S82 *Javnost: The Public*
Letnik 26, Suplement, S82-S99, https://doi.org/10.1080/13183222.2019.1696604

IGRA MAČKE Z MIŠJO: MEDIJSKA REGULACIJA V EVROPSKI UNIJI V ČASU ALGORITMIZACIJE KOMUNICIRANJA

Tanja Kerševan Smokvina in Tanja Pavleska

Digitalno vladovanje, ki se razvija v državah članicah EU kot odgovor na izzive avtomatiziranega in algoritmiziranega komuniciranja ob ujetosti državne in evropske medijske regulacije v analogne koncepte in rešitve, je zaradi kompleksnosti redko predmet celostne obravnave. Predlagan metodološki pristop, utemeljen na konceptu vladovanja in splošni teoriji sistemov, ki povezuje družbene, ekonomske in tehnične koncepte, ter obseg primerjalne raziskave, ki vključuje 24 držav članic EU, omogočata celovit vpogled v stanje vladovanja v EU. Rezultati raziskave so predstavljeni v kontekstu procesov transformacije regulacije in vladovanja ter širših medijskih in družbenih sprememb, pri katerih se zdi, da je regulacija vedno nekaj korakov za tehnološkimi podjetji, zdaj že pomembnimi globalnimi političnimi akterji, kot v igri mačke in miši, v kateri bi morale države pokazati več spretnosti, odločnosti in sodelovanja, korporacije pa več družbene odgovornosti.

KLJUČNE BESEDE medijska regulacija, digitalno vladovanje, družbena omrežja, Evropska unija

Cat-and-Mouse Game: Media Regulation in the European Union in the Age of Algorithmisation of Communication

Digital governance has been evolving in the EU Member States in response to the challenges of automated and algorithmic communication alongside national and European media regulation still captured in analogue concepts and solutions, is rarely the subject of holistic consideration due to its complexity. We propose a methodological approach based on the principles of good governance and general systems theory, which integrates social, economy and technical concepts into a comprehensive evaluation framework of the state of digital media governance in EU. The scope of comparative research involving 24 EU Member States provides a comprehensive insight into the state of governance in the EU. The results are presented in the context of transformation of regulation and governance as well as broader media and social changes, in which regulation seems to always be a few steps behind technology companies, now important global political players, as in a game of cat and mouse in which states need to show more skill, determination and collaboration, and corporations more social responsibility.

KEYWORDS media regulation, digital governance, social media, European Union

© 2019 EURICOM

Uvod

Upravljanje z ogromnimi količinami podatkov in vsebin, značilnimi za sodobno digitalno komunikacijsko okolje, postaja z vse večjo dostopnostjo superzmogljivih računalnikov in umetne inteligence (UI) čedalje bolj zadeva avtomatiziranega in algoritemskega odločanja (Thomas 2017). Pri tem je novinarstvo v krizi, saj so mediji, ki ga zagotavljajo, vse manj zmožni ustvarjati prihodke iz svoje osnovne dejavnosti in prisiljeni v neenako tekmo z internetnimi velikani. Ti v nereguliranem okolju služijo s trženjem vsebin, ki jih ne ustvarjajo sami, in le majhen del izkupička vračajo v produkcijski proces, k založnikom in izdajateljem, torej tja, kjer vsebine nastajajo, hkrati pa digitalni oglaševalski model podpira vidnost in donosnost dezinformacij (Braun in Eklund 2019). Z netransparentno obdelavo osebnih podatkov in na njej utemeljeno napovedno analitiko so tehnološke platforme razvile sofisticirane načine pritegovanja pozornosti in spodbujanja sodelovanja uporabnikov, tudi z izkoriščanjem njihove pristranskosti, nagrajevanjem klikanja in s trivialnimi informacijami, ki vzbujajo čustvene odzive in so tako bolj podvržene deljenju in razširjanju s strani uporabnikov (Bakir in McStay 2017). Spletne platforme same regulirajo vsebine, jih odstranjujejo, promovirajo ali omejujejo njihov doseg v skladu s svojimi politikami. To poteka nepregledno, saj ni zunanjega nadzora in zanesljivega pravnega varstva. Poleg tega se za škodljive vsebine uporabljajo različne opredelitve ali pravna pravila, odvisno od konteksta ali države, zato splošni sistemi za moderiranje vsebin niso zanesljivi. Orodja, ki jih platforme uporabljajo za omejevanje trolinga, sovražnega govora ali pornografije, lahko zaradi človeške ali tehnološke pristranskosti, denimo, izbire parametrov algoritmov ali izbire podatkov, ki se uporabljajo za usposabljanje ali potrjevanje, vodijo v nepravične, diskriminatorne odločitve in namerno ali nenamerno utišajo tudi govor, ki bi moral biti slišan (Gillespie 2018).

Naraščajoče nezaupanje javnosti in politike do avtomatiziranega in algoritmiziranega generiranja in moderiranja vsebin, temelječega na umetni inteligenci, zaskrbljenost zaradi dezinformacij, ki jih mnogi doživljajo kot eno večjih groženj sodobni družbi in demokracijam (Wardle in Derakshan 2017; EBU 2018; HLEG 2018; Ghosh in Scott 2018), spletno spodbujanje sovraštva, nasilja ali terorizma, pa tudi porast populističnih in avtoritarnih diskurzov (Inglehart in Norris 2016), spreminjajo desetletja trajajoči trend deregulacije medijske sfere, saj pozivajo k normativnemu obratu k algoritemski transparentnosti (Diakopoulos in Koliska 2016) ter nakazujejo možnost večje normiranosti in reguliranosti spletnega medijskega okolja (Wardle in Derakshan 2017). Te spremembe še niso zadostno raziskane na primerjalni ravni z upoštevanjem unikatnega normativnega okvira, v katerem delujejo države članice Evropske unije (EU) kot del nadnacionalne skupnosti in ki si kljub omejenim pristojnostim EU na področju medijev, ki so v primarni odgovornosti držav članic, zaradi posrednih in neposrednih vplivov zasluži posebno obravnavo. Dozdajšnje raziskave v obravnavi algoritmizacije množičnega komuniciranja izpostavljajo vprašanja, povezana s selekcijo vsebin in personalizacijo (npr. Thurman idr. 2018; Bodó idr. 2019), vprašanja zaupanja v (spletne) novice (npr. Elvestad 2019), problematiko konceptualizacije »lažnih novic« (npr. Farkas in Schou 2018; Egelhofer in Lecheler 2019) in njihove centralnosti v delovanju spletnih platform (Thomas 2017; Valenzuela idr. 2019) ter profesionalnih in etičnih standardov v digitalnem okolju (Ward 2014). Pri tem je malo takih, ki ponujajo poglobljen vpogled v tehnološko in poslovno podstat digitalnega medijskega okolja (Sinclair 2012; Braun 2015), in še manj takih, ki regulativne odzive na izpostavljena vprašanja razlagajo v kontekstu spremenjenih procesov vladanja in upravljanja oziroma sodobnih konceptualizacij vladovanja na področju medijev in platform (Michalis 2007; Irion in Radu 2013; Gorwa 2019; gl. tudi Dunleavy in

Margetts 2013; 2015) ter zahtev po holistični obravnavi digitalnih izzivov (Nielsen idr. 2019). Ta članek premošča raziskovalno vrzel s primerjalno analizo vladovanja v 24 državah članicah EU, pri čemer se osredinja na prakse, ki se nanašajo na platforme in družbene medije v njihovi novi vlogi dominantnih distributerjev novic (Adornato 2017; Pew Research Center 2016; Richardson 2016) ter amplifikatorjev »lažnih novic« oziroma dezinformacij (Thomas 2017; Wardle in Derakshan 2017), ter posebno pozornost namenja vključevanju tehnologij (npr. za označevanje, razvrščanje, monitoring, odstranjevanje, certificiranje vsebin). Metodološki pristop, utemeljen na konceptu vladovanja in splošni teoriji sistemov, povezuje družboslovne in tehnične koncepte ter zaradi obsega primerjalne raziskave omogoča celovit vpogled v stanje vladovanja v EU. Rezultati raziskave so predstavljeni v kontekstu procesov transformacije regulacije in vladovanja ter širših medijskih in družbenih sprememb.

