



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 060-01/17-2/
Ljubljana, 9. 2. 2017

Osnutek

Z a p i s n i k

**48. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v torek, 7. 2. 2017**

Predsednik je začel 48. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13.00 in zaključila ob 15.34 uri.

Opravičili so se:

- mag. Marija Lah
- Milan Lukić
- Boris Popovič
- Metod Ropret

Na sejo so bili vabljeni:

- mag. Vesna Györköös Žnidar, ministrica za notranje zadeve (k 3. in 4. točki dnevnega reda),
- Marjan Fank, generalni direktor policije (k 3. točki dnevnega reda),
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- Andrej Čuš, poslanec Državnega zbora (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Alenka Bratušek, poslanka Državnega zbora (k 6. točki dnevnega reda),
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 6., 7. in 8. točki dnevnega reda),
- Iva Dimic, poslanka Državnega zbora (k 8. točki dnevnega reda),
- Anton Peršak, minister za kulturo (k 9. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- Boštjan Šefic, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve (k 3. točki dnevnega reda),
- mag. Zdravko Mele, pomočnik generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, Ministrstvo za notranje zadeve (k 3. točki dnevnega reda),
- mag. Robert Ferenc, Policija, Ministrstvo za notranje zadeve (k 3. točki dnevnega reda),

- mag. Tanja Bobnar, namestnica generalnega direktorja policije, Ministrstvo za notranje zadeve (k 3. točki dnevnega reda),
- dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, Ministrstvo za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Andrej Čokert, sekretar, Služba za lokalno samoupravo, Ministrstvo za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- Tilen Božič, državni sekretar, Ministrstvo za finance, (k 5. točki dnevnega reda),
- Breda Šolar Naglič, podsekretarka, Ministrstvo za finance (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Irena Roštan, namestnica generalne direktorice Direktorata za proračun, Ministrstvo za finance (k 5., 6. in 7. točki dnevnega reda),
- Martina Vuk, državna sekretarka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 7. in 8. točki dnevnega reda),
- Iva Dimic, poslanka Državnega zbora (k 8. točki dnevnega reda),
- Skender Adem, sekretar v Direktoratu za medije, Ministrstvo za kulturo (k 9. točki dnevnega reda),
- Boštjan Tadel, sekretar v Kabinetu ministra za kulturo (k 9. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milana Brgleza in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Miroslava Cerarja.

* * *

S sklicem 31. 1. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

Dnevni red:

1. Odobritev zapisnika 47. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) - druga obravnava, EPA 1567-VII
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A) - druga obravnava, EPA 1576-VII
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1J) - druga obravnava, EPA 1662-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF-F) - skrajšani postopek, EPA 1688-VII
7. Predlog zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C) - skrajšani postopek, EPA 1690-VII
8. Predlog zakona o osebni asistenci (ZOA) - druga obravnava, EPA 1630-VII
9. Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih s predlogom za začasno zadržanje
10. Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2016
11. Zaključki posveta Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme

Predlagani dnevni red je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

1. točka:

- **Odobritev zapisnika 47. redne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 47. redne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 47. redne seje je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 30 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov

Po elektronski pošti 3. 2. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanja državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, glede Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakona o socialno varstvenih prejemkih. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanja državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, glede Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakona o socialno varstvenih prejemkih ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanja državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, in predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da vprašanja prouči in na njih odgovori.

Vprašanja državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, se glasijo:

1. Kako namerava Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti zagotoviti poenoteno tolmačenje oziroma odpraviti nejasnosti v zvezi s posameznimi zakonskimi določbami na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki se še vedno pojavljajo v praksi?
2. Kakšno je stališče Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti glede nekaterih določb Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US in 88/16); v nadaljevanju: ZUPJS) oziroma Zakona o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15 in 88/16; v nadaljevanju: ZSvarPre), za katere v praksi še vedno ugotavljajo, da povzročajo neenakosti pred zakonom? Na primer v zvezi z:
 - a) upravičenostjo do transferjev na podlagi upoštevanja dohodka iz dejavnosti (14. člen ZUPJS);
 - b) upoštevanjem premoženja na način, ki ne odraža dejanskega stanja (17. člen ZUPJS);
 - c) izvajanjem 42. člena ZSvarPre, ki govori o obveznosti upravičenca do denarne socialne pomoči, da sprejme vsako zaposlitev, ter premajhno (de-motivirajočo) razliko med minimalno plačo in višino prejete denarne socialne pomoči;
 - d) neenako obravnavo študentov s statusom absolventa glede vračil denarne socialne pomoči (razlika med določbami starega in novega Zakona o štipendiranju);
 - e) neupoštevanjem načela socialne države v zvezi s pogoji za pridobitev otroškega dodatka;
 - f) oteženim pridobivanjem podatkov glede višine plače za osebe, zaposlene v tujini, in posledičnim omogočanjem prejema polne višine različnih socialnih prejemkov;

- g) vračili prejete denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka (vračilo vseh prejetih sredstev še za časa življenja oz. 2/3 prejetih sredstev ob dedovanju na podlagi zaznambe na premoženju) in novo zakonodajo, v skladu s katero upravičencem po 1. 2. 2017 ne bo treba vrniti prejete denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka oz. slednjih ne bo treba vračati dedičem, če razpolagajo z nepremičnino vrednosti do 120.000,00 evrov, v kateri bivajo, in imajo v njej prijavljeno stalno bivališče;
 - h) sklepanjem dogovora o preživljanju kot podlagi za pridobitev varstvenega dodatka ali denarne socialne pomoči (6. in 19. člen ZSVarPre v povezavi s 124. členom Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih) ter ugotavljanjem plačilne sposobnosti oz. zmožnosti preživljanja.
3. Ali nova ureditev glede zaznamb na premoženju po ZSVarPre (54.a člen) res zagotavlja, da se denarna socialna pomoč in varstveni dodatek ne bosta vračala (za že prejeta in za v bodoče prejeta javna sredstva), in ali drži, da naj bi se za nazaj odpravile vse zaznambe na nepremičninah? Kako bo zagotovljeno poenoteno izvajanje omenjenih določb na centrih za socialno delo?
4. Kakšno je stališče ministrstva do predlogov uvedbe univerzalnega otroškega dodatka po zgledu Avstrije, razširitve kroga upravičencev do pogrebnine in posmrtnine na zakonite dediče (brate in sestre) ter uvedbe obveze prejemnika denarne socialne pomoči, da po šestih mesecih prejemanja denarne socialne pomoči začne opravljati delo v korist družbe?

Obrazložitev:

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) ter Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) se uporabljata od 1. 1. 2012. Od takrat sta doživela že kar nekaj sprememb in dopolnitev, ki so bile med drugim namenjene odpravi zaznanih težav v praksi, a centri za socialno delo naj bi se kljub temu še vedno soočali z določenimi težavami pri implementaciji omenjene zakonodaje. Vedno več naj bi bilo odprtih vprašanj in različnih tolmačenj istih določb posameznega zakona.

Prav tako posamezne določbe ZUPJS in ZSVarPre po ugotovitvah iz prakse še vedno povzročajo določene neenakosti med (potencialnimi) upravičenci do pravic iz javnih sredstev. Takšen primer na primer predstavlja upravičenost do transferjev na podlagi upoštevanja dohodka iz dejavnosti. V skladu s 14. členom ZUPJS se namreč pri osebi, ki je šele začela opravljati dejavnost oziroma osebi, katere mesečni dohodek iz dejavnosti je nižji od višine bruto minimalne plače, kot mesečni dohodek iz dejavnosti upošteva dohodek v višini 75 % bruto minimalne plače (trenutno 593,05 evra). Pri odločanju se v praksi ugotavlja, da je na podlagi navedene določbe večina samostojnih podjetnikov in kmetov upravičena do visokih transferjev, na podlagi izkazovanja neobstoječih ali nizkih dobičkov, navkljub lastništvu velikih kmetij, traktorjev, avtomobilov ter ostalega premoženja visokih vrednosti, ki nakazujejo, da so bila vanje vložena določena finančna sredstva. Upoštevanje premoženja v teh primerih torej ne odraža dejanskega stanja, saj se premoženje upošteva v fiktivni višini (0,69 % vrednosti celotnega premoženja). Podoben primer predstavlja lastništvo vrednostnih papirjev: družina, ki ima v lasti vrednostne papirje v višini npr. več kot 80.000,00 evrov, pri čemer ne izkazuje drugih dohodkov, lahko posledično prejema najvišje socialne transferje.

Nepravilno ureditev predstavlja tudi neenaka obravnava študentov s statusom absolventa po starem Zakonu o štipendiranju (Uradni list RS, št. 59/07, 63/07 – popr., 40/09, 62/10 – ZUPJS, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D in 56/13 – ZŠtip-1); v nadaljevanju: ZŠtip) in novem Zakonu o štipendiranju (Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C in 8/16); v nadaljevanju: ZŠtip-1). Študentom, ki so prejeli državno štipendijo v času absolventskega statusa, v skladu z ZŠtip v primeru, da niso diplomirali, ni treba vrniti, po ZŠtip-1 pa morajo štipendisti diplomirati do konca absolventskega staža, sicer morajo vrniti državno štipendijo, ki so jo prejeli v času absolventskega statusa kot tudi v času obiskovanja zadnjega letnika fakultete.

Nedavne spremembe pogojev za pridobitev varstvenega dodatka (novela ZSVarPre-E) so bile v medijih pojasnjene na način, da tistim s premoženjem v obliki nepremičnine pod vrednostjo 120.000 evrov ne bo treba vračati denarne pomoči in varstvenega dodatka ter da se bodo ukinile zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve v zemljiški knjigi za nazaj. Javnost pa ni bila informirana o tem, da morajo starši s svojimi otroki skleniti primerno visoko preživnino, da bi lahko pridobili denarno socialno pomoč ali varstveni dodatek (19. člen ZSVarPre predvideva, da center za socialno delo s soglasjem upravičenca pozove osebe, ki so ga dolžne preživljati, k sklenitvi ali izvrševanju sporazuma ali dogovora o preživljanju). Ljudje so bili torej s tega vidika prek medijev zavedeni.

Medtem ko za tiste, ki so prejemniki denarne socialne pomoči in niso zmožni preživljati staršev, dvomov glede uveljavljanja pravic ni, bi za ostale moral center za socialno delo izvesti ugotovitveni postopek. Za pridobivanje podatkov otrok/zavezancev pa center za socialno delo v ZSVarPre nima pravne podlage, prav tako ne vsebuje določb o načinu ugotavljanja plačilne sposobnosti/zmožnosti preživljanja. Če upravičenec nepremičnine odtuji ali jih podari, si je dolžan zagotoviti preživljanje. Pri »razbremenitvi« strank (upravičencev do varstvenega dodatka) je torej bistvenega pomena njihova seznanitev, da če bodo z nepremičninami razpolagali, so si najprej dolžni s podaritvijo oz. kupnino zagotoviti preživljanje (v zameno ali z denarjem).

V zvezi z zaznambami na premoženju se dodatno sproža vprašanje enakosti glede na prej veljavne in nove zakonske določbe. Nekateri so namreč v skladu s prej veljavno zakonodajo že vrnilo celoten znesek denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka še za časa življenja oz. povrnili 2/3 prejetih sredstev ob dedovanju na podlagi zaznambe na premoženju, z novo zakonodajo pa pomoči ne bo treba vračati, tudi če bo prišlo do dedovanja.

Po novi ureditvi ZSVarPre je bilo možno razbrati tudi to, da se denarna socialna pomoč in varstveni dodatek ne bosta vračala (za pomoč, prejeta po 1. 2. 2017), prav tako naj bi se odpravile vse zaznambe na nepremičninah (54.a člen ZSVarPre). Zastavlja se vprašanje, ali je razlaga omenjenih zakonskih določb pravilna in ali je zagotovljeno, da bodo omenjene zakonske določbe vsi centri za socialno delo izvajali poenoteno in ne bo prihajalo do različnih razlag. Kot realna težava se pojavlja tudi vprašanje, kaj bodo prejemniki varstvenega dodatka storili z nepremičninami v trenutku, ko zaznamb na nepremičninah ne bo. Slednje so namreč do zdaj velikokrat delovale tudi kot ščit za socialno varnost posameznika za časa njegovega življenja, zdaj pa bo lahko prihajalo tudi do odtujitve nepremičnin zaradi različnih dolgov (npr. kot posledice alkoholizma ali drugih odvisnosti). V posameznih primerih lahko zaradi uvedene novosti torej pride celo do poglobitve socialne stiske posameznika.

Praksa pogosto kaže tudi na to, da se v zvezi z uveljavljanjem pravic iz javnih sredstev velikokrat ne sledi načelu socialne države, saj se na primer težko dokazuje realne dohodke oseb (konkreten primer osebe, zaposlene v Avstriji, ki v Sloveniji prejema socialne transferje v polni višini, ker centri za socialno delo ne morejo priti do podatkov o višini njene plače, podatke o zaposlitvi pa se prav tako lahko izve samo za nazaj). Če oseba uveljavlja družinski prejemek v Avstriji, mora na centralno enoto centra za socialno delo poslati obrazec E411, iz katerega je sicer možno razbrati, da je oseba zaposlena v tujini, podatka o njeni neto plači pa omenjeni obrazec ne vsebuje. Za izračun denarne socialne pomoči namreč center za socialno delo potrebuje podatek o neto mesečnem dohodku, na podlagi katerega nato denarno socialno pomoč lahko zniža oz. ukine. Zaradi pomanjkanja podatkov je torej posamezna družina lahko upravičena do denarne socialne pomoči, do katere ob upoštevanju realnega stanja sploh ne bi bila. Prav tako je na primer zaradi neustreznega upoštevanja premoženja družin do otroškega dodatka lahko upravičena družina, v kateri sta oče ali mati zaposlena kot zdravnik/odvetnik s svojimi lastnimi prostori (če ne prikazujejo realnega dobička, se kot neto plača upošteva samo 75 % minimalne bruto plače), družine zaposlenih pri omenjenih osebah (s.p., odvetniki, zdravniki), ki prejemajo podpovprečno plačo, pa do otroškega dodatka niso upravičeni. Posledično bi bilo smiselno razmisliti o uvedbi univerzalnega otroškega dodatka po zgledu Avstrije.

ZSVarPre v 34.a in 34.b členu ureja posebno obliko izredne denarne socialne pomoči po smrti družinskega člana ter posebno obliko izredne denarne socialne pomoči kot pomoč pri kritju

stroškov pogreba. Pri tem so kot družinski člani umrlega navedeni zakonec oziroma oseba, s katero je umrl živel v življenjski skupnosti, ki je po zakonu, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja, v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo oziroma oseba, s katero je umrl živel v registrirani istospolni partnerski skupnosti; otroci in pastorki ter starši oziroma oseba, s katero eden izmed staršev živi v zakonski zvezi ali v življenjski skupnosti, ki je po zakonu, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja, v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo ali v registrirani istospolni partnerski skupnosti. Za bolj pravično oziroma realno ureditev bi kazalo razmisliti o razširitvi kroga upravičencev do pogrebne in posmrtnine na vse možne zakonite dediče, kar pomeni, da bi ju lahko uveljavljali tudi bratje in sestre.

Opozoriti je treba tudi na neizvajanje 42. člena ZSVarPre, ki govori o tem, da je upravičenec do denarne socialne pomoči, ki je brezposelna oseba in ne prejema denarnega nadomestila za primer brezposelnosti po zakonu, ki ureja trg dela, in je v zadnjih 12 mesecih denarno socialno pomoč prejel več kot devetkrat, v času prejemanja denarne socialne pomoči dolžan sprejeti vsako zaposlitev, ki mu jo ponudi oziroma na katero ga napoti Zavod RS za zaposlovanje. Motivacijo za iskanje zaposlitve trenutno dodatno zmanjšuje tudi relativno majhna razlika med višino denarne socialne pomoči (posameznik prejme vse ostale subvencije v maksimalni višini) in višino minimalne plače (leta 2017 790,73 evra bruto, cca. 560,00 evrov neto). Na podlagi navedenega bi bilo dobro proučiti možnost uvedbe zakonske obveze opravljanja dela v korist družbe po šestih mesecih prejemanja denarne socialne pomoči in s tem prejemnike denarne socialne pomoči spodbuditi k (aktivnejšemu) iskanju zaposlitve.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da vprašanja prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) na njih v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 3. 2. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v zvezi s severnim krakom 3. razvojne osi. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predlagatelj pobud Franc Golob je imel besedo.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v zvezi s severnim krakom 3. razvojne osi ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet Republike Slovenije podpira pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in predlaga Vladi Republike Slovenije in DARS-u, d. d., da pobude proučita in nanje odgovorita.

Pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se glasijo:

1. Pristojne institucije (Vlada, Ministrstvo za infrastrukturo, DARS, d. d.) naj storijo vse, da bo Koroška do konca 2023 dobila ustrezno cestno povezavo z avtocestnim križem oziroma preostalo Slovenijo in s tem osnovni pogoj za nadaljnji razvoj regije.
2. Zagotovi naj se jasno in stabilno financiranje gradnje severnega kraka 3. razvojne osi (od Šentruperta do Slovenj Gradca).
3. Hitra cesta od A1 na Koroško naj bo zgrajena kot 4-pasovna hitra cesta.
4. Z aneksom h koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji naj se DARS, d. d., zaveže, da 2017 izvede odkup nepremičnin in izdela projektno dokumentacijo za izgradnjo hitre ceste na odseku Šentrupert–Velenje–Slovenj Gradec.
5. Uredijo in nadgradijo naj se navezovalne (obstoječe) lokalne ceste v novo nastajajoče omrežje hitre ceste.
6. Poenostavijo in pospešijo naj se postopki pridobivanja nepremičnin za gradnjo cestne infrastrukture.

Obrazložitev:

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se je na 90. seji 30. 1. 2017 seznanila z analizo stanja na Koroškem, ki jo je pripravila Mladinska iniciativa za 3. razvojno os, in njenimi zahtevami glede čimprejšnje izgradnje hitre ceste na Koroško in jih podprla. Kot je že večkrat opozoril Državni svet, neustrezna cestna infrastruktura in odrezanost Koroške od avtocestnega omrežja vpliva na slabšo kakovost življenja njenih prebivalcev in zmanjšuje njen razvojni potencial. Zaradi slabe prometne povezanosti z ostalim delom Slovenije, kar velja tudi za nekatera druga območja in ne samo za Koroško (npr. Bela krajina), nastajajo t. i. razvojno zaostali žepi, saj slaba prometna infrastruktura vpliva na večje izseljevanje in beg možganov ter na manjši interes po vlaganjih, to pa povzroča le še večje nazadovanje v razvoju.

Študija »Hoč' mo cesto!«, ki jo je na podlagi javno dostopnih podatkov naredila Mladinska iniciativa za 3. razvojno os, dokazuje povezavo med slabo prometno dostopnostjo Koroške in njenim nazadovanjem ter posledično begom možganov. 3. razvojna os, o kateri se razpravlja že od 1974, za Korošce predstavlja ključni mejnik za nadaljnji razvoj njihove regije. Državni svetniki podpirajo prizadevanja Mladinske iniciative za 3. razvojno os in opozarjajo na devet vidikov, ki izkazujejo nujnost čimprejšnje izgradnje 3. razvojne osi na Koroško in ne opravičujejo nobenega odlašanja več:

1. Razvojni vidik: koroško gospodarsko središče je najbolj oddaljena točka od avtocestnega križa. Oddaljenost od kraja do najbližjega priključka je 53 km;
2. Gospodarski vidik: na Koroškem in v savinjsko-šaleški regiji je 35.000 delovnih mest in se ustvari 1,1 mrd evrov dodane vrednosti, vsa podjetja pa so izvozno naravnana. BDP na prebivalca kot glavno merilo razvitosti regije na Koroškem zaostaja za državnim povprečjem za 22,2 %. Čeprav na Koroškem število podjetij (skromno) narašča (v obdobju 2014/2015 za okoli 30 podjetij), pa imata zgolj dve statistični regiji manj podjetij kot Koroška, pri čemer se mnogo podjetij zapre zaradi slabe prometne povezanosti in s tem logističnih težav. Prometna odrezanost se kaže tudi na področju turizma, saj je po številu prenočitev turistov Koroška med slovenskimi statističnimi regijami na predzadnjem mestu;
3. Socialni vidik: v zadnjih petnajstih letih se je prebivalstvo na Koroškem zmanjšalo za 3,8 %. Ob takem trendu na Koroškem leta 2017 ne bo več prebivalcev. V zadnjih 25 letih se je število mladih prebivalcev Koroške zmanjšalo za 36,8 %. Od 71.010 prebivalcev je delovno aktivnih 26.723 prebivalcev in od tega jih 5.179 dnevno migrira iz regije. Na Koroškem se je v obdobju 1990–2015 zmanjšalo število mladih (15–29 let) za 36,5 %;

4. Varnostni vidik: na cesti Arja vas–Dravograd se zgodi 71 % več prometnih nesreč kot na primerljivi razdalji na avtocesti Tepanje–Trojane;
5. Ekonomski vidik: z izgradnjo 3. razvojne osi lahko prinesemo v proračun okoli 40 mio evrov letno, kar bi lahko zagotovilo stabilno gospodarsko rast. Po vzoru učinkov odprtja zadnjega odseka dolenjske avtoceste na tamkajšnje lokalno gospodarstvo bi se morala z izgradnjo 3. razvojne osi dodana vrednost na Koroškem in savinjsko-šaleški regiji povečati za 70 mio evrov v petih letih;
6. Vidik enakopravnosti: Korošci za letne dajatve uporabe cest plačajo 22 % več sredstev kot jih prejmejo za obnovo in popravilo cest;
7. Časovni vidik: Koroška je od centra države časovno najbolj odmaknjena regija;
8. Vidik decentralizacije: Koroška je v letih varčevanja izgubila vsaj osem uradov oz. izpostav;
9. Geostrateški vidik: 3. razvojna os je življenjsko pomembna prometna žila, ki lahko razbremeni predor Karavanke.

Ukrep povezave Koroške z avtocestnim sistemom je vključen v Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji in Nacionalni program razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030, s sprejemom Uredbe o državnem prostorskem načrtu (DPN) za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug pa je bila odpravljena še ena zadnjih ovir pri realizaciji tega za Korošce pomembnega infrastrukturnega projekta. Po enajstih letih je zdaj skrajni čas za dejanske premike. Ob tem državni svetniki opozarjajo na že leta 2013 sprejeto Uredbo o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Velenje jug do priključka Slovenj Gradec jug, a se na tem odseku niso izvajale praktično nobene aktivnosti.

Pri gradnji hitre ceste na Koroško sploh ne sme biti vprašanje 2- ali 4- pasovna cesta, ampak je glede na sedanje prometne razmere in pričakovanja o porastu prometa neizogibna izgradnja hitre ceste kot štiripasovnice, ki bo zagotavljala pretočnost prometa nekaj desetletij. Pri načrtovanju prometnice je treba upoštevati že sedanje prometne zamaške tudi na drugih avtocestnih povezavah, ko je praktično en pas rezerviran za tovorna vozila, en pas pa je namenjen ostalim vozilom.

Z namenom uresničevanja dolgoletnih obljub in pravočasnega začetka izgradnje hitre ceste se predlaga, da se DARS, d. d., z aneksom h koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji za leto 2017 zaveže, da še letos odkupi nepremičnine in izdela projektno dokumentacijo tako na odseku Šentrupert–Velenje kot na odseku Velenje–Slovenj Gradec.

Letos bi morali dobiti tudi konkretniji načrt nadgradnje navezovalnih lokalnih cest na hitro cesto in da se ne bo zaradi izgradnje hitre ceste pozabilo na navezovalne ceste, ki so v pristojnosti Direkcije za infrastrukturo.

Glede na težave pri pridobivanju nepremičnin za gradnjo prometne (in druge) infrastrukture in posledično zamike pri izvedbi projektov se predlaga sprememba pravne ureditve, ki bo pripomogla k učinkovitejšemu oz. hitrejšemu pridobivanju nepremičnin in s tem hitrejši izvedbi projektov.

Državni svetniki poudarjajo, da bo morala civilna iniciativa nadzirati kakovost gradnje, da se preprečijo dosedanje slabe prakse v drugih okoljih (npr. hitra cesta med Razdrtim in Vrtojbo in na pomurski avtocestni krak brez odstavnih pasov). Premiki so možni v primeru pravočasnega zagotavljanja virov financiranja, to pa je izvedljivo, če je politična volja.

Ob seznanitvi z nujnostjo izgradnje severnega kraka 3. razvojne osi državni svetniki opozarjajo tudi na druge dele Slovenije, ki se soočajo s podobnimi razvojnimi težavami zaradi slabe cestne povezave na avtocestni sistem:

- Zasavje je pred več leti sicer dobilo cestno povezavo oz. priključek na avtocesto A1 pri Trojanah, ki je prinesel določen razvojni preboj v regijo, vendar je obenem prinesel tudi strahovit porast prometa v smeri Zagorje ob Savi (npr. skozi Izlake z 800 vozil/dan na

7.000–8.000 vozil/dan), ki imajo pomemben negativen vpliv na stanje okolja (prašni delci PM10) ter varnost prometa. S tega vidika Zasavci zahtevajo, da se v okviru srednjega dela 3. razvojne osi Zasavje naveže na A1 preko tunela Prebold oz. zgradi tunel Trbovlje–Prebold. S tem bi se skrajšala pot od Hrastnika in Trbovelj do avtoceste A1, Zagorje ob Savi pa bi dobilo manj tovornega in drugega prometa skozi mesto in posledično manj delcev PM10 in obenem hitrejši pretok prometa do avtocestnega križa.

- Gradnja hitre ceste Hajdina–Ormož je bila že dvakrat začeta in za to porabljenih več milijonov evrov davkoplačevalskega denarja, vendar je bila njena gradnja ustavljena oz. prekinjena. Hitra cesta bi morala biti v skladu z Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji iz leta 2004 zgrajena do konca 2013, dane so bile tudi obljube predsednika Vlade, a premika ni bilo. Slediti bi morali sprejetim strateškim dokumentom in že sprejetih odločitev ne bi smeli spreminjati glede na politično voljo vsakokratne Vlade.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije in DARS-u, d. d., da pobude proučita in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanje v roku 30 dni odgovorita.

Predlog sklepa je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 6. 2. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli pobudo državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, glede obnove dotrajanih prostorov POŠ Marjeta na Dravskem polju. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobudo državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, glede obnove dotrajanih prostorov Podružnične Osnovne šole Marjeta na Dravskem polju, ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira pobudo državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, in predlaga Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da pobudo prouči in nanjo odgovori.

Pobuda državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, se glasi:

Ministrstvo naj v okviru zakonskih možnosti v prehodnem obdobju do zgraditve nove šole omogoči sofinanciranje ureditve dotrajanih, za učni proces neprimernih in otroke ter učitelje nevarnih ter nezdravih notranjih šolskih prostorov v Podružnični Osnovni šoli Marjeta na Dravskem polju.

Obrazložitev:

Za montažno štirirazredno šolo v Marjeti na Dravskem polju je bilo gradbeno dovoljenje pridobljeno 8. 10. 1971. Montažni elementi, polnjeni s heraklitom, so bili znotraj obdani z mavčnimi ploščami, za fasado pa so bile uporabljene azbestne (salonitne plošče). Iz kurilnice, ki je bila na SZ strani objekta in kasneje (pri gradnji vrtca) preseljena v ločen objekt, je bila urejena zasilna jedilnica. Leta 1998 je bila izvedena rekonstrukcija razdelilne kuhinje in

dokončno urejena jedilnica, ki pa je premajhna za vse šolarje in jih polovica še vedno malica v razredih. Današnja podoba je šola dobila z obzidavo (dodatno izolacijo in zamenjavo oken) ter izvedbo nadstreška pri vhodu v šolo leta 2001. Pred tem je občina izvedla še rekonstrukcijo kotlovnice iz premoga na UNP ter leta 2007 še na ogrevanje s toplotnimi črpalkami po sistemu GEOSOND.

Kljub vlaganjem je notranjost šole v glavnem ostala v prvotnem stanju. Stene so vlažne, saj ni izvedene hidroizolacije, poleti iz tal lezejo mravlje, izolacijski material na stropu razpada in prašni delci padajo v prostore. Dotrajana je notranja fekalna kanalizacija, treba bi bilo obnoviti tudi vse sanitarije. Obnove so nujno potrebne še talne obloge (parket v učilnicah in vinilna obloga na hodniku) ter razvode centralne kurjave in radiatorje. Da je stanje resno, pove tudi podatek, da so pred kratkim popustila sidra za šolsko tablo, ki je padla na tla, a na srečo ni bil nihče poškodovan. Vse elemente (table, panoje, umivalnike ...), ki se jih zdaj pritruje na stene, se sidra na drugo stran, saj je nosilnost mavčne plošče prenizka.

Primanjkuje tudi prostorov tako za učence kot za učitelje. Iz prostora za zbornico in kabineta je urejena manjša knjižnica in računalniška učilnica (skupaj merita 29,53 m²), za učitelje je namenjeno le 12,37 m², vodja šole nima svojih prostorov, šola pa ima le en kabinet (7,43 m²), ki ga uporabljajo kot skladišče in arhiv. Le učilnice (te so 4) so nekoliko večje (vsaka meri 60,63 m²), ki pa jih uporabljajo tudi za telovadbo, saj svoje telovadnice ta šola nima. Šolarji se 1-krat tedensko z avtobusov vozijo na telovadbo v matično šolo v Starše, ki je oddaljena cca. 3,5 km. Prav tako ni dovolj zunanjih površin, saj si obstoječe šola deli z vrtcem, ki je tudi na tej lokaciji. Garderobo imajo otroci kar na hodniku.

V notranjost šole se ni vlagalo (razen pleskanja), saj je bila sprejeta odločitev, da se bo zaradi utesnenosti v sami šoli in okolici ter zaradi vsebnosti azbesta v stenah zgradilo novo, sodobno šolo. V ta namen je občina ob pripravi občinskega prostorskega načrta (predvidoma bo OPN sprejet še letos), zagotovila nove površine v predlogu proračuna za leto 2016 pa so zagotovljena tudi sredstva za pripravo dokumentacije. Vsekakor si vsi želimo na enem mestu zagotoviti prostore za potek pouka, vključno s telovadnico in zunanjimi površinami tako, da bodo tudi otroci na desni strani kanala HE Zlatoličje (naselja Marjeta na Dravskem polju, Trniče, Prepolje in Brunšvik) pridobivali znanje v sodobnem in zdravem okolju.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da pobudo prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanjo v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 2. 2. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na pobudo državnega svetnika dr. Zorana Božiča glede določitve letnih sredstev za temeljni steber financiranja za visokošolske zavode za leto 2016.

3. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) - druga obravnava, EPA 1567-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu z dne 3. 11. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za državno ureditev. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017. Poročilo Odbora Državnega zbora

za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predlog mnenja Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017.

Boštjan Šefic, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve, je predstavil predlog zakona.

Rajko Fajt, predsednik komisije je pojasnil stališče Komisije za državno ureditev.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017 na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 23/03, 69//04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M n e n j e

k Dopolnjenemu predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A)

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Predstavniki Ministrstva za notranje zadeve in Policije (v nadaljevanju: predlagatelj) so predstavili predlog zakona. Zakon o pooblastilih in nalogah policije (v nadaljevanju: predlog zakona) je temeljni predpis, ki ureja policijska pooblastila in naloge. Določena področja delovanja Policije so se v preteklih letih toliko spremenila, da je zakon potreben dopolnitve, eden od povodov pa je tudi uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča, ki govori o hrambi podatkov o DNK. Predlagatelji so poudarili, da je priprava novele potekala dolgo in da je usklajevanje potekalo znotraj vlade in med ministrstvi, prav tako pa tudi z Uradom varuhinje človekovih pravic in z Informacijsko pooblaščenko, nevladnimi organizacijami in s fakultetami. Pri pripravi so bile upoštevane tudi smernice in akti EU. Glede usklajenosti z ministrstvi je predlagatelj opozoril, da ima glede uporabe električnega paralizatorja Ministrstvo za pravosodje zadržek.

