

**Opravična št.:**

U-I-26/17, U-I-87/16, U-I-105/16

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2019:U.I.26.17

**Akt:**

Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 47/12, 22/16 in 39/16) (ZMed), 1. odst. 86. čl. in 1. do 5. odst. 86.a čl., 7. odst. 109. čl.

**Izrek:**

Sedmi odstavek 109. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 47/12, 22/16 in 39/16) ni v neskladju z Ustavo.

Prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena Zakona o medijih se razveljavijo, kolikor veljajo za zasebne radijske postaje.

Pobuda Dejana Štamparja in drugih za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 86.a člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 47/12 in 22/16) se zavrže.

**Evidenčni stavek:**

Načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave. Če zakoni in drugi predpisi niso jasni, obstaja možnost različne uporabe zakona in drugega predpisa in arbitrarnosti državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov. Z jasnim in pomenko določljivim zakonom je zagotovljeno, da naslovniki pravnih pravil niso izpostavljeni stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev ali opustitev, ki je ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva. Ni ustavno sprejemljivo, da bi se nerazumljivost in nejasnost zakonov odpravljali z jasnimi in razumljivimi podzakonskimi akti. Protiustavno nejasnost in nedoločnost je moč očitati tudi zakonski določbi, za katero se po uporabi vseh upoštevnihih metod razlage izkaže, da je v konkretnih primerih dejansko neuresničljiva. Ustavno sodišče je prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena Zakona o medijih razveljavilo v delu, v katerem veljajo za zasebne radijske postaje, ker so v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave.

**Geslo:**

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

1.4.51.5.2 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Pravovarstvena potreba v primeru, ko je predpis prenehal veljati - Med postopkom.

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

3.12 - Splošna načela - Jasnost in natančnost pravnih določb.

1.4.10.6 - Ustavno sodstvo - Postopek - Vmesni postopki - Izločitev sodnika.

**Pravna podlaga:**

Člen 2, Ustava [URS]

Člen 21, 25.3, 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

**Opomba:**

⌘

**Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-26-17, U-I-87-16, U-I-105-16.pdf](#)

**Polno besedilo:**

U-I-26/17-33

U-I-87/16-35

U-I-105/16-32

24. 10. 2019

# ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, ter na pobudi Dejana Štamparja, Maribor, in drugih ter družbe Radio City, d. o. o., Maribor, in Miroslava Hölbla, Maribor, na seji 24. oktobra 2019

odločilo:

- 1. Sedmi odstavek 109. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 - uradno prečiščeno besedilo, 47/12, 22/16 in 39/16) ni v neskladju z Ustavo.**
- 2. Prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena Zakona o medijih se razveljavijo, kolikor veljajo za zasebne radijske postaje.**
- 3. Pobuda Dejana Štamparja in drugih za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 86.a člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 - uradno prečiščeno besedilo, 47/12 in 22/16) se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Državni svet (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih (v nadaljevanju ZMed). Zatrjuje, da so navedene določbe v neskladju z 2.,

14., 33., 39. in 74. členom Ustave ter z 10. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in s 1. členom Prvega protokola k EKČP (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju Prvi protokol k EKČP). Podrobneje pojasnjuje ozadje sprejemanja zaporednih novel ZMed. Meni, da obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe na radijskih postajah omejujejo pravice naslovnikov izpodbijane zakonske ureditve. Predlagatelj sicer cilje zakonodajalca šteje za "legitimne in sprejemljive",<sup>[1]</sup> vendar se sprašuje o utemeljenosti relativne teže, ki jo je zakonodajalec pripisal zaščiti slovenskega jezika, o primernosti in nujnosti ZMed za dosego teh ciljev, o različnih tveganjih, ki naj bi jih prinašali obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe, o negativnem vplivu na avtonomijo in kakovost medijev ter o (ne)upoštevanju posebnosti položaja zasebnih radijskih postaj. Navaja, da slovenska glasba v radijskih programih pred uveljavitvijo 86.a člena ZMed ni bila zapostavljena, in se sklicuje na tuje analize, ki naj bi kazale na nesmiselnost in neučinkovitost obveznih glasbenih deležev.

2. Predlagatelj ocenjuje, da je radijski medij po svoji naravi "živega medija" (ki se tekoče odziva na aktualne dogodke) nezdržljiv s togimi obveznimi deleži predvajanja slovenske glasbe. To pojasnjuje s trditvijo, da lahko (v določenem obsegu nepredvidljiva) dolžina govornega programa vpliva na doseganje ali nedoseganje obveznih deležev – in sicer tedaj, ko govorni program poseže v slovensko glasbo ali se z njo prekriva. Sprotno prilagajanje informativnega programa nepričakovanim pomembnim dogodkom naj bi tako zahtevalo sprotno popravljanje in preračunavanje radijske sheme glasbenega programa. To naj bi v praksi povzročalo velike tehnične težave. Člena 86 in 86a ZMed naj bi zasebnim radijskim postajam preprečevala, da predvajajo tisto domačo in tujo glasbo, ki jo njihovi poslušalci hočejo poslušati, njihovi glasbeni uredniki pa predvajati. Za izvrševanje obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe naj ne bi bilo predvideno nikakršno finančno nadomestilo. Predlagatelj obveznim deležem pripisuje negativen učinek na kakovost in raznolikost radijskih programov. Meni, da država razvoja slovenske komercialne glasbe ne bi smela spodbujati na račun zasebnih radijskih postaj, ne da bi tem postajam vsaj delno nadomestila izgubo, ki jim nastaja zaradi spoštovanja ZMed. Povečanje obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe in zaostrovanje pogojev na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 22/16 – v nadaljevanju ZMed-C) naj bi povzročila vključevanje v program manj kakovostnih, jezikovno in vsebinsko dvomljivih domačih skladb. Po mnenju predlagatelja je to povzročilo upad poslušnosti in zanimanja oglaševalcev.

3. Predlagatelj zatrjuje, da je za njegovo zahtevo ključnega pomena gospodarska funkcija lastnine. Člena 86 in 86a ZMed naj bi v neskladju s 33. členom Ustave in s 1. členom Prvega protokola k EKČP "usodno" posegala v zasebno lastnino lastnikov zasebnih radijskih postaj, v vir njihovega premoženja oziroma v njihovo eksistenčno podlago. Ne bi naj zagotavljala pravičnega razmerja med legitimnim javnim interesom in upravičenimi interesi zasebnih lastnikov, niti naj ne bi urejala ustreznega materialnega nadomestila zanje. Predlagatelj meni, da izpodbijane določbe niso sorazmerne v ožjem smislu, saj lastnike radijskih postaj v zasebni lasti omejujejo nesorazmerno z (zelo omejenimi) koristmi teh določb za razvoj slovenske glasbe.

4. Z vidika svobodne gospodarske pobude predlagatelj opozarja na nesorazmerno omejevanje zasebnih radijskih postaj. Samo s sedanjimi obveznimi deleži predvajanja slovenske glasbe naj tako ali tako ne bi bilo mogoče doseči legitimnih ciljev zakonodajalca. Predlagatelj bi namesto njih želel videti manj zahtevne obvezne deleže v kombinaciji z ekonomskim spodbujanjem

produkcije slovenske glasbe. Poleg tega naj bi imel poseg v svobodno gospodarsko pobudo preveliko težo v primerjavi z njegovim prispevkom na uresničitev zastavljenih ciljev. Predlagatelj je prepričan, da 86. in 86.a člen ZMed resno otežujeta poslovanje zasebnih radijskih postaj in jim povzročata gospodarsko škodo, obenem pa odvrata poslušalce od poslušanja slovenskih radijskih programov in jih spodbujata k poslušanju tuje glasbe, dostopne na internetu.

5. Predlagatelj trdi, da izpodbijana 86. in 86.a člen ZMed nedopustno oziroma nesorazmerno v ožjem smislu krnita svobodo izražanja iz 39. člena Ustave in 10. člena EKČP. Prizadeta naj bi bila tako aktivni kot pasivni vidik svobode izražanja. Predlagatelj navaja, da je omejena svoboda radijskih postaj oziroma urednikov in novinarjev radijskih programov, da radijski program oblikujejo prosto, na podlagi lastne, umetniške, kulturne in strokovne presoje. Zatrjuje, da so obveznosti v zvezi z obveznimi deleži predvajanja slovenske glasbe tako zapletene, da postaja delo glasbenih uredništev podobno delu računovodje. Po pasivni plati naj bi bili omejeni tudi poslušalci, ki ne morejo svobodno izbirati tiste glasbe, radijske postaje in tiste glasbene zvrsti, ki jim je v določenem trenutku všeč (tudi zaradi določene slogovne omejenosti slovenske glasbe). Predlagatelj zastopa stališče, da predpisani obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe posegajo v pravico do svobode izražanja glasbenih ustvarjalcev, ker je dostopnost do možnosti javnega objavljanja lastnega glasbenega izraza pogojena z odločitvijo, v kakšnem jeziku (in ali sploh v jeziku) bo posamezno delo ustvarjeno in izvajano.