Algoritmizacija komuniciranja in evropske politike

Na širšem evropskem in območju EU se na nadnacionalni, mednarodni ravni z algoritmizacijo in avtomatizacijo komuniciranja ter umetno inteligenco in etičnimi vidiki njene rabe v komunikacijah vse intenzivneje ukvarjata tako Svet Evrope kot tudi Evropska komisija. Svet je ustanovil skupino strokovnjakov za odgovornost digitalnih posrednikov (MSI-NET, 2016–2017) ter skupino, ki se je ukvarjala z vplivom UI na človekove pravice in temeljne svoboščine ter s posledicami za koncept odgovornosti (MSI-AUT, 2018–2019), letos pa še ad hoc odbor za umetno inteligenco, ki bo preučeval izvedljivost in potencialne elemente pravnega okvira za razvoj, oblikovanje in uporabo UI, temelječo na standardih Sveta Evrope o človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava (CAIHA). Evropska komisija je izdala Sporočilo o umetni inteligenci za Evropo, ki poziva k etičnemu in pravnemu okviru, temelječem na vrednotah EU in Listini EU o temeljnih pravicah (Evropska komisija 2018c), poglavitne akterje povezala v evropsko koalicijo na področju UI, skupina Evropske komisije na visoki ravni za UI pa je objavila etične smernice za zaupanja vredno UI (Evropska komisija 2019). Imena skupin in dokumentov so vse daljša, tehnološke, poslovne in uporabniške spremembe pa tako hitre in silovite, da je njihov pojav in implikacije nemogoče v celoti predvideti že znotraj enega leta, srednjeročne napovedi pa so še bolj nezanesljive. Od sprejema prenovljene Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (2018) je minilo že leto, države pa še niso pokazale pomembnega napredka pri njenem prenosu. Celih pet let pred spremembo direktive je Evropska komisija kot podlago za prenovo avdiovizualnega okvira sprejela zeleno knjigo za priprave na popolnoma zlit avdiovizualni svet (Evropska komisija 2013a), v kateri je med drugim obravnavala posledice konvergence za pluralizem medijev, kulturno raznolikost in varstvo mladoletnikov ter možnosti za gospodarsko rast in poslovne inovacije. Zaradi zgodovinskih in institucionalnih razlogov knjiga še vedno v veliki meri naslavlja tri ločene sektorje, medije, telekomunikacije in internet, pri čemer sta prva dva podvržena bolj sektorskim predpisom kot zadnji. V zeleno knjigo so nekoliko obotavljaje zapisali, da posvetovanje ne predpostavlja določenega rezultata, v vsakem primeru pa da bi lahko utrlo pot morebitnim regulativnim, drugim dolgoročnim političnim odzivom in aktivnostim na področju samoregulativnih pobud (prav tam).

Po drugi strani je visoka skupina Evropske komisije za lažne novice in spletne dezinformacije odsvetovala regulacijo, ker da bi bili lahko državni ali evropski ukrepi neupravičeni in tvegani. Poudarila je prednost večdeležniških pristopov, pomen preglednosti postopkov, odgovornosti in sorazmernosti. Izhajajoč iz prepričanja, da je informacije le redko mogoče

urediti kot preprosto resnične ali napačne in da noben organ nima monopola nad znanjem, bi morali biti po mnenju skupine enako kot pravni in regulativni posegi preprečeni tudi politično motivirani poskusi privatizacije regulacije, torej prenašanje odgovornosti za nadzor in izvrševanje na korporacije (HLEG 2018). Podobno je tudi skupna deklaracija posebnih poročevalcev ZN, OVSE, OAS in ACHPR glede »lažnih novic«, dezinformacij in propagande napotila na jasen regulativni okvir, ki radiotelevizijske postaje ščiti pred političnimi ali komercialnimi posegi (kar beremo kot ohranjanje obstoječe regulacije brez širitve na nove subjekte); vzpostavitev in financiranje neodvisnih javnih medijev; ukrepe za podporo medijske raznolikosti, vključno s (kjer je to upravičeno) subvencijami za kakovostne vsebine; pravila glede koncentracije medijev in preglednosti lastništva medijev; ter programe medijske in digitalne pismenosti (Skupna deklaracija 2017). Na podlagi sporočila Evropske komisije o obravnavanju dezinformacij v spletu (Evropska komisija 2018a) so Facebook, Google in Twitter, Mozilla, pa tudi oglaševalci in oglaševalska industrija, in pozneje še Microsoft, podpisali kodeks ravnanja glede dezinformacij (Evropska komisija 2018b). V obdobju zadnjih volitev v Evropski parlament, maja 2019, je Evropska komisija želela pozorneje spremljati napredek platform za izpolnjevanje zavez iz kodeksa glede umeščanja oglasov, političnega in tematskega oglaševanja. Monitoring je potekal v sodelovanju z evropsko skupino regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve (ERGA), a so možnosti za preprečevanje zlorab dezinformiranja za volilne namene na ravni EU omejene z različnimi volilnimi pravili v državah članicah, pa tudi z različnimi pooblastili in usposobljenostjo državnih regulatorjev.

Od medijske regulacije do digitalnega vladovanja

Medijska regulacija od države pooblaščenih organov se je pojavila ob družbenih preobrazbah v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Tako socialnodemokratski sistemi Zahodne Evrope kot tudi komunistični režimi v Srednji in Vzhodni Evropi so prehajali v prostotržne, neoliberalne ureditve, za katere je bilo značilno opuščanje državnih monopolov ter deregulacija številnih področij gospodarstva in družbe na splošno (Jakubowicz 2013). Znotraj dereguliranih sektorjev je bilo treba urejati razmerja med javnim in zasebnim sektorjem ter med akterji znotraj zasebnega sektorja, in to na od države razmeroma neodvisne načine (prim. Ayres in Braithwaite 1995; Hans Bredow Institute idr. 2011; Irion in Radu 2013). Na področju medijev je bila regulacija vzpostavljena v radiodifuziji, saj je bil tisk v zahodnih demokracijah že tradicionalno zadeva zasebnega kapitala in tako prepuščen trgu in samoregulaciji. Koncept neodvisne medijske regulacije ni neproblematičen (Kerševan Smokvina 2014). Po eni strani omejuje neposredne posege države v medije prek izvršilne oblasti, hkrati pa prepustitev regulacije strokovnjakom, ki niso podvrženi nadzoru države, lahko odpira vprašanja demokratične legitimnosti njihovega ravnanja (Jakubowicz 2013) ter v navidezno depolitizirani, deideologizirani areni vzpostavlja institucionalni obvod, na podlagi katerega lahko take in drugačne elite vplivajo na regulativne odločitve (Lunt in Livingstone 2012; Irion in Radu 2013).

V kontekstu internacionalizacije medijskih trgov, brisanja mej znotraj prepletene digitalne vrednostne verige in vse večje politične moči globalnih korporacij se poleg tega pojavljajo oblike urejanja razmerij med akterji, ki presegajo okvire nacionalnih medijskih politik (Michalis 2007) in državnih oziroma regulativnih posegov na splošno. Spremenjene procese vladanja in upravljanja, ki ga razumemo pod konceptom vladovanja (angl. *governance*), označujejo mehka sredstva regulacije, kot so samo- in koregulacija, izmenjave

primerov dobre prakse, industrijski standardi in medsebojni pritisk udeležencev (Irion in Radu 2013). V primerjavi z regulacijo, za katero stoji centralna avtoriteta (vlada) in jo izvajajo javni uslužbenci, gre pri vladovanju za manjšanje legitimnosti tradicionalnih, z vrha navzdol učinkujočih pristopov, razpršitev avtoritete ter brisanje meja med civilno družbo in državo. Gre torej za mešanico oblikovanja in implementacije politik, ki se izvaja prek sistema razmerij med akterji (t. i. deležniki), ki so bodisi institucije ali posamezniki v določenem sektorju ali na določeni ravni, vse pogosteje transnacionalni (Wheeler 2007; Splichal 2011; Bevir 2012; Lunt in Livingstone 2012; Bačlija idr. 2013; Irion in Radu 2013). Kritiki v vladovanju prepoznavajo poteze omogočanja globalne izmenjave kapitala in manjšanja suverenosti držav (Wheeler 2007). Za potrebe te raziskave smo pojem digitalnega vladovanja uporabili v najširšem smislu, torej ne omejujoč se na platformsko vladovanje, ki obsega programske politike, pravila uporabe, algoritme, vmesnike in druge družbeno-tehnične režime (Plantin idr. 2018). S tem se bolj približujemo konceptu, ki ga predlaga Gorwa (2019), ki ga razume kot preplet zunanjih in notranjih praks, politik, pravnih okvirov in regulacij ter civilnodružbenih, akademskih, raziskovalnih, zagovorniških procesov, predvsem pa delovanje političnih akterjev na vseh ravneh: korporativni, industrijski, lokalni, nacionalni in nadnacionalni. Pri tem se kot pomemben politični akter kažejo platforme same, ki med razvijanjem in upravljanjem tistega, kar je postala globalna infrastruktura za udejanjanje svobode izražanja, sprejemajo pomembne politične odločitve (Gillespie 2018).

