP tožb za človekove pravice. Poleg tega glede na pričakovani odpor držav članic proti poseganju v nacionalno procesno pravo, osnutek Komisije izhaja iz tega, da člen 81 PDEU podeljuje pristojnost v zvezi s pravosodnim sodelovanjem v civilnih zadevah.⁷²³

⁷¹⁷ Susan Coughtrie and Anna Myers, Whistleblowers, like journalists, must be protected as part of the public interest ecosystem, *The Foreign Policy Centre*, 23.6.2021.

⁷¹⁸ Prav tam.

⁷¹⁹ Priporočilo Komisije (EU) 2022/758 z dne 27. aprila 2022 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti), C/2022/2428, UL L 138, 17.5.2022, str. 30–44.

⁷²⁰ Vigjilencia Abazi, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?*, *Industrial Law Journal*, 49(4), 2020, str. 640–656, str. 646.

⁷²¹ Prav tam.

⁷²² Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society*, Study, Requested by the JURI committee, 2021, str. 45, 46.

⁷²³ Prav tam, str. 47.

Nadalje je podobnost med žvižgači in novinarji razvidna iz pomena pravice do poštenega sojenja. Z vidika povračilnih ukrepov zoper novinarje (SLAPP) in žvižgače (kar bi lahko podobno poimenovali kot SLOW, strategic litigation on whistleblowing) je potrebno izpostaviti, da gre v obeh primerih za tehtanje med pravico do poštenega sojenja in nivojem varstva, ki jo nudi Direktiva o zaščiti žvižgačev oz. predlagana anti-SLAPP zakonodaja.⁷²⁴ Čeprav tožniku pripada pravica do pravnega sredstva in pravičnega sojenja, mora imeti na drugi strani toženec (žvižgač, novinar) prav tako zagotovljeno pravično sojenje, ki bo hkrati upoštevalo vse varovalke, vzpostavljene v specialni zakonodaji na področju žvižgaštva oz. anti-SLAPP tožb.⁷²⁵

Zagotavljanju zaščite toženca pred povračilnimi ukrepi v sodnem postopku nasproti stoji tožnikova pravica do poštenega sojenja, ki se lahko omeji v primerih, ki jih predvideva Listina EU o temeljnih pravicah.⁷²⁶ Kot prvi pogoj omejitve morajo ukrepi proti SLAPP oz. SLOW zasledovati legitimen cilj. V pravu EU je vzpostavljeno, da varstvo temeljnih pravic, v tem primeru svobode izražanja in pravice do poštenega sojenja, predstavlja legitimen cilj.⁷²⁷ To velja zlasti v primerih, ko je izsiljevanje skozi sodne postopke zasnovano tako, da od tožene stranke pridobi dogovor s pogoji, ki jih sicer morda ne bi sprejela.⁷²⁸

Po ugotovitvi, da omejitve pravice tožnika do dostopa do sodišč z zakonodajo proti SLAPP oz. SLOW zasledujejo legitimen cilj, je potrebno ugotoviti, ali bi predlagani ukrepi izpolnili test sorazmernosti. Namen SLAPP tožb ni izdati sodbe v korist tožnika, temveč uporabiti grožnjo sodnega postopka za utišanje tožene stranke ali jo pripraviti, da ravna na način, na katerega sicer ne bi.⁷²⁹ Podobno je v primeru žvižgaštva. V skladu s tem lahko zagotavljanje zaščite tožene stranke kot šibkejša prevlada nad pravico do poštenega sojenja šele, ko je tožeča stranka na kratko

⁷²⁴ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society, Study, Requested by the JURI committee, 2021, str. 28-30.

⁷²⁵ Prav tam, str. 28.

⁷²⁶ C-601/15, J.N. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2016, ECLI:EU:C:2016:84, točka 52; C-190/16, Werner Fries proti Lufthansa CityLine GmbH, 2017, ECLI:EU:C:2017:513, točka 38; C-524/15, Criminal Proceedings proti Luca Menci, 2018, ECLI:EU:C:2018:197, točka 43; C-537/16, Garlsson Real Estate SA and Others proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, 2018, ECLI:EU:C:2018:193, točka 45.

⁷²⁷ Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute, Ngo Chun Luk, Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union, A comparative study, Eu-Citizen: Academic Network on European Citizenship Rights, 2021, str. 31, 32.

⁷²⁸ Prav tam.

⁷²⁹ Petra Bárd, Judit Bayer, Ngo Chun Luk, Lina Vosyliute, Ad-Hoc Request, SLAPP in the EU context, 2020, Academic Network on European Citizenship Rights, European Commission, str. 28.

predstavila svoj zahtevek in je imela možnost prepričati sodišče, da je zadeva zrela za sojenje v celoti, na običajen način.⁷³⁰ Ali je omejitev oz. odsotnost pravnih sredstev potencialno upravičena v posameznem primeru, bo odvisno od posameznih okoliščin.⁷³¹

6.2 Varstvo osebnih podatkov

Razkritje nepravilnosti v svojem bistvu pomeni posredovanje določenih informacij oz. podatkov, od informacij v zvezi s tistimi, ki so osumljeni kršitve, do informacij o žvižgačih in tretjih osebah, npr. pričah.⁷³² Ker te informacije pogosto vključujejo tudi osebne podatke, kot jih definira člen 4 GDPR, izhajajoč iz člena 8 Listine EU o temeljnih pravicah,⁷³³ je tudi pri ravnanju s prijavo nepravilnosti potrebno upoštevati varstvo osebnih podatkov na način, kot to določa GDPR.⁷³⁴

Člen 5 GDPR zahteva, da se osebni podatki v zvezi s posameznikom, na katerega se osebni podatki nanašajo, obdelujejo zakonito, pošteno in pregledno. V členu 6 je pojem "zakonitosti" podrobneje opredeljen, in sicer tako, da mora imeti vsaka obdelava osebnih podatkov pravno podlago, kot so privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, izpolnitev pogodbe, izpolnjevanje pravne obveznosti itd. Nadalje, člen 4(11), ki opredeljuje privolitev, določa, da mora biti ta podana z jasnim pritrilnim dejanjem posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in ne le posredno. V okviru postopka prijavljanja nepravilnosti bi lahko te zahteve izpolnili npr. tako, da se vse zaposlene obvesti, da se lahko v procesu uporabe sistema za prijavo nepravilnosti njihovi podatki obdelujejo in zahtevajo njihovo soglasje za nadaljevanje postopka.⁷³⁵

⁷³⁰ Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute, Ngo Chun Luk, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union, A comparative study*, Eu-Citizen: Academic Network on European Citizenship Rights, 2021, str. 31

⁷³¹ Združeni zadevi C-293/12 in C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) proti Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Ireland*, 2014, ECLI:EU:C:2014:238, točka 46.

⁷³² European Data Protection Supervisor, *Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure*, 2016, str. 4, 8.

⁷³³ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 326, 26.10.2012.

⁷³⁴ Rita de Sousa Costa in d Inês de Castro Ruivo, *Preliminary Remarks and Practical Insights on How the Whistleblower Protection Directive Adopts the GDPR Principles*, str. 96, v Luís Antunes, Maurizio Naldi, Giuseppe F. Italiano, Kai Rannenberg, Prokopios Drogkaris (Eds.), *Privacy Technologies and Policy*, Springer, 2020.

⁷³⁵ EU: *Whistleblower Directive and its interplay with data protection law*, DataGuidance, April 2020; *The Complete GDPR And Whistleblowing*, Data Protection Guide, 5.10.2021.

Vendar ima v skladu s členom 7(3) GDPR posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico, da kadar koli prekliče svojo privolitve. Ko je privolitev umaknjena, lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, od upravljavca zahteva, da izbriše njegove osebne podatke, s čimer uveljavlja »pravico do pozabe«, kot določa člen 17(1)(b).

Medtem ko bi morali upravljavci podatkov odstraniti osebne podatke iz poročil, bi lahko bila preiskava brez teh informacij resno ovirana.⁷³⁶ Zato je ustrezneje obravnavati merilo zakonitosti obdelave podatkov na podlagi drugih pogojev, npr. zaradi izpolnjevanja pravne obveznosti (člen 6(1)(c), in sicer v primerih, ko nacionalni zakoni o prijavljanju nepravilnosti določajo pravno obveznost prijavljanja nepravilnosti, ali zaradi zasledovanja zakonitih interesov (člen 6(1)(f)). V uvodni izjavi 47 je namreč jasno navedeno, da „obdelava osebnih podatkov, ki je nujno potrebna za namene preprečevanja goljufij, prav tako predstavlja legitimen interes.«.⁷³⁷

Med pravicami po členu 15 GDPR ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico vedeti, ali se njegovi osebni podatki obdelujejo, in če je tako, pridobiti dostop do informacij glede namena obdelave, kategorij osebnih podatkov, prejemnikov podatkov, predvidenega obdobja, v katerem se bodo osebni podatki hranili, meril, na podlagi katerih se to obdobje določi, obstoja pravice do popravka (člen 16) ali izbriša (člen 17), pravice do vložitve pritožbe pri nadzornem organu, in kadar se osebni podatki ne zbirajo od posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, vse informacije o njihovem viru.⁷³⁸ Slednje bi lahko vzbudilo določene skrbi, saj bi lahko upoštevanje te zahteve po razkritju vira vodilo do razkritja identitete žvižgača.⁷³⁹ Morebitni konflikt je mogoče rešiti z uporabo člena 23, ki daje vsaki državi članici pravico, da z nacionalno zakonodajo omeji obseg pravic do dostopa, da se zaščiti preprečevanje, preiskava, odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj ali izvrševanje kazenskih sankcij (člen 23(1)(d)), varstvo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih (člen 23(1)(i)) in uveljavljanje civilnopравnih zahtevkov (člen 23(1)(j)).⁷⁴⁰

⁷³⁶ Vera Cherepanova, Yes, GDPR has already changed the whistleblowing landscape, the FCPA Blog, 22.5.2021.

⁷³⁷ Vera Cherepanova, GDPR implications for the whistleblowing process, the FCPA Blog, 3.5.2018.

⁷³⁸ Prav tam.

⁷³⁹ Prav tam.

⁷⁴⁰ Sabine Stöhr, GDPR & whistleblowing: How the General Data Protection Regulation will affect whistleblowing systems, Integrity Line, 25.3.2022.

Za postopek žvižgaštva so relevantne še nekatere druge določbe GDPR, npr. obveznost izvedbe DPIA v skladu s členom 35(1), varnost podatkov, ki se hranijo, skladno s členom 28 in določen čas hrambe teh podatkov skladno s členom 17. Na pomen uporabe GDPR za postopke žvižganja so že opozorile nekatere države članice (Italija,⁷⁴¹ Nemčija,⁷⁴² Francija⁷⁴³).

6.3 Anonimno žvižgaštvo

GDPR se uporablja tudi za kakršenkoli naknadni ukrep za zagotovitev zaupnosti žvižgačevih podatkov (denimo če osebe, ki so zadolžene za obravnavo poročil o razkritju, skrijejo njegovo identiteto pred nadrejenimi). Če gre za podatke, ki so anonimizirani od začetka postopka, pa se GDPR skladno z uvodno izjavo 26 ne uporablja.⁷⁴⁴

Možen je še tretji primer, in sicer da žvižgač prijavi določeno nepravilnost anonimno, a kasneje (sam ali kdo drug) razkrije identiteto. Za ta primer člen 6(3) Direktive o zaščiti žvižgačev določa, da so osebe, ki so anonimno prijavile ali javno razkrile informacije o kršitvah, vendar so pozneje identificirane in so deležne povračilnih ukrepov, kljub temu upravičene do zaščite.⁷⁴⁵ V tem primeru bodo torej upravičeni do varstva v celoti, vključno z varstvom osebnih podatkov.

Neposredno z vidika GDPR bi lahko varstvo podatkov osebe, ki nepravilnost prijavi le preliminarно anonimizirano, uvrstili pod varstvo psevdonimov, ki so za razliko od anonimnih prijaviteljev zaščitene z GDPR.⁷⁴⁶ To bi pomenilo, da bi žvižgaču od začetka razkritja zagotovili psevdonim, ki bi se lahko uporabil ne glede na nadaljnje spremembe v postopku. Podatke iz teh prijav bi posledično ne samo pomensko, ampak tudi pravno gledano zaščitili z GDPR. S tem bi bil zagotovljen končni namen

⁷⁴¹ Garante, Principali interventi dell'Autorità nel 2008, doc. web n. 1636692, 2.7.2009.

⁷⁴² Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, Orientierungshilfe der Datenschutzaufsichtsbehörden zu Whistleblowing-Hotlines: Firmeninterne Warnsysteme und Beschäftigtendatenschutz, 14.11.2018.

⁷⁴³ Agence française anticorruption, Rapport d'activité, 2019; Les Recommandations de l'afa, 2020.

⁷⁴⁴ Alja Poler De Zwart, Whistleblower Programs and EU Data Protection Law Compliance, Practice Note, Thomson Reuters, 2021, str. 2.

⁷⁴⁵ Bettina Berendt and Stefan Schiffner, Whistleblower protection in the digital age - why "anonymous" is not enough, Towards an interdisciplinary view of ethical dilemmas, Cornell University, 2021, p. 5; Suelette Dreyfus, Reeva Lederman, A.J. Brown, Simon Milton, Marcia P. Miceli, Rachele Bosua, Andrew Clausen and Jessie Schanzle, Human Sources: The Journalist and the Whistle-blower in the Digital Era, v Stephen Tanner, Nick Richardson, Journalism Research and Investigation in a Digital World, Oxford University Press, 2013, p. 61.

