

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Branc

**Vplivi na sprejemanje medijske zakonodaje v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Branc

Mentor: doc. dr. Marko Milosavljevič

**Vplivi na sprejemanje medijske zakonodaje v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

## **Zahvala**

*Hvala mentorju in sošolcem za predloge in strokovno pomoč.*

*Hvala družini, cimrom in prijateljem za potrpežljivost.*

*Hvala Aniti za prevod in lekturo.*

*Hvala Roku za vse spodbude, nasvete in mnenja.*

## **Vplivi na sprejemanje medijske zakonodaje v Sloveniji**

Množični mediji in zakonodaja, ki jih ureja, so še kako pomembni za delovanje demokracije v državi, torej tudi v slovenskem družbenem in političnem prostoru. Radiotelevizija Slovenija je zagotovo eden ključnih elementov tega prostora. Zato naslednja diplomska naloga predstavlja prav sprejemanje novega Zakona o RTV SLO. Natančneje se osredotoča na vplive različnih igralcev, ki so prisostvovali v procesu sprejemanja novega zakona. Uvodni del definira množične medije in javno radiotelevizijo, s primerom Slovenske radiotelevizije. Prvi del predstavlja teorijo o procesu sprejemanja in izvajanja javnih (medijskih) politik s poudarkom na prvih dveh fazah (oblikovanju dnevnega reda in oblikovanju alternativnih rešitev) ter javnopolitičnih igralcih, ki se povezujejo v javnopolitična omrežja. V drugem, empiričnem delu pa na podlagi raziskave opisujemo in pojasnujemo sprejemanje novega Zakona o RTV SLO, ki so ga zaznamovali nekateri različni igralci (od državnih institucij, medijskih strokovnjakov do sindikatov) in z različnimi instrumenti vplivali na vsebino zakona.

**Ključne besede:** množični mediji, javna radiotelevizija, medijska politika, Zakon o RTV SLO, policy proces

## **Effects on passing of media legislation in Slovenia**

Mass media and media legislation are of big importance for the functioning of democracy in the state; the same also goes for the social and political area in Slovenia. *The Radio and Television Corporation of Slovenia* (hereinafter: *RTV Slovenia*) is one of the key elements in the area. The thesis deals with the passing of the new *Radio and Television Corporation of Slovenia Act*. It focuses in detail on effects of various stakeholders participating in the process of the passing of the new act. The introductory part defines the mass media and public service broadcasting with the example of RTV Slovenia. The process of law making and implementation of public (media) policies, with the emphasis on the first two phases (agenda setting, creation of alternative solutions) and public policy actors in public policy networks is described in the first part. The second, empirical part focuses on the passing of the new *Radio and Television Corporation of Slovenia Act*, influenced by various stakeholders (state institutions, media experts, trade unions) and their instruments.

**Key words:** mass media, public service broadcasting, media policy, *Radio and Television Corporation of Slovenia Act*, policy process

# Kazalo

1 Uvod.....	7
1.1 Cilji in pomeni naloge.....	8
1.2 Hipoteza .....	8
1.3 Raziskovalne metode.....	8
2 Množični mediji .....	9
3 Javna radiotelevizija.....	12
3.1 Slovenska javna radiotelevizija.....	13
4 Proces oblikovanja in sprejemanja medijskih politik.....	15
4.1 Oblikovanje dnevnega reda.....	18
4.2 Oblikovanje alternativnih rešitev .....	19
4.3 Javnopolitični igralci .....	19
4.3.1 Javnopolitična omrežja.....	21
5 Oblikovanje novega zakona o Radioteleviziji Slovenija.....	23
5.1 Novosti, ki jih prinaša predlog novega zakona .....	23
5.2 Potek pisanja novega zakona.....	25
5.2.1 Predlog zakona v javni razpravi .....	26
5.2.2 Igralci .....	26
6 Zaključek.....	29
7 Literatura .....	31
Priloga A: Vprašanja radijskemu kolektivu .....	35
Priloga B: Vprašanja ekspertni skupini .....	35

## **Kazalo slik**

Slika 1.1: Vpliv medijske pozornosti na javnopolitični dnevni red .....	11
Slika 3.2: Procesualni model političnega odločanja.....	16

## **Seznam kratic**

CNVOS: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij

DS: Državni svet

NSK: Nacionalni svet za kulturo

RTV SLO: Radiotelevizija Slovenija

RS: Republika Slovenija

SAZU: Slovenska akademija znanosti in umetnosti

ZDOS: Zveza društev organizacij Slovenije

ZNP: Združenje novinarjev in publicistov

# 1 Uvod

Delovanje množičnih medijev je tako kot delovanje drugih pomembnih institucij podvrženo zakonski regulaciji (Splichal 2005, 12-3), zato je še kako relevantno govoriti o pomenu medijskih politik. Te nujno nastajajo na konfliktu med različnimi igralci, ki se vključujejo v proces njihovega oblikovanja (v našem primeru oblikovanja zakona). Tudi Štrajn (2005, 40) se strinja, da javne institucije neogibno opredeljuje zakonodaja, zato pa so te preko zakonodaje v nenehnem razmerju s politiko.

Vendar pa Kovač (1996, 5) pravi, da zakonska določila ne morejo v celoti zajeti novinarskega sporočanja, kar pomeni, da je kljub sodobni in natančni zakonodaji o množičnih medijih potrebno moralno držo novinarskega dela graditi tudi na drugih stvareh. Zakonodaja, ki bi preveč podrobno urejala medijsko področje, bi po njegovem mnenju celo ogrozila svobodo novinarjev, ki morajo biti sprva zapisani lastnim spoznanjem in kritičnemu mišljenju. Podobno razmišlja tudi Splichal (2005, 14), ki meni, da je za novinarsko svobodo in avtonomijo potrebna ustrezna demokratična kultura.

Medijska politika predstavlja glavno temo diplomske naloge, v kateri sprva govorimo o množičnih medijih, njihovih funkcijah in pomenih ter vplivanju na naše javno mnenje. Sledi poglavje, ki se osredotoča na prav poseben medij – javno radiotelevizijo, razlaga njene dolžnosti in naloge. Osrednji del naloge predstavlja teoretično podlago oblikovanja in sprejemanja javnih (v našem primeru medijskih) politik, pri čemer se osredotočamo na prvi dve fazi omenjenega procesa in igralce, ki pri tem sodelujejo. Nadaljujemo z empiričnim delom naloge, študijo primera novega Zakona o RTV SLO, s poudarkom na vplivih na njegovo sprejemanje. V zaključku so podane sklepne ugotovitve in odgovori na zastavljeno raziskovalno vprašanje.

## 1.1 Cilji in pomeni naloge

Cilj diplomske naloge je opisati in pojasniti proces oblikovanja medijske politike v Sloveniji, torej pojasniti, kdo, zakaj in kako vpliva na ta proces. Oblikovanje medijskih politik je namreč pomembno za stanje demokracije v družbi, zato je način oblikovanja indikativen za širše procese tudi na drugih področjih ter hkrati za sam vpliv medijev na druge politike.

## 1.2 Hipoteza

Naše raziskovalno vprašanje je, kdo, zakaj in predvsem kako vpliva na oblikovanje in sprejemanje medijske politike v Sloveniji. Ali gre za naključen proces ali za natančno doseganje interesov posameznih akterjev? Ali proces poteka popolnoma po demokratični poti ali kako drugače?

Na podlagi teh vprašanj in navedenih raziskovalnih ciljev smo postavili naslednjo hipotezo: *proces sprejemanja in oblikovanja medijske politike je skrbno načrtovan s strani različnih igralcev, ki imajo svoje interese, in je torej političen pojav.*

## 1.3 Raziskovalne metode

Analiza in interpretacija primarnih virov: pregled dokumentov Evropske unije, slovenske zakonodaje na temo medijev in predloga novega Zakona o RTV SLO.

Analiza in interpretacija sekundarnih virov: analiza relevantne literature – knjig, člankov, medmrežja.

Primerjalna analiza: primerjava starega Zakona o RTV SLO s predlogom novega zakona.

Študija primera: za študijo primera, s katero smo želeli potrditi oz. zavrniti hipotezo, smo izbrali oblikovanje novega zakona o RTV SLO, saj gre za aktualen primer sprejemanja medijske zakonodaje v Sloveniji

Intervju: gre za fokusirani intervju, s katerim smo od intervjuvancev želeli izvedeti njihove izkušnje, poglede in mnenja o raziskovalnem vprašanju. Intervjuji so potekali v živo ali preko elektronske pošte.