In kakor mediji danes delujejo v okoljih, ki jih poganja avtomatizirano in algoritmizirano upravljanje ogromnih količin podatkov, tako so tudi vlade držav »v industrializiranem svetu 21. stoletja odvisne od velike digitalne prisotnosti in zapletene mreže obsežnih informacijskih sistemov za administrativne postopke in oblikovanje politik« (Dunleavy in Margetts 2015). Ne glede na to ostajajo digitalni ekosistemi in sistemi vladnega upravljanja nenavadno ločeni in država zaostaja za tehnološkimi trendi, možnostmi in praksami, ki daleč presegajo razvoj pravnega okvira za upravljanje njihove uporabe ali dodelitev odgovornosti (prav tam). Zato so vse glasnejši pozivi, da bi morali oblikovalci politik preseči težnjo po posrednih, razdrobljenih in delnih korakih ter razmisliti o sprejetju bolj celostnega pristopa, namenjenega ustvarjanju okolja, ki omogoča verodostojno informiranje (Nielsen idr. 2019). Pri tem Gorwa (2019, 12) na temelju izčrpnega pregleda literature za normativne principe dobrega platformskega vladovanja med drugim predlaga: (1) na mednarodnem pravu človekovih pravic utemeljene pristope; (2) družboslovno-tehnične okvire za odgovorne algoritme in pravično strojno učenje; (3) družbeno odgovorne in pravične podatkovne sisteme kot nadomestek za na pravice posameznikov usmerjene sisteme; (4) demokratično odgovornost in transparentnost; ter korporativno družbeno odgovornost. V sistemski znanosti trdijo, da je edini način, da v celoti razumemo, zakaj nastane in vztraja težava ali pojav, razumeti dele glede na celoto in drug na drugega. Tak pogled na sistem imenujemo celostni pogled, kar se sklada s predlogi znanstvenikov, ki spodbujajo k pozornosti do odnosov ne samo med ponudniki vsebin in občinstvi (čemur daje prednost klasična medijska regulacija), temveč tudi med samimi ponudniki in posredniki, ki so v srži tehničnih in poslovnih procesov znotraj teh kompleksnih digitalnih sistemov (Sinclair 2012; Braun 2015).

Splošna teorija sistemov

Prakse obravnave sistemskih problemov, kakršno je tudi digitalno vladovanje, se med strokovnjaki z različnih področij običajno razlikujejo, a internetno družbeno-tehnološko

prizorišče, kjer so interakcije med stroji in ljudmi zamegljene, ne omogoča več stroge ločitve med temi praksami. Vsak pristop, usmerjen k reševanju sistemskega problema, ki ga sestavljajo človeški in tehnični subjekti, kadar so ti v interakciji, mora upoštevati vedenjske in delovne značilnosti vseh teh subjektov. Takšni zahtevi je mogoče zadostiti le z interdisciplinarnim celostnim pristopom z združevanjem posamičnih rezultatov v celovit pogled na tehnologijo, naravo in družbo. Splošna teorija sistemov tako omogoča interdisciplinarni dialog med avtonomnimi študijskimi področji, kot tudi znotraj samega področja sistemske znanosti. Splošno teorijo sistemov je mogoče uporabiti za vse vrste sistemov na vseh ravneh in vseh področjih raziskovanja (Bertalanffy 1969). Kot interdisciplinarno in večperspektivno področje združuje načela in koncepte iz ontologije, filozofije znanosti, fizike, računalništva, biologije in inženiringa ter geografije, sociologije, politologije, psihologije in ekonomije. Teorija sistemov tako omogoča interdisciplinarni dialog med avtonomnimi študijskimi področji ter tudi znotraj področja sistemske znanosti. S tem, da smo raziskovanje digitalnega vladovanja podprli s teorijo splošnih sistemov, ne analiziramo le delov regulativne pokrajine v zvezi s pojavi, ki jih omogočajo ali spodbujajo platforme in družbeni mediji, ampak smo v okvir vgradili tudi medsebojne vplive in soodvisnosti teh komponent. Zato ne analiziramo le posameznih dejavnosti in ukrepov, ampak na primere samoregulacije, koregulacije in regulacije ter programov za medijsko pismenost, pobud za preverjanje dejstev, platform za izmenjavo praks, nevladniškega razvoja politik in drugih dejavnosti s področja t. i. mehkih ukrepov gledamo kot na sestavine vladovanja. Prakse reševanja sistemskih problemov, kakršen je tudi problem medijskega vladovanja, se med strokovnjaki z različnih področij običajno razlikujejo, a internetno družbeno-tehnološko prizorišče, kjer so interakcije med stroji in ljudmi zamegljene, ne omogoča več stroge ločitve med temi praksami. Vsak pristop, usmerjen k reševanju sistemskega problema, ki ga sestavljajo človeški in tehnični subjekti, kadar so ti v interakciji, mora upoštevati vedenjske in delovne značilnosti vseh teh subjektov. Taki zahtevi je mogoče zadostiti le z interdisciplinarnim celostnim pristopom z združevanjem posamičnih rezultatov v celovit pogled na tehnologijo, naravo in družbo. Kot teorija celovitosti je splošna sistemska teorija naravna izbira pristopa za raziskovanje vprašanj vladovanja, povezanih s zaupanjem, in celo za določanje njegovih želenih lastnosti. Za potrebe raziskave smo bili pozorni na tiste prakse digitalnega vladovanja, ki se nanašajo na vlogo platform pri distribuciji novic in dezinformacij.

Metodologija

Da bi odgovorili na raziskovalno vprašanje, *kako se v državah članicah EU urejajo vprašanja, povezana z zagotavljanjem verodostojnega in zaupanja vrednega informiranja v naraščajočem digitalnem, mobilnem in od platform obvladovanem medijskem okolju Evropske unije*, smo izvedli primerjalno analizo praks vladovanja, ki se nanašajo na družbene medije in druge platforme, v 24 državah članicah EU. Cilj raziskave je bil pokriti vse države članice EU, a je bil vzorec zaradi praktičnih in izvedbenih razlogov v okviru projekta COMPACT H2020 na koncu manjši. Iz pregleda so izpadli Litva, Finska, Malta in Luksemburg. Empirični okvir predstavlja kombinirano orodje za načrtovanje in implementacijo praks digitalnega vladovanja ter njihovo primerjalno vrednotenje, ki temelji na načelih študije Panteia za boljšo samo- in koregulacijo (2014) ter Gorwovem predlogu normativnih principov za dobro platformsko vladovanje (Gorwa 2019), razširjeno s principi splošne teorije sistemov, prilagojenimi kontekstu družbenih medijev v njihovi vlogi vodilnih distributerjev novic in drugih

vsebin (tudi dezinformacij). Zaradi obsega je zbiranje podatkov potekalo v dveh fazah; v prvi, od marca do septembra 2018, v Sloveniji, na Slovaškem, v Bolgariji, Grčiji, na Hrvaškem, Irskem, v Veliki Britaniji, na Portugalskem, Danskem, v Latviji in Belgiji. Pilotna skupina je obsegala države (skupaj enajst), iz katerih so prihajali partnerji projekta COMPACT H2020.[1] Ti so najprej za svoje države popisali vse oblike vladovanja, ki se nanašajo na obveščenost državljanov v digitalnem okolju in ki so vključevale enega ali več deležnikov, ki delujejo skupaj s ciljem boja proti dezinformacijam, spodbujanja človekovih pravic v digitalnem okolju, vzpostavitvi okvirov upravljanja informacij na spletu, certificiranju verodostojnih ponudnikov informacij, ozaveščanju in medijskemu opismenjevanju. Informacije so bile vnesene v spletno orodje, pripravljeno na podlagi konceptualnega okvira in obsegajoče v prvi fazi 62.