6. Člena 86 in 86a ZMed naj bi bila v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). V tem sklopu očitkov predlagatelj primerja položaj zasebnih radijskih postaj s položajem javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija (v nadaljevanju RTV Slovenija). Zakonodajalec naj bi te subjekte sicer obravnaval drugače (glede obsega obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe), vendar naj ta razlika v obravnavi ne bi bila dovolj velika glede na razlike v pravnem in dejanskem položaju zasebnih izvajalcev v primerjavi z RTV Slovenija. Predlagatelj meni, da bistvene razlike v položaju zasebnih izvajalcev, ki jih država ne podpira finančno, zahtevajo bistveno različno obravnavo. V tej zvezi je njegovo izhodišče, da lahko država javni interes zagotavlja prek zasebnikov le, če jim za to zagotavlja ustrezna sredstva, kot jih že zagotavlja RTV Slovenija. Predlagatelj vidi protiustavno enako obravnavo različnih položajev tudi v odsotnosti milejšega in enostavnejšega načina ugotavljanja deleža predvajanja slovenske glasbe za manj tehnično-administrativno zmogljive zasebne radijske postaje.

7. Navedeni določbi naj bi nasprotovali načelu zaupanja v pravo. Predlagatelj se v zvezi z datumoma uveljavitve oziroma začetka uporabe ZMed-C in Zakona o spremembi Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 39/16 - v nadaljevanju ZMed-D) sprašuje, zakaj zakonodajalec ni določil daljšega prehodnega obdobja, v katerem bi se radijske postaje lahko vsestransko pripravile na izpolnjevanje spornih zakonskih obveznosti. Opozarja na to, da je ZMed-D spremenil ureditev, ki jo je prinesel ZMed-C, še preden je sploh poteklo prehodno obdobje po ZMed-C. Iz podobnih razlogov naj bi bil problematičen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 60/06 - v nadaljevanju ZMed-A), ki je dvignil obvezni delež predvajanja slovenske glasbe z 10 odstotkov na 20.

8. Predlagatelj na 86. in 86.a člen ZMed naslavlja tudi obsežne očitke z vidika neizpolnjevanja pogojev strogega testa sorazmernosti, s katerimi utemeljuje trditve o kršitvah tako pravice iz 39. člena Ustave kot tudi pravice iz 74. člena Ustave. Navaja, da v procesu sprejemanja in spreminjanja medijske zakonodaje ni zasledil argumentov glede ogroženosti javne koristi in

nujnosti omejevanja ustavnih pravic z obveznimi deleži oziroma glede ogroženosti slovenske kulture in glasbe. Še manj naj bi bil preverjen obstoj milejših ukrepov za doseg zakonodajalčevih ciljev, ki se sicer predlagatelju zdijo očitni (različni načini spodbujanja slovenske popularne glasbe, financiranje radijskih postaj, ki predvajajo pretežno slovensko glasbo, finančna obremenitev radijskih postaj, ki ravnajo nasprotno, itd.). Predlagatelj dvomi tudi, da zmore obravnavani ukrep sploh doseči želene cilje, torej med drugim pripomoči k dvigu ravni slovenskega jezika ter rasti kulturne zavesti in glasbene ustvarjalnosti, še posebno zaradi pogosto skromne jezikovne vrednosti popularne glasbe. Po njegovem mnenju vnaprej zagotovljena medijska pojavnost in predvajanje izvajalcev in avtorjev te celo destimulira za kakršenkoli poseben trud v smeri žanrske in produkcijske konkurenčnosti, še zlasti ob korelaciji njihovih prihodkov od avtorskih pravic z golim obsegom predvajanja njihovih izdelkov. Predlagatelj trdi, da je uzakonjanje obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe prineslo splošni upad poslušnosti radijskih postaj in absolutno manj dostopanja do glasbenih vsebin v slovenščini. Navsezadnje naj teža posledic zakonske ureditve ne bi bila sorazmerna koristim, ki bodo zaradi posega nastale (na tem mestu posebej omenja svobodo izražanja, svobodno gospodarsko pobudo in zasebno lastnino). Predlagatelj šteje, da sta svobodno oblikovanje programa in poslovanje radijskih postaj s 86. in 86.a členom ZMed bistveno omejena, njuni predvideni učinki pa naj sploh nikjer ne bi bili opredeljeni, ne bi naj bile opravljene ustrezne študije, niti vzpostavljeni mehanizmi sprotnega ocenjevanja uspešnosti obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe. Doseganje predpisanega deleža predvajanja slovenske glasbe v vseh treh časovnih pasovih naj bi bilo praktično nemogoče zaradi zapletenosti izračunavanja, ali je obvezni delež dosežen ali ne.

9. Člena 86 in 86a ZMed sta po prepričanju predlagatelja protiustavno nejasna in nedoločna. Slovenska glasba naj bi bila v četrtem odstavku 67. člena ZMed opredeljena drugače kot v drugem odstavku 86.a člena ZMed. Poleg tega naj bi prvi odstavek 86. člena ZMed uvedel nejasni pojem "glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev". Predlagatelj navaja številne hipotetične primere glasbenih produkcij z večjim ali manjšim tujim elementom, narodnostno mešanih zasedb itd. Težko naj bi bilo tudi razložiti pomen zahteve po "glasbi, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku". Tako nejasnih določb naj ne bi bilo mogoče izvajati oziroma uresničevati. Predlagatelj meni, da so izpodbijane določbe medsebojno neskladne in notranje protislovne. Poleg tega naj – ker vse pesmi niso enako dolge – ne bi bilo mogoče dosegati predpisanih deležev v vsakem od treh časovnih pasov. Zato naj bi bil prvi odstavek 86.a člena ZMed v praksi neuresničljiv. Predlagatelj še doda, da je 109. člen ZMed nejasen in nedoločen.

10. Predlagatelj navaja, da sedmi odstavek 109. člena ZMed močno nesorazmerno administrativno obremenjuje zasebne radijske postaje. Ne bi naj bilo jasno, zakaj je treba za nadzor, ki je mogoč na podlagi posnetka radijskega programa, še dodatno voditi natančne evidence o predvajanih programskih in drugih vsebinah. Ta zahteva naj ne bi bila nujna in sorazmerna. Terjala naj bi dodatno delo, stroške in zaposlitve. Predlagatelj razume naložitev takih obveznosti zasebnim radijskim postajam tako, da zakonodajalec ravna z njimi, kot da bi šlo za državne uslužbenke ali upravne organe. Zatrjuje, da je korist od zapisovanja programov nesorazmerno majhna v primerjavi s težavami in stroški, ki jih povzroča radijskim postajam. Navedena določba naj bi bila zaradi nesorazmernosti v neskladju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.

11. Pobudniki Dejan Štampar in drugi izpodbijajo prvi odstavek 86. člena in 86.a člen ZMed (pri čemer prvi odstavek 86.a člena izrecno izpodbijajo tako v besedilu, veljavnem pred uveljavitvijo ZMed-D, kot tudi po njegovi uveljavitvi). Navajajo, da so trije pobudniki poslušalci radijskih postaj, eden pa glasbeni urednik radijske postaje, ki predvaja predvsem tujo glasbo. Pobudnikom, ki so poslušalci, naj bi izpodbijani določbi kratili pravico do sprejemanja informacij oziroma do izbiranja med različnimi zvrstmi glasbe iz različnih obdobij, pobudniku, ki je urednik, pa naj bi omejevali pravico do izbiranja glasbe, ki jo posreduje poslušalcem, s tem pa naj bi mu kratili svobodo do umetniškega ustvarjanja oziroma izražanja. Pobudniki trdijo, da sta prvi odstavek 86. člena in 86.a člen ZMed v neskladju s 35., 39. in 59. členom Ustave ter z 8. in 10. členom EKČP. Pojasnjujejo, da svoboda sprejemanja glasbe vsebuje svobodo sprejemati glasbo po radiu, ne da bi poslušalca državne omejitve prisilile preiti k poslušanju drugega medija. EKČP naj že v temelju ne bi dovoljevala omejitev svobode sprejemanja obvestil in idej iz razlogov, ki so vodili do sprejetja izpodbijane ureditve. Pobudniki izpostavljajo, da izpodbijana ureditev zagotovo ni ustavno skladna, kolikor se nanaša na zasebne medije.

12. Pobudnika družba Radio City in Miroslav Hölbl izpodbijata prvi odstavek 86. člena in 86.a člen ZMed zaradi neskladja z določbami Ustave in EKČP iz prejšnjega odstavka te odločbe, pa tudi s 74. členom Ustave. Navajata, da je pobudnica zasebna izdajateljica radijskega programa, pobudnik pa je lastnik pobudnice. Poleg tega, da se pridružujeta argumentom pobude Dejana Štamparja in drugih, dodajata argumente o posegu v pravico do svobodne gospodarske pobude. Izpodbijani določbi naj bi omejevali podjetniško svobodo zaradi doseganja splošnih javnih ciljev oziroma naj bi izdajatelju radijskega programa in njegovemu lastniku vsiljevali poslovno odločitev, kakšno glasbo ponujati javnosti. Ker naj se prva pobudnica, ki je našla tržno nišo v predvajanju tuje in starejše glasbe, zaradi izpodbijanih določb več ne bi mogla razlikovati na trgu, naj bi jo obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe poslovno uničili.