## 2 Množični mediji

Mediji dnevno intervenirajo v naše življenje z namenom osmišljanja sveta (Freedman 2008, 6-8) in igrajo odločilno vlogo pri izvrševanju demokracije ter vključenosti državljanov v formalne politične procese. Prav tako igrajo ključno vlogo pri proizvodjanju družbenih odnosov, medijski produkti pa veljajo za javno dobro. Preko njih danes poteka konstrukcija družbene realnosti, saj odločujoče oblikujejo mnenja, stališča, vedenjske vzorce in vrednote naslovnikov. Ti spremljajo dogodke preko množičnih medijev in se ne sprašujejo o njihovih referencah in realnosti dogodkov. Razlog tiči v tem, da je cilj vsakega sodobnega medija dobiček. V tem tržnem konceptu novica postane blago, izdelek, gledalec potrošnik in medijski prostor trg (Košir in Poler, 1996, 9-10).

Množični mediji vsakemu posamezniku zagotavljajo, da lahko svobodno izraža svoja mnenja in jih posreduje širšemu krogu ljudi, saj je svoboda izražanja ustavna pravica demokratičnih držav, ki hkrati predstavlja temelj vsake demokratične družbe. Po Besednjakovi (2008, 9) iz svobode izražanja izvira tudi medijska svoboda. Še več, »delovanje medijev ni le razširitev človekove individualne pravice do svobodnega izražanja in s tem temelj demokracije, temveč je lahko tudi njena omejitev, ker omogoča nastajanje privilegijev.« (Splichal 2005, 12).

Vendar pa se tudi v demokratičnih sistemih dogajajo poizkusi podreditve medijev (mnogokrat iz vrst politikov in gospodarstvenikov), da bi jih lahko izkoriščali v svoj prid. Danes je namreč slika, ki jo predstavljajo mediji, še kako pomembna, saj narekuje popularnost oseb (medtem ko njihova dejanska uspešnost ni več pomembna). Mediji so mehanizem družbene komunikacije med različnimi akterji (npr. civilno družno ter oblastno-političnimi strukturami). Poleg poročanja o banalnejših dogodkih mediji obveščajo javnost, so t. i. četrta veja oblasti, ki naj bi bila neodvisna ter tako sposobna nadzorovanja preostalih treh vej oblasti v demokratični državi. Pri svojem delu mediji torej poročajo o dejstvih in jih hkrati tudi interpretirajo. Da pa to funkcijo lahko opravljajo, morajo delovati v avtonomiji, odprtosti in pluralnosti (Besednjak in drugi 2008, 10-2).

Bistvena funkcija množičnih medijev je, da vršijo opazovanje okolja za celotno družbo (Besednjak in drugi 2008, 19). Ker pa množični mediji »namesto nas« izbirajo, katere

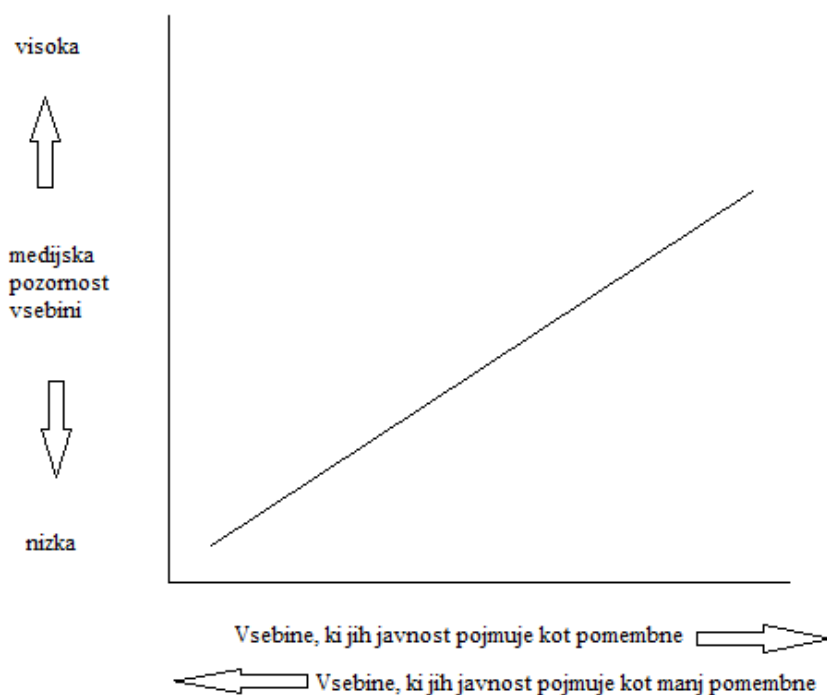
informacije bodo prišle na njihov dnevni red, Luhmann (v Besednjak in drugi 2008, 19) tu prepozna binarni kod informiranja in neinformiranja. To pomeni, da množični mediji odločajo, o katerih stvareh nas bodo informirali ali, še pomembneje, o katerih nas ne bodo. Besednjak idr. (2008, 21) ocenjujejo, da na podlagi takšnega koda množični mediji v Sloveniji delujejo avtonomno od demokratičnih volitev leta 1990 naprej.

Medijska neodvisnost od gospodarstva in politike mora slediti ravno pravšnji meji. Množični mediji so namreč neizogibno prepleteni z ekonomskim sistemom, saj svoje informacije zamenjujejo za denar. Pri tem pa morajo paziti, da hkrati ne zaidejo v pretirano komercializacijo. Erjavec in Poler Kovačič (2010, 92) v svojem članku na podlagi raziskave zagovarjata tezo, da v množičnih medijih novinarji in uredniki ne igrajo več osrednje vloge, ampak da so to prevzeli oglaševalci. Ti novi odnosi znotraj medijskih sistemov pa so prinesli tudi nove produkte – mešanico med reklamo in uredniškim delom (t. i. advertorial).

Prav tako delikatno je razmerje med politiko in mediji, saj sta ti dve sferi med seboj prepleteni, hkrati pa morajo biti mediji od politike distancirani. Prav tu gre poudariti, da morajo mediji zagotavljati tako predstavitev politične pluralnosti, da dosežejo tudi pluralistično politično javnost (Besednjak in drugi 2008, 22-3).

Množični mediji imajo pomembno vlogo tudi pri prvi fazi oblikovanja javnih politik, oblikovanju dnevnega reda (gl. poglavje 3.1). Avtorja McCombs in Shaw (v Kustec Lipicer 2007a, 134) sta razvila model, iz katerega je razvidno, da imajo mediji moč determinacije vsebine, o kateri potekajo pogovori med državljani (gl. Slika 1.1).

Slika 1.1: Vpliv medijske pozornosti na javnopolitični dnevni red



Vir: Kustec Lipicer (2007a, 134).

Kljub vzponu interneta ostaja televizija za večino ljudi glavni vir informacij ter najvplivnejša pri oblikovanju javnega mnenja. Odlikujeta jo neposrednost in moč, zato ostaja močno regulirana. Kljub temu pa obstajajo močni politični in komercialni pritiski na nacionalne organe regulacije (Televizija po Evropi 2006, 21).

Iz zgoraj navedenih dejstev vidimo, kako pomembni so množični mediji tudi pri vsakdanjem življenju. Nekatere raziskave, ki jih navaja Splichal (2005, 16) za Slovenijo, kažejo, da ljudje bolj zaupajo medijem kot pa vladi, cerkvi, policiji, sodiščem ipd. institucijam. Zato so različne politike, ki urejajo področje medijev, še kako pomemben dejavnik za vzpostavljanje demokratičnih načel v državi in omogočanju osnovnih pravic državljanov. Enega glavnih predstavnikov medijev v Sloveniji predstavlja Radiotelevizija Slovenija, ki je natančneje predstavljena v naslednjem poglavju.

### 3 Javna radiotelevizija

Mednarodne organizacije pravijo, da so javni RTV servisi življenjsko pomemben element demokracije in del kulturne dediščine Evrope. Hkrati pa se zavedajo, da so izpostavljeni različnim političnim in ekonomskim interesom in tako v globoki krizi identitete. Kljub temu da so uradno neodvisni od države, so močno spolitizirani in pogosto prihaja do vmešavanja. (Tv po Evropi 2006, 57).