V prvi fazi je bilo v naštetih državah skupaj identificiranih in obdelanih 71 primerov pobud s področja digitalnega vladovanja. Po obdelavi pridobljenih informacij in analizi rezultatov smo prilagodili vprašalnik s ciljem zmanjšanja nejasnosti, ki so se pojavljale pri posameznih kazalnikih in posledično vodile v razlike v razumevanju poročevalcev, katere informacije so pri posameznih točkah pričakovane. Število vprašanje je bilo zmanjšano na 45, pri čemer je bil vprašalnik dopolnjen z nizom vprašanj glede rabe na tehnologije oprtih postopkov, njihove transparentnosti in zanesljivosti. Na podlagi prenovljenega vprašalnika je druga faza anketiranja potekala med junijem in oktobrom 2019. Poročevalci iz projektnega tima COMPACT so v Avstriji, na Madžarskem, Češkem, v Romuniji, na Cipru, v Italiji, Franciji, na Poljskem, v Nemčiji, Španiji, na Švedskem, v Estoniji in na Nizozemskem (skupaj trinajst držav) prepoznali 68 relevantnih primerov digitalnega vladovanja. Celoten nabor 24 držav tako vsebuje 139 prepoznanih in obdelanih pobud vladovanja, ki se nanašajo na posredovanje novic in dezinformacij v digitalnem okolju. Druga faza zbiranja podatkov je omogočila zajem skoraj celotne EU, torej raznolik nabor nacionalnih kontekstov, tako da so bile v raziskavo, kar je bil tudi eden od ciljev, vključene vse tri tradicionalno najdejavnejše in najvplivnejše države na področju evropske medijske politike: Francija, Nemčija in Velika Britanija (vpliv slednje se sicer zaradi brexita manjša). V zvezi z njimi na primer Levy (1999) in Krebber (2002) trdita, da je evropska medijska politika arena za meddržavno barantanje, v katerem so glavne akterke prav te tri države. Vzorec držav, vključenih v raziskavo, je torej kljub izpadu štirih držav, reprezentativen.

Digitalno vladovanje v državah članicah EU

Raziskava je pokazala, da med oblikami digitalnega vladovanja trenutno prevladujejo forumi za upravljanje interneta, nevladne organizacije za digitalne pravice, samoregulacijske platforme medijev in družbenih medijev, aktivnosti, ki jih izvajajo javni mediji, preverjevalci dejstev, aktivnosti, ki jih izvajajo varuhi človekovih pravic itd. Rezultate analize 139 primerov iz 24 držav članic EU predstavljamo po naslednjih komponentah digitalnega vladovanja: (1) materialni (glede na vsebino vladovanja); (2) teritorialni (glede na usmerjenost na posamezne države ali nadnacionalne oblike); (3) deležniški (glede na prisotnost posameznih tipov akterjev); in jih komentiramo glede izbranih principov »dobrega« vladovanja: (4) utemeljenost na človekovih pravicah; (5) upoštevanje tehnološke in poslovne podstati; (6) odgovornost in transparentnost; ter (7) izvršljivost, prirejenih po študiji Panteia (2014) in predlogu Gorwa (2019). Predstavitev rezultatov zaključimo z interpretacijo z vidika splošne teorije sistemov.

Laži, diskriminacija in prevare

Vsebina analiziranih pobud kaže, da je materialna komponenta vladovanja izjemno raznolika, saj pobude naslavljajo širok spekter vprašanj. Glavna področja so upravljanje interneta, varna uporaba internetnih storitev in digitalnih naprav, vzdrževanje profesionalnih standardov v novinarstvu, preverjanje dejstev, odkrivanje lažnih izjav politikov, raziskave in zagovorništvo na področju dezinformacij, vprašanja sovražnega vplivanja, digitalne pravice, medijska in informacijska pismenost, sovražni govor in škodljive vsebine v spletu, preglednost oglaševanja v družbenih medijih, spletne prevare, regulacija trga, promocija temeljnih pravic (zlasti svobode izražanja in pravice do nediskriminacije), zagotavljanje forumov za razpravo o informacijski družbi; medijska pismenost in kritično mišljenje. V grobem je največ iniciativ s področja ozaveščanja (25 odstotkov), sledijo medijska pismenost z 22 odstotki, preverjanje dejstev (20 odstotkov), verifikacija vsebin (14 odstotkov), prevencija sovražnega govora (11 odstotkov) in le trije odstotki iniciativ so namenjeni zagotavljanju transparentnosti digitalnega oglaševanja. Pri tem so tipi neregulativnih, nevladnih iniciativ dokaj enakomerno porazdeljeni na kampanje (22 odstotkov), razvoj orodij in virov (17 odstotkov), preverjanje dejstev (16 odstotkov), neposredno ukvarjanje z uporabniki (16 odstotkov), platforme za izmenjavo informacij (16 odstotkov) in razvoj politik (13 odstotkov).

Več države, manj EU

Analiza po teritorialni komponenti razkriva, da prevladujejo dejavnosti, ki so omejene na posamezno državo (69 odstotkov), sledijo regionalne, povezujoče več držav v soseščini (12 odstotkov), takih, ki pokrivajo EU, je štiri odstotke, prav tako je štiri odstotke takih, ki pokrivajo širšo Evropo, globalnih pa enajst odstotkov. Dejavnosti, omejene na eno državo, so prevladujoče v vsaki državi, vključeni v analizo. Šele možnost ponovitve študije bi pokazala, ali je trend vzpostavljanja nadnacionalnih pobud naraščajoč. Glede na čezmejne razsežnosti problemov, ki jih pobude naslavljajo, je delež nadnacionalnih pobud razmeroma nizek.

Večdeležniški pristopi še v manjšini

Relativno nizek je tudi delež večdeležniškega vladovanja, pri čemer je primerov, ki so omejeni na enega akterja, 56 odstotkov, večdeležniških pa 44 odstotkov. Čeprav je dejavnosti, ki so odprte do različnih deležnikov, manj kot tistih, ki jih izvaja posamičen akter samostojno, je v analiziranih primerih porazdelitev vladnih oziroma institucionalnih ter industrijskih in nevladnih sodelujočih akterjev približno enakomerna. Glede deležniške komponente tako le rahlo prevladujejo primeri, v katerih sodelujejo industrijski akterji (39 odstotkov), sledijo institucionalni akterji (32 odstotkov) in nevladni (29 odstotkov). Znotraj samoregulativnih pobud je delež takih, ki predstavljajo korporativne politike posameznega podjetja, 58 odstotkov, delež takih, ki predstavljajo samoregulativni projekt industrije in torej povezuje več podjetij, pa 42 odstotkov. Med državami pri tem izstopa Avstrija z razvito industrijsko samoregulacijo. Slovenija ima med vsemi državami s primerjalnega vidika najvišji delež nevladnih dejavnosti, Velika Britanija pa je močna pri tistih, ki jih vodijo ali v katerih sodelujejo institucionalni akterji. Med industrijskimi akterji, gledano v celoti, prevladujejo stanovska oziroma profesionalna združenja (z 19 odstotki), kar lahko pojasnimo z njihovo dolgo tradicijo in tudi močnim interesom. Sledijo javni mediji (enajst odstotkov), ponudniki

dostopa do interneta in drugi digitalni posredniki (devet odstotkov), televizijske hiše (osem odstotkov), družbeni mediji (sedem odstotkov) in gospodarsko interesna združenja (šest odstotkov), avdiovizualni producenti, oglaševalske agencije in platforme za distribucijo videovsebin pa vsak s po tremi odstotki. Med institucionalnimi akterji so najbolj zastopani regulatorji (skupaj v osemnajstih odstotkih, pri čemer je deset odstotkov medijskih regulatorjev, šest odstotkov regulatorjev komunikacij in trije odstotki konvergentnih, kakršen je tudi slovenski AKOS). Z večjim deležem (po sedem odstotkov) so prisotni še nacionalni organi za varstvo podatkov in organi za kibernetsko varnost, regulativni organi EU prispevajo pet odstotkov, policija pa štiri odstotke. Akademske, izobraževalne in raziskovalne ustanove predstavljajo glavno skupino nevladnih deležnikov (29 odstotkov), sledijo jim nevladni projekti v podporo medijski in informacijski pismenosti (21 odstotkov), organizacije za pravice otrok in potrošnikov (vsaka skupina po pet odstotkov), zagovorniki digitalnih pravic (štirje odstotki) in zagovorniki enakih možnosti (dva odstotka).