⁷⁴⁶ Bettina Berendt and Stefan Schiffner, Whistleblower protection in the digital age - why "anonymous" is not enough, Towards an interdisciplinary view of ethical dilemmas, Cornell University, 2021, p. 10.

GDPR, ki ni zaščita podatkov, temveč oseb, na katere se podatki nanašajo.⁷⁴⁷ Ta cilj pa nenazadnje izhaja tudi iz Direktive o zaščiti žvižgačev. Zaščita bi torej bila zagotovljena tako na podlagi Direktive o zaščiti žvižgačev kot neposredno na podlagi GDPR. Kljub določenim nejasnostim in možnosti, da ta razlaga ne bo upoštevana oz. uporabljena tudi s strani sodišča, menim, da morajo biti o teh možnostih jasno obveščeni žvižgači in novinarji. Z vsaj določeno stopnjo gotovosti o ukrepih, ki so jim lahko priča, se bodo lahko informirano in opogumljeno odločili za razkritje v javnem interesu.

6.4 Žvižgaštvo na spletu

V preteklosti se je žvižgaštvo izvajalo v tiskani obliki prek časopisa ali v elektronski obliki na televiziji ali radiu.⁷⁴⁸ Raziskovalni novinarji so se takrat soočali z različnimi omejitvami, kot so nadzor lastnikov medijev pri novinarjevem raziskovanju in poročanju, motiviran z bojznijo, da bi jih zapustili veliki oglaševalci, pa tudi grožnje s tožbami organizacij, obtoženih kršitev.⁷⁴⁹ V digitalni dobi nekatere izmed teh omejitev odpadejo, saj je internet zlahka dostopen, olajšano je povezovanje prek družbenih omrežij ter dostop do informacij in njihov prenos.⁷⁵⁰

Spremembe, ki jih je prinesla mrežna družba, so spremenile tudi osebo žvižgača. Denimo žvižgač Pentagon Papers, Daniel Ellsberg, je kot obveščevalni analitik, sodeloval pri oblikovanju dokumentov oz. pri samem dosjeju, ki ga je na koncu razkril.⁷⁵¹ Poleg pomembnosti (tiskanih) dokumentov, ki jih je razkril, so ga zaradi elitne pozicije v družbi videli kot verodostojen oz. legitimen vir. Po drugi strani, je bil Chelsea Manning, žvižgač WikiLeaksa, takrat nižje uvrščen vojak, z enakim dostopom do digitalnega omrežja ameriških obveščevalnih služb s tajnimi dokumenti kot ostali zaposleni.⁷⁵² Iz tega izhaja, da so bili žvižgači pred razmahom digitalnih tehnologij predvsem tisti z več odgovornostmi in na višjih položajih,

⁷⁴⁷ Prav tam

⁷⁴⁸ Philip Di Salvo, Securing Whistleblowing in the Digital Age: SecureDrop and the Changing Journalistic Practices for Source Protection, *Digital Journalism*, 9(4), 2021, str. 443-460, str. 443.

⁷⁴⁹ Helen Lam in Marc Harcourt, Whistleblowing in the Digital Era : Motives, Issues and Recommendations. *New Technology, Work and Employment*, 34(2), 2019, str. 174-190.

⁷⁵⁰ Bosua et al., Going public: Researching external whistleblowing in a new media age, v Dreyfus, S., Lederman, R., & Bosua, R., *Can We Handle the Truth? Whistleblowing to the Media in the Digital Era*. *Global Media Journal-Australian Edition*, 5(1), 2014, str. 1-6.

⁷⁵¹ Philip Di Salvo, *Digital Whistleblowing Platforms in Journalism, Encrypting Leaks*, Palgrave Macmillan, 2020, str. 21; Stephen D. Reese, Setting the Media's Agenda: A Power Balance Perspective, *Annals of the International Communication Association*, 14(1), *Communication Yearbook*, 1991.

⁷⁵² Santi Widhiyanti, Yustrida Bernawati, Whistleblowing and fraud in digital era, *The Indonesian Accounting Review* 10(2), July - December 2020, str. 243-245.

medtem ko lahko v digitalnem svetu nepravilnosti zazna vsakdo, tudi nižje uvrščeni delavec.

Poleg tega so razlike med žvižganjem pred in po razmahu digitalnih tehnologij praktične narave. V primeru Pentagon Papers je moral Ellsberg premagati resne praktične omejitve, povezane z naravo analognega tiska dokumentov. Izvirni Pentagon Papers so obstajali le v petnajstih fizičnih kopijah, na voljo zelo omejeni skupini pooblaščenih oseb.⁷⁵³ Nasprotno se je Manningovo razkritje podatkov na WikiLeaks zgodilo v popolnoma digitalni obliki in na te omejitve ni naletel.⁷⁵⁴

Po drugi strani lahko pojav žvižgaštva na spletu dodatno okrepi določena tveganja, ki so obstajala pred tem. Študija Inštituta IALS na londonski univerzi je ugotovila, da je zaradi spremljanja in prestrazovanja spletnih in telefonskih pogovorov novinarjem vse težje zaščititi anonimnost svojih virov.⁷⁵⁵ Različni naslovi (fizična lokacija, e-poštni naslov, telefonska številka, naslov IP, koordinate GPS) lahko olajšajo lociranje in doseganje žvižgača (in nato njihovo odpravo identifikacije).⁷⁵⁶ Poleg tega lahko nadzorne tehnologije spremljajo dejavnosti vseh, ki pridejo v stik z dokazi o žvižganju. To lahko vključuje različne oblike beleženja, npr. piškotki brskalnika lahko spremljajo, ali ima nekdo določene dokumente odprte v spletnem oknu. Tveganje predstavlja tudi identificiranje posameznega uporabnika.⁷⁵⁷ Metapodatki (npr. kdaj je bilo poročilo izdelano, glas poročevalca na telefonski odprti liniji, jezikovni slog in dialekt) lahko olajšajo sklepanje o osebi (npr. spol), izobrazbi, položaju v delovnem okolju, itd., s čimer se zmanjša moč anonimnosti.⁷⁵⁸ Situacijo bi lahko še nadaljno poslabšali modeli strojnega učenja, ki lahko z visoko natančnostjo ocenijo podatke o svoji tarči.⁷⁵⁹

⁷⁵³ Lisa Gitelman, Daniel Ellsberg and the Lost Idea of the Photocopy, v S. Jülich et al. (Eds.), *History of Participatory Media. Politics and Publics 1750–2000* London, Routledge, 2011, str. 112–124; Philip Di Salvo, *Digital Whistleblowing Platforms in Journalism, Encrypting Leaks*, Palgrave Macmillan, 2020, str. 21–24.

⁷⁵⁴ Philip Di Salvo, *Digital Whistleblowing Platforms in Journalism, Encrypting Leaks*, Palgrave Macmillan, 2020, str. 21–24.

⁷⁵⁵ Information Law and Policy Centre, *Source protection report and resources*, 2017.

⁷⁵⁶ Bettina Berendt and Stefan Schiffner, *Whistleblower protection in the digital age - why “anonymous” is not enough, Towards an interdisciplinary view of ethical dilemmas*, Cornell University, 2021, p. 6, 7; Tanya M. Marcum, Jacob Young in Ethan T. Kirner, *Blowing the whistle in the digital age: Are you really anonymous? The perils and pitfalls of anonymity in whistleblowing law*, *DePaul Business and Commercial Law Journal*, 17 (1), 2020, str. 22.

⁷⁵⁷ Bettina Berendt and Stefan Schiffner, *Whistleblower protection in the digital age - why “anonymous” is not enough, Towards an interdisciplinary view of ethical dilemmas*, Cornell University, 2021, p. 6, 7.

⁷⁵⁸ Prav tam.

⁷⁵⁹ Prav tam.

7 Sklepne ugotovitve

Čeprav trenutno ni pravnih standardov, ki bi specialno reševali posledice razmaha tehnologije na medije in žvižgače kot novinarske vire, bi lahko bili obstoječi viri ustrezna podlaga za zapolnjevanje določenih praznin. Kot primer lahko izpostavim Direktivo o elektronskem poslovanju⁷⁶⁰ in predlog Uredbe o umetni inteligenci.⁷⁶¹ Skladno s členom 14(3) Direktive o elektronskem poslovanju lahko država članica od ponudnika storitev (denimo Facebook-a) sodno zahteva odstranitev ali onemogočenje dostopa do podatkov. Na podlagi tehtanja svobode izražanja in svobode opravljanja storitev ter posameznikove časti je Sodišče EU v zadevi *Eva Glawischnig* potrdilo, da lahko država članica sama odloči, ali je izjava žaljiva in v primeru, da odloči pritrtilno, Facebook-u odredi odstranitev te objave po vsem svetu.⁷⁶² Čeprav v splošnem takšna odločitev neposredno ne vpliva na medije in žvižgače, si lahko zamislimo primer, v katerem žvižgač preko socialnega omrežja s pomočjo medijev razširi določeno nepravilnost. V avtoritarni državi, ki ne zagotavlja medijske svobode in neodvisnosti, bi lahko sodišča vsako objavo, ki bi nasprotovala vladajočemu, označila za razžalitev in odredila izbris. Nadalje se lahko z razmahom umetne inteligence zgodi, da bodo določeni dokazi žvižgača diskreditirani, denimo domnevni kršitelj se bo skliceval, da je videoposnetek, ki dokazuje njegovo vpletenost, globoki ponaredek (angl. *deep fake*). V skladu s predlogom Akta o umetni inteligenci, ki temelji pristopu na podlagi tveganja, so globoki ponaredki uvrščeni v kategorijo majhnega ali minimalnega tveganja.⁷⁶³ Ocena tveganja dejansko predstavlja razlog za naložitev določene obveznosti na uporabnika sistema umetne inteligence.⁷⁶⁴ V kolikor je določen sistem umetne inteligence označen kot minimalno tveganje, predlog akta ne nalaga obveznosti, kar pomeni prosto pot za države oz. vplivne zasebne organizacije, da v primerih globokih ponaredkov zaobidejo odgovornosti, medtem ko žvižgači in mediji načeloma nimajo sredstev, da bi na sodišču s pomočjo strokovnjakov za globoke ponaredke dokazali, ali je video resnično verodostojen ali ne.

⁷⁶⁰ Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju) UL L 178, 17.7.2000, str. 1–16.

⁷⁶¹ Predlog, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci (Akt O umetni inteligenci) in spremembi nekaterih zakonodajnih aktov Unije, COM/2021/206 final, 21. april 2021.

⁷⁶² Zadeva C-18/18, *Eva Glawischnig-Piesczek* proti Facebook Ireland Limited, 2019, ECLI:EU:C:2019:821, točka 53.

⁷⁶³ Evropski parlament, *Tackling deepfakes in European Policy*, Study, Panel for the Future of Science and Technology, julij 2021, str. 37, 38.

⁷⁶⁴ Prav tam.

Ta dva primera jasno kažeta na pomen, ki ga ima država pri zagotavljanju medijske svobode. Ne gre toliko za pojav novih tehnologij, ampak za stanje medijske svobode na splošno. Samo skozi zagotavljanje svobodnih in neodvisnih medijev na sploh bodo lahko tako mediji kot žvižgači zaščiteni v primerih žvižganja na spletu oz. njegovih sivih conah. Verjamem, da obstoječ pravni okvir ustrezno zagotavlja zaščito žvižgačev in medijev, in to tudi v primerih žvižganja s pomočjo digitalne tehnologije. Problemi, ki se lahko pojavijo v praksi pa torej izhajajo iz samega temelja demokratične družbe, torej iz neodvisnosti medijev. Če se je v preteklosti za pomembnega izkazal odnos med mediji in žvižgači (oz. pomen neodvisnih medijev na odločitev o razkritju nepravilnosti), se bo njihov odnos v prihodnosti z digitalizacijo moral še bolj poglobiti. K temu lahko in mora v veliki meri prispevati država; začeni z implementacijo specialne zakonodaje na tem področju, kot je Direktiva o zaščiti žvižgačev in kasneje anti-SLAPP zakonodaja. Vendar pa to ne sme ostati le mrtva črka na papirju. Poleg ustrezne pravne podlage lahko le učinkovita praktična podpora nudi občutek varnosti in je lahko odskočna deska za žvižgače in raziskovalne novinarje, da se bodo lahko ustrezno borili z napadi na medijsko svobodo in s sodobnimi izzivi.