13. Ustavno sodišče je vročilo zahtevo in pobudi Državnemu zboru, ki je nanju odgovoril. Državni zbor opozarja na določene pomisleke Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (ob sprejemanju ZMed-C) o nesorazmernosti posega v delovanje medijev. Vendar naj bi na koncu vendarle prevladalo stališče, da predvajanje slovenske glasbe v nočnem času ne doseže svojega namena. Državni zbor navaja, da je cilj zagotavljanja obvezne dostopnosti slovenske glasbe v slovenskem jeziku zaščita in promocija slovenskega jezika, spodbuda glasbeni ustvarjalnosti ter s tem ohranjanje slovenske kulturne in nacionalne identitete. Ne bi naj bilo nepomembno, da so javne frekvence slovenskih radijskih postaj javno dobro, na katerem se po 70. členu Ustave posebna pravica uporabe lahko pridobi le pod pogoji, ki jih določa zakon. Državni zbor meni, da mora zakonodajalec v primeru zapostavljanja slovenskega jezika ukrepati.

14. Po mnenju Državnega zbora naj izpodbijane določbe ZMed ne bi posegale v samostojno odločanje urednikov, s katerimi slovenskimi skladbami bodo obvezni deleži izpolnili. Prav tako naj obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe ne bi vplivali na uredniško oblikovane programske vsebine. Državni zbor zato ne vidi neskladja s 35., 39. in 59. členom Ustave ter z 8. in 10. členom EKČP. Člen 86a ZMed naj bi bil primeren za dosego ciljev, ki jih zasleduje, in naj bi bil primerljiv z ukrepi drugih držav. Državni zbor ne dvomi niti o njegovi sorazmernosti in zatrjuje, da dostopnost slovenske glasbe v dnevnem času koristi slovenskim glasbenim ustvarjalcem, saj posredno učinkuje na večjo produkcijo in raznolikost slovenske glasbe. Varovalka pred posegom v svobodo umetniškega ustvarjanja naj bi bilo to, da se je ZMed vzdržal ocenjevanja kvalitete glasbenih del, s katerim bodo radijske postaje izpolnile obvezni delež. Za 109. člen ZMed Državni zbor navaja,

da je hramba posnetkov programskih vsebin in podatkov o njih nujna za potrebe nadzora. Ne bi naj mogla biti povezana z bistvenimi finančnimi obveznostmi in dodatnimi delovnimi obremenitvami, saj naj bi te podatke morale voditi radijske postaje že zaradi lastnih poslovnih potreb. Zato naj tudi očitki o neskladju s 33. in 74. členom Ustave ne bi držali.

15. Državni zbor zanika, da bi izpodbijane določbe posegale v načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Različnost položajev zavezancev naj bi bila upoštevana s posebno ureditvijo za RTV Slovenija in za programe posebnega pomena, pa tudi s tem, da se obveznosti iz 86.a člena ZMed za določene programe ne uporabljajo. Načelo pravne države iz 2. člena Ustave naj ne bi zahtevalo posebne prehodne ureditve v okviru ZMed-D, ker naj z njim ne bi bile uveljavljene bistvene konceptualne novosti.

16. O zahtevi in pobudah je poleg tega mnenje dala Vlada. Ta meni, da so očitki o kršitvah Ustave in EKČP neutemeljeni. Opozarja na 5. in 11. člen Ustave, pa tudi na splošne pogoje za dopustnost omejevanja človekovih pravic. Ker gre za rabo frekvenc za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti, naj bi bil pomemben tudi 70. člen Ustave. Vlada izpostavlja javni interes za ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete, za zaščito in spodbujanje slovenske glasbene ustvarjalnosti (kar naj bi pozitivno vplivalo na njeno produkcijo, zlasti novejših in manj uveljavljenih ustvarjalcev) ter za zaščito slovenskega jezika oziroma interesa poslušalcev, da lahko v vsakem delu dneva po radijskih postajah poslušajo slovensko glasbo. Obvezno predvajanje določenega deleža slovenske glasbe, prvič predvajane pred največ dvema letoma, naj bi spodbujalo in odpiralo medijski prostor novejši in manj uveljavljeni glasbeni ustvarjalnosti in posledično večalo raznolikost glasbene ponudbe.

17. Vlada trdi, da zagotovitev minimalnega deleža predvajanja slovenske glasbe ni mogoče doseči drugače. Navaja, da bi brez izpodbijanih določb slovenska glasba v celoti izginila iz nekaterih radijskih postaj, in pripominja, da že obstajajo izkušnje glede potiskanja slovenske glasbe v najmanj poslušani nočni oddajni čas – in to na nekaterih najbolj priljubljenih radijskih postajah. S temi določbami naj bi bilo zakonske cilje tudi mogoče doseči, saj naj bi določbe zagotovile promocijo in večjo navzočnost slovenske glasbe v radijskem mediju, kar naj bi pozitivno vplivalo na njeno produkcijo. Vlada pripominja, da je bil cilj zakonskega urejanja že dosežen s tem, da se na radijskih postajah v predpisanem deležu predvaja slovenska glasba enakomerno čez celoten dan. Obvezni deleži predvajanja nacionalne glasbe naj bi obstajali tudi v drugih državah, posebni programski deleži pa naj bi bili uveljavljeni tudi na drugih področjih ustvarjanja. Predpisani deleži predvajanja slovenske glasbe naj ne bi prekomerno omejevali svobode medijev in naj ne bi vplivali na govorni del programa. Vlada zatrjuje, da so posledice ukrepov sorazmerne z njihovimi pozitivnimi učinki, kar utemeljuje z višino zapovedanih deležev in z argumentom, da glasbeni uredniki niso omejeni pri izbiranju konkretnih slovenskih skladb "znotraj deleža" niti žanrsko niti glede izvajalca. Vlada opozarja še, da ZMed radijskim in televizijskim postajam ne nalaga obveznega predvajanja slovenske (ali kakršnekoli) glasbe; obveznost doseganja deleža predvajanja slovenske glasbe naj bi veljala le za radijske ali televizijske programe, ki predvajajo glasbo.

18. Vlada se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-234/04 z dne 14. 9. 2006. Tudi 86. in 86.a člen ZMed naj bi le določala način izvrševanja človekove pravice do svobodne gospodarske pobude. Radijski in televizijski programi, ki se razširjajo na podlagi dovoljenja za izvajanje dejavnosti na ozemlju Republike Slovenije, naj bi bili primarno namenjeni slovensko govorečim

poslušalcem in gledalcem. Ne bi naj torej bilo nerazumno od njihovih izdajateljev zahtevati, da mora biti določen del dnevno predvajane glasbe slovenska glasba. Vlada povzema razloge za uveljavitev obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe in genezo nastajanja sedanje ureditve preko ZMed-A, ZMed-C in ZMed-D. Meni, da obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe ne preprečujejo konkurence med radijskimi postajami, in izpostavlja, da so le eden izmed ukrepov za doseganje ciljev na področju razvoja slovenske glasbe.

19. Vlada trdi, da obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe zagotavljajo raznolikost predvajane glasbe na radijskih postajah (da se ne predvaja le tuja glasba). Analize naj bi kazale na izrivanje slovenske glasbe v preteklosti večinoma v nočni čas. Vlada zanika, da bi obvezni deleži preprečevali sprotno prilagajanje informativnega radijskega programa aktualnim dogodkom, to pa zato, ker veljajo glede na celoten obseg dnevno predvajane glasbe in ne glede na celoten oddajni čas radijskega programa. Očitke predlagatelja o poslabšanju pravnega in ekonomskega položaja zasebnih radijskih postaj ter o odvrčanju poslušalcev in oglaševalcev šteje za pavšalne in nedokazane. Izpostavlja, da te postaje uporabljajo javne frekvence. Zavrača tezo, da bi država morala (ali celo smela) radijskim postajam nameniti finančno nadomestilo za obvezno predvajanje slovenske glasbe. Vlada navaja, da se javni interes na področju medijev uresničuje tudi drugače kot z obveznimi deleži, namreč z različnimi finančnimi in nefinančnimi ugodnostmi za ustvarjanje vsebin v javnem interesu oziroma za podporo radijskim in televizijskim programom s statusom posebnega pomena. Omenja tudi različne državne podpore za razvoj slovenske popularne glasbe. Sicer pa naj glavni cilj in namen uvedbe obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe ne bi bilo večanje poslušanosti radijskih programov in prihodkov radijskih postaj. Za to naj bi bile odgovorne same radijske postaje. Vlada se tudi postavlja na stališče, da z različnimi pospeševalnimi ukrepi v korist slovenske popularne glasbe ni mogoče doseči glavnega cilja obveznih deležev – predvajanja slovenske glasbe (tudi podnevi) na slovenskih radijskih postajah.

20. Vlada zavrača primerjave slovenskih radijskih postaj s tujimi, saj naj ne bi šlo za konkurente na istem trgu, in primerjave slovenskih radijskih postaj z internetnimi radii ali spletnimi storitvami predvajanja glasbe, saj naj bi tu šlo za različne dejavnosti, ki so različno regulirane. Sicer pa naj bi tudi slovenski izdajatelji radijskih programov smeli ponujati dopolnilno storitev predvajanja glasbe po internetu, za katero obvezni deleži predvajanja slovenske glasbe ne veljajo.

21. Vlada pojasnjuje, da evidenca novejših slovenskih skladb po četrtem odstavku 86.a člena ZMed ne pomeni, da skladb, ki jih ni v evidenci, ni mogoče predvajati. Novejših slovenskih skladb naj bi bilo dovolj za raznolik izbor predvajanja.