Svoboda izražanja in enakost

Najpogosteje obravnavani temeljni pravici sta bili pravica do svobode izražanja – za cilj si jo postavlja 31 odstotkov iniciativ, ter pravica do enakosti in nediskriminacije, ki je v ospredju delovanja 22 odstotkov aktivnosti s področja digitalnega vladovanja. Ti pravici sta si, ko gre za vprašanje sovražnega govora, nasprotni. Pri utemeljenosti na človekovih pravicah izstopata še področje zaščite osebnih podatkov (petnajst odstotkov) in otrokovih pravic (štirinajst odstotkov). V manjših deležih so prisotne pravice s področja avtorskega prava (osem odstotkov) ter svobode zbiranja in združevanja (šest odstotkov).

Počasen prodor tehnoloških rešitev

Le majhno število pobud uporablja tehnologijo kot del svoje metodologije, večina držav je brez tehnološko podprtih pobud. Glede upoštevanja tehnološke in poslovne podstati lahko prav tako rečemo, da se v analiziranih aktivnostih in pobudah s področja digitalnega vladovanja kažejo zametki pozornosti do teh vprašanj. Med tistimi tehnološkimi orodji, ki jih je mogoče zaznati, prevladujejo orodja za monitoring vsebin (46 odstotkov), sistemi za razvrščanje vsebin (21 odstotkov), sistemi za označevanje vsebin (štirje odstotki) in sistemi za avtomatično odstranjevanje vsebin (štirje odstotki). Največ tehnološko podprtih rešitev je na voljo v Italiji, vendar je njihova raznolikost manjša kot v Franciji, saj v prvi uporabljajo predvsem algoritemska orodja za označevanje in orodja za monitoring vsebin, v drugi pa označevalske algoritme, sisteme razvrščanja, orodja za monitoring, avtomatsko odstranjevanje in certificiranje vsebin. Večina orodij, ki so v rabi, je namenjena lajšanju komuniciranja (36 odstotkov), vgrajena so v metodologijo pobude (29 odstotkov), namenjena so za evalvacijo in monitoring (19 odstotkov) in zbiranje odzivov uporabnikov (deset odstotkov). Značilen rezultat predstavlja tudi na splošno majhen prepoznani tehnološki vpliv, denimo, v smislu podpore ali zaviranja inovacij.

Mehka regulacija, mehka odgovornost

Mehanizmi za zagotavljanje odgovornosti in transparentnosti na strani iniciative v več kot polovici primerov niso artikulirani, zaznati pa je tudi odsotnost protokolov za reševanje

sporov in obravnavo pritožb. Možnosti za odškodnine in pravna sredstva za uporabnike v primeru kršitve temeljnih pravic so redko na voljo. Razkriva se tudi razmeroma nizka transparentnost glede sodelovanja države, zlasti v zvezi s financiranjem. Med primeri, ki izvajajo mehanizme preglednosti in odgovornosti, se ti večinoma nanašajo na preglednost ciljev in vključenih deležnikov (22 oziroma 16 odstotkov), najmanj pa na proračun in financiranje (pet odstotkov). Mehanizmi preglednosti in odgovornosti v zvezi z metodologijo dela so opaženi le pri enajstih odstotkih.

Brez sankcij in spodbud

Med glavnimi izzivi za uspešnost iniciativ na ravni izvršljivosti so bili prepoznani premajhna ozaveščenost javnosti (v 41 odstotkih primerov; pri čemer to najbolj značilno velja za Slovaško in Češko), nezadostno financiranje (19 odstotkov primerov, z najvišjimi vrednostmi v Grčiji, Sloveniji in Romuniji) in odsotnost spodbud za sodelovanje (najvišja pojavnost v Sloveniji in na Hrvaškem). Glede na to, da prevladujejo neinstitucionalne prakse vladovanja, ne preseneča, da ima le malo analiziranih dejavnosti možnost uporabe sredstev za izvrševanje ukrepov. Med slednjimi prevladuje t. i. pristop imenovanja in sramotenja, značilen za medijsko samoregulacijo (30 odstotkov, z najvišjimi vrednostmi v Avstriji, na Češkem in v Romuniji), sledijo opozorila (24 odstotkov, največ v Nemčiji in na Portugalskem), poseganje v dodeljene pravice (20 odstotkov; v rabi v vseh državah) in globe (14 odstotkov). V štirih odstotkih so lahko uporabljeni mehanizmi za kazenski pregon (v Nemčiji in Franciji).

Digitalno vladovanje skozi prizmo splošne teorije sistemov

Analiza kaže, da je med merili za oceno uspešnosti posameznega primera vladovanja močna soodvisnost. Glede na to, da je pomanjkanje ozaveščenosti javnosti prepoznano kot glavni problem, s katerim se soočajo obravnavani primeri, je smiselno raziskati, ali bi bilo treba k temu vprašanju pristopiti neposredno z načini ozaveščanja javnosti ali obstaja posreden način, ki bi bil morda primernejši. Glede na razmeroma enotno porazdelitev že uporabljenih metod za ozaveščanje v večini držav se nagibamo k zaključku, da bi bil slednji morda primernejši.

Smiselno bi bilo tudi raziskati soodvisnost mehanizmov za pritožbe in reševanje pritožb z vidika, kako sprememba ene vrste mehanizma vpliva na potrebo po uporabi druge vrste. Na primer, če obstaja shema pragov, na podlagi katere se aktivira vsak od teh mehanizmov, je treba ugotoviti dejavnike, od katerih so ti pragovi odvisni. To je nedvomno povezano s kontekstom in zahteva ločeno analizo za vsako državo in sektor. Lahko pa se določi splošen okvir dejavnikov soodvisnosti, ki bi veljal za splošni model EU. Takšne prakse bi morale voditi tudi vsak potencialni korak k oblikovanju nadnacionalnih politike, saj bi olajšale njihovo izvajanje.

Pomanjkanje preglednosti in odgovornosti, pomanjkanje formalnega priznanja s strani države in zlasti pomanjkanje spodbud za vključevanje deležnikov so niz medsebojno povezanih kriterijev, ki neposredno vplivajo na drug na drugega. Na primer, čeprav institucionalna podpora ali formalno priznanje s strani države ali od nje pooblaščenih organov ne moreta biti jamstvo za uspešnost posamezne oblike vladovanja, lahko delujeta kot jamstvo za raven odgovornosti vladovanja. Povezano s tem, večja odgovornost lahko poveča

zanesljivost vladovanja, to pa vpliva na zanimanje zainteresiranih strani (prav slednje je bilo v raziskavi prepoznano za enega od izzivov, s katerim se trenutno soočajo prakse vladovanja).

Nenazadnje pa splošna preglednost dela dejavnosti s področja vladovanja in preglednost njihovega financiranja negativno vplivata tudi na trajnost samih oblik vladovanja. To denimo preprečuje uveljavitev pobud kot zanesljivih borcev proti dezinformacijam, saj manjkajo mehanizmi povratnih informacij, ki bi olajšali zaupanje javnosti v delo pobud.

Razprava in zaključek: digitalni izzivi, analogni odzivi?

Zlivanje klasičnih medijskih in internetnih storitev, ki se dogaja na vseh členih oskrbne in vrednostne verige: od produkcije, agregacije in distribucije medijskih vsebin do dostopa do njih in njihove uporabe, je prineslo nove tehnične in poslovne odnose (Nooren idr. 2014, 10). Kljub zaostrenim pogojem za tradicionalne medije so medijske industrije med najbolj digitaliziranimi in tehnološko najbolj izpopolnjenimi med vsemi panogami in v ZDA pri kapitalskih naložbah, poslovnih procesih, oblikovanju trga in organizaciji dela zaostajajo le za informacijsko-komunikacijskim sektorjem (MGI 2015). Da bi si zagotovile pozornost občinstev, velike medijske družbe za razširjanje svojih vsebin uporabljajo vse več platform, tako da je vsebine mogoče spremljati v različnih napravah, na različne načine in tudi v različnih okoliščinah. Poleg tega distribucijske platforme združujejo različne vsebine različnih medijskih družb, kar še bolj zamegljuje povezave in razmerja znotraj medijskega okolja. To povzroča preglavice pri medijski regulaciji tako na ravni definicij subjektov regulacije – meje med njimi so namreč zamegljene, veliko je hibridnih oblik in se tudi hitro spreminjajo – kot tudi na ravni določanja krajevne pristojnosti in implementacije regulacije v praksi, skupaj z izvršljivostjo in doseganjem ciljev. Razširjanje medijskih vsebin po različno reguliranih linearnih in nelinearnih prenosnih kanalih povratno manjša učinek sedanje regulativne ureditve tudi v primeru tradicionalno bolj reguliranih kanalov.