V okviru priprave predloga zakona je bilo za nekatera občutljiva vprašanja (uporaba dronov, električni paralizatorji, sistem ANPR (avtomatska prepoznavna registrskih tablic), zbiranje podatkov o letalskih potnikih...) pripravljeno dodatno gradivo v obliki petih (5) prilog, gre za presojo vplivov različnih ukrepov (tehnična sredstva) na varstvo človekovih pravic, posege v zasebnosti in varovanje osebnih podatkov. Predlog zakona natančneje opredeljuje določene ukrepe, posamezna tehnična sredstva pa bodo Policiji omogočala bolj učinkovito izvajanje nalog in uporabo sodobne opreme v skladu s tehnološkimi rešitvami in tudi z razvojem kriminalnih združb. Posamezna ključna vprašanja, ki so urejena v predlogu zakona so: način izdelave prirejene identitete in njena dejanska uporaba (operativni pogoji); povečan nabor ukrepov pri iskanju pogošenih oseb; uporaba prekritih in namenskih kontrol; dopolnjena določba glede prepovedi približevanja; ukrepi za zmanjšanje nasilja na športnih prireditvah; uporaba novega prisilnega sredstva - električni paralizator. Pri električnem paralizatorju gre za prisilno sredstvo, ki bo umeščeno med uporabo palice in plinskega razpršilca na eni strani in strelnim orožjem na drugi. Pri uporabi električnega paralizatorja bo šlo za najbolj nadzorovano prisilno sredstvo in bo natančno definirana uporaba. Gre za popolno sledljivost (čas in trajanje uporabe, moč uporabe, točka od koder se ga bo uporabilo), česar npr. pri strelnem orožju ni. Predlog zakona na novo ureja tudi zbiranje podatkov o letalskih potnikih in izvajanje sistema ANPR, pri čemer gre za tehnično sredstvo, ki bo prometni policiji predvsem na avtocestah omogočalo bolj učinkovit nadzor prometa. Predlagatelj je pri tem poudaril, da ne gre za novo pooblastilo, že sedaj policist lahko preko sistema e-policist pregleda in preveri registrsko tablico in preveri ostale podatke.

Državni svet je podprl predlog zakona in pohvalil široko zastavljeno razpravo in usklajevanje predlagatelja z različnimi deležniki - ministrstvi, nevladnimi organizacijami, Informacijsko

pooblaščenko (IP), Uradom varuhinje za človekove pravice, pravno stroko in drugimi pri pripravi predloga zakona.

Državni svet je pri tem opozoril na nekaj dilem v zvezi s predlogom zakona. Tako je bil izpostavljena opredelitev napada na policista, pri čemer napadalec nima namena preprečiti izvedbe policijske naloge ali poškodovati ali vzeti življenja policistu in ali je takšno dejanje zato sploh mogoče šteti za nezakonito. Državni svetniki so izpostavili nejasnost obrazložitve k 24. členu, v katerem gre za omejevanje svobode gibanja osebam kljub temu, da niso storile nobene kršitve do trenutka uporabe ukrepa in se postavlja vprašljivost sprožilnega momenta za izvajanje policijskega ukrepa in morebitne subjektivne ocene posameznega policista za začetek izvajanja ukrepa. Predlagatelj je Državnemu svetu pojasnil, da so pretehtali omenjene rešitve in bo v nadaljevanju sprejemanja predloga zakona dodatno opredeljeno kdaj gre za nezakonita ravnanja osebe, čeprav ta nima namena policistu preprečiti izvedbe policijske naloge ali ga poškodovati ali mu vzeti življenje, lahko pa ogrozi osebno varnost policista s tem, ko ga napade (s prijemanjem, grabljenjem, za roke, oblačila in podobno). Gre za nezakonito neposredno aktivnost osebe zoper policista, saj ima takšno ravnanje vse elemente prekrška ali kaznivega dejanja. Po Zakonu o varstvu javnega reda in miru so že milejše oblike nedostojnega vedenja do uradne osebe opredeljene kot prekršek.

Državni svet je podobno kot Informacijska pooblaščenka, nekatere nevladne organizacije in ZPS opozoril na uporabo električnih paralizatorjev in uporabo brezpilotnih letal ali dronov, zbiranje osebnih podatkov in sistem ANPR in na morda pomanjkljivo opredelitev načina in širine uporabe in namena zbranih podatkov. Tako so državni svetniki izpostavili, da je vsak nadzor nad posameznikom vdor v njegovo zasebnost, strinjali so se, da se je temu pri policijskem delu nemogoče izogniti, vendar pa je nujen ustrezen nadzor. Glede sistema ANPR je predlagatelj posebej izpostavil, da je pri nas vsako leto ukradenih veliko vozil in registrskih tablic in z njihovo pomočjo se vršijo kazniva dejanja, prav tako so na cesti vozniki, ki ne izpolnjujejo pogojev za cestni promet in veliko takšnih vozil, ki so nevarna in tudi na način hitrejšega prepoznavanja bo mogoče koga od teh voznikov umakniti s cest in povečati prometno varnost. Uvedba sistema ANPR je bila opredeljena že v Resoluciji o dolgoročnem razvojnem programu policije do leta 2025, ki je bila v Državnem zboru sprejeta 2015.

Državni svet je ugotovil, da so bili v okviru obravnave predloga zakona na 32. seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo sprejeti amandmaji Poslanske skupine SDS k 3. n 16. členu in amandmaji odbora k 6., 7., 9., 14., 24., 35., 41., 42., 43., 46., 47., 49. in 50. členu, dodan pa je bil še nov 57.a člen. Tako je bil pripravljen dopolnjen predlog zakona, ki je pojasnil ali odpravil tudi nekatere dileme, ki so se izpostavile v razpravi v Državnem svetu, tako v zvezi s 24. členom, kjer se predlog rešitve dodatno omeji samo na organizirane skupine navijačev in bo upošteval načelo sorazmernosti, kot tudi glede bolj natančno opredeljenega nadzora nad uporabo električnih paralizatorjev, opredelitve pravne podlage za uporabo brezpilotnih letalnikov v posameznih primerih in uporabe sistema ANPR, da bo posebej opredeljeno, da tehnične rešitve ne smejo omogočati obrazne prepoznave.

Državni svet je posebej izpostavil uporabo termovizije, ki jo je kot problematično opredelila IP in da bi njeno rabo za vpogled skozi zidove zasebnih stanovanj že lahko šteli za hišno preiskavo. Predlagatelj je Državnemu svetu pojasnil, da se v tem primeru ne strinjajo z IP, da gre za poseg v zasebnost in da ne gre za hišno preiskavo, saj bodo s termovizijo le v skrajnih primerih, kot so ugrabitve, teroristični napadi preverjali lokacijo oseb v prostorih.

Državni svetniki so želeli preveriti, katerim nalogam so namenjena predvidena finančna sredstva za evidenco gradiv spolnega izkoriščanja mladoletnih oseb, ki bodo v obdobju 2017-2021 preseгла milijon evrov. Predlagatelj je pojasnil, da gre v tem primeru za shranjevanje gradiva, ki bo preprečilo sekundarno viktimizacijo mladoletnikov, ki so bili žrtve spolnega izkoriščanja. Gradiva se bodo hranila v soglasju z oškodovanci, Policiji pa ne bo treba vsakič znova žrtev nadlegovati glede prepoznave v gradivih. Finančni vložek je relativno velik, se pa razdeli na obdobje štirih let, kupljena bo oprema za hranjenje gradiva, omogočeno bo ustrezno hranjenje gradiva in opravljena bodo usposabljanja policistov za nove naloge.

Državni svet je poudaril, da je treba policistom dati ustrezno orodje oziroma tehnična sredstva, ki bodo omogočala normalno delo, ki bo sledilo tehničnemu napredku in opremi kriminalnih združb ter tehničnemu napredku družbe v celoti. Predlagatelj je izpostavil, da so vsa pooblastila in uporaba tehničnih sredstev natančno opredeljena, nekateri pravijo, da gre celo za pretirano regulacijo, vendar Policija želi, da je vsaka uporaba prisilnega sredstva podvržena natančni kontroli, saj to ne pomeni le varstva človekovih pravic in varovanje državljanov pred vsako zlorabo policijskega pooblastila, ampak nadzor pomeni tudi možnosti za izboljšanje dela Policije.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).

4. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A) - druga obravnava, EPA 1576-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu z dne 4. 11. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za državno ureditev. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli 3. 2. 2017.

Poročilo Odbora Državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo k predlogu zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017. Predlog mnenja Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017.

Predlog zakona je predstavil dr. Nejc Brezovar, državni sekretar na Ministrstvu za javno upravo.

Poročevalec Komisije za državno ureditev, Rajk Fajt, predsednik komisije je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017 na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 23/03, 69//04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A) – druga obravnava

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: predlagatelj) je predstavil prvo novelo Zakona o občinskem redarstvu od njegove uveljavitve 2007. V vmesnem obdobju so se občinska redarstva razvila do te mere, da obstoječi zakon že omejuje učinkovito izvajanje redarske službe, zato sta Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) in Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) v dogovoru z občinskimi redarstvi uskladili predlagano novelo.

Predlog zakona se spreminja tako, da bo v skladu z nekaterimi predpisi, ki so bili sprejeti ali spremenjeni v vmesnem času. Tako se predlog zakona usklajuje z Zakonom o nalogah in pooblastilih Policije, Zakonom o organiziranosti in delu Policije, Zakonom o lokalni samoupravi v tistem delu, kjer je govora o ustanavljanju skupnih občinskih uprav, Zakonom o prekrških, kjer je govora o zahtevani stopnji izobrazbe za pooblaščen osebo za vodenje

postopka, z Zakonom o javnih uslužbencih v delu, ki ureja način zaposlitve vodje občinskega redarstva in z Zakonom o varstvu osebnih podatkov glede vodenja evidenc o uporabi prisilnih sredstev.

Vrste pooblastil se občinskim redarjem ne spreminjajo, spreminjajo se pogoji za uporabo telesne sile in plinskega razpršilca. V zvezi s pooblastili občinskega redarstva se dopolnjuje zakon v delu, ki vrste pooblastil terminološko usklajuje z Zakonom o nalogah in pooblastilih Policije. Uvaja se poenoteno poimenovanje enakih pooblastil občinskega redarja in policista in s tem primernejšo rabo določb Zakona o pooblastilih in nalogah policije. Občinski redar lahko izvede preverjanje identitete, vendar ne tako kot policist, ki ima dostop do podatkov, ki jih občinski redar nima. Spreminja se člen, ki ureja zadržanje osebe in določa uporabo prisilnih sredstev, če oseba ne upošteva redarjeve ustne odredbe in poskuša oditi s kraja obravnave. Občinski redar je ves čas postopka zavezan, da uporabi najmilejše prisilno sredstvo. Predlog zakona natančneje ureja nadzor nad delom občinskega redarja in predvideva 3 oblike nadzora, med drugih tudi ustanovitev Komisije za nadzor, medtem ko ima pristojnost odločanja nad pritožbami nad delom občinskih redarjev župan, ki je predstojnik javnih občinskih služb. Predlog zakona tudi določa postopke za vodenje evidence o uporabi prisilnih sredstev o tem, kateri podatki in koliko časa se lahko hranijo.

Predlog zakona nima finančnih posledic, predlagatelj pa je Državnemu svetu povedal, da so bile v času javne razprave predlagane mnoge diametralno nasprotno rešitve in jih je bilo zato nemogoče uskladiti; nekatere pripombe so bile upoštevane (npr. CVNOS – Center nevladnih organizacij Slovenije). Vsa 3 občinska združenja lokalne samouprave so bila o predlogu zakona obveščena. Državni svet se je seznanil z mnenjem Zakonodajno-pravne službe DZ (v nadaljevanju: ZPS) in s stališči Mestne občine Ljubljana, Piratske stranke Slovenije in Konfederacije slovenskih sindikatov.

Državni svet je podprl predlog zakona in njegovo prenovitev po več kot desetih letih od priprave prvega Zakona o občinskem redarstvu. V razpravi so državni svetniki izpostavili nekaj nejasnosti glede zapisanih pooblastil občinskih redarjev, predvsem v zvezi s širitvijo pooblastil in nadzora nad izvajanjem pooblastil. Državni svet je opozoril na pripombe ZPS, ki meni, da bodo nekatera pooblastila uporabljena širše kot doslej, pri čemer so ta pooblastila definirana v Zakonu o nalogah in pooblastilih Policije in ne v predlogu zakona in je torej vsebina predloga zakona v resnici definirana v drugem zakonu. Državni svet je še posebej opozoril, da ne bo poenotenega nadzora nad izvajanjem enakega pooblastila, saj Policija sodi v pristojnost države, občinske redarske službe pa so v pristojnosti lokalnih skupnosti. Pri tem so državni svetniki izrazili skrb, da bi bili lahko državljani s strani različnih služb glede enakih pooblastil obravnavani različno, da torej ne bi veljal isti standard obravnave. Državni svet je opozoril še na nejasnost določbe, zoper koga se lahko uporabi pridržanje, in da mora biti to zapisano nedvoumno, kot tudi definicija, kaj je to napad na občinskega redarja, ki sproži uporabo prisilnih sredstev. Predlagatelj je Državnemu svetu pojasnil, da se vrste pooblastil občinskih redarjev ne spreminjajo, spreminjajo se le pogoji za uporabo telesne sile in plinskega razpršilca. Za spremembe so se odločili po skrbnem nadzoru in preverjanju trenutnega stanja. Spremenjeni postopek pridržanja bo občinskemu redarju omogočil, da izvede postopek ugotavljanja identitete vseh oseb enako. Doslej se je lahko zgodilo, da nekdo ni upošteval njegove ustne zahteve, da naj počaka na konec obravnave, in je odšel, kar pa pomeni, da vse osebe niso bile obravnavane enakopravno. Glede sklicevanja na Zakon o pooblastilih in nalogah Policije to velja že zdaj in v praksi ne prihaja do nobenih težav, na kar je predlagatelj Državni svet posebej opozoril. Predlagatelj tudi meni, da bi ravno način, da bi se iste vsebine, ki urejajo pooblastila in naloge Policije, zapisale tudi v Zakon o občinskem redarstvu, lahko vodil v možnosti nastajanja različnih rešitev. Ministrstvo za javno upravo meni, da bi šlo v takšnem primeru za nomotehnično nevzdržne rešitve in iz tega lahko sledi nastanek različnih praks. Predlagatelj je opozoril, da je nabor nalog občinskih redarjev v primerjavi s Policijo veliko manjši, da so podvrženi nadzoru znotraj lokalnih skupnosti in ravno na področju nadzora predlog zakona uvaja bolj jasne določbe in so uvedeni trije načini nadzora.

Državni svet je opozoril na različno usposobljenost občinskih redarjev in policistov, imajo različna znanja, pri čemer pa bodo uporabljali nekatera enaka pooblastila. Predlagatelj je

Državnemu svetu pojasnil, da imajo, v celoti gledano, res različna usposabljanja, vendar pa morajo občinski redarji glede uporabe tistih pooblastil, ki so enaka kot policijska, skozi popolnoma ista usposabljanja, ki jih opravijo z inštruktorji na Policijski akademiji. Predlagatelji so posebej izpostavili, da ne gre za usposabljanja na prostem trgu in ravno na ta način želi država vzdrževati raven usposabljanja in izobraževanja občinskih redarjev. Občinski redarji morajo na vsaki 2 leti opraviti tudi obdobjno usposabljanje in tako se doseže visoka kakovost znanja in usposobljenosti.

Državni svet je opozoril tudi na pripombo Konfederacije slovenskih sindikatov glede urejanja dodatka za stalnost za delovno mesto občinskih redarjev in želel preveriti, kako bo MJU uredilo to problematiko. Predlagatelj je državnim svetnikom pojasnil, da zakon ne ureja delovno pravnih razmerij, se bo pa dodatek na stalnost reševal v okviru odpravljanja plačnih anomalij hkrati za vse uslužbenke, ki se jih to dotika. Predlagatelj je tudi pojasnil, da dilem glede imenovanja vodje redarstva ni, da je to enotno urejeno z Zakonom o javnih uslužbencih, saj ne gre za nek poseben položaj, ampak za delovno mesto v sistemu javnih uslužbencev.

Državni svet ugotavlja, da je bil predlog zakona obravnavan na 32. seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo 1. 2. 2017 in nanj niso bili sprejeti nobeni amandmaji.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 20 jih je glasovalo za, 5 pa jih je bilo proti).

5. točka dnevnega reda:

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1J) - druga obravnava, EPA 1662-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 12. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Besedo je imel Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za finance.

Poročevalec Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, Oskar Komac, je pojasnil stališče komisije.

Razpravljali so: Igor Antauer, mag. Stojan Binder in Drago Ščernjavič.

Na dileme iz razprave je odgovoril Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za finance.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1J) - druga obravnava

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlaga se vračilo stopenj davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) na čas pred krizo, torej na splošno 20 % in znižano 8,5 % stopnjo.

Državni svet se je seznanil z mnenjem Vlade, ki predloga zakona ne podpira, in sicer z utemeljitvijo, da je predlagana rešitev v izrazitem neskladju z naporji Vlade za nadaljnjo javnofinančno konsolidacijo. Pri tem pa Državni svet opozarja na nekonsistentnost Vlade pri njenih odločitvah, ko je sprejemala odločitve o obremenjevanju prihodkovne oz. odhodkovne strani proračuna. V primeru DDV je bilo leta 2013 uveljavljeno zvišanje stopnje DDV mišljeno kot začasen ukrep, njeno pričakovano znižanje ob dobrih gospodarskih rezultatih pa po mnenju Državnega sveta sodi v kategorijo še ene od neizpolnjenih obljub Vlade o uveljavljanju ukrepov za razbremenitev gospodarstva z zniževanjem davčnih bremen. Glede na ugodnejše makroekonomske kazalce, ki tudi po Vladnih trditvah kažejo na izhod iz krize, so upravičena pričakovanja gospodarstva, da se tudi z znižano stopnjo DDV prispeva k nadaljnji gospodarski rasti in zagotovi takšno poslovno okolje, ki bo pripomoglo k uspehu naših podjetij tudi v okviru globalne konkurenčnosti.

Državni svet sicer dvomi, da bi v nadaljnjem zakonodajnem postopku predlog zakona lahko prejel zadostno podporo za uveljavitev, vendar pa želi s podporo zakona spodbuditi razpravo o možnih alternativnih rešitvah, da bi ukrepi davčne politike in ustrezno davčno prestrukturiranje pripomogli tudi h gospodarski rasti. Ob tem velja opozoriti na zahteve Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ob obravnavi predlogov zakonov s področja DDV v zadnjih dveh letih, ko je Ministrstvu za finance priporočala, naj pristopi k analizi, ki bo upoštevala priporočila mednarodnih organizacij glede odprave davčnih potroškov na področju DDV, pridobljena sredstva iz tega naslova pa nameni razbremenjevanju gospodarstva, ter se zavzela za takšne spremembe, ki bodo odpravile resne anomalije na davčnem področju, skrčile pa tudi v mnogih primerih nesmiseln seznam dobav blaga in storitev z nižjo davčno stopnjo (npr. hrana za pse in mačke).

Po mnenju Državnega sveta bi učinek zmanjšane prispevne stopnje DDV pomembno vplival tudi na gibanje slovenske potrošnje, ki v zadnjem času sicer beleži malenkostno povečanje, kljub temu pa še vedno ne dosega povprečne stopnje rasti potrošnje v ostalih državah EU.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Oskar Komac.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 15 jih je glasovalo za, 7 pa jih je bilo proti).

6. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF-F) - skrajšani postopek, EPA 1688-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu z dne 23. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Poročilo Odbora Državnega zbora za finance in monetarno politiko k predlogu zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predstavnica Ministrstva za finance mag. Irena Roštan, namestnica generalne direktorice Direktorata za proračun, je imela besedo.

Poročevalec Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, Oskar Komac, je pojasnil stališče komisije.

V razpravi je sodeloval mag. Dušan Semolič.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF-F) – skrajšani postopek

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Glede na zagotovila Vlade, da je Slovenija izšla iz krize in da se gospodarsko okolje stabilizira, predlagateljici predloga zakona menita, da je podaljševanje ukrepov, ki še naprej omejujejo usklajevanje pokojnin, nepotrebno. Predlagata, da se s spremembo zakona omejevanje usklajevanja pokojnin nadomesti z redno uskladitvijo, tako da bi bili v prihodnje tudi upokojnenci v večji meri kot v zadnjih letih, ko so zaradi neizvedenih uskladitev pokojnin te zaostale v rasti za skoraj desetino, deležni doseženih pozitivnih premikov in rezultatov gospodarske rasti. Predlog zakona omogoča uživalcem pokojnin tudi polno izplačilo t. i. regresa (letnega dodatka), skladno z določbami Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2).

Državni svet se je seznanil z mnenjem Vlade, ki predloga zakona ne podpira, pri čemer poudarja, da obsega izdatkov, ki so bili določeni v sprejetem okviru za pokojninsko blagajno, ni dovoljeno preseči.

Podporo predlogu zakona Državni svet utemeljuje z več razlogi. Tako meni, da je treba interventnost Zakona o uravnoteženju javnih financ na področju usklajevanja pokojnin, ki časovno ni omejena, prekiniti, in, dokler Vlada tega področja ne uredi na sistemski način, s predlaganim zakonom vzpostaviti usklajevanje pokojnin, kot je predvideno z ZPIZ-2. Ne glede na uskladitev pokojnin pa ključen problem, ki se dotika upokojevanja in upokojencev, ostaja, in sicer, da je upokojevanje pod neugodnimi pogoji v času krize pripomoglo k ustvarjanju dodatnega revnega sloja ljudi, ki so se v tem času upokojili. Državni svet opozarja tudi na razkorak med rastjo minimalne plače in rastjo pokojnin v zadnjem obdobju, ki je po mnenju komisije prevelik.

* * *

Glede na to, da Odbor Državnega zbora za finance in monetarno politiko ni sprejel členov predloga zakona, je bila obravnava Predloga zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF-F), skrajšani postopek, EPA 1688–VII na matičnem delovnem telesu končana.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, 4 pa so bili proti).

7. točka dnevnega reda:

– Predlog zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C) - skrajšani postopek, EPA 1690-VII

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu v Poročevalcu z dne 23. 12. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog mnenja Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Martina Vuk, državna sekretarka, je imela besedo.

Poročevalka Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, mag. Darija Kuzmanič Korva, je pojasnila stališče komisije.

V razpravi je sodeloval mag. Dušan Semolič.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C) – skrajšani postopek

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlog zakona uvaja nov institut, s katerim se določa nove zneske najnižje pokojnine, ki so odvisni od dolžine pokojninske dobe brez dokupa. Posameznikom z dopolnjeno pokojninsko dobo zakon zagotavlja najnižjo pokojnino, če njihova starostna ali invalidska pokojnina brez dokupa let ne dosega zakonsko določenega zneska. Zavarovancu s 40 leti pokojninske dobe brez dokupa bo tako zagotovljena starostna ali invalidska pokojnina, ki ne more biti nižja od 500 evrov; zavarovancu z dopolnjenimi več kot 39 in manj kot 40 leti pokojninske dobe brez dokupa bo zagotovljena pokojnina v višini 490 evrov in zavarovancu z 38 ali 37 leti pokojninske dobe brez dokupa v višini 480 evrov oziroma 470 evrov. Nominalni zneski po tem zakonu se bodo usklajevali na način, kot to velja za vse pokojnine. Obenem predlog zakona določa, da se te pravice zagotovijo tudi upokojujencem, ki so se upokojili po predhodno veljavnih zakonodajah in se jim je pokojnina odmerila v nižjem znesku, kot ga določa nov zakon. Pri tem Vlada še išče rešitve za ženske, ki so se v preteklosti pod drugačnimi sistemskimi pogoji upokojevale s 35 leti pokojninske dobe in bi bile glede na predlagane zakonske rešitve zdaj v neenakopravnem položaju.

Državni svet je bil seznanjen, da je Odbor Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide zaradi potrebe po dodatnih usklajevanjih o nekaterih odprtih vprašanjih v zvezi s predlogom zakona na 35. seji 1. 2. 2017 sprejel sklep, da se obravnava predloga zakona preloži na eno od prihodnjih sej omenjenega odbora.

Državni svet ugotavlja, da predlog zakonskih sprememb sledi prizadevanjem upokojujenskih organizacij za dvig najnižjih pokojnin in je nastal ob sodelovanju pristojnega ministrstva, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zveze upokojujenskih društev Slovenije in Sindikata upokojujencev Slovenije. Usklajevanje pokojnin je bilo namreč z interventnimi zakoni

v letih 2010, 2011 in 2013 minimalno, v letih 2012, 2014 in 2015 pa onemogočeno, kar je vplivalo na zmanjševanje vrednosti pokojnin in slabšalo gmotni položaj uživalcev pokojnin. Pri tem ni nezamislivo dejstvo, da so bili upokojenci zaradi varčevalnih ukrepov v zadnjih letih prikrajšani za skupno 12 odstotkov povišanja, ki jim sicer pripada z letnim usklajevanjem na podlagi področnega systemskega zakona.

Državni svet opozarja na finančni vidik izvedbe zakonskih sprememb, saj se bodo pokojnine povečale bistvenemu številu upokojencev. Sredstva naj bi se zagotavljala iz skupnih prihodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, odhodki zavoda pa se zaradi novega ukrepa ne bodo povečali. Pri tem Državni svet izpostavlja vprašanje zanesljivosti predvidevanj predlagatelja glede gospodarske rasti in ugodne gospodarske klime ter s tem povezanega zmanjšanja števila novih upokojencev.

Državni svet izpostavlja tudi vrsto vprašanj glede pokojnin, ki so odvisne od višine plač in bi morale biti višje od praga revščine v Republiki Sloveniji. Državnemu svetu se zdi pomembno, da se morajo pokojnine ponovno usklajevati skladno s systemskim zakonom, ne pa da varčevalni, interventni ukrepi postajajo systemski. Smiselno bi bilo uvesti tudi košarico stroškov za upokojence kot dopolnilne osnove pri usklajevanju pokojnin. Državni svet meni, da bi morala pristojno ministrstvo oz. Vlada k reševanju problematike prenizkih pokojnin pristopiti systemsko in ne parcialno, saj je v sistemu upokojevanja zaradi različnih okoliščin in potreb zavarovancev možno najti tudi druge pokojnine, ki so prav tako prenizke in ne zagotavljajo dostojnega preživetja.

Državni svet predlaga sprejem systemskega dogovora glede pogojev in oblik zaposlitev, ki bi na eni strani upošteval stalna delovna mesta z zaposlenimi, ki še ne dosegajo polne pokojninske dobe, in priložnostna delovna mesta, na katerih bi se lahko zaposlili tudi upokojenci.

Državni svet predlog zakona ocenjuje kot prvi korak k izboljšanju položaja upokojencev v Republiki Sloveniji in poziva pristojne državne organe, da k systemskim spremembam delovne in pokojninske zakonodaje pristopajo celovito in nediskriminatorno do različnih skupin upokojencev.

* * *

Za poročevalko je bila določena državna svetnica mag. Darija Kuzmanič Korva.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

8. točka dnevnega reda:

– Predlog zakona o osebni asistenci (ZOA) - druga obravnava, EPA 1630-VII

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora v Poročevalcu v Poročevalcu z dne 25. 11. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Poročilo Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017. Predlog mnenja Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Besedo je imela Iva Dimic, poslanka Državnega zbora in predstavnica predlagatelja zakona.

Predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Martina Vuk, državna sekretarka, je imela besedo.

Poročevalka Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, mag. Darija Kuzmanič Korva, je pojasnila stališče komisije.

V razpravi je sodeloval Igor Antauer.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu Zakona o osebni asistenci (ZOA) – druga obravnava

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da je predlagatelj (skupina poslank in poslancev s prvopodpisano Ivo Dimic) s predlogom zakona želel celovito in sistemsko urediti pravice s področja osebne asistencije invalidnim osebam. Dopolnjen predlog zakona po besedah predlagatelja sledi temeljnemu namenu Konvencije OZN o pravicah invalidov zagotoviti pravice do dostojanstva, enake obravnave in samostojnega življenja in vloge v družbi. Invalidnim osebam, upravičencem po zakonu, naj bi se na podlagi dopolnjenega predloga zakona omogočilo, da lahko neodvisno in enakovredno z drugimi državljani odločajo o svojem življenju in se dejavno vključujejo v skupnost. Osebna asistenca naj bi se zato zagotavljala na vseh področjih udeleževanja upravičencev - doma, na delovnem mestu, v okviru izobraževanja in v socialnem okolju uporabnikov. Dopolnjen predlog zakona definira pojem osebne asistencije, opredeljuje pogoje in postopek za pridobitev te pravice, način izvajanja osebne asistencije, izvajalce in obliko njenega financiranja.

Državni svet ugotavlja, da so predlogu zakona izrazili široko podporo tako odločevalci kot uporabniki ter stroka. Na predlog zakona so se z mnenji in pripombami med drugim odzvali Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, Društva gluhoslepih Slovenije DLAN in Zveza društev vojnih invalidov Slovenije. Z njihovimi stališči se je seznanila tudi pristojna Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

Državni svet ugotavlja, da je na seji pristojne komisije Državnega sveta predlagatelj napovedal, da bo v amandmajih smiselno upošteval pripombe navedenih organizacij in da bo predlog zakona v nadaljevanju zakonodajnega postopka ustrezno dopolnjen. Državni svet ugotavlja, da so bili na 35. seji Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide 1. 2. 2017 sprejeti amandmaji, ki so bili v večini pripravljene na podlagi pripomb Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, pri posameznih členih pa so bile upoštevane tudi pripombe prej navedenih deležnikov, med drugimi Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije v zvezi s 13., 17., 20., 21., 22., 23. in delno 24. členom predloga zakona.

Državni svet je bil seznanjen, da so predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, invalidskih organizacij in stroke na seji Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide pojasnili, da se osebna asistenca sicer izvaja in programsko financira že vrsto let, vendar pa ni enako dostopna vsem upravičencem oz. so čakalne vrste in se izvaja v različnih omejenih oblikah, torej ne celovito. Storitve so le so-financirane, 40 odstotkov pa morajo različne invalidske organizacije zagotoviti same. Osebna asistenca je sicer namenjena tistim uporabnikom, ki potrebujejo najvišjo stopnjo pomoči oz. so od nje življenjsko odvisni. Za invalidne osebe z manjšimi potrebami pomoči pa se bodo še naprej lahko uveljavljali programi pomoči na domu in posebni socialni programi.

Državni svet posebej izpostavlja, da dopolnjen predlog zakona, glede na vse dosedanje neuspešne formalne poskuse sprejema zakonodaje na tem področju vse od leta 2010 oz.

prizadevanj invalidskih organizacij od leta 2000, pomeni zelo pomembno pridobitev za invalidne osebe. S tem država prevzema odgovornost in obveznost enakopravnega obravnavanja ranljivejše skupine državljanov. Državni svet dodatno poudarja, da morajo biti v izvajanje ukrepov za zagotavljanje pravice do osebne asistencije, ki je komplementarna pravica, prepletene vključene različne institucije na državni in lokalni ravni, nevladne organizacije, uporabniki in izvajalci, ki morajo medsebojno sodelovati v prizadevanju za uresničitev zakonskih ciljev.

Predlagano mnenje je bilo sprejeto (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 29 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

9. točka dnevnega reda:

– Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih s predlogom za začasno zadržanje

Pobudo državnega svetnika dr. Zorana Božiča za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog zahteve Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Predlagatelj zahteve in hkrati tudi poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport, dr. Zoran Božič je imel besedo.

Predstavnik Ministrstva za kulturo, Skender Adem, sekretar v Direktoratu za medije, je imel besedo.