22. Izpodbijane določbe naj ne bi nedopustno posegale v zasebno lastnino, in sicer že zato, ker se radijski programi razširjajo preko javnih frekvenc, pa tudi zato, ker naj bi bil presojeni poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (po drugi strani Vlada tudi nakazuje, da gre za predpis, ki ostaja v okviru določanja vsebine lastninske pravice v skladu s 67. členom Ustave). Po mnenju Vlade je v okviru določanja načina uživanja lastnine ustavno dopustno lastnikom nalagati določene obveznosti. Vlada opozarja, da se gospodarska pobuda iz prvega odstavka 74. člena Ustave ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.

23. Vlada se ne strinja s trditvijo, da 86. in 86.a člen ZMed posegata v aktivni ali pasivni vidik svobode izražanja. Svoboda posredovanja informacij in mnenj naj zaradi obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe ne bi bila ogrožena, ker glasbeni urednik avtonomno izbira med



konkretnimi skladbami, ki spadajo v delež predvajanja slovenske glasbe, in ker deleži slovenske glasbe sploh ne posegajo v del programa, ki je namenjen posredovanju informacij in mnenj. Razmerje med obsegoma glasbenega in drugačnega programa naj bi prosto določil urednik ali glasbeni urednik programa. Vlada šteje, da ni ogrožen niti pasivni vidik pravice do obveščенosti. Izpodbijani ukrep naj ne bi povzročal poenotenja glasbe v programih radijskih postaj, prav tako naj ne bi vplival na "žanrsko in slogovno" komponento glasbe. Vlada meni, da obvezni deleži pretežno ne posegajo v svobodo izražanja glasbenih ustvarjalcev v smislu usmerjanja v določen jezik, slog ali žanr, kolikor pa promovirajo glasbo v slovenskem jeziku oziroma novejšo glasbo, naj bi šlo za upravičeno pozitivno diskriminacijo. Vlada se sklicuje na določene odločitve Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zvezi z medijsko regulativo. Navaja, da 10. člen EKČP državam izrecno ne preprečuje, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.

24. Člena 86 in 86a ZMed po mnenju Vlade spoštujeta načelo enakosti pred zakonom in upoštevata različne pravne in organizacijske oblike izdajateljev medijev. Vlada dodaja, da to načelo ne prepoveduje, da bi država javni interes – tudi neodplačno – zagotavljala preko zasebnikov. Zavrača očitke o neskladju z 2. členom Ustave. Posebej se ne strinja z očitki o nedoločnosti pojma "slovenska glasba", ker naj v praksi težav pri izvrševanju zakonskih določb ne bi bilo. V sporni obvezni delež naj bi spadali "slovenska glasba" (sicer opredeljena v četrtem odstavku 67. člena ZMed) in "glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev" (opredeljena v prvem odstavku 86. člena ZMed). Podrobnejša opredelitev naj bi bila vsebovana v Metodologiji nadzorstva avdiovizualnih medijskih storitev in radijskih programov (Uradni list RS, št. 31/12 – v nadaljevanju Metodologija). Vlada zavrača očitke o prekratkih prehodnih obdobjih novel ZMed in poudarja, da načelo zaupanja v pravo ni bilo kršeno, saj naj bi obstajali stvarno utemeljeni razlogi za poslabšanje pravnega položaja izdajateljev programov.

25. Vlada zavrača očitke o neskladju prvega do tretjega ter sedmega in osmega odstavka 109. člena ZMed z Ustavo. Navedena pravila naj bi urejala nadzor Agencije za komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju Akos) nad izvajanjem določb o programskih deležih ter o dovoljenjih za izvajanje radijske dejavnosti. Vlada trdi, da so postopki nadzora in hrambe posnetkov in podatkov po 109. členu ZMed v skladu z ustavnim načelom enakosti usklajeni z 39. do 42. členom Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (Uradni list RS, št. 87/11 in 84/15 – ZAvMS). Usklajeni naj bi bili tudi z inšpekcijsko in prekrškovno zakonodajo. Vlada zatrjuje, da je obvezna hramba programskih podatkov neizogibno potrebna za učinkovito izvedbo nadzornih postopkov. Poleg tega naj bi radijske postaje te podatke vodile v vsakem primeru, zaradi lastnih potreb. Sicer pa naj bi bila izpodbijana obveznost ustavno upravičena tudi z vidika, da se slovenski radijski programi razširjajo radiodifuzno, to je prek javnih radijskih frekvenc, ki so javno dobro oziroma omejena naravna dobrina.

26. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo predlagatelju in pobudnikom, ki se nanju niso odzvali.

27. Ustavno sodišče je pozvalo Akos (kot državni organ, ki na podlagi druge alineje prvega odstavka 109. člena ZMed izvaja inšpekcijski in prekrškovni nadzor tudi nad izvajanjem določb ZMed o obveznih deležih predvajanja slovenske glasbe na radijskih postajah), naj pojasni, kakšna je ustaljena upravna praksa oziroma kako Akos razume nekatera vprašanja v zvezi s pomenom izpodbijanih določb.

28. Akos v zvezi s kriteriji za določitev "slovenske glasbe" pojasnjuje, da je lahko v praksi že "iz naslova skladbe, jezika odpete skladbe ali iz imena izvajalca skladbe" jasno, da je ustvarjalec oziroma poustvarjalec skladbe Slovenec. Če to ni na opisani način jasno, naj bi bilo treba na drug način ugotavljati "izvor skladbe". Pri tem naj bi Akos uporabljal vse dostopne podatke, zlasti tiste, ki jih dobi na spletu ali od izdajatelja. Tedaj naj bi pri ugotavljanju izvora glasbe "upošteval vse navedene oblike povezanosti s Slovenijo, ki jih je mogoče na kakršenkoli način preveriti". Akos za primer skupin ustvarjalcev in poustvarjalcev navaja, da za vštevanje v delež predvajanja slovenske glasbe zadošča, da je vsaj eden v skupini Slovenec. Iz njegovega odgovora izhaja, da se skladba v navedeni delež v bistvu ne uvrsti le, če je Akos prepričan, da ni slovenskega izvora - v dvomu skladbo šteje za slovensko.

29. V zvezi s pojmom "radijski programi, ki v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo" Akos meni, da so to programi, ki "nasploš (skozi ves program) predvajajo instrumentalno glasbo oziroma so prepoznani kot takšni". Zdi se, da v temelju zavrača možnost, da bi se taka narava radijskih programov določala glede na krajše časovne enote, ko pri radijski postaji morebiti količinsko prevladuje instrumentalna glasba (leto, mesec, dan), čeprav nejasno navede (za dneve, ko sicer običajen radijski program izjemoma predvaja pretežno instrumentalno glasbo), da bi bilo mogoče to okoliščino "upoštevati pri nadzoru tudi v korist stranke". Glede pojma "glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku" je za Akos odločilno, da je večina besedila glasbenega dela v slovenskem jeziku. Kriterija presoje naj bi bila dva, uporabil naj bi se tisti, ki je za stranko ugodnejši: razmerje med slovenskimi in tujejezičnimi besedami ali delež časa, namenjen besedilu v slovenščini.

30. Akos nazadnje še v zvezi s pojmom "dnevno predvajana glasba vsakega radijskega programa" (ki se upošteva za namene izračuna obveznih deležev) pojasni, da pomeni vso predvajano glasbo v zajetem časovnem intervalu. Ne bi se naj nanašal le na samostojno predvajane skladbe (glasba izven ostalih programskih vsebin, "glasba med oddajami"), ampak tudi na glasbena dela, ki so predvajana kot del posamezne programske vsebine oziroma oddaje oziroma znotraj nje.

31. Ustavno sodišče je pojasnila Akosa vročilo predlagatelju in pobudnikom ter Državnemu zboru in Vladi, da se o njih izjavijo. Na pojasnila se je odzval le predlagatelj, ki pa se ni omejil na izjavo o pojasnilu Akosa, pač pa je vložil vlogo, ki jo je poimenoval "dopolnitev zahteve". V njej predlagatelj navaja, da Metodologija ni podzakonski predpis, temveč interni akt Akosa, s katerim ni dopustno zapolnjevati vrzeli, nastalih zaradi nedoločenosti in nejasnosti zakonskih določb. Sicer pa predlagatelj opozarja, da tudi podzakonski predpisi ne smejo izvirno določati pravic in obveznosti pravnih subjektov. Predlagatelj s prilaganjem člankov in drugačnih javnih objav dodatno utemeljuje svoje trditve o nerazumljivosti izpodbijanih določb.

32. Predlagatelj tudi konkretno oporeka pojasnilom Akosa v zvezi z dejanskim izvrševanjem izpodbijanih zakonskih določb. Z opozarjanjem na skladbo umetnika Magnifica izpodbija trditve Akosa, da skladbe, o izvoru katerih dvomi, šteje za slovenske in da zadošča, da je vsaj eden od ustvarjalcev in poustvarjalcev Slovenec. Predlagatelj zanika, da Akos pri ugotavljanju, ali je skladba v slovenskem jeziku, "odloča v korist stranke". Akos naj v praksi v obvezni delež ne bi všteval glasbenih del, ki so znotraj posamezne druge programske vsebine oziroma oddaje.