Seznam literature in virov

Strokovne monografije in članki

- Abazi Vigjilenc, The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?, *Industrial Law Journal*, 49(4), 2020, str. 640–656.
- Allcot, H. in Gentzkow, M., Social Media and Fake News in the 2016 Elections, *Journal of Economic Perspectives* 2017, letnik 31, št. 2., str. 211-236
- Ananian-Welsh Rebecca, Cronin Rose in Greste Peter, In the Public Interest: Protections and Risks in Whistleblowing to the Media, *University of New South Wales Law Journal*, letnik 44(4), 2021.
- Anderson, C. W., Bell, E. J. and Shirky, C. (2014) *Post Industrial Journalism: Adapting to the Present*. A report. New York: Columbia University Journalism School and Tow Center for Digital Journalism
- Andreadakis Stelios, Enhancing Whistleblower protection: It's all about the Culture, *European Business Law Review* 30(6), 2019.
- Apuke, OD, Omar, B. Fake news and COVID-19: modelling the predictors of fake news sharing among social media users, 2021. *Telematics and Informatics*: 56:101475. doi: 10.1016/j.tele.2020.101475
- Assimakopoulos, Stavros, Fabienne H. Baider, Sharon Millar, Natalie Alkiviadou, César Arroyo López, Pablo Bernardino Tempesta in drugi, “Online Hate Speech in the European Union: A Discourse-Analytic Perspective” (New York: Springer, 2018).
- Bard Petra, Bayer Judit, Carrera Sergio, A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States, *Study for European Parliament*, 2016.
- Bárd Petra, Bayer Judit, Luk Ngo Chun, Vosyliute Lina, Ad-hoc request, SLAPP in the EU context (2. izdaja), 2020, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf (19.04.2022).
- Bárd Petra, Bayer Judit, Luk Ngo Chun, Vosyliute Lina, Ad-Hoc Request, SLAPP in the EU context, *Academic Network on European Citizenship Rights*, European Commission, 2020.
- Bárd, Petra, Bayer, Judit, “Hate Speech and Hate Crime in the EU and the Evaluation of Online Content Regulation Approaches”, *Evropski parlament*, 2020.
- Bayer Judit, Bárd Petra, Vosyliute Lina, Luk Ngo Chun, Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union, A comparative study (3. izdaja), 2021, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp_comparative_study.pdf (19.04.2022).

- Bayer Judit, Simon Eva, Recommendations for the upcoming European media freedom act, Civil Liberties Union for Europe e.V., 2022.
- Berendt Bettina and Schiffner Stefan, Whistleblower protection in the digital age - why "anonymous" is not enough, Towards an interdisciplinary view of ethical dilemmas, Cornell University, 2021.
- Bilewicz, Michal in Wiktor Soral, "Hate Speech Epidemic. The Dynamic Effects of Derogatory Language on Intergroup Relations and Political Radicalization", Political Psychology, številka 1, letnik 41, (2020), str. 3–33.
- Bleyer-Simon, Konrad, Brogi, Elda, Carlini, Roberta, Nenadic, Iva, Palmer, Marie, Parcu, Pier Luigi, Verza, Sofia, Viola de Azevedo Cunha, Mario, Žuffová, Mária, "Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the Year 2020, Centre for Media Pluralism and Media Freedom" (Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2021), dostopno na <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71970>> (dostopano: 14. 4. 2022).
- Borg-Barthet Justin, Lobina Benedetta, Zabrocka Magdalena, The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society, 2021, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU\(2021\)694782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf) (25.05.2022).
- Bosua Rachele et al., Going public: Researching external whistleblowing in a new media age, v Dreyfus, S., Lederman, R., & Bosua, R., Can We Handle the Truth? Whistleblowing to the Media in the Digital Era. Global Media Journal-Australian Edition, 5(1), 2014.
- Bradshaw, S., Responding to Fake news through regulation and automation. Carter Ruck, 2021
- Brambila Julieta Alejandra, Hughes Sallie, Violence against journalists, v Vos Tim, Hanusch Folker (ur.), The international encyclopedia of journalism studies, 2019, Wiley-Blackwell, Hoboken, str. 1 - 9.
- Brogi Elda, Parcu Pier Luigi, Evolving regulation for media freedom and pluralism in European Union, Utilities Policy, št. 31, 2014.
- Brown A.J. et al, Clean as a Whistle: A Five Step Guide to Better Whistleblowing Policy and Practice in Business and Government, Report, Griffith University, August 2019.
- Bruns, Axel, "Echo Chambers? Filter Bubbles? The Misleading Metaphors That Obscure the Real Problem", v Hate Speech and Polarization in Participatory Society (Routledge, 2021).
- Buchanan T., Why do people spread false information online? The effects of message and viewer characteristics on self-reported likelihood of sharing social media disinformation, PloS One, 2020, letnik 15, št. 10
- Burkhardt, J. M., History of Fake News. Library Technology Reports, 2017, letnik 53, št. 8, str. 5-8.
- Burshtein, S. (2017). The true story on fake news. Intellectual Property Journal, letnik 29, št. 3, str. 397-446
- Calderaro Andrea, Dobрева Alina, European Union Competences in respect of media pluralism and media freedom, RCSAS POLICY PAPER, European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom (2013), URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26056/RSCAS_PP_2013_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y (4.05.2022).
- Casarosa F., Moraru M., Svoboda izražanja in preprečevanje sovražnega govora, Priročnik o tehnikah sodne interakcije pri uporabi Listine EU, str. 27.
- Casarosa, Federica, "Freedom of Expression and Countering Hate Speech: Handbook on Techniques of Judicial Interaction in the Application of the EU Charter" (European University Institute, 2021).
- Casselberry Cuddy, Amy Joy, Susan T. Fiske, in Peter Glick, "The BIAS Map: Behaviors from Intergroup Affect and Stereotypes.", Journal of Personality and Social Psychology, letnik 92.4, 2007, str. 631–48.
- Craig Paul and de Búrca Gráinne, EU Law: Text, Cases, and Materials UK Version (7th edn), Oxford University Press, 2020.
- Čeferin Rok, Meje svobode tiska: analiza sodne prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice, GV Založba, 2013.

- Daab John, Strategic Litigation Against Public Participation: The SLAPP Suit, 2011, URL: https://www.researchgate.net/publication/304902846_Strategic_Litigation_Against_Public_ParticipationThe_SLAPP_Suit (4.05.2022).
- Darnton, R., The True History of Fake News, 2017. The New York Review of Books.
- Davies Gareth, Democracy and Legitimacy in the Shadow of Purposive Competence, *European Law Journal* 21(1), 2015.
- De Sousa Costa Rita in de Castro Ruivo Inês, Preliminary Remarks and Practical Insights on How the Whistleblower Protection Directive Adopts the GDPR Principles, str. 96, v Luís Antunes, Maurizio Naldi, Giuseppe F. Italiano, Kai Rannenberg, Prokopios Drogkaris (Eds.), *Privacy Technologies and Policy*, Springer, 2020.
- Deb, A., Donohue, S. in Glaisyer, T., Is Social Media a Threat to Democracy, 2017. The Omiddyar Group.
- Delalić S., EU Common Foreign and Security Policy and Bosnia and Herzegovina, *Anuario Espanol de Derecho Internacional*, 2019, str. 654.
- Di Salvo Philip, Digital Whistleblowing Platforms in Journalism, *Encrypting Leaks*, Palgrave Macmillan, 2020.
- Di Salvo Philip, Securing Whistleblowing in the Digital Age: SecureDrop and the Changing Journalistic Practices for Source Protection, *Digital Journalism*, 9(4), 2021, str. 443-460.
- Doley, S., Carter-Ruck, International Law and the new Dynamics of Informational Conflict. The impact of mass disinformation campaigns on geopolitics, news media, corporate communications and the culture of democratic societies. A Carter-Ruck Report, 2018,
- Douglas-Scott Sionaidh, The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, *Human Rights Law Review* 11:4, 2011.
- Dreyfus Suelette, Lederman Reeva, Brown A.J., Milton Simon, Miceli Marcia P., Bosua Rachele, Clausen Andrew in Schanzle Jessie, *Human Sources: The Journalist and the Whistle-blower in the Digital Era*, v Stephen Tanner, Nick Richardson, *Journalism Research and Investigation in a Digital World*, Oxford University Press, 2013.
- Edson, C. Jr. Tandoc, J., Jenckins in Craft, S., Fake News as a Critical Incident in Journalism, 2019, *Journalism Practice*, letnik 13, št. 6, str. 673-689
- Eror Andrej, Primerjalni pregled Medijska svoboda, Državni zbor Raziskovalno-dokumentacijski sektor, 3. junij 2013, dostopno na: <https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2013/Medijska_svoboda.pdf>.
- Eyal, Carter-Ruck, The impact of mass disinformation campaigns on geopolitics, news media, corporate communications and the culture of democratic societies. A Carter-Ruck Report, 2018
- Funke, D. in Flamini, D., 2022, A guide to anti-misinformation actions around the world. Polynter.
- Gascón Marcén Ana, The Platform for the Protection of Journalists: A Mechanism for Cooperation between Non-Governmental Organisations and the Council of Europe, *Utrecht Law Review*, letnik 17, številka 2, str. 42 - 55.
- Gelfert, A., Fake News: A Definition, *Informal Logic* 2018, letnik 38, št. 1., str. 84-117
- Gitelman Lisa, Daniel Ellsberg and the Lost Idea of the Photocopy, v S. Jülich et al. (Eds.), *History of Participatory Media. Politics and Publics 1750–2000* London, Routledge, 2011.
- Gori Paula, Brogi Elda, European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2013, str. 65-81.
- Grechyna, Daryna, "On the Determinants of Political Polarization", *Economics Letters*, letnik 144, 2016, str. 10–14.
- Hambursin Christine, When whistleblowers go to the media: analysis of how journalists report whistleblower's stories , A case study: how the Time Magazine related the story of the Sandia attacks revealed by Shawn Carpenter, v Andrea Catellani, Thierry Libaert, Jean-Marie Pierlot, *Contredire l'entreprise: Actes du colloque de Louvain-la-Neuve*, Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2010, str. 79-86.
- Hartzler, S., Protecting Informed Public Participation: Anti-Slapp Law and the Media Defendant, *Valparaiso University Law Review*, Let. 41 (2007), št. 3, str. 1235-1284.

- Hegelich, S., 'Invasion of the Social Bots', Konrad Adenauer Stiftung, Facts & Findings, doi: 221/2016, 3.
- Hermida, A. and Young, M. L., *Data journalism and regeneration of the news*, 2019. Routledge: London
- Hojnik J., Horvat J., *Upravljanje migracij v Evropski uniji: realističen pristop Sodišča Evropske unije do turških državljanov*, Dignitas št. 65/66, 2015, str. 152-153.
- Hrvatini, Kučić in Petković (2004) *Medijsko lastništvo: vpliv lastništva na neodvisnost in pluralizem medijev v Sloveniji in drugih post-socialističnih evropskih državah*. Mirovni inštitut. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/edicija/seznam/15/mediawatch15.pdf> (10. 6. 2022)
- Ireton, C. in Posetti, J., *Unesco, Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training*, Unesco 2018
- Jerovšek Janez, *Pluralnost, svoboda in avtonomnost medijev*, Dignitas: revija za človekove pravice, št. 33/36.
- Kafteranis Dimitrios, *The Future of the Whistle-Blowing Directive: Criticising Its Legal Bases*, Queen Mary Law Journal, letnik 1, 2021, str. 65-83.
- Kaminski Margot, *Authorship, Disrupted: AI Authors in Copyright and First Amendment Law*, UC Davis Law Review, 51, 2017.
- Kaplan, A. P., *Social Media, Definition, and History*, 2018. Springer, New York, NY
- Karppinen K, Moe H (2016) *What we talk about when talk about "media independence"*, Dostopno prek: <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-RIPHELMS> (10. 6. 2022)
- Kellerbauer Manuel, Klamert Marcus in Tomkin Jonathan (ur.) et al., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, a commentary*, Oxford University Press, 2019.
- Khan, M., Jain, A., Chouhan, R. in Sheih, S. H., *Fake News Identification on Social Media*, International Journal of Engineering Research & Technology (IJERT), 2020, letnik 38, št. 1
- Krause, N. M., Freiling, I., Beets, B., and Brossard, D. *Fact-checking as risk communication: the multi-layered risk of misinformation in times of COVID-19*, 2020. J. Risk Res, str. 1–8. doi: 10.1080/13669877.2020.1756385
- Kubin, Emily in von Sikorski, Christian, "The Role of (Social) Media in Political Polarization: A Systematic Review", *Annals of the International Communication Association*, letnik 45.3, 2021, str. 188–206.
- Kumar P, Singh K (2019) *Media, the Fourth Pillar of Democracy: A Critical Analysis*, Dostopno prek: http://ijrar.com/upload_issue/ijrar_issue_20543177.pdf (10. 6. 2022)
- Lam Helen in Harcourt Marc, *Whistleblowing in the Digital Era : Motives, Issues and Recommendations*. *New Technology, Work and Employment*, 34(2), 2019.
- Landaburu E., *The fifth enlargement of the european union: the power of example*, *Fordham International Law Journal*, 2002, str. 1-2.
- Lee, T., *The global rise of "fake news" and the threat to democratic elections in the USA*, 2019, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, letnik 22, št. 1, doi: Doi: 22. 10.1108/PAP-04-2019-0008
- Linden, S., Roozenbeek, J. in Compton, J., *Inoculating Against Fake News About COVID-19*, 2020, *Frontiers in Psychology*, letnik 11, doi: 10.3389/fpsyg.2020.566790
- Marcum Tanya M., Young Jacob in Kirner Ethan T., *Blowing the whistle in the digital age: Are you really anonymous? The perils and pitfalls of anonymity in whistleblowing law*, *DePaul Business and Commercial Law Journal*, 17 (1), 2020.
- Marsh, E. J. (2004). *Stimuli for creating false beliefs about the world*. *Behavior Research*
- Marthoz, Jean-Paul, "Defending Press Freedom in Times of Tension and Conflict", *Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists*, (Svet Evrope, 2022).
- Mathew, Binny, Punyajoy, Saha, Tharad, Hardik, Rajgaria, Subham, Singhanian, Prajwal, Maity, Suman Kalyan, Goyal, Pawan in Mukherje, Animesh "Thou Shalt Not Hate: Countering Online Hate Speech", *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, letnik 13, 2019, str. 369–80.