Predlagatelj zahteve dr. Zoran Božič je podal dodatno obrazložitev.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 in 39/16)
- za začasno zadržanje izvrševanja 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 in 39/16)

I. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (v nadaljevanju: Ustava)¹ TER RATIFICIRANIH MEDNARODNIH POGODB IN SPLOŠNIH NAČEL MEDNARODNEGA PRAVA:

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči kršitev naslednjih ustavnih določb:

- poseg v načelo pravne države iz 2. člena Ustave;
- poseg v ustavno načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave;

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

- poseg v pravico do zasebne lastnine in dedovanja iz 33. člena Ustave;
- poseg v pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave in
- poseg v svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave;

in kršitvi določb Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin²:

- poseg v varstvo lastnine iz 1. člena Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in
- poseg v pravico do svobode izražanja iz 10. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

II. OBRAZLOŽITEV

1. Uvodno

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) je 25. aprila 2001 sprejel Zakon o medijih³, ki je v pravni red Republike Slovenije vnesel številne novosti in spremembe. Do tedaj veljavni Zakon o javnih glasilih⁴ namreč svoje funkcije ni več opravljal optimalno, hkrati pa je nov zakon zahtevala potreba po uskladitvi z evropskim pravom ter nujnost temeljite systemske prenovitve medijske zakonodaje. Zakon o medijih je v 86. členu določil novost na tem področju, in sicer da mora »*najmanj deset odstotkov dnevnega oddajnega časa vsakega radijskega programa obsegati slovenska glasba*«. Pet let kasneje je zgoraj omenjeni člen doživel spremembo (novela ZMed-A), saj se je zahtevan delež slovenske glasbe v radijskih programih zvišal na dvajset odstotkov. V času uzakonjanja deset oziroma dvajset odstotnega deleža slovenske glasbe Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora⁵ glede skladnosti predlagane ureditve z Ustavo ni imela pomislekov. Prve pomisleke glede t. i. kvot slovenske glasbe sta v nasprotovanju predlogu novele ZMed-C izrazili Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport⁶ ter Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora⁷. Obe sta predlogu nasprotovali v bistveno istih točkah, saj sta opozarjali na morebitno neustavnost predlaganih sprememb, nesorazmernost ukrepov zakonodajalca ter kršitev ustavnih pravic. Ena izmed ključnih pomanjkljivosti predloga zakona je bila ta, da zakonsko gradivo ni izkazovalo, da naj bi prav takšna rešitev (kvote) odločilno vplivala oziroma zagotovila slovensko glasbeno ustvarjalnost in zaščitila slovenski jezik, hkrati pa takšna ureditev tudi ne zagotavlja, da bodo predvajana slovenska glasbena dela tudi kakovostna in raznolika.

Ker noben izmed pomislekov glede obveznega predvajanja deleža slovenske glasbe ni bil upoštevan, je Državni svet na 19. izredni seji dne 4. februarja 2016 sprejel zahtevo, da Državni zbor ponovno odloča o predlogu spremembe zakona (odložilni veto), vendar je bila novela ZMed-C z nespremenjeno vsebino na 16. redni seji Državnega zbora 1. marca 2016 ponovno sprejeta. Aprila in maja je sledil še skrajšan postopek sprememb in dopolnitev istega zakona (novela ZMed-D), saj je Vlada predlagala spremembo novosprejetega 86.a člena, in sicer je v predlogu zakona z dne 8. aprila 2016 z namenom omogočanja dejanskega izvajanja in s tem doseganja obveznih kvot predvajanja slovenske glasbe, dan razdelila na tri časovne pasove, in sicer na časovni pas med 00:00 do 6.00, med 6.00 in 18.00 ter na čas med 18.00 in 24.00. S tem se je določila obveznost radijskim in televizijskim programom, da v vsakem izmed navedenih intervalov izpolnjujejo zakonsko določen delež.

Aktualna zakonska ureditev (po sprejemu novele ZMed-D, vključno s predhodno uveljavljenimi spremembami) tako uveljavlja naslednja pravila:

² Uradni list RS (13.6.1994) MP, št.7-41/1994 (RS 33/1994)

³ Uradni list RS, št. 35/2001

⁴ Uradni list RS, št. 18/94

⁵ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora daje mnenje o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z Ustavo in pravnim sistemom (27. člen Poslovnika Državnega zbora).

⁶ Mnenje Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed), druga obravnava, EPA 888-VII, 7. januar 2016

⁷ Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed), druga obravnava, EPA 888-VII, št. 010-02/15-26/, 23. december 2015

- **20 % delež slovenske glasbe** oziroma **glasbene produkcije slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev**, ki mora biti dosežen v dnevno predvajani glasbi vsakega radijskega in televizijskega programa (*prvi odstavek 86. člena ZMed*);
- 20 % delež slovenske glasbe mora biti dosežen **v vseh treh z zakonom določenih časovnih pasovih** (00:00 do 6.00, med 6.00 in 18.00 ter med 18.00 in 24.00 (*prvi odstavek 86.a člena ZMed*);
- **70 % dnevno predvajane slovenske glasbe** (v vseh časovnih pasovih) mora biti **izključno ali v večinskem delu** izvajana v **slovenskem jeziku** (*drugi odstavek 86.a člena ZMed*);
- najmanj **četrtno (25 %) vse predvajane slovenske glasbe** mora predstavljati **glasba, prvič predvajana pred največ dvema letoma** (*tretji odstavek 86.a člena ZMed*);
- dodatno pa aktualna zakonska ureditev uvaja **tudi številne administrativne obveznosti za izdajatelje**: od snemanja in hranjenja posnetkov programov do priprave in obdelave natančnih podatkov o programskih, oglaševalskih in drugih vsebinah do posredovanja teh podatkov Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: AKOS), ipd. (*109. člen ZMed*).

Zakonska ureditev (kot geneza vseh zakonskih ureditev oziroma noveliranj od sprejema ZMed naprej) po mnenju Državnega sveta grobo posega v ustavne pravice ter v legitimne in na Ustavi temelječe interese družbenih in gospodarskih skupin, ki so zastopane v Državnem svetu.

2. Temeljni razlogi izpodbijanja ustavnosti 86., 86. a člena in 109. člena Zakona o medijih

Zakon o medijih je osrednji zakon v Republiki Sloveniji, ki ureja področje delovanja medijev in temelji na načelih zaščite slovenskega jezika, svobodi izražanja in na prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti,⁸ podobno pa je tudi Vlada v predlogu sprememb zakona kot cilje spremenjenega zakonskega urejanja navedla zaščito in promocijo slovenskega jezika ter slovenske glasbene ustvarjalnosti, ohranjanje slovenske kulture in nacionalne identitete ter zaščito prebivalstva pred zapostavljanjem slovenskega jezika.⁹ Enega izmed ukrepov, ki ga je zakonodajalec izbral za doseg te cilje, predstavljajo tudi t. i. **kvote slovenske glasbe**, kar pomeni, da mora vsaka radijska postaja preko celega dne in znotraj posameznih časovnih intervalov v svoj program vključiti toliko slovenske glasbe, da zadosti predpisani kvoti iz Zakona o medijih.¹⁰ S tem, ko se določeno ravnanje predpiše kot obvezno (v konkretnem primeru predvajanje slovenske glasbe na radijskih postajah v točno določenem deležu) gre za omejevanje pravic tistih, ki jih ti predpisi zavezujejo. V konkretnem primeru gre za omejevanje oziroma poseg v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), pravico do svobode izražanja (39. člen Ustave) ter v pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave). Ker gre po mnenju Državnega sveta za nedopusten poseg v te pravice (kot bo to podrobneje predstavljeno v nadaljevanju), je s tem kršeno načelo pravne države (2. člen Ustave) in ustavno načelo enakosti pred zakonom (14. člen) ter 10. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščinah (v nadaljnjem besedilu: EKČP).

Državni svet vlaga zahtevo zato, ker meni, da nova zakonska ureditev ni skladna z Ustavo, saj nesorazmerno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine lastnikov zasebnih radijskih postaj in deloma tudi izvajalcev njihovih radijskih programov ter krši evropske

⁸ 5., 6. in 8. člen ZMed

⁹ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZMed – prva obravnava z dne 13. novembra 2015 in v Mnenju o zahtevi Državnega sveta, da Državni zbor ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZMed z dne 17. februarja 2016.

¹⁰ S tem se izogne kršitvi zakonodaje ter posledično tudi globi, ki jo izreče prekrškovni organ.

standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Namen zakonske ureditve glasbenih kvot naj bi bil v zaščiti slovenskih poslušalcev in slovenskega jezika ter ohranjanju slovenske kulture in nacionalne identitete. Poleg tega naj bi spodbujal ustvarjalnost slovenskega izvora, ob tem pa ne pozablja tudi na poseben položaj italijanskega in madžarskega ter deloma tudi romskega jezika.¹¹ Za takšen namen oziroma cilje zakona je mogoče reči, da so legitimni in sprejemljivi. V zvezi z zakonsko določenim načinom, ki naj bi privedel do teh ciljev, pa se postavlja več spornih vprašanj:

- ali ni za Zakon o medijih vprašljiva usmeritev, da je namenjen skoraj izključno zaščiti slovenskega jezika, saj med temeljnimi načeli zakon posveča temu cilju več prostora kot vsem ostalim skupaj (svoboda izražanja in svoboda razširjanja programskih vsebin iz drugih držav, prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti);
- ali bi lahko prišlo pri izvrševanju zakona do tega, da bosta zaradi kvot trpela raznolikost, možnost izbire in kakovost radijskih programov¹²;
- ali je navedene cilje sploh mogoče doseči z določitvijo kvot;¹³
- ali takšna ureditev ne ogroža avtonomnosti medijev in nesorazmerno otežuje možnosti avtonomnega delovanja uredništev radijskih postaj, ki jih zakon sili v spoštovanje pretirano velikih kvot na račun kakovosti slovenskega dela glasbenega programa;
- ali je skladno z načelom sorazmernosti, da se naštete cilje poskuša doseči tudi z obremenitvijo lastnikov in izvajalcev radijskih programov na zasebnih radijskih postajah;
- ali ne bi bilo uresničevanje navedenih ciljev bolj učinkovito, če bi ob manj zavezujočih določbah o kvotah tudi na druge načine spodbujali njihovo uresničevanje, na primer na način, ki ga zakon uporablja za uresničevanje pluralizma medijskega prostora;
- ali ni v zakonu in njegovih obrazložitvah zanemarjena vzročno-posledična zveza med ambicioznimi cilji zakona in enostransko in pomanjkljivo utemeljenimi sredstvi, ki naj bi vodili do teh ciljev;
- ali ni podcenjujoča in nekorektna bojazen, da bi poslušalci v primeru manj zavezujočih kvot dajali prednost programom, ki bi predvajali manj slovenske glasbe in ignorirali programe, ki bi se v konkurenčni boj za poslušalce podali na način, da bi zagotavljali več slovenske glasbe kot ostali;
- ali preširoko in preveč togo določene kvote tako po vsebini kot po strogosti sankcij za kršitelje ne odvrtačajo radijskih postaj, da bi tekmovala na podlagi kakovosti programov in različnih izvornih usmeritev in specializacij itd.

Za to zahtevo pa je seveda ključno vprašanje, ali je način, na kakršnega poskuša zakon doseči navedene zahtevne cilje, ko gre za zasebne radijske postaje, skladen z Ustavo in evropskimi standardi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Sklicevanje na posamezne pristransko izbrane tuje države, ki poznajo podobno ureditev kvot nacionalne glasbe, kot je tista, za katero se je zavzemal predlagatelj zakona, ne upošteva, da se v svetu zanašanje na kvote zmanjšuje in ne povečuje. Predlagatelj zakona je na prvo mesto postavil primerjavo s Francijo. Pri tem ni upošteval, da lahko glasbeni uredniki na francoskih radijskih postajah vsako leto izbirajo med 16.000 novimi skladbami, medtem ko so pri nas prisiljeni po tri- in večkrat na dan predvajati isto skladbo, v katere kakovost dvomijo in se pri tem zavedajo, da izgubljajo poslušalce in oglaševalce, kar lahko ogrozi obstoj

¹¹ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora je v svojem Mnenju o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (ZMed-C), druga obravnava, EPA 888-VII z dne 23. decembra 2015 kritično opozarjala, da razen na deklaratorni ravni v zakonu ni mogoče najti »izrecnih rešitev, ki bi jih bilo mogoče razumeti kot spodbudo ustvarjalnosti italijanske in madžarske narodne skupnosti, zlasti pa ne romske skupnosti.« (str. 2).

¹² V citiranem mnenju poudarja Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, da zakonodajno gradivo ne izkazuje in ne pojasnjuje, »na kakšen način se bo v okviru predpisane kvote zagotovila tudi raznolikost glasbenih zvrsti in kakovost predvajanih glasbenih del ...« (str. 3).

¹³ Ta zahteva se omejuje na izpodbijanje predpisov, s katerimi so bile glasbene kvote povečane in drugače zaostrene, vendar številni od navedenih ustavnopravnih pomislekov opozarjajo na to, da je uporaba kvot v času hitrega razvoja interneta in v razmerah, ko so prek njega slovenskim poslušalcem zastonj dostopni tuji radijski programi, sama po sebi napačno sredstvo za zaščito slovenskega jezika in razvoj slovenske glasbe, ker vodi do upada kakovosti slovenskih radijskih glasbenih programov in do upadanja poslušalnosti radijskih postaj s slovenskim govornim programom, ki izgubljajo bitko s tujimi radijskimi programi. To še zlasti velja, če upoštevamo mlajše generacije poslušalcev, ki si glasbo svobodno izbirajo prek interneta, medtem ko tistim pripadnikom starejših generacij, ki jim nova glasbena produkcija ni blizu, sploh nimajo prave alternative, če nočejo poslušati manj kakovostnih modernih slovenskih skladb s pogosto primitivnimi besedili, ki so jim kvote utrle pot v radijske programe.

radijske postaje, na kateri delujejo. Poleg tega se v Franciji sproti odzivajo na pripombe in kritike v javnosti glede negativnih učinkov obveznih kvot (pogosto ponavljanje dolgočasnih francoskih balad, s katerimi uredniki zapolnjujejo program, da ne bi kršili predpisanih kvot) in normativno ureditev prilagajajo tem kritikam.

Napačno je prepričanje, da je bila slovenska glasba v radijskih programih pred sprejemom 86.a člena Zakona o medijih zapostavljena. O napačnosti tega vtisa govorijo podatki iz avgusta 2015, po katerih je večina radijskih postaj predvajala več kot 40 % slovenske glasbe v času med 6. in 22. uro (radijske postaje Radio S, Radio Veseljak SI, Radio Sraka, Radio Ognjišče, Radio Brezje, Radio Gorenc, Radio Slovenija 1, Radio Prlek, Radio Zeleni val, Radio Maribor, Radio Alpski val, Radio Odmev in Radio Sora), več kot dve tretjini radijskih postaj pa je predvajalo slovensko glasbo v deležu, višjem od 20 %. Do sprememb je torej prišlo zaradi redkih radijskih postaj, ki naj bi se po oceni predlagateljev zakonskih sprememb izogibale izvrševanju zakonskih obveznosti, ker so jih izvrševale pretežno ponoči, vendar so s temi spremembami spravili v zelo resne težave s hudimi posledicami vse, še posebej zasebne radijske postaje.

Opozoriti velja tudi na to, da so radijske postaje, ki obstajajo v Sloveniji, v veliki večini začele z delovanjem takrat, ko so bile glasbene kvote 10 %, danes pa so 20 %, pri čemer se s sprejemom ZMed-C dodatno zaostrejo z določbami o njihovem predvajanju podnevi oziroma v treh časovnih pasovih, kot je določila novela ZMed-D.

Analize, pripravljene v okviru Evropske unije, ugotavljajo, da temeljni problem in deficit nista na področju zastopanosti nacionalne glasbe, temveč na področju čezmejnega predvajanja glasbe, ki nastaja v državah Evropske unije, kjer ima celo glasba, ki nastaja v Združenem kraljestvu (za razliko od ameriške), kaj šele tista z vzhodnega dela evropskega kontinenta, resne probleme pri prestopanju notranjih meja v Evropski uniji¹⁴, še posebej če ni posneta v angleščini.

Globalne analize, narejene v Kanadi, opozarjajo, da je usklajevanje med deležniki, od katerih je odvisen obseg in kakovost radijske glasbe, izjemno zahtevno in ga ni smiselno nadomeščati z obveznim predpisovanjem visokih kvot in pretiranim zaostrovanjem sankcij za njihovo neupoštevanje.¹⁵ In še, da glasbene kvote ne morejo biti učinkovite, če niso podprte z aktivnostmi, ki niso omejene na predvajanje, temveč spodbudno vplivajo na produkcijo nove kakovostne nacionalne glasbe. Sodobne študije tudi opozarjajo, da ima dandanes na razvoj nacionalne glasbe in jezika večji vpliv internet, kot pa predvajanje te glasbe na radijskih valovih.

Zakonski ureditvi kvot slovenske glasbe za zasebne radijske postaje očitamo, da pomeni takšen poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in varstvo lastnine iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, v svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave, v svobodo izražanja iz 39. člena Ustave in 10. člena EKČP v povezanosti z avtonomijo medijev in samostojnostjo njihovih urednikov in novinarjev (o čemer govori Zakon o medijih zlasti v 20. členu), ki ni v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti in ne more uspešno prestat strogega testa sorazmernosti. Poleg tega zakonska ureditev krši načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker na enak način ureja bistveno različne situacije, povezane z vprašanjem lastništva radijske postaje ter načela pravne države iz 2. člena Ustave, ko na premalo jasn in konsistenten način določa obveznosti medijev v zvezi s predvajanjem slovenske in novejšje slovenske glasbe, ki so težko uresničljive že na papirju, kaj šele v resničnosti.

Pri tem moramo upoštevati, da naj bi radijski ustvarjalci ravnali po načelih uspešnega delovanja sodobnih radijskih programov v okviru t. i. živega radijskega programa, ki ga je nemogoče vnaprej natančno načrtovati in izvajati ne glede na to, kaj se v svetu in doma tisti

¹⁴ Prim. analizo »MUSIC CROSSING BORDERS«, Monitoring the cross-border circulation of European music repertoire within the European Union, Report commissioned by EMO & Eurosonic Noordeslag, Emmanuel Legrand, January 2012, str. 3

¹⁵ Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Home > Plans and Reports > Broadcasting Plans and Reports On Quotas as they are Found in Broadcasting Music (2012), February 9, 2012

trenutek dogaja. Takoj, ko se uredništvo odloči, da bo posvetilo nekaj časa nekemu zelo pomembnemu glasbenemu ali drugemu kulturnemu dogodku ali, na primer, spominu na nenadoma umrlega umetnika, se poruši skrbno načrtovan program predvajanja slovenske glasbe. Radijski medij kot živ medij je nezdružljiv s togo določenimi kvotami slovenske glasbe.

Poleg tega se postavlja vprašanje, zakaj ni zakonodajalec določil daljšega prehodnega obdobja, v katerem bi se lahko radijske postaje vsestransko pripravile, tudi na podlagi spremljanja težav v praksi, na dosledno izvrševanje zapletenih zakonskih obveznosti iz 86.a člena ZMed-C, za katerimi stoji prav drastičen arzenal kazenskih sankcij. Ravnanje zakonodajalca, ko je najprej z ZMed-C določil prehodno obdobje od sprejema zakona do 1. julija 2016, nato pa še pred potekom tega obdobja ponovno posegel v zakonsko ureditev kvot z ZMed-D in z uvedbo časovnih pasov dodatno zapletel in otežil izvrševanje določb o kvotah predvajanja slovenske glasbe, pomeni ravnanje, ki ni skladno z načeli pravne države.

3. Negativne posledice ureditve glasbenih kvot v 86. in 86.a členu ter 109. členu Zakona o medijih

Zasebne radijske postaje, ki danes delujejo v Sloveniji, so bile večinoma ustanovljene takrat, ko so bile v veljavi 10 % kvote obveznega predvajanja slovenske glasbe. Povečanje kvot na 20 % in druge zaostritve, povezane s časovnimi pasovi in dodatnimi obveznostmi v povezavi s predvajanjem novejšje slovenske glasbe in nadzorom nad spoštovanjem kvot, so bistveno poslabšale pravni in ekonomski položaj zasebnih radijskih postaj in njihovih lastnikov. Gre za spremembe, ki jih nikakor niso mogli pričakovati, saj jim je država naprtla, da prispevajo k razvoju slovenske glasbe z obveznim objavljanjem domače komercialne glasbe, katerih avtorji in izvajalci za tovrstno objavo dobivajo honorarno plačilo. Na drugi strani država radijskim postajam v zasebni lasti ne namenja za izvrševanje obveznih kvot nikakršnega finančnega nadomestila. Obvezne glasbene kvote preprečujejo zasebnim radijskim postajam, da bi predvajale tisto domačo in tujo glasbo, ki jo hočejo njihovi poslušalci poslušati, glasbeni uredniki pa predvajati.

Žrtvi tako določenih kvot sta **raznolikost in kakovost radijskih programov** posameznih radijskih postaj in vseh skupaj. Zakon o medijih namreč ne dopušča izvajanja specializiranih programov (Rock Radio, Jazz Radio, Country Radio ipd.) niti tematskih radijskih dni in večerov. Povečanje in zaostrovanje kvot povzroča, da se namesto domače glasbe, ki je lahko konkurirala tuji, vključujejo v program glasbeno manj kakovostne skladbe in večinoma vsebinsko in jezikovno neprimerne.

Ureditev kvot onemogoča ali vsaj hudo omejuje možnost, da bi radijski programi delovali kot »živ radio«, ki se sproti prilagaja dnevnim dogodkom, saj morajo vsak trenutek strogo paziti na najbolj dosledno upoštevanje obveznih glasbenih kvot, da ne bi ogrozili delovanja in obstoja zasebne radijske postaje. **Dolžina govorenega programa** (ki je v določenem obsegu nepredvidljiva) **lahko namreč vpliva na doseganje ali nedoseganje kvot po 86. in 86.a členu Zakona o medijih**. Če namreč govorni program (zgolj za nekaj sekund) poseže v slovensko glasbo ali glasbo slovenskih ustvarjalcev ali izvajalcev oziroma v glasbo, ki je izključno ali v pretežnem delu v slovenskem jeziku (iz trenutne prakse AKOS je namreč razvidno, da AKOS vsako prekrivanje glasbe z govorom šteje za govorni program; glej v prilogi) se razmerja med posameznimi vsebinami (glede na predhodno načrtovan radijski program) porušijo. S tem se vzpostavljata dve tendenci, in sicer da načrtovani radijski program že *a priori* vsebuje več slovenske glasbe (ali drugih zahtevanih glasbenih vsebin), kot je to zahtevano z zakonom (kar je neustrezno ob zakonskih ukrepih, ki že tako ali tako nesorazmerno posegajo v uredniško svobodo) ali pa radijski uredniki izvajajo pritisk na voditelje, da govor prilagodijo načrtovani radijski shemi do sekunde natančno (kar je prav tako neustrezno in neživiljenjsko). Pri gostih, ki gostujejo v radijskem programu, pa je dolžino govora tako ali tako nemogoče natančno predvideti oziroma je skrajno neprimerno, da bi se gostom kakorkoli posegalo v njihovo prosto izražanje. Takšna zakonska ureditev (ki po dnevih oziroma po časovnih pasovih znotraj dneva zahteva doseganje kvot glede predvajane vrste glasbe) tudi **preprečuje, da bi se (informativni) radijski program sproti prilagajal aktualnosti domačih ali svetovnih dogodkov**. Npr. če bi želela radijska postaja na dan

potresa (čez dan) obsežno poročati glede stanja na prizadetih področjih,¹⁶ bi se morala sproti popravljati in preračunavati tudi radijska shema glasbenega programa, in sicer tako z vidika kvot v okviru celotnega dnevnega predvajanega časa kot tudi za vsak časovni pas posebej, kar pa je v časih, ko so glasbene sheme (potem, ko je pripravil urednik) večinoma za cel dan računalniško programirane, praktično nemogoče oziroma bi terjalo stalno prisotnost in nesorazmerne napore glasbenih urednikov. Iz istega razloga (različna razmerja med govornim in glasbenim programom) lahko pride tudi do situacije, ko določena radijska postaja v določenem dnevu oziroma v določenem časovnem pasu **pri isti minutaži slovenske glasbe¹⁷ kvote dosega**, druga pa spet ne. Navedeno je prav tako neustrezno, saj bi morala imeti ista minutaža (z vidika prejemnika informacije oziroma poslušalca) popolnoma enak vpliv glede doseganja ciljev zakonskega urejanja (krepitev narodne zavesti prek razširjenosti rabe slovenskega jezika) in je tako nedopustno, da bi subjekt z določenim ravnanjem pri tem ravnal zakonito, drug pa nezakonito.

Ker so si programi vse bližje eden drugemu, vsak posebej in vsi skupaj **izgubljajo svoje poslušalce in oglaševalce**, ki odpovedujejo oglaševanje v programih, ki izgubljajo poslušalce. Ti poslušalci ne zapuščajo nekega radijskega programa zato, da bi se pridružili drugemu domačemu radijskemu programu, temveč si večinoma predvajajo glasbo s pomočjo interneta ali pa si izberejo neko tujo radijsko postajo. Za poslušalci se selijo na internet tudi oglaševalci. Internet omogoča poslušalcem, da brezplačno poslušajo glasbo, ki jo želijo, domačo in tujo in to prek radijskih valov tujih radijskih postaj, ki seveda predvajajo svoj program v tujem jeziku. Te postaje večinoma niso omejene z obveznimi glasbenimi kvotami in so zato v precej ugodnejšem položaju kot slovenske zasebne radijske postaje.

Navedeno potrjujejo primeri Radia SI, Vala 202, Radia 1 ter Radia Capris ki izhajajo iz polja tako nacionalnih kot tudi komercialnih radijskih postaj. Radijski postaji Radio 1 je npr. poslušanost padla celo na najnižjo raven v zadnjih petih letih (podatki priloženi), pri čemer je omenjeni radio v prvi polovici letošnjega leta (torej pred uvedbo kvot) dosegel najboljši rezultat v zadnjih osmih letih. Zakonodajalec tako ne samo, da ni dosegel ciljev, ki si jih je z zakonodajo zastavil, temveč je povzročil celo negativni trend zakonodajnega urejanja glede na zasledovane cilje. De facto je sprememba zakonodaje namreč povzročila, da ima (v absolutni številki) manj ljudi stik s slovensko glasbo (in posledično tudi z besedili v slovenskem jeziku), kar pomeni, da je že zdaj jasno, da zastavljeni cilji zakona niso in ne bodo doseženi. Navedeno tudi potrjuje, da zakonodajalec sploh ni preveril, kakšni bodo učinki konkretnega zakonskega normiranja, kar je bilo obširno pojasnjeno že zgoraj.

Kljub temu, da veljavna zakonska ureditev privilegira avtorje in izvajalce slovenske glasbe, je splošni učinek obveznih glasbenih kvot **zmanjševanje interesa poslušalcev za domače radijske postaje**. Tako prihaja do sobivanja dveh zelo različnih delov glasbenega programa radijskih postaj: tujega, kjer gre za izbiro zgolj na podlagi kakovosti in želja poslušalcev, in domačega, ki zajema iz močno zoženega izbora kakovostno zelo različnih skladb in besedil, ki se ponavljajo na vseh radijskih postajah. To gotovo ni mogel biti cilj zakonodajalca. Opisan razvoj nima samo neposrednih negativnih učinkov na radijske postaje, slovenske avtorje in izvajalce, temveč tudi na uveljavljanje slovenskega jezika, saj poteka predvajanje govornega programa domačih radijskih postaj v slovenščini. Prehajanje poslušalcev na tuje radijske postaje in internetno poslušanje glasbe (kjer kvot ne poznamo) velja seveda predvsem za mlade generacije, ki jim znanje angleščine in računalniška izobraženost omogočajo izstop iz programov, pretirano obremenjenih z glasbenimi kvotami.

Veliko huje je s tistimi starejšimi poslušalci, ki ne marajo moderne glasbe, pa vendarle dajejo prednost programom v slovenskem jeziku. Oni nimajo prave alternative, če odštejemo poslušanje redkih zamejskih programov, ki izvajajo pogovorni del programa v slovenščini. V okviru zahteve po predvajanju nove slovenske glasbene produkcije vsaj v četrtinskem obsegu (tretji odstavek 86.a člena ZMed) **Ministrstvo za kulturo vodi in objavlja evidenco novih slovenskih skladb**, pri čemer pa večjega števila teh skladb sploh ni mogoče pridobiti (niso izdane na CD nosilcu, dostopne na običajnih medijih, oziroma ministrstvo sploh ne pojasni, kje naj bi se te vsebine pridobile), s čimer se radijskim postajam v tem delu nalaga

¹⁶ Tovrstna fleksibilnost je npr. internetnim medijem omogočena.

¹⁷ Oziroma glasbene produkcije slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev oziroma nove slovenske glasbene produkcije.

nemogoče obveznosti (glasbe, ki je ni mogoče pridobiti, tudi ni mogoče predvajati), v preostalem delu pa se radijske postaje sili, da v okviru nove produkcije predvajajo ene in iste slovenske skladbe (tiste, ki so dostopne na standardnih nosilcih oz. medijih), kar pa je v izrecnem nasprotju z enim izmed ciljev zakonskega normiranja (raznolikost glasbenega ustvarjanja).

Z zahtevo iz sedmega odstavka 109. člena Zakona o medijih, ki vsebuje **dolžnost izdajatelja radijskega programa, da najmanj za obdobje 30 dni, za vsak dan posebej, hrani podatke o programu**, in sicer o *vseh programskih, oglaševalskih in drugih vsebinah, podatki pa morajo vsebovati informacije o datumu predvajanja vsebine, začetnem času, njenem trajanju, naslovu, vrsti in zvrsti vsebine*, pa je radijskim postajam oziroma njihovim urednikom naloženih prek 100 dodatnih mesečnih ur administrativnega dela, pri čemer pa gre poudariti, da že posnet program (ki ga hrani tako AKOS kot tudi izdajatelj, ki mu zakon nalaga, da hrani posnetke svojega programa), **AKOS nedvomno omogoča poln nadzor nad izvajanjem določb Zakona o medijih**. Gre torej za nesorazmeren ukrep, ki v praksi nalaga radijskim postajam nesorazmerna bremena v obliki človeških (in posledično finančnih) resursov, kar se je že potrdilo v praksi.

Nič ni narobe, da država finančno spodbuja umetniško ustvarjalnost in poustvarjanje slovenske glasbe, narobe je, da to dela (zgolj) z nesorazmernim obremenjevanjem zasebnih radijskih postaj. Takšna ureditev obveznih kvot predvajanja slovenske glasbe sicer privilegira avtorje in izvajalce te glasbe, vendar na način, ki diskriminira zasebne radijske postaje in omejuje svobodo izražanja in umetniškega ustvarjanja njihovih glasbenih urednikov. Takšno razlikovanje, ko gre za zasebne radijske postaje, bi bilo lažje upravičiti, če bi državni proračun finančno podprl razvoj slovenske glasbe in del sredstev namenil tudi kot nadomestilo za obvezno in neodplačno predvajanje komercialne domače glasbe. Tako pa država razvoj komercialne glasbe spodbuja na račun komercialnih radijskih postaj, namesto da bi tudi sama finančno podpirala razvoj te glasbe in delovanje radijskih programov, ki so jo dolžni predvajati in jim s tem nadomestila del izgube, ki nastaja zaradi novih obveznosti iz Zakona o medijih. Predlagatelji veljavne ureditve očitno štejejo, da so obvezne kvote predvajanja domače glasbe nekaj naravnega in edino zveličavnega, saj ne le da zasebnim radijskim postajam ne namenijo finančnega nadomestila za obvezno predvajanje slovenske glasbe, temveč jim ne izrekajo niti moralnega priznanja, da nosijo levji delež prizadevanj za razvoj slovenske glasbe.

Razumljivo je, da želi država bdeti nad izvrševanjem zakonske ureditve glede obveznih kvot. Vendar je veljavna ureditev glede tega takšna, da nalaga radijskim programom nova administrativna opravila, ki niso nujna in se podvajajo, obenem pa finančno obremenjujejo zasebne radijske postaje in jih silijo v administrativna opravila, ki imajo nerazumno velik obseg.