33. Ustavno sodišče je dopolnitev zahteve predlagatelja vročilo Državnemu zboru, ki je nanj odgovoril. Državni zbor splošno opisuje naravo splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil, ki jih izdaja Akos. Poudarja, da dejstvo, da je bil tak akt (Metodologija) izdan,<sup>[2]</sup> ni zadosten argument za utemeljitev očitkov o nejasnosti in pomenski nedoločljivosti izpodbijanih določb. Mnenje o dopolnitvi zahteve je dala tudi Vlada. Ta opozarja, da Metodologija ne določa nobenih novih pravic ali obveznosti, ampak v skladu z zakonskim pooblastilom le podrobneje ureja posamezna zakonska vprašanja. Pri razlagi zakonskih pojmov naj ne bi bilo nejasnosti, ki jih zatrjuje predlagatelj (Akos naj bi v svojih pojasnilih pravilno razložil sporne pojme). To stališče Vlada utemeljuje tudi z zatrjevanjem pravilnega ravnanja Akosa v nekaterih konkretnih postopkih nadzora.

34. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora na dopolnitev zahteve in mnenje Vlade o dopolnitvi zahteve predlagatelja vročilo predlagatelju, ki se nanj ni odzval.

## **B. - I.**

### **Procesne predpostavke ter obseg in način presoje**

35. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

36. Pobudniki Dejan Štampar in drugi so najprej vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti (med drugim) 86.a člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 47/12 in 22/16 – v nadaljevanju ZMed/neveljavni), torej tudi prvega odstavka 86.a člena ZMed/neveljavni. Ta določba je bila z ZMed-D spremenjena tako, da ni več predpisano le, da mora biti najmanj 60 odstotkov obveznega deleža predvajanja slovenske glasbe oziroma glasbene produkcije slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev predvajanih v dnevnem oddajnem času med 6. in 19. uro. ZMed zdaj določa, da mora biti celoten obvezni delež dosežen glede na predvajano glasbo v

vsakem od treh posameznih časovnih blokov oddajnega časa. Z uveljavitvijo ZMed-D je torej prvi odstavek 86.a člena ZMed/neveljavni prenehal veljati. Pobudniki so na poziv Ustavnega sodišča pobudo razširili na prvi odstavek 86.a člena ZMed, obenem pa so predlagali, naj Ustavno sodišče postopek s pobudo nadaljuje tudi glede prvega odstavka 86.a člena ZMed/neveljavni, ker da "je bila sprememba malenkostna in neustavnosti ne odpravlja".

37. Ustavno sodišče ne presoja ustavnosti zakonskih določb, ki ne veljajo več, razen izjemoma, če ugotovi, da so zaradi njihovega neskladja z Ustavo nastale škodljive posledice, ki s prenehanjem njihove veljavnosti niso bile odpravljene (47. člen ZUstS). Tako bi bilo npr. pobudnikom Dejanu Štamparju in drugim mogoče priznati pravovarstveno potrebo za izpodbijanje prvega odstavka 86.a člena ZMed/neveljavni po 47. členu ZUstS, če bi pobudniki izkazali, da bi se v kakšnem nepravnomočno končanem postopku (ali po pravnomočno končanem postopku, ko se še ni iztekel rok za vložitev ustavne pritožbe oziroma ko so jo pravočasno vložili) z morebitno ugoditvijo

pobudi v tem delu njihov pravni položaj izboljšal. Vendar pobudniki izpolnjevanje procesne predpostavke pravovarstvene potrebe v bistvu utemeljujejo zgolj s trditvami, da sta tako prejšnji kot sedanji zakon protiustavna. S tem jim ne uspe pojasniti, kako bi se njihov pravni položaj izboljšal z morebitno ugoditvijo pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 86.a člena ZMed/neveljavni. Zato je Ustavno sodišče v tem delu njihovo pobudo zavrglo (3. točka izreka).

38. Ustavno sodišče, upošteva vsebino zahteve, razume navedbe predlagatelja (ki sicer formalno navaja, da v celoti izpodbija 86., 86.a in 109. člen ZMed) tako, da predlagatelj dejansko izpodbija ureditev obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe in ureditev obvezne hrambe podatkov o programu, kolikor veljata tudi za zasebne radijske postaje. Z zasebnimi radijskimi postajami Ustavno sodišče v tej odločbi označuje v razvid medijev vpisane izdajateljke radijskih programov (ki niso radijski programi posebnega pomena iz 3. oddelka drugega poglavja ZMed ter niso namenjeni madžarski in italijanski narodni skupnosti) v zasebni lasti,[3] ki se z radijsko dejavnostjo na podlagi dovoljenja za njeno izvajanje ukvarjajo tržno (z namenom pridobivanja dobička) in ki imajo pravico do uporabe radijskih frekvenc za razširjanje radijskih programov v analogni tehniki oziroma pravico do razširjanja radijskih programov na razpisanem območju v digitalni tehniki.[4] Torej predlagatelj izpodbija prvi odstavek 86. člena, prvi do peti odstavek 86.a člena in sedmi odstavek 109. člena ZMed, kolikor veljajo za zasebne radijske postaje.

39. Ustavno sodišče je glede na vsebino obeh pobud štelo, da pobudniki dejansko izpodbijajo prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena ZMed, kolikor veljajo za zasebne radijske postaje.

40. Tretja alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS predlagatelja pooblašča, da z vložitvijo zahteve začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Zahteva je obsežna, nepovezana in ponekod težje razumljiva, brez dosledno izpeljanega logičnega vrstnega reda razlogov, v njej pa se pojavljajo tudi splošna doktrinarna stališča in druge navedbe, ki jih ni mogoče vsebinsko povezati s predmetom spora. Ustavno sodišče zato ponavlja izhodišče iz 71. in 72. točke odločbe št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4): predlagatelj je z Ustavo predviden državni organ, ki mu ZUstS podeljuje privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Zato je utemeljeno pričakovanje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene. Glede na navedeno je Ustavno sodišče obravnavalo le tiste predlagateljeve očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni.[5]

41. Pobudniki so poslušalci zasebnih radijskih postaj,[6] glasbeni urednik zasebne radijske postaje, zasebna radijska postaja ter družbenik zasebne radijske postaje. Svoj pravni interes utemeljujejo z (deloma) različnimi navedbami. Vsi ne zatrjujejo kršitev istih človekovih (oziroma ustavnih) pravic. Ustavno sodišče ugotavlja, da različni pobudniki z vidika obstoja pravnega interesa (prvi in drugi odstavek 24. člena ZUstS) za vsebinsko obravnavo pobud niso v enakem položaju. Nekateri od njih v svojem pravnem in dejanskem položaju ne izkazujejo pravnega interesa za vsebinsko obravnavo posameznih očitkov pobud, ki jih vlagajo skupaj z drugimi pobudniki. Kljub temu nobene od obeh pobud ni mogoče zavreči – niti v celoti niti v delu, v katerem jo vlaga posamezni pobudnik. Vsaka od pobud vsaj v določenem svojem delu utemelji neposredni učinek izpodbijanih določb na pravni položaj (vsakega od) pobudnikov, ki vlagajo to pobudo. V splošnem smislu določbe, ki jih izpodbijajo pobudniki, na njihov pravni položaj

učinkujejo neposredno, ker zasebnim radijskim postajam zapovedujejo predvajanje natančno določenih deležev določene glasbe v določenih časovnih enotah – in sicer neposredno na podlagi zakona, brez potrebe po izdaji posamičnega pravnega akta. S tem izpodbijane določbe zasebnim radijskim postajam onemogočijo določitev in izvajanje programske zasnove radijskega programa z drugačnimi deleži glasbe, kot izhaja iz navedenih določb.[7] Enak učinek imajo izpodbijane določbe na družbenike zasebnih radijskih postaj, kolikor jim pravila korporacijskega prava dovoljujejo vplivati na poslovne odločitve navedenih postaj, torej tudi na določitev in izvajanje programske zasnove. Zaradi prvega odstavka 86. člena in prvega do petega odstavka 86.a člena ZMed je glasbenim urednikom zasebnih radijskih postaj zoženo območje neodvisnega in samostojnega odločanja o izboru glasbe v okviru programske zasnove izdajatelja, ki jim ga jamči drugi odstavek 20. člena ZMed. Poslušalcem zasebnih radijskih postaj pa je (zaradi delovanja državne prisile) na voljo drugačen nabor glasbenih del v primerjavi s tistim iz časa pred uveljavitvijo navedenih pravil in kot bi se oblikoval, če obvezni glasbeni deleži ne bi obstajali.

42. Ustavno sodišče je pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 86. člena in prvega do petega odstavka 86.a člena ZMed v delu, v katerem veljajo za zasebne radijske postaje, sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

43. Ustavno sodišče predlagatelja in pobudnike v nadaljevanju imenuje skupaj "vlagatelji". Njihove navedbe in argumente povzema skupaj (enotno).

## **B. - II.**

### **Presoja prvega odstavka 86. člena, prvega do petega odstavka 86.a člena ter sedmega odstavka 109. člena ZMed z vidika načela pravne države (2. člen Ustave)**

44. Presojane določbe se glasijo:

#### "86. člen

(1) Najmanj 20 odstotkov vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega in televizijskega programa mora biti slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev.