- McGonagle, T., "Fake news": False fears or real concerns?, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, letnik 35 str. 4, št. 203–209
- Meier A, Trappel J (2022) Poglavlje 12. Media transparency: Comparing how leading news media balance the need for transparency with professional ethics. In *Success and failure in news media performance: Comparative analysis in the Media for Democracy Monitor 2021* (str. 255–273) Dostopno prek: <https://doi.org/10.48335/9789188855589-12> (10. 6. 2022)
- Meijers Committee, Promoting and safeguarding media pluralism through EU, Oktober 2021, dostopno na: https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2021/10/CM2113_EN.pdf.
- Merc Božidar, Svoboda medijev, Pravna praksa, št. 25, 2005.
- Methods, 2004, *Instruments, & Computers*, letnik 36, str. 650-655, doi: 10.3758/BF03206546
- Miceli Marcia P. in Near Janet P., *Blowing the Whistle: The Organizational & Legal Implications for Companies and Employees*, številka 15, 1992.
- Milosavljević, Marko, Biljak Gerjević, Romana, "Spremljanje medijskega pluralizma v digitalni dobi, Uporaba Monitorja medijskega pluralizma V Evropski Uniji, Albaniji, Črni Gori, Severni Makedonija, Srbiji in Turčiji v letu 2020, Poročilo o državi: Slovenija" (Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2021), dostopno na https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71962/slovenija_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=3&isAllowed=y, (dostopano: 14. 4. 2022).
- Morganti, L., *Fake News and Disinformation in the EU – The need for a stronger and more efficient approach*, 2019. College of Europe, št. 2.
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., S.A. in Nielsen, R.K, *Reuters Institute Digital News Report 2020*. Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nichols, J., *Freedom of the Press, 2020, Fake News, and Disinformation*, International Unitarian Universalism.
- Niklewicz, *Weeding out fake news: An Approach to Social Media Regulation Weeding out Fake News*, *European View*, 2017, doi: 16. 10.1007/s12290-017-0468-0.
- Obermaier Magdalena, Hofbauer Michaela, *Journalists as targets of hate speech, How German journalists perceive the consequences for themselves and how they cope with it*, *Studies in Communication and Media*, letnik 7, številka 4, str. 499-524.
- Olan, F., Jayawickrama U. in Arakpogun E.O., *Fake news on Social Media: the Impact on Oster Jan*, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge University Press, 2015.
- Parcu Pier Luigi, Brogi Elda, *Research Handbook on EU media law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021.
- Pečarič Mirko, *Razkrivanje nepravilnosti v Evropski uniji in Republiki Sloveniji*, Uprava, letnik V(3), 2007.
- Pérez-Escolar, Marta in Noguera-Vivo, José Manuel, "How Did We Get Here? The Consequences of Deceit in Addressing Political Polarization", v *Hate Speech and Polarization in Participatory Society*, (Routledge, 2021).
- Pérez-Escolar, Marta in Noguera-Vivo, José Manuel, "Introduction to the dilemmas and struggles of participatory society", v *Hate Speech and Polarization in Participatory Society*, Routledge, 2021).
- Poptcheva Eva-Maria, *Press freedom in the EU Legal framework and challenges*, European Parliament, 30. april 2015, dostopno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554214/EPRS_BRI\(2015\)554214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554214/EPRS_BRI(2015)554214_EN.pdf) >.
- Pring George W., *SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation*, *Pace Environmental Law Review*, Let. 7 (1989), št. 1, URL: <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1535&context=pehr> (3.05.2022), str. 3-21.
- Rapp, Carolin, *Moral opinion polarization and the erosion of trust*, *Social Science Research*, letnik 58, 2016, str. 34-45.

- Rapp, D.N. in Salovich, N.A., Can't We Just Disregard Fake News? The Consequences of Exposure to Inaccurate Information, 2018. *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, letnik 5, št. 2, str. 232-239 doi: 10.1177/2372732218785193
- Ravo Linda Maria, Borg-Barthet Justin, Kramer Xandra, Protecting Public Watchdogs across the EU: A Proposal for an EU antiSLAPP Law, 2020, URL: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/zkecf9/Anti_SLAPP_Model_Directive.pdf (21.04.2022).
- Reese Stephen D., Setting the Media's Agenda: A Power Balance Perspective, *Annals of the International Communication Association*, 14(1), Communication Yearbook, 1991.
- Reporters Without Borders, The Shift News, Justice delayed: The assassination of Daphne Curuana Galizia and Malta's derogating press freedom climate, 2019, URL: https://rsf.org/sites/default/files/rapport_2019_v4.pdf (20.04.2022).
- Rocha, Y. M., de Moura, G.A., Desiderio, G.A. in ostali, The impact of fake news on social media and its influence on health during the COVID-19 pandemic: a systematic review, 2021, *Journal of Public Health*, doi: 10.1007/s10389-021-01658-z
- Rodny-Gumede, Y. A teaching philosophy of journalism education in the global South: A South African case study, 2017, *Journalism*, letnik 19, št. 6, str. 747–761
- Ruez Melinda, Irion Kristina, Senfleben Martin, »Contribution to the public consultation on the European Media Freedom Act«, str. 6, dostopno na: <<https://www.ivir.nl/publicaties/download/Position-paper-European-Media-Freedom-Act-consultation-1.pdf>>.
- Sangrey Callahan Elletta, Morehead Dworkin Terry, Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers, *American Business Law Journal*, letnik, 32, številka 2, 1994, 151-184.
- Scheuer Alexander, Bron Christian M., Kind Shari, *European Media Law and Policy Frame work*, Friedrich Ebert Foundation, 2011.
- Shu, K., Silva, S., Wang, S., Tang, J. in Luan, H., Fake News Detection on Social Media: A Data Mining Perspective, *ACM SIGKDD Explorations Newsletter*, 2017, letnik 19, št. 1, str. 22 – 36
- Sjøvaag H, Ohlsson J (2019) Media ownership and journalism, Dostopno prek: https://www.researchgate.net/publication/331407417_Media_ownership_and_journalism (10. 6. 2022)
- Society of Professional Journalists, Baker and Hostetler LLP, A uniform act limiting strategic litigation against public participation: getting it passed, URL: <https://www.spj.org/pdf/antislapp.pdf> (5.05.2022).
- Society, *Information Systems Frontiers*, 2022, doi: 10.1007/s10796-022-10242-z
- Stahel Lea, Schoen Constantin, Female journalists under attack? Explaining gender differences in reactions to audiences' attacks, *New Media & Society*, letnik 22, številka 10, str. 1849 - 1867.
- Tandoc, E., Lim, Z.W. in Ling, R., Defining "Fake News": A typology of scholarly definitions, *Digital Journalism 2017*, letnik 6, št. 3, str. 1-17
- Teršek Andraž, O svobodi izražanja in svobodi tiska, *Pravna praksa*, št. 26, 2003.
- Testa, Cecilia, Is Polarization Bad?, *European Economic Review*, letnik 56, številka 6, 2012, str. 1104-18.
- Thüsing Gregor, Forst Gerrit (ed.), *Whistleblowing - A Comparative Study*, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, Springer, 16, 2016.
- Trstenjak Verica, Brkan Maja, *Pravo EU Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, GV Založba, 2012.
- Urbanija M (2016) *Delovanje in regulacija televizijskih programov v Sloveniji: diplomsko delo*. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/urbanija-metka.PDF> dostopano junij 10 2022_(10. 6. 2022)
- van Buitenen Paul, *Blowing the Whistle: Fraud in the European Commission*, Politicos Publishing, 2000.
- Vese, D., *Governing Fake News: The Regulation of Social Media and the Right to Freedom of Expression in the Era of Emergency*, 2021. *European Journal of Risk Regulation*, str. 1-41.

- Vokuev, N. E. in Mejias, U. A. Disinformation and the media: the case of Russia and Ukraine, 2017, doi: 10.1177/0163443716686672
- Volk, Luka, "Frances Haugen, Facebookova žvižgačka: 'Sovraštvo je najhitrejša pot do klika'" Mladina, 15. april 2022, dostopno na: <<https://www.mladina.si/215581/frances-haugen-facebookova-zvizgacka-sovrastvo-je-najhitrejsa-pot-do-klika/>>, (dostopano: 9. 5. 2022).
- Vukić, T., Journalism Education and Fake News: A Literature Review, *Medijska Istrazivanja* 2020, letnik 26, št. 2, str. 77-99
- Wahl Thomas, Study Recommends anti-SLAPP Directive, *Eucrim*, (2021), št. 2, URL: <https://eucrim.eu/news/study-recommends-anti-slapp-directive/> (25.04.2022), str. 102.
- Wang, C., Fake News and Related Concepts: Definitions and Recent Research Development, *Contemporary Management Research* 2020, letnik 16, št. 3., str.145-174
- Waters Stepheson, The Effects of Mass Surveillance on Journalists' Relations With Confidential Sources: A constant comparative study, *Digital journalism*, letnik 6, številka 10, str. 1294 – 1313.
- Weatherill Stephen, *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford University Press, 2017.
- Widhiyanti Santi, Bernawati Yustrida, Whistleblowing and fraud in digital era, *The Indonesian Accounting Review* 10(2), July - December 2020.
- Wilts Rodney, Brandes Oliver, Rogachevsky Bram, *Strategic Lawsuit Against Public Participation*, 2002, URL: <https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/The%20West%20Coast%20Environmental%20Law%20SLAPP%20Handbook.pdf> (3.05.2022).
- Yonghwan, Kim in Youngju, Kim, "Incivility on Facebook and Political Polarization: The Mediating Role of Seeking Further Comments and Negative Emotion", *Computers in Human Behavior*, letnik 99, številka 5, 2019, str. 219–27.
- Zeilhofer N, in Zajc B (2020) *Mediji v sloveniji – tržni deleži in lastništvo*, Dostopno prek: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2020/Mediji_v_Sloveniji_-_trzni_delezi_in_lastnistvo.pdf (10. 6. 2022)
- Zgonec-Rožej Miša, Jubilej: 50. obletnica EKČP, *Pravna praksa*, št. 32, 2000.
- Ziegele Marc, Springer Nina, Jost Pablo, Wright Scott, Online user comments across news and other content formats: Multidisciplinary perspectives, new directions, *Studies in Communication and Media*, letnik 6, številka 4, str. 315 - 332.

Druga literatura

- "Člen 52 - Obseg pravic in načel ter njihova razlaga", Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2015, dostopno na: <<https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/52-scope-and-interpretation-rights-and-principles>>, (dostopano: 25. 5. 2022).
- 119 organizations, *Ending Gag Lawsuits in Europe Protecting Democracy and Fundamental Rights*, 2020, URL: <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/06/Ending-SLAPPs-NGO-Policy-Paper-119-FINAL.pdf> (25.04.2022).
- Access Info Europe, *Open Society Media Program* (2013) Ten recommendations on transparency of media ownership, Dostopno prek: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/TMO_Recommendations_05_November_2013.pdf (10. 6. 2022)
- Allaby Elaine, *After journalist's murder, efforts to combat SLAPP in Europe*, (2019), URL: <https://www.cjr.org/analysis/slapp-daphne-caruana-galizia-malta.php> (20.04. 2022).
- Anadolija, Novinar Tufik Softić: Policija ima informacijo ko je naručio napad na mene, *Klix*, 17. 7. 2014, dostopno na: <<https://www.klix.ba/vijesti/regija/novinar-tufik-softic-policija-ima-informaciju-ko-je-narucio-napad-na-mene/140717110>>.
- Badran Mona, *Violence Against Journalists: Suppressing Media Freedom*, v Friedrichsen Mike in Kamalipour Yahya (ur.), *Digital Transformation in Journalism and News Media*, Springer International Publishing, 2017, str. 417 - 424.
- Baroni Alice, d'Haenens Leen, Lo Wai Han, *Protecting journalists from harassment: Comparing existing protection mechanisms and the effects on democracy*, v Trappel Josef, Tales Tomaz (ur), *Success and Failure in News Media Performance, Comparative Analysis in The Media for*