Seveda večina navedenih negativnih posledic ni namerna, temveč je nekakšna postranska škoda sprememb zakonske ureditve obveznih kvot slovenske glasbe. Vendar sta obseg in omejujoča narava z Zakonom o medijih predpisanih obveznosti za zasebne radijske postaje tolikšni, da ju ni mogoče preglasiti s povzdigovanjem glasu o tem, da so omejitve in obveznosti glasbenih kvot v nacionalnem interesu, ki terja, da se mu zasebne radijske postaje podredijo in se zanj žrtvujejo ne glede na lastne interese in potrebe.

4. Nesorazmeren poseg 86. in 86.a člena Zakona o medijih v zasebno lastnino iz 33. člena Ustave in iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP

V poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah govori Ustava v 33. členu tudi o pravici do zasebne lastnine in brez slehernih omejitev poudarja, da je v Sloveniji zagotovljena pravica do zasebne lastnine. Tatjana Steinman v Komentarju Ustave poudarja, da »33. člen varuje lastninsko pravico kot enega od odrazov svobode posameznika v skupnosti¹⁸ in je povezana z varstvom osebne svobode, s svobodo podjetniške pobude in svobodo dela.

¹⁸ Tatjana Steinman, Pravica do zasebne lastnine, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 342

Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-60/98 z dne 16. julija 1998 pravi, da je namen ustavnega jamstva lastnine zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode, v odločbi v zadevi št. U-I-19/92 z dne 26. novembra 1992 pa to konkretizira s stališčem, da prepoved izvajanja določene dejavnosti pomeni poseg v lastnino, ker omejuje možnost pridobivanja sredstev. *»Potrebno je namreč upoštevati, da premoženje lahko predstavlja eksistenčno podlago človeka«* (iz odločbe v zadevi št. Up-154/95 z dne 11. aprila 1996).

Po mnenju Ustavnega sodišča pomeni ustavna pravica do zasebne lastnine tudi *»varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot civilnopravna lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu kot taki omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju«*.

Po drugi strani najdemo v poglavju Ustave o gospodarskih in socialnih razmerjih, v katerem vsebuje več določb, ki se nanašajo predvsem na socialno-ekonomske pravice, določbe (67. člen), ki jih je mogoče razumeti predvsem kot konkretizacijo splošno zagotovljene pravice do zasebne lastnine in do določene mere tudi kot omejevanje te pravice. V 67. členu je poudarjeno, da se način pridobivanja in uživanja lastnine določa z zakonom, in sicer tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. To pomeni, da se lastninska pravica lahko omeji samo z zakonom, izdanem na podlagi 67. člena Ustave, in to samo iz razlogov, ki so v tem členu izrecno in taksativno naštet. Za socialno funkcijo lastnine bi lahko rekli, da je konkretizacija načel socialne države iz 2. člena Ustave. Za to zahtevo za oceno ustavnosti, ki se osredotoča na položaj zasebnih radijskih postaj, je ključnega pomena gospodarska funkcija lastnine, saj je lastnina vir pridobivanja premoženja in preživljanja lastnikov zasebnih radijskih postaj.

Ta stališča ohranja Ustavno sodišče tudi v novejši praksi. Tako v Odločbi v zadevi št. Up-179/12 z dne 16. septembra 2014 pravi takole: *»Pravica do zasebne lastnine zagotavlja posamezniku svobodo na premoženjskem področju, bistveni element te svobode pa pomeni tudi razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pravica do zasebne lastnine oziroma njeno varstvo ne obsega le obstoječe lastnine, ampak tudi zahtevke v povezavi s t. i. pričakovalnimi pravicami. Pritožnik se torej lahko uspešno sklicuje na pravico do zasebne lastnine tudi v primeru, ko izkaže, da obstaja njegov konkretni, na veljavnem pravu temelječi, zahtevke za pridobitev določene lastnine. Ta zahtevke mora biti na pravu ali ustaljeni sodni praksi temelječe pričakovanje pridobitve lastninske pravice in ne samo upanje na njeno pridobitev.«*

V Ustavi ni najti neposredne podlage za omejevanje ali določitev načina izvrševanja lastninske pravice na način, kot je to določeno z glasbenimi kvotami v Zakonu o medijih. S temi kvotami se usodno posega v zasebno lastnino lastnikov zasebnih radijskih postaj, v vir njihovega premoženja in eksistenčno podlago. Omejuje se svoboda njihovega ravnanja na premoženjskem področju na omejujoč način, ki ga Ustava ne dopušča, razen v okviru tretjega odstavka 15. člena Ustave, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine *»omejene samo s pravicami drugih«*. Seveda pa mora biti poseg v pravice in svoboščine zaradi pravic in svoboščin drugih sorazmeren.

EKČP, ki določa za Slovenijo kot članico Sveta Evrope zavezujoče minimalne standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ureja v 1. členu Protokola št. 1 k tej konvenciji varstvo lastnine. Vsem fizičnim in pravnim osebam ta določba zagotavlja pravico do spoštovanja njihovega premoženja. Omejitve so mogoče samo na zakonski osnovi zaradi plačevanja davščin ali nadzora glede tega, ali se premoženje uporablja v skladu z javnim interesom. Na podlagi te določbe je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP) obsodilo številne države, članice Sveta Evrope, zaradi poseganja v varstvo lastnine, med drugim tudi v primerih, ko ni šlo za lastnino v pravem pomenu besede, temveč za poseg v posamezna premoženjska upravičenja (na primer v zadevi Broniovski v. Poljska). ESČP sicer načelno izhaja od tega, da imajo države podpisnice široko polje proste presoje, ko gre za urejanje lastninskih razmerij. Kljub temu pa je ESČP v mnogih primerih, na primer v zadevi Multu v. Turčija z dne 10. oktobra 2006, obsodila države, članice Sveta Evrope, ker niso znale poiskati ustreznega ravnotežja (fair balance) med javnim interesom in varstvom pravice do mirnega uživanja lastnine. V drugih primerih (na primer v sodbi v zadevi Maurice

v. Francija z dne 6. oktobra 2005) pa so bile države obsojene, ker niso poskrbele za ustrezno materialno nadomestilo lastnikom, ki so neupravičeno nosili nesorazmerna finančna bremena. Redkejšje so sodbe, ki so finančno tako obremenilne, kot je za Slovenijo (in deloma za Srbijo) sodba v zadevi Ališić (sodba z dne 16. julija 2014) glede pravic deviznih varčevalcev Ljubljanske banke. Za določbe 86. in 86.a člen Zakona o medijih lahko ugotovimo, da niso uspele zagotoviti pravičnega razmerja med legitimnim javnim interesom in upravičenimi interesi in pričakovanji zasebnih lastnikov radijskih postaj, ki izhaja iz EKČP in sodbe ESČP, niti ne vsebujejo določb o ustreznem materialnem nadomestilu zaradi poslabšanja premoženjskega položaja lastnikov zasebnih radijskih postaj.

Pravo Evropske unije zagotavlja varstvo lastnine in premoženja, zapisano v Listini EU¹⁹ o temeljnih pravicah, pri čemer preprečuje zlasti vse tiste posege v lastninsko pravico, ki bi pomenili omejevanje svobodnega pretoka storitev in ljudi na notranjem trgu EU. Listina EU o temeljnih pravicah v 17. členu določa, da ima vsakdo »pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, če je to nujno zaradi splošnega interesa«. EU sprejema EKČP kot lastna temeljna načela prava EU, poleg tega pa se je z Lizbonsko pogodbo zavezala, da bo pristopila h konvenciji, zato so rešitve v 86. in 86.a členu Zakona o medijih sporne tudi z vidika prava Evropske unije.

Zgoščeno povzema ustavno ureditev lastnine dr. Igor Kaučič: *»Ustava torej poudarja, da pravica do zasebne lastnine ni le ekonomska pravica, temveč je hkrati tudi temeljna človekova pravica, klasična liberalna pravica, omejena z ekonomsko, socialno in ekološko funkcijo.«*²⁰ V nadaljnjih določbah vsebuje Ustava omejitve lastninske pravice, ko gre za tujce, za lastninsko pravico na nepremičninah, javno dobro, varstvo zemljišč, varstvo življenjskega okolja ter varovanje naravne in kulturne dediščine.

Načela socialne države iz 2. člena Ustave so eden od temeljev ustavne ureditve, vendar je Ustava podobno, kot to velja za mednarodne sporazume (pakta v okviru OZN, EKČP in Evropska socialna listina v okviru Sveta Evrope itd.), umetno ločila klasične od socialno-ekonomskih pravic in svoboščin, čeprav bi morale skupaj predstavljati enotno in nedeljivo celoto. Pri tem je značilno, da je ustavnosodna praksa drugod in v Sloveniji široko razčlenila (pod)načela pravne države, v veliko manjši meri pa načela socialne države.²¹ Značilno za takšen pristop je, da Ustavno sodišče ne dopušča vložitve ustavne pritožbe zaradi kršitve načel socialne države, da šteje določbo 2. člena o socialni državi za splošno ustavno načelo in ne človekovo pravico. Tudi v konkretnem primeru zato ni mogoče na podlagi teh načel omejevati lastninske pravice lastnikov zasebnih radijskih postaj.

Če povzamemo, sodobna ureditev lastninske pravice v pravnem redu Republike Slovenije vsebuje tako klasične elemente varovanja zasebne lastnine, ki jih najdemo v vseh drugih demokratičnih ustavnih ureditvah, ob njih pa tudi zametke sodobnejših pojmovanj, tako tistih, ki se nanašajo na možne omejitve (socialna funkcija lastnine) kot drugih, ki skušajo tudi na tem področju širiti polje posameznikove svobode. Omejitve lastninske pravice obravnava Ustavno sodišče restriktivno, ustavnost posegov v lastninsko pravico in svobodno gospodarsko pobudo pa presoja na podlagi strogega testa sorazmernosti. Tudi v mednarodnih konvencijah, ki zavezujejo Slovenijo, in v okviru prava Evropske unije, je uveljavljen pristop, ki restriktivno ureja možnosti posegov in omejitev lastninske pravice in svobodne gospodarske pobude. Tako ESČP dopušča samo takšne posege, ki so v skladu z načelom sorazmernosti in nujni v demokratični družbi, kar je zelo podobna omejitev, kot izhaja iz ustavnega načela sorazmernosti.

Ob predpostavki, da so cilji, ki jih skušajo doseči s kvotami slovenske glasbe (zaščita slovenskih poslušalcev in slovenskega jezika ter ohranjanje slovenske kulture in nacionalne identitete in ustvarjalnosti slovenskega izvora), legitimni, je treba na podlagi strogega testa sorazmernosti ugotoviti, ali 86. in 86.a člen Zakona o medijih nesorazmerno in s tem

¹⁹ Uradni list EU C83/389

²⁰ dr. Igor Kaučič, dr. Franc Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 161

²¹ Širše: dr. Barbara Kresal, Socialna država, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 91 in nasl.

neustavno posegata v lastnino iz 33. člena Ustave in 1. člena Protokola št. 1 k EKČP. Morda bi ureditev glasbenih kvot lahko pogojno prestala prvo in drugo stopnjo testa, kar pomeni, da gre za potreben poseg v lastninsko pravico zaradi prispevka k razvoju slovenske glasbe oziroma da gre v načelu za primeren ukrep, ki naj prispeva k uresničitvi navedenih ciljev. Samo pogojno in načelno je to res, ker teh ciljev ni mogoče doseči samo s pomočjo predpisovanja glasbenih kvot, pač pa le v kombinaciji z drugimi ukrepi, ki naj spodbudijo slovensko glasbeno produkcijo.

Gotovo pa ureditev glasbenih kvot v 86. in 86.a členu Zakona o medijih ne more prestati tretje stopnje strogega testa sorazmernosti (sorazmernost v ožjem smislu), saj je omejevanje lastnikov radijskih postaj v zasebni lasti nesorazmerno hujše v primerjavi s koristmi za razvoj slovenske glasbe. Obsežne in težko uresničljive omejitve, ki odločilno posegajo v programe zasebnih radijskih postaj brez slehernega nadomestila in pomembno odvrtačajo poslušalce in oglaševalce in za katerimi stojijo izjemno hude sankcije, predstavljajo nesorazmeren poseg, ki ne zdrži primerjave z zelo omejenimi možnimi pozitivnimi vplivi na razvoj slovenske glasbe. Gre za poseg, ki ni nujen v demokratični družbi, kot izhaja iz EKČP in sodbe ESČP, zato so glasbene kvote, kot so določene v 86. členu Zakona o medijih in s spremembami tega zakona iz leta 2016 (ZMed-C in ZMed-D), v neskladju s 33. členom Ustave in pomenijo kršitev 1. člena Protokola št. 1 k EKČP.

5. Nesorazmerni poseg 86. in 86.a člena v svobodno gospodarsko oziroma podjetniško pobudo iz 74. člena Ustave

Na lastninsko pravico pomembno vpliva tudi pravica do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, ki jo Ustavno sodišče v svoji ustaljeni sodni praksi obravnava ne samo kot eno najpomembnejših načel delovanja gospodarskega sistema, temveč tudi kot človekovo pravico. Takole pravi o tem Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-73/12, sprejeti 6. marca 2014: *»Ustava v prvem odstavku 74. člena zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo. Gre za temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, hkrati pa za človekovo pravico, ki obsega svobodo sprejemanja gospodarskih odločitev na podjetniški ravni.«* Pri svobodni podjetniški pobudi gre za konkretizacijo načela splošnega svobodnega ravnanja na gospodarskem področju. O tem pravi Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-199/02 z dne 21. decembra 2004: *»Pogodbena svoboda strank je del splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave. Na področju podjetništva je ta zagotovljena v okviru svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, ki je v tem smislu specialna določba v razmerju do ustavno zagotovljene splošne svobode ravnanja.«*

Splošni svobodni ravnanja posveča Ustavno sodišče veliko pozornost. Tako je v odločbi v zadevi št. U-I-37/12 z dne 8. maja 2014 razveljavilo določbo zakona (5. člen Zakona o cestah; ZCes-1), ki je dodatno določala omejitve za voznika tovornjaka, da mora med počitkom ali prepovedjo vožnje nadzorovati svoje vozilo in ne sme v tem času zapustiti počivališča. Takšna določba je problematična, ker posega v splošno svobodo ravnanja in v svobodo gibanja in po oceni Ustavnega sodišča ni nujna, ker zadošča takšna zakonska ureditev parkiranja, ki določa dolžino (začetek in konec) parkiranja. V jeziku Ustavnega sodišča bi lahko rekli, da je takšna določba odveč in nesorazmerno posega v svobodo gibanja, ali v jeziku ESČP, da ni nujna v demokratični družbi.

Pri posegih v svobodno gospodarsko pobudo se, enako kot pri posegih v druge človekove pravice, presoja sorazmernost posega, in sicer s pomočjo strogega testa sorazmernosti. Takole govori o tem Ustavno sodišče v že citirani odločbi v zadevi št. U-I-73/12: *»Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, pa gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave oziroma za omejitev te pravice (odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-66/08).«*

Dr. Lojze Ude poudarja, da je po Ustavi gospodarska pobuda svobodna, kar pomeni, da so pravice države na področju gospodarstva omejene in jih lahko uveljavlja predvsem prek monetarne, fiskalne in davčne politike.²²

²² dr. Lojze Ude, Gospodarska in socialna razmerja, v: Nova ustavna ureditev Slovenije, ur. dr. Igor Kaučič, Ljubljana, 1992, str. 107

V konkretnem primeru gre za nesorazmeren poseg ne samo v pravico do lastnine, temveč tudi v svobodno gospodarsko pobudo zasebnih radijskih postaj. Pri presoji sorazmernosti posega ni temeljni problem v tem, da (samo) z glasbenimi kvotami ni mogoče doseči legitimnih ciljev, za katere se zavzema predlagatelj ZMed-C. Lahko torej ocenimo, da je ukrep potreben, pa čeprav je na mestu opozorilo, da sam zase, brez drugih ukrepov, ne more zagotoviti doseganja navedenih ciljev. Podobno velja za drugo stopnjo strogega testa sorazmernosti: kvote so primerno sredstvo za doseganje zastavljenih ciljev, vendar samo pod pogojem, da so kombinirane z drugimi sredstvi, ki spodbujajo produkcijo kakovostne slovenske glasbe. Pač pa ukrep ne prestopi tretje stopnje testa (sorazmernost v ožjem smislu), ker ima poseg v svobodno gospodarsko pobudo preveliko težo v primerjavi s prispevkom, ki ga takšen poseg daje uresničitvi zastavljenih ciljev. Gre za težko uresničljiv poseg, ki resno otežuje poslovanje zasebnih radijskih postaj, jim povzroča gospodarsko škodo in usodno omejuje svobodo njihovega ravnanja ter za katerim stoji obsežen arzenal hudih kaznovanih sankcij, ne da bi za to dobile kakšno koli nadomestilo. Zato ta poseg prekomerno omejuje svobodno gospodarsko pobudo, saj ni sorazmeren s koristmi, ki jih glasbene kvote lahko prispevajo k spodbujanju razvoja in popularizaciji slovenske glasbe. Upoštevati je treba namreč, da mnoge poslušalce odvrča od poslušanja slovenskih radijskih programov in jih sili, da poslušajo predvsem tujo glasbo, svobodno dostopno na internetu. Zato ta poseg ni sorazmeren v ožjem smislu in ne more uspešno prestopiti strogega testa sorazmernosti.

Manj zahtevne glasbene kvote, kombinirane z drugimi sredstvi, na primer z ekonomskim spodbujanjem produkcije slovenske glasbe, nagrajevanjem najuspešnejših avtorjev in izvajalcev ipd. bi več prispevale k uresničitvi zastavljenih ciljev in manj posegale v svobodno gospodarsko pobudo, zato so glasbene kvote, kot so določene z 86. in 86.a členom Zakona o medijih, v neskladju z 74. členom Ustave.

6. Nesorazmeren poseg 86. in 86.a člena v svobodo izražanja iz 39. člena Ustave in iz 10. člena EKČP

Svoboda tiska, svoboda govora in svoboda izražanja je sklop svoboščin, velikega pomena za delovanje vseh medijev in njihovih uporabnikov ter posebej tudi za njihove urednike in novinarje. Po Ustavi (39. člen) je zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja. Z vidika konkretnega primera je morda še bolj pomemben tisti del 39. člena, ki govori o tem, da lahko vsakdo svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Vse to ne velja samo za tisk v ožjem pomenu, temveč tudi za delovanje radijskih postaj in ustvarjanje radijskega programa.

Pravica do svobode izražanja sodi v krog tistih ustavnih pravic, ki jim Ustavno sodišče posveča posebno pozornost, saj je »*svoboda izražanja poleg tega, da je neposreden izraz posameznikove osebnosti v družbi, tudi temeljni konstitutivni element svobodne demokratične družbe*«. ²³ Po mnenju Ustavnega sodišča sta pomen in vloga svobode izražanja večplastna, saj je njena funkcija »varovati tako svobodo posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik) kot tudi svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščенosti (pasivni vidik)«. ²⁴ V primeru kvot slovenske glasbe gre po mnenju Državnega sveta za poseg tako v aktivni kot tudi v pasivni vidik svobode izražanja. Poseg v aktivni vidik se kaže v omejevanju uredniške svobode, saj se urednike radijskih programov postavlja v položaj, kjer je njihova presoja oziroma izbira radijskega programa odvisna od tehničnega preračunavanja še manjkajočega deleža slovenske glasbe (po minutah, sekundah, torej po dolžini skladbe, in ne po posameznih skladbah), tovrstni izračuni oziroma preračuni pa seveda preprečujejo, da bi uredniki programe oblikovali prosto, na podlagi lastne, umetniške, kulturne in strokovne presoje. Predpisovanje zakonskih obveznosti glede predvajanega deleža slovenske glasbe (ki mora biti dosežen po vseh periodah časa v dnevu) tako praktično pomeni, da vlogo urednikov v veliki meri prevzema zakonodajalec, uredniki pa so pri svojem delu oziroma izbiri oblikovanja glasbenega programa izrazito omejeni. Podobno gre tudi za poseg v pasivni vidik pravice do svobode izražanja, saj se s (vsaj delnim) poenotenjem programov radijskih postaj

²³ Up-584/12 z dne 22. maja 2014

²⁴ Up-2940/07 z dne 5. februarja 2009 in U-I-67/09, Up-316/09 z dne 24. marca 2011

(ki vse obsegajo približno enak delež slovenske glasbe v določenem času) omejuje vse poslušalce na način, da si poslušalci sploh ne morejo izbrati programa, kjer slovenske glasbe (ki je tudi slogovno do določene mere omejena) ne bi bilo, prek zmanjševanja pestrosti programov ter zmanjševanja raznolikosti glasbenih zvrsti na različnih radijskih postajah²⁵ pa se tako posega v poslušalčevo svobodno pravico izbire tiste radijske postaje in poslušanja tiste glasbene zvrsti, ki je poslušalcu v določenem trenutku všeč. Iz navedenega jasno izhaja, da gre pri predpisovanju kvot za več kot očiteno poseg v oba vidika pravice do svobode izražanja, in sicer tako v svobodo radijskih postaj oz. urednikov glede oblikovanja radijskih programov kot tudi v svobodo izbire spremljanih vsebin s strani poslušalcev. Poleg tega predpisane kvote nedvomno posegajo tudi v pravico do svobode izražanja glasbenih ustvarjalcev, in sicer gre za poseg v pravico do izbire ustvarjalcev, ali bodo v svoj glasbeni izraz sploh vključili jezik (v tem primeru so avtorji in izvajalci instrumentalne glasbe bistveno deprivilegirani nasproti avtorjem in izvajalcem vokalne glasbe, zlasti v primeru, ko bi se z instrumentalno glasbo konkuriralo v mešanem t. j. instrumentalno-vokalnem programu²⁶), oziroma v izbiro izvajalcev, ali se bodo izražali v slovenskem, umetnem, tujem jeziku ali kombinaciji teh (kjer ima tuji ali umetni jezik prevladujočo vlogo). Če je dostopnost do možnosti javnega objavljanja lastnega glasbenega izraza pogojena z odločitvijo, ali/ in v kakšnem jeziku bo posamezno delo ustvarjeno in izvajano, je poseženo tudi v pravico do izražanja glasbenih ustvarjalcev.

Svoboda govora je že sama po sebi pomembna ustavna vrednota, obenem pa je tudi »temelj in nepogrešljiv pogoj skoraj vsake druge oblike svobode«. Zaradi tega svoboda izražanja zaseda osrednje mesto v ustavni hierarhiji vrednot.²⁷ In to velja ne le v Sloveniji, temveč tudi v vseh drugih demokratičnih državah ter v mednarodnih organizacijah, kot so Organizacija združenih narodov, Svet Evrope in Evropska unija. Gre za to, da je »svobodna borba na trgu idej« boljši mehanizem za iskanje resnice kot pa prisila kakršnekoli politične oblasti.²⁸

Svobodo govora in izražanja ureja tudi EKČP, ki v 10. členu govori o svobodi mišljenja ter svobodi sprejemanja in sporočanja obvestil in idej. Najpomembnejši poudarek EKČP s tem v zvezi je, da svoboda izražanja pomeni, da se dogaja "brez vmešavanja javne oblasti", ki pa vendarle lahko predpiše obveznost dovoljenj za delo radijskih (kot tudi televizijskih in kinematografskih) podjetij. Varovanje svobode izražanja je v prvi vrsti odgovornost vsake posamezne države same, varstvo, ki ga zagotavljata EKČP in sodna praksa ESČP, pa je subsidiarne narave. ESČP uporablja t. i. test nujnosti, na podlagi katerega mora država izkazati »nujno družbeno potrebo« (*pressing social need*) za omejitev izražanja, pri čemer mora biti omejitev v sorazmerju z zasledovanim legitimnim ciljem, kar vključuje presojo o tem, ali so razlogi, zaradi katerih je država omejila izražanje, relevantni in zadostni glede na določbo iz drugega odstavka 10. člena²⁹.

Ustavno sodišče poudarja, da je svoboda izražanja, v okviru katere ima posebno mesto svoboda tiska, temeljni konstitutivni element svobodne demokratične družbe. Uresničevanje teh svoboščin prispeva k oblikovanju nepristranske informirane javnosti. Še poseben pomen pa ima svoboda izražanja v okviru novinarskega poklica, saj so široke meje svobode tiska ključnega pomena in temelj sodobne demokratične družbe. Podobno velja za samostojnost in neodvisnost uredništev medijev. Korak dalje gre pri tem ESČP, ki poudarja, da imajo tisk in novinarji v sodobni demokratični družbi vlogo kot "public watchdogs",³⁰ torej vlogo varuhov javnega interesa v demokratični družbi.³¹ Slovenija (pa tudi vrsta drugih držav članic Sveta Evrope) je varstvo položaja in vlogo novinarjev občasno podcenjevala, še zlasti v razmerju

²⁵ V uri glasbenega programa boste gotovo slišali vsaj 4 skladbe slovenske produkcije (ki so v povprečju dolge 3 min) oziroma skupaj 12 minut te produkcije, pri čemer bo šlo v primeru vsaj ene skladbe za novo slovensko glasbeno produkcijo (ki seveda ob normalnem razmisleku oziroma urejanju ne sodi v vsako uro glasbenega radijskega programa, zlasti pa ne vsakodnevno v vsak časovni pas radijskega programa).

²⁶ Te situacije določba 2. odst. 86.a ZMed namreč ne rešuje, slovenska instrumentalna glasba pa kljub določbi 4. odst. 67. člena ZMed ob novih določbah 86. a člena ZMed najverjetneje ne sodi v kvoto slovenske glasbe.

²⁷ Širše: Komentar ustave Republike Slovenije, ur. dr. L. Šturm, str. 417

²⁸ Isto, str. 418

²⁹ tako ESČP v zadevah *Handyside v. Združeno kraljestvo* in *Sunday Times v. Združeno kraljestvo*

³⁰ Širše o tem: dr. Ciril Ribičič, *Človekove pravice in ustavna demokracija*, Študentska založba, Ljubljana, druga izdaja, Ljubljana, 2010, str. 684 in nasl.

³¹ Širše o tem: dr. Rok Čeferin, *Meje svobode tiska*, Analiza sodne prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije in ESČP, GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 198 in nasl.

do nosilcev javne oblasti, o čemer govori sodba ESČP v zadevi Mladina v. Slovenija z dne 17. aprila 2014³². Razlog za to ni v ustavnih določbah, temveč v preozki razlagi Ustave v konkretnih sporih pred rednimi sodišči in v omenjenem posamičnem primeru tudi pred Ustavnim sodiščem.

ESČP je v sodbi v zadevi Mladina v. Slovenija ugotovilo, da redna sodišča in Ustavno sodišče niso uspela zadostno utemeljiti upravičenost posega v pritožnično pravico do svobode izražanja. Ker domača sodišča niso vzpostavila pravičnega ravnovesja med nasprotujočima si interesoma, je ESČP soglasno obsodilo Slovenijo zaradi kršitve svobode izražanja.

EKČP določa, da so omejitve svobode izražanja mogoče samo na zakonski podlagi, če je to potrebno zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja ali morale, ugleda in pravic drugih ljudi, za preprečevanje razkritja zaupnih informacij in zaradi varovanja avtoritete in nepristranskosti sodstva. Med podlagami za omejitve torej ni ciljev, zaradi katerih so v Zakonu o medijih predpisane glasbene kvote, zato je tovrstno omejevanje na tankem ledu.

Poleg tega so obveznosti v zvezi z glasbenimi kvotami določene na tako zapleten način, da spreminjajo uredništva zasebnih radijskih postaj iz avtonomnih in samostojnih subjektov ustvarjanja programa v podaljšano roko državnega administriranja, ki ji je namenjena vloga izračunavanja obveznosti iz Zakona o medijih (86. člen, 86.a člen, 109. člen) in postaja bolj podobno delu računovodje kot pa glasbenega urednika. Na nekaterih radijskih programih so pristopili k izdelavi računalniškega programa, s pomočjo katerega se sestavlja glasbeni program, kjer so v ospredju minute in sekunde predvajanja slovenske glasbe, ne pa njihova kakovost.

Če je vzpostavitev glasbenih kvot mogoče braniti na načelni ravni kot primerno sredstvo za doseg legitimičnih ciljev (zaščita slovenskih poslušalcev in slovenskega jezika ter ohranjanje slovenske kulture in nacionalne identitete ter spodbujanje ustvarjalnosti slovenskega izvora), pa tovrstna omejitev, še zlasti takšna, kot je vzpostavljena z 86. in 86.a členom Zakona o medijih, ne more prestati preizkusa z vidika sorazmernosti v ožjem smislu. Takšno pretirano omejevanje svobodnega delovanja uredništev radijskih postaj ni upravičeno, saj je nesorazmerno v primerjavi s prispevkom takšnih omejitev k razvoju in popularizaciji slovenske glasbe. Omejitve, ki vejejo iz zakonske ureditve glasbenih kvot, niso nujne v demokratični družbi in kršijo svobodo izražanja, določeno v 10. členu EKČP. Zato je ureditev v 86. in 86.a členu Zakona o medijih v neskladju z Ustavo in predstavlja kršitev 10. člena EKČP.

7. Splošna izhodišča za presojo skladnosti Zakona o medijih z načeli pravne države in načelom enakosti

7.1. Uvod

Na tem mestu obravnavamo tiste temeljne značilnosti načel pravne države in načela enakosti, ki so posebej pomembne za presojo ustavnosti 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih, če se nanašajo na kvote slovenske glasbe, predpisane za zasebne radijske postaje, in na nadzor nad njihovim izvrševanjem.

Zakon kot pravni akt, ki je temeljna prvina pravnega reda neke države, mora ustrezati merilom, ki jih mora izpolnjevati na podlagi ustave in splošnih pravnih načel. Zakon, ki naj ustrezno normira neke življenjske situacije, mora torej ustrezati različnim merilom, tako vsebinskim kot tudi formalnim. Predvsem pa mora ustrezati načelu pravne države, ki skupaj z načelom ustavnosti in zakonitosti tvori temeljno zahtevo, ki jo mora izpolnjevati zakon.

Načelo pravne države zajema vrsto pomembnih prvin za delovanje pravnega reda in države kot tudi za položaj posameznika. Nekatere od teh prvin³³ so vsebovane že v sodobnih ustavah, druge pa je iz bistva tega načela razvilo ustavno sodstvo. To načelo torej pomeni

³² application no. 20981/10

³³ O prvinah pravne države glej: Cerar M., v Pavčnik M., Cerar M., Novak A., Uvod v pravoznanstvo, Uradni list RS, Ljubljana 2006, str. 116 in 117

predvsem, da mora biti delovanje državnih organov in njihova pooblastila, določena v ustavi in zakonu, in na drugi strani, da so vsi državni organi vezani na pravo, da ne smejo delovati samovoljno, temveč le na podlagi in v okviru pravnega pooblastila.

Načelo pravne države je določeno v 2. členu Ustave, ki pravi, da je Slovenija pravna in socialna država. Tudi v naši ustavni ureditvi načelo pravne države obsega vrsto nadaljnjih ustavnih načel oziroma je z njimi povezano. Nekatera so v naši Ustavi izrecno določena. To so predvsem načelo delitve oblasti, legalitetno načelo, prepoved retroaktivnosti, neodvisnost sodstva, varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin itd. Druga so izvedena iz ustavnega načela pravne države, kot so zlasti pravna varnost, zaupanje v pravo, jasnost in določnost predpisov, pravna urejenost in s tem predvidljivost delovanja državne oblasti, prepoved čezmernih posegov države – načelo sorazmernosti itd. Slednja načela je iz splošnega načela pravne države izvedlo Ustavno sodišče v svojih odločbah.

