

PREKARNO DELO NOVINARJEV KOT GROŽNJA SVOBODI IZRAŽANJA: ODGOVORNOST DRŽAVNIH OBLASTI

Rok Čeferin, Melita Poler, Marko Milosavljević

Porast fleksibilnih oblik zaposlitvenih razmerij je zaznati tudi v slovenskem novinarstvu. Te oblike so pogosto tudi prekarne, kar (lahko) ima negativne posledice za kakovost novinarskih vsebin in ogroža vlogo novičarskih medijev kot nadzornikov oblasti. Avtorji prispevka utemeljemo tezo, da so za pravno neurejen prekarni položaj novinarjev, ki omogoča pritiske na novinarje in pomeni grožnjo svobodi izražanja, odgovorne državne oblasti. Analiza primerov iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča Republike Slovenije je potrdila, da morajo državne oblasti aktivno zagotavljati pogoje za delo svobodnih medijev. Če država v zakonodaji dopusti prekarno delo novinarjev, krši svoje pozitivne obveznosti v zvezi z varstvom svobode izražanja, saj politiki in kapitalu omogoči, da novinarje postavlja v odvisen položaj. Analiza ključnih dokumentov je pokazala, da so v Sloveniji po letu 2002 zlasti novinarske organizacije redno pozivale k ureditvi razmer. Državne oblasti so bile s problematiko prekarne dela ter s predlogi sprememb in dopolnitev zakonodaje seznanjene oziroma pozvane k ukrepanju, vendar problema prekarosti sistemsko še niso uredile.

KLJUČNE BESEDE: novinarji, prekarnost, zaposlovanje, svoboda izražanja, državna oblast, zakonodaja, sodna praksa

Precarious Work of Journalists as a Threat to Freedom of Expression: The Responsibility of State Authorities

The increase of flexible forms of employment relations is noticed in the Slovenian journalism. Frequently these forms are also precarious, which has or can have negative consequences for the quality of journalistic contents and imperils the watch-dog role of news media. The authors of this research paper substantiate the thesis that state authorities are responsible for the unclear legal position and generally unregulated precarious situation of journalists, which places pressure on journalists and as such represents a threat to freedom of expression. Analysis of the case-law of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Republic of Slovenia confirmed that state authorities must actively ensure conditions for the work of free media. If the state in its legislation permits precarious work of journalists, it breaches its positive obligations regarding the protection of freedom of expression, as it enables political and economic power to put journalists in a dependent position. Analysis of key documents showed that in Slovenia since 2002 different institutions (particularly journalistic organisations) have regularly called for improved regulation of the conditions. The state authorities have been acquainted with the issue and with the proposals for changing legislation, yet they have not regulated the problem of precarity in any aspect.

KEYWORDS journalists, precarity, employment, freedom of expression, state authorities, legislation, case-law

Uvod

Države po vsem svetu izkušajo rast nestandardnih zaposlitvenih razmerij, kot je še ni bilo (Gollmitzer 2014, 827). To negotovost, ki je »edina gotovost«, se označuje kot eno ključnih značilnosti tekoče moderne (Bauman 2000), predvsem pa je značilna za generacije, rojene v sredini 80. in 90. let 20. stoletja, ki delujejo v podjetjih in gospodarskih subjektih, ki jim nudijo le negotovost, kot tipično posledico »napredujoče komodifikacije življenjskih funkcij« (Bauman 2017, 112).

Tudi analize razmer na trgu delovne sile v Sloveniji kažejo, da ima vse manj delavcev perspektivo varne prožnosti dela, medtem ko je za večino, zlasti mlade, značilna vse večja prekarlost (Kanjuro Mrčela in Ignjatović 2015, 350). Naraščajoče povpraševanje po funkcionalni in časovni fleksibilnosti delavcev je opazno tudi v novinarstvu, ki je potrjeno globokim spremembam zaradi digitalizacije in komercializacije medijske industrije (Paulussen 2012, 203).

Porast fleksibilnih oblik zaposlitvenih razmerij, ko novinarji svoje delo opravljajo kot samostojni podjetniki, na podlagi pogodb civilnega prava, študentskih napotnic ali v drugih nestandardnih oblikah, je zaznati tudi v slovenskem novinarstvu (gl. npr. DNS 2014; Vobič in Slaček Brlek 2014; Vobič 2015). Te oblike so pogosto tudi prekarne, tj. z vidika delavca negotove, nepredvidljive in tvegane (Kalleberg 2009, 2), kar ima negativne posledice za kakovost novinarskih vsebin in ogroža vlogo novičarskih medijev kot nadzornikov oblasti: negotovost zaposlitve namreč lahko prispeva k upadu kritičnega in preiskovalnega novinarstva, pritiski zunanjih sil lahko vodijo k novinarski samocenzuri, slaba plačila pa k upadu etičnega poročanja, razkriva poročilo Mednarodne novinarske zveze (IFJ) (Walters in dr. 2006, vi). Ob tem zaznavamo raziskovalno vrzel na področju ugotavljanja regulacije novinarskega (prekarnega) dela z vidika zaščite ustvarjalcev novinarskih vsebin pri svobodi izražanja ter zaščiti pred neustreznimi pritiski, ki to svobodo izražanja omejujejo.

Cilj tega prispevka je utemeljiti tezo, da *so za pravno neurejen prekarni položaj novinarjev, ki omogoča pritiske na novinarje in pomeni grožnjo svobodi izražanja, odgovorne državne oblasti*. Analizirali bomo primere iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki potrjujejo, da ne zadostuje, da državne oblasti ne omejujejo svobode tiska (t. i. negativne obveznosti v zvezi z varstvom človekovih pravic), ampak imajo tudi pozitivne obveznosti, to pomeni, da morajo aktivno zagotavljati pogoje za delo svobodnih medijev. Če torej država v zakonodaji dopusti prekarno delo novinarjev, krši svoje pozitivne obveznosti v zvezi z varstvom svobode izražanja, saj politiki in kapitalu omogoči, da novinarje postavljajo v odvisen položaj.

Prekarizacija novinarskega dela

Nestandardna zaposlitvena razmerja se v literaturi včasih omenjajo kot sopomenka za prekarno delo, čeprav kljub mnogim skupnim značilnostim med pojmom obstajajo tudi nekatere razlike.¹ V tem prispevku se ukvarjamo izključno s prekarim delom. Oblike, ki lahko predstavljajo prekarno delo, so zlasti delo na podlagi avtorske ali podjetniške pogodbe, delo samozaposlenih, študentsko delo, pripravništvo, delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas, agencijsko delo idr. (več o tem gl. v Markežič in dr. 2014, 7–16). Za prekarno delo je značilno, da je slabo plačano (na meji revščine ali pod njo), negotovo

(tveganje izgube dela je veliko), z minimalnim delavčevim nadzorom (delavec nima besede glede delovnih pogojev, plače in delovnega tempa) in nezaščiten (delavec nima poklicne varnosti, zdravstvenega in socialnega zavarovanja, ni zaščiten glede diskriminacije in nima drugih pravic, ki navadno pripadajo delavcu v delovnem razmerju) (ILO 2016, 18). Delavci v prekarnih razmerjih nimajo nadzora nad svojo usodo in so odvisni od dobre volje drugih (Van der Linden 2014, 11).

V vedno bolj prekarne razmere se je znašla tudi globalna novičarska industrija (Deuze in Marjoribanks 2009, 555). Novinarji in drugi medijski delavci vedno pogosteje delajo v negotovih zaposlitvenih razmerjih, kot so priložnostna zaposlitev, delo po pogodbi in delo v prikitem delovnem razmerju, kaže poročilo IFJ iz leta 2006 (Walters in dr. 2006, v). Delo novinarjev svobodnjakov oziroma samozaposlenih novinarjev je bilo nekoč izbira manjše skupine avtorjev, ki so želeli ohraniti avtonomijo in nadzor nad svojim delom, danes pa ta oblika dela hitro postaja edina možnost za tiste, ki želijo delati v medijih, razmere v Kanadi opisuje N. S. Cohen (2010/11, 120). Da svobodnjaško delo novinarjev postaja prevladujoča značilnost medijske industrije, potrjuje tudi poročilo Evropske novinarske zveze (EFJ) (Nies in Pedersini 2003, 3) izpred dobrega desetletja, pri čemer avtorji opozarjajo, da bo to imelo pomembne posledice za medijski sektor, med drugim tudi za doseganje kakovosti in neodvisnosti medijev.