Trenutni regulativni okviri in prakse regulatorjev s področja elektronskih medijev ter tudi samoregulacije na področju tiska so ne glede na to še vedno prevladujoče osredinjeni na tradicionalne medije (Nielsen idr. 2019; Kerševan Smokvina 2019). Zaradi novih izzivov in tudi zaradi vse bolj globalnih razsežnosti starih izzivov se zdi, da večina starih regulativnih instrumentov, ki izvirajo iz dobe analognih medijev z omejenimi čezmejnimi lastnostmi, ne ustreza več namenu (Freedman idr. 2015). Podjetja, ki razširjajo, moderirajo, razvrščajo in interpretirajo vsebine, medijske in uporabniške, so videna kot tehnološka podjetja, tržni in zasebni prostori, redkeje pa kot medijska podjetja in javne sfere (Gillespie 2018; van Dijck idr. 2018). Pristopi s področja digitalnega vladovanja, kot je pokazala predstavljena raziskava, nove pomembne akterje naslavljajo z vrsto pobud, a nimajo učinkovitih mehanizmov za implementacijo. A ob njih se, predvsem na ravni za zdaj redkih posameznih držav, razvija nova regulacija, ki zahteva večjo odgovornost in regulacijo ponudnikov družbenih medijev in ponudnikov drugih vrst spletnih storitev, ki imajo vlogo pri distribuciji vsebin. Na začetku leta 2018 je Nemčija uveljavila zakon, s katerim je od družbenih medijev zahtevala, naj poskrbijo za ustrezno obravnavo pritožb uporabnikov, za poročanje o tem in za hitre protokole odstranjevanja sovražnega govora in drugih nezakonitih vsebin (NetzDG 2017). Več držav članic EU je napovedalo podobne ukrepe in nekatere so jih že uveljavile (npr. Francija). Druge so uvedle vladne delovne skupine za boj proti dezinformacijam (npr. Češka), pripravile bele knjige o škodljivih vsebinah v spletu (npr. Velika Britanija in Irska) ali raz-

vile kompleksen nabor pristopov, vključno s tistimi, ki nalagajo odgovornost ponudnikom družbenih medijev, spodbude za preverjevalce dejstev in razkrinkovalce prevar, opozorila za ljudi, ki delijo dezinformacije, in okrepile promocijo medijske pismenosti (npr. Italija). Poleg tega so nekateri večji akterji v oglaševalski industriji zmanjšali sredstva za oglase na spletnih platformah (Vranica 2018; van Romburgh 2018). Najbolj razvpita primera sta Procter & Gamble in Unilever, največja svetovna oglaševalca, ki sta platforme, kot so Google, YouTube in Facebook, ko so se njuni oglasi pojavili poleg spornih videoposnetkov, pozvala, naj odstranijo »toksično« (nezakonito in škodljivo) vsebino. Prvi je podal tudi javni ultimat tehnološkim podjetjem, naj »očistijo ekosistem«, in zatrdil, da ne bo več vlagal v digitalno oglaševanje, če ne bodo doseženi minimalni nivoji zaupanja (Bruell 2017). Drugi pa je napovedal partnerstvo z IBM za uporabo tehnologij verižnih blokov za izboljšanje preglednosti svojih umestitev oglasov (Braun in Eklund 2019).

Primer direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (DAVMS 2018) kaže, da prenos evropskega okvira, ki deloma širi področje avdiovizualne medijske regulacije na platforme za razširjanje videovsebin, čeprav predvsem v obliki samoregulacije in koregulacije, v pravni red držav članic ni preprost. Prva je direktivo prenesla Madžarska (avgusta 2019), hitro in brez poglobljene javne razprave, pri čemer jo je izkoristila za večanje kontrolnih mehanizmov nad mediji (IPI 2019). Sledita Nemčija in Francija, druge države pa se še obotavljajo in čakajo na podrobnejše usmeritve Evropske komisije in zglede drugih držav. A problemi, ki so bili razlog za prenovo direktive in o katerih so Evropska komisija in države članice EU pred sprejemom direktive razpravljale več kot pet let, z naraščajočo prisotnostjo UI v medijih postajajo marginalni ter z njimi tudi glavni subjekti in cilji obstoječe regulacije. Zaradi UI se bodo dobički v panogi še dodatno zgoščali pri tistih, ki jo bodo najspretneje uporabljali (in to niso tisti, ki jih v prvi vrsti naslavlja sedanja regulacija); pri UI je namreč naravna težnja, da najuspešnejši znotraj določene panoge poberejo vse (Lee 2019, 43).

> Zaradi narave razmerja med pametnim učenjem in podatki prihaja do samodejne krepitve najboljših izdelkov in podjetij: z več podatki se izdelki boljšajo, privabijo več uporabnikov, ti pa generirajo več podatkov, ki nadalje boljšajo izdelek. Ta kombinacija podatkov in denarja pritegne največje strokovnjake UI v najuspešnejša podjetja, kar še poveča razkorak med vodilnimi in zaostajajočimi (prav tam).

Za novinarstvo to ni dobra novica. In tudi ne za državljane in demokracijo. Naznanja namreč še večjo koncentracijo medijske moči v rokah peščice največjih akterjev in nadaljnjo transformacijo medijske dejavnosti. Za obstoj v takem ekosistemu morajo namreč založniki in izdajatelji delovati bolj kot posredniki podatkov kot novinarske organizacije, pri čemer pa je demokratična funkcija novinarstva nezdružljiva s strategijo vedenjskega ciljanja in globoke personalizacije (Couldry in Turow 2014), ki sta v osnovi programskega oglaševanja, temelju sedanjih poslovnih modelov v spletu in medijih (Braun in Eklund 2019).

Raziskava je pokazala, da na območju EU še ni na voljo modelov regulacije in tudi ne aktivnosti iz spektra vladovanja, ki bi naslavljali osnovne razloge za krizo novinarske panoge in krizo zaupanja v novinarstvo kot posledico razmerij znotraj digitalnega okolja ter zanj specifičnih tehnologij in poslovnih praks. To lahko deloma pripišemo kulturnim barieram (Dunleavy in Margetts 2015) in pomanjkljivemu razumevanju razmerij moči in upravljavske strukture kapitalizma platform (Gorwa 2019) in njegove »temne narative« (Pasquale 2016, 34). Med skoraj 140 analiziranimi pristopi 24 držav članic jih le nekaj ciljno naslavlja problem netransparentnosti digitalnega oglaševanja in prav tako le manjši del v svoje prakse vključuje tehnološka orodja. Da digitalno revolucijo vodi zasebni sektor, vendar ne brez podpore

države (Lee 2019), se ujema z rezultati naše analize, ki med akterji, ki so najbolj prisotni na področju digitalnega vladovanja, pokaže na predstavnike industrije, pri čemer pa je po drugi strani večina samoregulativnih projektov korporativne narave, torej zadeva hišnih politik in pogojev storitve, zato brez zunanjega nadzora in netransparentnih. Industrijskim sledijo institucionalni akterji in takoj za njimi nevladni. Vtis pomanjkljive transparentnosti je splošen. Večina iniciativ nima protokolov za obravnavo pritožb državljanov, možnosti odškodnin in pravnih sredstev. Delež projektov nadnacionalne narave, ki vključujejo države EU, ni marginalen, a je glede na globalne razsežnosti problematike zagotavljanja verodostojnih novic in zaščite drugih pravic in družbenih ciljev razmeroma nizek. V globalni tekmi za tehnološko in s tem politično in ekonomsko prevlado »občutek nemoči pred mogočnimi tehnologijami zamegljuje dejstvo, da bodo za oblikovanje prihodnosti najpomembnejše odločitve in ukrepi ljudi, ne umetna inteligenca« (Lee 2019, 312). Glede na to, da so medijske politike kot del kulturnih politik v primarni domeni in subsidiarnosti držav, se mora politika EU razvijati v tesnem sodelovanju z državami članicami in si prizadevati za večje vlaganje v razumevanje kompleksnih razmerij znotraj digitalnega okolja, ki odpirajo širša vprašanja družbene moči, vzpostavljanja družbenih soglasij, identitet ter upravljanja s posamezniki in skupinami. Ker bomo v novem svetovnem redu pod UI imeli gospodarstvo, v katerem zmagovalci poberejo vse, v rokah nekaj podjetij na Kitajskem in v ZDA pa koncentracijo bogastva, kakršne še nismo videli (prav tam, 44, 45), se zastavlja vprašanje, ali se bo politično razdrobljena EU, v kateri naraščajo družbene in gospodarske neenakosti (Carlsson 2016), zmogla odzvati dovolj hitro, pa tudi dovolj strateško in celovito.