Načelo pravne države ni obvezno samo zato, ker je določeno v Ustavi, temveč nas veže tudi zaradi našega članstva v Svetu Evrope in Evropski uniji. Že od samega začetka delovanja Evropske unije je bilo to načelo eno temeljnih pravne ureditve delovanja Unije in na njegovi podlagi je Sodišče Evropskih skupnosti (zdaj Sodišče EU) razvilo vrsto nosilnih pravnih načel, ki so podlaga ustavnega reda unije. Posamezni elementi pravne države so tudi med nosilnimi načeli pravne ureditve unije, kar zlasti velja za načelo sorazmernosti, načelo pravne varnosti in načelo transparentnosti. S tega vidika je posebej pomembno tudi to, da je Lizbonska pogodba Listini o temeljnih pravicah podelila pravno veljavnost, ki zavezuje vse organe unije, da ravnajo v skladu z njo in da ne posegajo v položaj posameznikov v nasprotju z njo³⁴.

V zvezi z izvajanjem državne oblasti je tudi splošno načelo ustavnosti in zakonitosti³⁵, katerega bistveni del je, da morajo vsi državni organi izvajati oblast države samo na podlagi in mejah, ki jim jo določata ustava in zakon. Z vidika pravnega reda se načelo ustavnosti in zakonitosti kaže v zahtevi, da morajo biti zakoni v skladu z ustavo, podzakonski akti pa z ustavo in zakonom. To načelo je povezano tudi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki ga zagotavlja ravno dosledno upoštevanje načela ustavnosti in zakonitosti.

7.2. Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti je splošno pravno načelo glede delovanja državne oblasti v sodobni pravni državi, ki zahteva, da oblast ukrepa le toliko in tako, da je v danem položaju ukrep nujen, se pravi, da je sorazmeren postavljenemu cilju in da ne posega v druge ustavne vrednote. To načelo torej prepoveduje čezmerno ukrepanje, čeprav temelji na jasno določeni pristojnosti. Načelo sorazmernosti je del načela pravne države in ga je izluščilo iz tega načela in razvilo sodobno ustavno sodstvo. Ustavno sodišče je pomen in vsebino tega načela potrdilo v vrsti pomembnih odločb. Tako je v zadevi št. U-I-18/02 v 25. točki obrazložitve dokaj natančno obrazložilo merila za presojo tega ustavnega načela. Zapisalo je: *»Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti.«*

7.3. Pravna varnost

Pravna varnost je ena najbolj temeljnih prvin načela pravne države, ki zajema pomembna načela, kot so predvidljivost prava, zanesljivost prava in zaupanja v pravo³⁶. Glede tega načela je Ustavno sodišče izoblikovalo nekatera pravila, ki natančneje opredeljujejo vsebino in obseg tega načela. Gre predvsem za varstvo zaupanja v pravo in prepoved retroaktivnosti. *»Načelo zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.«* (odločbi v zadevah št. U-I-277/05 in U-I-259/07). Po mnenju Ustavnega sodišča ima torej vsakdo pravico zaupati v veljavno pravo in ravnati skladno z njim, kot tudi z njim uravnavati svoja pričakovanja. Ustava prepoveduje retroaktivnost predpisov v prvem

³⁴ Več o tem glej: Grad F., Evropsko ustavno pravo, Uradni list, Ljubljana 2010, str. 125 in 126.

³⁵ Kaučič I. v: Grad, Kaučič, Zagorc, Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Ljubljana 2016, str. 562 do 568

³⁶ Pavčnik M., Teorija prava, Ljubljana 2011, str. 203 in 204

odstavku 155. člena, po katerem zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj (prvi odstavek 155. člena).

7.4. Varstvo zaupanja v pravo in prepoved retroaktivnosti

Prepoved retroaktivnosti se najtesneje povezuje z načelom pravne države, zlasti s pravno varnostjo in predvidljivostjo pravnih predpisov. Ustavno sodišče je v svoji praksi natančneje definiralo omenjeno ustavno določbo. Poudarilo je, da je prepoved retroaktivnosti le ena od temeljnih konkretizacij ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja (odločba US, U-I-159/95). Ustavno sodišče je v vrsti odločb podrobneje izoblikovalo tudi razlikovanje med pravo in nepravo retroaktivnostjo. Po stališču Ustavnega sodišča ustave ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam. Vendar je treba pri tem upoštevati načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Za poseg v te ustavne vrednote mora biti podan tehten in dokazan javni interes, sicer gre za ukrep, ki je arbitraren in ki zato ne posega samo v pravni in dejanski položaj posameznika, temveč posega tudi v temeljne ustavne vrednote. Pri tem je treba upoštevati tudi, ali je zakonodajalec v posameznem primeru omogočil posamezniku ustrezno prilagoditev na novo pravno ureditev, kar se doseže zlasti z vzpostavitvijo ustreznega prehodnega obdobja itd.

7.5. Jasnost in določnost pravnih norm

V več odločbah (v zadevah št. U-I-172/94 4, U-I-283/99, U-I- 32/00 in drugih) je Ustavno sodišče kot bistven del načela pravne države izpostavilo jasnost in določnost pravnih norm. Predpisi morajo biti jasni in določni, tako da je mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme. Predpis, ki ga ni mogoče razložiti in ugotoviti jasne vsebine s pomočjo ustaljenih metod pravne razlage, je sporen z vidika pravne varnosti, s tem pa tudi z vidika načela pravne države. V odločbi v zadevi št. U-I-172/94 je poudarilo (4. točka obrazložitve), da morajo biti norme predvidljive in sposobne preizkusa. Če norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost državnih organov. Zakon je skladen z ustavo, če je mogoče z gramatikalno in teleološko interpretacijo posredovati vsebino predpisa in je na ta način ravnanje organov, ki ga morajo izvajati, determinirano. To razlago je dopolnilo v odločbi v zadevi št. U-I- 260/09, kjer je v 16. točki obrazložitve še posebej poudarilo: *»Načelo določnosti in jasnosti predpisa kot eno izmed načel pravne države zahteva, da so predpisi jasni in določni. To je na eni strani potrebno zaradi varstva naslovnikov predpisa, po drugi strani pa jasen in določen predpis onemogoča arbitrarno odločanje državnih organov (odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005).«*

8. Neskladje posameznih členov Zakona o medijih z ustavnim načelom enakosti

Ena temeljnih zahtev Ustave je, da državni organi obravnavajo posameznike in druge subjekte enako, kar velja še posebej za zakon kot najpomembnejši pravni akt (poleg Ustave), s katerim se odločilno določa pravni in dejanski položaj posameznika in drugega subjekta. Ta zahteva izhaja neposredno iz 14. člena Ustave, ki v prvem odstavku 14. člena zagotavlja vsakomur enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Načelo enakosti je v drugem odstavku istega člena dopolnjeno še z določbo, da so vsi pred zakonom enaki. Gre torej za pravno enakost, zakon se mora uporabiti enako za vse³⁷. Načelo pravne enakosti je eno izmed temeljnih ustavnih načel, saj zavezuje zakonodajalca in tudi vse druge državne organe, ki odločajo o človekovih pravicah. Predvsem zahteva od državne oblasti nearbitrarno uporabo prava v razmerju do pravnih subjektov, kar je še posebej pomembno na področju zakonodajne oblasti. V skladu s tem načelom mora

³⁷ Kaučič I., Zagorc S. v: Ustavno pravo, str. 745 do 750

zakonodajalec v bistvenem enake položaje urejati enako, različne pa različno. Načelo enakosti pred zakonom torej ne preprečuje zakonodajalcu, da bi različno urejal pravna razmerja, temveč to načelo celo zahteva, da jih mora urejati različno, na drugi strani pa ne sme niti zapostavljati niti privilegirati posameznih subjektov, ki so v enakih oziroma podobnih družbenih položajih. Načelo enakosti je treba torej spoštovati pri postavljanju in tudi pri uporabi prava.

Vprašanje enakosti pred zakonom je bilo zelo pogosto in zelo natančno obravnavano s strani Ustavnega sodišča, ki je izoblikovalo zelo strog test za presojo nedopustne diskriminacije. Ustavno sodišče posebej izpostavlja štiri vprašanja:

- ali se zadrževano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine;
- če se, ali obstaja različno obravnavanje subjektov, ki jih predlagatelj med seboj primerja;
- ali sta dejanska položaja, ki ju predlagatelj primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave;
- če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten (iz odločbe v zadevi št. U-I-253/13).

Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen, mora zakonska določba prestati tako test legitimnosti kot tudi strogi test sorazmernosti. Če poseg teh testov ne prestane, potem gre za neustavno diskriminacijo. Če razlikovanje ne temelji na eni od naštetih osebnih okoliščin, enakost pred zakonom dopušča več manevrskega prostora zakonodajalcu, saj ni podvržen strogemu testu sorazmernosti in lahko različno ureja podobne položaje posameznikov, ne sme pa tega početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga (prepoved arbitrarnosti).

Načelo enakosti je eno temeljnih izhodišč in meril pri zakonodajnem urejanju, ki mora imeti vselej pred očmi ne samo pravno, temveč tudi dejansko naravo družbenih razmerij, ki jih ureja zakon, zlasti pa njihovo enakost oziroma različnost. Zakonodajalec mora torej v bistvenem enaka oziroma podobna razmerja urejati enako in različna različno.

9. Neskladnost 86. in 86.a člena Zakona o medijih z načeli pravne države

9.1. Splošno

Temeljna določba Zakona o medijih, ki je sporna z vidika ustavne skladnosti, je 86.a člen zakona, ki se vsebinsko povezuje z nekaterimi drugimi členi, predvsem s 86. členom in 4. členom. Izhodišče za ustavno presojo zakona je 4. člen zakona, ki opredeljuje javni interes na področju medijev. Ta člen določa, da Republika Slovenija podpira medije pri ustvarjanju in razširjanju določenih programskih vsebin, ki so pomembne:

- za uresničevanje pravice državljanov oziroma državljanek Republike Slovenije, Slovencev po svetu, pripadnikov oziroma pripadnic slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in Madžarski, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, do javnega obveščanja in do obveščenosti;
- za zagotavljanje pluralnosti in raznolikosti medijev;
- za ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete;
- za spodbujanje kulturne ustvarjalnosti na področju medijev;
- za kulturo javnega dialoga;
- za utrjevanje pravne in socialne države;
- za razvoj izobraževanja in znanosti.

(2) Republika Slovenija podpira razvoj tehnične infrastrukture na področju medijev.

(3) Republika Slovenija posebej podpira ustvarjanje in razširjanje programskih vsebin namenjenih slepim in gluho-nemim v njih prilagojenih tehnikah ter razvoj ustrezne tehnične infrastrukture.

(4) Za sofinanciranje uresničevanja javnega interesa na področju medijev iz prejšnjih odstavkov zagotavlja Republika Slovenija sredstva v državnem proračunu.

Med temi vsebinami zasluži posebno pozornost ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete, kar glede na ta člen Republika Slovenija podpira in sofinancira. V resnici pa zakon v nasprotju s to določbo zapoveduje strukturo programskih vsebin delovanja radijskih postaj, kršitev tega pa tudi sankcionira. Pri tem ne upošteva različnega pravnega in dejanskega

položaja različnih izvajalcev programskih vsebin. Torej enako obravnava izvajalce ne glede na njihov pravni status in ne glede na način njihovega financiranja. Gre za eklatantno kršitev načela enakega obravnavanja v bistvenem enakih položajev in za različno obravnavanje različnih položajev. Gre torej za diskriminacijo tistih izvajalcev programskih vsebin, ki se vzdržujejo sami in njihovo delovanje ne financira država. Ni pretirano trditi, da je Zakon o medijih s kvotami slovenske glasbe pravzaprav predpisal neplačano reklamiranje avtorjev in izvajalcev slovenske glasbe, ki seveda od glasbe živijo in ne gre za sponzoriranje kakšnih amaterskih kulturno-umetniških nastopov. Seveda ni nič narobe, če država neposredno ali prek državnih institucij in tudi prek javne radiotelevizije nudi finančno in drugo pomoč avtorjem in izvajalcem slovenske glasbe. Narobe je, če takšno sponzoriranje ukaže zakon in finančno breme takšnega zapitka naloži zasebnim radijskim postajam.

V prvem odstavku 86. člena Zakona o medijih je določeno, da mora biti najmanj 20 % vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega in televizijskega programa slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev. Navedena določba je bila uvedena s spremembo ZMed-A. Izpodbijana določba Zakona o medijih ni v skladu z 2. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država, in z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ki določa da so vsi pred zakonom enaki.

9.2. Varstvo zaupanja v pravo

Navedena določba ni v skladu z 2. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država, natančneje z načelom pravne varnosti in zaupanjem v pravo. Kot že omenjeno, je Ustavno sodišče znotraj ustavnega načela pravne države in v povezavi z določbo prvega odstavka 155. člena Ustave opredelilo pojem t. i. nepravne retroaktivnosti oziroma dejanske retroaktivnosti, ki formalno gledano sploh ni retroaktivnost, ker ne ureja zadev za nazaj, kljub temu pa ima lahko vsebinsko enake ali podobne učinke. Nepravna retroaktivnost je torej podana takrat, kadar je kljub formalni veljavnosti za naprej dejansko prišlo do poslabšanja položaja posameznika, bodisi z dejanskim zoženjem pravic ali z dejanskim povečanjem obveznosti³⁸. Pri nepravni retroaktivnosti je lahko kršeno načelo zaupanja v pravo, ki je bistveni sestavni del pravne države. »Načelo zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu« (odločbi v zadevah št. U-I-277/05 in U-I-259/07). Pri tem je treba upoštevati tudi, ali je zakonodajalec v posameznem primeru omogočil posamezniku ustrezno prilagoditev na novo pravno ureditev, kar se doseže zlasti z vzpostavitvijo ustreznega prehodnega obdobja itd.

Prvi odstavek je glede na povedano v neskladju z načelom pravne države, kot je določen v 2. členu Ustave, ker je bistveno poslabšal položaj zasebnih radijskih programov v primerjavi z ureditvijo pred letom 2006, ko je bil sprejet ZMed-A. Do takrat je bila namreč kvota slovenske glasbe 10 %, z določbo spremenjenega prvega odstavka 86. člena ZMed-A pa se je povečala za enkrat. To je za vse tiste zasebne izvajalce, ki so dobili dovoljenje za izvajanje programa, pomenilo bistveno poslabšanje položaja, na katerega niso mogli računati, ko so zaprosili za dovoljenje, ker je bila v tem času kvota slovenske glasbe za polovico nižja. Gre torej za t. i. nepravo retroaktivnost, s katero je kršeno načelo zaupanja v pravo.

9.3. Nesorazmerno obravnavanje

V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave in t. i. testom legitimnosti so posegi v človekove pravice dopustni samo v primerih, ki jih dovoljuje Ustava oziroma kadar to zahtevajo pravice drugih ali javna korist, ko torej za poseg obstaja ustavno dopusten cilj³⁹. V konkretnem primeru po navedbah zakonodajalca predstavlja ustavno dopusten cilj zaščita in promocija slovenskega jezika in glasbene ustvarjalnosti, ohranjanje slovenske kulture in nacionalne identitete. Teh ciljev vlagatelj v splošnem ne problematizira, saj so omenjeni cilji v družbi splošno prepoznani kot legitimni cilji oziroma cilji, ki so skladni z javno koristjo, vprašanje pa se postavlja, ali in v kakšni meri so ti cilji doseženi oziroma so sploh lahko doseženi v posledici ukrepov, ki jih uveljavlja nova medijska zakonodaja.

Vlada in zakonodajalec nujnost spremembe Zakona o medijih utemeljujeta zgolj z argumentom, da so nekatere radijske postaje dosedanjo dvajsetodstotno kvoto izpolnjevale

³⁸ Šturm v.: Šturm L. (ur), Komentar Ustave Republike Slovenije, Ljubljana 202, str. 1040

³⁹ Up-1116/09 z dne 3. marca 2011

še s posebej intenzivnim predvajanjem slovenske glasbe v nočnem času, vendar je treba na tem mestu poudariti, da nista ponudila prav nobene objektivne analize za zatrdjanje (nezakonitosti ali neustreznosti) takšnega stanja, niti analize, da je takšno stanje povzročilo izrazito negativne posledice v smislu ogrožanja javne koristi, katere varstvo se zasleduje z novo ureditvijo. Argumentov glede nujnosti urejanja samih kvot (torej obveznega deleža slovenske v skupnem oddajnem času glasbenih vsebin) in posledično razlogov za omejevanje ustavnih pravic pa tako v procesu sprejemanja medijske zakonodaje kot tudi v fazi njenega spreminjanja sploh ni moč zaslediti. Po testu sorazmernosti mora iti v primeru posega zakonodajalca v ustavne pravice za nujno sredstvo. Po mnenju avtorjev Komentarja Ustave⁴⁰ je sredstvo »potrebno oz. nujno, če zakonodajalec ni imel na izbiro drugega enako učinkovitega sredstva, ki ne bi omejevalo temeljnih svoboščin ali pa bi jih omejevalo na manj občutljiv način (načelo najmilejšega oz. najmanj obremenjujočega sredstva). Ukrep mora biti utemeljen s ciljem, in sicer tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice in interese prizadetih subjektov«. Ob pregledu vseh gradiv, ki so vlagatelju na voljo v zvezi z zakonodajnim postopkom, predlagatelj in zakonodajalec nista predstavila prav nobene analize o (alarmantnem) stanju slovenske kulture, nezadostni razširjenosti slovenskega jezika med populacijo, ki je v stiku z različnimi medijskimi vsebinami ali podatkov o ogroženosti slovenske glasbe, še manj pa (kljub resnemu posegu v medijsko svobodo in svobodno gospodarsko pobudo) kakršnekoli resne analize, da na takšno domnevno stanje negativno vpliva prav radijski glasbeni program, ali analize, ki bi pokazala, da bi bilo za reševanje takšnega stanja nujno, da se izvedejo ukrepi, kot so zdaj uzakonjeni s spremembo Zakona o medijih (kvote, časovni pasovi, v katerih morejo biti kvote dosežene, delež nove slovenske glasbe, administrativna opravila itd.) Še manj pa sta predlagatelj in zakonodajalec ponudila kakršnekoli zunanje zaznavne izkaze, da bi bili preverjeni tudi kakršnikoli milejši ukrepi na področju zagotavljanja zasledovanih ciljev. Sredstvo urejanja s kvotami namreč po mnenju vlagatelja ni *a priori* neogibno nujno, saj bi imel zakonodajalec (vsaj v fazi tehtanja rešitev v zakonodajnem procesu) na voljo številne druge – milejše ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče dosežati zgoraj omenjene cilje.⁴¹ Čeprav iskanje alternativnih rešitev ni naloga vlagatelja (takšen proces bi morala opraviti predlagatelj in zakonodajalec), pa je že ob temeljnem poznavanju materije mogoče ugotoviti, da bi bilo mogoče pretehtati tudi možnost (finančnega, pedagoškega in operativnega) spodbujanja (popularne) slovenske glasbe, da bi bila ta umetniško in produkcijsko kakovostnejša, da bi zajela večji krog ustvarjalcev (ki nimajo finančnih sredstev za produkcijski del ustvarjanja) in da bi s tem postala vsebinsko in žanrsko raznolika ter pestra, pa tudi vsebinsko in jezikovno bolj prepričljiva. Nadalje zakonodajalec in predlagatelj nista predložila nobene analize možnosti, da bi se finančno spodbujale tiste radijske postaje, ki bi ustrezale določenim kriterijem (npr., ki bi predvajale izključno slovensko glasbo ali izrazito visok delež te) oziroma da bi se predpisala določena finančna participacija (odmena) za tiste radijske postaje, ki bi predvajale izjemno majhen delež slovenske glasbe (s to odmeno bi se nato lahko financirala slovenska glasbena produkcija; glej zgoraj).

Zakonodajalec v zakonodajnem postopku torej ni navedel (oziroma presojal) nobenih alternativnih ukrepov, ki bi prišli v poštev namesto kvot in drugih omejitev po Zakonu o medijih, prav tako ni moč zaslediti nobenih navedb o morebitnih strožjih ukrepih, ki se jim želi zakonodajalec zaradi prekomernosti posegov v določene ustavne pravice izogniti, te pa bi v primeru poslabšanja stanja v praksi lahko uporabil. Iz navedenega lahko (v odsotnosti nasprotnih argumentov, ki bi jih predstavila predlagatelj in zakonodajalec) utemeljeno zaključimo, da gre ravno v izbranem načinu urejanja medijskega področja s kvotami za enega izmed najstrožjih, če ne že za najstrožji možen ukrep. Ob tem je treba opozoriti že na zgoraj omenjeno dejstvo, da zakonodajalec ni v ničemer izkazal takšne nuje po tako strogem urejanju tega področja, kar bi izhajalo iz zaskrbljujočih in alarmantnih podatkov o uporabi slovenskega jezika, nižanju narodne zavesti zaradi pomanjkanja slovenske glasbe v radijskih programih, ipd. Ob tem gre opozoriti, da je na odsotnost tovrstne presoje in posledično na neustavnost izpodbijane ureditve opozarjala tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora in Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport, in sicer v mnenju št. 010-02/15-26/ z dne 23. decembra 2015 in v mnenju št. 010-02/15-4/2 z dne 7. januarja 2016, pa so bili njihovi argumenti v celoti prezrti. Spregledati ne gre niti dejstva, da niti

⁴⁰ L. Šturm, Pravna država, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 55

⁴¹ Glej tudi: Mnenje o skladnosti predlaganega 86a. člena Zakona o medijih z Ustavo (del Zahteve za ponovno odločanje DZ).

predlagatelj niti zakonodajalec nista nikoli pojasnila, zakaj je bilo nujno zvišati kvote slovenske glasbe z 10 % na 20 % (z novelo ZMed-A, še preden so bili dodatno uvedeni časovni pasovi za doseganje kvot) oz. nista nikoli pojasnila, zakaj blažji poseg (kvote v obsegu 10 %) ni zadosten v primerjavi s strožjim ukrepom (kvote v obsegu 20 %), upoštevaje cilje, ki se zasledujejo z zakonskim urejanjem.

Pri presoji nujnosti kot prvega elementa testa sorazmernosti je torej za obravnavani primer ključna ugotovitev, da je imel zakonodajalec (vsaj v fazi zakonodajnega postopka) na izbiro več možnih ukrepov in rešitev za doseg zasledovanega cilja, pa vendar se je (brez podrobne analize in presoje) odločil za izbiro ukrepa, ki ga lahko štejejo kot najstrožjega. Iz gradiv in razprav, opravljenih v času zakonodajnega postopka, nikjer ne izhaja, da bi se zakonodajalec ukvarjal s tehtanjem, primerjanjem in odločanjem med različnimi sistemi, ki bi bili namenjeni ohranitvi slovenskega jezika in kulture, nacionalne identitete ter zaščiti prebivalstva pred morebitnim zapostavljanjem slovenskega jezika, kar pomeni, da je imel zakonodajalec pred očmi samo eno in edino možno rešitev, to so (relativno visoke) kvote slovenske glasbe, z dodatnimi zahtevami (časovni pasovi, itd.) Vendar pa že samo obstoj dejstva, da je imel zakonodajalec na izbiro več primerljivih možnosti oziroma alternativ, s katerimi bi lahko dosegel cilje zakonodajnega urejanja, skladno z obstoječo ustavnosodno prakso izkazuje neobstoj nujnosti ukrepanja zakonodajalca z zakonskim določanjem kvot slovenske glasbe, kar posledično pomeni, da pogoj nujnosti testa sorazmernosti v okviru ni izpolnjen.

Nadalje je potrebna presoja »ali so izbrana sredstva za doseg cilja primerna, t. j. smiselna (razumna), uporabna in možna in kot taka pridejo v poštev. Sredstvo je smiselno oz. primerno, če se je z njegovo pomočjo mogoče približati želenemu rezultatu«. ⁴² Za izkaz primernosti bi torej morala predlagatelja izkazati, da predlagana in sprejeta ureditev dejansko (t. j. objektivno) lahko prispeva k uresničitvi zastavljenih ciljev. Po pregledu dostopnega gradiva iz zakonodajnega procesa vlagatelj ugotavlja, da zakonodajalec namreč, razen navajanja splošnih ciljev, ni uspel konkretno prikazati in utemeljiti, na kakšen način bo ravno ukrep kvot slovenske glasbe pripomogel k doseganju zakonodajnih ciljev. Iz gradiv zakonodajnega postopka izhaja samo pavšalno in splošno navajanje, da bo cilje zakonodaje s predlaganim ukrepom kvot slovenske glasbe mogoče doseči, kar pa je za izkaz presoje primernosti po mnenju vlagatelja bistveno premalo. V gradivih namreč nikjer ni objektivno izkazane dejanske korelacije med povečevanjem predvajalnega časa slovenske glasbe (zlasti pa ne povečanjem predvajalnega časa nove slovenske glasbe ali predvajalnega časa v določenih časovnih obdobjih) in npr. dvigom ravni slovenskega jezika, porastom kulturne zavesti in povečanjem glasbene ustvarjalnosti izvajalcev in avtorjev. Ob odsotnosti izkazovanja te povezave gre tako šteti, da izpolnjenosti kriterija primernosti predlagatelj ni izkazal. Vlagatelj je tudi mnenja, da bi bilo ob splošnem poznavanju materije zlahka sklepati tudi na neprimernost izbrane zakonodajne rešitve. Splošno znano je namreč, da je popularna glasba mnogokrat skromne jezikovne vrednosti (mnoga besedila so v pogovornem jeziku, slengu, uporabljajo se tujke, obrabljene oziroma klišejske besedne zveze, vzdih, nebesedni glasovi, ipd.), zato *a priori* ni mogoče zatrjevati, da popularna glasba pozitivno vpliva ⁴³ na raven in kakovost govornega in pisanega jezika naslovnikov (kar sicer velja za vse jezike, ne le za slovenskega). Navedeno pomeni, da tudi morebitno povečano predvajanje slovenske popularne glasbe ne more ustvarjati pozitivnih učinkov, ki jih zasleduje zakonodajalec na jezikovnem in kulturnem področju, prav tako bi lahko tudi šteli, da bodo kvote (in dodatne restrikcije v zvezi z njimi) celo negativno vplivale na slovensko glasbeno ustvarjalnost, saj bo izvajalcem in avtorjem vnaprej zagotovljena relativno široka in pogosta medijska pojavnost in predvajanost (tudi oziroma zlasti v zvezi z novo produkcijo), ne da bi ti bili stimulirani za poseben trud, da bi bili izdelki kakovostno, žanrsko in produkcijsko konkurenčni na splošnem trgu glasbene produkcije, ki je zanimiv za slovenske radijske postaje. Povedano enostavno, ne glede na to, kakšna in kako kakovostna (popularna) glasba se bo v Republiki Sloveniji ustvarjala, bo ta imela vnaprej zagotovljen medijski čas in prostor predvajanosti (med drugim vse radijske postaje!), kar gotovo ne stimulira ustvarjalcev v

⁴² L. Šturm, Pravna država, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 56

⁴³ Na seznamu nove slovenske glasbe, ki ga vodi Ministrstvo za kulturo in predstavlja zavezujoč vir za novo slovensko produkcijo, se nahaja tudi glasba v hrvaškem oziroma srbohrvaškem jeziku, s skromno vsebinsko in produkcijsko vrednostjo (glej priloženi seznam), pri čemer je jasno, da tovrstna glasba ne more pozitivno vplivati na cilje, ki jih zakonodajalec zasleduje.

karkoli drugega, kot v golo produciranje glasbe, zlasti v pogojih, ko je zgolj od frekvence oziroma obsega predvajanosti odvisen njihov prihodek (in prihodek kolektivnih organizacij) od eksploatacije avtorskih pravic. S tem pa tudi ni pričakovati, da bi se povečevali kakršnikoli pozitivni učinki v smislu ciljev, ki jih zakonodajalec navaja kot ciljne v smislu nove zakonske ureditve. Zaradi navedenega je treba šteti, da pogoj primernosti ureditve v konkretnem primeru ni izkazan in posledično zakonodajne rešitve ne prestanejo testa sorazmernosti v širšem smislu. Morda ob tem ni odveč dodati, da vlagatelj v celotnem zakonodajnem postopku tudi ni zasledil zunanjega izkaza resnične želje in interesa predlagatelja in zakonodajalca po dejanskem izboljšanju obravnavanega področja, saj bi v nasprotnem primeru zakonodajalec predstavil tudi številne druge stimulatívne in podporne ukrepe, ki bi nemara kot celota prispevali k izpolnitvi zadanih ciljev. Utopično bi bilo namreč pričakovati, da bo zgolj zakonsko predviden ukrep kvot (in z njimi povezanih dodatnih omejitev) dejansko izboljšal položaj slovenskih glasbenih ustvarjalcev, zaščitil slovenski jezik ali spodbudil ljudi k aktivnemu razmišljanju o ohranjanju slovenske kulture in nacionalne identitete. Omenjeni cilji (poleg tega da zahtevajo resnejšo presojo primernosti ukrepov, ki so ob znatnem posegu v ustavne pravice tretjih subjektov, potrebni za njihovo doseganje) zahtevajo namreč od zakonodajalca veliko več kot le predpisovanje obveznih kvot slovenske glasbe za vse radijske postaje, zato se vlagatelju predmetne zahteve upravičeno postavlja dvom v iskrenost argumentov ter resnični interes in namen zakonodajalca na zadevnem področju. Prav tako pa v okviru presoje primernosti ukrepov predlagatelj tudi ni opravil analize, ali lahko uzakonjanje kvot slovenske glasbe (in drugi ukrepi, ki jih prinašajo novele ZMed) nemara prinesejo celo splošni upad poslušnosti radijskih postaj, kar pomeni, da so lahko zakonskega urejanja učinki celo negativni (v absolutni številki manj ljudi dostopa do glasbenih vsebin v slovenskem jeziku⁴⁴). Navedeno se je po uveljavitvi novel Zakona o medijih namreč tudi dejansko zgodilo.

Zadnji pogoj presoje Ustavnega sodišča po testu sorazmernosti predstavlja t. i. *sorazmernost v ožjem smislu*. Pri celovitem tehtanju med težo posega in težo nujnosti razlogov, ki poseg upravičujejo, je treba spoštovati mejo (oz. mero, op.p.) presoje, kar pomeni, da kolikor bolj so naslovniki prizadeti v svoji pravici, toliko močnejši morajo biti interesi varovanja pravic drugih. Poseg mora biti v (vrednostnem) sorazmerju z vrednostjo zastavljenih zakonodajnih ciljev. Težo legitimnih posegov zakonodajalca je po mnenju avtorjev Komentarja Ustave treba zmanjšati do mere, ki še zagotavlja doseganje postavljenih ciljev, in tako vzpostaviti razumno ravnovesje med vrednostjo teh ciljev in težo posegov.⁴⁵ Ukrepi zakonodajalca po mnenju vlagatelja tudi tretjega pogoja testa sorazmernosti ne izpolnjujejo, saj gre po mnenju vlagatelja za pretiran in nesorazmeren ukrep zakonodajalca v ustavne pravice posameznikov. S prepisovanjem kvot (kar 20 %, to je kar petinski delež slovenske glasbe v celotnem glasbenem programu) ter drugih obveznosti po Zakonu o medijih (kar četrtnski delež nove slovenske glasbe, doseganje kvot po časovnih pasovih, več kot dvotretjinski delež glasbe, ki je izključno v slovenskem jeziku) se namreč visoko intenzivno posega v svobodo izražanja ter v svobodno gospodarsko pobudo (gre za bistvene omejitve pri oblikovanju programa in poslovanju radijskih postaj), medtem ko kvantitativnih in kvalitativnih učinkov predlagane ureditve (ki bi jih bilo mogoče primerjati s težo posega) predlagatelj in zakonodajalec sploh nista opredelila. Povedano poenostavljeno, v zakonodajnem postopku ni bilo nikjer predstavljeno, ali grobi posegi v svobodo izražanja in svobodno gospodarsko pobudo kvalitativno in kvantitativno lahko odtehtajo zasledovane učinke zakonskega normiranja, oziroma kakšno bo ali bi bilo lahko (vrednostno gledano) izboljšanje na področju ravni slovenskega jezika, kulturne zavesti in krepitve ustvarjalnosti. Vlagatelj sicer v splošnem razume, da poseg zasleduje javni interes po zaščiti slovenskega jezika in prebivalstva pred njegovim zapostavljanjem, ohranjanja slovenske kulture in nacionalne identitete, vendar je po mnenju vlagatelja prispevek oziroma korist, ki jo izvajanje tega ukrepa v praksi prinese, minimalna (če ne celo nevtralna ali negativna, glej argumente glede pogoja primernosti zgoraj), še posebej ob upoštevanju dejstva, da zakonodajalec ni predstavil in uvedel nobenega drugega ukrepa, ki bi ob kombinaciji s kvotami slovenske glasbe služil za doseg zgoraj omenjenih ciljev. Zakonodajalec obenem ni zagotovil nobenega ukrepa, ki bi zagotavljal produkcijo nove slovenske glasbe, ki je sicer težko

⁴⁴ Utemeljeno gre domnevati, da se tovrstna ciljna publika seli k (glasbenim) vsebinam novih medijev (internetne platforme, socialna omrežja, skupne medmrežne vsebine, druge brezplačne in odplačne digitalne vsebine).