Ekonomski pritiski na medije v kombinaciji z digitalnim diskurzom, ki spodbuja fleksibilizacijo in individualizacijo dela, vodijo k napovedim, da se bodo delovni pogoji v novinarski profesiji po vsej verjetnosti še poslabšali. Prekarnost zaposlovanja v novinarstvu je namreč v minulem desetletju po eni strani pospeševala recesija, toda rast bruto nacionalnega prihodka v preteklih štirih letih na drugi strani ter prva opozorila na slabšanje delovnih pogojev iz obdobja pred recesijo potrjujejo, da recesija – na katero se je v preteklih letih pogosto sklicevalo ob razpravah o prekarizaciji – ni vzrok prekarizacije in da s tem izhod iz recesije ne prinaša nikakršne prekinitve s praksami prekarizacije. Razloge gre preiskati v strukturnih organizacijskih spremembah v medijih, ki jih vodi tržna logika, usmerjena v zmanjšanje stroškov ter povečanje produktivnosti in dobička (Paulussen 2012, 195). Na novinarski trg v Sloveniji so najprej vplivale že spremembe medijske politike v 90. letih minulega stoletja, predvsem privatizacija, komercializacija in deregulacija, v začetku 21. stoletja pa po mnenju Ignjatovića in Kanjuo Mrčele (2016, 93) obstajajo dodatni dejavniki, kot so nenehni pritiski na stroške dela, tehnološke spremembe in z njimi povezani načini dela, strukturne spremembe in procesi, ki vplivajo na celotno gospodarstvo (pretekla gospodarska kriza; digitalizacija).

Spremembe v lastniški strukturi slovenskih medijev so privedle do različnih struktur oblasti v teh medijih ter s tem do večjega pritiska na menedžerje, naj povečajo produkcijo in znižajo stroške dela. Ker so pravice redno zaposlenih kolektivno in individualno relativno bolje regulirane kot pravice tistih, ki delajo po pogodbah civilnega prava, obstaja nenehen pritisk na uprave, naj zmanjšajo število redno zaposlenih in povečajo število svobodnjakov, ki delajo po pogodbah civilnega prava (Ignjatović in Kanjuo Mrčela 2016, 93). Trend novinarske prekarizacije je očiten tudi v Sloveniji, ugotavlja glavni tajnik Sindikata novinarjev Slovenije Iztok Jurančič (2017), sklicujoč se na podatke, po katerih se je delež zaposlenih novinarjev od leta 2008 znižal z 80 % na 68 %; tako danes okoli 32 % novinarjev opravlja nestandardne oblike dela. Tudi Ignjatović in Kanjuo Mrčela (2016, 93) navajata podatke, da v Sloveniji že tretjina novinarjev delo opravlja brez pogodbe o redni zaposlitvi ter brez zagotovljene temeljne pravne in socialne varnosti. Za večino velja, da svoje zaposlitve oziroma delovne pogodbe niso izbrali prostovoljno, saj bi raje imeli stabilnejšo oziroma redno obliko

zaposlitve z višjo socialno varnostjo. Tako je mogoče namesto o svobodnjakih (*freelancers*) govoriti o prisilnih delavcih (*forcedlancers*), saj ti ne morejo tipa zaposlitve izbrati prostovoljno, ampak so vanj prisiljeni. Ali kot trdi Društvo novinarjev Slovenije: »Novinar je v odnosu do naročnika oziroma delodajalca v podrejenem položaju, zato so novinarji v vseh teh letih morali sprejemati takšen status, kot so jim ga vsiljevale medijske hiše. Večina novinarjev je v status samozaposlenega ali honorarca prisiljena.« (DNS 2014)

Glavni razlog za težek položaj svobodnih in samostojnih novinarjev v primerjavi z redno zaposlenimi so prenizka in pogosto pozna plačila, zaradi katerih je novinarjem težko plačevati prispevke za pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje, prav tako nimajo možnosti za dodatno izobraževanje in imajo majhne možnosti pri pridobivanju bančnih posojil. Vendar ti novinarji niso najbolj ranljiva skupina. Obstajajo namreč tudi taki, ki za svoje delodajalce delajo celo brez pogodb in so tako brez kakršnekoli socialne varnosti. Nezakonito delo novinarjev in zlasti delo s pogodbami civilnega prava v primerih, ko obstajajo elementi redne zaposlitve, je v slovenskih medijih relativno pogosto. Kot bomo dokazovali v članku, so slovenske oblasti te prakse dolgo bolj ali manj tolerirale, deloma zaradi neustrezne zakonodaje ter deloma zaradi dolgih in zapletenih postopkov za ugotavljanje obstoja elementov zaposlitve (gl. Ignjatović in Kanjuo Mrčela 2016, 96–97).

Metodologija

Spremembe novinarskega trga dela v smeri porasta atipičnih in negotovih zaposlitvenih razmerij so pomembne zaradi vloge, ki jo imajo mediji za demokracijo, opozarjajo Walters in dr. (2006, v). Ker je nadzorovanje nosilcev moči in oblasti ena ključnih novinarskih vlog, mora biti novinarstvo, kolikor je le mogoče, neodvisno od države, trga in drugih virov pritiska (gl. npr. Örnebring 2016, 184). Novinarji niso in nikoli ne bodo povsem avtonomni – prav zaradi odsotnosti avtonomije lahko novinarstvo označimo kvečjemu za polprofesijo (gl. Splichal 1988, 621) –, gotovo pa je novinar v prekarne delovnem razmerju še bolj podvržen pritiskom političnih in ekonomskih virov moči, kar se, recimo, lahko pokaže kot samoomejevanje pri kritičnem in preiskovalnem novinarskem delu zaradi novinarjevega strahu pred poslabšanjem svojega položaja, na primer pred izgubo dela ali prepuščenostjo samemu sebi v primeru tožb.

Negotovost zaposlitev vodi k poročanju, ki je obremenjeno s strahom novinarjev (Walters in dr. 2006, 4): novinarji, ki delajo na podlagi pogodb za določen čas, občutijo pritisk, naj se držijo manj zahtevnih, bolj komercialnih zgodb, da ne bi ogrozili svojih možnosti za podaljšanje pogodbe. Poročilo IFJ ponazarja ta problem s primeri več držav; na primer na Hrvaškem mnogi novinarji s pogodbami za določen čas zaradi negotovosti svojega delovnega položaja raje poročajo o lažjih temah, na Švedskem pa včasih raje opustijo etiko, kot da bi dvomili o ukazih uprave ali bili kritični (Walters in dr. 2006, 4). Številne profesionalne organizacije poročajo o upadu preiskovalnega in kritičnega novinarstva, ker novinarji niso ustrezno plačani za zahtevno raziskovanje in/ali zaradi časovnih pritiskov na tiste, ki so v negotovih zaposlitvenih razmerjih. V Nemčiji novinarji – svobodnjaki niso plačani sorazmerno z zahtevnostjo preiskovanja, ko se lotevajo preiskovalnega novinarstva, zato ustvarjajo prispevke slabše kakovosti. Tudi v Belgiji je bilo ugotovljeno, da delo svobodnih novinarjev zahteva, naj naredijo več v krajšem času, to pa pogosto vodi k površnim vsebinam (Walters in dr. 2006, 5).