Analiza digitalnega vladovanja v EU, ki temelji na obsežni anketi v 24 državah članicah, je nadgradila literaturo na tem področju, saj je pokazala, da države članice in EU še razvijajo politične in normativne odzive na izzive avtomatizacije in algoritmizacije komuniciranja. Med iskanjem ustreznih pristopov ohranjajo mehanizme obstoječe medijske regulacije, ki ne naslavlja več pravih problemov, temveč kvečjemu bolj simptome kot vzroke. Vrzel zapolnjujejo prakse iz spektra vladovanja, ki pa jim manjka transparentnosti in učinkovitosti. Dodaten vpogled v zapletena razmerja med ključnimi akterji digitalnega ekosistema bi omogočili poglobljeni intervjuji, ki so v svoji polstrukturirani, odprti obliki posebej primerni za ugotavljanje in razumevanje specifičnih perspektiv posameznih družbenih akterjev (Chung 2007). Glede na to, da gre pri vzpostavljanju digitalnega vladovanja za kulturni premik, bi ga bilo smiselno preučevati tudi s kritičnim raziskovanjem diskurza, primernim za preučevanje politik, ideoloških virov za njimi in bitk za hegemonski položaj, ki določene pomene normalizira in druge marginalizira (Kerševan Smokvina 2014). Glede na dinamiko sektorja se ob vprašanjih počasnosti političnih in regulativnih odzivov zastavlja tudi vprašanje, kaj lahko raziskovalna skupnost naredi za to, da bodo izsledki znanstvenih raziskav hitreje dostopni in da bodo na primeren način dosegli tako širšo zainteresirano javnost kot tudi odločevalce.

IZJAVA O KONFLIKTU INTERESOV

Avtorici ne poročata o konfliktu interesov.

FINANCIRANJE

Zbiranje informacij je bilo podprto s sredstvi EU v okviru programa Obzorje 2020, in sicer za projekt COMPACT (ID 762128). Raziskava za potrebe priprave članka je sofinancirala Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (P5-0051).

ORCID
Tanja Kerševan Smokvina https://orcid.org/0000-0001-8318-455

OPOMBA

1 Projekt so sestavljale naslednje raziskovalne ustanove in podjetja: National University of Ireland, Irska (koordinator projekta); Skola Komunikacie a Medii, Slovaška; Data Poslovne Storitve, Slovenia; Pan European ICT & E-business Network for SME Association Internationals, Belgija; Sdruzenie Bulgarska Asociacia na Softuernite Kompanii Bascom, Bolgarija; Institut Jozef Stefan, Slovenija; Ontotext AD, Bolgarija; Non-Govermmental Organization Agency Of European Innovations, Ukrajina; Media 21 Foundation, Bolgarija; Universidade Catolica Portuguesa, Portugalska; Partnerstvo za Drustveni Razvoj Udruge, Hrvaška; It-Forum, Danska; Latvijas Universitate, Latvija; Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Grčija; Mediaframe Limited, Združeno kraljestvo.

ZAHVALA

Avtorici se zahvaljujeta projektni skupini COMPACT H2020, ki je zbrala informacije o pobudah vladovanja v državah članicah EU, analiziranih v tem članku.

LITERATURA

Adornato, Anthony. 2017. *Mobile and Social Media Journalism*. *A Practical Guide*. Thousand Oaks: CQ Press/SAGE.

Ayres, Ian, in Braithwaite, John. 1995. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Bačlija, Irena, Gaja Červ in Maja Turnšek–Hančič. 2013. "'Governance': Vladanje, upravljanje, vladavina ali vladovanje." V *Družboslovne razprave* XXIX (73): 99–119.

Bakir, Vian, in Andrew McStay. 2018. "Fake News and The Economy of Emotions." *Digital Journalism* 6 (2): 154–175. DOI: 10.1080/21670811.2017.1345645.

Bertalanffy, L. V. 1969. *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (Revised). George Braziller, Inc.

Bevir, Mark. 2012. *Governance. A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Bodó, Balázs, Natali Helberger, Sarah Eskens in Judith Möller. 2019. "Interested in Diversity." *Digital Journalism* 7 (2): 206–229. DOI: 10.1080/21670811.2018.1521292.

Bradshaw, S., in P. Howard. 2017. *Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/07/Troops-Trolls-and-Troublemakers.pdf, 20. 1. 2018.

Braun, Joshua. 2015. *This Program Is Brought to You By*. New Haven: Yale.

Braun, Joshua A., in Jessica L. Eklund. 2019. "Fake News, Real Money: Ad Tech Platforms, Profit-Driven Hoaxes, and the Business of Journalism." *Digital Journalism* 7 (1): 1–21. DOI: 10.1080/21670811.2018.1556314.

Bruell, Alexandra. 2017. P&G's *Marc Pritchard Doubles Down on Demands of Digital Ad Giants,* https://www.wsj.com/articles/p-gs-marc-pritchard-doubles-down-on-demands-of-digital-ad-giants-1488478808, 22. 2. 2018.

Carlsson, Ulla. 2016. "Freedom of Expression in the Digital Transition." *Journal of Media Business Studies* 13 (3): 187–197. DOI: 10.1080/16522354.2016.1192322.

Couldry, Nick, & Turow, Joseph. 2014. "Advertising, Big Data, and the Clearance of the Public

Realm: Marketers' New Approaches to the Content Subsidy." *International Journal of Communication* 8: 1710-1726.

Chung, Deborah Soun. 2007. "Prot and Perils: Online News Producers' Perceptions of Interactivity and Uses of Interactive Features." *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies* 13 (1): 43–61.

Ciampaglia, G. L. 2018. "Fighting Fake News: A Role for Computational Social Science in the Fight against Digital Misinformation." *Journal of Computational Social Science* 1 (1): 147–153.

DAVMS. 2018. Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (DAVMS 2018) glede na spreminjajoče se tržne razmere. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=DE, 6. 12. 2019.

Diakopoulos, N., in Koliska, M. 2016. "Algorithmic Transparency in the News Media." *Digital Journalism* 5 (7):809–828. DOI: 10.1080/21670811.2016.1208053.

Dunleavy, Patrick, in Margetts, Helen. 2013. "The Second Wave of Digital Era Governance: A Quasi-paradigm for Government on the Web." *Philosophical Transactions of the Royal Society* A 371 (1987).

Dunleavy, Patrick, in Margetts, Helen. 2015. "111th Annual Meeting of the American Political Science Association." 3.–6. september 2015, American Political Science Association, LSE *Research online*. http://eprints.lse.ac.uk/64125/, 5. 12. 2019.

EBU. 2018. *Market Insights: Trust in Media 2018*. Ženeva: EBU Media Intelligence Service.

Elvestad, Eiri, Angela Phillips in Mira Feuerstein. 2018. "Can Trust in Traditional News Media Explain Cross-National Differences in News Exposure of Young People Online?" *Digital Journalism* 6 (2): 216–235. DOI: 10.1080/21670811.2017.1332484.

Evropska komisija. 2013a. "Green Paper Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values /* COM/2013/0231 final */."