Ideja javnih RTV servisov izvira iz ideala kulturno in duhovno razsvetljene družbe in temelji na načelih »univerzalnosti dostopa, raznovrstnosti programov, zadovoljevanja potreb manjšin in deprivilegiranih skupin, spodbujanja informiranega volilnega telesa ter dvigovanje kulturne in izobrazbene ravni.« (Splichal 2005, 13).

Tudi priporočilo Sveta Evrope<sup>1</sup> opisuje javne RTV servise kot pomemben element pri pluralističnem komuniciranju, ki mora biti dostopno vsem. Še posebej je pomembna njihova neodvisnost ter avtonomija, hkrati pa ne smejo biti izpostavljeni nikakršni cenzuri ali zunanji vplivom. Njihov status mora biti definiran tako, da se prepreči politično in drugo vmešavanje ter deluje v prid javnosti. V priporočilu je tudi navedeno, naj javne radiotelevizije sledijo napredkom tehnologije in v skladu s tem razvijajo svoje storitve.

V zadnjih dveh, treh desetletjih pa se je v Evropi razvil dvojni sistem radiodifuzije, ki je sestavljen iz komercialnih medijev v zasebni lasti ter javnega sektorja (Tv po Evropi 2006, 33). Meja med javno in komercialno radiotelevizijo je vedno bolj zabrisana (Tv po Evropi 2006, 22). Zato je podpora in zaščita javnih radiotelevizij, ki predstavljajo pomembne institucije za demokracijo in družbeno kohezijo, več kot dobrodošla (Tv po Evropi 2006, 27). Poleg tega javna radiotelevizija predstavlja alternativo komercialni in s tem tudi dviguje njena merila.

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R (96) 10 of the committee of ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting

### 3.1 Slovenska javna radiotelevizija

Javni mediji (v Sloveniji torej RTV SLO) imajo nalogo krepiti občinstvo v njihovi poziciji kritičnega državljanstva (Košir 2005, 70). RTV SLO ni edini akter na slovenskem medijskem trgu. Razlika je v tem, da drugi subjekti opravljajo isto dejavnost zaradi pridobivanja dobička, javna radiotelevizija pa proizvaja tržno zanimive storitve in tudi nekatere druge.<sup>2</sup>

RTV Slovenija je kot javni servis eksistenčno zavezana javnemu interesu oz. zanimanju različnih javnosti za razsežnost njenega delovanja (Pinter 2005, 31). Če torej ta javni servis ne deluje v prid javnosti v celoti, je bolje, da ga sploh ni.

Po mnenju Tatjane Pirc (odgovorne urednice 1. programa Radia Slovenija) morata biti komercialnost in zavezanost javnemu poslanstvu dve ločeni kategoriji. Vsi, ki so vključeni v dejavnost radiotelevizije, pa morajo delovati profesionalno, odgovorno in transparentno. Po njenih besedah je slovenska javna radiotelevizija zelo kompleksna in komplicirana hiša, saj se v njej prepleta mnogo dejavnosti in interesov, na vrhu njene organizacijske piramide pa bi morali biti programi (radijski, televizijski, multimedia, ipd.) (Pirc 2010).

V Sloveniji dejavnost RTV SLO opredeljuje Zakon o RTV SLO iz leta 2005, trenutno pa poteka sprejemanje novega zakona, ki ga tudi uporabljamo pri svoji študiji primera. Veliko se namreč govori o prihodnosti slovenske javne radiotelevizije (glede njenega financiranja, upravljanja, statusa ipd.) (Tv po Evropi 2006, 231).

Ker javna radiotelevizija zagotavlja delovanje javne službe, je definirana kot oseba javnega prava posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Z izpolnjevanjem demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanek in državljanov javna radiotelevizija zagotavlja eno izmed osnovnih funkcij pravne in pluralne skupnosti. Pri svojem delovanju mora zagotavljati širok nabor vsebin in programov, hkrati pa javnosti omogočiti prost dostop do njih. Republika Slovenija kot formalni lastnik RTV-ja ima to lastništvo v imenu vseh upravičencev, ki jih določa zakon.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Predlog zakona o RTV SLO

<sup>3</sup> Predlog zakona o RTV SLO

V nadaljevanju je podanih nekaj strukturnih ureditev RTV SLO, ki so povzete po predlogu novega zakona. Svet kot glavni organ Radiotelevizije Slovenija predstavlja splošne interese javnosti. Sestavlja ga 15 članov, ki so imenovani/izvoljeni na različne načine. Njihov mandat traja 5 let, vsak posameznik pa ima pravico do dveh mandatov. Predsednik in namestnik predsednika Sveta sta izvoljena z večino glasov iz vrst članov Sveta. Njegove glavne naloge so: sprejemanje letnih programsko-poslovnih načrtov, v določenih primerih imenovanje odgovornih urednikov, sprejemanje statuta ter strategije razvoja za 5 let, imenovanje in razreševanje generalnega direktorja in člane Uprave, imenovanje in razreševanje članov Nadzornega sveta ipd.

Petčlanska uprava, na čelu z generalnim direktorjem, vodi in upravlja RTV SLO. Mandat članov traja 4 leta. Ena izmed glavnih nalog Uprave je imenovanje in razreševanje odgovornih urednikov, katerih mandat traja 4 leta (možnost imenovanja za največ dva mandata zapored).

Med sestavo RTV SLO spadajo tudi Programski odbor za italijanski narodnostni program, Programski odbor za madžarski narodnostni program, Programski odbor za programske vsebine in storitve za romsko skupnost in Programski odbor za programske vsebine in storitve za invalide ter Varuha pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov storitev RTV SLO.

V Nadzornem svetu RTV SLO je 7 članov, imenovanih na različne načine za dobo 5 let, z enkratno možnostjo ponovitve mandata. Naloga Nadzornega sveta je predlaganje generalnega direktorja in pa nadzorovanje poslovanja RTV SLO.<sup>4</sup>

Prav sprejemanje zakonodaje, ki regulira zgoraj opisani medij, bo glavna tema raziskave, ki je podana v nadaljevanju. Sprva pa sledi teoretski del, ki opisuje oblikovanje in sprejemanje medijske zakonodaje.

---

<sup>4</sup> Predlog zakona o RTV SLO

## 4 Proces oblikovanja in sprejemanja medijskih politik

Besedna zveza medijska politika se nanaša na načine, kako javne avtoritete oblikujejo oziroma želijo oblikovati zgradbe in prakse medijev (Freedman 2008, 10). Ti načini so lahko različne narave, npr.: javno lastništvo, plačilo prispevkov, vsebinska pravila, lastniške omejitve, kvote, tržni dogovori, omejitve svobode govora in pretoka informacij, kode in protokoli, nevmešavanja ipd. Pričujoča raziskava govori o zakonski regulaciji.

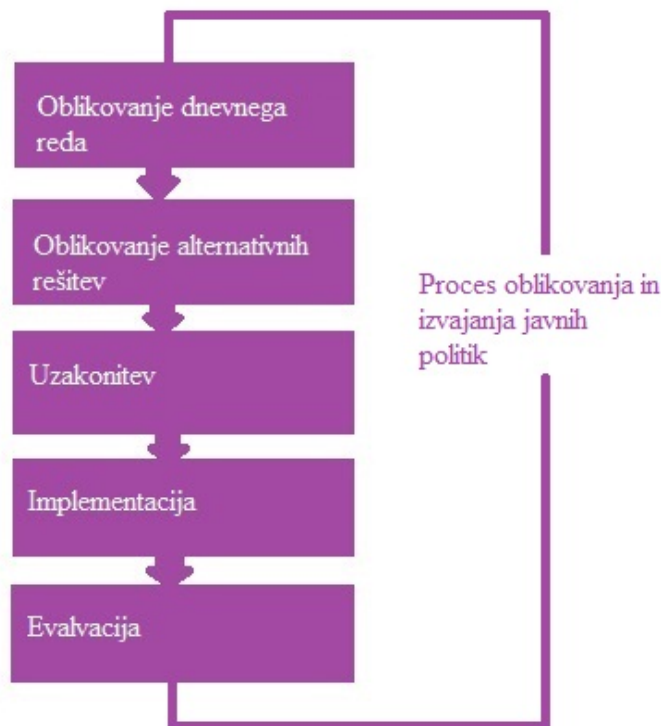
Da bi razumeli smiselnost preučevanja sprejemanja zakonodaje, torej t. i. oblikovanje in sprejemanje (medijskih) politik, moramo sprva definirati nekatere pojme s področja policy analize. Slovenski jezik namreč pozna eno besedo, ki pa ima tri pomene. Tako politika v angleškem prevodu *polity* pomeni politične ustanove, *politics* pomeni politiko kot boj za oblast ter *public policies* kot javne politike (Fink Hafner 2007a, 15).