Prekarnost ne pomeni le negotove zaposlitve ali dela z omejenim trajanjem in minimalnim varstvom delavca, ampak gre za status, ki ne daje občutka kariernega razvoja in varne poklicne identitete (Standing 2014, 41). Za prekarne delavce je značilno pomanjkanje občutka, da pripadajo poklicni skupnosti, utemeljeni v stabilnih praksah, etičnih kodeksih in vedenjskih normah; ne čutijo se kot del solidarne delovne skupnosti, kar povečuje občutek odtujenosti, njihova dejanja in naravnosti pa se nagibajo k oportunističnosti, saj pri svojem delu ne vidijo prihodnosti (Standing 2014, 20–21). Kot piše Močnik (2010, 186), prekarne delavci dobivajo plačilo, a so obenem na trgu delovne sile, ko »trg visi nad njimi kot splošna grožnja, ki jih disciplinira v pokornost«. Oportunističnost in pokornost pa sta v nasprotju z uveljavljanjem svobode izražanja ter ogrožata uresničevanje temeljnega novinarskega poslanstva, tj. kritičnega in resnicoljubnega poročanja o zadevah v javnem interesu.

Da bi utemeljili tezo, da *so za pravno neurejen prekarne položaj novinarjev, ki omogoča pritisk na novinarje in pomeni grožnjo svobodi izražanja, odgovorne slovenske državne oblasti*, bomo analizirali relevantne slovenske in mednarodne normativne pravne vire ter sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Ustavno sodišče). Poleg tega bomo analizirali relevantne dokumente s področja zaposlovanja novinarjev in odprave prekarizacije, med drugim javne dopise različnih organizacij, dopise pristojnim ministrstvom, poslanskim skupinam, predsedniku državnega zbora, posameznim inšpektoratom, predloge sprememb in amandmajev, druge javne dokumente (vabila na novinarske konference, izjave za javnost, javne ugotovitve in analize), in to za obdobje od 2002 do 2017, torej zadnjih 15 let, od časa, ko so se razmere v slovenskih medijih začele spreminjati in – kot dokazujejo dokumenti – zaostrovati. Tako bomo preučili pravni kontekst na eni strani in kontekst oblikovanja javnih politik s področja prekarnosti na drugi strani ter prek tega analizirali formalnopravni kontekst prekarnosti novinarstva v Sloveniji. S takšnimi metodami bomo ustvarili ustrezno širšo sliko in analizo razlogov za razvoj in (ne) reševanje prekarizacije v slovenskih medijih ter vloge in odgovornosti države pri tem.

Pozitivne dolžnosti državnih oblasti pri varstvu svobode izražanja

Ker so se države podpisnice Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin² z njeno ratifikacijo zavezale, da bodo njihova sodišča pri razlagi vsebine posameznih pravic iz EKČP upoštevale merila iz sodne prakse ESČP (Wedam-Lukić 2010, 1039), imajo sodbe ESČP precedenčen oziroma zavezujoč učinek za vsako državo podpisnico EKČP (Zupančič 2004, 26), torej tudi za Slovenijo.

Stališče, da so državne oblasti dolžne ščititi svobodo izražanja tudi z aktivnim ravnanjem, je ESČP podrobneje utemeljilo v več sodbah.³ Ker gre za ustaljeno sodno prakso ESČP,⁴ bomo stališče o pozitivnih obveznostih državnih oblasti v zvezi z varstvom svobode izražanja predstavili z eno študijo primera, in sicer analizo sodbe v zadevi *Özgür Gündem proti Turčiji*.

Enako stališče je v svoji sodni praksi zavzelo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. V zvezi s pozitivnimi dolžnostmi države glede svobode izražanja je doslej Ustavno sodišče odločalo samo v primerih, v katerih je bil udeležen Javni zavod Radiotelevizija Slovenija (RTV).⁵ V zvezi s tem vprašanjem bomo analizirali dve odločbi, in sicer v zadevah U-I-106/01 in U-I-172/94.

Prvi člen EKČP določa, da pogodbenice stranke oziroma države podpisnice EKČP vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost, priznavajo z EKČP opredeljene pravice in svoboščine. Iz navedene določbe smiselno izhaja, da so države podpisnice na svojem ozemlju vsakomur

dolžne zagotoviti varstvo z EKČP opredeljenih človekovih pravic in svoboščin (Harris in dr. 2009, 18). Te dolžnosti držav podpisnic EKČP vežejo vse tri njihove veje oblasti: zakonodajno, izvršilno in sodno. Vsi državni organi si morajo prizadevati, da pri svojem delu zagotavljajo varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot so določene v EKČP in podrobneje opredeljene v sodni praksi ESČP (Wedam-Lukić 2010, 1039).

Citirana določba EKČP državam podpisnicam nalaga dve vrsti dolžnosti: tako imenovane negativne dolžnosti, v skladu s katerimi se morajo državne oblasti vzdržati kršenja človekovih pravic (vertikalna aplikacija varstva človekovih pravic), in tako imenovane pozitivne dolžnosti, v skladu s katerimi morajo državne oblasti s svojim aktivnim ravnanjem preprečevati pravnim subjektom, da kršijo človekove pravice drugih pravnih subjektov (horizontalna aplikacija varstva človekovih pravic).⁶

Varstvo določenih človekovih pravic in svoboščin iz EKČP je že na prvi pogled mogoče zagotoviti le z aktivnim ravnanjem državnih oblasti. V zvezi s tem naj navedemo dolžnost državnih oblasti, da zagotovijo humano prestajanje zaporne kazni, ki izhaja iz 3. člena EKČP (Prepoved mučenja). Iz sodne prakse ESČP pa izhaja, da pozitivne dolžnosti državnih oblasti veljajo tudi glede varstva svobode izražanja in v njenem okviru svobode tiska,⁷ kot ju opredeljuje 10. člen EKČP.⁸ Glede na velik pomen svobode izražanja in svobode tiska za svobodno demokratično družbo so po mnenju ESČP državne oblasti dolžne svobodo tiska zaščititi tudi z aktivnim ravnanjem, in ne le tako, da je same ne prekršijo.⁹ V nadaljevanju bomo kot študijo primera predstavili sodbo v zadevi *Özgür Gündem proti Turčiji*.

V tej zadevi je ESČP obravnavalo primer časopisa *Özgür Gündem*, ki je objavljal predvsem prispevke v zvezi s problematiko kurdske narodnostne skupnosti v Turčiji. Uredništvo in novinarji časopisa so bili pogosto tarče groženj in fizičnih napadov neznanih storilcev. Organizirane akcije nasilja so vključevale celo umore članov uredništva in novinarjev, turški organi pregona, ki sicer slovijo po svoji učinkovitosti, pa storilcev teh kaznivih dejanj niso nikoli odkrili. Poslovanje navedenega časopisa ni bilo ovirano le zaradi pasivnosti turških oblasti, ki niso učinkovito preganjale storilcev kaznivih dejanj proti urednikom in novinarjem časopisa, temveč tudi zaradi številnih in pogosto povsem nepotrebnih racij, hišnih preiskav na sedežu uredništva in kazenskih postopkov, ki so bili uvedeni proti osebam, povezanim z izhajanjem časopisa. Člani uredništva in lastniki časopisa so zaradi navedenega ravnanja turških oblasti vložili pritožbo na ESČP, v kateri so se postavili na stališče, da je Turčija z opisanim ravnanjem nedopustno posegla v njihovo pravico do svobode izražanja iz 10. člena EKČP. ESČP je pritožbi ugodilo. V sodbi je zapisalo, da so se turške oblasti zavedale, da so uredniki in novinarji časopisa ogroženi, pa niso sprejele nobenih ukrepov z namenom, da bi jih zaščitile. Turčija je tako s svojo nedejavnostjo neznanim storilcem omogočila, da so ovirali delovanje časopisa. Tako ravnanje pomeni enako intenzivno kršitev svobode tiska, kot če bi v navedeno pravico turški organi oblasti posegli neposredno s svojim aktivnim ravnanjem.

Iz navedene sodbe ESČP je mogoče sklepati, da 10. člen EKČP, ki opredeljuje svobodo izražanja, državnim oblastem ne nalaga le, da se same vzdržijo kršenja svobode izražanja in v njenem okviru svobode tiska (s cenzuro, uvedbo kazenskih postopkov proti novinarjem in podobnimi ukrepi), temveč jim tudi nalaga, da morajo aktivno varovati svobodo izražanja in svobodo tiska pred njenim kršenjem od drugih pravnih subjektov.