Evropska komisija. 2018a. "EUR-Lex - 52018DC0236. Sporočilo Evropske komisije o obravnavanju dezinformacij na spletu: evropski pristop." https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236, 1. 12. 2019.

Evropska komisija. 2018b. "EU Code of Practice on Disinformation." https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation, 1. 12. 2019.

Evropska komisija. 2018c. "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Artificial Intelligence for Europe Com/2018/237 FINAL." https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN, 1. 12. 2019.

Evropska komisija, Skupina Evropske komisije na visoki ravni za umetno inteligenco. 2019. "Smernice za zaupanja vredno umetno inteligenco." https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai, 4. 12. 2019.

Farkas, Johan, in Jannick Schou. 2018. "Fake News as a Floating Signifier: Hegemony, Antagonism and the Politics of Falsehood." *Javnost – The Public* 25 (3): 298–314. DOI: 10.1080/13183222.2018.1463047.

Freedman, Des. 2015. "Paradigms of Media Power." *Communication, Culture & Critique* 8: 273–289. DOI:10.1111/cccr.12081.

Gillespie, Tarleton. 2018. *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the*

Hidden Decisions that Shape Social Media. New Haven: Yale University Press.

Gorwa, R. 2019. "What Is Platform Governance?" *Information, Communication & Society,* 1–18. DOI:10.1080/1369118x.2019.1573914.

HLEG, High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation. 2018. Končno poročilo skupine HLEG. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation.

Inglehart, Ronald F., in Pippa Norris. 2016. Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. Paper for the roundtable on 'Rage against the Machine: Populist Politics in the U.S., Europe and Latin America'. 2. 9. 2016, annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.

International Press Institute (IPI). "Article 19, the Committee to Protect Journalists (CPJ), the European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), the European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU) and Reporters Without Borders (RSF) (2019) Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary." https://ipi.media/wp-content/uploads/2019/12/Hungary-Conclusions-International-Mission-Final.pdf, 7. 12. 2019.

Irion, Kristina, in Roxana Radu. 2013. "Delegation to Independent Regulatory Authorities in the Media Sector: A Paradigm Shift through the Lens of Regulatory Theory." V *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies*, ur. Wolfgang Schulz, Peggy Valcke in Kristina Irion, 15–53. Bristol, Chicago: Intellect, The University of Chicago Press.

Jakubowicz, Karol. 2013. "Preface: Broadcasting Regulatory Authorities: Work in Progress." V *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies*, ur. Wolfgang Schulz, Peggy Valcke in Kristina Irion, xi–xxiv. Bristol, Chicago: Intellect, The University of Chicago Press.

Kaye, David. 2018. "A Human Rights Approach to Platform Content Regulation: Report of the Special UN Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, A/HRC/38/35, 6. 4 2018." https://freedex.org/a-human-rights-approach-to-platform-content-regulation/, 2. 12. 2019.

Kerševan Smokvina, Tanja. 2014. Diskurzi medijske politike Evropske unije: primer direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede. http://dk.fdv.uni-lj.si/doktorska_dela/pdfs/dr_kersevan-smokvina-tanja.pdf, 5. 12. 2019.

Kerševan Smokvina, Tanja. 2019. "Guide to the Best Practices for the Digital Age: Media Self-regulation in South East Europe." https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367835.locale=fr, 5. 12. 2019.

Krebber, Daniel. 2002. *Europeanisation of Regulatory Television Policy: The Decision–making Process of the Television without Frontiers Directives from 1989 & 1997*. Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Lee, Kai-Fu. 2019. *Velesili umetne inteligence: Kitajska, Silicijeva dolina in novi svetovni red.* Ljubljana: Umco.

Levy, David A. 1999. E*urope's Digital Revolution. Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*. London: Routledge.

Lunt, Peter, in Sonia Livingstone. 2012. *Media Regulation. Governance and the Interest of Citizens and Consumers*. London: Sage.

MGI, McKinsey&Company Global Institute. 2015. "Digital America: A Tale of the Haves and Have-mores."https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/digital-america-a-tale-of-the-haves-and-have-mores, 7. 12. 2019.

Michalis, Maria. 2007. *Governing European Communications: From Unification to Coordination*. Lenham: Lexington Books.

NetzDG. 2017. "Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG." https://www.buzer.de/s1.htm?g=NetzDG&f=1, 1. 12. 2019.

Nielsen, R. Kleis, Robert Gorwa in Madeleine de Cock Buning. 2019. "What Can Be Done? Digital Media Policy Options for Strengthening European Democracy, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism." https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-11/What_Can_Be_Done_FINAL.pdf.

Nooren, Pieter, Wietske Koers, Menno Bangma, Frank Berkers in Erik Boertjes. 2014. *Regulation in the Converged Media-Internet-Telecom Value Web. TNO Report R11428*. TNO.

Panteia. 2014. *Study on Effectiveness of Self- and Co-regulation in the Context of Implementing the AVMS Directive.*

Pasquale, Frank. 2016. "Two Narratives of Platform Capitalism." *Yale Law & Policy Review* 35 (1): 309–319.

Pew Research Center. 2016. "State of the News Media 2016." http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/13/2016/06/30143308/state-of-the-news-media-report-2016-final.pdf, 20. 1. 2018.

Plantin, J.-C., C. Lagoze, P. N. Edwards in C. Sandvig. (2018). "Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook." *New Media & Society* 20 (1): 293–310. DOI:10.1177/1461444816661553.

Richardson, Glenn W. (ur.). 2016. *Social Media and Politics. A New Way to Participate in the Political Process*. Santa Barbara: Praeger.

Sinclair, John. 2012. *Advertising, the Media and Globalisation: A World in Motion*. London: Routledge.

Skupna deklaracija. 2017. "Izjava posebnega poročevalca Združenih narodov (ZN) za svobodo mnenja in izražanja, predstavnika Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) za svobodo medijev, posebnega poročevalca Organizacije ameriških držav (OAS) o svobodi izražanja in posebnega poročevalca Afriške komisije za človekove pravice in pravice ljudi (ACHPR) o svobodi izražanja in dostopu do informacij." https://www.osce.org/fom/302796, 5. 12. 2019.

Splichal, Slavko. 2011. "Javnost in javna sfera v dobi globalnega vladovanja." V *Nov(o) državljan(stvo*), ur. Cirila Toplak in Žiga Vodovnik, 189–218. Ljubljana: Založba Sophia.

Thurman, Neil, Judith Moeller, Natali Helberger in Damian Trilling. 2019. "My Friends, Editors, Algorithms, and I." *Digital Journalism* 7 (4): 447–469. DOI: 10.1080/21670811.2018.1493936.

Valenzuela, Sebastián, Daniel Halpern, James E. Katz in Juan Pablo Miranda. 2019. "The Paradox of Participation versus Misinformation: Social Media, Political Engagement, and the Spread of Misinformation." *Digital Journalism*. DOI: 10.1080/21670811.2019.1623701.

van Dijck, José, Thomas Poell in Martjin de Waal. 2018. *The Platform Society: Public. Values in a Connective World*. New York, NY: Oxford University Press.

Vranica, Dipayan, in Ben Scott. 2018. *Digitaldeceit. Technologies Behind Precision Propaganda on the Internet*. New America Foundation & Harvard Kennedy School, Shorenstein Center.

Ward, Stephen J. A. 2014. "Radical Media Ethics." *Digital Journalism* 2 (4): 455–471. DOI: 10.1080/21670811.2014.952985.

Wardle, Claire, in Hossein Derakhshan. 2017. *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making. Council of Europe report DGI(2017)09.* Strasbourg: Council of Europe.

Wardle, Claire. 2018. "The Need for Smarter Definitions and Practical, Timely Empirical Research on Information Disorder." *Digital Journalism* 6 (8): 951–963. DOI: 10.1080/21670811.2018.1502047.

Wheeler, Mark. 2007. "Whither Cultural Diversity: the European Union's Market Vision for the Renew of Television without Frontiers Directive." *European Studies* 24: 227–240.

Tanja Kerševan Smokvina je raziskovalka v Centru za raziskovanje družbenega komuniciranja na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in državna sekretarka na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije. E-naslov: tanja.kersevan-smokvina@fdv.uni-lj.si

Tanja Pavleska je raziskovalka v Laboratoriju za odprte sisteme in mreže na Inštitutu Jožef Stefan. E-naslov: atanja@e5.ijs.si