#### 86.a člen

(1) Delež iz prvega oziroma drugega odstavka prejšnjega člena mora biti dosežen glede na predvajano glasbo v oddajnem času med 0. in 6. uro, v oddajnem času med 6. in 18. uro in v oddajnem času med 18. in 24. uro.

(2) Najmanj 70 odstotkov deleža iz prejšnjega odstavka mora predstavljati glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku, razen ko gre za radijske in televizijske programe, ki v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo.

(3) Najmanj četrtno deleža iz prvega odstavka tega člena mora predstavljati slovenska glasba,

prvič predvajana pred največ dvema letoma.

(4) Pristojno ministrstvo z namenom izvajanja določbe prejšnjega odstavka in nadzora nad njim upravlja evidenco skladb, ki sodijo v okvir deleža glasbe iz prejšnjega odstavka. V evidenci pristojno ministrstvo obdeluje podatke o naslovu skladbe in njihovem avtorju oziroma izvajalcu ter datumu prvega predvajanja, ki jih pristojnemu ministrstvu priglasijo avtorji oziroma izvajalci. Evidenca je javno dostopna na spletni strani pristojnega ministrstva.

(5) Obveznost zagotavljanja deleža glasbe iz tretjega odstavka tega člena ne velja v času, ko je glede na podatke iz evidence iz prejšnjega odstavka za zagotavljanje deleža glasbe, prvič predvajane pred največ dvema letoma, na voljo manj kot 100 skladb.

#### 109. člen

(7) Izdajatelji radijskih programov morajo najmanj 30 dni za vsak dan posebej hraniti tudi podatke o programu, in sicer o vseh predvajanih programskih, oglaševalskih in drugih vsebinah. Podatki morajo vsebovati informacije o datumu predvajanja vsebine, začetnem času, njenem trajanju, naslovu, vrsti in zvrsti vsebine ter informacije o vrsti produkcije in producentu, kot jih v splošnem aktu iz petega odstavka tega člena podrobneje določi agencija."

45. Vlagatelji trdijo, da je izpodbijana ureditev protiustavno nejasna in pomensko nedoločljiva ter zato v neskladju z 2. členom Ustave. Pri tem izpostavljajo domnevne nejasnosti, medsebojna neskladja in notranja protislovja naslednjih pojmov: (a) "slovenska glasba", (b) "glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev", (c) "glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku". Vlagatelji zatrjujejo tudi življenjsko neuresničljivost izpodbijanih določb. Navedene trditve se nanašajo na prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena ZMed.

46. Z očitkom nejasnosti glede sedmega odstavka 109. člena ZMed se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati, saj očitka vlagatelji niso utemeljili.[8] V zvezi s to določbo poleg pavšalno podanega očitka nejasnosti vlagatelji navajajo le še, da je ta določba v neskladju z načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave, ker naj bi obvezno beleženje in hramba podatkov o programu povzročala zasebnim radijskim postajam nesorazmerne administrativne, kadrovske in finančne težave. V primeru, ko zakonska ureditev posega v posamezno človekovo pravico, Ustavno sodišče dopustnost takšnega posega presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave) in z vidika načela sorazmernosti (2. člen Ustave). Če Ustavno sodišče ugotovi, da gre za ustavno nedopusten poseg, ugotovi neskladje s človekovo pravico in ne z določbami, ki urejajo načela za varstvo človekovih pravic.[9] Splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave) ne more biti samostojno merilo za presojo skladnosti z Ustavo, temveč je vezano na ugotovljeni poseg v posamezno človekovo pravico. Vlagatelji ne pojasnijo, v katero človekovo pravico naj bi sedmi odstavek 109. člena ZMed posegal. Zato ni bilo treba posebej odgovarjati še na to zatrjevano neskladje z 2. členom Ustave. Ustavno sodišče je glede na navedeno odločilo, da sedmi odstavek 109. člena ZMed ni v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

47. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave.[10] Če zakoni in drugi predpisi niso jasni, obstaja možnost različne uporabe zakona in drugega predpisa in arbitrarnosti državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov. Predpis je protiustavno nejasen, kadar se z

ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine, ne pa zgolj zato, ker ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti pri njegovem izvrševanju v praksi.[11] Zakon torej izpolnjuje zahteve po jasnosti in pomenski določljivosti, če je na njegovi podlagi ravnanje organov, ki ga morajo izvajati (ali nadzorovati, kako ga izvajajo njegovi naslovniki), določno in predvidljivo.[12] S tem je zagotovljeno, da naslovniki pravnih pravil niso izpostavljeni stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev ali opustitev, ki je ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva.

48. Tudi zakonski določbi, za katero bi se kljub uporabi vseh upoštevanih metod razlage izkazalo, da je dejansko neuresničljiva (njeni naslovniki niti hipotetično ne morejo ravnati v skladu z njo), bi bilo moč očitati protiustavno nejasnost in pomensko nedoločljivost. Ni namreč mogoče domnevati, da je zakonodajalec želel sprejeti zakon, ki ga ni mogoče uresničevati, kar pomeni, da doseženi rezultat razlage ne more biti pravilen (do drugačnega in pravilnega pa ni mogoče priti). Poleg navedenega je treba upoštevati, da lahko zakon šteje za jasnega in pomensko določljivega le, če je iz njegovega (*prima facie* nejasnega) besedila mogoče izluščiti pomen, ki je ustavno skladen (v skladu tudi z drugimi določbami Ustave).[13]

49. Za odgovor na vprašanje, ali izpodbijane določbe naslovnike izpostavljajo nevzdržni stopnji pravne negotovosti, je med drugim pomembno tudi, ali je Akosu, ki pri inšpekcijskem in prekrškovnem nadzoru ugotavlja, ali so spoštovana pravila o obveznih deležih, uspelo oblikovati jasno, predvidljivo in koherentno ustaljeno upravno prakso razlage navedenih določb. V tem oziru Ustavno sodišče morebitno ustaljeno[14] upravno prakso upošteva kot enega od dejavnikov (ne izključnega in ne nujno odločilnega), ki lahko vplivajo na oceno skladnosti z 2. členom Ustave. Ustavno sodišče je s tega vidika preizkusilo pridobljena Akosova pojasnila (glej 27. do 30. točko obrazložitve te odločbe). Za namene te odločbe je štelo, da pojasnila Akosa dejansko pravilno povzemajo vsebino njene ustaljene prakse. Predlagatelj temu sicer oporeka, češ da so pojasnila "netočna in zavajajoča", pri čemer se sklicuje tudi na nekatere konkretne sporne primere. Vendar Ustavno sodišče v tej odločbi ne odloča o pravilnosti ravnanja Akosa v posamičnih postopkih nadzora.

50. Po drugi strani splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil (kot je tudi Metodologija), ki dopolnjujejo in podrobneje izpeljujejo zakonsko določbo, ni mogoče razumeti kot dejavnik, ki bi omogočal do zakonodajalca blažje razumevanje zahtev načela jasnosti in pomenske določljivosti zakonov. Nasprotno stališče bi ogrozilo zagotavljanje jamstev drugega odstavka 120. člena Ustave. Ni ustavno sprejemljivo, da bi se nerazumljivost in nejasnost zakonov (glede materije, ki mora po Ustavi biti zakonsko urejena) odpravljalo z jasnimi in razumljivimi podzakonskimi akti.

51. Vlagatelji vidijo v ZMed dve različni, nasprotujoči si opredelitvi slovenske glasbe, in sicer tako v četrtem odstavku 67. člena ZMed kot tudi v izpodbijanem prvem odstavku 86. člena ZMed. Ta očitek ne drži. Četrty odstavek 67. člena ZMed opredeljuje slovensko glasbo kot "glasbo slovenskega izvora, ki zajema pojem vokalne, vokalno-instrumentalne in instrumentalne glasbe". Prvi odstavek 86. člena ZMed med drugim določa, da mora biti najmanj 20 odstotkov vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega programa "slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev". S tem ko prvi odstavek 86. člena ZMed v svojem prvem delu omenja "slovensko glasbo", zgolj odkazuje na njeno opredelitev iz četrtega odstavka 67. člena ZMed (glasba slovenskega izvora). Ne gre torej za dva različna pojma. To smiselno izhaja tudi iz pojasnil Akosa. Vendar s tem še ni pojasnjeno, kaj je glasba slovenskega izvora. To

določa drugi del prvega odstavka 86. člena ZMed, ki kot sopomenko slovenski glasbi oziroma glasbi slovenskega izvora uvaja pojem "glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev". Vlagatelji ta pojem zmotno razumejo kot tretjo, medsebojno izključujočo se opredelitev glasbe, s katero se izpolnjujejo izpodbijani obvezni glasbeni deleži. Vendar je zakon, če vsebina pravnega pravila iz njega ne izhaja že na prvi pogled, treba razlagati razumno, z dobroverno težnjo po ugotovitvi njegove logične in enoznačne vsebine. Če se prvi odstavek 86. člena ZMed razlaga na ta način, je glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev dejansko slovenska glasba oziroma glasba slovenskega izvora. Iz navedene določbe ni mogoče sklepati, da bi na slovensko pripadnost glasbe kakorkoli vplivalo, kje je bila posneta ali iz katere države prihaja glasbeni producent. Očitno je za uvrstitev glasbenega dela med "slovenska" glasbena dela odločilno, da gre za izdelek slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev.