Tudi Ustavno sodišče v svoji sodni praksi poudarja, da mora država preprečiti, da do čezmernega poseganja v svobodo tiska posameznega pravnega subjekta ne pride od drugih pravnih subjektov. V nadaljevanju bomo na kratko analizirali dve odločbi.

V zadevi U-I-106/01¹⁰ je Ustavno sodišče obravnavalo pobudo RTV, ki je pred Ustavnim sodiščem izpodbijal določbe Zakona o medijih in Pravilnika o merilih za financiranje pro-

gramskih vsebin radijskih ali televizijskih programov s statusom lokalnega, regionalnega ali študentskega pomena. Po mnenju RTV so bile sporne predvsem določbe obeh navedenih aktov glede znižanja RTV-prispevka.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi zapisalo, da svoboda izražanja za javna glasila pomeni, da so neodvisna od vsakršnega državnega ali drugega nadzora. Svobodni, od oblasti neodvisni tisk pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost, pogojuje njeno sposobnost nadzirati vse veje oblasti ter zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Po mnenju Ustavnega sodišča so vse veje oblasti v demokratični družbi dolžne zagotoviti svobodo tiska in vsakega novinarja posebej. V ta namen je treba zagotoviti tako svobodo izražanja posameznika kakor tudi varstvo svobode tiska kot institucije. Iz 39. člena Ustave RS izhaja ne le, da se mora država vzdržati nedopustnih posegov v svobodo tiska, temveč tudi, da mora sprejeti ustrezne predpise, ki naj zagotovijo, da bodo lahko javni mediji samostojno izvajali svoje naloge pri svobodnem oblikovanju javnega mnenja. Zakonodajalec mora torej zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev, pri čemer te pozitivne dolžnosti državnih oblasti v zvezi z varstvom svobode tiska še posebej veljajo za tiste javne medije, ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice državljanov do javnega obveščanja in obveščenosti.

Po mnenju Ustavnega sodišča je zakonodajalec z znižanjem RTV-prispevka kršil svoje navedene pozitivne obveznosti v zvezi z varstvom svobode tiska. RTV Slovenija bi namreč zaradi znižanja prihodkov iz naslova RTV-prispevka postala odvisna bodisi od financiranja iz državnega proračuna, kar bi jo lahko podredilo političnim centrom moči, bodisi od oglaševanja, kar bi lahko vodilo v njeno odvisnost od ekonomskih centrov moči. Tako ena kot druga odvisnost pa lahko negativno vplivata na svobodno in neodvisno obveščanje javnosti s strani javnega medija.

Enako stališče v zvezi s pozitivnimi dolžnostmi države glede varstva svobode tiska je Ustavno sodišče zavzelo tudi v odločbi U-I-172/94.¹¹ V tej zadevi je ugotovilo, da so bile določbe Zakona o RTV Slovenija v delu, ki se je nanašal na imenovanje direktorja RTV, toliko nejasne, da jih je bilo mogoče razlagati na različne načine. Ta nejasnost bi lahko po mnenju Ustavnega sodišča Svetu RTV, ki so ga sestavljali tudi predstavniki vsakokratne politične oblasti, omogočila, da arbitrarno imenuje direktorja RTV. Na ta način bi politični centri moči prek Sveta RTV pridobili možnost, da vplivajo na izbiro direktorja RTV, posledično pa bi lahko vplivali na svobodno in neodvisno delovanje RTV. Sporne določbe zakona so tako pomenile nedopusten poseg v svobodo tiska, zato jih je Ustavno sodišče razveljavilo.

Iz navedenih odločb Ustavnega sodišča torej izhaja, da so državne oblasti dolžne zagotoviti pogoje za svobodno in neodvisno delo medijev in novinarjev, ki v okviru teh medijev opravljajo svoje delo. Ustavno sodišče je izrecno poudarilo, da mora zakonodajalec sprejeti jasne predpise, ki bodo medijem omogočali svobodno delo, brez vmešavanja ekonomskih in političnih centrov moči. Kot izhaja iz navedenih odločb, morajo državne oblasti na opisani način varovati svobodo tiska vseh javnih medijev, še posebej pa tistih, ki jih ustanovi država.

Med zadevo *Özgür Gündem proti Turčiji* in obema zgoraj opisanima zadevama, ki ju je obravnavalo slovensko Ustavno sodišče, je več podobnosti, kot se zdi na prvi pogled. V vseh navedenih primerih sta sodišči, ESČP oziroma Ustavno sodišče, obsodili pasivnost državnih oblasti, ki niso vzele v bran svobode tiska pred »neznanimi storilci«, ki so oziroma bi lahko posegli v neodvisno in svobodno poročanje medijev. V turškem primeru je šlo za grobe in nasilne napade na uredništvo in novinarje časopisa, katerih namen je bil prestrašiti novinarje in vplivati na njihovo poročanje, v obeh slovenskih primerih pa je Ustavno sodišče

preprečilo sicer bolj prefinjeno, a prav tako nevarno kršenje svobode tiska s strani političnih in ekonomskih centrov moči.

Pozivi državnim oblastem k ureditvi prekarne položaja novinarjev

Iz zgoraj analiziranih sodb izhaja, da so državne oblasti dolžne varovati svobodo tiska z vzpostavitvijo takih družbenih razmer, v katerih lahko novinarji svobodno in neodvisno, brez pritiskov in strahu pred posledicami poročajo o družbeni realnosti. V tem kontekstu pa lahko resno grožnjo svobodi tiska pomeni tudi prekarno delo. Kot smo omenili, so slovenske oblasti te prakse dolgo bolj ali manj tolerirale, deloma zaradi neustrezne zakonodaje ter deloma zaradi dolgih in zapletenih postopkov za ugotavljanje obstoja elementov zaposlitve (gl. Ignjatović in Kanjuo Mrčela 2016, 96–97). To se je dogajalo kljub temu, da so na družbene nevarnosti prekarosti kot takšne opozarjali različni pravni strokovnjaki. Krivic je leta 2013 denimo dejal: »Prepozno priznana pravica je zanikana pravica. Če ti pravico država prizna prepozno, to ne pomeni dosti več, kot če bi ti bila zanikana.« Teršek (2007, 178) je po drugi strani izpostavil nujnost sistemske (zakonske in sodne) zaščite svobode izražanja, tudi v razmerjih med zasebnimi pravnimi subjekti. Da položaj prekarne dela v novinarstvu predstavlja poseben problem, je pisal tudi Čeferin (2016): »Novinarja, ki je vezan na pogodbo civilnega prava, lahko namreč urednik odpusti naslednji dan po objavi uredniku ali lastniku medija nevšečnega članka. In mu ne da novega dela. /.../ Tak položaj globoko posega v svobodo tiska, ki ni samo sestavni del pravice do svobode izražanja, ampak je tudi eden bistvenih elementov svobodne in demokratične družbe.«

Za natančnejšo opredelitev ter analizo politike in regulacije prekarne razmerij v novinarstvu smo analizirali ključne dokumente obdobja po letu 2002, ko so se začele razmere na medijskem področju zaostrovati in oblike dela spreminjati, in sicer: dopise in javne pozive ključnih akterjev s področja medijev in novinarstva, predvsem Društva novinarjev Slovenije, Sindikata novinarjev Slovenije in nevladnih organizacij s področja prekarosti, izjave za javnost, vabila na dogodke, predloge sprememb, korespondenco z relevantnimi državnimi ustanovami idr. Kot primer aktualnega opozorila na neustrezne razmere navajamo novinarsko konferenco Društva Delavska svetovalnica, Društva Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, Društva novinarjev Slovenije, Sindikalne konference samostojnih ustvarjalcev na področju kulture in informiranja, Sindikata Mladi + in Sindikata novinarjev Slovenije, posvečeno vprašanju prekarosti, konec marca 2017. Navedeni so opozorili, da sta od ustanovitve vladne projektne skupine za prekarne oblike dela minili dve leti, eno leto pa od predstavitve dokumenta *Za dostojno delo*, »ki je ostal mrtva črka na papirju birokratske politike, ki nima poguma za zakonsko zaščito prekarne delavke in delavcev« (Društvo Delavska svetovalnica in dr. 2017). Zavzeli so se za tak predlog Zakona o inšpekciji dela, ki bo učinkovito zaščitil delavce, saj nov predlog po njihovem mnenju ne upošteva zahtev, izraženih v javni razpravi: »Do predloga smo kritični, saj od luknjičavih in nekonsistentnih pravnih rešitev ne moremo pričakovati izpolnitve deklariranih ciljev, povečanja učinkovitosti nadzora inšpekcije in preprečevanja nelegalnih oblik dela v največjo korist delavcev.« (prav tam)

Na položaj prekarne novinarje v slovenskih medijih so zlasti stanovske organizacije v zadnjih letih sicer opozorile večkrat. Po informacijah DNS (DNS 2014) so mediji že nekaj let zniževali stroške dela predvsem na samozaposlenih in honorarnih novinarjih. Novinarski sindikat in društvo (SNS in dr. 2016) sta leta 2016 izpostavila primer časnika *Dnevnik*, pri katerem so bili po besedah navedenih organizacij odpuščeni predvsem sodelavci, ki

so zahtevali sodno varstvo za ugotovitev obstoja delovnega razmerja. Upravni odbor DNS (UO DNS 2016) pa je v razpravi o novi medijski strategiji prekarni položaj novinarjev označil za enega največjih problemov, saj so zaradi »pomanjkanja pravne in pogodbene varnosti ter ekonomske odvisnosti od enega izdajatelja /.../ samozaposleni novinarji in novinarji brez statusa še toliko bolj izpostavljeni sankcijam zaradi izražanja mnenj in stališč«. Stališče novinarskega društva je bilo, da »[n]eurejena ali v nasprotju z zakonodajo (delovnopravno, avtorsko, medijsko, davčno) urejena pogodbeni razmerja medijev z novinarji predstavljajo veliko grožnjo izvajanju javnega interesa medijev« (prav tam).

V nadaljevanju navajamo kronologijo ključnih dokumentov in pozivov k ureditvi prekarosti v slovenskem novinarstvu od leta 2002 do poletja 2017:

8. 6. 2017: Zadnji poskus vplivanja za sprejem Zakona o inšpekciji dela, ki ga je vložila ZL, lobistična akcija v Državnem zboru pri poslanskih skupinah.

3. 5. 2017: Iniciativa društev in sindikatov za spremembo Zakona o inšpekciji dela, ki predstavljajo prekarne delavce, pošlje dopis poslanskim skupinam. V njem opozarjajo, da je po zavrnitvi predloga sprememb omenjenega zakona 4. maja 2016 na matičnem parlamentarnem odboru vlada »obljubila, da bo do poletja 2016 sama predlagala ustrezne spremembe, za jesen pa so jih napovedovali tudi posamezni člani parlamentarnega odbora, če vlada obljub ne bo izpolnila«. Opozarjajo, da se »z že napovedanimi spremembami vloge inšpekcijskega nadzora odlašaja, kar »še poslabšuje položaj prekarne delavcev v prikritih delovnih razmerjih«, zato je za vse udeležene pomembno »v čim krajšem času sprejeti ustrezne rešitve«. Dopis so poslali: Za skupino: Društvo Delavska svetovalnica, Društvo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, Društvo novinarjev Slovenije, Samostojna konferenca samostojnih ustvarjalcev na področju kulture in informiranja, Sindikat mladi +, Sindikat novinarjev Slovenije in Sindikat prekarcev.

29. 3. 2017: Novinarska konferenca, na kateri novinarsko društvo, sindikat in drugi zahtevajo Zakon o inšpekciji dela, »ki bo učinkovito zaščitil delavce« (gl. Društvo Delavska svetovalnica in dr. 2017).

16. 12. 2016: DNS in SNS (2016) odgovorita na predlog MDDSZ glede sprememb Zakona o inšpekciji dela s svojim predlogom in dopolnitev, »ki bi opolnomočile delovno inšpekcijo za učinkovit nadzor in preprečevanje širjenja nezakonite oblike prekarizacije, ki formira vzporedni trg kljub reguliranemu trgu dela« (DNS in SNS 2016).

7. 6. 2016: Odziv Sindikata novinarjev Slovenije, Društva novinarjev Slovenije, Sindikata novinarjev Dnevnika in Aktiva novinarjev Dnevnika na odpuščanja prekarne delavcev na Dnevniku (SNS in dr. 2016).

15. 4. 2016: Novinarsko društvo in sindikat zbereta »veliko koalicijo«, ki podpre dopolnitve 19. člena Zakona o inšpekciji dela, ki jih je v parlamentarni postopek vložila Združena levica. Podpisniki med drugim zapišejo: »Skrajni čas je namreč, da država lastni nadzorni organ s sistemskimi varovali ogradi od diskriminacijske in enostranske obravnave delavcev v nadzornih postopkih ter inšpektorje oprepi s pooblastili za učinkovito zagotavljanje spoštovanja zakonske ureditve« (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in dr. 2016).

7. 3. 2016: Novinarski sindikat in društvo se odzoveta na posledice akcije delovne inšpekcije in nasploh na pomanjkljivosti inšpekcijskih postopkov za zaščito delavcev: »V stanovskih novinarskih organizacijah protestiramo in odločno nasprotujemo urejanju trga dela in položaja pogodbenih, prekarne delavcev, za katere Inšpekcija RS za delo ugotovi obstoj delovnega razmerja, po tem pa so isti delavci – s sodelovanjem državnih nadzornikov – prepuščeni milosti in izsiljevanju delodajalca ter obvodnemu najemanju njihovega dela preko agencije, pri kateri se morajo zaposliti, ker to zahteva delodajalec« (IO SNS in UO DNS 2016).

17. 6. 2015: DNS na upravo Dela naslovi poziv, naj nemudoma uredi položaj honorarnih sodelavcev, ki so jih silili v podpis spornega aneksa k pogodbi (UO DNS 2015).

V letu 2015 se s pomočjo SNS in DNS organizira neformalna skupina predstavnikov prekarne novinarje po medijih – sestanejo se nekajkrat. V začetku leta 2015 je predstavnička DNS Špela Stare povabljen v vladno delovno skupino za prekarne oblike dela na trgu delovne sile; edini dosežek te skupine je (najprej so zahtevali, da naj se zagotovi tudi predstavnike MDDSZ na sestankih), da 11. maja 2015 izvedejo posvet o prekarne oblikah na trgu delovne sile, na katerem želijo politiki predstaviti resnost problema (gl. Z. 2015). Skupina se 27. marca 2017 protestno samorazpusti zaradi »nemoči in ignorance vlade do tega vprašanja«.

10. 4. 2014: DNS skupaj s SNS organizira tematsko konferenco, na katero so vabljeni vsi deležniki (MK, MDDSZ, delovna inšpekcija, izdajatelj); pripravijo tudi analizo položaja samozaposlenih in honorarnih novinarjev (gl. DNS in SNS 2014).

Januarja 2014: DNS na uprave glavnih medijskih hiš v Sloveniji naslovi poziv, naj povečanja stroškov avtorskih pogodb ne prevalijo na neto izplačila honorarcev.

Junija 2013: Novinarsko društvo oblikuje zahteve za izboljšanje položaja (gl. DNS 2013a), organizira javno tribuno (gl. DNS 2013b) in podpisovanje peticije; slednjo podpiše 670 ljudi, poslana je izdajateljem, pristojnemu odboru v Državnemu zboru in Ministrstvu za kulturo (gl. DNS in SNS 2013).

20. 5. 2013: DNS na Ministrstvo za finance in Ministrstvo za kulturo naslovi dopis, ker niso sprejeli ustreznih podzakonskih aktov; poziv, naj se aktivno vključijo v spreminjanje zakonodaje o zdravstvenem zavarovanju (bolniške odsotnosti za s. p.-je).

2013: Akcija DNS ob spremembah pokojninske zakonodaje in zakona o dohodnini; akcijo izvajajo skupaj z Društvom Asociacija, opozarjajo na negativne posledice sprememb predvsem za najrevnejše prekarce, pripravijo tudi analizo posledic ter delavnice za novinarje in kulturnike.

2013: Novinarsko društvo na spletni strani objavi osvežena navodila za obračun davka, akontacije dohodnine, prispevkov po novem, nove obrazce, roke (gl. DNS 2013c).

16. 10. 2011: SNS pošlje dopis upravi Dnevnika zaradi položaja honorarnih sodelavcev (gl. SNS 2011).

Leta 2011 DNS prosi za vključitev v dialoško delovno skupino pri Ministrstvu za kulturo za samozaposlene v kulturi, ker so jih kot novinarje popolnoma spregledali; omogočili so jim sodelovanje (vendar ne glasovanja) na sejah, na katerih so obravnavali tudi položaj novinarjev oziroma tisto, kar bi lahko imelo vpliv tudi na položaj novinarjev.

Februarja 2007: DNS na Ministrstvo za zdravje pošlje protest ob napovedanem zvišanju zavarovalne osnove.

Leta 2004 DNS organizira delavnice za reševanje sprememb dohodninske zakonodaje za samozaposlene in honorarne novinarje ter nasploh za razumevanje davčnih obveznosti, ki izhajajo iz statusa s. p. ali samostojnega novinarja; navodila ob vsaki spremembi zakonodaje posodablja in popravlja.

Leta 2003 DNS objavi prva navodila za samostojne novinarje; takrat DNS šele začne raziskovati, kaj status sploh pomeni, malo pozneje objavi tudi vzorčno pogodbo o sodelovanju, v katero so že vključene pravice, ki jih avtorske pogodbe niso vključevale (bolniška odsotnost, dopust ...), opravijo tudi primerjalne izračune različnih statusov, ker teh informacij takrat še ni bilo.

Navedena kronologija najvidnejših pozivov k ureditvi prekarne položaja novinarjev je pokazala, da so po letu 2002 stanovske organizacije in drugi zainteresirani (gl. Tabelo 1)

pogosto opozarjali na neustrezno stanje oziroma k spremembi zakonodaje pozivali številne državne institucije in organe.¹²

TABELA 1:

Predlagatelji sprememb zakonodaje, ki v Sloveniji ureja pravice (prekarnih) delavcev

Vlagatelj poziva za spremembo zakona:	Zakon, ki ureja pravice (prekarnih) delavcev:
<i>Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, SUKI – Sindikalna konferenca ustvarjalcev na področju kulture in informiranja, Glosa – Sindikat kulture in narave Slovenije, Sindikat študentov, dijakov in mladih brezposelnih »Sindikat Mladi plus«, Društvo Delavska svetovalnica, Neodvisni sindikati Slovenije, Sindikat novinarjev Slovenije</i>	Zakon o inšpekciji dela (ZID)
<i>Društvo novinarjev Slovenije</i>	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju (ZZVZZ-K)
<i>Društvo novinarjev Slovenije s Sindikatom novinarjev Slovenije</i>	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-A)
<i>Društvo Asociacija, Odprta zbornica za sodobno umetnost in Društvo novinarjev Slovenije</i>	Zakon o dohodnini (ZDoh-2)
<i>Društvo Asociacija, Odprta zbornica za sodobno umetnost in Društvo novinarjev Slovenije</i> <i>V ločenem pozivu tudi upravni odbor Društva novinarjev Slovenije in izvršni odbor Sindikata novinarjev Slovenije</i>	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)
<i>Predsednik Društva novinarjev Slovenije Grega Repovž in predsednik Sindikata novinarjev Slovenije Iztok Jurančič</i>	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)
<i>Predsednik Društva novinarjev Slovenije Matija Stepišnik, predsednik Sindikata novinarjev Slovenije Iztok Jurančič, Mojca Zabukovec iz Sekcije honorarnih sodelavcev Dela pri Sindikatu novinarjev Dela, Helena Milinković iz Sekcije pogodbenih novinarjev pri Koordinaciji novinarskih sindikatov RTV Slovenija, Andreja Kuhelj iz Sekcije pogodbenih novinarjev Dnevnika pri Sindikatu novinarjev Dnevnika in Igor Drakulič iz Sekcije svobodnih in samostojnih novinarjev pri Sindikatu novinarjev Slovenije</i>	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2L) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZdavP-2F) Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)

Sklep: Neučinkovitost slovenskih državnih oblasti pri ureditvi prekarnosti v novinarstvu

Bistvene značilnosti prekarne delo so, da gre za »časovno in glede (obsega in trajanja) plačila negotovo delo izvršitelja dela za naročnika, ki ni delovno razmerje, ki se ne opravlja kot ena od pogodbenih oblik dela po delovnem in civilnem pravu in kjer izvajalec dela nima pravic iz delovnega razmerja in socialne varnosti« (Novak 2016, 18). Gre za pravice, ki jih delavcem priznava Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) in med katerimi je najpomembnejša pravica do rednega delovnega razmerja, v katerem delavec prejema s pogodbo in normativnimi akti določeno plačo in ki ga lahko delodajalec odpove le pod z ZDR določenimi pogoji. V prekarne razmerju, v katerem izvršitelj dela oziroma izvajalec ni deležen pravic, ki pripadajo delavcem po ZDR, pa lahko naročnik po lastni presoji odloča o vzpostavitvi poslovnega odnosa z izvajalcem in o prenehanju tega odnosa. Posledično je materialna eksistenca izvajalca odvisna od dobre volje naročnika dela. Če je z delom izvajalca oziroma prekarne delavca zadovoljen, ga bo angažiral tudi v prihodnje, če ni, pa ta lahko ostane brez dela in dohodkov.

Taka eksistenčna odvisnost prekarne delavca od naročnika je še posebej problematična v novinarstvu. Bistvena naloga novinarjev je, da resnicoljubno in nepristransko obveščajo javnost o zadevah, ki so zanjo pomembne, temeljni pogoj za takšno opravljanje novinarskega dela pa je njegova neodvisnost. Če je novinarjeva »prekarna služba« in posledično materialna eksistenca odvisna od proste odločitve lastnika medija, ima slednji v rokah učinkovito orožje, s katerim lahko vpliva na novinarja z namenom, da ta svoje poročanje prilagodi političnim in/ali ekonomskim interesom lastnika medija oziroma oseb, ki so z njim povezane (oglaševalcev, poslovnih partnerjev lastnika medija ali pa političnih akterjev, ki so povezani z lastnikom medija). Ob takem položaju pa ni več mogoče govoriti o neodvisnosti novinarja, ki je temeljni pogoj za korektno opravljanje njegovega dela. V takem primeru ni prizadeta le pravica novinarjev do svobode izražanja, temveč tudi pravica javnosti do obveščenosti. V družbi, v kateri javnost ni celovito obveščena o družbenem dogajanju, pa je ogrožen demokratični družbeni proces.

Pri tem je treba poudariti, da novinarja, ki svoje delo opravlja v obliki prekarne delo, učinkovito ne varuje niti tretji odstavek 21. člena Zakona o medijih, ki določa, da se novinarju »ne sme odpovedati delovnega razmerja ali prekiniti sklenjene pogodbe z njim, zmanjšati plače, spremeniti statusa v uredništvu ali kako drugače poslabšati njegovega položaja zaradi izražanja mnenj in stališč, ki so v skladu s programsko zasnovno ter s profesionalnimi pravili, merili in standardi«. Položaj »prekarnih novinarjev« ni urejen niti v normativni ureditvi niti v teoriji in sodni praksi (Novak 2016, 17), zato pravo njihovega ekonomskega položaja ne varuje. Če svojega dela ne opravljajo tako, kot od njih pričakuje lastnik medija, lahko ta nadaljnje sodelovanje z »nelojalnimi« novinarji preprosto konča oziroma jim izdelava novega novinarskega prispevka ni več naročena. Ker novinarji v prekarne razmerju niso v delovnem razmerju, ker ne dobivajo redne plače in ker svojega dela ne opravljajo na podlagi pogodbe, ki bi jim jamčila določen obseg dela in pripadajoče plačilo, lastnik medija oziroma uprava s prenehanjem sodelovanja s »prekarnim« novinarjem ne prekrši niti svojih zakonskih niti pogodbenih obveznosti.