- Democracy Monitor 2021, Nordicom, 2022, str. 59 – 78, URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1641194/FULLTEXT02.pdf>, (13. 6. 2022).
- Benkö Cilla, Swedish journalists welcome increased legal protection against online threats, International News Safety Institute, 2022, URL: <https://newssafety.org/news/insi-news/press-releases/detail/swedish-journalists-welcome-increased-legal-protection-against-online-threats-2247/>, (16. 6. 2022).
- Betz Michelle, Beighley Paul, Assessment Report – Fear, trauma and local journalists: Cross-border lessons in psychosocial support for journalists, International Media Support, 2019, URL: https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2019/07/IMS_ASSESSMENT-REPORT-JUNE-2019_SCREEN.pdf, (16. 6. 2022).
- Blagovčanin P., Napad na novinare u Višegradu: kako su četnici postali antifasisti, Analiziraj.ba, 10. 3. 2019, dostopno na: <https://analiziraj.ba/napad-na-novinare-u-visegradu-kako-su-cetnici-postali-antifasisti-2/>.
- Boštic Voh A (2021) Vladavina prava: poročilo Evropske komisije citira naše ugotovitve o medijih, Dostopno prek: <https://podcrto.si/vladavina-prava-porocilo-evropske-komisije-citira-nase-ugotovitve-o-medijih/> (10. 6. 2022)
- Brown, S., In Russia-Ukraine war, social media stokes ingenuity, disinformation, 2022. Pridobljeno s <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/russia-ukraine-war-social-media-stokes-ingenuity-disinformation>
- Brunwasser M., Concerns Grow About Authoritarianism in Macedonia, The New York Times, 13. 10. 2011, dostopno na: <https://www.nytimes.com/2011/10/14/world/europe/concerns-grow-about-authoritarianism-in-macedonia.html>.
- Bulatović K, Erznožnik Ž. (2020) Spremembe zakona o medijih ne bi odpravile nepreglednega medijskega lastništva, Dostopno prek: <https://www.ostro.si/si/razkrinkavanje/objave/spremembe-zakona-o-medijih-ne-bi-odpravile-nepreglednega-medijskega-lastnistva> (10. 6. 2022)
- California Coastline, Barbra Streisand Sues to Suppress Free Speech Protection for Widely Acclaimed Website, URL: <https://www.californiacoastline.org/streisand/lawsuit.html> (4.05.2022).
- Carlsson U, Weibull L (2018) Freedom of Expression in the Digital Media Culture: A study of public opinion in Sweden, Dostopno prek: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1229692/FULLTEXT01.pdf> (10. 6. 2022)
- Chandler D, Munday R, A dictionary of media and communication, Dostopno prek: <https://books.google.si/books?id=nLuJz-ZB828C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> (10. 6. 2022)
- Cherepanova Vera, Yes, GDPR has already changed the whistleblowing landscape, 22.5.2021, dostopno na <https://fcablog.com/2019/05/22/yes-gdpr-has-already-changed-the-whistleblowing-landscape/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Cherepanova Vera, GDPR implications for the whistleblowing process, 3.5.2018, dostopno na <https://fcablog.com/2018/05/03/vera-cherepanova-gdpr-implications-for-the-whistleblowing-pr/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Cirman P, Vuković V, Modic T (2020) Od kod milijoni za medije SDS in "Operacija Makedonija", Dostopno prek: <https://necenzurirano.si/clanek/preiskovalne-zgodbe/od-kod-milijoni-za-medije-sds-in-operacija-makedonija-757756> (10. 6. 2022)
- CIVICA. Fake News and Democracy. Empowering People When Confronted with Misinformation. 2022. Pridobljeno s <https://www.civica.eu/fake-news-and-democracy/> [16. 5. 2022]
- Colomina, C., Margalef, H. S in Youngs, R.. The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world, 2021. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. PE 653.635. Pridobljeno s [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf) [14. 6. 2022]
- Commission of the European Communities (2007) Media pluralism in the Member States of the European Union, Dostopno prek: https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf (10. 6. 2022)

- Committee of Ministers (2018) 'Recommendation CM/Rec (2018)¹¹ of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership', Dostopno prek: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680790e13> (10. 6. 2022)
- Coughtrie Susan and Myers Anna, Whistleblowers, like journalists, must be protected as part of the public interest ecosystem, The Foreign Policy Centre, 23.6.2021, dostopno na <https://fpc.org.uk/whistleblowers-like-journalists-must-be-protected-as-part-of-the-public-interest-ecosystem/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Council of Europe, Hands off Press Freedom: Attacks on Media in Europe Must Not Become a New Normal, 2020, URL: https://rm.coe.int/annual-report-en-final-23-april-2020/16809e39dd_, (12. 6. 2022).
- Council of Europe, Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe, 2021, str. 24.
- Csaky Z (2019) A New Toolbox for Co-Opting the Media. In *Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral* (pp. 16–23). Dostopno prek: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FINAL07162019_Freedom_And_The_Media_2019_Report.pdf (10. 6. 2022)
- Darbishire H, Harrison F (2012) Transparency of media ownership in Europe, Dostopno prek: https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/e4547399-36df-41a3-9666-31387c79a254/Transparency_Media_Ownership_Europe_20121217_0.pdf (10. 6. 2022)
- De Zwart Poler Alja, Whistleblower Programs and EU Data Protection Law Compliance, Practice Note, Thomson Reuters, 2021, dostopno na <https://media2.mofocom.com/documents/211029-whistleblower-programs-eu-data-protection-law-compliance.pdf> (pridobljeno 27.5.2022).
- Dehn Guy, *Whistleblowing & integrity: a new perspective*, Public concern at work, 2009, dostopno na <http://www.cfoi.org.uk/pdf/corruptiongd.pdf> (pridobljeno 27.5.2022).
- Deutsch, J., The EU's Fight Over Fake News, 2022. Pridobljeno s <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-04-29/the-eu-s-fight-over-fake-news> [16. 5. 2022]
- Dragojo Sasa, Serbian police attack journalists in second night of clashes, Balkan Insight, 2020, URL: <https://balkaninsight.com/2020/07/09/serbian-police-attack-journalists-in-second-night-of-clashes>, (16. 6. 2022).
- ECPMF, Mapping Media Freedom records 626 violations in 2021, URL: <http://www.ecpmf.eu/monitoring-report-2021-626-media-freedom-alerts-recorded-in-europe-in-one-year/>, (12. 6. 2022).
- Einspieler V., Nezlomljivi odpor srbskih oblasti do odkritja resnice, Delo, 8. 4. 2011, dostopno na: <https://old.delo.si/novice/svet/nezlomljivi-odpor-srbskih-oblasti-do-odkritja-resnice.html>>.
- EU: ARTICLE 19's recommendations for the European Media Freedom Act, Article 19, 28. marec 2022 <<https://www.article19.org/resources/eu-article-19s-recommendations-european-media-freedom-act/>>.
- EU: Whistleblower Directive and its interplay with data protection law, DataGuidance, April 2020, dostopno na <https://www.dataguidance.com/opinion/eu-whistleblower-directive-and-its-interplay-data> (pridobljeno 27.5.2022).
- European Assembly. The EU's 2018 action plan against disinformation, 2018. Pridobljeno s <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28598&lang=en> [18. 5. 2022]
- European Centre for Press and Media Freedom, CSOs and SLAPP victims deliver 200,000-strong petition to EU Commission Vice-President, 2022, URL: <https://www.ecpmf.eu/csos-and-slapp-victims-deliver-200000-strong-petition-to-eu-commission-vice-president/> (24.04.2022).
- European Commission, Tackling online disinformation, 2022. Pridobljeno s <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation> [19. 5. 2022]
- European Commission (2021) Media freedom and pluralism: launch of the media ownership monitoring project, Dostopno prek: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/media-freedom-and-pluralism-launch-media-ownership-monitoring-project> (10. 6. 2022)

- European Council. A new strategic agenda for the EU 2019-2024, 2019. Pridobljeno s <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> [18. 5. 2022]
- European Federation of Journalists (2005) Media power in Europe: The big picture of ownership, Dostopno prek: https://www.ifj.org/fileadmin/images/EFJ/EFJ_documents/Reports/Media_Power_in_Europe.pdf (10. 6. 2022)
- European Federation Of Journalists (EFJ), Implementing the new EU Whistleblower Directive: A Transposition Guide for Journalists, 2020, dostopno na <https://europeanjournalists.org/wp-content/uploads/2020/02/Implementing-Finalpages.pdf> (pridobljeno 27.5.2022).
- European Federation of Journalists, Croatia: Smear campaign against journalist Anja Kožul, protection needed, EFJ, 2020, URL: <https://europeanjournalists.org/blog/2020/12/09/croatia-smear-campaign-against-journalist-anja-kozul-protection-needed/>, (13. 6. 2022).
- European Federation of Journalists, Six journalists killed in Europe in 2021, 95 more in prison, EFJ, 2021, URL: <https://europeanjournalists.org/blog/2021/12/30/six-journalists-killed-in-europe-in-2021-95-more-in-prison/>, (13. 6. 2022).
- European Federation of Journalists, SLAPP lawsuit in Greece underscores need for swift EU directive, 2021, URL: <https://europeanjournalists.org/blog/2021/11/16/slapp-lawsuit-in-greece-underscores-need-for-swift-eu-directive/> (12.05.2022).
- European Parliament, »Legislative train«, 1. oktober 2021 dostopno na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-european-media-freedom-act>.
- European Parliament, Legislative train, 1. oktober 2021 dostopno na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-european-media-freedom-act>.
- European Union External Action, Countering Violence and Crimes against Journalists, EEAS, 2021 |, URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/countering-violence-and-crimes-against-journalists_en accessed 1 June 2022, (13. 6. 2022).
- Evropska komisija (2022) Evropski akt o svobodi medijev: Komisija objavila javno posvetovanje, Dostopno prek: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_22_85 (10. 6. 2022)
- Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), Kontrolni seznam za ocenjevanje stopnje spoštovanja pravne države, 2016, URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (21.04.2022).
- Evropska komisija, "European Media and Audiovisual Action Plan", 24. februar 2022, dostopno na <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-and-audiovisual-action-plan>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, "Evropski akt o svobodi medijev: Komisija objavila javno posvetovanje", 10. januar 2022, dostopno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_22_85, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, "Information Note - Progress on Combating Hate Speech Online through the EU Code of Conduct 2016-2019", 27. september 2019, dostopno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/assessment_of_the_code_of_conduct_on_hate_speech_on_line_-_state_of_play_0.pdf, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, "Kodeks ravnanja za odpravo nezakonitega sovražnega govora na spletu", 2016, dostopno na: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en, (dostopano: 6. 5. 2022).
- Evropska komisija, "Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, Spremnj dokument k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Stanje pravne države v Evropski uniji", SWD(2020) 323 final, dostopno na

- <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020SC0323>>
(dostopano: 22. 3. 2022).
- Evropska komisija, "Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, Spremnii dokument k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Stanje pravne države v Evropski uniji", SWD(2021) 726, final, dostopno na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0726>> (dostopano: 22. 3. 2022).
- Evropska komisija, "Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 Stanje pravne države v Evropski uniji", COM(2020) 580 final, dostopno na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580>> (dostopano: 22. 3. 2022).
- Evropska komisija, "Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Stanje pravne države v Evropski uniji", COM(2021) 700 final, dostopno na <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0700>> (dostopano: 22. 3. 2022).
- Evropska komisija, "State of the Union: Journalists' Safety across the EU", 16. september 2021, dostopno na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4632>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, "The Commission Proposes to Extend the List of 'EU Crimes'", 9. december 2021, dostopno na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6561>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, "Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj", COM (2021) 777 final. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4d768741-58d3-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropska komisija, Komisija ukrepa proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti, vloženim zoper novinarje in zagovornike človekovih pravic, 2022, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_22_2652 (28.04.2022).
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2010, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-progress-report-2010_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2012, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-progress-report-2012_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2015, dostopno na: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_6034>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2016, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2016_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Bosni in Hercegovini*, 2020, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2020_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2008, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/montenegro-progress-report-2008_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2009, dostopno na: <https://ec.europa.eu/ncighbourhood-enlargement/montenegro-progress-report-2009_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2011, dostopno na:

- <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-progress-report-2011_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2014, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-progress-report-2014_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2015, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2015_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2018, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2018-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2019, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2019-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Črni gori*, 2021, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2007, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2007_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2008, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2008_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2011, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2011_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2013, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2013_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2014, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-progress-report-2014_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2015, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-report-2015_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2016, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-report-2016_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2018, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia-report-2018_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Severni Makedoniji*, 2020, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2020_sl>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2008, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-progress-report-2008_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2009, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-progress-report-2009_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2012, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-progress-report-2012_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2013, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-progress-report-2013_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2014, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-progress-report-2014_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2018, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2018_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2019, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2019_en>.

- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2020, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Srbiji*, 2021, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2002, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-regular-report-2002_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2003, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-regular-report-2003_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2004, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-regular-report-2004_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2005, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-progress-report-2005_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2011, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2011-progress-report-turkey_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2015, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2015-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2016, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2016-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2018, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2018-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2019, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2019-0_en>.
- Evropska komisija, *Poročilo o stanju v Turčiji*, 2021, dostopno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2021_sl>.
- Evropska komisija, Poziv k predložitvi dokazov za oceno učinka, 21. december 2021, dostopno na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Zascitav-svobode-medijev-v-EU-nova-pravila_sl>.
- Evropski parlament (2022) Medijska svoboda: Evropski parlament podpira novinarje, Dostopno prek: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/headlines/society/20220519STO30206/medijska-svoboda-evropski-parlament-podpira-novinarje> (10. 6. 2022)
- Evropski parlament. “‘Digital Services Act’, Briefing - EU Legislation in Progress”, 4. april 2022, dostopno na <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689357](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689357)>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Evropski parlament. “Projekt Pegasus dobitnik nagrade Daphne Caruana Galizia 2021”, 14. oktober 2021, dostopno na <<https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20211008IPR14514/projekt-pegasus-dobitnik-nagrade-daphne-caruana-galizia-2021>>, (dostopano: 23. 5. 2022).
- Ferrier Michelle, Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting, IWJMF, 2018, str. 7, URL: <https://www.iwjm.org/wp-content/uploads/2018/09/Attacks-and-Harassment.pdf>, (13. 6. 2022).
- Figurski Pawel, Our journalist is facing charges in relation to her coverage of the Women’s Protest in Cracow, “The accusations are absurd”, gazetapl, 2020, URL: <https://wyborcza.pl/7,173236,26542982,our-journalist-faces-multiple-charges-in-relation-to-her-coverage.html>, (16. 6. 2022).
- Fortinet, DoS vs. DDoS: What Is the difference? Fortinet, URL: <https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/dos-vs-ddos>, (13. 6. 2022).
- Foulkes Lord George, Threats to Media Freedom and Journalists’ Security in Europe, Committee on Culture, Science, Education and Media, 2020, str. 10. URL: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2022212/Threats+to+media+freedom+and+journalists+security+in+Europe+%5BDoc.+15021%5D.pdf>, (12. 6. 2022).
- Fran SSKJ, dostopno na: <<https://fran.si/iskanje?View=1&Query=pluralizem>>.