Ena izmed definicij same javne politike se nanaša na »vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki« (ibid). Freedman pa pravi (2008, 14), da je medijska politika razvoj ciljev in norm, pri katerih se ustvarjajo instrumenti, ki oblikujejo zgradbo in delovanje medijskih sistemov. Torej gre pri zgornjih treh pojmi tudi za njihov preplet, saj politike sprejemajo državne institucije (*polity*), zraven pa gre tudi za boj med političnimi skupinami (*politics*) (Fink Hafner 2007a, 15). Hkrati je pomembno, da tudi ko govorimo o medijski politiki v ednini, mislimo na medijske politike (torej množino), saj gre za heterogeno, večplastno okolje (Freedman 2008, 15).

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik vsebujejo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti. Kotarjeva pravi (2007, 70), da gre za zelo kompleksen proces, ki je lahko konflikten ali kooperativen, v njem lahko sodeluje malo ali pa veliko igralcev na različnih ravneh in vsebuje veliko faz, ki pa se lahko prekrivajo, ponavljajo ipd. Po enem izmed osnovnih modelov procesa političnega odločanja, t. i. procesualnem modelu, si faze oblikovanja in izvajanja javnih politik sledijo po naslednjem zaporedju (gl. Slika 3.2):

1. Identifikacija družbenih/javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda
2. Oblikovanje alternativnih rešitev tega problema
3. Uzakonitev predlagane rešitve (npr. sprejetje zakona)
4. Izvajanje javne politike
5. Vrednotenje njenih učinkov (Fink Hafner 2007a, 19).

Slika 3.2: Procesualni model političnega odločanja



Velja omeniti, da se zgoraj omenjene faze v praksi pogosto prepletajo. V svoji raziskavi se osredotočamo na prvi dve fazi javnopolitičnega procesa, torej na fazo identifikacije družbenega problema z oblikovanjem dnevnega reda ter oblikovanjem alternativnih rešitev za ta problem.

Fink Hafnerjeva (2007a, 20) ugotavlja, da je prva faza procesa oblikovanja javnih politik najpomembnejša, saj brez nje javnopolitični problem sploh ne bi bil prepoznan. Z njo pa se v praksi prepleta že druga faza procesa – faza oblikovanja alternativnih rešitev, pri kateri imajo lahko vpleteni različne poglede na problem in njegovo rešitev. Pri pripravi novega zakona so



lahko alternativne rešitve predstavljene v obliki zakonskih predlogov, ki jih pripravijo različni igralci.

Freedman (2008, 1) pravi, da se medijski sistemi ne vzpostavijo spontano torej sami od sebe, temveč so namensko ustvarjeni pod vplivom političnih interesov različnih skupin. Vsaka skupina zagovarja svoje vrednote in cilje, zato je po njegovem mnenju oblikovanje medijskih politik globoko politični pojav.

Lasswell (v Freedman 2008, 3) verjame, da so politike del strategije za doseganje specifičnih političnih ciljev, zato pa policy znanost pomemben element za zagotavljanje demokracije in človeškega dostojanstva. Hkrati pa policy proces predstavlja polje, kjer se lahko spopadejo različni politični in drugi interesi. Opozarja tudi (Freedman 2008, 82), da oblikovanje politik ni nujno vezano samo na nacionalni nivo, lahko gre za regijske direktive, bilateralne ali pa multilateralne odnose.

Freedman (2008, 4-5) torej v svoji raziskavi zavzame pozicijo, da je oblikovanje javnih politik politični proces in da je označen s konfliktom. To razlaga skozi dva konkurenčna politična pogleda. Prvi je *pluralistični vidik*, ki pravi, da so medijske politike osnovane na širokih, strokovnih, odprtih debatah, s ciljem po čim večji demokratičnosti, kulturnosti in ekonomičnosti medijev. Pristaši neoliberalnega politično-ekonomskega reda pa prisegajo na *poslovne in politične elite*. Gre za kritiko policy procesa, ki se zavzema za enakovrednost različnih mnenj. Obe perspektivi gledata na policy proces kot na proces konfliktne narave.

Freedman (2008, 80-1) meni, da je sprejemanje odločitev dosegljiv, odgovoren in racionalen proces ter hkrati tekmovalen, transparenten in sistematičen. Navaja tri poglede na oblikovanje medijskih politik:

1. Oblikovanje medijskih politik je odprto polje, ki vsebuje mnoge raznovrstne igralce, ki se vključujejo v razpravo o prihodnosti medijskih institucij.
2. Ustvarjanje medijskih politik je izključevalno, pristransko, izkrivljeno in v osnovi nedemokratično.
3. Policy proces je sicer zaznamovan s socialnimi in ekonomskimi neenakostmi, vendar imajo politične institucije in procesi tudi svojo avtonomijo.

Medijska politika je rezultat tako neformalnih vplivov kot tudi formalnih postopkov. Freedman (2008, 221) pravi, da težko rečemo, da gre pri oblikovanju medijskih politik za racionalen proces. Pogosto se dogaja, da so vplivi tržnikov močnejši od tistih, ki zagovarjajo javno dobro brez dobičkov in ekonomskih vrednosti.

Pomembna novost pri oblikovanju medijskih politik je postal internet, ki po Freedmanovem (2008, 223) mnenju demokratizira ta proces in služi kot kanal med javnostjo in javnopolitičnimi odločevalci.

#### **4.1 Oblikovanje dnevnega reda**

Oblikovanja dnevnega reda je prva in hkrati zelo pomembna faza procesa oblikovanja javnih politik, saj omogoča, da je določen problem sploh prepoznan in da se celoten proces lahko začne. Pri tem je zelo pomembno kdo je tisti, ki zazna problem, kdo se zavzema za njegovo rešitev, saj se ta politična igra odvija po pravilih, ki ustrezajo najmočnejšim (i. e. nosilcem družbene in politične moči). Dostop do teh pa je pomemben tudi za družbene skupine, v interesu katerih je, da se določen problem prepozna in umesti na dnevni red. Jasno je, da vsi posamezniki, interesi in skupine nimajo enake moči za vplivanje na proces oblikovanja dnevnega reda. Za nekatere avtorje prav ta faza odseva stanje demokracije v določeni državi, saj je v demokracijah vsaj formalno vsem skupinam zagotovljeno uveljavljanje svojih interesov (Kustec Lipicer 2007, 126-7).

Oblikovanje dnevnega reda sestoji iz zaznave in opredelitve problema, mobilizacije igralcev in vsebinskega oblikovanja dnevnega reda legitimnih političnih institucij. Tudi v tej fazi so zelo pomembni javnopolitični igralci. Grdešič (v Kustec Lipicer 2007, 131) tako med njimi navaja nosilce izvršne veje oblasti, parlamentarne predstavnike (poslance, op. av.), državno birokracijo, javnopolitične podjetnike, interesne skupine, politične stranke, znanstvenike, strokovnjake in svetovalce ter množične medije. Zadnji so pri tej fazi še posebej pomembni, saj izbirajo tematike in vsebino javnega mnenja. Njihovi učinki na mnenja in stališča državljanov so veliki (gl. prvo poglavje).

## 4.2 Oblikovanje alternativnih rešitev

Kljub temu da gre teoretično za drugo fazo oblikovanja javnih politik, se v praksi faza oblikovanja alternativnih rešitev pogosto prekriva s prvo torej fazo oblikovanja dnevnega reda. »Ob tem, ko (javnopolitični igralci) opozarjajo na problem, se namreč pogosto že zavzemajo tudi za določene načine njegovega reševanja.« (Fink Hafner 2007b, 144). Po mnenju avtorice (ibid.) na to fazo vpliva več dejavnikov, npr. javnopolitične vrednote in ideološka obremenjenost javnopolitičnih tem, javnopolitični slog ter nabor javnopolitičnih instrumentov. Prve so pomembne pri odločitvi, kakšne rešitve so sploh dopustne in katere so optimalne. Pogosto prihaja do različnih predlogov rešitev in celo konfliktov pogledov na reševanje problema. Za to fazo je pomembna identifikacija alternativnih rešitev, pa tudi vrednotenje in napovedovanje učinkov in posledic teh (Fink Hafner 2007a, 26).