Opisana eksistenčna odvisnost novinarjev od lastnika medija oziroma uprave je posledica pasivnosti zakonodajalca, ki tega občutljivega in za demokratični proces tako pomembnega delovnopravnega problema zakonsko ni uredil.¹³ Analiza ključnih relevant-

nih dokumentov je pokazala, da so po letu 2002 zlasti novinarske stanovske organizacije redno pozivale k ureditvi razmer. Državne institucije, odgovorne osebe in organi so bili s problematiko prekarne dela ter s predlogi sprememb in dopolnitev zakonodaje seznanjeni oziroma pozvani k ukrepanju. Vendar do sistemske ureditve problema prekarnosti ni prišlo, čeprav ugotovljena neaktivnost slovenskih oblasti, ko gre za novinarsko prekarnost in njeno navezavo na svobodo izražanja, predstavlja kršenje odločb ESČP in USRS.

Glede na navedeno zato na podlagi analize relevantnih precedenčnih primerov ter analiziranih dokumentov ugotavljamo, da so za pravno neurejen prekarni položaj novinarjev, ki pomeni ogrožanje svobode tiska, odgovorne slovenske državne oblasti. S svojo pasivnostjo na področju zakonodajne dejavnosti prispevajo h kršenju 10. člena EKČP in 39. člena Ustave RS, ki opredeljujeta svobodo izražanja ter v njenem okviru svobodo tiska.

OPOMBE

1. Prekarnost je sicer mogoče najti tako v standardnih kot nestandardnih zaposlitvenih razmerjih. Več o tem gl. npr. v ILO (2016, 18).
2. Konvencija je bila sprejeta v Rimu 4. novembra 1950, začela pa je veljati 3. septembra 1953. Za Slovenijo velja od 28. junija 1994. Krajše uradno ime je Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP).
3. Gl. npr. sodbe ESČP *Özgür Gündem proti Turčiji*, št. 23144/93 z dne 16. 3. 2000, *Fuentes Bobo proti Španiji*, št. 39293/98 z dne 29. 2. 2000, in *Dink proti Turčiji*, št. 2668/07 z dne 14. 9. 2010. Ker ESČP ne vodi posebne evidence o sodbah, izdanih v zvezi s pozitivnimi dolžnostmi državnih oblasti glede varstva svobode izražanja, ni mogoče navesti natančnega števila teh sodb. Najpomembnejše od teh (*Key Case-Law*) pa so navedene v raziskovalnem poročilu ESČP z naslovom »Positive obligations on member states under Article 10 to protect journalists and prevent impunity«.
4. Gl. npr. v prejšnji opombi omenjeno raziskovalno poročilo ESČP in tudi judikaturu, ki jo navajajo Harris in dr. (2009, 18–21).
5. Odločbe Ustavnega sodišča so dosegljive na spletnem naslovu <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve-iskalnik/>.
6. O pozitivnih in negativnih dolžnostih državnih oblasti pri varstvu svobode tiska gl. širše Mowbray (2004).
7. Izraz svoboda tiska se nanaša na svobodo tiskanih pa tudi drugih medijev. Tako v pravni teoriji kot sodni praksi je namreč ostal v uporabi tudi po nastanku radia, televizije in interneta.
8. Glej npr. raziskovalno poročilo ESČP z naslovom »Positive obligations on member states under Article 10 to protect journalists and prevent impunity«.
9. ESČP je v navedenem dokumentu tudi podrobneje opredelilo pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za to, da nastopi aktivna dolžnost državnih oblasti v zvezi z varstvom svobode izražanja. Gl. str. 4 in 5 dokumenta iz prejšnje opombe.
10. Odločba Ustavnega sodišča U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004.
11. Odločba Ustavnega sodišča U-I-172/94 z dne 6. 10. 1994.
12. Pozivi za spremembe zakonov so bili med drugim naslovljeni na: Državni zbor RS (predsednika dr. Milana Brgleza), Slovensko demokratsko stranko (vodjo poslanske skupine Jožeta Tanka), Demokratično stranko upokojencev Slovenije (vodjo poslanske skupine Franca Juršo), Socialne demokrate (vodjo poslanske skupine Matjaža Hana), Novo Slovenijo – krščanske demokrate (vodjo poslanske skupine Mateja Tonina), italijansko in madžarsko narodno skupnost (vodjo poslanske skupine Göncza Lászlója), v vednost so poziv prejeli tudi predsednik RS Borut Pahor, predsednik Državnega sveta RS Mitja Bervar, predsednik

- Vlade RS dr. Miro Cerar, varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer ter ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anja Kopač Mrak, Skupino nepovezanih poslancev (vodjo poslanske skupine Bojana Dobovška), Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Vlado RS, Ministrstvo za finance, državnega sekretarja Dorjana Marušiča z Ministrstva za zdravje, ministra za zdravje Andreja Bručana, ministrice za finance Matejo Vraničar, v vednost poslano tudi Generalnemu davčnemu uradu, Ministrstvu za kulturo, in sicer ministru dr. Urošu Grilcu in poslancu Miru Petku, poslancu stranke SDS, med naslovniki pozivov pa so bili tudi minister za kulturo dr. Uroš Grilc, Ministrstvo za finance ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.
13. Nedejavnost zakonodajalca na področju ureditve statusa novinarjev v zvezi s prekarnim delom je sicer le eden od razlogov za vse večjo podrejenost novinarjev ekonomskim centrom moči. Gre za globalni pojav (gl. širše Splichal 2005), na katerega ima slovenski zakonodajalec omejen vpliv. Kljub temu pa bi v okviru svojih pristojnosti pri omejevanju širjenja prekarne dela med novinarji in posledično podrejanju novinarjev ekonomskim centrom moči moral bolj aktivno ravnati.

IZJAVA O KONFLIKTU INTERESOV

Avtorji ne poročajo o potencialnem konfliktu interesov.

LITERATURA IN VIRI

- Bauman, Zygmunt. 2000. *Tekoča moderna*. Ljubljana: *cf.
- Bauman, Zygmunt. 2017. »Negotiating Writers' Rights: Freelance Cultural Labour and the Challenge of Organizing.« *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* 17 & 18: 119–138.
- Čeferin, Peter. 2016. »Pogledi na prekariat.« <http://www.spehnakruhu.com/delo/dr-peter-ceferin>.
- Deuze, Mark, in Timothy Marjoribanks. 2009. »Newswork.« *Journalism* 10 (5): 555–561.
- DNS in SNS. 2013. »Peticija naprej, čakamo na odziv.« 8. 7. 2013. <http://novinar.com/5193>.
- DNS in SNS. 2014. »Tematska konferenca o položaju prekrnih delavcev v medijih.« 2. 3. 2014. <http://novinar.com/6334>.
- DNS in SNS. 2016. »Opolnomočite delovno inšpekcijo za učinkovit nadzor.« 16. 12. 2016. <http://novinar.com/10118>.
- DNS. 2013a. »Ustavimo diskriminacijo in degradacijo poklica.« 18. 6. 2013. <http://novinar.com/5157>.
- DNS. 2013b. »Upor pogodbenikov! Vabljeni!« 12. 3. 2013. <http://novinar.com/5104>.
- DNS. 2013c. »Pridobitev statusa.« <http://novinar.com/drustvo/info-o-statusu/pridobitev-statusa-pri-ministrstvu-za-kulturo/>.
- DNS. 2014. »Mediji poskrbite za svojo prekerno delovno silo.« 30. 1. 2014. <http://novinar.com/6211>.
- Društvo Delavska svetovalnica, Društvo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, Društvo novinarjev Slovenije, Sindikalna konferenca samostojnih ustvarjalcev na področju kulture in informiranja, Sindikat Mladi +, Sindikat novinarjev Slovenije. 2017. »Siti smo praznih obljub, želimo učinkovit Zakon o inšpekciji dela.« 29. 3. 2017. <http://novinar.com/10281>.
- Evropska konvencija o človekovih pravicah. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf.
- Gollmitzer, Mirjam. 2014. »Precariously Employed Watchdogs?« *Journalism Practice* 8 (6): 826–841.