- Galaski J, Simon E, Otto F (2022) Media Freedom Report 2022, Dostopno prek: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/KBEEq5/Report_Media_Freedom2022_final.pdf (10. 6. 2022)
- Gaube, A., Bolgarski veto na makedonski poti v EU, Dnevnik, 10. 11. 2020, dostopno na: <https://www.dnevnik.si/1042942943>.
- Georgievski B., Journalists targeted as crisis in Macedonia escalates, DW, 3. 3. 2017, dostopno na: <https://www.dw.com/en/journalists-targeted-as-crisis-in-macedonia-escalates/a-37799636>.
- Gerdemann Simon, Implications of delayed transposition of EU Directive on whistleblowing & EU law 'direct effects', intervju, Whistleblowing International Network, 19.4.2022, dostopno na <https://www.whistleblower-net.de/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Germany: Allied in press hatred, ECPMF, Leipzig, 2021, str. 3, URL: https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/07/Feindbild-Journalist-2021_EN-1.pdf, (16. 6. 2022).
- Gogu N (2018) Media Pluralism and the Concentration of Ownership In Moldova, Dostopno prek: https://freedomhouse.org/sites/default/files/03_Media-Pluralism-EN.pdf (10. 6. 2022)
- Guest Peter, "It's like being under siege": How DDoS became a censorship tool, Rest of World, 2022, URL: <https://restofworld.org/2022/blackouts-ddos/>, (13. 6. 2022).
- Hambrick, D. Z. in Marquardt, M., Cognitive Ability and Vulnerability to Fake News, 2018. Pridobljeno s <https://www.scientificamerican.com/article/cognitive-ability-and-vulnerability-to-fake-news/> [3. 5. 2022]
- Henrichsen Jennifer, Betz Michelle, Lisosky Joanne M, Building digital safety for journalism: A survey of selected issues, UNESCO, Paris, 2015, str. 47, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232358>, (13. 6. 2022).
- Index Of Censorship, Demonising the media: Threats to journalists in Europe, URL: <https://www.indexoncensorship.org/demonising-the-media-threats-to-journalists-in-europe/>, (12. 6. 2022).
- Information Law and Policy Centre, Source protection report and resources, 2017, dostopno na <https://infolawcentre.blogs.sas.ac.uk/source-protection-report-2017/> (pridobljeno 27.5.2022).
- INSI, INSI runs first safety training for women journalists in Cairo, International News Safety Institute, 2021, URL: https://newsafety.org/news/insi-runs-first-safety-training-for-women-journalists-in-cairo-93/?tx_bbgnews_articleindex%5Baction%5D=detail&tx_bbgnews_articleindex%5Bcontroller%5D=Article&cHash=96e75ef1b4ee7757a96fdd860364c68f, (16. 6. 2022).
- Intensified Attacks, New Defences: Developments in the Fight to Protect Journalists and End Impunity, In-Focus edition of the World Trends in Freedom of Expression and media Development, UNESCO, Paris, 2019, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371487>, (13. 6. 2022).
- International Federation of Journalists, Bulgaria : Journalist Victoria Marinova brutally murdered, IFJ, 2018, URL: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/human-rights/article/bulgaria-journalist-victoria-marinova-brutally-murdered.html>, (13. 6. 2022).
- International federation of Journalists, IFJ Survey: One in two women journalists suffer gender-based violence at work, IFJ, 2017, URL: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/ifj-survey-one-in-two-women-journalists-suffer-gender-based-violence-at-work.html>, (13. 6. 2022).
- International Press Institute, Bivol targeted by government for exposing corruption, IPI, 2019, URL: <https://ipi.media/bivol-targeted-by-government-for-exposing-corruption/>, (13. 6. 2022).
- International Press Institute, IPI joins call for EU directive to combat SLAPPs, 2020, URL: <http://ipi.media/slovenia-slapps-and-silencing-of-the-media/> (24.04.2022).
- Italy: Journalists face fresh violence covering "green pass" protests, International Press Institute, 2021, URL: <https://ipi.media/italy-journalists-face-fresh-violence-covering-green-pass-protests/>, (16. 6. 2022).

- Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, Orientierungshilfe der Datenschutzaufsichtsbehörden zu Whistleblowing-Hotlines: Firmeninterne Warnsysteme und Beschäftigtendatenschutz, 14.11.2018, dostopno na https://datenschutz.hessen.de/sites/datenschutz.hessen.de/files/OH_Whistleblowing-Hotlines_Stand_14_11_2018_1.pdf (pridobljeno 27.5.2022).
- Koskinen Ronja, Hungary Pegasus scandal: "I was absolutely shocked to see the scale of this surveillance", International Press Institute, 2021, URL: <https://ipi.media/hungary-pegasus-scandal-i-was-absolutely-shocked-to-see-the-scale-of-this-surveillance/>, (13. 6. 2022).
- Kučić L (2019) Infografika: madžarski medijski sistem v Slovenij, Dostopno prek: <https://podcrto.si/infografika-madzarski-medijski-sistem-v-sloveniji/> (10. 6. 2022)
- Kučić L (2019) Madžarski model (1. del): Kako si je Orban podjarmil medije, Dostopno prek: <https://podcrto.si/madzarski-model-1-del-kako-si-je-orban-podjarmil-medije/> (10. 6. 2022)
- Kučić L (2021) Kdo drži informacijsko pištolo: Kaj smo ugotovili v preiskavi medijskega lastništva v Sloveniji, Dostopno prek: <https://podcrto.si/kdo-drzi-informacijsko-pistolo-kaj-smo-ugotovili-v-preiskavi-medijskega-lastnistva-v-sloveniji/> (10. 6. 2022)
- Kučić L (2021) Kdo drži informacijsko pištolo: kaj smo ugotovili v preiskavi medijskega lastništva v Sloveniji, Dostopno prek: <https://podcrto.si/kdo-drzi-informacijsko-pistolo-kaj-smo-ugotovili-v-preiskavi-medijskega-lastnistva-v-sloveniji/> (10. 6. 2022)
- Lah P (2008) Veliko medijev, pluralna družba?, Dostopno prek: <http://www.skofija-sobota.si/pdf/%20dokumenti/24.02.2008%20Murska%20Sobota.pdf> (10. 6. 2022)
- Mackintosh, E. in Kiernan, E., Finland is winning the war on fake news. What it's learned may be crucial to Western democracy, 2019. Pridobljeno s https://edition.cnn.com/interactive/2019/05/europe/finland-fake-news-intl/?fbclid=IwAR1o21zjB6My3rWz2pFnMhrXk4nZ6Gm7mD_jNzHAbj0jJa_gMIOq3Z5Ms_ [16. 5. 2022]
- Marthoz J., Press freedom issues may keep Macedonia from EU, CPJ, 17. 10. 2011, dostopno na: <https://cpj.org/2011/10/press-freedom-issues-may-keep-macedonia-from-joini/>.
- Maukonen Riikka, Council of Europe Report: Attacks against journalists increased in last year, URL: <https://ipi.media/council-of-europe-report-attacks-against-journalists-increased-in-last-year/>, (12. 6. 2022).
- Media Freedom Rapid Response, Germany: MFRR Expresses concern over rising attacks against journalists covering protests, 2021, URL: <https://www.mfrr.eu/germany-mfrr-expresses-concern-over-rising-attacks-against-journalists-covering-protests/>, (12. 6. 2022).
- Media Freedom Rapid Response, Mapping Media Freedom: Monitoring Report - 2021, MFRR, 2022, str. 18.
- Media Freedom Rapid Response, Media Freedom Rapid Response supports Gazeta Wyborcza in Poland, 2020, URL: <http://ipi.media/media-freedom-rapid-response-supports-gazeta-wyborcza-in-poland/> (24.04.2022).
- Media Freedom: EU Turns the Page« Reporting democracy, 1. marec 2022, dostopno na: <https://balkaninsight.com/2022/03/01/media-freedom-eu-turns-the-page/>.
- Media4Democracy, Protecting the Safety of Journalists, Protecting Freedom of Expression – A Handbook for EU Delegations, Brussels, 2020, URL: <https://media4democracy.eu/wp-content/uploads/2020/07/Final-M4D-Safety-of-Journalists-Handbook.pdf>, (13. 6. 2022).
- Mediji (Portal GOV.), Dostopno prek: <https://www.gov.si/podrocja/kultura/mediji/> (10. 6. 2022)
- Mednarodni inštitut za tisk (2021) Nazadovanje svobode medijev v Sloveniji pod trenutno vlado Janeza Janše, Dostopno prek: https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/07/Slovenia_PressFreedomMission_Report_Final_20210630-SLO.pdf (10. 6. 2022)
- Mikko M (2008) Poročilo o koncentraciji in pluralizmu medijev v Evropski uniji, Dostopno prek: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0303_SL.pdf (10. 6. 2022)
- Nedevski S., A1 televizija poveke ne emituva programa, DW, 31. 7. 2022, dostopno na: <https://www.dw.com/mk/a1-televizija-poveke-ne-emituva-programa/a-15279632>.

- New attacks against journalists during protests and demonstrations, Resource Centre on Media Freedom in Europe, 2020, URL: <https://novinar.com/novica/nudimo-brezplacen-prvi-pravni-posvet/>, (16. 6. 2022).
- Neznani avtor, Investigative journalist shot and injured in Montenegro, *The Guardian*, 9. 5. 2018, dostopno na: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/investigative-journalist-olivera-lacic-shot-montenegro>.
- Neznani avtor, OSUDE pretresa portala sa svih strana – Lukač: Pretres prostorija “Kliksa” raden po nalogu tužilaštva – Premijer Federacije BIH posjetio redakciju Klix.ba, *Velikaton*, 30. 12. 2014, dostopno na: <http://www.velikaton.ba/osude-pretresa-portala-sa-svih-strana-lukac-pretres-prostorija-kliksa-raden-po-nalogu-tuzilastva-premier-federacije-bih-posjetio-redakciju-klix-ba/>.
- Neznani avtor, Premijer Federacije BIH posjetio redakciju Klix.ba, 30. 12. 2014, *Radio Slobodna Evropa*, dostopno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/26769239.html>.
- Neznani avtor, Turkey convicts Cumhuriyet journalists on terrorism charges, *CPJ*, 25. 4. 2018, dostopno na: <https://cpj.org/2018/04/turkey-convicts-cumhuriyet-journalists-on-terroris/>.
- Neznani avtor, Ugašena makedonska televizija A1, *PTC*, 31. 7. 2011, dostopno na: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/933224/ugasena-makedonska-televizija-a1.html>.
- Nikolič, P., Kaj je res?, 2020. Pridobljeno s <https://www.mladina.si/197274/kaj-je-res/> [5. 5. 2022]
- Novak M (2016) Politični glamur in mediji, Dostopno prek: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/183977> (10. 6. 2022)
- Nudimo brezplačen prvi pravni posvet, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, URL: (datum dostopa: 16. 6. 2022).
- OSCE media freedom representative welcomes Dutch initiative to counter violence against journalists, OSCE, 2018, URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/388901> (16. 6. 2022).
- OSCE Parliamentary Assembly, Violence against women journalists and politicians: A growing crisis, *The Annual Report of the OSCE PA Special Representative on Gender Issues*, OSCE PA, 2021, str. 16, URL: <https://www.oscepa.org/en/documents/special-representatives/gender-issues/report-17/4247-2021-report-by-the-special-representative-on-gender-issues-violence-against-women-journalists-and-politicians-a-growing-crisis/file>, (13. 6. 2022).
- Oštro (2021) Madžarska medijska mreža, Dostopno prek: <https://www.ostro.si/si/zgodbe/madzarska-medijska-mreza> (10. 6. 2022)
- Otto F (2022) Liberties Media Freedom Report 2022 Shows Worrisome Decline in Media Freedom Across Europe, Dostopno prek: <https://www.liberties.eu/en/stories/media-freedom-report-2022/44110> (10. 6. 2022)
- Owen D (2019) The new media's role in politics, Dostopno prek: <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-new-media-s-role-in-politics/> (10. 6. 2022)
- Oxford Learner's Dictionaries, dostopno na: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/pluralism?q=pluralism>.
- Parker Kelsey, Drevo Susan, Cook Nigel, Slaughter Autumn, Newman Elana, *Journalists and Harassment*, Dart Center, URL: <https://dartcenter.org/content/journalists-and-harassment>, (12. 6. 2022).
- Pekkonen Sanna, *At World Cup, female reporters seek end to harassment*, International Press Institute, 2018, URL: <https://ipi.media/at-world-cup-female-reporters-seek-end-to-harassment/>, (13. 6. 2022).
- Pengov Aljaž, *Slovenia, SLAPPs and Silencing of the Media*, 2020, URL: <http://ipi.media/slovenia-slapps-and-silencing-of-the-media/> (24.04.2022).
- Peršak A (2016) Strategija Republike Slovenije na področju medijev za obdobje 2017 – 2025, Dostopno prek: <https://www.portalplus.si/img/pdf/83f5468c-a11c-4d56-8d12-f02e14162268.pdf> (10. 6. 2022)
- Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, “Wanted! Real Action for Media Freedom in Europe”, (Svet Evrope, 2021), dostopno na:

- <<https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>>, (dostopano 5. 5. 2022).
- Pod črto (2020) Preiskave medijskega lastništva na Pod črto podlaga za poročilo Sveta Evrope, Dostopno prek: <https://podcrto.si/preiskave-medijskega-lastnistva-na-pod-crto-podlaga-za-porocilo-sveta-evrope/> (10. 6. 2022)
- Poland: PKN Orlen media purchase violates EU merger rules and media pluralism standards«, Article 19, 14. junij 2021, <<https://www.article19.org/resources/pkn-orlen-media-purchase-violates-eu-merger-rules/>>.
- Policija naj varuje in ne dodatno ogroža fotoreporterjev, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, URL: <https://novinar.com/novica/policija-naj-varuje-ne-dodatno-ogroza-fotoreporterjev/>, (16. 6. 2022).
- Polish riot police attack journalists covering demonstrations, Committee to Protect Journalists, 2020, URL: <https://cpj.org/2020/11/polish-riot-police-attack-journalists-covering-demonstrations/>, (16. 6. 2022).
- Poptcheva E-M (2015) Press freedom in the EU, Dostopno prek: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-554214-Press-freedom-in-the-EU-FINAL.pdf> (10. 6. 2022)
- Posetti Julie, Shabbir Nabeelah, Maynard Diana, Bontcheva Kalina, Aboulez Nermina, The Chilling: Global trends in online violence against women journalists, UNESCO, 2021, str. 25, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>, (12. 6. 2022).
- Poskusi utišanja kritičnih medijev (Mladina.si, 2020), Dostopno prek: <https://www.mladina.si/203088/poskusi-utisanja-kriticnih-medijev/> (10. 6. 2022)
- Poslanska skupina ELS (2016) Dokument o stališču glede medijske svobode in pluralizma v digitalni dobi, Dostopno prek: <https://www.eppgroup.eu/sl/newsroom/objave/dokument-o-staliscu-glede-medijske-svobode-in-pluralizma-v-digitalni-dobi> (10. 6. 2022)
- Poslanska skupina ELS v Evropskem parlamentu (Eppgroup.eu, 2016), Dostopno prek: <https://www.eppgroup.eu/sl/newsroom/objave/dokument-o-staliscu-glede-medijske-svobode-in-pluralizma-v-digitalni-dobi> (10. 6. 2022)
- Posseti, J. in Matthews, A., A short guide to the history of 'fake news' and disinformation, 2018. Pridobljeno s https://www.icfj.org/news/short-guide-history-fake-news-and-disinformation-new-icfj-learning-module_27. 5. 2022]
- Protokol za uredništva za podporo novinarjem, ki so tarče spletnega nadlegovanja, Društvo novinarjev Slovenije, 2020, URL: <https://novinar.com/novica/protokol-za-urednistva-za-podporo-novinarjem-ki-so-tarce-spletnega-nadlegovanja/>, (16. 6. 2022).
- Prtoric Jelena, Vexatious lawsuits a SLAPP in the face for journalists in Croatia, 2020, URL: <http://ipi.media/vexatious-lawsuits-a-slapp-in-the-face-for-journalists-in-croatia/> (24.04.2022).
- Public Participation Project, Fighting for Free Speech, Oprah SLAPPED by Texas Cattle Ranchers, 2009, URL: <https://anti-slapp.org/slapp-blog/2009/1/1/oprah-slapped-by-texas-cattle-ranchers> (4.05.2022).
- Publisher Weekly (2012) Global Publishing Leaders 2012: Bonnier, Dostopno prek: <https://www.publishersweekly.com/pw/by-topic/industry-news/financial-reporting/article/52683-global-publishing-leaders-2012-bonnier.html> (10. 6. 2022)
- Rainford C (2021) Public service media in the Czech Republic under threat, Dostopno prek: <https://www.ebu.ch/news/2021/04/public-service-media-in-the-czech-republic-under-threat> (10. 6. 2022)
- Rančigaj S (2022) Večina slovenskih medijev je v rokah tujih lastnikov, Dostopno prek: <https://nova24tv.si/slovenija/l-vecina-slovenskih-medijev-je-v-rokah-tujih-lastnikov/> (10. 6. 2022)
- Reporters Committee for Freedom of the Press, The dangers of journalism include getting doxxed. Here's what you can do about It, Poynter, 2015, URL: <https://www.poynter.org/reporting-editing/2015/the-dangers-of-journalism-include-getting-doxxed-heres-what-you-can-do-about-it/>, (13. 6. 2022).

- Reporters Without Borders (RSF), Journalist sentenced to 15 months in prison; newspaper given heavy fine, *Ifex*, 26. 5. 2004, dostopno na: <<https://ifex.org/journalist-sentenced-to-15-months-in-prison-newspaper-given-heavy-fine/>>.
- Reporters without borders, 2021 World Press Freedom Index: Journalism, the Vaccine against Disinformation, Blocked in More than 130 Countries, RSF, URL: <https://rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries>, (12. 6. 2022).
- Repucci S (2019) Media Freedom: A Downward Spiral, Dostopno prek: <https://freedomhouse.org/report/freedom-and-media/2019/media-freedom-downward-spiral> (10. 6. 2022)
- Resource Centre On Media Freedom In Europe, ECPMF Alarm Centre for Female Journalists under Threat, URL: <https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Support-centres/ECPMF-Alarm-Centre-for-Female-Journalists-under-Threat>, (16. 6.2022).
- Resource Centre On Media Freedom In Europe, International News Safety Institute, URL: <https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Stakeholders/International-News-Safety-Institute>, (16. 6. 2022).
- Resource Centre on media freedom in Europe, UN-EU High-level Policy Dialogue on safety of journalists and media freedom, 2022, URL: <https://www.rcmediafreedom.eu/News/UN-EU-High-level-Policy-Dialogue-on-safety-of-journalists-and-media-freedom> (6.05.2022).
- Reynders, Didier, "6th Evaluation of the Code of Conduct", Directorate-General for Justice and Consumers. 7. oktober 2021, dostopno na <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet-6th-monitoring-round-of-the-code-of-conduct_october2021_en_0.pdf>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Selva Meera Selva, Fighting Words: Journalism Under Assault in Central and Eastern Europe, Reuters Institute for the Study of Journalism, str. 18, URL: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-01/MSelva-Journalism_Under_Assault_FINAL_0.pdf, (13. 6. 2022).
- Sexism's toll on journalism, RSF, 2021, str. 9, URL: https://rsf.org/sites/default/files/sexisms_toll_on_journalism.pdf, (13. 6. 2022).
- Simoniti V, Oven I, Jezovšek B (2020) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski tiskovni agenciji – predlog za obravnavo, Dostopno prek: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11494> (10. 6. 2022)
- Sindikat novinarjev Slovenije (2018) Mednarodni dan svobode medijev, Dostopno prek: <http://sindikat-novinarjev.si/mednarodni-dan-svobode-medijev/> (10. 6. 2022)
- Smith C, Stolte Y (2014) The transparency of media ownership in the European union and neighbouring states, Dostopno prek: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_of_Media_Ownership_in_the_EU-09-26-2014.pdf (10. 6. 2022)
- Smith Frank, 'Safety of Journalists Covering Protests: Preserving Freedom of the Press During Times of Turmoil, UNESCO, Paris, 2020, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374206>, (16. 6. 2022).
- STA, "Sramota za Črno goro": Neznanec s pestmi nad novinarjo, *Dnevnik*, 8. 3. 2012, dostopno na: <<https://www.dnevnik.si/1042515247/kronika/1042515247>>.
- STA, Četverici obsojenih umora beograjskega novinarja skupno 100 let zapora, *Dnevnik*, 5. 4. 2019, dostopno na: <<https://www.dnevnik.si/1042882306/kronika/cetverici-obsojenih-umora-beograjskega-novinarja-skupno-100-let-zapora>>.
- STA, RSF: Slovenija na indeksu medijske svobode padla za 18 mest, *Delo*, URL: <https://www.delo.si/novice/slovenija/rsf-slovenija-na-indeksu-medijske-svobode-padla-za-18-mest/>, (12. 6. 2022).
- STA, Turško tožilstvo zahteva 15 let zapora za novinarje opozicijskega časnika, *Dnevnik*, 16. 3. 2018, dostopno na: <<https://www.dnevnik.si/1042815087>>.
- Stare Špela, Spremljanje napadov na novinarje: Od fizičnega nasilja, groženj in sramotjenja do spletnega nadlegovanja in sistemskih pritiskov, Društvo novinarjev Slovenije, Ljubljana, 2020, URL:

- https://novinar.com/wp-content/uploads/2021/01/Zakljucno-porocilo_Spremljanje_napadov2.pdf, (13. 6. 2022).
- Stöhr Sabine, GDPR & whistleblowing: How the General Data Protection Regulation will affect whistleblowing systems, 25.3.2022, dostopno na <https://www.integrityline.com/expertise/blog/whistleblowing-gdpr-data-protection/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Syal Rajeev, UK launches action plan to prevent harassment and abuse of journalists, The Guardian, 2021, URL: <https://www.theguardian.com/media/2021/mar/09/uk-launches-action-plan-prevent-harassment-abuse-journalists>, (16. 6. 2022).
- Šubic S (2019) Prenova medijske zakonodaje, Dostopno prek: <https://www.gorenjskiglas.si/article/20190703/C/190709951/1178/prenova-medijske-zakonodaje> (10. 6. 2022)
- Tambini D, (2021) What the EU's Media Freedom Act could mean for journalism in Europe, Dostopno prek: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/09/16/what-the-eus-media-freedom-act-could-mean-for-journalism-in-europe/> (10. 6. 2022)
- Terenzani, Michaela, Ex-spy who spied on Kuciak: I thought I was working for the state, The Slovak spectator, 2020, URL: <https://spectator.sme.sk/c/22308403/kuciak-murder-trial-ex-spy-justified-about-surveillance-of-journalists.html>, (13. 6. 2022).
- The Complete GDPR And Whistleblowing, Data Protection Guide, 5.10.2021, dostopno na <https://blog.complylog.com/whistleblowing/gdpr-and-whistleblowing/> (pridobljeno 27.5.2022).
- Torsner Sara, Increasing numbers of physical attacks on European journalists as they report on COVID and other stories, The Conversation, 2022, URL: <http://theconversation.com/increasing-numbers-of-physical-attacks-on-european-journalists-as-they-report-on-covid-and-other-stories-173941>, (16. 6. 2022).
- Towards a safer haven: Advancing safety of journalists amidst rising threats in the Netherlands, Media Freedom Rapid Response, 2022, URL: <https://www.mfrr.eu/netherlands-towards-a-safer-haven-advancing-safety-of-journalists-amidst-rising-threats-in-the-netherlands/>, (16. 6. 2022).
- Trionfi Barbara, Luque Javier, Newsroom Best Practices for Addressing Online Violence against Journalists: Perspectives from Finland, Germany, Poland, Spain and United Kingdom, IPI, 2019, URL: <https://ipi.media/wp-content/uploads/2019/06/IPI-report-online-harassment-06032019.pdf>, (13. 6. 2022).
- UNESCO (2018) World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Regional Overview Central and Eastern Europe 2017/2018, Dostopno prek: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265969.locale=en> (10. 6. 2022)
- UNESCO (2021) Journalism Is a Public Good: World Trends in Freedom of Expression and Media Development, Global Report 2021/2022, Dostopno prek: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379826.locale=en> (10. 6. 2022)
- UNESCO deplores fatalities among journalists covering the COVID-19 pandemic, UNESCO, 2020, URL: <https://en.unesco.org/news/unesco-deplores-fatalities-among-journalists-covering-covid-19-pandemic>, (16. 6. 2022).
- UNESCO organized study tour to Netherlands for journalist's safety committee, UNESCO, 2019, URL: <https://en.unesco.org/news/unesco-organized-study-tour-netherlands-journalists-safety-committee>, (16. 6. 2022).
- UNESCO, Global Toolkit for Judicial Actors: International Legal Standards on Freedom of Expression, Access to Information and Safety of Journalists, 2021, dostopno na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>, (dostopano: 29. 3. 2022).
- UNESCO, Journalism Is a Public Good: World Trends in Freedom of Expression and Media Development, Global Report 2021/2022, Paris, 2022, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618.locale=en>, (13. 6. 2022).
- UNESCO, Threats That Silence: Trends in the Safety of Journalists, 2021, dostopno na: <https://www.unesco.org/reports/world-media-trends/2021/en/safety-journalists>, (dostopano: 29. 3. 2022).

- United Nations, Countering threats of violence and crimes against journalists to protect freedom of expression for all, United Nations, 2021, URL: <https://www.un.org/en/observances/end-impunity-crimes-against-journalists>, (13. 6. 2022).
- Vasović S., Umrl srbski novinar Dejan Anastasijević, Insajder.com, 25. 4. 2019, dostopno na: <https://insajder.com/svet/umrl-srbski-novinar-dejan-anastasijevic>.
- Wahl Thomas, Commission Recommends Measures to Improve Journalists' Safety, eucrim, 2021, URL: <https://eucrim.eu/news/commission-recommends-measures-to-improve-journalists-safety/>, (16. 6. 2022).
- Watson, A., Fake news worldwide - statistics & facts, 2021. Pridobljeno s https://www.statista.com/topics/6341/fake-news-worldwide/#topicHeader__wrapper [22. 5. 2022]
- What is a distributed Denial-of-Service (DDoS) attack?, Cloudflare, URL: <https://www.cloudflare.com/en-gb/learning/ddos/what-is-a-ddos-attack/>, (13. 6. 2022).
- Wiseman Jamie, Journalists across EU face wave of attacks covering anti-lockdown protests, International Press Institute, 2020, URL: <https://ipi.media/journalists-across-eu-face-wave-of-attacks-covering-anti-lockdown-protests/>, (16. 6. 2022).
- World Health Organization, Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: Mythbusters, 2020a. Pridobljeno s <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters>. [25. 5. 2022]
- Zagnali smo platformo za prijavo napadov na novinarje v Sloveniji, Društvo novinarjev Slovenije, 2021, URL: <https://novinar.com/novica/zagon-platforme-za-prijavo-napadov/>, (16. 6. 2022).
- Zivanovic M (2019) Serbian Leader 'Following Orban' in Controlling Media – Freedom House, Dostopno prek: <https://balkaninsight.com/2019/06/05/serbian-leader-following-orban-in-controlling-media-freedom-house/> (10. 6. 2022)
- Žuffová Mária, Carlini Roberta, Safety of journalists in Europe: Threats and best practices to tackle them, RSC, 2021.

Zakonodaja EU

- Council Framework Decision 2008/913/JHA on Combating Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law, 28. november 2008, 2008/913/JHA, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Direktiva (EU) 2018/1808 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere, 14. november 2018, PE/33 (2018) REV/1, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, PE/78/2019/REV/1, OJ L 305, 26.11.2019.
- Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju), OJ L 178, 17.7.2000.
- Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev, UL L 95, 15. 4. 2010, str. 1–24.
- Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, OJ L 180, 19.7.2000, p. 22–26.
- Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, OJ L 303, 2.12.2000, p. 16–22.
- Konvencija o varovanju in spodbujanju raznolikosti kulturnih izrazov (2006/515/ES) (UL L 201/15), 25. 7. 2006, str. 15-30.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije, 2010/C 83/02 z dne 30. marca 2010.

- Pogodba o delovanju Evropske unije, Uradni list C 326 , 26/10/2012 str. 1 - 390.
- Pogodba o Evropski uniji, Uradni list C 326 , 26/10/2012 str. 1 - 390.
- Predlog, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci (Akt O umetni inteligenci) in spremembi nekaterih zakonodajnih aktov Unije, COM/2021/206 final, 21.4.2021.
- Protokol (št. 29) o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah, UL C 326, 26. 10. 2012, str. 312–312.
- Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (Besedilo velja za EGP), OJ L 119, 4.5.2016, str. 1–88.
- Uredba (EU, EURATOM) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom), št. 1074/1999.
- Uredba o o notnem trgu digitalnih storitev (akt o digitalnih storitvah) in spremembi Direktive 2000/31/ES, COM(2020) 825 final, 15. december 2020.
- Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah), UL L 024, 29/01/2004, str. 1-22.

Mehko pravo EU

- Council of the European Union, Opinion of the legal service on the legal basis for the proposal for a directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law (2018) JUR_14620/18.
- European Data Protection Supervisor, Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure, 2016.
- European Parliament, Committee on Legal Affairs, Opinion on the legal basis for the proposal for a directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law, JURIAL(2018)629554, 2018.
- Evropska komisija, Februarski sveženj kršitev: ključne odločitve, 9.2.2022, dostopno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/inf_22_601, (pridobljeno 8.6.2022).
- Evropski parlament, Tackling deepfakes in European Policy, Study, Panel for the Future of Science and Technology, julij 2021.
- Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society, Study, Requested by the JURI committee, 2021.
- Priporočilo Komisije (EU) 2022/758 z dne 27. aprila 2022 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti), C/2022/2428, UL L 138, 17.5.2022.
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o pluralnosti in svobodi medijev v Evropski uniji (2017/2209(INI)), UL L C 41/64, 6. 2. 2020, str. 64–75.
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki z razkrivanjem zaupnih informacij podjetij in javnih organov ravna v javnem interesu (2016/2224(INI)), UL C 346, 27.9.2018.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Krepitev zaščite žvižgačev na ravni EU, COM/2018/214 final, Bruselj, 23.4.2018.
- Priporočilo Komisije (EU) 2021/1534 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji, 16. september 2021, dostopno na < <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj/slv>>, (dostopano: 13. 5. 2022).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 o krepitvi demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU: zloraba civilnopравnih in kazenskopравnih ukrepov za utišanje novinarjev, nevladnih organizacij in civilne družbe (2021/2036(INI)), C205/2, 20.5.2022.

Nacionalna zakonodaja

- California Code, Code of Civil Procedure, - CCP § 425.16, URL: <https://codes.findlaw.com/ca/code-of-civil-procedure/ccp-sect-425-16.html> (4.05.2022).
- Zakon o zaščiti prijaviteljev, Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije, Predlog, EVA 2021-2030-0052, številka: 007-687/2021, 8. december 2021.
- Zakon o nacionalnem javnem emiteru Radio i televizija Crne Gore, Službeni list Crne Gore, št. 80/2020 z dne 4. 8. 2020.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94).
- Zakon o slobodi pristupa informacijama u federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, 32/2001, 48/11.
- Zakon o medijih, Uradni list RS, št. 110/06, 36/08.
- Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun, 5816, 31. 7. 1951.
- Basın Kanunu, 5187, 6. 9. 2004.
- Türk Ceza Kanunu, 5237, 29. 9. 2004.
- Türkiye’de İnternet Hukuku, 5651, 23. 5. 2007.
- Zakon o medijima, Službeni list Crne Gore, št. 82/2020 z dne 6. 8. 2020.

Sodna praksa

- ESČP, Centro Europa 7 s.r.l. and Di Stefano v. Italy, no. 38433/09, 7 June 2012.
- ESČP, Falter Zeitschriften GmbH proti Avstriji, št. zadeve: 3084/07.
- ESČP, Handyside proti Združenemu Kraljestvu, št. zadeve: 5493/72.
- ESČP, Koprivica v. Montenegro, no. 41158/09, 22 November 2011.
- ESČP, Ligens proti Avstriji, št. zadeve: 9815/82.
- ESČP, OOO Memo proti Rusiji, št. zadeve: 2840/10.
- ESČP, Steel Morris proti Združenemu Kraljestvu, št. zadeve: 68416/01.
- ESČP, Zadeva Bédat proti Švici, št. zadeve: 56925/08.
- EU, Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV proti Nederlandse Administratie der Belastingen, 26/62, 1963, ECLI:EU:C:1963:1.
- EU, Andrea Francovich in Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki, C-6/90 in C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.
- EU, Association de médiation sociale proti Union locale des syndicats CGT in drugim, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2.
- EU, Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) proti Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Ireland, C-293/12 in C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.
- EU, Elliniki Radiophonia Tileorassi AE proti Dimotiki Etairia Pliroforissis in Sotirios Kouvelas, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254.
- EU, Eva Glawischnig-Piesczek proti Facebook Ireland Limited, C-18/18, 2019, ECLI:EU:C:2019:821.
- EU, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, C-155/07, 2008, ECLI:EU:C:2008:605.
- EU, Garlsson Real Estate SA and Others proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, C-537/16, 2018, ECLI:EU:C:2018:193.
- EU, J.N. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-601/15, 2016, ECLI: EU:C:2016:84.
- EU, Kazenski postopek proti Luca Menci, C-524/15, 2018, ECLI:EU:C:2018:197.
- EU, Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svet Evropske unije, C-411/06, 2009, ECLI:EU:C:2009:518.
- EU, Komisija proti Svetu Evropske unije, C-338/01, 2004, ECLI: EU:C:2004:253.
- EU, Republika Avstrija proti Martin Huber, C-336/00, 2002, ECLI:EU:C:2002:509.
- EU, Sabine von Colson in Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen, 14/83, 1984, ECLI:EU:C:1984:153.

- EU, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda in drugi proti Commissariaat voor de Media, C-288/89, ECLI: ECLI:EU:C:1991:323.
- EU, The Queen, na predlog Vodafone Ltd in drugi proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321.
- EU, Werner Fries proti Lufthansa CityLine GmbH, C-190/16, 2017, ECLI:EU:C:2017:513.
- EU, Zvezna republika Nemčija in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti, 281, 283, 284, 285 in 287/85, ECLI:EU:C:1987:351.
- U.S., Eastern R. Conference proti Noerr Motors, 365 U.S. 127 (1961).
- U.S., New York Times Co. proti Sullivanu, 376 U.S. 254 (1964).
- U.S., United Mine Workers proti Penningtonu, 381 U.S. 657 (1965).

Drugi pravni viri

- Agence française anticorruption, Rapport d'activité, 2019, dostopno na https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA%20Annuel%20AFA_web.pdf (pridobljeno 27.5.2022).
- Association for Progressive Communications, The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC), 29. junij 2015.
- Association for Progressive Communications, The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC), 29. junij 2015.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 7, 8. marec 2000.
- European commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation"), 2022, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/4_1_188784_prop_dir_slapp_en_0.pdf (28.04.2022).
- European commission, COMMISSION RECOMMENDATION of 27.4.2022 on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation"), 2022, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_188781_recc_slapp_en_1.pdf (28.04.2022).
- Garante, Principali interventi dell'Autorità nel 2008, doc. web n. 1636692, 2.7.2009, dostopno na <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1636692> (pridobljeno 27.5.2022).
- Human Rights Committee, General Comment No 34: Article 19, Freedoms of Opinion and Expression, UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 September 2011.
- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Zakonodaja-ki-ni-na-PISRS/Kulturna-raznolikost/9b7da27d8d/Mednarodni-pakt-o-drzavljskih-in-politichnih-pravicah.pdf> (21.04.2022).
- Mnenje Sodišča 2/94 z dne 28. marca 1996, ECLI:EU:C:1996:140.
- Spolna deklaracija človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/2018 z dne 13. 4. 2018).
- Svet Evrope, "Recommendation of the Committee of Ministers to member states on 'hate speech'", Freedom of Expression, Rec(1997) 20, dostopno na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b, (dostopano: 20. 5. 2022).
- Svet Evrope, "Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors", Freedom of Expression, CM/Rec(2016)4, 13. april 2016, dostopno na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1, (dostopano: 20. 5. 2022).
- Svetovalno mnenje, ICJ Rep. 1949, str. 174.

The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights), Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 9.12.2008, dostopno na <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/35639.pdf> (pridobljeno 27.5.2022).

UNESCO, Protecting Journalism Sources in the Digital Age, UNESCO Series on Internet Freedom, 2017.

KREPITEV MEDIJSKE SVOBODE: VARSTVO NOVINARJEV V EVROPI, SOVRAŽNI GOVOR, DEZINFORMACIJE IN VLOGA PLATFORM

JANJA HOJNIK (UR.)

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
janja.hojnik@um.si

Povzetek Knjiga podaja prispevek h gradnji enotnega okvirja za področje medijske svobode v Evropski uniji. V tem pogledu orisuje položaj medijske svobode pri vstopanju držav v EU in nastajajoči pravni okvir za zaščito medijske svobode kot temelja demokracije v državah članicah EU. Od začetnega pristopa k medijem kot enemu od storitvenih sektorjev, ki naj se mu zagotovijo prednosti enotnega trga, je danes v ospredju posebna narava medijev kot akterja zagotavljanja demokracije. Knjiga razpravlja o pristojnostih EU za sprejetje pravnih standardov medijske svobode in novejših zakonodajnih predlogih s tega področja. Poudarjeni so tudi področje preprečevanja širjenja lažnih novic, tožbe SLAPP, katerih cilj je ustrahovati in strokovno diskreditirati njihove tarče, ter področje lastništva in financiranja medijev. Posebni poglavji sta namenjeni spletnemu sovražnemu govoru ter zaščiti žvižgačev v EU. Avtorice ugotavljajo, da bo večji izziv kot sprejem zakonodaje za zaščito medijske svobode v EU njeno izvrševanje v praksi.

Ključne besede

medijska svoboda,
napadi na
novinarje,
zaščita žvižgačev,
lastništvo medijev,
sovražni govor,
pristojnosti EU

STRENGTHENING MEDIA FREEDOM: PROTECTING JOURNALISTS IN EUROPE, HATE SPEECH, FAKE NEWS AND THE ROLE OF PLATFORMS

JANJA HOJNIK (ED.)

Univerza of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
janja.hojnik@um.si

Abstract The book contributes to the construction of a unified framework for media freedom in the European Union. In this regard, it outlines the position of media freedom upon the accession of countries to the EU and the emerging legal framework for the protection of media freedom as the foundation of democracy in the EU Member States. From the initial approach to the media as one of the service sectors that should be provided with the benefits of the single market, today the special nature of the media as an actor in ensuring democracy is in the foreground. The book discusses the competences of the EU to adopt legal standards of media freedom and recent legislative proposals in this area. Also highlighted are the area of preventing the spread of fake news, SLAPP lawsuits aimed at intimidating and professionally discrediting their targets, and the area of media ownership and funding. Special chapters are dedicated to online hate speech and whistleblower protection in the EU. The authors note that a greater challenge than the adoption of legislation to protect media freedom in the EU will be its implementation in practice.

Keywords:

media freedom,
attacks on
journalists,
whistleblowers'
protection,
media ownership,
hate speech,
EU competences





Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