52. Zdi se, da vlagatelji sami nimajo težav z razlago pojmov "ustvarjalec" (to naj bi bil avtor glasbenega dela oziroma več avtorjev – npr. za glasbo, besedilo in za priredbo) in "poustvarjalec" (to naj bi bil izvajalec glasbenega dela oziroma več izvajalcev – npr. samostojni izvajalec, glavni izvajalec ter spremljevalni izvajalci, skupine medsebojno enakovrednih izvajalcev).

53. Vendar navedeno še ne pomeni, da je prvi odstavek 86. člena ZMed pomensko določljiv, ko govori o glasbeni produkciji *slovenskih* ustvarjalcev in poustvarjalcev. Navedena določba je za naslovnike predvidljiva le, če iz zakona jasno izhajajo kriteriji za določanje slovenske pripadnosti ("slovenskosti") ustvarjalcev in poustvarjalcev glasbenih del.

54. V tej zvezi se zdi, da Akos prvi odstavek 86. člena ZMed razume tako, da je odločilna etnična (narodnostna) pripadnost glasbenih ustvarjalcev in poustvarjalcev. To je razvidno iz dejstva, da pojasnjuje, da najprej preveri, ali je mogoče iz naslova in jezika skladbe oziroma iz (osebnega) imena izvajalca jasno sklepati, ali je "Slovenec". Akos navede tudi, da se skladba všteva v delež predvajanja slovenske glasbe, če je vsaj eden od več ustvarjalcev/poustvarjalcev "Slovenec". V običajni govorni rabi se s to besedo označuje pripadnik slovenskega naroda.[15] Merilo etnične pripadnosti Akos pojmuje kot odločilno in zadostno. Drugih morebitnih meril za "slovensko pripadnost" ustvarjalcev/poustvarjalcev namreč ne navede. Ko – za primere, ko naslov in jezik skladbe ter osebno ime niso konkludentni – pojasni, da "ugotavlja izvor skladbe" tako, da se poslužuje vseh dostopnih informacij in upošteva vse preverljive oblike povezanosti s Slovenijo, namreč še vedno razpravlja zgolj o morebitnih drugih indicijah za ugotavljanje, ali so ustvarjalci in poustvarjalci (etnično) Slovenci.

55. Po mnenju Ustavnega sodišča tako izbranega kriterija ni mogoče uporabiti kot argument za to, da je prvi odstavek 86. člena ZMed jasen in pomensko določljiv. In sicer zato, ker je protiustaven. Sistem obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe, utemeljen izključno na etnični pripadnosti, bi zahteval (a) množično zbiranje podatkov o narodnostni pripadnosti velikega števila umetnikov, pogosto na podlagi nezanesljivih sklepanj iz osebne imena in drugih (nejasnih) okoliščin, po njihovi pridobitvi pa (b) razločevanje glasbenih del glede uvrščanja v obvezne deleže glede na umetnikovo nacionalnost, kar bi posredno vplivalo tako na njegovo umetniško svobodo (59. člen Ustave) kot tudi na izvrševanje gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave). Tak sistem bi bil nesprejemljiv najmanj z vidika tako omenjenih ustavnih določb kot tudi prvega odstavka 14. člena, 34. in 38. člena Ustave.[16] Vendar dejstvo, da Akos zakonsko določbo razlaga protiustavno, še ne pomeni nujno, da je ta v neskladju z 2. členom Ustave.



56. Na prvi pogled bi bilo mogoče prvi odstavek 86. člena ZMed razlagati tudi tako, da so "slovenski" ustvarjalci in poustvarjalci fizične osebe, ki so bistveno ukoreninjene v slovensko materialno ali duhovno okolje oziroma ki izkazujejo neko (relativno) trajno in močno vez s slovenskim kulturnim prostorom. Tu bi hipotetično v poštev prišla kombinacija različnih socialnih, gospodarskih, etničnih in čustvenih elementov (pripadnost slovenskemu narodu, ustvarjanje v slovenskem jeziku, dolgoletno življenje v RS itd.), ne pa izključujoče poudarjanje le enega elementa. Vendar upravna praksa očitno ni ubrala te poti, zakonsko besedilo pa za zanesljivo sklepanje v tej smeri ne nudi opornih točk. Vsaj ne tako, da bi bilo mogoče Akosovo razlago pravnega pravila napovedati z mero zanesljivosti.

57. Vlagatelji zatrjujejo nasprotje med vključitvijo (tudi) instrumentalne glasbe v "slovensko glasbo" iz četrtega odstavka 67. člena Ustave in drugim odstavkom 86.a člena ZMed, ki določa, da mora biti najmanj sedemdeset odstotkov obveznega deleža v vsakem časovnem pasu "glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku, razen ko gre za radijske in televizijske programe, ki v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo". Zatrjujejo tudi nejasnost pojma "glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku".

58. Iz besedila drugega odstavka 86.a člena ZMed je mogoče sklepati, da morajo zasebne radijske postaje skupno sedemdeset odstotkov predpisanega obveznega deleža (torej skupno štirinajst odstotkov vse predvajane glasbe v vsakem časovnem pasu) zapolniti z glasbo, ki je (vsaj) v večinskem delu izvajana v slovenščini. Ta obveznost pa ne velja za tiste zasebne radijske postaje, ki v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo. Zanje velja obveznost predvajanja "slovenske glasbe", ne pa tudi "glasbe v slovenskem jeziku" (torej vokalne in vokalno-instrumentalne slovenske glasbe). Po mnenju Ustavnega sodišča ni jasno, kako razlagati zakonski pojem radijski programi (torej zasebnih radijskih postaj), *ki v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo*. Torej ni jasno, kako določiti krog subjektov, za katere velja "odpustek" od predvajanja glasbe v slovenskem jeziku. Besedilo določbe ne nudi opore za izbiro ene od vsaj dveh enako verjetnih razlag: (a) da je te obveznosti prosta vsaka zasebna radijska postaja na posamični dan, ko ta radijska postaja v večinskem delu (več kot petdeset odstotkov vse predvajane glasbe po časovnem kriteriju) predvaja instrumentalno glasbo; (b) da je te obveznosti prosta vsaka zasebna radijska postaja v nekem od enega dneva daljšem obdobju (to bi bil lahko teden, mesec, leto itd.), ko ta radijska postaja v večinskem delu (več kot petdeset odstotkov vse predvajane glasbe po časovnem kriteriju) predvaja instrumentalno glasbo. Pojasnilo Akosa ne osvetli te dileme, pač pa je samo po sebi nerazumljivo in daje celo vtis arbitrarnega ravnanja (Akos omenja "programe, ki nasploh, skozi ves program, predvajajo predvsem instrumentalno glasbo oziroma so *prepoznani* kot takšni").

59. Kar se tiče razlage pojma "glasba, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku", Ustavno sodišče ocenjuje, da ga je mogoče razložiti. Smisel zakonske ureditve je zagotovitev, da je večina besedila glasbenega dela v slovenščini. To samo po sebi izključuje izračun glede na sestavne dele skladb (npr. kitice), ker so te lahko zelo različne dolžine (tako časovno kot po kriteriju jezikovnih gradnikov). Preostaneta le še dve mogoči merili: (a) razmerje med besedami ali povedmi v slovenščini in besedami ali povedmi v drugem jeziku oziroma (b) delež časa, v katerem se izreka ali poje besedilo v slovenščini, v skupnem času skladbe, v kateri sodelujejo pevski glasovi. Iz pojasnil Akosa izhaja, da je njegova ustaljena upravna praksa, da opravlja izračune po obeh merilih, odločilno pa je, kaj je za zasebno radijsko postajo v konkretnem primeru ugodnejše.[17]

60. Ustavno sodišče ugotavlja, da iz razlogov, predstavljenih v 48. do 58. točki obrazložitve te odločbe, jezikovna razlaga prvega odstavka 86. člena in drugega odstavka 86.a člena ZMed ne zadošča za ugotovitev pomena navedenih določb v celoti. Do zaključka o protiustavni nejasnosti je mogoče priti le, če njunega pomena ni moč ugotoviti niti z drugimi potencialno mogočimi metodami razlage pravnih pravil. V okoliščinah primera sta to zgodovinska in namenska razlaga.

61. Zakonodajna gradiva k posameznim novelam ZMed,[\[18\]](#) s katerimi je bila postopoma uveljavljena izpodbijana ureditev, ter poročila o razpravah v delovnih telesih Državnega zbora bi bila v temelju lahko uporabna pri iskanju vsebine izpodbijanih določb v smislu zgodovinske razlage pravnih pravil. Vendar ti dokumenti v konkretnem primeru[\[19\]](#) ne rešujejo zgoraj obravnavanih odprtih vprašanj ter nejasnosti. Zato tudi z zgodovinsko razlago ni mogoče priti do jasne vsebine prvega odstavka 86. člena in drugega odstavka 86.a člena ZMed.