- Harris, David, Michael O'Boyle, Ed Bates, Carla Buckley, Colin Warbrick, Ursula Kilkelly, Peter Cumper, Yutaka Arai in Heather Lardy. 2009. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Ignjatović, Miroljub, in Aleksandra Kanjuo Mrčela. 2016. »Reducing Precarious Work in Europe through Social Dialogue: The Case of Slovenia.« Produced for the EC project 'Reducing precarious work in Europe through social dialogue', DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Project VP/2014/004 (Industrial Relations & Social Dialogue). <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/Slovenia-final-report.pdf>.
- ILO. 2016. »Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects.« Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf.
- IO SNS in UO DNS. 2016. »Javni poziv zoper diskriminacijo in segregacijo novinarjev.« 7. 3. 2016. <http://novinar.com/9186>.
- Jurančič, Iztok. 2017. »Če so pogoji boljši, je novinarstvo boljše, če so slabši, je slabše.« Intervju. 21. 3. 2017. <http://www.spehnakruhu.com/delo/iztok-jurancic>.
- Kalleberg, Arne L. 2009. »Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition.« *American Sociological Review* 74 (February): 1–22.
- Kanjuo Mrčela, Aleksandra, in Miroljub Ignjatović. 2015. »Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja.« *Teorija in praksa* 52 (3): 350–379.
- Krivic, Matevž. 2013. »Kandidat za Delovo osebnost leta: Matevž Krivic.« *Delo*, 7. 12. 2013. <http://www.delo.si/delovaosebnost/kandidat-za-delovo-osebnost-leta-matevz-krivic.html>.
- Markežič, Marina, Ana Pakiž, Rajko Grimšič in Katja Hodošek. 2014. *Obrazi prekarne dela: Prekarno delo in druge oblike dela, ki se opravljajo izven sklenjene pogodbe o zaposlitvi*. Ljubljana: Gibanje za dostojno delo in socialno družbo.
- Močnik, Rastko. 2010. »Delovni razredi v sodobnem kapitalizmu.« V *Postfordizem: razprave o sodobnem kapitalizmu*, uredil Gal Kirn, 149–202. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Mowbray, Alistair. 2004. *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by European Court of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- Nies, Gerd in Roberto Pedersini. 2003. »Freelance Journalists in the European Media Industry.« EFJ Report.
- Novak, Janez. 2016. »Prekarno delo in delovno razmerje.« *Pravna praksa* (47): 17–19.
- Odločba Ustavnega sodišča U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004.
- Odločba Ustavnega sodišča U-I-172/94 z dne 6. 10. 1994.
- Örnebring, Henrik. 2016. *Newsworkers: A Comparative European Perspective*. London etc.: Bloomsbury Academic.
- Paulussen, Steve. 2012. »Technology and the Transformation of News Work: Are Labor Conditions in (Online) Journalism Changing?« V *The Handbook of Global Online Journalism*, uredila Eugenia Siapera in Andreas Veglis, 192–208. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. 2011. Positive Obligations on Member States under Article 10 to Protect Journalists and Prevent Impunity, Research Report, European Court of Human Rights. http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_article_10_ENG.pdf.
- SNS, DNS, Sindikat novinarjev Dnevnika, Aktiv novinarjev Dnevnika. 2016. »Kaznovanje prekarne delavce na Dnevniku.« 7. 6. 2016. <http://novinar.com/9471>.
- SNS. 2011. »Javni protest zaradi položaja honorarnih sodelavcev Dnevnika.« 16. 10. 2011. <http://novinar.com/983>.

- Sodba ESČP Dink proti Turčiji, št. 2668/07 z dne 14. 9. 2010.
- Sodba ESČP Fuentes Bobo proti Španiji, št. 39293/98 z dne 29. 2. 2000.
- Sodba ESČP Özgür Gündem proti Turčiji, št. 23144/93 Z DNE 16. 3. 2000.
- Splichal, Slavko. 1988. »Izobraževanje, etika in profesionalizacija novinarstva.« *Teorija in praksa* 25 (5): 619–624.
- Splichal, Slavko. 2005. *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Standing, Guy. 2014. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London etc.: Bloomsbury.
- Teršek, Andraž. 2007. *Svoboda izražanja v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in slovenski ustavnosodni praksi*. Ljubljana: IDCSE.
- UO DNS. 2015. »Poteza Delove uprave je ponižujoča, nepravilna in nesolidarna.« 17. 6. 2015. <http://novinar.com/8126>.
- UO DNS. 2016. »Pripombe DNS na medijsko strategijo.« 12. 7. 2016. http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Fotogalerija/2016/juLij/Pripombe_DNS_na_medijsko_strategijo_2016.pdf.
- Ustava RS. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.
- Van der Linden, Marcel. 2014. »San Precario: A New Inspiration for Labor Historians.« *Labor: Studies in Working-Class History of the Americas* 11 (1): 9–21.
- Vobič, Igor, in Aleksander Sašo Slaček Brlek. 2014. »Manufacturing Consent among Newswriters at Slovenian Public Radio.« *Javnost–The Public* 21 (1): 19–36.
- Vobič, Igor. 2015. »Osiromašnje novinarstva.« *Javnost–The Public* 22 (Supplement): S28–S40.
- Walters, Emma, Christopher Warren in Mike Dobbie. 2006. »The Changing Nature of Work: A Global Survey and Case Study of Atypical Work in the Media Industry.« IFJ Research Report.
- Wedam-Lukić, Dragica. 2010. »Vpliv odločitev ESČP na odločanje Ustavnega sodišča.« *Podjetje in delo* (6–7): 1039–1046.
- Z., Mo. 2015. »Danes posvet o prekarnih oblikah na trgu dela.« 11. 5. 2015. <http://www.delo.si/gospodarstvo/trg-dela/danes-posvet-o-prekarnih-oblikah-na-trgu-dela.html>.
- Zakon o delovnih razmerjih. <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/112301>.
- Zakon o medijih. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608>.
- Zupančič, Boštjan M. 2004. »O razlagi sodnih precedensov in sodb ter posebej sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.« *Revus* (2): 9–27.
- Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Konfederacija sindikatov Slovenije PERGAM, Konfederacija sindikatov 90 Slovenije, Konfederacija novih sindikatov Slovenije – NEODVISNOST, Slovenska zveza sindikatov – Alternativa, Zveza delavskih sindikatov Slovenije SOLIDARNOST, Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, Sindikat novinarjev Slovenije, Društvo novinarjev Slovenije, Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, SUKI – Sindikalna konferenca samostojnih ustvarjalcev na področju kulture in informiranja, Glosa, Sindikat kulture in narave Slovenije, Sindikat študentov, dijakov in mladih brezposelnih »Sindikat Mladi plus«, Visokošolski sindikat Slovenije, Mirovni inštitut Slovenije, Društvo Svetovalnica za migrante. 2016. »Za spremembo zakona o inšpekciji dela.« 15. 4. 2016. <http://novinar.com/9350>.

Dr. Rok Čeferin je odvetnik v Odvetniški družbi Čeferin in partnerji ter zunanji sodelavec na Katedri za novinarstvo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. E-naslov: rok.ceferin@ceferin.si.

Dr. Melita Poler Kovačič je redna profesorica na Katedri za novinarstvo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. E-naslov: melita.poler-kovacic@fdv.uni-lj.si.

Dr. Marko Milosavljević je izredni profesor na Katedri za novinarstvo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. E-naslov: marko.milosavljevic@fdv.uni-lj.si.