⁴⁵ L. Šturm, Pravna država, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 56

dostopna, kar pomeni ponavljanje enih in istih pesmi za zadostitev predpisanih kvot. Zakonodajalec tudi nikjer izrecno ne navaja, kakšni naj bi bili dejanski učinki izvajanih ukrepov v praksi, prav tako ne opredeljuje nobenih meril, s pomočjo katerih bi po poteku določenega obdobja ocenil učinkovitost in uspešnost izvedenih ukrepov. Iz navedenega bi lahko celo zaključili, da zakonodajalec sploh ni bil pozoren (in ne bo pozoren) na bodoče učinke uveljavljene zakonodaje in da so cilji oziroma učinki zakonodajnega urejanja obstali na ravni zamisli oziroma golega (objektivno nepodprtega) predvidevanja. Pod takšnimi pogoji pa znatni posegi v svobodo izražanja in svobodno gospodarsko pobudo niso dopustni. Zakonodajalec ciljev in koristi predlagane ureditve kvot slovenske glasbe vrednostno tudi ni podprl z nobeno študijo (niti lastno niti svojih navedb ni podkrepil s sklicevanjem na v tujini izvedene študije), ki bi izkazovala in dokazovala, kakšen naj bi bil dejanski izplen obravnavanih sprememb zakonodaje, zato vlagatelj toliko težje zaupa v sorazmernost trenutne zakonske ureditve. Kljub vsemu pa že zgolj dejstvo, da koristi in pozitivni učinki kvot slovenske glasbe v praksi niso in najverjetneje tudi nikoli ne bodo izkazani (glej argumentacijo k primernosti zgoraj) potrjuje tezo vlagatelja glede nesorazmernosti in nedopustnosti posegov v ustavne pravice posameznikov (pravnih in fizičnih oseb) v RS. Takšen ukrep zatorej prekomerno omejuje tako pravico do svobode izražanja kot tudi svobodno gospodarsko pobudo (in posledično tudi pravico do zasebne lastnine), saj ni v *vrednostnem sorazmerju* s koristmi, ki jih kvote slovenske glasbe lahko prispevajo k jezikovnemu napredku, kulturni zavesti ter spodbujanju razvoja in popularizaciji slovenske glasbe. Delno pa je nesorazmernost *per se* izkazana že s tem, ko zakonodajalec ni izkazal, da bi presojal tudi milejše (zakonodajne) ukrepe, ki bi služili zasledovanju istih ciljev, kar se sicer, skladno z ustavnosodno prakso, presoja v okviru pogoja nujnosti (glej zgoraj).

Zakon je torej bistveno poslabšal položaj lastnikov in izvajalcev programa zasebnih radijskih postaj, ne da bi bil razviden javni interes, ki bi terjal tak poseg države v položaj zasebnih izvajalcev. Javni interes, da se podpira izvajanje slovenske glasbe, je gotovo legitimen, vendar pa ga mora država izvajati prek izvajalcev, katerih poslovni položaj ni odvisen od tega, kakšno glasbo izvajajo, ker jih financira država, ne pa brez slehernega nadomestila zavezovati k temu zasebne radijske postaje, ki opravljajo dejavnost kot poslovno dejavnost in delujejo v razmerah tržnega gospodarstva in gospodarske konkurence.

Glede na povedano je ukrep države, kakršnega izvaja prek 86. člena, nesorazmeren.

1) Cilj, ki ga hoče doseči zakon, je ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete, vendar je poseg zakona v položaj zasebnih radijskih postaj neprimeren, ker jim zakon izredno otežuje oziroma onemogoča normalno poslovanje. Za doseg tega cilja bi bili bistveno bolj primerni ukrepi, ki bi spodbujali predvajanje slovenske glasbe, kot so različna finančna nadomestila in davčne spodbude, ne pa da se finančno breme za spodbujanje slovenske glasbe prevali na zasebne radijske postaje.

2) Tega cilja tudi ni mogoče doseči na način, ki ga določa zakon v naslednjem 86.a členu, torej ugotavljanje deleža slovenske glasbe v treh časovnih pasovih. Taka ureditev je izrazito zapletena oziroma praktično izredno težko uresničljiva in ne zagotavlja zaželenega cilja, temveč, nasprotno, dopušča celo različne zlorabe.⁴⁶

3) Glede na povedano teža posledic zakonske ureditve ni sorazmerna koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Ukrep za zagotavljanje varstva slovenske glasbe, kot ga uvaja prvi odstavek 86. člena Zakona o medijih, je torej nesorazmeren cilju, ki ga želi doseči zakon.

9.4. Nejasnost in nedoločnost pravnih norm

Določba prvega odstavka 86. člena je v neskladju tudi z načelom jasnosti in določnosti pravnih norm, ki izhaja iz načela pravne države. V več odločbah (v zadevah št. U-I-172/94 4, U-I-283/99, U-I- 32/00 in drugih) je Ustavno sodišče kot bistven del načela pravne države izpostavilo jasnost in določnost pravnih norm. Predpisi morajo biti jasni in določni, tako da je

⁴⁶ Glej: Sušin B., Zakaj nov sistem glasbene kvote pomeni ukinitve delovnega mesta GLASBENI UREDNIK.

mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme. Predpis, ki ga ni mogoče razložiti in ugotoviti njegove jasne vsebine s pomočjo ustaljenih metod pravne razlage, je sporen z vidika pravne varnosti, s tem pa tudi z vidika načela pravne države. V odločbi v zadevi št. U-I-172/94 je Ustavno sodišče poudarilo (4. tč obrazložitve), da morajo biti norme predvidljive in sposobne preizkusa. Če norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost državnih organov.

Zakon o medijih vnaša v pravni red določeno negotovost glede pomena zakonskih pojmov, saj v svojih določbah ponuja dve definiciji pojma slovenske glasbe. Prvo definicijo zasledimo v 4. odstavku 67. člena, kjer zakon kot slovensko glasbo določa glasbo **slovenskega izvora, in zajema pojem vokalne, vokalno-instrumentalne in instrumentalne glasbe**. Nov 86a. člen ZMed pa na drugi strani pod pojem slovenska glasba uvršča glasbo, ki je **izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku**. Kot alternativo slovenski glasbi pa zakon določa tudi **glasbeno produkcijo slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev** (prvi odstavek 86. člena ZMed), pri čemer je znano, da so avtorji glasbenega dela (to je najverjetneje mišljeno pod pojmom ustvarjalec) večinoma različni (avtor glasbe, avtor besedila ter avtor aranžmaja oz. priredbe), pri čemer so lahko avtorji tudi različnih narodnosti, česar zakonodajalec ni predvidel. Pri poustvarjalcih (oziroma primerneje rečeno izvajalcih) glasbe pa gre lahko celo za še za večje število subjektov (od enega samostojnega izvajalca, glavnega izvajalca ter spremljevalnih izvajalcev do različnih vrst glasbenih zasedb enakovrednih izvajalcev, ki so lahko tudi nacionalno mešani). Če pa je za presojo pojma slovenske glasbene produkcije nemara ključno še, kje je glasba posneta ali iz katere države prihaja (glasbeni) producent posameznega glasbenega dela, pa je zmeda oziroma nedorečenost lahko še večja (npr. slovenska glasba je lahko posneta tudi v tujini, včasih pa je lahko slovenska glasba sicer posneta v Republiki Sloveniji, vendar s tujim(i) producentom(i) ali koproducenti).

Ker Zakon o medijih ponuja dve oziroma celo tri različne⁴⁷ definicije slovenske glasbe oziroma slovenske glasbene produkcije (v okviru katerih naj se izpolnjujejo zakonske obveznosti po ZMed), zakon postavlja vse naslovnike (predvsem pa radijske postaje in urednike) v neprijeten položaj, saj jim ne daje jasnega in enoznačnega odgovora, kaj vse sodi pod pojem **slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev**. Še več, nejasen je tudi pravni pojem *izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku* (iz drugega odstavka 86.a člena ZMed), saj je težko oceniti, kaj točno je imel zakonodajalec pri uporabi tega pojma v mislih. Ali gre pri tem za glasbo, ki mora imeti večino, t. j. več kot polovico besed v slovenskem jeziku ali za glasbo, kjer mora biti vsaj ena (dve?) kitici (ali druga sestavna dela skladbe) v slovenskem jeziku, ali pa se mora več kot 50 % izvajane glasbe po časovnem kriteriju (minute, sekunde) izvajati (peti) v slovenskem jeziku. Pri tem se seveda postavlja tudi vprašanje, kam se npr. štejejo deli glasbenega dela, ki ne vsebujejo besedila (npr. instrumentalni solo, coda, uvodna instrumentalna zasnova ali končna razsnova, ipd.) in premoščajo (ali začenjajo ali zaključujejo) dele glasbenega dela, ki so izvajani (peti) v različnih jezikih. Nejasnost in nedoločnost omenjenih določb ZMed je še posebej pravno relevantna ob hkratnem upoštevanju 109. člena ZMed, ki ureja nadzor nad izvajanjem programskih zahtev in določa omejitve ter obveznosti imetnika radijskega programa s tem v zvezi (snemanje programa ter dodatno še naknadno evidentiranje vseh predvajanih vsebin). Po mnenju vlagatelja je še posebej sporna določba sedmega odstavka 109. člena, ki izdajateljem radijskih programov nalaga dolžnost vsakodnevnega pregleda, evidentiranja priprave ter hrambe podatkov o programu, in sicer o vseh predvajanih programskih, oglaševalskih in drugih vsebinah v obdobju 30 dni. Takšna obveznost nedvomno predstavlja za radijske postaje dodatno obremenitev in stroške, s čimer nakazuje njeno nesmiselnost in nesorazmernost takšnega urejanja. Analizo programa mora torej po omenjeni določbi opravljati izvajalec radijskega programa, naknadno pa analizo izvede (lahko) še organ nadzora, vendar kasneje v postopku ugotavljanju skladnosti ravnanja izvajalca radijskega programa organ nadzora upošteva le svoje ugotovitve. Tudi sicer pa zakonodajalec nikjer ne pojasni, zakaj za nadzor (ki je tako ali tako možen na podlagi posnetega radijskega programa) potrebuje še natančno vodenje

⁴⁷ In med seboj tudi izključujoče definicije. Npr. definicija slovenske (instrumentalne) glasbe (četrti odstavek 67. člena ZMed) je izključena s kasnejšo definicijo (iz 86. a člena ZMed), skladno s katero mora biti slovenska glasba izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku (kar seveda instrumentalna glasba ne more biti).

evidenc o predvajanih programskih in drugih vsebinah s strani izdajatelja radijskega programa, zaradi česar se omenjena ureditev še dodatno pokaže za neživiljenjsko in neustavno (najmanj iz razlogov odsotnosti nujnosti takšnih dodatnih obremenitev za izdajatelja radijskega programa ter iz naslova nalaganja nesorazmernih bremen izdajateljem radijskega programa).

9.5. Nemožnost izvršitve

Načelo pravne države terja, da je pravna norma uresničljiva, torej, da jo je mogoče v stvarnosti izvršiti. Ker ni jasno, kaj določba prvega odstavka 86. člena sploh določa, te zapovedne norme ni mogoče izvršiti, zato je tudi s tega vidika v nasprotju z načelom pravne države. Te norme tudi dejansko ni mogoče izvajati, kar podrobno pojasnujemo pri obravnavi nemožnosti izvrševanja prvega odstavka 86.a člena.

9.6. Neenako obravnavanje

Določba prvega odstavka 86. člena je tudi v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom, ker neenako obravnava javne in zasebne izvajalce programov. Ena temeljnih zahtev Ustave je, da državni organi obravnavajo posameznike in druge subjekte enako, kar velja še posebej za zakon kot najpomembnejši pravni akt (poleg Ustave), s katerim se odločilno določa pravni in dejanski položaj posameznika in drugega subjekta. Načelo pravne enakosti je eno izmed temeljnih ustavnih načel, saj zavezuje zakonodajalca in tudi vse druge državne organe, ki odločajo o človekovih pravicah. V skladu z načelom enakosti pred zakonom, kot ga je natančneje opredelilo Ustavno sodišče, mora zakonodajalec enaka oziroma podobna razmerja urejati enako in različna različno. Predvsem zahteva to načelo od državne oblasti nearbitrarno uporabo prava v razmerju do pravnih subjektov, kar je še posebej pomembno na področju zakonodajne oblasti. V skladu s tem načelom mora zakonodajalec v bistvenem enake položaje urejati enako, različne pa različno. Načelo enakosti pred zakonom torej ne preprečuje zakonodajalcu, da bi različno urejal pravna razmerja, temveč to načelo celo zahteva, da jih mora urejati različno, na drugi strani pa ne sme niti zapostavljati niti privilegirati posameznih subjektov, ki so v bistveno enakih oziroma podobnih družbenih položajih. Načelo enakosti je treba torej spoštovati pri postavljanju in tudi pri uporabi prava. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je nedopustna tudi posredna diskriminacija, ki je podana, če so posameznikom ali družbenim skupinam sicer zagotovljene enake pravice oziroma enak obseg pravic, vendar so lahko prikrajšani, ker so v manj ugodnem dejanskem položaju⁴⁸.

Delež slovenske glasbe, kot ga določa 86. člen Zakona o medijih, je sicer različen za Radiotelevizijo Slovenije in za druge izvajalce. Za slednje velja po prvem odstavku 86. člena Zakona o medijih, da mora biti najmanj 20 % vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega in televizijskega programa slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev, medtem ko je ta kvota za Radiotelevizijo Slovenije najmanj 40 % (drugi odstavek citiranega člena). Razumljivo je, da zakon določa večji delež slovenske glasbe za izvajalca, ki ga financira država, kot je določen delež zasebnih izvajalcev, vendar je ta razlika očitno premajhna, da bi lahko govorili o enaki obravnavi položaja zasebnih izvajalcev z izvajalci, ki jih financira država. Glede na to, da delovanje RTV financira država, drugi izvajalci pa se morajo financirati sami, je torej ta razlika premajhna, da bi zadostila ustavnim zahtevam po enakosti pred zakonom. Zakon bi torej moral zasebne izvajalce radijskih programov obravnavati bistveno drugače, kot tiste, ki jih financira država, ker so prav zato v bistveno drugačnem položaju. Javni interes lahko država zagotavlja le prek javnih zavodov, prek zasebnikov pa le, če bi za to zagotavljala ustrezna sredstva.

Ob tem se je treba spomniti na določbo 4. člena Zakona o medijih, po katerem država podpira programske vsebine, ki so pomembne za zagotavljanje pluralnosti in raznolikosti medijev – in sofinancira uresničevanje javnega interesa na tem področju. Ob skoraj enaki zahtevi glede deleža slovenske glasbe za zasebne in za javne izvajalce je seveda nemogoče zagotavljati pluralnost in raznolikost medijev, saj slednje zahteva enake možnosti za

⁴⁸ Šturm v :Šturm L. (ur), Komentar Ustave Republike Slovenije, Ljubljana 202, str. 167 in 168

delovanje javnih in zasebnih subjektov. Pri tem ne upošteva različnega pravnega in dejanskega položaja različnih izvajalcev programskih vsebin. Torej enako obravnava izvajalce ne glede na njihov pravni status in ne glede na način njihovega financiranja. Gre za eklatantno kršitev načela enakega obravnavanja enakih položajev in za različno obravnavanje različnih položajev. Gre torej za diskriminacijo tistih izvajalcev programskih vsebin, ki se vzdržujejo sami in za svoje delovanje ne dobivajo finančne podpore države.

10. Neskladnost prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena Zakona o medijih z načeli pravne države in enakostjo pred zakonom

Izpodbijana določba ni v skladu z 2. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država, in z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ki določa, da so vsi pred zakonom enaki. Novela ZMed-C je marca 2016 uvedla nov 86.a člen, ki je časovno in količinsko določil način oziroma merila za izvajanje določb 86. člena Zakona o medijih. Prvi odstavek 86.a člena je bil že po nekaj mesecih ponovno spremenjen (ZMed-D).

Prvi odstavek 86.a člena po ZMed-C je določal, da mora biti najmanj 60 % deleža iz prvega in drugega odstavka prejšnjega člena (86. člen – torej slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev) predvajanih v dnevnem oddajnem času med 6. in 19. uro. Drugi odstavek pa določa, da mora najmanj 70 % deleža iz prejšnjega odstavka 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. ZMed-D je spremenil prvi odstavek 86.a člena tako, da se zdaj glasi: »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.*«

Po veljavni ureditvi ZMed mora torej biti po določbi prvega odstavka 86.a člena delež slovenske glasbe 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. Drugi odstavek določa, da mora najmanj 70 % tega deleža 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. Tretji odstavek pa določa, da mora najmanj četrtno tega deleža predstavljati slovenska glasba, prvič predvajana pred največ dvema letoma.⁴⁹

Določba prvega odstavka 86.a člena ZMed-D ni v skladu z načelom pravne varnosti in zaupanjem v pravo. Ta določba je že po nekaj mesecih spremenila določbo prvega odstavka 86.a člena, kot jo je določil ZMed-C, in s tem dodatno otežila izvajanje zakonske zahteve po ustreznem deležu slovenske glasbe. Za izvajanje prvega odstavka 86.a člena po ZMed-C je bilo sicer določeno nekajmesečno prehodno obdobje, in sicer do 1. julija 2016. Med potekom tega obdobja (3. 6. 2016) pa je bil že sprejet ZMed-D, ki je pomembno zaostril ureditev ugotavljanja deleža slovenske glasbe pri izvajanju programov in s tem bistveno otežil izvajanje zakona. ZMed-D pri tem ni določil nobenega posebnega prehodnega obdobja, ker je določil, da začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. To pomeni, da se je zakon spremenil, še preden je poteklo prehodno obdobje za prilagoditev izvajalcev programov prejšnji zakonski ureditvi, ki je bila sprejeta malo pred tem. S tem je bila izvajalcem programov dejansko onemogočena prilagoditev na novo pravno ureditev; tako na prejšnjo kot tudi na novo. Tako zakonodajno urejanje pomeni očiten in grob poseg v načelo pravne varnosti in zaupanja v pravo, in to arbitrarno brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu (odločbe v zadevah št. U-I-277/05 in U-I-259/07). S tega vidika lahko govorimo tudi o nepravni retroaktivnosti v tej zadevi.

Določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena Zakona o medijih niso v skladu z načelom sorazmernosti, ker so bistveno poslabšale položaj zasebnih radijskih postaj, ki opravljajo dejavnost kot poslovno dejavnost in delujejo v razmerah tržnega gospodarstva in gospodarske konkurence. Razlogi, da gre za nesorazmeren zakonski ukrep, so vsebinsko enaki, kot smo jih navedli pri izpodbijanju 86. člena. Poseg zakona v položaj zasebnih

⁴⁹ Zasebne radijske postaje opozarjajo, da nista zagotovljena pregled in dostopnost novejšje glasbe, ki so jo dolžne predvajati.

izvajalcev je očitno neprimeren, ker jim zakon izredno otežuje oziroma onemogoča normalno poslovanje, ne da bi zagotovil temeljni cilj zakona, to je spodbujanje predvajanja slovenske glasbe. Ugotavljanje deleža slovenske glasbe v treh časovnih pasovih je v kombinaciji z drugimi zahtevami glede predvajanja slovenske glasbe praktično nemogoče in ne zagotavlja zelenega cilja, temveč, nasprotno, dopušča celo različne zlorabe. Doseganje predpisanih deležev v vsakem izmed treh časovnih pasov je torej praktično nemogoče. Mogoče bi bilo le v primeru, da bi bile vse pesmi enako dolge. Zakon kvoto namreč ne določa v številu pesmi, ampak v dolžini vseh pesmi. Torej pri istem številu pesmi je lahko kvota dosežena ali ne, odvisno od dolžine posameznih pesmi. To pa izredno zaplete izračun. Glede na povedano teža posledic zakonske ureditve ni proporcionalna koristim, za katere pa tudi ni dokazano, pa tudi ne dokazljivo, da bodo zaradi tega posega nastale oziroma ni razumno pričakovati, da bodo nastale.

Določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena Zakona o medijih so v neskladju tudi z načelom jasnosti in določnosti pravnih norm. Vse te tri določbe 86.a člena natančneje določajo način izvajanja določbe prvega odstavka 86. člena, zato je treba njihovo vsebino razlagati v povezavi z vsebino tega člena. Citirana določba zahteva, da mora biti najmanj 20 % vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega in televizijskega programa slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev. Po določbi prvega odstavka 86.a člena mora biti delež slovenske glasbe 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. Drugi odstavek citiranega člena določa, da mora najmanj 70 % tega deleža 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. Tretji odstavek pa določa, da mora najmanj četrtno tega deleža predstavljati slovenska glasba, prvič predvajana pred največ dvema letoma.

Kot smo navedli pri obravnavi ustavne neskladnosti glede prvega in drugega odstavka 86. člena z Ustavo, je pojem »slovenska glasba« v različnih določbah ZMed (v četrtem odstavku 67. člena, prvem odstavku 86. člena in v drugem odstavku 86.a člena) opredeljen na različne načine in ima različno vsebino, kar je izrazit primer nejasnosti, nedoločnosti in notranjega protislovja znotraj norm, ki opredeljujejo isti pravni položaj. Navedenih zakonskih določb po ustaljenih metodah pravne razlage ni mogoče razumeti tako, da bi bile skladne med seboj. Določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena v povezavi z določbo prvega odstavka 86. člena ZMed so torej nejasne in nedoločne, ker uporabljajo različne opredelitve slovenske glasbe, zaradi česar naslovljenci pravne norme ne morejo ugotoviti, kako naj izvajajo zakon. Naslovljenci zakona pa zaradi neizvajanja zakona lahko celo izgubijo dovoljenje za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti. Ker ni jasno, kaj je sploh predpisano v prvih treh odstavkih 86.a člena in v povezavi s prvim odstavkom 86. člena, teh določb ni mogoče izvršiti, zato so tudi s tega vidika v nasprotju z načelom pravne države.

Načelo pravne države terja, da je pravna norma uresničljiva, torej, da jo je mogoče v stvarnosti izvršiti. Pravna norma, ki jo vsebuje 86.a člen zakona je dejansko neuresničljiva. Zmed-C je v 86.a členu določil način uresničevanja zahteve iz prejšnjega, torej 86. člena. Slednji določa, da mora biti najmanj 20 % vse dnevno predvajane glasbe vsakega radijskega in televizijskega programa slovenska glasba oziroma glasbena produkcija slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev. ZMed-C je določil, da se ta obveznosti ugotavlja za čas med 6. in 19. uro. Kasnejši zakon (Zmed-D) pa je določil drugačen način ugotavljanja te obveznosti, po katerem se deleži slovenske glasbe ugotavljajo v treh časovnih pasovih, namreč tako, da mora biti delež slovenske glasbe 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.

Doseganje predpisanih deležev v vsakem izmed treh časovnih pasov je praktično nemogoče. Mogoče bi bilo le v primeru, da bi bile vse pesmi enako dolge⁵⁰. Glede na to je določba 1. člena Zakona o spremembi zakona o medijih (Zmed-D) v neskladju z ustavnim načelom pravne države, kot je določeno v 2. členu Ustave, podrobneje pa določeno v judikaturi Ustavnega sodišča.

⁵⁰ Glej Sušin, prav tam.

Določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena so v nasprotju tudi z načelom enakosti pred zakonom, ker neenako obravnavajo javne in zasebne izvajalce programov. V skladu z načelom enakosti pred zakonom, kot ga je natančneje opredelilo Ustavno sodišče, mora zakonodajalec v bistvenem enaka oziroma podobna razmerja urejati enako in različna različno. Zasebni izvajalci so pri izvajanju določb prvih treh odstavkov 86.a člena ZMed v povezavi z določbo prvega odstavka 86. člena na videz v enakem položaju kot javni izvajalci, vendar gre za dejansko drugačen položaj, ker imajo zasebni izvajalci bistveno manjše tehnične in administrativne zmogljivosti, ker se financirajo sami. Zato bi moral zakonodajalec to upoštevati in zanje uvesti milejši in enostavnejši način ugotavljanja deleža slovenske glasbe pri izvajanju programov.

11. Neskladje prvega, drugega in tretjega ter sedmega in osmega odstavka 109. člena Zakona o medijih z načeli pravne države

11. 1. Neskladje prvega, drugega in tretjega odstavka 109. člena Zakona o medijih z načeli pravne države

Izhodiščna določba 109. člena Zakona o medijih je prvi odstavek, ki določa, da: 1) izvaja inšpekcijski in prekrškovni nadzor nad izvajanjem zakona agencija in 2) določa obseg tega nadzorstva, torej nad katerimi zakonskimi določbami se izvaja nadzor. Pri tem niti ne navaja posameznih členov, temveč kar dele zakona, se pravi poglavja, in znotraj njih oddelke. Agencija torej izvaja nadzor nad izvajanjem 1) zakonskih določb o radijskih in televizijskih programih posebnega pomena (3. oddelek drugega poglavja), 2) programskih zahtev in omejitev, ki po tem zakonu veljajo za radijske in televizijske programe (5. oddelek drugega poglavja); 3) zakonskih določb o izvajanju radijske in televizijske dejavnosti (7. oddelek drugega poglavja).

V drugem in tretjem odstavku so določene sankcije za kršitev zakona. V drugem odstavku so določene sankcije, ki jih izreka pooblaščen oseba oziroma pristojni inšpektor, v tretjem pa sankcije, ki jih izreka agencija. Slednja je pooblaščen za izrekanje zelo resnih sankcij, med katerimi je tudi začasen preklic dovoljenja za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti in celo razveljavitev dovoljenja za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti.

Celotna ureditev 109. člena je nejasna in nedoločna, vendar je z vidika zahteve to še posebej pomembno zaradi povezave tega člena z določbami prvega odstavka 86. člena in z določbami prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena Zakona o medijih. V zvezi z izpodbijanimi določbami 86. člena Državni svet ugotavlja, da je določba prvega odstavka 86. člena Zakona o medijih, ki zapoveduje ravnanje izvajalcev programov, nejasna in nedoločna sama po sebi, še bolj pa v povezavi z drugim odstavkom 86.a člena in v povezavi s četrnim odstavkom 67. člena, ker uporablja različne opredelitve slovenske glasbe in je zato v nasprotju z načeli pravne države. Prav tako so tudi določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 86.a člena v povezavi z določbo prvega odstavka 86. člena nejasne in nedoločne, ker uporabljajo različne opredelitve slovenske glasbe, zaradi česar naslovljencem pravne norme ni jasno, kako naj izvajajo zakon.

Zahteva po jasnosti in določnosti predpisov je še posebej pomembna na področju pravnega sankcioniranja, kar je večkrat poudarilo tudi Ustavno sodišče. Tako je v odločbi v zadevah št. Up-3871/07 in U-I-80/09 poudarilo: »Predvidljivost in določnost pravne norme (kot elementa pravne varnosti in s tem pravne države iz 2. člena Ustave) morata biti zaradi legitimnih pričakovanj posameznika zato v kazenskem pravu postavljeni zelo visoko. To pa pomeni, da mora ZKP jasno določiti, kdaj časovno nastopi pravnomočnost sodbe, saj na podlagi tega posameznik lahko predvidi, kdaj je kazenski pregon zoper njega končan.« In še: »Pravna varnost torej zahteva, da so norme jasne in določne. Kot je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-328/04 z dne 29. 5. 2008 (Uradni list RS, 65/08 in OdIUS XVII, 20), je načelo jasnosti in določnosti kot eno od načel pravne države (2. člen Ustave) še posebej pomembno pri kazenskopravnih posegih države v pravice posameznika. Za posameznika uvedba kazenskega postopka povzroči omejitve njegovih pravic, tudi človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Domneva nedolžnosti (27. člen Ustave) ne preprečuje uvedbe kazenskega postopka in tudi ne določenih posegov, s katerimi prihaja do omejevanja teh pravic še pred končanjem kazenskega pregona. Vendar morajo biti takšni posegi določeni tako, da zakon vsebuje določno oblikovane pravne norme (načelo jasnosti in določnosti), na podlagi katerih

posameznik lahko predvideva, kako jih bo pristojni državni organ uporabil.« Tako stališče je še dodatno argumentiralo v zadevah Up-456/10 in U-I-89/10.

Eno od temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave) je, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Če iz zakonskih ali podzakonskih določb ni mogoče ugotoviti pogojev, ki jih mora oseba spoštovati, gre za normo, ki je nedoločna in nepredvidljiva in je zato v nasprotju z načeli pravne države. Zahteva po določnosti pravnih norm velja še strožje, ko gre za norme, ki opredeljujejo kaznivo ravnanje. V skladu z načelom zakonitosti v kazenskem pravu (lex certa – prvi odstavek 28. člena Ustave) nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. V ustavnosodni presoji je ustaljeno stališče, da mora biti zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja spoštovana tudi pri določanju prekrškov. Namen te zahteve je v tem, da storilec vnaprej ve, kaj je kaznivo, in se zaveda, da dela nekaj, kar je določeno kot kaznivo ravnanje. Le vnaprej predvidena in določno opredeljena zapoved oziroma prepoved lahko učinkovito odvrne od njenega kršenja. Namen načela zakonitosti in s tem določnosti v kaznovalnem pravu pa je tudi preprečitev samovolje in arbitrarne uporabe državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ki ne bi bile vnaprej točno opredeljene."

11.2. Neskladje sedmega odstavka 109. člena Zakona o medijih z načeli pravne države

Določbe sedmega odstavka 109. člena Zakona o medijih so klasičen primer nesorazmernega poseganja v položaj in pravice zasebnih pravnih subjektov ter v njihove pravice in temeljne svoboščine, navedene v tej zahtevi. Sedmi odstavek namreč določa, da morajo izdajatelji radijskih programov »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«. Takšna obveznost terja od zasebnih radijskih postaj dodatno delo, stroške in zaposlitve. Kako ta trditev ni pretirana, kaže primer v Prilogi št. 1 zapisanih podatkov o programu za radijsko postajo Radio 1, in sicer za bori dve in pol uri njenega programa, ki je bil na sporedu 29. januarja 2016.