62. Iz že omenjenih zakonodajnih gradiv, odgovora Državnega zbora ter (predvsem) mnenja Vlade izhaja, da je namen izpodbijane ureditve o obveznih deležih predvajanja slovenske glasbe ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete, zaščita in spodbujanje slovenske glasbene ustvarjalnosti (v tem okviru pa še posebej novejše in manj uveljavljene)[\[20\]](#) ter zaščita slovenskega jezika oziroma interesa poslušalcev, da lahko v vsakem delu dneva po radijskih postajah poslušajo slovensko glasbo. Navedene cilje določata tudi 4. in 5. člen ZMed (kot vsebino javnega interesa na področju medijev oziroma kot splošno načelo ZMed). Pri navedenem gre zagotovo za javne interese, ki lahko utemnjujejo posege v človekove pravice. Opisanih nejasnosti v ZMed (merila za identifikacijo "slovenskih" ustvarjalcev in poustvarjalcev glasbenih del ter radijskih programov, ki "v večinskem delu predvajajo instrumentalno glasbo") pa ni mogoče odpraviti z namensko razlago, ki bi upoštevala tako ugotovljene zakonske namene.

63. Čeprav vlagatelji v okviru zatrjevanega neskladja z 2. členom Ustave zatrjujejo tudi, da izpodbijanih določb v praksi ni mogoče uresničevati, se Ustavnemu sodišču s temi očitki ni treba ukvarjati. Ustavno sodišče je ugotovilo bistvene nejasnosti in nedoločljivosti v prvem odstavku 86. člena in v drugem odstavku 86.a člena ZMed. Tema določbama z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče določiti vsebine. Ker pa so preostale izpodbijane določbe z njima tako organsko povezane, da skupaj tvorijo neločljivo celoto pravne ureditve obveznih deležev predvajanja slovenske glasbe, je treba šteti, da so vse izpodbijane določbe v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. Glede na navedeno je Ustavno sodišče prvi odstavek 86. člena in prvi do peti odstavek 86.a člena ZMed razveljavilo v delu, v katerem veljajo za zasebne radijske postaje (2. točka izreka). Ker je navedene določbe razveljavilo že zaradi neskladja z 2. členom Ustave, ni bila potrebna presoja drugih očitkov vlagateljev.

### C.

64. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ter tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnica dr. Špelca Mežnar je bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno.

- 
- [1] Kot take na več mestih navaja npr. zaščito in promocijo slovenskega jezika in glasbene ustvarjalnosti, ohranjanje slovenske kulture in narodne identitete, popularizacijo slovenske glasbe itd.
- [2] Državni zbor sicer opozarja, da Metodologija še ni usklajena z ZMed-C.
- [3] S čimer je mišljeno, da tak subjekt obvladujejo oziroma so v njem večinsko kapitalsko udeležene osebe zasebnega prava.
- [4] Glej prvi in drugi odstavek 2. člena, 3., 9., 12. in 13. člen, 76. do 82. člen ter 104. do 106. člen ZMed.
- [5] Ustavno sodišče že na tem mestu terminološko pojasnjuje, da je besedno zvezo "lastniki zasebnih radijskih postaj", široko uporabljano v zahtevi predlagatelja, glede na kontekst njene uporabe razumelo tako, da se ne nanaša (dobesedno) na "lastnike" oziroma družbenike zasebnih radijskih postaj, temveč kar na same zasebne radijske postaje kot poslovne subjekte. Vidno je namreč, da predlagatelj radijsko postajo v tem kontekstu pojmuje kot medij, način prenosa programskih vsebin, "lastnik" pa je v tem kontekstu prav pravna oseba, v sklopu katere poteka navedeni podjem.
- [6] Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti v zadevi št. U-I-87/16 vlagajo tudi tri fizične osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS), ki izjavljajo, da na območju RS poslušajo radijski program. V takih okoliščinah primera to za Ustavno sodišče zadošča, da jih šteje za (redne ali občasne) "poslušalce zasebnih radijskih postaj".
- [7] Prvi odstavek 17. člena ZMed določa, da izdajatelj medija s programsko zasnovo določi namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za delovanje medija. Programska zasnova radijskega in televizijskega programa mora vsebovati tudi programsko shemo, ki določa zvrsti programskih vsebin oziroma njihovo razvrstitev v posamezne sklope, predvidena kvantitativna razmerja med posameznimi vsebinskimi sklopi, predviden maksimalni obseg oglaševalskih vsebin ter predviden obseg lastne produkcije in produkcije slovenskih avdiovizualnih del.
- [8] Predlagatelj je zapisal le, da je "celotna ureditev 109. člena nejasna in nedoločna".
- [9] Primerjaj npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005 (Uradni list RS, št. 118/05, in OdlUS XIV, 88), 22. točka obrazložitve, in št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 10. točka obrazložitve.
- [10] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 33. točka obrazložitve.
- [11] Primerjaj s 14. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 15. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 1/19, in OdlUS XXIII, 14).
- [12] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25), 15. točka obrazložitve.
- [13] To stališče seveda ne pomeni, da so zakoni, ki vsebujejo jasno vsebino, ki je v neskladju denimo z neko človekovo pravico, v neskladju z 2. členom Ustave. Če je vsebina razumljiva, gre seveda za neskladje s prav to človekovo pravico. Navedeno stališče pomeni, da je treba pri preizkusu na prvi pogled nejasnega zakona z vidika ustaljenih metod razlage zavrniti (izločiti) morebitne razlage, za katere se zdi, da jih besedilo ponuja, pa so v neskladju z Ustavo.
- [14] V primeru, da naslovniki pravnih pravil sodno izpodbijajo stališča upravnih organov, je upravna

praksa z vidika upoštevnosti za oceno skladnosti zakona z 2. členom Ustave dejansko lahko ustaljena šele, ko jo (ustaljeno) potrdijo sodišča – ko torej postane sodna praksa.

[15] Akos ni zatrdil, da Slovence pojmuje kot državljane ali prebivalce RS.

[16] Tak sistem bi v primeru dvoma o slovenski narodnostni pripadnosti silil ustvarjalce in poustvarjalce, da se pred državnim organom (že želijo biti deležni koristi od ureditve obveznih deležev predvajanja) izrekajo o narodnostni pripadnosti, pri čemer iz izpodbijanih določb niti ne izhaja, da bi Akos njihovo tozadevno izjavo nujno štel za odločilno.

[17] Pri merilu (a) Akos ugotavlja razmerje med slovenskimi in tujejezičnimi besedami.

[18] Obvezne deleže predvajanja slovenske glasbe v višini "najmanj deset (10) odstotkov dnevnega oddajnega časa vsakega radijskega programa" je uvedel že prvi odstavek 86. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 35/01). Ureditev je bila pozneje postrožena in diferencirana z nadaljnjimi zakonskimi spremembami. ZMed-A je dvignil obvezni delež predvajanja slovenske glasbe na dvajset odstotkov (ZMed-A je bil uveljavljen 24. 6. 2006). ZMed-C in ZMed-D sta bila uveljavljena 9. 4. 2016 oziroma 18. 6. 2016. Pri tem je 27. člen ZMed-C dolžnost izpolnjevanja postrožene ureditve kvot (glede časovnega pasu, v katerem morajo biti dosežene, ter glede glasbe v slovenskem jeziku in novejših glasbe) odložil do 1. 7. 2016. ZMed-D je uvedel še nekoliko strožjo dolžnost izpolnjevanja kvot po treh časovnih pasovih, pri čemer je ta dolžnost začela veljati že s potekom *vacatio legis* (torej 18. 6. 2016). Ureditev časovnih pasov iz ZMed-D je nadomestila tisto iz ZMed-C, ki dejansko nikoli ni bila uveljavljena, druge novosti iz ZMed-C pa so, kot predvideno, morale zasebne radijske postaje spoštovati od 1. 7. 2016.

[19] Predlog zakona o medijih (ZMed), Poročevalec DZ, EPA 811 – II, prva obravnava, z dne 28. 5. 1999, str. 46 in 78; Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed-A), Poročevalec DZ, EPA 699 – IV, prva obravnava, z dne 13. 2. 2006, str. 48; Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, Poročevalec DZ, EVA: 2013 – 3340 – 0029, prva obravnava, z dne 13. 11. 2015, str. 5; Poročilo Odbora za kulturo Državnega zbora k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed-C), druga obravnava, EPA 888 – VII, z dne 14. 1. 2016; Poročilo Odbora za kulturo Državnega zbora o obravnavi Zahteve Državnega sveta za ponovno odločanje Državnega zbora o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed-C), EPA 888 – VII, z dne 24. 2. 2016; Predlog zakona o spremembi Zakona o medijih, Poročevalec DZ, EPA: 1150 – VII, skrajšani postopek, z dne 8. 4. 2016, str. 2-4; Poročilo Odbora za kulturo Državnega zbora k Predlogu zakona o spremembi Zakona o medijih (ZMed-D), skrajšani postopek, EPA 1150 – VII, z dne 20. 4. 2016.

[20] Temu cilju naj bi služilo obvezno predvajanje določenega deleža slovenske glasbe, prvič predvajane pred največ dvema letoma.

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

zakon

**Vlagatelj:**

Državni svet in drugi

**Datum vloge:**

10. 2. 2017

**Datum odločitve:**

24. 10. 2019

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev – ni v neskladju z Ustavo/zakonom  
razveljavitev ali odprava  
zavrženje

**Objava:**

Uradni list RS, št. 67/2019

**Dokument:**

US32081