Eno izmed rešitev, s katero se ureja medijsko polje, je Evropska direktiva o avdiovizualnih medijih<sup>5</sup>, ki sta jo na predlog Komisije sprejela Evropski parlament in Svet Evropske unije. Ta ponuja zakonodajni okvir, ki ureja avdiovizualne medijske storitve in posodablja pravila o medijskem oglaševanju. Nove tehnologije so eden izmed glavnih razlogov za strukturne spremembe. Avdiovizualni mediji so v direktivi definirani kot kulturni in tudi ekonomski servisi, njihov pomen za družbo in demokracijo (zagotavljanje informacij, raznolikost mnenj in medijski pluralizem) pa je vse večji.

## 4.3 Javnopolitični igralci

Skupaj z zavedanjem, kako pomembna je medijska politika in kakšen vpliv ima medijska konsolidacija, raste tudi število tistih, ki se na različne načine vpletajo v sprejemanje medijske zakonodaje. Oblikovanje medijskih politik je namreč (z razliko od prakse, kjer glavno vlogo igra zakonodajno telo) postalo bolj domena vlade, uradnikov in vmešavanja različnih deležnikov (Freedman 2008, 83-9).

Osebe, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, imenujemo igralci (v angleščini *players* ali *actors*) ali pa deležniki (*stakeholders*). Delimo jih v dve glavni vrsti, na državne in nedržavne. Med državne, ki so ključnega pomena za proces sprejemanja javnih politik, sodijo zakonodajna, izvršna in tudi sodna oblast ter uradniki. Nedržavne igralce

---

<sup>5</sup> Direktiva o evropskih avdiovizualnih medijih 89/552/EEC

imenujemo tudi civilnodružbeni ali nevladni igralci. To so npr. interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor in državljani (Fink Hafner 2007a, 18-9). Freedman (2008, 11-22) pa govori še o korporativnih lobistih, nevladnih organizacijah, aktivistih družbenih gibanj, agencijah za zaščito otrok, varuhov uporabnikov medijev ipd. Skratka tistih, ki imajo največje finančne, ideološke in politične vire, s katerimi lahko mobilizirajo svoje interese nasproti drugim in imajo interes v končnem rezultatu (i. e. medijski politiki).

Freedman (2008, 84) igralce loči na »insajderje« in »autsajderje«. Med prve uvršča uradnike, politike, glavne medijske poslovneže, med druge pa lobiste, akademike, predstavnike javnega interesa.

Med drugim naj bi ti igralci obvladali naslednja področja: »1. Oblikovanje in sporočanje svojih interesov in zahtev, argumentiranih z rezultati analiz, političnim odločevalcem in 2. izbor in uporaba metod in tehnik vplivanja na politične odločevalce« (Fink Hafner 2007a, 24).

Kotarjeva (2007, 70) za proces oblikovanja javnih politik celo uporablja metaforo igre. Iz tega sledi vprašanje, kdo igra, torej, kdo je javnopolitični igralec. Avtorica se sprašuje »Kdo so tisti posamezniki, skupine, organizacije, institucije, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik?« (ibid.).

Ključna razlika med državnimi in nedržavnimi igralci je, da imajo prvi formalnopravno pooblastilo (in celo monopol nad uporabo sile) za oblikovanje javnih politik, dejavnosti drugih pa niso zavezujoče odločitve. Prav tako lahko državni igralci z odložitvijo odločanja ali neodločanjem definirajo dnevni red reševanja javnopolitičnih problemov (Kotar 2007, 70-4). Za zakonodajno oblast je značilna raznolika zastopanost, zato pogosto deluje bolj konfliktno kot kooperativno. Prav tako pogosto prihaja do problema pomanjkanja znanja in informacij o problemu. Tu pomembno vlogo igrajo njihovi svetovalci, kar pa samo zmanjšuje priložnosti, da bi drugi javnopolitični igralci lahko vplivali na odločitve. Po drugi strani pa so prav ti svetovalci vez, preko katere drugi igralci poskušajo vplivati na odločitve zakonodajalcev. V prvem delu javnopolitičnega procesa imajo zakonodajalci največ vpliva, saj definirajo javnopolitične probleme, jih uvrščajo na dnevni red in izbirajo sredstva za njihovo reševanje.

Predlaganje javnih problemov na dnevni red zakonodajalca in pa tudi oblikovanje rešitev je naloga vlade in drugih izvršilnih institucij. Hkrati ima vlada pomembne vire moči v upravljanju s finančnimi in materialnimi sredstvi, mehanizmih izvajanja in nadzora javnih politik ter moči državnega uradništva (znanje in nadzor nad informacijami). Prav tako izvršna oblast vedno bolj narekuje dnevni red zakonodajalcev, ti pa postajajo orodje interesov različnih političnih strank (namesto predstavnika ljudstva) (Kotar 2007, 75-6).

Poleg zgoraj omenjenih zakonodajalcev in izvršilne veje oblasti med državne igralce, ki se lahko vključujejo v javnopolitični proces, spadajo še sodne institucije (Kotar 2007, 77). Njihova vloga je manj prepoznavna, saj sodišča nimajo neposredne vloge pri definiranju javnopolitičnih problemov. Lahko pa delujejo v fazi oblikovanja rešitev, npr. s presojanjem ustavnosti ipd.

Nekateri javnopolitični igralci (npr. politične stranke) pa imajo prav poseben položaj, saj so hkrati element zakonodajne oblasti, po drugi strani pa se s predstavljanjem interesov uvrščajo med civilno družbo. Poleg tega imajo tudi vpliv na sestavo vlade (Kotar 2007, 78).

#### **4.3.1 Javnopolitična omrežja**

Skupek enot, ki se povezujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik, imenujemo javnopolitično omrežje. S tem konceptom »spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik.« (Kustec Lipicer 2007, 89).

Da pa se javnopolitično omrežje sploh lahko vzpostavi, so potrebni določeni predpogoji, med katerimi Kustec Lipicerjeva (2007, 90-7) navaja *problem* (določen javni problem, na katerem se oblikuje politika), *igralce* (glej poglavje 3.3), *vire* (npr. znanje, finance, izobrazba, vpliv, moč), *odnose med igralci* (formalni in neformalni) ter *meje omrežij* (omrežja lahko vstopajo v večnivojske strukture, npr. nadsocijalna omrežja).

V prvih dveh fazah javnopolitičnega procesa so omrežja pogosto še nestabilna in manj izoblikovana. Vendar pa se v vsaki fazi spreminjajo, saj gre za neke vrste živ koncept. V Sloveniji so se javnopolitična omrežja korenito spremenila na prehodu iz socialističnega v

demokratski sistem. Kljub temu danes pri nas lahko govorimo le o zametkih javnopolitičnih omrežij in o velikih spremembah glede na sektor javnih politik (ibid.).

Podobno razlaga tudi Fink Hafnerjeva (1998, 823), ki vsaj pred desetletjem v Sloveniji ne zaznava posebnih oblik civilnodružbenih omrežij. Za razliko od zahodnih držav imajo v Sloveniji v procesu sprejemanja in izvajanja javnih politik glavno vlogo še vedno državne institucije. Omejitve omenjenega koncepta pa avtorica vidi predvsem v tem, da so značilnosti političnega odločanja pogosto javnosti prikrite, vpleteni igralci pa o njih neradi govorijo oz. ostajajo nezainteresirani za tovrstne analize. Slednje smo lahko izkusili tudi v pričujoči raziskavi.

V svoji nalogi se namreč ukvarjamo prav z odnosi med igralci in njihovim vplivanjem na sprejemanje medijske politike. Oblikovanje in vplive na oblikovanje medijske politike v Sloveniji na praktičnem primeru Zakona o RTV SLO predstavljamo v naslednjem poglavju.