Poleg tega so zasebne radijske postaje dolžne na podlagi osmega odstavka 109. člena Zakona o medijih hraniti posnetke programa in jih dajati na voljo agenciji brezplačno, če ta to pisno zahteva. Po šestem odstavku istega člena morajo te posnetke hraniti najmanj 30 dni. Agencija lahko torej učinkovito preverja program vsake radijske postaje na podlagi teh posnetkov in ji zapisi niso potrebni. Poleg tega je praksa delovanja pokazala, da tisti, ki zahtevajo izpise, tem zapisom ne verjamejo in na podlagi posnetkov sami preverjajo vsako posamično postavko v njih. Skratka, država z zakonom obvezuje radijske postaje k zapisovanju vsebine programov in se pri tem ne ozira na administrativne, finančne in druge težave, ki jim jih povzroča, čeprav gre za nepotrebne zapise, ki se podvajajo s posnetki programov. Na prvi pogled je jasno, da takšna ureditev nesorazmerno obremenjuje radijske postaje z dejavnostjo, ki je bolj ali manj nepotrebna. To kaže na to, da zakonodajalec pri sprejemanju Zakona o medijih ravna z zasebnimi radijskimi postajami na neprimeren način, ko jim nalaga neodplačne obveznosti na ustavno sporen način in tako, kot da bi šlo za zapovedovanje ravnanja državnim uslužbencem in upravnim organom in ne avtonomnim in samostojnim subjektom, financiranim iz zasebnih sredstev. Takšna zakonska ureditev obveznosti zasebnih radijskih postaj krši ustavno načelo sorazmernosti, saj je korist od zapisovanja programov neprimerljivo nesorazmerna s težavami in stroški, ki jih povzroča radijskim postajam. Zato je taka ureditev v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

12. Predlog začasno zadržanje izvrševanja 86., 86.a in 109. člena Zakona o medijih

Zgoraj je prikazano, pred kako zahtevnimi nalogami so se znašli lastniki ter uredništva zasebnih radijskih postaj zaradi 86. in 86.a člena ter 109. člena Zakona o medijih. Izpodbijane določbe terjajo od njih drugačno organizacijo in način delovanja radijskih postaj. Uredniki se v novih pogojih spreminjajo v nekakšne administratorje, ki se namesto iz izbire kakovostne glasbe ukvarjajo z izračuni, kako zakrpati program tako, da ne bodo kršili določb

Zakona o medijih glede kvot predvajanja slovenske glasbe. Za pripravo na take, poslabšane, pogoje za delovanje radijskih postaj, je potreben daljši čas, ki ga je ZMed-C sicer predpisal (od sprejema zakona pa do 1. julija 2016), vendar je naknadno prišlo še do spremembe s prejemom ZMed-D, ki dodatno zapleta način uresničevanja zakona in ne vsebuje določb o prehodnem obdobju. Ustavno sodišče je večkrat ugotovilo kršitev Ustave v primerih, ko je zakonodajalec ravnal tako kot v konkretnem primeru. Razveljavilo je ustrezne zakonske določbe ali samo določilo drugačno, daljše obdobje, v katerem so se lahko prizadeti pripravili na izvrševanje zahtevnih zakonskih sprememb. Iz novejšje prakse Ustavnega sodišča je z vidika prehodnega obdobja zanimiva odločba v zadevi št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016, v kateri je Ustavno sodišče poudarilo pomen spoštovanja varstva zaupanja v pravo kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave in v tem okviru analiziralo, kako je na presojo ustavnosti omejujočih ukrepov na področju pokojninskega zavarovanja vplivalo dejstvo, da je zakonodajalec določil relativno zelo dolgo prehodno obdobje, v katerem nove omejitve in zaostreni pogoji upokojevanja še ne začenjajo veljati. Tako urejen prehod je imel odločilen vpliv na odločitev Ustavnega sodišča, da je nova ureditev prestala presojo ustavnosti.

Ustavno sodišče lahko v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču zadrži izvrševanje zakona, če bi izvrševanje zakona povzročilo težko popravljive posledice. Ustavno sodišče začasno, dokler dokončno ne odloči o zahtevi, zadrži izvrševanje posamezne zakonske določbe na predlog nosilca zahteve za oceno njene ustavnosti, če po izvršenem tehtanju oceni, da bi sicer nastale hujše težko popravljive posledice kot v primeru, če se za zadržanje ne bi odločilo. Če je treba, ob tem določi način izvršitve, s katerim določi vsebino in obseg zadržanja, pri čemer poskuša najpogosteje začasno oživiti ureditev, ki je bila s sporno zakonsko določbo nadomeščena. Ko Ustavno sodišče odloča o tem, ali bo sprejelo odredbo o začasnem zadržanju ali ne, torej odločitev ni odvisna od vprašanja, ali je zakonska določba (ne)ustavna, temveč zgolj od vprašanja, kakšne bi bile posledice (ne)zadržanja sporne določbe; teorija pa poudarja, da je vendarle potrebno, da je možnost uspeha zahteve "večja kot nič" oziroma vsaj verjetna.

V nekaterih primerih se je Ustavno sodišče odločilo za začasno zadržanje zato, ker bi moral zakonodajalec po njegovi oceni določiti prehodno obdobje (na primer v primerih, ko je zakon predpisal višjo stopnjo izobrazbe za opravljanje določenega poklica), v katerem bi se prizadeti lahko pripravili na izvrševanje zakonske spremembe. Državni svet meni, da bi morale Ustavno sodišče v konkretnem primeru ravnati na podoben način. Dejstvo je, da zakonodajalec ni določil primerno dolgega prehodnega obdobja, v katerem bi se radijske postaje lahko pripravile na izvrševanje zakona oz. je v prehodnem obdobju s spremembo zakona dodatno zapletel njegovo izvrševanje, čeprav sta 86. člen in 86.a člen zanje uvedla izredno zahtevne, protislovne, nejasne in deloma neizvršljive obveznosti glede predvajanja slovenske glasbe in zagrozila z drastičnim sankcioniranjem, če bi prišlo do njihovega neizvrševanja.

Analiziranje posledic takšnega načina določanja obveznosti radijskim postajam pokaže, da lahko pride do odvzema dovoljenja in do drugih sankcij.⁵¹ Poleg tega velja upoštevati, da radijske postaje naknadno zelo težko ali pa sploh ne morejo več povrniti zaupanja poslušalcev, ki se zaradi povečevanja in zaostrovanja glasbenih kvot odločijo za poslušanje drugih radijskih programov ali za predvajanje glasbe prek interneta. Zadržanje izvrševanja 86. in 86.a člena tako hudih in težko popravljivih posledic gotovo ne bi imelo. Smiselno bi bilo tudi začasno zadržanje sedmega odstavka 109. člena Zakona o medijih, ki predpisuje administrativne obveznosti, ki močno otežujejo delovanje radijskih postaj in jim povzročajo nesorazmerne finančne stroške. Seveda je treba državi omogočiti, da nadzira spoštovanje zakonskih obveznosti radijskih postaj, vendar pri tem ne bi smeli po nepotrebnem obremenjevati teh postaj z novimi stroški in zaposlitvami, še posebej ne, ker se državni organi v praksi zanašajo le na svoje lastne analize posnetkov in ne zaupajo podatkom, ki jih

⁵¹ AKOS je v preteklih mesecih opravila sistematičen inšpekcijski nadzor nad deleži slovenske glasbe oz. glasbene produkcije slovenskih ustvarjalcev in poustvarjalcev v radijskih programih, kot jih določajo 86. člen ter 1. in 2. odstavek 86.a člena Zakona o medijih. Nadzor je zajel osem radijskih programov. Kontrolna analiza v začetni fazi je pokazala, da dva radijska programa, 1. program Radia Slovenija - Prvi in Radio 2, predvajata svoj program v skladu z zakonskimi zahtevami, zato inšpekcijski postopek zoper ta dva programa ni bil uveden. Proti ostalim domnevnim kršiteljem so bili uvedeni inšpekcijski postopki in izdane odločbe z rokom za odpravo ugotovljenih kršitev. Glej priloge št. 8, 11, 12, 13, 14.

državnim organom posredujejo radijske postaje. Poleg tega gre tovrstni nadzor, čeprav zapovedan z zakonom, v celoti na stroške radijskih postaj.

Podrejeno predlagamo, da bi Ustavno sodišče začasno zadržalo vsaj izvrševanje tistih sprememb, ki sta jih uvedla ZMed-C in ZMed-D, kar bi pomenilo, da bi začasno, do dokončne odločitve Ustavnega sodišča, zasebne radijske postaje delovale na utečen način, ki je veljal do dvakratnih sprememb Zakona o medijih 2016. V primeru takšnega zadržanja ne bi bilo mogoče Ustavnemu sodišču očitati, da ustvarjalno oblikuje nove zakonske norme in s tem izvršuje pristojnosti pozitivnega zakonodajalca, ker se, kolikor je mogoče, nasloni na ureditev, ki jo je zakonodajalec sam sprejel v preteklosti. Tako zadržanje ne bi pomembneje prizadelo razvoja slovenske glasbe.

13. Sklepni predlogi

Predlagamo, da Ustavno sodišče iz razlogov, navedenih zgoraj, ugotovi, da so 86., 86.a in 109. člen Zakona o medijih v neskladju z Ustavo, ker nesorazmerno posegajo v navedene ustavne pravice in temeljne svoboščine in načela pravne države ter pomenijo poseg v konvencijske pravice in temeljne svoboščine na način, ki ni nujen v demokratični družbi. Predlagamo tudi, da naj Ustavno sodišče razveljavi izpodbijane določbe Zakona o medijih in z načinom izvršitve določi, da se v času, dokler zakonodajalec ne bo poiskal ustavnoskladnih rešitev, uporablja ureditev, veljavna pred uveljavitvijo višjih kvot slovenske glasbe s 86. členom oziroma dodatno zaostritvijo s 86.a členom. V tem obdobju naj bi bile zasebne radijske postaje tudi oproščene dodatnih obveznosti, predpisanih v sedmem odstavku 109. člena (obveznost zapisovanja podatkov o programu), kar ne bi moglo povzročati posebnih težav, ker so radijske postaje v vsakem primeru dolžne snemati svoj program in posnetke dati na razpolago tistim, ki nadzirajo izvrševanje Zakona o medijih.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika dr. Zorana Božiča.

Priloge

Priloga št. 1: Zapis podatkov o dveh in pol urah programa Radia 1

Priloga št. 2: Poslušanje radijskih programov in glasbe prek spleta (podatki Statističnega urada Republike Slovenije, 6. oktober 2016)

Priloga št. 3: Neupoštevanje zapisov radijskih postaj (dopis odgovorne urednice Radia Triglav Nataše Harej Državnemu svetu RS)

Priloga št. 4: Neupoštevanje zapisov radijskih postaj (odločba Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije)

Priloga št. 5: Padeč poslušanosti radijski postaji Radio 1 (dopis Inštituta za raziskovanje trga in medijev Mediana)

Priloga št. 6: Padeč poslušanosti radijskima postajama Radio Slovenia International in Radio Capris po uvedbi kvot (po podatkih Inštituta za raziskovanje trga in medijev Mediana)

Priloga št. 7: Delež glasbe v slovenskih radijskih programih (povzeto po podatkih Statističnega urada Republike Slovenija, 6. oktober 2016)

Priloga št. 8: Odločba AKOS št. 06120-7/2016/6 z dne 14. 10. 2016

Priloga št. 9: Seznam nove slovenske glasbe, Ministrstvo za kulturo

Priloga št. 10: K noveli Zmed-D v besedah in številkah, RADIOMETRIJA (maj 2016 – november 2016), Sindikat SGS, Združenje SUGU

Priloga št. 11: Odločba AKOS št. 06120-8/2016/8 z dne 26. 10. 2016

Priloga št. 12: Odločba AKOS št. 06120-1/2016/13 z dne 23. 12. 2016

Priloga št. 13: Odločba AKOS št. 06120-10/2016/4 z dne 28. 10. 2016

Priloga št. 14: Odločba AKOS št. 06120-13/2016/3 z dne 21. 12. 2016

Predlagana zahteva je bila sprejeta (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, 2 pa sta bila proti).

10. točka dnevnega reda:

– Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2016

Predlog Poročila o delu Državnega sveta za leto 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017. Predlog sklepa Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 3. 2. 2017.

Uvodno besedo je imel predsednik Državnega sveta Mitja Bervar mag. manag.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi drugega odstavka 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet Republike Slovenije je sprejel Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2016.

Predlagan sklep je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

11. točka dnevnega reda:

– Zaključki posveta Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme

Poročilo Komisije za državno ureditev s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem. Predlog sklepa Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 6. 2. 2017.

Bojana Potočan, je pojasnila stališče Komisije za državno ureditev.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa k zaključkom posveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 48. seji 7. 2. 2017, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme sprejel naslednji

S K L E P

Državni svet je skupaj z Državnim pravobranilstvom Republike Slovenije 30. novembra 2016 organiziral posvet z naslovom Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme.

O reorganizaciji sistema delovanja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije je bilo govora že dalj časa, v letu 2015 so se pričele konkretne aktivnosti Ministrstva za pravosodje za spremembo zakona o državnem pravobranilstvu. V času posveta je bil v javnosti že predstavljen Predlog novega zakona o državnem pravobranilstvu, ki so ga pripravili na Državnem pravobranilstvu Republike Slovenije, prav tako pa je bil v medresorskem usklajevanju tudi Predlog zakona o državnem odvetništvu, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje. V času sprejemanja zaključkov posveta pa je Vlada RS 17. januarja 2017 v zakonodajni postopek poslala Predlog zakona o državnem odvetništvu.

Sprememba zakonodaje na področju ureditve Državnega pravobranilstva je izjemno pomembno področje, za kar si je treba vzeti dovolj časa, saj morajo biti pripravljene celovite in sistemske rešitve področja varovanja državnega premoženja in premoženjskih interesov Republike Slovenije. Napoved o reformi institucije Državnega pravobranilstva in vloge državnih pravobranilcev v sistemu pravosodja v Republiki Sloveniji se je z zakonskim predlogom pravosodnega ministra pričela uresničevati. Potrebno je izpostaviti, da so potrebne usklajene rešitve. Te pa so lahko rezultat sodelovanja in posledično določenih kompromisov. Le usklajene rešitve so namreč lahko dovolj dober temelj, ki bo zagotavljal, da bo pravosodje kot celota lahko sledilo svoji ključni funkciji, to je, da bo učinkovito preprečevalo in razreševalo spore v družbi in uresničevalo načelo pravičnosti.

Posvet sta povezovala generalni državni pravobranilec mag. Jurij Groznik in državna svetnica, članica Komisije za državno ureditev Bojana Potočan. Udeležence so na začetku pozdravili predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, mag. manag., mag. Jurij Groznik, generalni državni pravobranilec in Tina Breclj, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje.

V uvodnem delu posveta sta pogled na prihodnje delovanje državnega pravobranilstva predstavila državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje Tina Breclj, ki je razgrnila predlagano reformo državnega pravobranilstva (a) in mag. Jurij Groznik, generalni državni pravobranilec, ki je predstavil umeščenost državnega pravobranilstva v sistem pravosodja in vizijo razvoja državnega pravobranilstva (b).

a) Predlog zakona o državnem odvetništvu, ki je bil 20. oktobra 2016, po dolgem usklajevalnem obdobju, posredovan v medresorsko usklajevanje zasleduje naslednje rešitve:

- zagotoviti večjo avtonomijo in večjo strokovnost dela državnega odvetništva v prihodnje in učinkovitejše izvajanje njegovih pristojnosti. Cilj je optimizirati poslovanje in zagotoviti večjo fleksibilnost pri opravljanju dela. Transparentnost poslovanja je tudi pomembna tema. Uvaja se karierni sistem, ker se Ministrstvu za pravosodje zdi sedanj, ko z vstopom v pravobranilsko funkcijo posamezniki dosežejo nek rang in potem na tem nivoju ostanejo ves čas neustrezen, in ne dovolj stimulativen. Hkrati tak sistem ne omogoča dovolj pritoka mladega, novega kadra v sistem. Prav tako je pomemben cilj, kar je bilo v dialogu med Ministrstvom za pravosodje (v nadaljevanju: MP) in Državnim pravobranilstvom (v nadaljevanju: DP) večkrat izpostavljeno kot pomembno področje, preprečevanje političnega kadrovanja.

- zagotavljanje večje javnosti dela, zato je v predlogu zakona o državnem odvetništvu vrsta določb, ki zasledujejo cilj povečanja javnosti dela, po oceni MP bo to pripomoglo k transparentnosti in prepoznavnosti dela državnega odvetništva v prihodnje.

- krepitev avtonomije državnih odvetnikov, kar je za MP ena najpomembnejših rešitev, in kjer je MP pričakoval največ vsebinske razprave in predlogov s strani DP. Predlog zakona predvideva odmik od usmeritvenih navodil, soglasje se predvideva le glede posameznih ključnih procesnih dejanj, to je začetek postopka ali umik tožbe. S poudarjanjem strokovnosti in samostojnosti se želi dvigniti avtonomijo in kakovost dela v prihodnje.

- določitev subjektov zastopanja. V dialogu so bili določeni subjekti zastopanja, ki jih bo državno odvetništvo v prihodnje zastopalo po uradni dolžnosti in kateri so tisti, kjer bo zastopanje opsijsko. Zasleduje se cilj celostne ideje zastopanja finančnih interesov države in preprečevanje nepreglednega trošenja davkoplačevalskih sredstev.

- ureditev zastopanja pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami. V začetku je bila dilema MP, ali tovrstno zastopanje ohraniti pod krovom državnega odvetništva ali ga urediti povsem drugače. Prislunilo se je argumentom DP in gre za celovitejšo ureditev področja. Pristojnost se izrecno razširja na zastopanje pred tujimi in mednarodnimi arbitražami, ločeno pa se ureja zastopanje pred

tujimi in mednarodnimi sodišči in povsem na novo se ureja zastopanje pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

- krepitev svetovalne funkcije. Svetovalna funkcija, ki je izjemno pomembna, se sedaj premalo izvaja, zato je v predlogu zakonu o državnem odvetništvu bistveno bolj podrobno urejena. Predvideva se oblikovanje pravnega mnenja na zahtevo Vlade Republike Slovenije in na predlog drugih subjektov, ki jih zastopa državno odvetništvo. Želi se poudarjati svetovalno vlogo, strokovno vlogo, samostojno vlogo državnega odvetništva v prihodnje in tudi vlogo nekakšnega kreatorja ščitenja finančnih interesov države. Izrecno je zapisana predstavitev dela državnega odvetništva posameznim državnim organom in drugim zastopanim subjektom, ki bo, po mnenju MP bistveno pripomogla k večji vlogi svetovalne funkcije in prepoznavnosti državnega odvetništva.

- postopek poskusa mirne rešitve spora. Sedanji 14. člen je po mnenju MP nezadosten, stališče sodne prakse je, da predhodni postopek ne predstavlja procesne predpostavke za začetek sodnega postopka. Z namenom celovitejše ureditve tega pomembnega instituta procesnega prava je zapisano, da gre za procesno predpostavko. Predvideva se ustanovitev sveta Vlade za poravnave, ker izkušnje kažejo, da je poravnav premalo.

- določajo se stranke predhodnega postopka, začetek postopka, tudi vodenje evidenc, vprašanje zaupnosti podatkov, ureditev predhodnega postopka je za MP zelo pomembno. Postopkom poravnavanja in postopkom mirnega reševanja sporov je potrebno nameniti večjo pozornost in država je tista, ki mora dati zgled.

- predlog zakona govori o kariernem sistemu in o fleksibilnejši organizaciji državnega odvetništva, ki jo zasleduje MP. Državni odvetniki bi bili v prihodnje javni uslužbenci. MP meni, da bo na ta način sistem bolj odziven na dogajanje, hkrati pa imajo javni uslužbenci s trajnim mandatom oz. z zaposlitvijo za nedoločen čas trajnost zaposlitve, kar pomeni bolj sigurno situacijo, kot pa ponavljanje mandata na vsakih 8 let, ki je vedno znova pod vprašajem. Predlog zakona predvideva, da se v sistem najprej vstopi kot javni uslužbenec, na koncu kariere poti so generalni državni odvetnik in njegova namestnika, kjer pa govorimo o funkcijah in imamo funkcionska delovna mesta. O predlaganih rešitvah se je MP posvetoval tudi z Ministrstvom za javno upravo.

- zmanjšanje korupcijskih tveganj. Gre za vsebino, o kateri se MP pogovarja z vsemi gradniki pravosodja. Za vzpostavitev varovalk pred korupcijskimi tveganji pri imenovanjih se ustanavlja komisija za presojo ustreznosti kadrov, ki bo sestavljena iz neodvisnih pravnih strokovnjakov. Ustanovitev navedene komisije ima za cilj tudi preprečevanje političnega kadrovanja. Tako bi vzpostavili podoben sistem kot je pri sodnikih s Sodnim svetom.

- določitev ustreznjšega kariernega sistema. MP izpostavlja sedanjo togo ureditev glede vprašanja napredovanj, ki zaradi ureditve ni motivacijsko. MP izpostavlja tudi skope pristojnosti strokovnih sodelavcev in da ni pripravnikov. Tu gre za področje, ki je bistveno drugače urejeno kot npr. v sodstvu, kjer se strokovnim sodelavcem krog pristojnosti širi. Predlog zakona širi pristojnosti kandidatom za državne odvetnike, pripravnike, ki se bodo usposabljali pod mentorstvom državnih odvetnikov.

- nadzor nad delom državnega odvetništva. V zvezi s tem je prišla pobuda z DP, da je treba konkretnije urediti nadzor in ga nadgraditi. Predvideva se splošni, delni in posamični pregled dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev državnega odvetništva. Nadzor lahko uvede generalni državni odvetnik na svojo pobudo, mora pa ga uvesti tudi na zahtevo MP. MP tukaj vleče vzporednico s sodstvom, Zakon o sodiščih predvideva oz. ima zapisano službo za nadzor organizacije poslovanja in MP ima določene pristojnosti, ki pa so omejene na organizacijo poslovanja, ne pa na pregled vsebinskega dela v konkretnem spisu. Predlog zakona predvideva nadzor, vendar pa ta nadzor ne pomeni vsebinskega vmešavanja v konkretno zadevo in je v predlogu zakonu tudi tako zamejen.

- MP pri pripravi predloga zakona izpostavlja zelo dolgo usklajevalno obdobje, pri čemer je bilo veliko vsebinskih rešitev dogovorjenih in usklajenih. MP se zato ne strinja, da se zadeve dogajajo na hitro in nepremišljeno. MP je še vedno odprto za dialog in poudarja, da posluša stroko, prav tako pa mora zagotavljati učinkovito pravosodje in ta cilj so dolžni zasledovati vsi gradniki pravosodja.

b) Trenutna umeščenost državnega pravobranilstva v sistem pravosodja in vizijo razvoja državnega pravobranilstva je povzeta v naslednjih stališčih:

- predlog zakona o državnem odvetništvu, ki ga je MP poslalo v medresorsko usklajevanje predstavlja bistven odmik od dosedanje ureditve DP, pa tudi od rešitev, ki jih je ministrstvo predstavilo DP v osnutku novega zakona o državnem pravobranilstvu julija 2015. MP je takrat ureditev DP predvidelo na enak način, kot je urejeno državno tožilstvo in sodstvo. Takšen predlog ministrstva je upoštevalo tudi DP v svojem predlog zakona, ki ga je oblikovala delovna skupina na Državnem pravobranilstvu.

- ključni različni izhodišči MP in DP sta vprašanje samostojnosti DP kot organa v celoti in v nasprotju z ministrstvom, ki samostojnost zelo omeji oz. relativizira in vprašanje položaja državnih pravobranilcev in pomočnikov. Bistveno, je da ti ostanejo neodvisni, tako kot ostali pravosodni funkcionarji (sodniki, tožilci) in zastopajo interese države zgolj na podlagi Ustave in zakonov, za razliko od stališča ministrstva, ki želi, da so zastopniki države javni uslužbenci, ki zastopajo interese države, tudi na podlagi navodil nadrejenih, kar pomeni navodil vsakokratne izvršilne veje oblasti. DP pri svojem stališču izhaja iz tega, da naloga državnega pravobranilca ni le avtomatizirano zagovarjanje dejanj države oz. vsakokratne oblasti, pač pa mora s svojim delovanjem zasledovati uresničevanja načela pravne države. Pravna država lahko deluje le, če so primerljivi položaji urejeni primerljivo. Zato spreminjanje statusa položaja in organizacije DP ne more biti neodvisno od siceršnje vpetosti v pravni red.

- pri tako pomembnem posegu v pravni red je zaradi razumevanja institucionalnega položaja DP ter funkcij državnega pravobranilca in pomočnika treba izhajati iz prvotnega namena ustavodajalca in zgodovinskih okoliščin, v katerih se je oblikoval pravni red Republike Slovenije. Pomembno je sporočilo ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije, ki v 6. členu določa: »Sodišča, javna tožilstva, javna pravobranilstva in družbeni pravobranilci nadaljujejo delo po dosedanjih predpisih do sprejema novih.« Institucionalni položaj pravobranilstva in funkcija sta torej del pravnega reda, ki ga določa temeljni akt Republike Slovenije, kar samostojnemu položaju DP daje zgodovinsko, institucionalno in vsebinsko težo.

- DP se je leta 1955 prvič organiziralo zunaj upravnih organov in od takrat deluje kot samostojen organ. Mogoče je govoriti o pravni tradiciji samostojnega in neodvisnega DP. Predlagane spremembe ministrstva pa samostojni organ potiskajo v obdobje izpred 61 let v čas Federativne ljudske republike Jugoslavije, ko je bilo pravobranilstvo del državne uprave.

- v strategiji pravosodja 2020, ki jo je Vlada potrdila leta 2012 je predvideno, da je DP kot zakoniti zastopnik države pomemben organ pravosodja. Država pa mora svoje strategije sprejemati resno in odgovorno in se jih tudi držati.

- iz predloga zakona niso razvidni vsebinski razlogi, zaradi katerih je treba zagotoviti učinkovitejšo in preglednejšo organizacijo dela. Zgolj razlog, da pravobranilstvo v 19-ih letih ni bilo temeljito vsebinsko prenovljeno, ne more biti sam po sebi zadosten razlog za reorganizacijo sistema zastopanja, ki ji ministrstvo kot nadzorni organ v vseh teh letih nikoli ni očitalo neučinkovitosti ali ne transparentnosti. Takšnega očitka ni imelo Računsko sodišče, ki v okviru svoje pristojnosti revidira prav navedeni področji, niti to ni bilo izpostavljeno kot šibka točka pri vsakoletnih obravnavah letnih poročilo delu DP. Nasprotno. Na predstavitvah v Državnem svetu in na odboru Državnega zbora so bila letna poročila DP vedno z odobravanjem sprejeta.

- preko delovanja DP se varuje javni interes. Javni interes v splošnem ne

pomeni zgolj zastopanja javnega interesa v smislu Zakona o upravnih sporih. Zastopati javni interes pomeni zastopati pravna stališča, ki so skladna z Ustavo, zakonom ter pravili pravne znanosti in stroke. Pri tem zastopanje javnega interesa nujno pomeni tudi varovanje ugleda države. Varovanje javnega interesa pa mora biti nujno zagotovljeno ločeno od izvršilne veje oblasti. Javni interes se namreč pogosto varuje ravno pred izvršilno oblastjo samo. Ključno vprašanje, ki si ga je treba postaviti ob reformi DP pa je ravno to, ali želi imeti Republika Slovenija za zastopanje državnih, finančnih in lastninskopravnih interesov zastopnika, ki zvesto sledi navodilom vsakokratne oblasti ali pa v cilju zagotavljanja delovanja skladnega z Ustavo in zakoni podeljuje DP nalogo varuha pravnega reda in s tem dopušča tudi kritiko svojih odločitev. Gre za vprašanje demokracije.

- DP torej zastopa državo kot celoto. To se vedno znova pozablja. Pomeni, da je dolžno poenotiti mnogokrat nasprotujoča si stališča posameznih državnih organov, tako ministrstev kot tudi drugih državnih organov, ki jih zastopa. V organizacijskem smislu to terja, da DP ostane zunaj sistema in vpliva državne uprave.

- možnosti za zmanjšanje postopkov zoper Republiko Slovenije je po mnenju DP potrebno iskati v poslovanju zastopanih strank in v večji funkcionalni in organizacijski neodvisnosti funkcionarjev, kot je to zastopano v delovnem osnutku zakona o Državnem pravobranilstvu, kot ga predlaga DP. Razvoj in nadgradnja institucije DP pomeni okrepitev prav vseh njegovih funkcij: zastopniške, svetovalne, pogajalske ter institucionalne. Organizacijo delo znotraj pristojnosti DP pa je treba v čim večji meri prepustiti organu samemu, torej DP, ki se lahko hitro odzove na potrebe delovnega procesa.

- državni pravobranilec mora po mnenju DP ostati funkcionar. Funkcija državnemu pravobranilcu pomeni zlasti možnost, da lahko zadeve, ki jih obravnava, zastopa skladno z Ustavo in zakoni in brez dnevnih navodil.

- personalna dimenzija neodvisnosti je v okviru ureditve javnih uslužbencev bistveno manjša, položaj uradnikov je v temelju drugačen od položaja funkcionarjev, saj imajo funkcionarji po zakonu položaj oseb, ki predstavljajo organ, uradnik pa za zastopanje organa potrebuje posebno pooblastilo. Zlasti pa je uradnik vezan na navodila nadrejenega, kar še poudarja hierarhično strukturo in zmanjšuje strokovno samostojnost pri izvajanju nalog. Drugačna je tudi ureditev imenovanja in razrešitve ter disciplinske odgovornosti, ki prav tako ne zagotavlja tolikšnih jamstev samostojnosti posameznega uradnika, kot jo ima pravobranilec kot funkcionar.

- v zakonu, ki ga je pripravljajo DP, so vnesene številne spremembe, ki funkcionarjem nalagajo veliko večjo odgovornost kot doslej, natančno je urejena disciplinska odgovornost in DP je kot samostojnemu organu, omogočeno, da samo izbira strokovne sodelavce, ki bi lahko nekoč prevzeli pomembno funkcijo zastopanja javnega interesa. Ustvarjeno je stabilno delovno okolje, v katerem se vzgaja duh javnega interesa ter se pogosto s trudom izogiba vplivom dnevne politike, ki slabi vladavino prava in krni ugled pravne države, za katero se pravobranilci zavzemajo in jo s ponosom tudi zastopajo.

- DP kot celota dela dobro in strokovno, vendar pa so vedno in povsod možnosti za izboljšave. DP ni nikakršna izjema od drugih struktur, kjer so zaposleni ljudje, kjer je velika količina dela in prisoten človeški faktor. Tako v medijskih hišah, v Državnem zboru, v Državnem svetu, na ministrstvih, povsod obstaja nek človeški faktor, zaradi katerega se dogajajo napake. Vendar je te napake možno sanirati in preprečevati z ustreznim vodenjem organa, ne pa s tako korenitimi reformami, kot jih predvideva ministrstvo.

Uvodni razpravljavci so v predstavitvah z različnih vidikov osvetlili predlagano reformo Državnega pravobranilstva in se opredeljevali do posameznih rešitev v Predlogu zakona o državnem odvetništvu, ki ga je predstavilo Ministrstvo za pravosodje. Mateja Senih, namestnica generalnega državnega pravobranilca je predstavila pripombe Državnega pravobranilstva, Neva Aleš Verdir, predsednica Pravobranilskega društva je predstavila pogled Pravobranilskega društva. Stališče Odvetniške zbornice Slovenije do predlagane

reformo je predstavil mag. Roman Završek, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije, pogled Notarske zbornice Slovenije do reforme DP je predstavila Sonja Kralj, predsednica Notarske zbornice Slovenije. Dr. Damjan Možina s Pravne fakultete v Ljubljani je predstavil prispevek »Zakaj država potrebuje dobrega zastopnika in zakaj mora biti neodvisen od aktualne politike?«, prav tako je predstavil stališče do reforme dr. Rajko Pirnat, s Pravne fakultete v Ljubljani. Posvet sta s predstavitvama zaključili Zlata Hrvoj-Šipek, namestnica glavnega državnega odvetnika Republike Hrvaške, o delovanju Državnega odvetništva Republike Hrvaške in Olivera Stanimirović, državna pravobranilka Republike Srbije, o delovanju Pravobranilstva Republike Srbije.

Pripombe Državnega pravobranilstva Republike Slovenije (DP) na Predlog zakona o državnem odvetništvu:

DP se zavzema za reformo, vendar rešitve, ki jih ponuja MP, po mnenju DP niso ustrezne. Na predlog zakona, ki je v medresorskem usklajevanju je DP podalo obširne pripombe in aktivno sodelovalo na sestankih. DP je MP poslalo 128 strani pripomb na predlog zakona, ki je bil v strokovnem usklajevanju, okoli 70 strani pripomb na zakon, ki je v medresorskem usklajevanju in ob tem je napisalo tudi »svoj« zakon, ki ga šteje za ustrezno podlago za delovanje.