## **5 Oblikovanje novega zakona o Radioteleviziji Slovenija**

Sprva se zastavlja vprašanje, zakaj sploh obstaja potreba po novem Zakonu o RTV SLO. Enega izmed glavnih razlogov predstavljajo pritiski digitalizacije ter združevanja komunikacijskih in informacijskih tehnologij, pa tudi konkurence komercialnih medijev (Tv po Evropi 2006, 22).

Poleg tega so tu še zahteve Evropske komisije po večji transparentnosti in odgovornosti na področju financ javnih radiotelevizij. Obstajajo tudi očitki za vse večjo politizacijo in komercializacijo teh. Hkrati je potrebno zagotoviti večjo avtonomijo javne radiotelevizije, optimizirati njeno vsebinsko in poslovno delovanje ter jo uskladiti s pravnim redom Evropske unije, zraven pa zagotoviti učinkovito varstvo njenih uporabnikov. Poleg zagotavljanja finančne in institucionalne neodvisnosti je pomembna tudi upravljalna neodvisnost.<sup>6</sup>

Ministrica za kulturo Majda Širca dodaja, da je slovenska 'nacionalka' v krču, v nekakšni ustvarjalni, kadrovski in finančni krizi. Sedanji zakon je po njenih besedah RTV SLO vrgel v roke politike, s tem pa zavira njen razvoj ter zmanjšuje kredibilnost in profesionalnost. Z zakonom je treba torej javno radiotelevizijo očistiti politike in nevednosti. Poleg tega se v tekmovanju s komercialnimi mediji ne ve točno, kaj pomeni televizija kot javni servis in kaj predstavlja njeno poslanstvo (Leiler 2009, 4).

### **5.1 Novosti, ki jih prinaša predlog novega zakona**

Predlog novega Zakona o RTV SLO ohranja osnovno organizacijsko strukturo, spreminja pa jo po vsebini in pristojnostih tako, da bo optimalno delovala v vsebinskem in poslovnem delu. V prid večje avtonomnosti in neodvisnosti pa uvaja nekatere nove institute. Po besedah ministrice za kulturo naj bi nov zakon omogočal večjo odgovornost, transparentno delovanje in kakovostnejše oddaje (Mušič 2010).

Še vedno se za RTV SLO uporabljajo določbe zakonov, ki urejajo javne finance, računovodstvo pravnih oseb javnega prava, javno naročanje ipd.<sup>7</sup> Novost je drugačna statusna

---

<sup>6</sup> Predlog zakona o RTV SLO

<sup>7</sup> ibid.

oblika RTV SLO, ki se spremeni iz javnega zavoda v samostojno pravno osebo javnega prava posebnega kulturnega in nacionalnega pomena (zato, da bi lahko izvajala tudi druge dejavnosti, ki ne sodijo v pristojnost javne službe). Glavni razlog za to spremembo strokovnjaki vidijo v specifičnosti storitev javne radiotelevizije, ki jih zakon o javnih zavodih ne (oziroma napačno) ureja. To je po mnenju odgovorne urednice 1. programa Radia Slovenija Tatjane Pirc (2010) dobrodošla sprememba, saj v zavodu vlada kar nekaj zastarelosti in rigidnosti.

Kljub temu pa Republika Slovenija ostaja edini ustanovitelj in torej tudi lastnik RTV SLO. Vendar pa ustanoviteljska upravičenja v imenu države izvaja Svet RTV v celoti. Višina RTV prispevka se bo po novem usklajevala z indeksom cen življenjskih potrebščin.<sup>8</sup>

Pomembna novost je, da uslužbenci RTV ne bodo več javni uslužbenci. Tudi po mnenju Tatjane Pirc je sporno, če so mediji, novinarji in uredniki na tak način povezani z oblastjo, na drugi strani pa govorimo o njihovi avtonomnosti. »RTV delavci ne moremo biti javni uslužbenci, smo pa in bomo uslužbenci javnosti!« (Pirc 2010).

RTV mora imeti odziven, odgovoren in strokoven organ upravljanja ter močne organe programskega in poslovno-finančnega nadzora. Hkrati pa nov zakon določa pogoje in odgovornost članov imenovanih v te organe.

V novi sestavi Sveta RTV je predvideno zmanjšano število članov, med njimi pa bodo predstavniki delavcev organizacije, predstavnika narodnostnih skupnosti, verskih skupnosti ter neposredno zastopanstvo SAZU, NSK (nacionalni svet za kulturo), CNVOS (Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij), ZDOS (Zveza društev organizacij Slovenije) in Rektorske konference.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Predlog zakona o RTV SLO

<sup>9</sup> *ibid.*



## 5.2 Potek pisanja novega zakona

Po besedah generalnega direktorja direktorata za medije na Ministrstvu za kulturo RS, g. Vojka Stoparja (2010), je sprejem novega Zakona o RTV SLO potekal po običajnem postopku sprejemanja zakonov. Osnutek zakona je pripravilo resorno ministrstvo (i. e. Ministrstvo za kulturo). Sledila je javna razprava, ki mora trajati najmanj 30 dni, in medresorsko usklajevanje, ko je zakon na voljo tudi drugim ministrstvom. Končno gre zakon na vlado in nazadnje na parlament.

Kot pravi Stopar (2010), obstajajo različne poti, kako ministrstvo pride do zakona: lahko ga pripravi ministrstvo, lahko zunanji strokovnjak. Posveti z zunanjimi strokovnjaki so npr. kar uveljavljena praksa. Morda je glavna razlika (ko gre za nov Zakon o RTV SLO) v tem, da je zakon v interesu zelo različnih javnosti (strokovne, medijske, zaposlenih na RTV SLO, gledalcev in poslušalcev, pa tudi političnih interesov). Edini medij v Sloveniji, ki je v javni lasti, je prav zaradi tega še toliko bolj zanimiv.

Pri pripravi novega Zakona o RTV SLO so na ministrstvu formirali raznoliko skupino 20 strokovnjakov, ki so pripravili nekatera izhodišča. Ekspertna skupina je bila sestavljena iz strokovnjakov s področja medijev in ne, kot pravi Matej Makarovič (eden od članov skupine, op. av.), iz zastopnikov posameznih medijev, civilno-družbenih, profesionalnih ipd. združenj. Skupino so na ministrstvu oblikovali kot posvetovalno telo, sestavljeno iz posameznikov, pri tem pa upoštevali kriterij strokovnosti članov s področja javnega komuniciranja in relevantnosti institucij, iz katerih prihajajo. Ti so ministrstvu pripravili različne predloge sprememb zakonodaje, ki bi po njihovem mnenju pozitivno vplivali na javno radiotelevizijo. Seveda pa je končno verzijo predloga novega Zakona o RTV SLO spisalo ministrstvo samo.

Ker je bila končna vsebina predloga zakona precej drugačna od tiste, ki jo je pripravila ekspertna skupina, po Makarovičevih besedah posebnih (zunanjih) vplivov na samo skupino ni bilo (Makarovič 2010). Po mnenju Jožeta Vogrinca je bilo najpomembneje, da je bila skupina sestavljena iz strokovnjakov z različnimi mnenji, saj je v osrčju vsake demokracije konflikt, torej kompromis med strokovnjaki in ne politična usluga za proti uslugo (TV SLO 2010).

Na podlagi izhodišč ekspertne skupine je zunanji sodelavec pripravil osnutek, ki ga je dodelal direktorat za medije. Ko je prišel osnutek v javnost, so bili po Stoparjevih (2010) besedah vsi presenečeni, saj je bil predlog zakona mogoče malo preveč radikalen za Slovenijo (za referenčni okvir so namreč vzeli zakonodajo, ki ureja gospodarske družbe). Zato so predlog zakona spremenili.

### **5.2.1 Predlog zakona v javni razpravi**

17. marca 2010 je v državnem zboru potekala javna razprava na temo predloga novega Zakona o RTV SLO, na kateri so svoja mnenja predstavili različni igralci, ki so se vključevali v proces sprejemanja novega zakona. Govorci so se dotaknili nekaterih pomembnih tem, ki zadevajo nov zakon, npr. plačnega sistema, statusa javne radiotelevizije, uredniške in novinarske avtonomije ipd. (TV SLO 2010).

Kljub temu da je javna razprava konstitutivna za demokratičnost zakonodajnega postopka (državljanom omogoča neposredno ali posredno participacijo pri oblikovanju zakona, hkrati pa prinaša tehtanje mnenj, ali je predlog enako dober za vse) (Škerlep 2005, 56-7), so v tej po mnenju dr. Sandre Bašič Hrvatini sodelovali igralci s svojimi zasebnimi interesi, zastopniki javnega interesa pa bolj malo (TV SLO 2010).

### **5.2.2 Igralci**

Po besedah direktorja direktorata za medije (Stopar 2010) so se v potek pisanja novega Zakona o RTV SLO najbolj radikalno vključevali sindikati, saj je z njimi ministrstvo imelo kar osem usklajevanj. Kljub temu pa do končne uskladitve niso prišli, saj se sindikati nikakor ne morejo strinjati z novim statusom zaposlenih na radioteleviziji. V svoji izjavi za javnost (IZJ 2010) je sindikat kulturnih in umetniških ustvarjalcev RTV SLO (eden od treh sindikatov RTV SLO, op. av.) zapisal, da se z novim zakonom v celoti ne strinjajo, saj po njihovem mnenju negativno vpliva na razvoj in avtonomijo RTV-ja. Zato poskušajo s pritiski na Državni zbor, saj bo ta po njihovih besedah »v primeru sprejetja novega zakona prevzel odgovornost za nadaljnji obstoj ali sesutje nacionalne RTV in njenega poslanstva na področju kulture.« (ibid.). Sindikat dodaja, da nov zakon prinaša rušenje sistema vrednot, ki se bo zagotovo kazalo na programski ravni. V izjavi so predlagali, naj tudi ostala ministrstva pri

medresorskem usklajevanju zakon temeljito preučijo in celo ocenijo, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Podobno menijo v Združenju novinarjev in publicistov (ZNP). Pravijo, da gre pri predlogu za nevaren politični eksperiment, ki vodi v komercializacijo in politizacijo javnega medija. Motijo jih predvsem način imenovanja svetnikov, zastopanost manjšin v Svetu in člen, ki tretji program televizije podreja državnemu zboru (Delo 2010).

Nasprotno pa člani komisije Državnega sveta RS predlog novega zakona podpirajo (Peršak 2010). Menijo, da predlog ustreza zahtevam Evropske unije in zagotavlja večjo finančno in uredniško neodvisnost ter avtonomnost zavoda. Kljub temu da je komisija v razpravi opozorila na določena vprašanja v zvezi s predlogom (npr. glede statusa zavoda, imenovanja svetnikov), pa ocenjuje, da je sedaj veljavni zakon nujno potrebno nadomestiti z novim.

Tako Stopar (2010) kot tudi Pirčeva (2010) se strinjata, da večina zaposlenih na RTV SLO vidi v sistemu javnih uslužbencev neko zagotovilo socialne varnosti ali pa napredovanj; v praksi gre torej za plače. Vzpostavljanje plačnega sistema na RTV SLO je po mnenju Pirčeve zahtevno početje, ki vedno poteka v napetem ozračju med vodstvom in tremi sindikati (novinarskim, kulturno – umetniškim in radiodifuznim). Na RTV SLO je namreč zasidranih veliko konfliktov, ki temeljijo na primerjavah neprimerljivega in na čudnih kriterijih nagrajevanja in kupovanja kadrov (Pirc 2010).

Dejstvo, da RTV SLO v ekspertni skupini ni imel svojega uradnega zastopnika ali strokovne skupine, odgovorna urednica 1. programa Radia Slovenija označuje za napako, saj se ji zdi učinkovitejše, če lahko posredno ali neposredno sodeluješ pri nastajanju osnutka besedila, še preden gre v roke politike (vladno obravnavo, parlament). V njihovem mediju so sicer proces oblikovanja novega zakona spremljali, vendar se kot radijski kolektiv niso konkretno vmešavali v proces. Ker pa je po njenem mnenju veliko odvisno od uslužbencev na RTV SLO, se sama vključuje v razprave, oblikovanja pripomb in predlogov ter poudarja, da se oblikovalci programov javne RTV nikoli ne smejo ukloniti pritiskom drugih (ibid).

V proces se je vmešala tudi politika, za katero stojijo politični interesi, ki s samim zakonom nimajo veliko skupnega. Gre za to, da sedanja opozicija ne želi sprememb zakona, ki je bil sprejet v času njihovega vladanja (i. e. leta 2005), torej, kot pravi Stopar (2010), bolj za

prestižno ugovarjanje. Opozicijski poslanec je v javni razpravi poudaril, da je bil stari zakon potrjen tudi na referendumu (čeprav le s 50,30 odstotki glasov, op. av.), kar je po njegovem mnenju najvišja potrditev zakona v demokraciji (TV SLO 2010).

Za razliko od priprav na nov Zakon o medijih, kjer imajo dnevno opraviti z lobisti (novinarji, uredništvi, lastniki medijev, idr.), predlog Zakona o RTV SLO za te ni tako interesanten, saj govori samo o eni ustanovi in neposredno ne bo imel vpliva na druge institucije (Stopar 2010).

## 6 Zaključek

Medijske politike so prav gotovo pomembno poglavje, s katerim država bolj ali manj demokratično ureja področje medijev, ki so nesporno ključni element demokracije. Prav tako so aktualna tema notranjepolitičnega dogajanja v Sloveniji, pri čemer velja opomniti, da se je trenutno kulturno ministrstvo najprej podalo v spremembo zakonodaje, ki zadeva RTV SLO, in šele nato v ureditev zakonodaje, ki zajema celotno medijsko področje. Pri slednji gre vsekakor za zanimivo dogajanje, saj je nov Zakon o medijih v interesu mnogih igralcev. Torej bi sprejemanje novega medijskega zakona lahko predstavljalo temo za morebitno nadaljnje raziskovanje. Hkrati moramo omeniti tudi omejitve raziskave, saj je ta potekala v poletnem času in tako mnogo odgovorov vključenih igralcev nismo dobili.

V svoji raziskavi smo pod drobnogled vzeli sprejemanje novega Zakona o RTV SLO, pri čemer večjih nedemokratičnih prvin ni bilo. Proces sprejemanja zakona je potekal po dokaj ustaljeni praksi, od pristojnega ministrstva, javne razprave, parlamenta. Vendar naj sprva omenimo, da je šlo pri sprejemanju zdajšnje zakonodaje v primerjavi z letom 2005 za veliko razliko. To se kaže predvsem v tem, da je predlog zakona zares pripravila skupina strokovnjakov s področja medijev in ne kakšni drugi politično motivirani oblikovalci.

Kljub temu pa je tudi pri tem procesu (kot se pogosto oziroma vedno dogaja v Sloveniji) prisostvoval notranjepolitični boj, torej boj med strankami slovenske desnice in leve. Ti so iz različnih političnih razlogov na proces dodali svoj pečat, kar lahko ugotovimo tudi iz dejstva, da se ob zamenjavi politične oblasti v Sloveniji zamenja tudi medijska zakonodaja.

Na raziskovalno vprašanje, ali je proces sprejemanja medijske politike potekal po demokratični poti, vsaj pri našem primeru novega Zakona o RTV SLO lahko odgovorimo pritrdilno. Vsak posameznik je namreč imel možnost prisostvovati v procesu nastajanja novega zakona, čeprav se je to v praksi premalokrat uporabilo. Še posebej državljani, uporabniki storitev RTV SLO, bi se lahko bolj dejavno vključili v proces s svojimi mnenji in predlogi.

Sindikati, ki naj bi zastopali zaposlene na RTV, so vsekakor se, npr. z izjavo za javnost, v kateri želijo vplivati na mnenje v državnem zboru. Vendar pa se tu zastavlja vprašanje, v

kolikšni meri so res zagovarjali interese uslužbencev in v procesu predstavljali njihova mnenja. Kot lahko sklepamo iz enega izmed intervjujev, ti namreč delujejo zelo neuskklajeno in zato bi bilo smiselno premisliti o reorganizaciji teh združenj. Mimo sindikatov se uslužbenci RTV SLO niso vidneje vključevali v proces sprejemanja novega zakona, kljub temu da bi bilo to smotno. Nov Zakon o RTV SLO namreč spreminja status tako javne radiotelevizije kot tudi njenih uslužbencev.

Prav tako so svoje mnenje o predlogu zakona podali v Združenju novinarjev in publicistov, ki predlogu nasprotuje. Po drugi strani pa je Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport kot organ Državnega sveta predlog podprla. Zanimivo je, da igralci, vključeni v proces sprejemanja novega zakona o RTV SLO, večinoma stojijo na dveh nasprotnih si bregovih, pri katerih so prvi zelo za in drugi proti. Le redki pa se npr. strinjajo s polovico predloga in so za ponovni premislek oz. spremembo polovice predloga.

Hkrati pa lahko potrdimo tudi zastavljeno hipotezo, da je proces sprejemanja in oblikovanja medijske politike skrbno načrtovan s strani različnih igralcev, ki imajo svoje interese, in je torej političen pojav. V procesih sprejemanja zakonodaje v Sloveniji ima država veliko večjo vlogo kot civilna družba, zato pereče tematike (ne samo na področju medijev, tu lahko omenimo tudi predlog Zakona o malem delu, nov Družinski zakonik ipd.) v vseh segmentih ostajajo v rokah politike. Ta javne politike oblikuje po svojih merilih in interesih, mnenje civilne družbe pa te dosežejo le malokrat. Zato težko rečemo, da v Sloveniji vlada posebej visoka stopnja participativne demokracije.

Nov Zakon o RTV SLO prinaša pomembne novosti, ki pa do potrditve zakona v državnem zboru ostajajo le na papirju. Kot so povedali moji sogovorniki, se bo šele v praksi pokazalo, ali je nov zakon dober ali ne. Glede na to, da uvaja nekatere korenite spremembe, bo razprava na to temo še burna. V njej pa se bodo vedno soočila različna mnenja, za katerimi stojijo različni interesi. Tako bo tudi ta zakon, kot pravi ministrica za kulturo, podobno kot drugi, zgrajen na konfliktu. Zopet pa je zaman utopija, da se bomo tokrat le povzpeli nad politične interese in zaščitili interese javnosti.

## 7 Literatura

Besednjak, Tamara, Matej Makarovič, Borut Rončević, Urša Šinkovec in Matevž Tomšič. 2008. *Slovenski mediji v družbi in slovenska družba v medijih*. Nova Gorica: Fakulteta za uporabne družbene študije.

*Delo*. 2010. ZNP: Osutek zakona o RTV Slovenija neprimeren, (20. marec). Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/101918> (13. avgust 2010).

Erjavec, Karmen in Melita Poler Kovačič. 2010. Relations with the media: Who are the main actors in an advertorial production process in Slovenija? *Journalism* 91 (11). Dostopno prek: <http://jou.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/1/91> (21. april 2010).

Evropski parlament in Svet Evropske unije. 2007. *Directive for Europe's audiovisual media*. Dostopno prek:  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item\\_id=3430](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3430) (27. julij 2010).

Fink Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816-829.

Fink Hafner, Danica, ur. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica. 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2007b. Oblikovanje in izbor alternativnih rešitev. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 143-154. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Freedman, Des. 2008. *The politics of media policy*. Cambridge: Polity press.

IZJ (Izjava za javnost sindikata kulturnih in umetniških ustvarjalcev RTV SLO). 2010. Dostopno prek: [http://www.skuu-rtvs.com/index.php?klik=\\_clanek&clanek=Zakon\\_o\\_RTV-izjava\\_%2815-3-2010%29](http://www.skuu-rtvs.com/index.php?klik=_clanek&clanek=Zakon_o_RTV-izjava_%2815-3-2010%29) (30. julij 2010).

Kotar, Mirjam. 2007. Država kot javnopolitični igralec. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 69-86. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovač, Edvard. 1996. Meč, pero, kamera. V *Mediji, etika in deontologija*, ur. Marjan Sedmak, 5-7. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Košir, Manca. 2005. Čigav glas naj reprezentira javna RTV. V *ZA javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala, 68-71. Ljubljana: Društvo občinski forum.

Košir, Manca in Melita Poler. 1996. Utemeljitev novinarske etike in svoboda slovenskih novinarjev. V *Mediji, etika in deontologija*, ur. Marjan Sedmak, 9-26. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kustec Lipicer, Simona. 2007a. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 125-141. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2007b. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87-101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Leiler, Ženja. 2009. »Na plesišče greš običajno v dvoje«. *Sobotna priloga Dela*, (24. januar).

Makarovič, Matej. 2010. Intervju z avtorico. *Elektronska vrsta*, 3. avgust.

Ministrstvo za kulturo. 2010. *Predlog zakona o radioteleviziji Slovenija*. Dostopno prek: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predlogi\\_za\\_konov/zakonortv.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predlogi_za_konov/zakonortv.pdf) (5. julij 2010).



Mušič, Ana. 2010. »Zakaj programskega sveta ne bi sestavljalo 2 milijona članov?« *RTVSLO*, 17. marec. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/zakaj-programskega-sveta-ne-bi-sestavljalo-2-milijona-clanov/225923> (28. julij 2010).

Omahen Regovc, Špela, Dušan Rebolj in Andrej Zavrl. 2006. *Televizija po Evropi: regulacija, politika in neodvisnost: Slovenija*. Budapest: EU Monitoring and Advocacy Program.

Peršak, Anton. 2010. *Državni svet RS (Komisije DS)*. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/?q=dejavnost/komisije\\_DS&EntryID=1440](http://www.ds-rs.si/?q=dejavnost/komisije_DS&EntryID=1440) (13. avgust 2010).

Pinter, Andrej. 2005. Iracionalnost slovenskega gledanja na javno RTV. V *Za javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala, 26-31. Ljubljana: Društvo občinski forum.

Pirc, Tatjana. 2010. Intervju z avtorico. *Elektronska vrsta*, 30. julij.

Sedmak, Marjan, ur. 1996. *Mediji, etika in deontologija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Splichal, Slavko in Ivan Hvala, ur. 2005. *ZA javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*. Ljubljana: Društvo občinski forum.

Splichal, Slavko. 2005. Javnih medijev ni brez civilne družbe. V *ZA javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala, 12-18. Ljubljana: Društvo občinski forum.

Stopar, Vojko. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 22. julij.

Svet Evrope. 1996. *Recommendation No. R (96) 10 of the committee of ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting*. Dostopno prek: [http://www.coe.az/pfddoc/committee\\_of\\_ministers/Rec%20No.%20R%20%2896%29%2010%20%28e%29.pdf](http://www.coe.az/pfddoc/committee_of_ministers/Rec%20No.%20R%20%2896%29%2010%20%28e%29.pdf) (24. avgust 2010).

Škerlep, Andrej. 2005. Iskanje poti iz slovenskega medijskega labirinta. V *ZA javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala, 56-60. Ljubljana: Društvo občinski forum.

Štrajn, Darko. 2005. Politika modificiranja realnosti podobe. V *ZA javno radiotelevizijo Slovenije: zbornik razprav*, ur. Slavko Splichal in Ivan Hvala, 40-3. Ljubljana: Društvo občinski forum.

TV Slovenija, 3. program. 2010. *Javna razprava v državnem zboru*. Ljubljana, 17. marec.

## **Prilogi**

### **Priloga A: Vprašanja radijskemu kolektivu**

- Katere novosti, ki jih vpeljuje nov zakon o RTV SLO, so za vas najpomembnejše, najbolj zanimive?
- Se strinjate s statusnim preoblikovanjem zavoda?
- Kako sprejemate dejstvo, da po novem zakonu o RTV SLO uslužbenci ne boste več javni uslužbenci?
- Ali ste se (bodisi osebno bodisi kot radijski kolektiv) vključevali v proces oblikovanja in sprejemanja novega zakona o RTV SLO in na kakšne načine? Ste pri tem naleteli na kakršnekoli ovire, težave?

### **Priloga B: Vprašanja ekspertni skupini**

- Kot vemo, ste bili član ekspertne skupine za oblikovanje novega zakona o RTV SLO. Zanima me, kako je potekal proces pisanja predloga zakona (na ravni te skupine)?
- Na osnovi katerih kriterijev so bili izbrani člani ekspertne skupine in kdo jih je izbral?
- Je kdorkoli (npr. politika, vodstvo in uslužbenci RTV-ja, lobisti) vplival na ekspertno skupino oziroma njene posamezne člane, zakaj in na kakšne načine?