Ni relevantne analize stanja, kar se predstavlja kot funkcijska analiza izhaja iz napačnih izhodišč

Funkcijska analiza, ki je bila priložena že prvemu predlogu iz julija 2015 in je verjetno edina analiza, ki je bila sploh narejena, je izhajala predvsem iz števila zadev, pri katerih je zahtevk postavljen višje od milijona evrov, iz letnih poročil DP in iz primerjalno-pravne analize. Upošteva kompleksnost delovanja DP je analiza, ki izhaja le iz teh podatkov preveč poenostavljena. Veliko premoženjsko posledico namreč lahko predstavlja en spor z visokim punktomom ali veliko število sporov z majhnim. Primerjalno-pravno analizo pa je na področju zastopanja premoženjskih interesov države izredno težko delati. Vsaka država ima namreč svoj ustroj in tudi delokrog državnih pravobranilcev je povsem različen. Nekatera pravobranilstva pokrivajo delovnopravne spore, druga ne, nekatera imajo vključeno tudi zastopanje pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, nekatera ne in enostavna primerjava ni mogoča. Predvsem pa DP v zadnjih 19-ih letih nikoli ni bilo očitano, da bi bilo neučinkovito ali netransparentno, razen v zadnjem letu. Letna poročila so bila predstavljena s pohvalo.

Za oceno dela je treba poznati specifiko delovanja DP. Zakoni, v katerih ima DP določene pristojnosti so številni in morebitna sprememba imena in strukture bo vplivala na vse. DP deluje po številnih postopkih (predhodni, pravdni, nepravdni, gospodarski itn., postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, postopek pred sodiščem Evropske unije). Težko si je predstavljati, da je kakšna odvetniška pisarna v Sloveniji, ki pokriva tako široko področje. Državni pravobranilci funkcijo opravljajo na vseh treh stopnjah jurisdikcije, pred Ustavnim sodiščem in na nadnacionalni ravni, na področju sodne in na področju upravne pristojnosti in znotraj teh dveh pristojnosti na različnih pravnih področjih. DP prijavlja stroške po odvetniški tarifi. Državni pravobranilci so edini pravosodni funkcionarji z omejenim mandatom.

Ko je MP v oceni stanja obrazložilo potrebo po večji navezanosti na izvršilno vejo oblasti, se je predvsem osredotočilo na zastopniško funkcijo DP, ki jo šteje kot prevladujočo. Ravno to je napačno. Poravnalna in pogajalska funkcija sta namreč vključeni v vsako zastopanje tekom celega postopka. Kakšna pa je dejanska možnost poravnavanja je odvisno od številnih okoliščin, npr. ali gre za množične spore ali za individualne, kakšne so zakonske podlage, kakšno je dejansko stanje, kakšne so strokovne ocene DP, ali je sodna praksa s tega področja predvidljiva ali je nepredvidljiva itn. DP se strinja, da je treba okrepiti svetovalno in poravnalno funkcijo, vendar je treba pritisniti na druge vzvode, ne na DP. Če bo DP prejelo zaprosilo za pravno mnenje, bo nanj zagotovo odgovorilo.

Najpomembnejša pa je institucionalna funkcija, ki se odraža predvsem preko zastopanja javnega interesa in ne samo v Zakonu o upravnem sporu, kot najbolj transparentnem. O tem, da DP zastopa javni interes, govorijo še mnogi drugi zakoni. Zakon o jamstveni shemi določa

možnost vložitev tožbe na ugotovitev ničnosti v javnem interesu, na novo se predvideva v Zakonu o kolektivnih tožbah, takšna možnost je v Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti in v številnih drugih zakonih. V Predlogu zakona o državnem odvetništvu generalni državni odvetnik priseže, da bo varoval javni interes. Varovanje javnega je velik del delovanja DP, kar seveda pomeni, da DP ne more biti vpeto v hierarhično strukturo izvršilne veje oblasti.

Državno pravobranilstvo mora biti samostojen državni organ in to ne samo navidezno

V predlogu zakona je zapisano, da se ustanavlja državno odvetništvo, ki je pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti samostojno in avtonomno v skladu z določbami tega zakona, vendar nadaljnje določbe tega ne podpirajo. Generalni državni odvetnik je za svoje delo odgovoren ministru in sredstva za delo državnega odvetništva se zagotavljajo v proračunu. Če govorimo o samostojnosti državnega organa, mora ta vsebovati vse elemente samostojnosti. Samostojnost zagotavlja, da je končna presoja zadeve v pristojnosti strokovno usposobljenih in neodvisnih funkcionarjev, ki niso podvrženi navodilom. Samostojnost je pomembna zaradi koordinacijske vloge DP. Ob tako močni navezanosti organa na MP, se določen del nadzora vrši iz MP tudi na stranke, ki so udeležene v sporu. To so ministrstva, lahko je tudi Ustavno sodišče, lahko je Računsko sodišče, Informacijski pooblaščenec...

Preimenovanje državnih pravobranilcev v državne odvetnike ni ustrezno

DP se zavzema za ohranitev poimenovanja. Ne gre za arhaično ime, ampak za ime, ki pravilno poimenuje vsebino dela. Državni pravobranilec je pravo-branilec, branilec prava, kar osnovnemu mandatnemu razmerju, ki ga ima odvetnik s svojo stranko, da še določeno nadgradnjo. Poleg tega, da državni pravobranilec skrbi za interese svoje stranke, države, skrbi tudi za poenotenje v pravnem redu, za zagotavljanje enakosti v pravu in druge pravne postulate, ki so določeni v Ustavi in v zakonih. Ne nazadnje pa bi sprememba imena pomenila tudi določene nepotrebne stroške, tudi glede na to, v koliko zakonih, je določena pristojnost DP.

Državni pravobranilec mora biti funkcionar

Zatrjevanje, da je javni uslužbenec bolj samostojen, bolj avtonomen kot funkcionar, je metanje peska v oči. Prav tako ne drži, da je funkcionar nujno v boljšem položaju kar se tiče plač in drugih bonitet. Pomembno je, da bi pravna država morala dopuščati tudi kritiko lastnega oblastnega ravnanja, ki pa jo lahko da samo funkcionar. Razlikovanje med funkcionarjem in javnim uslužbencem je najlepše opredelilo Vrhovno sodišče v zadevi, ki se je nanašala na odškodninsko tožbo zoper državno tožilko zaradi neke njene odločitve, ko je bilo odločeno, da neposredni odškodninski zahtevek zoper pravosodnega funkcionarja ni mogoč, kajti on ne nastopa kot fizična oseba, on personalizira državo.

Nekritična širitev subjektov zastopanja

Ideja o širitvi kroga zastopanih subjektov je prisotna že od prvega predloga reformirane ureditve. Ni jasno kakšno povečano obremenitev predstavlja takšna širitev. Generalni državni pravobranilec se sicer lahko odloči, da DP ne bo prevzelo zastopanja, vendar je zaradi prekluzivnih rokov to izredno problematično. Ni jasno kaj so zadeve izjemnega pomena. Javni zavodi, skladi, agencije, družbe v državni lasti so subjekti, ki pridobivajo del dohodka na trgu in bodo deležni brezplačnega zastopanja.

Sozastopanje je nepotrebno

Vse pisne vloge, ki se pošiljajo na Evropsko sodišče za človekove pravice, se pošiljajo preko DP. Naloga in odgovornost pravobranilca je, da vsa svoja procesna dejanja opravi samostojno in v skladu s strokovno presojo v sodelovanju s pristojnim resorjem. Kakšen je namen in vloga te nove funkcije, ni znano in je nepotrebna.

Krajevna pristojnost oddelkov mora biti določena z zakonom

Nujno je, da so določbe, ki so povezane z vročanjem določene v zakonu in ne v podzakonskih predpisih. Posledice nepravilnih vročitev so lahko drastične, zato mora biti razmejitev krajevne pristojnosti povsem jasna.

Generalni državni pravobranilec in njegov namestnik morata biti iz vrst državnih pravobranilcev

V zakonu sta predvidena dva namestnika generalnega državnega pravobranilca, a med njima ni jasne razmejitev pristojnosti. Glede na to, da je eden izmed njih pravni strokovnjak, ki ne izhaja iz vrst državnih pravobranilcev ni jasno, kako bi lahko opravljal svoje delo. Generalni državni pravobranilec (odvetnik) mora biti, po mnenju DP nujno imenovan izmed državnih odvetnikov. Gre za strokovno funkcijo, zato mora poznati delovanje DP. Poleg tega se s tem v nasprotju z namenom in cilji zakona omogoča politično kadrovanje od zunaj. Glede na to, da ima generalni državni pravobranilec zelo veliko pristojnosti, lahko politika preide v delovanje samih državnih odvetnikov.

Slabitev kadrovske strukture

Model razporeditve in premestitve sedanjih funkcionarjev v javno uslužbeni sistem DP ni bil nikoli predstavljen. Glede na to, da MP govori o pomladitvi je sklepati, da naj bi v pretežnem delu državo zastopale osebe s triletnimi delovnimi izkušnjami po opravljenem pravosodnem izpitu. Po mnenju DP zahtevnost zadev, ki jih obravnava DP, narekuje ljudi z dolgoletnimi izkušnjami, s stabilnim položajem in modrostjo. Ob znižani zahtevi po izkušnjah se pojavi dodatna nevarnost. 15. člen predloga Zakona o državnem odvetništvu namreč predvideva, da sme državni odvetnik na lastno pobudo ali na predlog zastopanega subjekta izjemoma in iz upravičenih razlogov v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju odvetnika ali odvetniško družbo. Čeprav je ta možnost od prvega predloga že bistveno zmanjšana, je vendarle še prisotna in izjemno nevarna. Verjetno se bo državni odvetnik z manj izkušnjami, sploh v hierarhični strukturi lažje ali hitreje odločil, da se angažira odvetnika v zadevi. Ni jasno katerega odvetnika, katero odvetniško družbo, za koliko primerov? Odpira se nešteto vprašanj. Povedati je treba, da se nikoli v vsej dosednji praksi DP še ni pokazala ta potreba, da za zastopanje pred sodišči v Republiki Sloveniji DP potrebuje odvetnika. Potrebuje pomoč izvedencev, cenilcev in drugih strokovnjakov, ki pomagajo napolniti pravne argumente z določenimi dejanskimi vsebinami, z določenimi znanji, ki jih DP nima. DP pooblasti odvetnika za zastopanje v tujini, v Republiki Sloveniji pa ne.

Prehodne in končne določbe so diskriminatorne

Zakon določa, da bodo v prehodnem obdobju državni pravobranilci ohranili plačo in druge pravice in obveznosti vezane na mandat, do izteka mandata, kar pomeni, da so na v boljšem položaju tisti, ki so bili ravnokar imenovani za državne pravobranilce in bodo to še sedem let. Prehodno obdobje tudi premalo ščiti sedanje razporeditve javnih uslužbencev.

V medijih se cilji reforme predstavljajo predvsem z besedami pomladitev, karierni sistem, učinkovitost... Karierni sistem na DP obstoji. Kariero lahko pravnik začne kot pripravnik, nadaljuje kot strokovni sodelavec, pomočnik državnega pravobranilca in državni pravobranilec, lahko postane vodja oddelka ali namestnik in na koncu generalni državni pravobranilec. Kariernih pravobranilcev je nekaj več kot polovica. Ostali so državni pravobranilci, ki so prišli iz odvetništva, sodstva, iz gospodarskih družb itn. Iz tega gre sklepati, da DP zna motivirati svoje kadre, jih vzgojiti, jih spodbuditi in jih tudi napredovati, če so dobri, hkrati pa ni cehovsko zaprt organ, ki ne dopušča nobenih novih vetrov med svoje vrste. Ko je govora o učinkovitosti, bi si morali razjasniti kaj to sploh je. To zagotovo ni enačaj z uspehom v postopku, ki je pogosto izven vpliva DP. Včasih je zaradi dejanskega stanja zadeve že čisto majhno znižanje zahtevane vrednosti ali pa uspešen procesni ugovor lahko zelo velik strokovni uspeh. »Učinkovitost« je odvisna od mnogo dejavnikov. Od tega, ali so sodni zaostanki ali jih ni, ali je stranka DP fleksibilna za iskanje rešitev ali je dovolj listinskih dokazov, ali priče izpovedujejo v korist države, ali je dovolj kadra na DP, ali deluje informacijska podpora itn. Poleg tega ima vsaka vlada drugačen pogled na učinkovitost. Enkrat je zelo učinkovito, če se denacionalizirano premoženje pospešeno vrača, pri drugi vladi je to zelo neučinkovito. Na problematiko izbrisanih je imela vsaka vlada drugačen pogled itn. DP ocenjuje, da ni primerno, da sodne postopke zaključene v korist Republike Slovenije predstavlja kot svoje uspehe. Gre za spore z državljani in gospodarskimi družbami in gre pogosto za tragične zgodbe (izbrisani, podizvajalci, žrtve kaznivih dejanj, neupravičeno obsojeni)... Glede na to, da se je v zadnjem letu skoraj cela obravnava DP skoncentrirala na dveh zadevah, pri tem, da jih je DP v letu 2015 obravnavalo 84.000, pa predstavimo tudi nekaj števil. DP je v zadnjih treh letih sklenilo samo v pravnih zadevah 766 poravn. Od zahtevanih 69 milijonov evrov je bilo plačanih 18,5 milijonov evrov. V predhodnih postopkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku, zaradi neupravičene obsodbe, neutemeljenega odvzema prostosti je bilo sklenjenih 81 poravn. Od zahtevanih 1,4

milijona evrov je bilo plačanih 0,5 milijona evrov. V vseh zadevah, ki jih obravnava DP, pa je bilo v zadnjih treh letih sklenjeno 1.137 poravnjav. Od zahtevanih 77 milijonov evrov je bilo plačanih 24 milijonov evrov. Upoštevaje delovne dni se lahko reče, da se v povprečju vsak dan sklence poravnava in DP pripomore k mirnemu reševanju sporov. Če učinkovitost DP predstavlja neposreden prihodek v proračun v zadevah, ki jih obravnava DP, je primer učinkovitosti plačilo odškodnine v znesku 1,3 milijon evrov in ugotovitev ločitvene pravice v stečajnem postopku za 1,3 evrov, kar seveda ne pomeni dejanskega plačila. Če je učinkovitost prihranek v proračunu, ker določenega plačila ni treba izvesti, je treba omeniti, da je bila vrednost spornega predmeta v zadevi razveljavitve in ugotovitve ničnosti pogodbe in sklenitve pogodbe opredeljena na skoraj 520 milijonov evrov, v isti zadevi pa je sodišče zavrnilo zahtevek zoper Republiko Slovenijo zaradi plačila 5,6 milijonov evrov. V drugi zadevi je bil pravnomočno končan postopek in Republiko Sloveniji ni treba plačati 210 milijonov evrov.

DP je pripravljeno na spremembe in je v zakonu, ki ga je samo pripravilo okrepilo odgovornost državnih pravobranilcev, okrepilo strokovni in pravosodni nadzor, predlagalo ustanovitev državnopravobranilskega sveta kot korektorja očitane cehovske solidarnosti itn. DP zagovarja enovito zastopanje države, skoncentrirano v enem državnem organu, samo po državnemu pravobranilcu, ne po odvetnikih, zastopanje javnega interesa skozi vse pore delovanja, zastopanje doma in v tujini z medsebojnim prenašanjem izkušenj in medsebojnim sodelovanjem. Položaj DP je umestilo v sistem pravosodnih funkcionarjev, med sodišča in tožilstva, kamor, po mnenju DP sodi.

V nadaljevanju so podana še nekatera stališča in mnenja udeležencev do reforme DP in do Predloga zakona o državnem odvetništvu ter pojasnila Ministrstva za pravosodje:

- bistvena naloga DP je varovanje državnega premoženja. DP ima dvojno vlogo, je del izvršilne oblasti pred sodišči, v predhodnih postopkih pa skrbi predvsem za udejanjanje prava in javnega interesa. DP je tisti organ, ki pred sodišči brani zakonito delovanje države in je zato nujna njegova neodvisnost od vsakokratne oblasti. DP je pomemben faktor v sistemu ravnovesij in zavor, ki ga ni moč zanemariti in katerega moč bi bilo treba okrepiti in ne slabiti. Državnih pravobranilcev je strah predvsem večjega vpliva politike na njihovo delovanje. V razpravi je bilo večkrat poudarjeno, da s Predlogom zakona o državnem odvetništvu državni pravobranilci zgolj formalno ostajajo samostojen organ, vsebinsko pa v bistvu postajajo organ v sestavi.

- rešitev za še boljše delo DP je v tem, da se mu omogoči mirno strokovno delo in kvalitetno izobraževanje in ne v organizacijskem in tehničnem prenavljanju. Predlogi za odpravljanje slabosti, ki so se pokazale skozi leta delovnih izkušenj pa so v predlogu zakona o DP, ki ga je pripravilo DP samo. Potreba po pomladitvi kadra na DP sama po sebi ni rešitev, kot jo zagovarja MP.

- s spremembo poimenovanja državnih pravobranilcev v državne odvetnike se lahko povzroči zmedo v javnosti, ki že sedaj ne loči med odvetniki, pravobranilci, tožilci in drugimi deležniki v pravosodnem sistemu.

- nekatere rešitve predloga zakona niso dodelane in bodo povzročile zaplete. Ena izmed takih, ki se zdi problematična z vidika kršitve Ustave je prenos oz. možnost prenosa zastopanja s strani odvetnikov na državne pravobranilce v javnih agencijah, javnih skladih, gospodarskih zavodih, lokalni skupnosti oz. v gospodarskih družbah, kjer ima država prevladujoč vpliv. Takšna določba pomeni kršitev tako zasebne gospodarske pobude, kakor tudi položaja odvetništva kot samostojne kategorije. Vzpostavlja se neenakopraven položaj dveh udeležencev pri izvajanju te storitve. Odvetniki so za svoje strokovne napake poklicno zavarovani. Možnost prenosa teh pristojnosti tudi na državne pravobranilce bo nedvomno povzročila tudi možnost oz. obveznost in odgovornost države za morebitne strokovne napake preko zavarovanja, kar državi lahko povzroči stroške. Gospodarski subjekti, kot so zavodi, javne agencije in vsi ostali, tudi če ima država v njih prevladujoč vpliv, so samostojni

pravni subjekti na trgu, ki samostojno in neodvisno odločajo o tem, koga si bodo izbrali za svoje zastopanje.

Pri tem je bilo opozorjeno tudi, da vsi naštetih subjekti pridobivajo prihodke na trgu in ni nobene potrebe, da bi, ko gre za zastopanje, uživali brezplačno zastopanje po državnem pravobranilstvu in bo šlo za nepotrebno trošenje proračunskih sredstev.

- predlagana ureditev v 14. členu, ki predvideva prenos pristojnosti oziroma, prenos pooblastila z državnega pravobranilca na odvetnika, pri čemer naj bi bilo še vedno zagotovljeno aktivno sodelovanje državnega pravobranilca ni jasna. Ni jasno, kaj pomeni prenos pooblastila. Ali gre za substitucijsko zastopanje, ki ga pozna Zakon o odvetništvu, pri čemer gre za enkratni dogodek? Kaj točno naj bi pomenila aktivno sodelovanje državnega odvetnika. Gre za nedomišljeno rešitev, ki v ničemer ne upošteva vloge dosedanjih udeležencev v postopku zastopanja pred sodišči, izven sodišč ali pred drugimi institucijami, kjer se rešujejo spori sodno ali izvensodno. Predstavlja tudi kršitev ustavne določbe o samostojnem in neodvisnem odvetništvu, saj je odvetnik samostojen in neodvisen po Ustavi in ne more in ne sme sprejemati navodil državnega pravobranilca o tem kako naj vodi postopek. Edini, ki mu lahko daje navodilo je stranka, ki je njegov naročnik in plačnik. Postavlja se tudi vprašanje kakšni bodo finančni učinki in posledice te spremembe.

- problematična je določba 26. člena, predvsem z vidika predvidenega instituta predhodne mirne rešitve spora. Odvetniška zbornica Slovenije se strinja, da je tak postopek mirnega reševanja sporov potreben in da je dobra rešitev, meni pa, da bi bilo potrebno dopolniti določbo z rešitvijo, kdaj se uvede ta postopek oziroma, da se po zaključku postopka izda potrdilo, dokazilo, da je bil postopek neuspešen in da je to tista prelomnica, od katere potem dalje teče rok za vložitev tožbe.

- potreba po samostojnosti delovanja DP, izven sistema delovanja MP, izhaja tudi iz tega, da DP zastopa interese različnih ministrstev in drugih državnih organov, ki se celo soočajo oz. srečujejo v istih postopkih.

- z vidika zagotovitve uresničevanja pravne varnosti je izredno pomembno izvrševanje preventivne funkcije pravobranilstva, mirno reševanje sporov, kar pomeni tudi zmanjševanje stroškov in razbremenitev proračuna.

- slovenska sodišča izdajo vsako leto zelo veliko sodb v odškodninskih sporih posameznikov z državo, gre za področje delovanja državnih pravobranilcev. Sodišča so razmeroma naklonjena zahtevkom zoper državo in zato je obseg teh zahtevkov velik. Širjenje odškodninske odgovornosti države postaja pri nas že resen problem, vendar zanj niso odgovorni državni pravobranilci.

- DP ima zelo dobro koordinacijo dela, odličen sistem izobraževanja, državni pravobranilci si medsebojno vzajemno pomagajo, v DP imajo izkušene in zelo dobre pravnike in gre za nabor boljših pravnikov v javnem sektorju, ki delujejo za dobrobit države. To niso ljudje, ki so tukaj za to, da bi na hitro obogateli ali pa sploh, da bi obogateli, ampak so ljudje, ki se čutijo privržene tej državi na dolgi rok.

- razlogi, zakaj je treba spreminjati sistem delovanja DP so pomanjkljivo utemeljeni. To, da se od leta 1995 zakon ni spremenil ne sme biti razlog za spremembe. Z manjšo spremembo zakona bi bilo ravno tako mogoče doseči večji pomen svetovalne in pogajalske funkcije in mehanizmov predhodnega reševanja sporov. Izpostavljenosti države sodnim postopkom, ki smo jim priča v zadnjem času, pa Predlog zakona o državnem odvetništvu ne bo uredil ali rešil.

- pri delovanju državnih pravobranilcev je izjemno pomembna neodvisnost. Državni pravobranilec mora sam neodvisno presoditi, kaj je javni interes in zastopati ta javni interes v postopkih, ne glede na to, kdo v tistem trenutku predstavlja državo oziroma vodi Vlado. Še bolj pomembna je vloga strokovnega vrednotenja. Državni pravobranilec ni zgolj tisti, ki mu stranka pove, kaj želi, ampak mora tudi strokovno ovrednotiti in kot samostojen

pravosodni organ stranki povedati svoje strokovno mnenje, tudi, če je to v neskladju s tem kar si npr. neko ministrstvo želi.

- nedvomno analiza zakonov kaže, da je varovanje javnega interesa pomembna naloga državnih pravobranilcev in DP kot institucije. Posebna ureditev obveznega poskusa predhodne rešitve spora, ki jo ureja Zakon o državnem pravobranilstvu in nekateri zakoni, kot Zakon o kazenskem postopku, Zakon o prekrških izrecno zahtevajo, da oškodovanec najprej vložiti zahtevek pri DP.

- opozorjeno je bilo na nujnost delovanja DP kot neodvisnega organa, ki je neodvisen v organizacijskem smislu, in da mu ne more glede izvajanja funkcij neposredno odrediti dela in dajati nalogov nek hierarhično višji organ, in pa seveda personalna neodvisnost, tisti, ki izvajajo funkcije organa, morajo biti zavarovani pred razrešitvijo, pred različnimi pritiski in ne smejo biti v položaju, ko so dolžni upoštevati hierarhična navodila. Status organa v sestavi tega ne izpolnjuje. Predlog zakona o državnem odvetništvu v ničemer ne odstopa od siceršnjega položaja organa v sestavi ministrstva. Status je v tem primeru urejen v Zakonu o državni upravi. V predlogu zakona praktično ni nobenih posebnih določb, ki bi kazale na to, da je ta organ samostojen, da mu minister ne more dajati navodil in usmeritev za delo, kar seveda minister organu v sestavi vedno lahko naredi. Predlog zakona vsebuje zahtevo za uvedbo disciplinskega postopka, ki jo lahko neposredno zahteva minister, pravi, da odredi izvedbo zunanjega strokovnega nadzora, kar je pravzaprav strokovni nadzor ministrstva. Tudi način imenovanja generalnega državnega odvetnika ne zagotavlja posebne neodvisnosti tega organa v sestavi ministrstva.

- državni pravobranilci po predlogu zakona postanejo državni odvetniki in izgubijo status funkcionarja. Po predlogu zakona lahko državno odvetništvo zastopa in predstavlja zgolj predstojnik in iz Predloga zakona o državnem odvetništvu ni jasno, da ima vsak državni odvetnik posebej položaj zastopnika. Znotraj državne uprave mora imeti vsak posebno pooblastilo predstojnika za izvajanje nalog. V naši pravni ureditvi je funkcionar neposredno pooblaščen po zakonu zastopati organ, medtem, ko javni uslužbenec te vloge nima. Javni uslužbenec je posledično tudi mnogo bolj izpostavljen hierarhičnim razmerjem, čemur pa se pri državnih pravobranilcih želimo izogniti, če želimo ohraniti njihovo samostojnost in tako preprečiti, da bi lahko predstojnik ali minister dal državnemu odvetniku kakršna koli navodila v zvezi z njegovim zastopanjem, zlasti pa v zvezi z odločanjem v skladu z javnim interesom in zastopanjem javnega interesa.

- Ministrstvo za pravosodje (MP) je poudarilo, da Zakon o javnih uslužbencih po njihovem mnenju vsebuje ustrezne varovalke, ki zagotavljajo neodvisno in strokovno delovanje javnih uslužbencev in omogočajo večjo avtonomnost državnih odvetnikov v posameznih zadevah. Konkretno, 94. člen Zakona o javnih uslužbencih pravi, da javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev navodila, če bi to pomenilo protipravno ravnanje, celo mora odkloniti izvršitev, če bi to pomenilo kaznivo dejanje. V predlogu zakona piše, da bo državno odvetništvo pri opravljanju svojih nalog samostojno in avtonomno, ter da mora to samostojnost ministrstvo spoštovati in ne sme posegati v konkretne odločitve. MP izpostavlja vprašljivost sedanje zatrtje samostojnosti državnih pravobranilcev. Dejstvo je namreč, da so pri svojem delu vezani na usmeritvena navodila in da je nadaljevanje mandata konkretnega državnega pravobranilca vsakih osem let odvisno od volje Vlade.

- MP je izpostavilo, da se je zaradi odklonilnega stališča DP do prvotnega predloga zakona iz julija 2015 v decembru 2015 odločilo za drugačno rešitev. V vmesnem obdobju od julija do konca leta so pripravili podrobno analizo stanja, funkcijsko analizo in podroben primerjalno-pravni pregled in vsi trije sklopi gradiv in materialov so bili podlaga za nov Predlog zakona o državnem odvetništvu in odločitve, da so potrebne korenitejše reforme. MP je v razpravi tudi opozorilo, da so nekatere rešitve v novi verziji predloga zakona že spremenjene in so že upoštevane nekatere pripombe, ki so bile izpostavljene tudi na posvetu. Med drugim je v celoti črtan 15. člen, ki je govoril o prenosu zastopanja na odvetnike. MP pa ves čas zagovarja široko razpravo o Predlogu zakona o državnem odvetništvu.

- MP je opozorilo, da DP Ministrstvu za pravosodje ne pošilja svojih disciplinskih odločb, kar kaže na določeno stopnjo netransparentnosti delovanja organa.
- MP je še posebej opozorilo, da po zadnji verziji predloga zakona državno odvetništvo ni več urad v sestavi MP, prisluhnilo je torej argumentom DP, saj namen MP ni bil dajati vsebinskih navodil ali se vsebinsko vtikati v delo državnih odvetnikov. Namen MP je narediti organ bolj fleksibilen, bolj transparenten, bolj odprt in hkrati okrepiti avtonomijo in vsebinsko samostojnost organa. Državno odvetništvo ostaja samostojen državni organ, ima pa MP sedaj na voljo več možnosti nadzora, kar se tiče vpogleda v poslovanje in organizacijo poslovanja.
- glede nejasnosti v razmerju med namestnikoma generalnega državnega odvetnika, je po mnenju MP to razvidno iz 49. člena Predloga zakona o državnem odvetništvu. V primeru odsotnosti generalnega državnega odvetnika ga nadomešča prvi namestnik in če je odsoten tudi ta, ga nadomešča drugi namestnik.
- glede dileme o ustanovitvi državno pravobranilskega sveta pa MP izpostavlja, da se mu ne zdi primerno, da bi se državne pravobranilce, ki jih je samo 60, enačilo s sodniki ali državnimi tožilci, ki imajo za svoje potrebe ustanovljene organe (npr. državnotožilski svet).
- glede očitka, da DP ni bilo seznanjeno z modelom pretvorbe funkcionarjev v javne uslužbenke MP odgovarja, da se je pogovarjalo okvirno in da je bilo ves čas mišljeno, da se o tem pogovarja v zadnji fazi usklajevanj, ki še pridejo na vrsto, saj je Predlog zakona o državnem odvetništvu v medresorskem usklajevanju. V prvi fazi se je želelo posvetiti pristojnostim, vsebini dela in šele nazadnje prehodnemu obdobju.
- v odgovoru glede vzpostavitve kariernega sistema je MP opozorilo, da na DP trenutno ni pripravnikov in da je pomočnikov zelo malo, večina zaposlenih so državni pravobranilci in tudi to kaže, da karierni sistem ni razvit na način, kot si ga MP predstavlja za učinkovitega.
- MP se je odzvalo tudi na vprašanje o širitvi nabora subjektov zastopanja državnih odvetnikov (v javnih agencijah, javnih skladih, gospodarskih zavodih, lokalni skupnosti oz. v gospodarskih družbah, kjer ima država prevladujoč vpliv), vendar meni, da je jasno zapisano, da gre za alternativno in kateri so tisti subjekti, ki se jih vedno in vselej zastopa, pri drugih pa ob izjemnem pomenu, pri tem obstaja kar nekaj varovalk, tako da se ne bo zastopalo vseh subjektov po vrsti.

Na podlagi uvodnih predstavitev, opravljene razprave in izmenjave različnih mnenj na posvetu, Državni svet poziva Vlado, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo, da preučijo vsa predstavljena stališča, pripombe, ugotovitve, opozorila in predloge za čim bolj usklajeno in konstruktivno reformo državnega pravobranilstva, skupaj z Državnim pravobranilstvom. Ta se lahko gradi tudi na podlagi nekaterih skupnih točk, ki so se izoblikovale na posvetu, kljub razlikam v opredelitvah do nekaterih segmentov reforme delovanja in vloge državnih pravobranilcev. Soglasno je bilo tako poudarjeno varovanje javnega interesa z manj vključevanja oziroma vmešavanja politike v delo državnih pravobranilcev. Poudarjen je bil pomen večje samostojnosti pri delu državnih pravobranilcev. Vsi deležniki so se strinjali, da je treba dati večji pomen poravnavanju in svetovalni vlogi DP in zagotavljanju pogojev za učinkovito in kvalitetno zastopanje državnih pravobranilcev za dobrobit pravne države. Vsi razpravljavci, razen Ministrstva za pravosodje, so nasprotovali vključevanju državnih pravobranilcev v sistem javnih uslužbencev in pri tem opozarjali, da zaradi spremenjenega statusa obstaja večja nevarnost vmešavanja politike v delo državnih pravobranilcev. Razpravljavci so se strinjali, da je treba pri pripravi predloga zakona nujno sodelovanje in upoštevanje mnenj strokovnjakov z vsakodnevnimi izkušnjami, ki jih pravni strokovnjaki pridobivajo pri svojem delu. Državni pravobranilci zagotavljajo pravno varstvo premoženjskih pravic in javnega interesa, zato je primerna ureditev na tem področju vsekakor ključnega pomena.

Predlog sklepa k zaključkom posveta je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik je zaključil 48. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik