



Številka: 010-02/24-28/34

Datum: 27. 2. 2025

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

**o Predlogu zakona o medijih (ZMed-1),
druga obravnava, EPA 1884-IX.**

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona o medijih (v nadaljevanju Predlog zakona) preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

UVODNO

Pravico do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, v tem okviru pa posebej varuje svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja oziroma izražanja. Vključuje pravico do sprejemanja in pravico do sporočanja (širjenja) vesti in mnenj. Pravico do svobode izražanja določata tudi 19. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela 10. decembra 1948 z Resolucijo št. 217 A (III) – v nadaljevanju Splošna deklaracija OZN) in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Pakt), ki v drugem odstavku 19. člena tako kot Splošna deklaracija OZN določa, da pravica do svobode izražanja vključuje pravico do iskanja, sprejemanja in širjenja informacij. Tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP) v 10. členu ureja pravico do svobode izražanja; izražanje v skladu z EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil ter idej. Pravica do svobode izražanja je neposredno povezana z demokratično obliko vladavine (1. člen Ustave). Njen nepogrešljivi sestavni del je javna in odprta razprava o zadevah, ki so splošnega pomena. Odprt proces omogoča spopad mnenj o vprašanjih, ki zadevajo vsakogar, in tehtanje argumentov. Soočenje nasprotujočih si in različno motiviranih pogledov prispeva k bolj učinkovitemu in bolj zanesljivemu procesu odločanja. Z udeležbo v tem procesu je ljudem dana možnost, da prispevajo k odločitvam, ki jih zadevajo, hkrati pa odprtost in preglednost delovanja zmanjšuje možnost zlorab. V okviru svobode izražanja ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska in drugih oblik javnega obveščanja. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 poudarilo, da svoboda tiska pomeni enega od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa. Stališča Ustavnega sodišča iz te odločbe niso

upoštevna le za tisk, temveč smiselno tudi za druge oblike javnega obveščanja, pa tudi za vse druge oblike posredovanja informacij in mnenj. Svoboda javnega obveščanja, posredovanja informacij in mnenj pogojuje sposobnost javnosti, da nadzira oblast in zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da svoboda zbiranja, sprejemanja in širjenja vesti in mnenj (prvi odstavek 39. člena Ustave) uživa posebno ustavno varstvo. Zakonske omejitve pravice do svobode izražanja so dopustne le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, torej samo v primerih, ki jih določa Ustava, oziroma zaradi varstva pravic drugih. Zakonski poseg v svobodo izražanja lahko temelji le na stvarno upravičenem in ustavno dopustnem cilju. Če je takšen cilj izkazan, je treba oceniti še, ali je ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo. Ustava v 39. členu izrecno ne opredeljuje dopustnih razlogov za omejitev pravice do svobode izražanja. Taki razlogi pa so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta, ki sta glede na 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave zavezujoča. Zato tudi Ustavno sodišče pri presoji ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico do svobode izražanja ne spregleda razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta.¹ Drugi odstavek 10. člena EKČP določa: »Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za zavarovanje zdravja ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.« Tretji odstavek 19. člena Pakta določa: »Uveljavljanje svoboščin iz 2. točke tega člena obsega posebne dolžnosti in posebno odgovornost. Zato sme biti podvrženo določenim omejitvam, ki pa morajo biti izrecno določene z zakonom in potrebne: a) zaradi spoštovanja pravic in ugleda drugih; b) zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda, javnega zdravja ali morale.« ZPS na spornost predlagane ureditve v 53. členu (t. i. sovražni govor) v povezavi s prekrškovno določbo iz 102. člena in določbo o nadzoru iz 97. člena z vidika pravice do svobode izražanja izčrpno opozarja v pripombi k 53. členu Predloga zakona.

Ustava v prvem odstavku 74. člena zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo, ki jamči tudi svobodo vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli. Gre za skup pravic in upravičenj, ki med drugim obsegajo pravico opravljati gospodarsko oziroma pridobitno dejavnost, pravico ustanoviti gospodarski subjekt in pravico do izbire njegove pravnoorganizacijske oblike, kot tudi pravico biti lastnik oziroma družbenik gospodarskega subjekta, pravico vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli, svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekt uresničuje svoje pridobitne interese v konkurenci na trgu, izbiro poslovnih partnerjev, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti. Prvi odstavek 74. člena Ustave tako zagotavlja svobodo sprejemanja vsakršnih odločitev o opravljanju gospodarske dejavnosti, vključno s pogodbeno svobodo. Zakonodajalec ima na podlagi prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Ker tako vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje. Zakonodajalec lahko ne le predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude skladno z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ampak lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Temelj za to mu daje Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena, ki prepoveduje izvajanje gospodarske

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022.

dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Meja med določitvijo načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude in njenim omejevanjem, torej posegom v to človekovo pravico, je gibljiva in težko določljiva. Po ustaljeni ustavnosodni presoji gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode. Pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti gre lahko za določanje načina uresničevanja pravice le tedaj, ko ima pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno urejevano gospodarsko dejavnostjo. To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrča nevarnost ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja). Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave oziroma za omejitev te pravice. V tem primeru je treba preizkusiti, ali za takšno ureditev obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave).² S tem vprašanjem povezana opozorila so predstavljena v pripombah k 16., 21., 41., 45. in 47. členu Predloga zakona.

Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave je načelo jasnosti in določnosti predpisov (pravna varnost). Ta zahteva, da je iz besedila predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme. To velja za vse predpise, zlasti pa je pomembno pri predpisih, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. Norme morajo biti opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega (samovoljnega) odločanja zlasti ministrstva in Agencije za komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju AKOS) o pravicah, obveznostih in pravnih interesih pravnih subjektov ter da nedvoumno in dovolj določljivo opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine oziroma kadar se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine. Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo. Gre za prepoved, da bi bili naslovniki pravnih norm izpostavljeni ustavnopravno nevzdržni in nesprejemljivi stopnji nepredvidljivosti in negotovosti glede pravnih posledic njihovih storitev in opustitev. Predlog zakona po mnenju ZPS tem ustavnim zahtevam v celoti ne sledi, kar je podrobneje pojasnjeno zlasti v pripombah k 23. točki 3. člena, 14., 20., 81., 82., 84. in 97. členu Predloga zakona.

Po drugem odstavku 120. člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakona. S tem je ubesedeno načelo legalitete ali načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago iz drugega odstavka 120. člena Ustave. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo vsebuje dve zahtevi: (i) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le na podlagi zakona, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (ii) poleg tega pa morajo biti v okviru zakona, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.³ Tesno je povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, kot so načelo demokratičnosti (1. člen Ustave), načelo pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave). Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave (usklajenost pravnih aktov), ki zahteva, da so

² Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-130/22 z dne 21. 3. 2024.

³ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-132/21 z dne 2. 6. 2022, 20. točka obrazložitve.

podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni. Izvršilna oblast, med njimi tudi Vlada kot vrh državne uprave, za svojo normodajno delovanje potrebuje dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca, tj. vprašanj, ki so poglobljena, temeljna, osrednja za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že v Ustavi. Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme originarno (izvirno) urejati.⁴ Glej zlasti pripombe k 16., 27., 89. in 94. členu Predloga zakona.

Predlog zakona bi moral predvsem za določbe, ki pomembno odstopajo od dosedanje ureditve, vsebovati izčrpne obrazložitve, ki bi omogočile preizkus ustreznosti zakonskih rešitev. Obrazložitve pa so nasprotno zelo pomanjkljive, zgolj povzemajo vsebino člena oziroma jih ni, čeprav gre za sestavni del zakonskega predloga v zakonodajnem postopku, ki naj bi pojasnil vsebino in namen (cilj) posameznih določb ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitvah v skladu s sedmim odstavkom 115. člena Poslovnika državnega zbora. Šele takšna obrazložitev daje vpogled v pravo voljo in namen zakonodajalca glede posamezne sprejete rešitve, ki jo ugotavlja oziroma ocenjuje tudi Ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z Ustavo in izpolnjuje svojo vlogo, ki jo ima še po zaključku zakonodajnega postopka, tako pri uporabi pravnih institutov in interpretacijskih metod, s katerimi se razlaga zakonsko besedilo, kot pri presoji skladnosti zakonske ureditve z Ustavo. Razlogi, ki utemeljujejo ustavno skladnost predloga akta, morajo biti v bistvenem, zlasti pri uporabi posebnih ustavnopravnih institutov, navedeni že v zakonodajnem gradivu, v postopku ustavnosodne presoje pa je te razloge dopustno le podrobneje obrazložiti ali dodatno razčleniti.⁵ Ustavno sodišče navaja, da povzetek člena v obrazložitvi člena ne predstavlja njegove obrazložitve in da odsotnost obrazložitve pomeni, da niso v vseh fazah zakonodajnega postopka podane jasne in javnosti dostopne utemeljitve posameznih odločitev, kar predstavlja neskladje z načelom demokratične narave državne ureditve iz 1. člena Ustave in z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.⁶ ZPS ob tem posebej izpostavlja 53. člen Predloga zakona, ki regulira t. i. sovražni govor.

Enega od pomembnih vsebinskih sklopov Predloga zakona predstavlja podrobnejša ureditev za izvajanje člena 22 Uredbe (EU) 2024/1083,⁷ v skladu s katerim morajo države članice v nacionalnem pravu določiti materialna in procesna pravila, ki omogočajo oceno koncentracije na medijskem trgu, ki bi lahko bistveno vplivale na pluralnost medijev in uredniško avtonomijo. Materialna in procesna pravila za oceno koncentracije so določena v 4. poglavju III. dela Predloga zakona (Ocena koncentracij na medijskem trgu). V skladu s prvim pododstavkom prvega odstavka člena 22 Uredbe (EU) 2024/1083 tretji odstavek 24. člena Predloga zakona določa, da je postopek ocene koncentracije po tem zakonu ločen in samostojen od drugih postopkov za presojo koncentracije po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-2). To pomeni, da se bo po Predlogu zakona presojala dopustnost medijske koncentracije z vidika bistvenega zmanjšanja medijske pluralnosti ali uredniške avtonomije, v postopku po ZPOmK-2 pa dopustnost (iste) koncentracije z vidika bistvenega omejevanja učinkovite konkurence na območju Republike Slovenije. Ker se v zvezi s predlagano ureditvijo ocene koncentracij na medijskem trgu zastavljajo pomembni pomisleki ustavnopravne in pravnosistemske narave, bi morala biti po mnenju ZPS deležna ponovne in temeljite presoje. Ti pomisleki so podrobneje predstavljeni v pripombah k posameznim členom 4. poglavja III. dela Predloga zakona.

⁴ Ibidem, 19. točka obrazložitve.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021, 30. točka obrazložitve.

⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-135/92 z dne 30. 6. 1994, 13. točka obrazložitve.

⁷ Uredba (EU) 2024/1083 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 4. 2024 o vzpostavitvi skupnega okvira za medijske storitve na notranjem trgu in spremembi Direktive 2010/13/EU (evropski akt o svobodi medijev) (UL L št. 2024/1083 z dne 14. 7. 2024).

ZPS v pripombah k 2., 54., 58., 64., 65. 83 in 89. členu posebej opozarja tudi na razmerje Predloga zakona do Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (v nadaljevanju ZAvMS). Iz teh pripomb izhaja, da bodo zaradi uskladitve s Predlogom zakona nujno potrebne spremembe ZAvMS. Določbe Predloga zakona, ki se nanašajo tudi na avdiovizualne medijske storitve in bodo nadomestile določbe ZAvMS, zahtevajo prenehanje veljavnosti nekaterih določb ZAvMS.

I. SPLOŠNE DOLOČBE

K 2. členu:

Drugi odstavek je treba jezikovno preoblikovati tako, da bo jasno določal dve izjemi od prejšnjega odstavka (brez uporabe besede »bodisi«).

V tretjem odstavku je določeno razmerje do zakona, ki ureja avdiovizualne medijske storitve, ki je v razmerju do Predloga zakona (prejšnji) specialni zakon (*lex specialis*). Vprašanje razmerij med tovrstnima zakonoma je običajno prepuščeno metodam razlage (npr. jezikovna, namenska, sistematična, zgodovinska, logična razlaga). Običajno je tudi, da se ob sprejetju kasnejšega generalnega zakona, ki naj bi za vsa področja uveljavil enako oziroma spremenjeno ureditev, določi prenehanje veljavnosti ali spremembo posamezne določbe specialnega zakona. Iz te določbe izhaja, da se Predlog zakona uporablja glede vprašanj, ki z ZAvMS niso urejena, razen če je s tem zakonom določeno drugače. Pri nekaterih členih Predloga zakona je ne glede na to izrecno navedeno, da veljajo tudi za avdiovizualne medijske storitve (npr. četrty odstavek 22. člena Predloga zakona), pri drugih (npr. pri 54. členu Predloga zakona glede zaščite otrok), pa so po vsebini enake določbe ZAvMS prenesene v Predlog zakona.⁸ Z zakonodajno-tehničnega vidika gre za neobičajno določbo. V obrazložitvi so našteje specialne določbe ZAvMS, ki so urejene tudi v Predlogu zakona, pri tem pa je navedeno, da se v tem primeru določbe ZMed ne uporabljajo. S stališča zakonodajne tehnike in razlage obeh zakonov je treba opozoriti, da določba izhaja iz zmotnega prepričanja, da prejšnja specialna zakonska ureditev povsem izključi uporabo kasnejše generalne. Za nekatere določbe Predloga zakona na prvi pogled ni mogoče najti po obsegu in področju specialne ureditve v ZAvMS, vendar to ne izključuje (vsaj smiselne) uporabe posamezne določbe Predloga zakona za avdiovizualne medijske storitve (npr. po analogiji). S predlagano določbo bi bila takšna razlaga onemogočena. Poleg tega pa je spregledano, da prejšnji specialni zakon nujno ne izključuje uporabe kasnejšega generalnega zakona oziroma da lahko kasnejši generalni zakon ureditev prejšnjega specialnega zakona tudi dopolnjuje in je v razmerju do njega komplementaren. Zaradi tega je treba predlagano določbo temeljito pretehtati.

V določbi četrtega odstavka se uporaba nekaterih določb tega zakona širi na »vse oblike komuniciranja, namenjenega splošni javnosti, kar zajema tudi dejavnost vplivnežev, ne glede na to, ali štejejo za medij po tem zakonu, razen če je namenjena izključno zasebnemu komuniciranju med posamezniki«. To pomeni, da v delu, ki se nanaša na vse oblike komuniciranja, namenjenega splošni javnosti, ki jih ne izvajajo vplivneži, krog naslovnikov Predloga zakona ni zamejen, kar bi lahko bilo sporno z vidika 2. člena Ustave, ki zahteva jasnost in pomensko določljivost predpisov. Zastavlja se vprašanje, na katere oblike komuniciranja s splošno javnostjo naj bi se te določbe nanašale. Glede na to, da je kršitev naštetih določb sankcionirana, je to vprašanje pomembno z vidika določnosti kazenskih (prekrškovnih) določb Predloga zakona (načelo zakonitosti v kazenskem pravu, 28. člen Ustave, *lex certa*). Sicer pa je treba opozoriti, da se teh določb ne more uporabiti neposredno, temveč zgolj smiselno, ker zavezujejo medije oziroma izdajatelje medija in se nanašajo na oglase oziroma programske vsebine in se zaradi tega ne morejo neposredno uporabiti za druge osebe, npr. za vplivneže.

⁸ Glej 10. člen ZAvMS.

Upošteva je prvi odstavek, po katerem je lahko izdajatelj tako pravna kot tudi fizična oseba, in obrazložitev člena, je treba preveriti, ali bi se morale v petem odstavku našteje določbe uporabljati tudi za izdajatelje, ki so fizične osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Če je namen določbe takšen, je treba določbo dopolniti (z besedilom »oziroma stalno prebivališče«).

K 3. členu:

Opredelitev medija v 1. točki je vezana na opredelitev storitve, kot je določena v členih 56 in 57 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU). Zaradi tega je treba opozoriti, da ima člen 56 PDEU, ki ureja svobodo opravljanja storitev, po pravu EU tako kot druge določbe o temeljnih svoboščinah neposredni učinek, poleg tega pa je pojem »storitev« izvirni in avtonomni pojem prava Unije, ki ga dokončno razlaga Sodišče Evropske unije. Zaradi tega v zakonu (notranjem pravnem aktu) Republike Slovenije kot države članice EU medija ni mogoče opredeliti kot storitev po pravu EU.⁹ Poleg tega je treba opozoriti, da je v členu 2 Uredbe (EU) 2024/1083 »medijska storitev« opredeljena kot storitev, kakor je opredeljena v členih 56 in 57 PDEU, kadar je glavni namen storitve ali njenega ločljivega dela zagotavljanje programov ali medijskih publikacij, pod uredniško odgovornostjo ponudnika medijskih storitev, splošni javnosti na kakršen koli način z namenom obveščanja zabave ali izobraževanja. Zaradi tega se zastavlja tudi vprašanje, zakaj Predlog zakona izenači medijsko storitev po tej evropski uredbi z medijem.

Opredelitev pomenov izrazov z vsebinsko navezavo na ZAvMS (7., 8. in 34. točka) je z vidika tretjega odstavka 2. člena Predloga zakona (razmerje med Predlogom zakona in ZAvMS) napačna. Pomeni namreč, da je splošna ureditev v temeljnih pojmi vezana na opredelitve v specialnem zakonu. Morebitna sprememba teh pojmov v ZAvMS bi spremenila njihov pomen tudi v Predlogu zakona, tj. generalnem zakonu, ki ureja medije. Tak pristop je s pravnosistemskega vidika napačen.

Opredelitev odgovornega urednika iz 13. točke presega opredelitev pojma »odgovorni urednik« s tem, ko v drugem in tretjem stavku 13. točke določa tudi pogoje za imenovanje. Te pogoje bi bilo treba umestiti v 7. člen Predloga zakona.

Ker v 16. točki niso opredeljene osebe, ki štejejo za družinske člane, izraz »nasprotje interesov« ni jasen. Glede na to, da je izdajatelj fizična ali pravna oseba (3. točka tega člena), kot naslovnika določbe ni mogoče določati »lastnika izdajatelja«, ker pravni subjekti nimajo svojega lastnika.

V 18. in 19. točki sta določena le pomena izrazov »programska zasnova« in »temeljni akt«, sicer pa iz Predloga zakona ne izhaja obveznost izdajatelja, da ta akta sprejme, rok za njuno sprejetje in podrobnejše določbe o elementih, ki jih morata vsebovati. Gre za ključna akta, kar zahteva izčrpno opredelitev v zakonu, saj se nanju navezuje nadaljnja ureditev oziroma iz nadaljnje ureditve izhaja, da morata biti tako temeljni akt kot tudi programska zasnova v skladu s tem zakonom. Njun pomen se kaže predvsem v ureditvi položaja odgovornega urednika, uredniški in novinarski avtonomiji, razvidu medijev, programih posebnega pomena in zaščiti slovenščine. Preveriti je treba tudi ustreznost opredelitve, po kateri naj bi bila »programska zasnova« sestavni del pogodbe o zaposlitvi, kar bi lahko po mnenju ZPS dopuščalo povsem neustrezno razlago, da se njena vsebina sproti poljubno določa v vsakem primeru posebej in je zato lahko v vsaki pogodbi o zaposlitvi drugačna.

V 23. točki so opredeljeni »javni subjekti«. Predlagana opredelitev ni le neobičajna, temveč je s pravnosistemskega vidika tudi neustrezna in nejasna, saj poleg opredelitve

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 15. 11. 2018, 22. – 28. točka obrazložitve.

s poimenovanjem statusnopравnih različic oseb javnega prava v napovednem stavku (iz katerega so izpuščeni nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb) v treh alinejah uporabi kriterije, ki se (zgolj) v teoriji uporabljajo za razlikovanje med osebami javnega in zasebnega prava. Ti kriteriji ostajajo na splošni ravni in so opisni, zato niso uporabni in primerni za zakonsko urejanje kroga javnih subjektov in bi lahko bili zaradi svoje pomenske nedorečenosti v nasprotju z načelom pravne države (2. člen Ustave), ki zahteva, da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj prepričljivo opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Zakonska norma torej izpolnjuje zahteve po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti njeno vsebino in je na ta način ravnanje organov, ki morajo izvajati zakon, določno in predvidljivo. Krog javnih subjektov mora biti povsem jasno začrtan, saj so od tega odvisne številne obveznosti medijev (npr. v zvezi z razvidom medijev – 20. člen Predloga zakona, sporočanje podatkov o financiranju dejavnosti na področju medijev – 21. člen Predloga zakona). S predlagano opredelitvijo pa je zabrisana tudi meja med »javnimi subjekti« in »subjekti pod prevladujočim vplivom javnih subjektov« iz 24. točke tega člena. Prevladujoč vpliv se lahko izvaja tako neposredno kot posredno in v gospodarski družbi temelji na večinskem deležu (vpisanega kapitala) ali pravici nadzora večine ali pravici do imenovanja več kot polovice članov poslovnega ali nadzornega organa, v drugi pravni osebi zasebnega prava pa na ustanoviteljstvu. Zaradi tega se zastavlja vprašanje, katere organizacije ima predlagatelj v mislih z uporabo kriterijev »poseganje v upravljanje organizacije«, »podrejenost organizacije javnemu nadzoru bolj kot običajne osebe zasebnega prava« oziroma »obstoje posebnih pravic, zaradi katerih ni v celoti podrejena zasebnemu pravu«. Če ne gre za nosilce javnih pooblastil, izvajalce javnih služb in druge osebe javnega prava, bi bilo treba te organizacije opredeliti tako določno, da bi jih bilo mogoče nedvoumno identificirati.

V 26. točki se opredelitev »zvrsti programskih vsebin lastne produkcije« veže na splošni akt iz 101. člena tega zakona (pravilno 100. člen). To besedilo je nepotrebno, ker ne sodi v opredelitev pojma in ponavlja vsebino 100. člena Predloga zakona.

V 27. točki je treba preveriti, zakaj opredelitev pojma »slovenska avdiovizualna dela« ne zajema tudi producentov, ki so fizične osebe in imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Opredelitev »slovenske glasbe« v 28. točki je podana le v obrazložitvi k 45. členu Predloga zakona, in sicer, da je z upoštevanjem odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-26/17, U-I-87/16 in U-I-105/16 z dne 24. 10. 2019 določena nova definicija, ki zajema skladbe, ki so izvajane v slovenskem jeziku ali pa so producirane ali izdane v Republiki Sloveniji. Opredelitev, vključno z njeno obrazložitvijo, je treba preveriti in dopolniti z vidika 2. člena Ustave, ki je v citirani odločbi Ustavnega sodišča razložena prav v zvezi s pojmom »slovenska glasba«, uporabljenem v Zakonu o medijih (v nadaljevanju ZMed). Tudi predlagana nova opredelitev namreč vsebuje tri, med seboj alternativno določene elemente. To pomeni, da mora biti izpolnjen vsaj eden od njih, da sodi določena skladba v pojem »slovenske glasbe«. V zakonodajnem gradivu bi bilo treba izčrpno pojasniti, kaj pomeni, da se skladba izvaja v slovenskem jeziku, pri tem pa je treba obrazložiti, v čem se razlikuje od veljavnega pojma »glasbe, ki je izključno ali v večinskem delu izvajana v slovenskem jeziku«, za katerega je Ustavno sodišče ocenilo, da ga je mogoče razložiti (59. točka obrazložitve citirane odločbe). Obrazložiti bi bilo treba tudi oba druga pogoja in pri tem preveriti, ali ta opredelitev zajema vse primere, ki jih je citirana odločba Ustavnega sodišča izpostavila v 56. točki obrazložitve (bistvena ukoreninjenost v slovensko materialno ali duhovno okolje, izkazovanje (relativno) trajne in močne vezi s slovenskim kulturnim prostorom), pri katerih bi lahko hipotetično prišla v poštev kombinacija različnih socialnih, gospodarskih, etničnih in čustvenih elementov, ne pa izključujoče poudarjanje le enega elementa. Zdi se

namreč, da je predlagana opredelitev s poudarjanjem posameznih elementov komponente, izpostavljene v citirani odločbi Ustavnega sodišča, prezrla.¹⁰

Poleg navedenega je treba opredelitev »slovenske glasbe« preveriti z vidika 59. člena Ustave (svoboda znanosti in umetnosti), ki zagotavlja svobodo umetniškega ustvarjanja. Ustavnopravno varstvo svobode umetniškega ustvarjanja ne zajema le procesa umetniškega ustvarjalnega oblikovanja ter umetniško delo samo kot rezultat (produkt) tega ustvarjalnega procesa, ampak tudi posredovanje, predstavitev ter širjenje dela javnosti, občinstvu: »Ker je svoboda umetniškega ustvarjanja komunikacijska pravica oziroma svoboščina, je poleg procesa nastajanja in ustvarjanja umetniškega dela varovan tudi proces posredovanja umetniškega dela zunanjemu svetu. Ta vidik zajema predstavitev in razširjanje umetniškega dela (tako prek javnih kot tudi zasebnih medijev), s čimer je omogočen dostop javnosti do umetniškega dela (Lindner, s. 105). Ustavnopravno varstvo se tako razteza tudi na medije, založniške hiše, galeriste, kustose, glasbene in filmske producente itd., skratka na vse, ki prispevajo k razširjanju in objavljanju ter predstavljanju umetniških del javnosti (von Becker, s. 554).«¹¹ Če bi opredelitev preprečevala posredovanje umetniških glasbenih del preko medijev oziroma onemogočala čim širše možnosti širjenja in objavljanja njihovih del, gre za poseg v to pravico, ki je ustavno skladen samo, če zasleduje ustavno dopusten cilj (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Ocena skladnost se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov, tj. presojo nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem smislu.

V okviru 31. točke ali v novi, posebni točki, bi bilo treba posebej opredeliti »neodplačne objave«, ki jih ureja 57. člen Predloga zakona. Pri tem bi bilo treba pojasniti, kaj je mišljeno z »drugimi objavami v širšem javnem interesu«, ki se ne štejejo za oglase. Gre za pomensko odprt pojem, ki zahteva vsaj podrobno obrazložitev. Šele ta bo omogočila njegovo razlago in razlikovanje od drugih neodplačnih objav, naštetih v isti alineji (neodplačne objave v zvezi z izvajanjem javnih služb, kulturnih prireditev, dobrodelnih akcij in akcij, ki so splošnega pomena za varnost prebivalcev Republike Slovenije).

V okviru opredelitve izraza »sponzoriranje« iz 32. točke je treba preveriti, ali bi kazalo poleg zagotavljanja finančnih sredstev kot obliko sponzoriranja šteti tudi zagotavljanje storitev.

II. SVOBODA IZRAŽANJA IN NEODVISNOST MEDIJEV TER NOVINARSKA IN UREDNIŠKA AVTONOMIJA

1. Splošno

Določbe tega poglavja se sklicujejo na poklicne kodekse (4. člen), strokovna in etična pravila, merila in standarde novinarstva (drugi in tretji odstavek 5. člena). Nadaljnja ureditev se sklicuje na neodvisno, etično in verodostojno novinarstvo (12. člen), profesionalne in etične standarde novinarskega dela (14. člen) in zavezanost strokovnim in etičnim standardom (84. člen). Če naj bi ti pojmi označevali enako vsebino, jih je treba poenotiti, če gre za različne vsebine, pa razlike jasno določiti ali vsaj pojasniti.

¹⁰ Ti so bili izpostavljeni pri presoji, ali je veljavno definicijo prvega odstavka 86. člena ZMed mogoče ustavnoskladno razložiti v okviru presoje po 2. členu Ustave, vendar jih je mogoče upoštevati tudi pri predlagani novi opredelitvi »slovenske glasbe«.

¹¹ Avbelj, M. (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije – Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 504.

K 5. členu:

V obrazložitvi člena je navedeno, da Predloga zakona ohranja v ZMed obstoječe institute uredniške in novinarske avtonomije in jih dopolnjuje z novimi. Pri tem pa je treba opozoriti, da je po veljavni ureditvi tretjega odstavka 17. člena ZMed sestavni del avtonomije tudi obveznost izdajatelja, da pred temeljno spremembo ali bistveno dopolnitvijo programske zasnove pridobi mnenje uredništva. Takšna rešitev je, ne da bi bilo to pojasnjeno, v Predlogu zakona opuščena.

Ne glede na to, da je določba tretjega odstavka skoraj povsem enaka tretjemu odstavku 21. člena ZMed, je treba preveriti njeno ustreznost, saj iz nje izhaja, da novinar izraža mnenja in stališča, ki so v skladu s strokovnimi pravili, merili in standardi. Določbo bi bilo smiselno preoblikovati tako, da bi se zahteva po skladnosti s strokovnimi pravili, merili in standardi nanašala le na način podajanja mnenj in stališč.

V petem odstavku je urejeno podpisovanje novinarskih prispevkov, ki ni obrazloženo. Te določbe je treba preveriti, saj so nejasne in med seboj v nasprotju. Čeprav je določeno, da mora biti vsak prispevek podpisan, pa iz besedila v oklepaju izhaja, da lahko namesto imena in priimka, torej osebnega imena, za podpis šteje tudi zgolj navedba uredništva, začetnic, umetniško ime ali psevdonim. Nejasno je urejena tudi uporaba psevdonima. Uporabil naj bi se zaradi zaščite vira in drugih utemeljenih razlogov, vendar ti niso pojasnjeni. Glede na to, da je kršitev te določbe določena kot prekršek, jo je treba zapisati jasno, smiselno in nedvoumno (*lex certa*).

K 6. členu:

V prvem stavku prvega odstavka je določena dolžnost zagotavljanja zaupnosti vira informacij za izdajatelje, urednike, novinarje ali druge avtorje prispevkov. Ta dolžnost v kazenskem postopku pomeni, da je oseba oproščena dolžnosti pričevanja in je t. i. privilegirana priča. Zaradi tega je treba opozoriti, da so urednik, novinar ali avtor prispevka že določeni kot privilegirane priče v 6. točki prvega odstavka 236. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP). To pomeni, da so oproščeni dolžnosti pričevanja glede razkritja vira informacij, razen če je razkritje nujno za preprečitev neposredne nevarnosti za življenje ali zdravje ljudi ali za preprečitev izvršitve kaznivega dejanja, za katerega je predpisana kazen treh ali več let zapor ali kaznivega dejanja pridobivanja oseb, mlajših od petnajst let, za spolne namene po 173.a členu, prikazovanja, posesti, izdelave in posredovanja pornografskega gradiva po 176. členu ali zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu Kazenskega zakonika (v nadaljevanju KZ-1). Zaradi tega je treba opozoriti, da predlagana ureditev širi dolžnost zagotavljanja zaupnosti vira informacij v razmerju do ZKP. To je sporno, ker je lahko izdajatelj tudi pravna oseba, ki ne more biti priča, poleg tega pa se zastavlja vprašanje, ali je izdajatelj sploh lahko oseba, ki je za zaupna dejstva izvedela pri opravljanju svojega poklica (prim. s 5. točko prvega odstavka 236. člena ZKP, ki je v razmerju do 6. točke generalna določba in se nanaša na drugo osebo, ki je oproščena dolžnosti pričevanja o dejstvih, za katera je zvedela pri opravljanju poklica, če velja dolžnost, da mora ohraniti kot tajnost tisto, kar je zvedela pri opravljanju svojega poklica).

Drugi stavek prvega odstavka je odraz prejšnjega stavka, ker določa, da lahko zahteva razkritje vira informacij samo sodišče in to le v primeru, ko to določa kazenska zakonodaja. Kot je bilo že pojasnjeno, je dolžnost zagotavljanja zaupnosti vira informacij v kazenskem postopku upoštevana s tem, da je oseba oproščena dolžnosti pričevanja, med osebami, oproščenimi dolžnosti pričevanja, pa so izrecno navedeni urednik, novinar ali avtor prispevka (6. točka prvega odstavka 236. člena ZKP). Dolžnosti pričevanja pa ni oproščena »katera koli druga oseba, ki bi zaradi svojega poklicnega oziroma drugega razmerja z izdajateljem ali njegovim uredništvom lahko imela informacije, povezane z novinarskimi viri ali zaupnim komuniciranjem, ali pa bi jih lahko identificirale, da razkrije vir informacij ali drugo zaupno komuniciranje«, na katero

se tudi nanaša predlagana določba. S pravnosistemskega vidika je sedež materije, ki se nanaša na kazenski postopek, v ZKP. Zaradi tega bi bilo treba morebitno razširitev kroga privilegiranih prič urediti v ZKP. Poleg tega je treba opozoriti, da je predlagana določba skoraj popoln prepis določbe (a) tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083. Iz napovednega stavka tretjega odstavka člena 4 te uredbe je razvidno, da se od držav članic Evropske unije zahteva, da ne sprejmejo takšnega ukrepa, ne pa, da ga brez ustrezne prilagoditve svojemu pravnemu redu povzamejo v nacionalno zakonodajo. Zaradi tega se zastavlja vprašanje, ali ima ta določba v razmerju do ZKP ustrezno normativno vsebino.

V tretjem stavku prvega odstavka je določena prepoved, da se izdajatelja, urednika, novinarja, avtorja prispevka ali katero koli drugo osebo, ki bi zaradi svojega poklicnega oziroma drugega razmerja z izdajateljem ali njegovim uredništvom lahko imela informacije, povezane z novinarskimi viri ali zaupnim komuniciranjem, ali pa bi jih lahko identificirale, ne sme (i) pridržati, (ii) preiskovati, (iii) kaznovati ali (iv) njihovih poslovnih in zasebnih prostorov nadzorovati, preiskovati ali zaseči, da bi se pridobile informacije, povezane z novinarskimi viri ali zaupnim komuniciranjem, ali bi jih bilo mogoče identificirati, razen če se takšni ukrepi uporabijo na podlagi odločbe sodišča. Predlagana določba pomeni skoraj popoln prepis določbe (b) tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083. Zaradi tega je treba ponoviti pripombe k prejšnjemu stavku, da gre za materijo, katere sedež je v ZKP, in da iz tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083 ne izhaja zahteva po dobesednem prepisu v nacionalno zakonodajo, pa tudi dodatno opozoriti, da prepoved iz določbe (b) tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083 ni absolutna. To izhaja tudi iz uvodne izjave (21) Uredbe (EU) 2024/1083, ki se nanaša na (a) in (b) točko tretjega odstavka člena 3 te uredbe: »Glede na to se za zagotovitev ustrezne ravni zaščite novinarskih virov in zaupnih komunikacij zahteva, da ukrepe za pridobitev takih informacij odobri organ, ki lahko neodvisno in nepristransko oceni, ali je to utemeljeno z nujnim razlogom v javnem interesu, na primer sodišče, sodnik, tožilec, kadar izvaja sodno pristojnost, ali drug tak organ, ki je pristojen za odobritev teh ukrepov v skladu z nacionalnim pravom. Zahteva se tudi, da zadevni organ redno pregleduje nadzorne ukrepe, da ugotovi, ali so pogoji, ki upravičujejo uporabo zadevnega ukrepa, še vedno izpolnjeni. Ta zahteva je izpolnjena tudi, »kadar je namen rednega pregleda preveriti, ali so izpolnjeni pogoji, ki upravičujejo podaljšanje odobritve za uporabo ukrepa.«. Poleg tega iz uvodne izjave (22) Uredbe (EU) 2024/1083 izhaja, da namen te uredbe ni harmonizacija konceptov »pridržanje«, »preverjanje«, »preiskava in zaseg« ali »nadzor.« Glede na to, da se predlagana določba nanaša na institute, ki niso preiskovalna dejanja po ZKP, je določba povsem nejasna. Glede na navedeno in da se zagotovi spoštovanje (a) in (b) točke tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083, bi bilo treba ustrezne ukrepe urediti v ZKP.

Drugi odstavek tega člena je prepis prepovedi iz točke (c) tretjega odstavka člena 4 Uredbe (EU) 2024/1083. Namen prepovedi je zaščita novinarskih virov informacij. S pravnega vidika gre za varstvo komunikacijske zasebnosti, saj se prepoveduje namestitve vdorne programske opreme, opredeljene v Uredbi (EU) 2024/1083 kot napravo, ki jo uporabljajo izdajatelj, uredništva, novinarji ali katere koli druge osebe, ki bi zaradi svojega poklicnega oziroma drugega razmerja z izdajateljem ali njegovim uredništvom lahko imele informacije, povezane z novinarskimi viri ali zaupnim komuniciranjem, ali pa bi jih bilo mogoče identificirati, razen če se takšen ukrep uporabi na podlagi odločbe sodišča. Že na podlagi drugega odstavka 37. člena Ustave (komunikacijska zasebnost) se v varstvo tajnosti pisem in drugih občil sme posegati le na podlagi odločbe sodišča in to samo, če je poseg določen z zakonom ter nujen za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države. To pomeni, da pravni red Republike Slovenije za poseg v komunikacijsko zasebnost zahteva, da je poseg določen (predviden) z zakonom ter hkrati nujen za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države, o čemer odloči sodišče z odločbo. Zaradi tega je treba

prilagoditi zadnji del določbe, iz katere izhaja, da za tak poseg zadostuje odločba sodišča.

Dopustnost posegov v komunikacijsko zasebnost je urejena tudi v ZKP, Zakonu o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (ZSOVA) in Zakonu o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2). Zasebnost na delovnem mestu pa je urejena v Zakonu o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1), ki take oblike vdora v zasebnost na načelni ravni že preprečuje za vse delavce, ne le za izdajatelje, urednike, novinarje in druge osebe, opredeljene v tem členu. Delodajalec mora namreč varovati in spoštovati delavčevo osebnost ter upoštevati in ščititi delavčevo zasebnost (46. člen ZDR-1)

Opredelitev iz 17. točke 3. člena Predloga zakona za razlago pomena izraza »vdorna programska oprema« napotuje na dvajseti odstavek člena 2 Uredbe (EU) 2024/1083, ki pa karakteristike vdorne programske opreme našteva taksativno. Takšna konkretna prepoved v drugem odstavku bi lahko predstavljala težavo ob razvoju novih tehnologij in za zdaj še neznanih tehničnih sredstev, ki bi omogočale druge oblike nadzora, pa v tej opredelitvi še ne morejo biti zajete. Temu se je mogoče izogniti z določitvijo bolj splošne opredelitve.

K 7. členu:

Drugi stavek tretjega odstavka se podvaja z opredelitvijo pojma uredniške odgovornosti (s tretjim stavkom 4. točke 3. člena Predloga zakona). Glede na to, da je odgovorni urednik prvi izmed urednikov, ki ima uredniško odgovornost, se lahko ponovljeni drugi stavek tretjega odstavka črta.

2. Status samostojnega novinarja

K 8. členu:

Iz prvega odstavka je razvidno le, da se z vpisom v razvid samostojnih novinarjev pridobi status samostojnega novinarja, ne pa, kaj ta status po vsebini prinaša. Samo iz obrazložitve izhaja, da lahko posameznik z vpisom začne samostojno opravljati novinarsko dejavnost. Zato je treba določbo dopolniti.

Pogoje za vpis v razvid samostojnih novinarjev, določene v drugem odstavku, je treba presojati z vidika pravice do svobode dela (46. člen Ustave), ki med drugim zagotavlja prosto izbiro zaposlitve. Predpisovanje različnih pogojev za opravljanje določenega dela ali poklica je klasična oblika posega v to pravico. Test, s katerim se presoja dopustnost takšnega posega, je praviloma t. i. strogi test sorazmernosti z ustaljenimi elementi preizkusa, predstavljenimi že uvodoma. ZPS s tega vidika opozarja, da pogoj iz druge alineje zahteva (pretekle) objave v medijih, iz česar izhaja, da statusa samostojnega novinarja ne more pridobiti oseba, ki svojo poklicno pot novinarja šele začneja. Na enak zaključek napotuje določba četrtega odstavka, ki zahteva mnenje (najmanj enega) strokovnega združenja novinarjev. Dodatno ga potrjuje pogoj iz tretje alineje, ker vsebuje zahtevo, da oseba samostojno opravlja novinarsko dejavnost kot edini ali glavni poklic. Ta pogoj je skoraj v celoti povzet po veljavni ureditvi, dodano je le, da mora oseba novinarsko dejavnost opravljati *samostojno*, zato je treba pojasniti, kaj je namen te dopolnitve. Pogoj, da mora posameznik novinarsko dejavnost opravljati samostojno (kot edini in glavni poklic) že pred pridobitvijo statusa samostojnega novinarja, se zdi protisloven. Zlasti pa je treba pojasniti in normativno nadgraditi peto alinejo, ki je veljavna ureditev ne pozna in vsebuje negativni pogoj, vezan na opravljanje ali sodelovanje pri opravljanju dejavnosti, ki je v nasprotju z naravo novinarskega dela. Ta omejitev je opredeljena premalo natančno oziroma pomensko določljivo. Zaradi tega bi lahko bila sporna tudi z vidika 2. člena Ustave (jasnost in pomenska določljivost predpisov). Glede na to, da se omejitev sklicuje na mednarodne strokovne in etične standarde novinarske dejavnosti, bi bilo te treba prikazati vsaj v obrazložitvi.

Glede mnenja najmanj enega strokovnega združenja novinarjev bi bilo treba obveznost njegove predložitve nadomestiti z možnostjo. Strokovnemu združenju novinarjev ni mogoče določiti obveznosti izdaje mnenja, predvsem pa osebi, ki začenja pot samostojnega novinarja, po naravi stvari ni mogoče naložiti obveznosti predložitve takšnega mnenja.

Pojasniti je treba, zakaj vloga za vpis v razvid vsebuje tako EMŠO kot tudi davčno številko. Gre za enolični identifikacijski številki, ki omogočata popolno identifikacijo posameznika, zato za identifikacijo nista potrebni obe.¹² Obenem gre za osebna podatka, zato je treba zaradi pravice do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) določiti namen njune obdelave (zbiranja preko vloge in nadaljnje obdelave).

K 9. členu:

Naslov ne odraža vsebine člena v celoti.

V členu ni določeno, kateri podatki se vodijo v razvidu samostojnih novinarjev. Nekateri med njimi so lahko tudi osebni, zato bi bilo te treba določiti v zakonu (38. člen Ustave). To je nujno tudi zaradi določbe prvega odstavka, ki od samostojnega novinarja zahteva, da sporoči spremembo podatkov, ki se vodijo v razvidu.

Določbo drugega odstavka, ki določa občasno preverjanje izpolnjevanja pogojev za vpis v razvid, je treba ponovno preveriti, saj že iz drugega odstavka prejšnjega člena izhaja, da ni mogoče zahtevati dokazil za vsakega od teh pogojev.

V tretjem odstavku je treba pojasniti, na kakšnih razlogih temelji predlog za preverjanje izpolnjevanja pogojev Finančne uprave Republike Slovenije in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. Te razloge je treba natančno določiti.

Občasno preverjanje izpolnjevanja pogojev je zaokrožena celota, ki zahteva samostojno in jasno zakonsko ureditev v posebnem členu.

K 10. členu:

V določbi drugega odstavka je nejasen sklic na primer »zakonske nezdržljivosti s statusom samostojnega novinarja«, ki v Predlogu zakona ni opredeljen. Če je s tem mišljen pogoj iz pete alineje drugega odstavka 8. člena Predloga zakona, je treba določbo ustrezno preoblikovati s sklicem na to določbo.

3. Informacije za medije in samostojne novinarje

K 11. členu:

V obrazložitvi je navedeno, da se v bistvenem delu ohranja v veljavi obstoječo ureditev pravice, po kateri lahko mediji in samostojni novinarji zahtevajo odgovor na vprašanje od vseh subjektov, ki jih kot zavezance določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Ta ocena po mnenju ZPS ni povsem ustrezna, saj je predlagana ureditev vsebinsko razširjena. Poleg skrajšanja roka za odgovor na vprašanje (kar je obrazloženo), naj bi namreč poleg medijev zaobsegla tudi samostojne novinarje. Razširjena je tudi z rešitvijo, po kateri bi bili poleg organa dolžni na vprašanje odgovoriti vsi subjekti, določeni kot zavezanci po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Čeprav gre za informacije, ki so vezane na delovno področje zavezanca (po veljavni ureditvi na delovno področje organa), uporaba besede

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-229/03, z dne 9. 2. 2006, v kateri je sodišče zavzelo stališče, da je določitev kar dveh podatkov, ki omogočata popolno identifikacijo posameznika, odveč, saj zadostuje zgolj eden. Zbiranje dveh enoznačnih identifikatorjev je namreč v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj natančno identifikacijo v obsegu, primernem za poslovanje, omogoča že davčna številka.

zavezanec po ZDIJZ pomeni, da bodo obvezani k zagotavljanju odgovorov na vprašanje ne le organi po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ (državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb), ampak vsi, ki so vpisani v register zavezancev po prvem odstavku 3.b člena ZDIJZ. Mednje so poleg teh organov zajeti tudi: (i) zavezanci iz prve alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, pri katerih se prevladujoč vpliv izvaja neposredno ali posredno preko druge gospodarske družbe na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala in (ii) zavezanci iz druge alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, v katerih Republika Slovenija, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava neposredno nastopajo kot ustanovitelji. Ker pri slednjih ni mogoče govoriti o delovnem področju zavezanca, je treba predlagano ureditev ponovno pretehtati.

Na podlagi sedmega odstavka naj bi bila pritožba zoper zavrnilno odločbo dovoljena le, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva in če je medij oziroma samostojni novinar zavezancu postavil pisno vprašanje. Takšna rešitev je po mnenju ZPS nejasna, mediju oziroma samostojnemu novinarju pa ne omogoča, da bi bil pred vložitvijo pritožbe seznanjen s tem, ali bo njegova pritožba dovoljena.

V devetem odstavku je treba opozoriti na neskladje s prvim odstavkom, ki zavezuje k resničnim in celovitim informacijam, medtem ko je v devetem odstavku zavezanec odgovoren za resničnost in pravilnost informacije.

V desetem odstavku je treba z zakonodajno-tehničnega vidika neustrezen zapis »organ, pooblaščen za odločanje o pritožbi« nadomestiti z besedilom »organ, pristojen za odločanje o pritožbi«.

III. SPODBUJANJE IN ZAŠČITA MEDIJSKE PLURALNOSTI

1. Javni interes na področju medijev

K 12. členu:

V obrazložitvi je navedeno, da gre pri opredelitvi javnega interesa na področju medijev za določitev ključnih ciljev, ki jih želi država uresničiti na področju medijev. Ti cilji pa iz besedila posameznih alinej prvega odstavka niso razvidni, saj so v njih povsem na splošno le našteje pravice in različna vsebinska področja, ki jih zajema javni interes. Tako ni jasno, kaj zajema »spodbujanje samoregulacije v medijih« in kako naj bi Predlog zakona zasledoval javni interes na tem področju, čeprav za uresničevanje celotnega javnega interesa na področju medijev Republika Slovenija zagotavlja sredstva v državnem proračunu. Enako velja za preiskovalno novinarstvo, za katerega ni obrazloženo, v čem se razlikuje od drugega novinarstva in kaj ga definira. Da bi bila ureditev jasna in razumljiva, kar je zlasti pomembno z vidika ureditve finančne podpore medijem in ocene medijske koncentracije, bi moral biti javni interes na področju medijev za vsako pravico oziroma področje posebej obrazložen.

V tretjem odstavku je določeno, da morajo biti sredstva, ki jih samoupravne lokalne skupnosti zagotovijo v občinskih proračunih (k čemur sicer niso zavezane), določena na posebni postavki, kar je obrazloženo z namenom zagotovitve večje transparentnosti porabe. Ker se s predlagano določbo posega v ureditev postopka priprave in sprejetja občinskega proračuna, katere sedež je v Zakonu o javnih financah, ta vsebina s pravnosistemskega vidika ne sodi v Predlog zakona.

2. Finančna podpora medijem

V zvezi s pooblastilnimi določbami tega poglavja za sprejetje uredbe Vlade je treba opozoriti na drugi odstavek 153. člena Ustave, po katerem morajo biti podzakonski predpisi v skladu z ustavo in zakonom. Zaradi tega s podzakonskim aktom (uredbo Vlade) brez ustrezne zakonske podlage ni mogoče podrobneje določati dodatnih posebnih pogojev poleg tistih, ki so določeni v zakonu. Določbe je treba preveriti tudi v delu, ki se nanaša na podrobnejše pogoje in merila za dodeljevanje državnih pomoči oziroma finančne podpore iz vsakega posameznega člena. Zapis že z jezikovnega vidika ni jasen, ker gre pri ureditvi iz 14., 16. in 17. člena za različne oblike finančnih podpor, ki so v osnovi urejene v 13. členu (prim. s tretjim odstavkom 13. člena Predloga zakona). V 14. členu so določeni osnovni pogoji, osnovna merila in prednostna merila za vse vrste finančnih podpor iz 13. člena Predloga zakona. V 16. in 17. členu Predloga zakona pa so urejeni posebni pogoji za dodelitev finančnih podpor. Zaradi tega ni jasno, kaj je mišljeno s podrobnejšimi pogoji in merili za dodeljevanje državne pomoči (peti odstavek 14. člena Predloga zakona) in podrobnejšimi pogoji in merili za dodeljevanje finančne podpore (peti odstavek 16. in četrti odstavek 17. člena Predloga zakona).

K 13. členu:

Določba četrte alineje prvega odstavka, po kateri naj bi se sredstva namenjala delovanju vseh medijev s statusom nevladne organizacije v javnem interesu na področju medijev, ni skladna z napovednim stavkom, po katerem naj bi bila finančna podpora namenjena določenim projektom in programom medijev. V tem primeru bi bila torej finančna podpora vezana le na dejavnost (medija s statusom nevladne organizacije) kot tako.

V napovednem besedilu drugega odstavka je v primerjavi z določbo prvega odstavka nejasen pomen besede »lahko«. Tudi če naj bi le poudarila, da je zagotovitev posebnih shem državne pomoči iz 16. in 17. člena Predloga zakona neobvezna, ni jasno, od česa je to odvisno (od tega, ali so v državnem proračunu zagotovljena sredstva, oziroma ali je shema državne pomoči predhodno odobrena – kar sicer velja tudi za sredstva iz prvega odstavka).

K 14. členu:

Predlagano ureditev pogojev in meril za dodelitev finančne podpore je po mnenju ZPS treba ponovno preučiti. Tako na primer v prvi alineji prvega odstavka kot pogoj ni mogoče določati skladnosti projekta ali programa oziroma dejavnosti z javnim interesom na področju medijev, saj ta zajema različna področja oziroma zasleduje raznovrstne cilje. Če se katerim od njih daje prednost, je treba določiti, kako se določi razvrstitev v okviru različnih področij javnih interesov iz 12. člena Predloga zakona. Poleg tega je vprašljivo tudi dodeljevanje finančne podpore dejavnosti izdajatelja kot taki, brez povezave z ustreznim projektom ali programom.

V drugi alineji prvega odstavka se kot osnovni pogoj zahteva izpolnjevanje zakonskih pogojev za opravljanje dejavnosti z eksemplifikativnim naštevanjem. Izpolnjevanje zakonskih pogojev za opravljanje dejavnosti je posebej urejeno, mogoče je le na podlagi ustreznih dovoljenj, kršitev te zahteve pa je običajno sankcionirana. Izpolnjevanja obveznosti, ki predstavljajo zakonski pogoj za opravljanje dejavnosti medija, zato ni niti primerno niti smiselno dodatno določati kot pogoj za dodelitev finančne podpore. Smiselno enaka pripomba se nanaša na četrto alinejo, pri kateri bi bilo treba s sklicem določiti vsaj člene Predloga zakona, ki zagotavljajo v tej alineji našteje zahteve.

Tretja alineja prvega odstavka je premalo jasna in določna, saj ni razvidno, glede na kaj in na kakšen način se izkazuje in ovrednoti, ali so strokovne sposobnosti in izkušnje ustrezne in zagotovljene.

Iz tretjega odstavka izhaja neobvezujoče upoštevanje različnih prednostnih meril, večinoma že zajetih v opredelitvi javnega interesa na področju medijev (12. člen Predloga zakona), ki prinašajo dodatno število točk za projekte in programe (četrta odstavka). Edini okvir glede uporabe prednostnih meril, ki izhaja iz zakona, so značilnosti posamezne vrste finančne podpore (napovedni stavek). Ta okvir ne daje zadostne zakonske podlage za podrobnejšo določitev prednostnih meril v uredbi Vlade, kar bi lahko bilo sporno z vidika usklajenosti pravnih aktov (153. člen Ustave). Predlagano besedilo alinej, s katerim naj bi se določila prednostna merila, je oblikovano bistveno preveč ohlapno, zato ni jasno, kako naj bi omogočilo objektivno ovrednotenje vloge. Ne glede na to, da predlagana ureditev prijaviteljem na javni poziv ali razpis ne zagotavlja pravice,¹³ da pridobijo finančno podporo, je treba zaradi preprečevanja arbitrarnosti pri dodeljevanju finančne podpore merila oblikovati tako, da bodo upoštevana načela preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopka. Ta načela zagotavljajo, da je lahko vsakdo pod enakimi pogoji izbran oziroma obravnavan enako kot drugi, kar je odraz načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.¹⁴ Merila kot elementi razlikovanja torej morajo biti utemeljena na objektivnih, stvarno upravičenih in razumnih razlogih.

Med nejasnimi merili izstopa merilo iz šeste alineje (zagotavljanje visoke stopnje pravne zaščite in trajnejše socialne varnosti tako za zaposlene kot tudi pogodbene novinarje, programske delavce in druge delavce v medijih). Merila morajo biti oblikovana tako, da prijavitelju (v okviru javnega razpisa ali javnega poziva) omogočajo vpliv na doseženo število točk. To npr. ne drži za merilo iz sedme alineje (ureditev pravic in obveznosti novinarjev s kolektivno pogodbo širše ali ožje ravni). Opozoriti je treba tudi na merilo iz devete alineje, in sicer vključevanje preverjanja dejstev pred objavo v uredniški proces. Zdi se, da gre za temeljni profesionalni in etični standard novinarskega dela, ki bi moral biti zajet že v prvi alineji.

Glede merila iz desete alineje tretjega odstavka (nepridobitnost in neprofitnost) je treba opozoriti, da sta ta dva pojma opisno določena kot pogoj v prvem odstavku 49. člena in v drugi in tretji alineji prvega odstavka 50. člena Predloga zakona. Zaradi jasnosti Predloga zakona je treba izbrati enoten pristop za uporabo pojmov, ki opredeljujejo enako vsebino.

V zvezi z določbo osmega odstavka bi kazalo zaradi jasnosti pojasniti učinek pred uveljavitvijo tega zakona izrečenih pravnomočnih obsodb za kaznivo dejanje iz četrte alineje šestega odstavka na pridobitev finančne podpore.

K 15. členu:

V prvi alineji drugega odstavka je treba upoštevati, da so tudi poslanci funkcionarji, zato jih je neprimerno in odveč posebej navajati.

V drugi alineji drugega odstavka je treba uporabiti zapis, usklajen z Zakonom o javnih uslužbencih (delavci, zaposleni v državnih organih, so javni uslužbenci, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju). Pri tem se zastavlja vprašanje, zakaj so iz članstva izključene samo osebe, zaposlene v državnem organu, ne pa v drugih javnih subjektih oziroma subjektih pod prevladujočim vplivom javnih subjektov po Predlogu zakona.

¹³ Ne gre za izvajanje oblastne, ampak servisne funkcije države. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-377/22 z dne 1. 2. 2024.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-180/19 z dne 5. 5. 2022.

Po določbah tretje in četrte alinee drugega odstavka naj bi imenovanje člana v strokovno komisijo, ki pripravi predlog razdelitve sredstev finančne podpore, preprečevala tudi sklenjena pogodba o zaposlitvi ali dolgotrajno sodelovanje z oglaševalsko organizacijo in lastništvo več kot enega odstotka kapitala ali upravljalških oziroma glasovalnih pravic v njej. Razloge, zaradi katerih se predlagana ureditev širi tudi na oglaševalske organizacije, je treba predstaviti, saj določba ni obrazložena.

S tretjim odstavkom se določa obveznost prijavitelja, ki je dobil sredstva na javnem pozivu oziroma razpisu, da vrne dodeljena sredstva, če ni izpolnil pogojev, določenih v tem zakonu. Glede na to se zastavlja vprašanje, katere zakonske pogoje mora prijavitelj še izpolniti, da ga ne prizadene obveznost vrnitve dodeljenih sredstev. Te pogoje je treba v zakonu jasno določiti (npr. z ustreznim sklicem). Sicer pa se zdi predlagana ureditev tudi protislovna, saj ob neizpolnjevanju zakonskih pogojev za dodelitev (če naj bi se predlagana rešitev nanašala nanje) sredstev ni mogoče pridobiti.

K 16. členu:

Določbo četrte alinee prvega odstavka je treba ponovno preveriti. Za razliko od predhodnih alinij, iz katerih izhaja, da so prejemniki finančne podpore izdajatelji, iz te določbe ni razvidno, katerim pravnim subjektom (fizičnim in pravnim osebam) je namenjena finančna podpora za digitalne naročnine.

Preveriti je treba posebni pogoj iz osme alinee drugega odstavka, ki zahteva neodvisno in avtonomno uredniško politiko in ga ponovno preveriti z vidika prvega odstavka 5. člena Predloga zakona, ki zagotavlja uredniško in novinarsko avtonomijo, v okviru katere so novinarji in uredniki pri svojem delu neodvisni in samostojni (v okviru programske zasnove medija in v skladu s temeljnim aktom izdajatelja) in deveto alinejo prvega odstavka 12. člena Predloga zakona, po kateri javni interes na področju medijev zajema uredniško in novinarsko avtonomijo ter neodvisnost medijev. Če gre pri posebnih pogojih, ki se nanašajo na uredniško avtonomijo, za različne pomenske odtenke, je te treba pojasniti in jih razmejiti. V nasprotnem primeru iz predlagane ureditve izdajatelji ne morejo razbrati svojega pravnega položaja (2. člen Ustave). Enako velja za **sedmo alinejo prvega odstavka 17. člena** Predloga zakona.

Pogoj iz devete alinee drugega odstavka je treba preveriti z vidika posega v svobodno gospodarsko pobudo izdajatelja (74. člen Ustave), saj zahteva, da je v uredništvu zaposlenih najmanj toliko oseb, da njihov skupni delovni čas ustreza vsaj petim zaposlenim za polni delovni čas. Gre za tako intenzivno omejitev, da bi lahko bil podan poseg v svobodno gospodarsko pobudo, pri katerem se preizkuša sorazmernost posega, če je izkazana javna korist za poseg. Enako velja za **osmo alinejo drugega odstavka 17. člena** Predloga zakona.

Določitev prejemnikov finančne podpore za digitalne naročnine v tretjem odstavku je nejasna, besedilo določbe je treba, namesto na »odločitev« za digitalno naročnino, vezati na navzven jasno prepoznaven in objektivni kriterij.

V zvezi z drugo alinejo četrtega odstavka se zastavlja vprašanje, ali ni za občinsko glasilo značilno, da je njegov izdajatelj samoupravna lokalna skupnost, torej javni subjekt po Predlogu zakona. Ta je iz finančne podpore izključena že po prvi alineji šestega odstavka 14. člena Predloga zakona, zato je treba preveriti, ali se v tem delu ureditev ponavlja. Enako velja za **drugo alinejo tretjega odstavka 17. člena** Predloga zakona.

V petem odstavku je med vsebinami, ki naj bi jih Vlada uredila v uredbi, predvidena tudi določitev posebnih pogojev za dodelitev finančne podpore. Rešitev je treba ponovno preveriti, saj gre za vsebino, ki jo mora urediti zakon, podzakonski akt pa jo lahko le

konkretizira. Enaka pripomba velja tudi za določbo **četrtega odstavka 17. člena** Predloga zakona.

K 17. členu:

Javne medije, ki jih izključuje prva alineja tretjega odstavka, je treba v Predlogu zakona določno opredeliti.

K 18. členu:

Pregled medijske pluralnosti, s katerim se preveri uresničevanje javnega interesa na področju medijev in učinek finančnih podpor, po vsebini predstavlja tipično upravno nalogo, t. i. spremljanje stanja. Zanj je v skladu s prvim odstavkom 11. člena Zakona o državni upravi pristojna uprava (Uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države). Zato je z zakonom ni mogoče prenesti na »zunanjost strokovno organizacijo«, kot je mogoče razbrati le iz obrazložitve člena. Tudi sicer je predlagana določba (če je glede na opisano sistemsko ureditev sploh dopustna) pomanjkljiva, saj ne ureja, na podlagi katerih meril naj bi bil ta pregled pripravljen, kaj naj bi vseboval in kako naj bi se z njegovo pripravo uresničeval v tem členu opredeljen namen (ta del besedila je treba popraviti tudi jezikovno).

K 19. členu:

Obveznost pošiljanja podatkov o medijih je zelo široka in bi lahko obsegala tudi poslovne skrivnosti, varovane v okviru 74. člena Ustave, oziroma osebne podatke, varovane v okviru 38. člena Ustave. Obveznost bi zato bilo treba omejiti po obsegu in posebej obrazložiti, zakaj so k pošiljanju podatkov obvezani tudi operater, oglaševalska organizacija ali zakupnik medijskega prostora, ki niso mediji. Samo v obrazložitvi je omenjeno, da plačilo za obveznost pošiljanja teh podatkov ni izključeno (sploh v primeru nesorazmernih stroškov za pripravo in posredovanje podatkov ali če gre za podatke, ki jih subjekt tudi sicer tržijo). Glede na to, da iz določbe izhaja obveznost pošiljanja, bi morali biti v zakonu določeni tudi obveznost plačila in kriteriji za določanje njegove višine. ZPS dodaja, da 18. člen Predloga zakona, na katerega se sklicujeta oba odstavka, konkretnih nalog ne določa, zato je treba ponovno preveriti tudi ta del besedila.

3. Preglednost podatkov o medijih

K 20. členu:

Določba ureja razvid medijev, ki je ključen instrument za zagotavljanje transparentnosti podatkov o medijih. V obrazložitvi je navedeno, da je bistvena sprememba Predloga zakona v primerjavi z obstoječo ureditvijo ukinitve obveznosti predhodnega vpisa v razvid medijev, o kateri se sedaj odloča v upravnem postopku. Predhoden vpis v razvid medijev torej ni več obvezen. Izdajatelj mora šele najpozneje v 30 dneh po začetku izdajanja oziroma delovanja (oziroma od nastanka spremembe oziroma prenehanja delovanja) poslati podatke, ki se vpisujejo v razvid medijev. ZPS ob tem opozarja na določbo četrtega odstavka, ki ni v skladu z zasnovo tega člena, po katerem pošlje izdajatelj pristojnemu ministrstvu tudi temeljni akt izdajatelja in programsko zasnovo medija; če ministrstvo ugotovi, da slednja nista v skladu z zakonom, izdajatelja pozove, da ugotovljene pomanjkljivosti v določenem roku odpravi. Ker temeljni akt izdajatelja in programska zasnova medija nista zadostno opredeljena (glej pripombe k 3. členu Predloga zakona), iz predlagane ureditve ni razvidno, zakaj in kako sta ta akta povezana s podatki, ki se obdelujejo v razvidu medijev. Zlasti pa iz predlagane ureditve ni razvidno, kakšni pogoji so predpisani za skladnost temeljnega akta izdajatelja in programske zasnove medija s tem zakonom. Iz predlagane ureditve torej ni mogoče ugotoviti, kako mora izdajatelj zagotoviti skladnost temeljnega akta izdajatelja in programske zasnove medija s tem zakonom. Zaradi tega ni podane nobene vsebinsko trdne zakonske podlage za poziv ministrstva k odpravi »ugotovljenih pomanjkljivosti«.

Hkrati tudi ni določeno, ali in kakšen vpliv ima poziv k odpravi pomanjkljivosti na vpis v razvid medijev. Načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave dejansko pomeni prepoved izpostavljanja naslovnikov pravnih norm stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upošteva vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva. V temelju to načelo pravne države prepoveduje obstoj predpisov, ki že zaradi svoje nejasne ubeseditve v konkretnih primerih omogočajo arbitrarno delovanje javne oblasti.

V petnajsti alineji prvega odstavka je treba jasno določiti pomen izraza »tretja država« in pojasniti izvedljivost te določbe.

Podatek iz šestnajste alineje prvega odstavka, ki se nanaša na neposredne in posredne lastnike izdajatelja, ni nedvoumno določljiv, saj je del te opredelitve tudi pomensko odprt pojem »omogočajo vplivanje na poslovanje in strateško odločanje izdajatelja«. Kolikšen je lastniški delež oziroma delež upravljavskih ali glasovalnih pravic v kapitalu oziroma premoženju izdajatelja, ki omogoča tak vpliv, bi bilo treba jasno določiti; prav tako bi bilo treba določiti, do kod seže posredno lastništvo oziroma kaj ta pojem pomeni. V zvezi s šestnajsto in sedemnajsto alinejo prvega odstavka ZPS ponovno opozarja tudi na neustreznost uporabe pojma »lastnik izdajatelja«.

V drugem odstavku je treba opustiti tisti del ciljev, ki predstavljajo tautologijo oziroma razlago ciljev, ki ne sodi v zakonsko besedilo, ampak v obrazložitev zakona (npr. besedilo »kar je nujni pogoj za oblikovanje dobro informiranih mnenj in s tem za dejavno udeležbo v demokraciji« v prvi alineji in besedilo »kar prispeva k bolj kakovostnim medijem« v tretji alineji).

V petem odstavku je določena javnost razvida medijev. Iz tega je izvzet le podatek o davčni številki fizičnih oseb. ZPS opozarja, da so poleg tega podatka v razvidu medijev tudi osebni podatki, in sicer podatki o stalnem prebivališču izdajatelja, če je ta fizična oseba, in odgovornega urednika. Razkritje je ena od obdelav osebnega podatka, ki je zavarovana v okviru pravice do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) in pomeni poseg v to pravico. Da te pravice ne bi kršil, mora biti namen razkritja osebnih podatkov ustavno dopusten. Razkriti se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo so posegi v ustavne pravice dopustni, če so v skladu s t. i. strogim testom sorazmernosti, ki obsega presojo obstoja legitimnega oziroma ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave), pri čemer morajo biti izpolnjeni trije pogoji za dopustnost takih omejitev ali posegov (nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu): 1. poseg mora biti nujen v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči z nobenim blažjim posegom v ustavno pravico ali celo brez njega; 2. poseg mora biti primeren za dosego zaželenega, ustavno dopustnega cilja primeren v tistem smislu, da je z njim ta cilj možno doseči in 3. poseg mora biti sorazmeren v ožjem smislu, kar pomeni, da je pri ocenjevanju nujnosti posega treba tudi tehtati pomembnost s posegom prizadete pravice v primerjavi s pravico, ki se s tem posegom želi zavarovati, in odmeriti nujnost posega sorazmerno s težo prizadetih posledic: le v primeru, če gre varovani pravici zaradi njenega pomena absolutna prednost, je lahko dopusten tudi zelo močan poseg v prvo pravico, drugače pa mora biti globina oziroma teža posega v njo v sorazmerju s pomenom varovane druge pravice (tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-137/93 z dne 2. 6. 1994). V zakonodajnem gradivu ni zadostnih utemeljitev, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kaj je namen razkritja podatka o stalnem prebivališču izdajatelja in odgovornega urednika. Iz Predloga zakona je razviden namen obdelave podatkov iz razvida medijev (preglednost delovanja, upravljanja, lastništva in financiranja medijev, pa tudi prepoznavanje nasprotja interesov – drugi odstavek tega člena), ki *prima facie* ne utemeljujejo javne objave podatka o stalnem prebivališču izdajatelja in odgovornega urednika.

V sedmem odstavku bi bilo treba dopolniti ureditev zajemanja podatkov iz drugih evidenc in podatkovnih zbirk. Evidence oziroma podatkovne zbirke organov oziroma subjektov je treba poimenovati (oziroma določiti, na podlagi katerih zakonov se vodijo). Iz predlagane ureditve tudi ni razvidno, kateri podatek iz razvida medijev se pridobiva iz podatkovnih zbirk drugih organov. Glede na to, da so med njimi tudi osebni podatki, je ureditev premalo določna.

ZPS v zvezi z izključitvijo obveznosti vpisa opozarja, da v tretjo alinejo osmega odstavka niso vključeni vsi javni subjekti (npr. nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb), ki s pravnosistemskega vidika sodijo v javni sektor (prim. prvi odstavek 1. člena ZDIJZ, 4. točka 4. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije).

K 21. členu:

Določba, ki subjektom pod prevladujočim vplivom javnih subjektov nalaga sporočanje podatkov o financiranju dejavnosti na področju medijev, bi lahko posegala v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Že iz tega razloga bi jo bilo treba dodatno obrazložiti, saj v delu, ki določa javno objavo teh podatkov (drugi odstavek), ni obrazložena. Preizkus, ali določba posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, bo mogoče opraviti šele po jasni opredelitvi javnega subjekta (glej pripombe k 3. členu Predloga zakona).

K 22. členu:

Iz predlagane ureditve ni razvidno, kaj natančno naj bi (kot napoveduje naslov člena) vseboval kolofo: skupek podatkov iz prvega in drugega (ter tretjega) odstavka ali zgolj podatke iz prvega odstavka tega člena. V vsakem primeru pa je treba naslov člena uskladiti z vsebino člena, ki je očitno širša.

Po drugi alineji prvega odstavka se objavi tudi stalno prebivališče dejanskega lastnika medija, čeprav se ta podatek ne vodi v razvidu medijev (in torej v razvidu ni objavljen, prim. s sedemnajsto alinejo prvega odstavka 20. člena Predloga zakona). Ker gre za objavo osebnega podatka, se nanjo nanašajo tudi pripombe k petemu odstavku 20. člena Predloga zakona z vidika nedopustnega posega v varstvo osebnih podatkov.

V zvezi s tretjim odstavkom se zastavlja vprašanje, zakaj so predmet posebnega dostopa uporabnikom podatki, ki so že javno objavljeni v razvidu medijev.

K 23. členu:

Nasprotje interesov je že opredeljeno v 16. točki 3. člena Predloga zakona, zato ni jasno, ali predlagana določba to opredelitev ponavlja ali dopolnjuje (dejansko ali možno nasprotje interesov; nasprotje interesov, ki bi lahko vplivalo na obveščanje javnosti). Razmerje med določbama je zato treba ponovno preveriti.

Glede na obrazložitev, da se s predlagano določbo širi določba (b) točke odstavka 3 člena 6 Uredbe (EU) 2024/1083 na vse izdajatelje medijev, ne le na tiste, ki zagotavljajo novice in aktualne informativne vsebine, bi bilo treba dodatno pojasniti, ali gre res za primeren in nujen ukrep za zagotavljanje višje ravni neodvisnosti uredniških odločitev (kar je namen podrobnejših ali strožjih pravil po odstavku 3 člena 1 Uredbe (EU) 2024/1083). Prav tako bi bilo treba pojasniti, zakaj in kako se bo izvajalo razkritje nasprotja interesov na mestu objave programske vsebine (glej opredelitev iz 2. točke 3. člena Predloga zakona), če je v nasprotju interesov lahko samo izdajatelj medija.

4. Ocena koncentracij na medijskem trgu

K 24. členu:

V drugem odstavku je predlagano, da se pojmi, določeni v členu 3 Uredbe (ES) 139/2004,¹⁵ in s tem členom neposredno povezani pojmi iz Uredbe (ES) 139/2004, ki se uporabljajo v postopku presoje medijske koncentracije, nadzora medijske koncentracije ali v prekrškovnem postopku po tem zakonu, uporabljajo v pomenu, določenem z Uredbo (ES) 139/2004. ZPS meni, da je takšna določba nejasna. V členu 3 in v drugih členih Uredbe (ES) 139/2004 so npr. opredeljeni pojmi »koncentracija«, »letni promet«, niso pa opredeljeni nekateri drugi temeljni pojmi, ki se uporabljajo v tem Predlogu zakona. Ti pojmi se uporabljajo tudi v prekrškovnem postopku po Predlogu zakona, pri čemer za predpisovanje prekrškov kot kaznivih ravnanj velja načelo *lex certa*. ZPS opozarja, da ne drži obrazložitve k 29. členu Predloga zakona, da se glede pojma »podjetje« uporablja pomen, kot je opredeljen v členu 3 Uredbe (ES) 139/2004, saj ta člen (niti drugi členi uredbe) tega pojma ne opredeljuje. Pojem »podjetje« je izrecno opredeljen v pojmovniku ZPOmK-2 (1. točka prvega odstavka 3. člena), v njem pa so izrecno opredeljeni tudi nekateri drugi pojmi, ki se uporabljajo v postopku presoje medijske koncentracije, nadzora medijske koncentracije ali v prekrškovnem postopku po tem Predlogu zakona (»v koncentraciji udeležena podjetja«, »zaupni podatki«). Poleg tega je treba navesti celoten naslov Uredbe (ES) 139/2004 in objavo v uradnem listu EU, v nadaljevanju pa navesti okrajšavo.

V tretjem odstavku je treba črtati drugi stavek, saj je nepotreben. Že iz prvega stavka jasno izhaja, da gre za dva ločena in samostojna postopka.

V četrtem odstavku, ki določa način financiranja AKOS v postopkih medijske koncentracije, je treba besedilo »iz 4. poglavja tega zakona« nadomestiti z besedilom »iz tega poglavja«.

K 25. členu:

V prvem odstavku je treba zaradi jasnosti in vsebinske ustreznosti ureditve začetka postopka ocene medijske koncentracije veznik »oziroma« nadomestiti z veznikom »ali«, saj se postopek ocene medijske koncentracije začne na podlagi priglasitve ali po uradni dolžnosti.

V skladu s šestim odstavkom naj bi se postopek po uradni dolžnosti začel z izdajo sklepa o uvedbi postopka. Gre za procesno odločitev, ki v pravice podjetja, na katerega se nanaša, ne posega, zato je sodno varstvo zoper njega po določbah Zakona o upravnem sporu (navkljub določbi 40. člena Predloga zakona; v nadaljevanju ZUS-1) izključeno, posledično pa je izključena tudi obveznost, da je sklep obrazložen. ZPS meni, da je treba preučiti, ali naj se v predlagani določbi predpiše obveznost obrazložitve sklepa. Sklep o uvedbi postopka ima namreč pomembne posledice, opredelitev njegove vsebine pa omogoča, da se podjetje seznani z razlogi za uvedbo postopka in da lahko učinkovito izvršuje svojo pravico do obrambe, hkrati pa opredeljuje tudi sam predmet odločanja.¹⁶

K 26. členu:

Drugi odstavek določa (le) vsebino poziva podjetjem, ki niso priglasila koncentracije. Po mnenju ZPS bi bilo treba zaradi pravne varnosti v tem odstavku izrecno določiti tudi obveznost podjetja, da z *dnem vročitve poziva* preneha z izvrševanjem medijske

¹⁵ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL L št. 24, z dne 29. 1. 2004).

¹⁶ T. Bratina in A. Galič v P. Grlic (ur.), Komentar Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), GV Založba, Ljubljana 2009, str. 281.

koncentracije do izdaje odločbe o skladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083.

V četrtem odstavku je treba ponovno preučiti, kateri subjekt lahko predlaga, da se dovoli izvrševanje medijske koncentracije pred izdajo odločbe o (skladnosti) medijski koncentraciji. Predlagano je, da je to stranka. Glede na opredelitev strank v 29. členu Predloga zakona to lahko predlaga podjetje, proti kateremu se vodi postopek, ali priglasitelj. Iz namena te določbe je moč sklepati, da ta predlog lahko vloži le priglasitelj. Poleg tega je treba ponovno preučiti tudi ustreznost uporabe pojma »odločba o skladnosti medijske koncentracije«, saj lahko AKOS v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 34. člena Predloga zakona izda tudi odločbo o neskladnosti medijske koncentracije. Zato naj se uporabi splošni pojem »odločba o medijski koncentraciji«. Enaka pripomba velja za peti odstavek tega člena. V 12. členu Predloga zakona je opredeljen javni interes na področju medijev, zato bi kazalo v besedilu »nujno za ohranjanje storitev javnega interesa na področju medijev«, ki je pogoj za dovolitev izvrševanja medijske koncentracije pred izdajo odločbe o medijski koncentraciji, zaradi notranje skladnosti zakona in jasnosti tega pogoja črtati besedo »storitev«.

K 27. členu:

V drugem in tretjem odstavku so določena merila oziroma okoliščine, ki se upoštevajo pri oceni medijske koncentracije, ki so sicer urejena v drugem odstavku člena 22 Uredbe (EU) 2024/1083. V tretjem odstavku člena 1 te uredbe je dopuščeno podrobnejše ali strožje urejanje področij iz poglavja III, oddelek 5 (členi 21, 22 in 23), če taka pravila zagotavljajo višjo raven zaščite medijske pluralnosti ali uredniške neodvisnosti v skladu s to uredbo in so v skladu s pravom Unije. Iz obrazložitve izhaja, da je namen drugega in tretjega odstavka tega člena prav podrobnejša opredelitev meril in okoliščin, ki jih mora AKOS upoštevati pri oceni medijske koncentracije.

V obrazložitvi člena je navedeno, kaj določa drugi odstavek člena 22 Uredbe (EU) 2024/1083 in kaj določa ta člen. Iz primerjave je razvidno, da predlagani člen ločeno ureja merila in okoliščine, ki se upoštevajo pri oceni medijske koncentracije, pri čemer so merila določena primeroma (»zlasti«), medtem ko uredba določa le »elemente«, ki so navedene taksativno, kar po presoji ZPS ni skladno z uredbo. V skladu s sedmim odstavkom tega člena AKOS podrobneje določi kazalnike meril in okoliščin za oceno medijske koncentracije, ob upoštevanju smernic iz tretjega odstavka 22. člena Uredbe (EU) 2024/1083, ne sme pa zaradi načela legalitete iz 120. člena Ustave določati novih meril za oceno medijske koncentracije, ki niso določena v Predlogu zakona. Poleg tega je iz primerjave razvidno, da so nekatera merila oziroma okoliščine delno oziroma pretežno (npr. druga alineja drugega odstavka, druga alineja tretjega odstavka) ali v celoti (npr. tretja alineja tretjega odstavka) prepisana iz uredbe. Pravni red EU na področjih, ki so urejena z uredbami EU, državam članicam ne dopušča selektivnega oziroma zgolj delnega, torej nepopolnega izvajanja določb uredbe. To pomeni, da države članice ne smejo sprejemati pravnih aktov, ki bi bili v nasprotju z vsebino uredbe EU oziroma bi njeno vsebino povzemali, čeprav dobesedno (več o tem v pripombi k 66. členu Predloga zakona). Na podlagi navedenega bi bilo treba drugi in tretji odstavek preurediti tako, da bo skladen z vsebino drugega odstavka člena 22 Uredbe (EU) 2024/1083 oziroma da bo jasno določal samo strožjo oziroma podrobnejšo ureditev od tiste, ki je določena v uredbi.

ZPS opozarja, da je v tem členu urejeno postopanje AKOS le, če pri preizkusu priglasitve ugotovi obstoj resnega dvoma o neskladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083 (četrti, peti in šesti odstavek), ni pa urejen postopek, če AKOS v tej fazi ugotovi, da priglašena medijska koncentracija ni podrejena določbam tega zakona in Uredbe (EU) 2024/1083 oziroma ni izkazan resen dvom o njeni neskladnosti s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083. V skladu z

drugim, tretjim in šestim odstavkom 70. člena ZPOmK-2 Agencija za varstvo konkurence v takšnem primeru izda odločbo, da priglašena koncentracija ni podrejena določbam ZPOmK-2 oziroma da koncentraciji ne bo nasprotovala, in izjavi, da je skladna s pravili konkurence, pri čemer je določen bistveno krajši rok za izdajo navedenih odločb (25 delovnih dni). Zato bi bilo treba ponovno preučiti, ali ne bi bilo navedene vsebine smiselno vključiti v Predlog zakona.

V četrtem odstavku je treba besedilo »od seznanitve z razlogi za dvom« nadomestiti z besedilom »od vročitve obvestila«, saj je na iztek 30 dnevnega roka vezana pravna posledica, določena v šestem odstavku tega člena (prekluzivni rok).

V skladu s šestim odstavkom AKOS, če priglasiatelj ne predloži zavez za odpravo resnega dvoma o neskladnosti medijske koncentracije, z odločbo medijsko koncentracijo prepove, zoper to odločbo pa ni sodnega varstva, razen iz razlogov, ki se nanašajo na predložitev zavez. ZPS opozarja, da je odločba o prepovedi medijske koncentracije vsebinska (odločba o pravici), izključitev sodnega varstva zoper njo pa pomeni, da stranka ne more pred sodiščem izpodbijati pravilne uporabe materialnega prava, tj. obstoja primarnega pogoja za takšno odločitev — ali je v tem primeru sploh izkazan resen dvom o neskladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083 oziroma ali je sploh podvržena tem pravilom. Poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave je ustavno dopusten, če zasleduje ustavno dopusten cilj (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Ocena skladnosti predlagane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov, tj. presojo nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Poseg je ustavno dopusten le, če preстане vse vidike preizkusa. Po mnenju ZPS se zastavlja že vprašanje obstoja ustavno dopustnega cilja za poseg v to pravico, saj ni videti razlogov za njeno izključitev, določba pa ni obrazložena. Zato je treba določbo s tega vidika ponovno preučiti in, če predlagatelj pri njej vztraja, temeljito obrazložiti tako ustavno dopusten cilj izključitve pravice do sodnega varstva kot tudi izpolnjevanje vseh vidikov t. i. strogega testa sorazmernosti. Edini dopustni razlog za sodno varstvo po tem odstavku, tj. »razlog, ki se nanaša na predložitev zavez«, ni jasen. Razlogi za sodno varstvo so neločljiv del pravice do sodnega varstva, zato morajo biti v zakonu jasno določeni.

K 28. členu:

V skladu s prvim odstavkom AKOS v postopkih ocene medijske koncentracije odloča ob subsidiarni uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), v skladu z drugim odstavkom pa lahko uradna oseba, ki vodi postopek, ugotavlja dejstva in zbira dokaze v skladu s pooblastili po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN). V skladu z 19. členom ZIN, ki določa pooblastila inšpektorja pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, ima inšpektor med drugim pooblastilo, da pregleda prostore gospodarskih družb, pregleda poslovne listine in drugo dokumentacijo, reproducira dokumentacijo, zaseže predmete in dokumente ipd. V obrazložitvi je navedeno, »da to ne pomeni, da so uradne osebe, ki vodijo postopek, inšpektorji, da postopek ocene medijske koncentracije ni inšpekcijski postopek oziroma postopek nadzora, ampak je upravni postopek. Gre zgolj za določitev istih pooblastil, kot jih imajo inšpekcijski organi.« Poleg tega so v 33. členu Predloga zakona določena posebna pooblastila uradne osebe, ki vodi postopek ocene medijske koncentracije, ki med drugim lahko vpogleda, pregleda, pridobi in reproducira poslovne knjige, listine in druge dokumente v povezavi s poslovanjem stranke, ne glede na vrsto nosilca. 33. člen Predloga zakona vsebinsko ni obrazložen.

Nesporno je, da postopek ocene medijske koncentracije ni inšpekcijski postopek, ampak upravni postopek, v katerem se ocenjuje medijska koncentracija. Zato je tudi nesporno, da uradna oseba za učinkovito vodenje potrebuje posebna pooblastila za

ugotavljanje dejanskega stanja, ki bo podlaga za izdajo zakonite in pravilne odločbe, ne pa inšpekcijskih pooblastil po ZIN, ki so dana inšpektorjem za povsem drugačen namen (nadzor nad izvrševanjem oziroma spoštovanjem zakonov). V ZPOmK-2, na podlagi katerega se vodi sicer ločen, vendar primerljiv postopek ocene koncentracije podjetij, ima uradna oseba, ki vodi postopek, posebna preiskovalna pooblastila,¹⁷ vključno s pooblastili za vstop v prostore podjetij, pregledovanje poslovnih knjig in druge dokumentacije, povezane s poslovanjem podjetja, odvzem kopij poslovnih knjig in druge dokumentacije, zapečatenje prostorov podjetja, zaseg poslovnih knjig. Takšna preiskovalna pooblastila v skladu s 35. in 37. členom Ustave (prostorska in komunikacijska zasebnost) in na njuni podlagi sprejeto odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 zaradi intenzivnosti posega v ustavni pravici do prostorske in komunikacijske zasebnosti zahtevajo vnaprejšnjo sodno odločbo.¹⁸ Glede na navedeno je po presoji ZPS predlagana ureditev v drugem odstavku tega člena, ki daje uradni osebi namesto preiskovalnih inšpekcijska pooblastila, pravno zelo vprašljiva, predvsem pa je v neskladju z ustavno zahtevo iz drugega odstavka 35. in drugega odstavka 37. člena Ustave po vnaprejšnji odločbi sodišča. Iz enakih razlogov je predlagano pooblastilo v prvi alineji prvega odstavka 33. člena Predloga zakona (pooblastilo za pregled poslovnih knjig in druge dokumentacije stranke) v neskladju z drugim odstavkom 37. člena Ustave.

S citirano odločbo št. U-I-40/12 je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost prvega stavka prvega odstavka 28. člena prej veljavnega ZPOmK-1, ker je zaradi preiskovalnih pooblastil takratnega Urada za varstvo konkurence ugotovilo neustaven poseg v prostorsko in komunikacijsko zasebnost pravne osebe, ker ni bilo zagotovljeno vnaprejšnje dovoljenje sodne veje oblasti za primer, ko se ta pooblastila izvršujejo proti volji pravne osebe. Ugotovljena neustavnost je bila odpravljena z novelo ZPOmK-1E, podobna ureditev teh vsebin pa je določena (tudi) v veljavnem ZPOmK-2. Zato bi bilo treba v Predlogu zakona ustavnoskladno urediti vsa vprašanja v zvezi s pooblastili uradne osebe, ki jih potrebuje za ugotavljanje dejanskega stanja. Preveriti je treba tudi, ali bi bilo treba v Predlog zakona vključiti tudi določbo o varovanju tajnosti vira.

K 30. členu:

V skladu s prvim odstavkom lahko uradna oseba s sklepom odloži pravico stranke do vpogleda v dokumente zadeve, če je to v nasprotju z interesi postopka. Takšen sklep izda uradna oseba, pri čemer ni opredeljeno, do kdaj lahko pravico do vpogleda v dokumente zadrži, zoper sklep pa ni sodnega varstva. Gre za poseg v pravico stranke do izjave, ki je ena od pomembnejših izrazov pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Pravica do izjave daje stranki možnost izjave o celotnem procesnem gradivu, ki je v spisu in ki lahko vpliva na odločitev pristojnega organa. Poseg v pravico do izjave iz 22. člena Ustave je ustavno dopusten, če zasleduje ustavno dopusten cilj (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Ocena skladnosti predlagane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov, tj. presojo nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Le če preстане vse vidike preizkusa, je ustavno dopusten. Določba ni obrazložena. Zato je treba to določbo s tega vidika ponovno preučiti in v primeru, če predlagatelj pri njej vztraja, temeljito obrazložiti tako ustavno dopusten cilj za omejitev pravice do izjave kot tudi izpolnjevanje vseh vidikov t. i. strogega testa sorazmernosti. Podobno

¹⁷ T. Bratina in M. Kocmut v P. Grilc (ur.), Komentar Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), str. 323. Avtorja navajata, da je poleg zahteve za posredovanje podatkov preiskava drugi pomemben instrument urada za zbiranje podatkov in dokazov o kršitvi konkurenčnega prava, saj je odkrivanje in dokazovanje kršitev čedalje težje.

¹⁸ Tudi Uredba (ES) 139/2004 daje Komisiji, ki presoja koncentracije z razsežnostjo Skupnosti, preiskovalna pooblastila, ki jih odredi z odločbo, zoper katero je zagotovljeno naknadno sodno varstvo (13. člen). V našem ustavnem redu je zaradi posega v pravico do prostorske in komunikacijske zasebnosti zahtevano predhodno sodno varstvo.

ureditev sicer vsebuje ZPOmK-2 (tretji odstavek 42. člena), vendar z bistveno razliko – pravica do vpogleda je časovno zamejena najdlje do vročitve povzetka relevantnih dejstev, ki je namenjen seznanitvi stranke z odločilnimi dejstvi in dokazi zlasti v primeru, ko Agencija za varstvo konkurence namerava izdati negativno določbo, poleg tega takšen sklep izda direktor Agencije za varstvo konkurence.

V drugi alineji tretjega odstavka bi bilo treba uvesti okrajšavo »v nadaljnjem besedilu: zaupni podatki«, saj se ta pojem uporablja v nadaljnjih členih Predloga zakona (v četrtem in petem odstavku tega člena ter v prvem in drugem odstavku 39. člena).

K 32. členu:

ZPS opozarja na neskladje med prvim in šestim odstavkom. Glede na to, da je v skladu s šestim odstavkom omogočeno le denarno sankcioniranje podjetij, ki ne spoštujejo zahteve za sporočanje podatkov iz prvega odstavka tega člena, bi morala zahteva za sporočanje podatkov iz prvega odstavka vsebovati opozorilo o zagrojeni kazni le, če je naslovljena na podjetje (ne pa tudi, če je naslovljena na družbenike, člane organov vodenja in nadzora itd.).

V skladu s šestim in sedmim odstavkom lahko AKOS izda sklep, s katerim podjetju, ki pošlje AKOS nepravilne, nepopolne ali zavajajoče podatke (šesti odstavek) oziroma ki mu pošlje nepravilne, nepopolne ali zavajajoče podatke ali jih ne pošlje v postavljenem roku (sedmi odstavek), naloži denarno kazen v višini do enega odstotka njegovega letnega prometa v prejšnjem poslovnem letu, pri čemer je v osmem odstavku določena izvršljivost sklepa na podlagi njegove dokončnosti. Glede na naravo in višino denarne kazni in takojšnjo izvršljivost sklepa o denarni kazni gre po mnenju ZPS za sankcijo kaznovalnopravne narave.¹⁹ ZPS s pravnosistemskega vidika opozarja, da je v ZPOmK-2 neupoštevanje zahteve oziroma sklepa Agencije za varstvo konkurence za posredovanje podatkov sankcionirano kot administrativni prestop in je zanj predpisana administrativna sankcija, ki je po višini enaka predlagani denarni kazni (prvi in drugi odstavek 52. člena v povezavi s prvo in drugo alinejo tretjega odstavka 85. člena ZPOmK-2), vendar pa odločba o izreku administrativne sankcije postane izvršljiva šele z njeno pravnomočnostjo (prvi odstavek 96. člena ZPOmK-2). Določba ni obrazložena.

Glede devetega odstavka, ki ureja domnevo oviranja postopka, se zastavlja vprašanje ustreznosti njene umestitve v ta člen, ki ureja zahtevo za sporočanje podatkov. ZPOmK-2 sicer vsebuje podobno določbo, vendar pa je ta vezana na oviranje preiskave, npr. če podjetje ne dovoli vstopa v prostore (57. člena ZPOmK-2).

K 33. členu:

Glede prvega odstavka glej pripombo k drugemu odstavku 28. člena Predloga zakona. Pravico do vpogleda, ki jo določa zadnja alineja prvega odstavka, je treba umestiti v napovedni stavek.

Neobrazložena določba drugega odstavka vsebuje pooblastilo uradni osebi, ki vodi postopek, za vpogled v katerikoli register katerekoli osebe javnega prava. Določba je po mnenju ZPS podnormirana, kar je v nasprotju z načelom pravne države (2. člen Ustave). Poleg tega je treba opozoriti na pravico do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave), saj registri vsebujejo tudi osebne podatke, za katere se zahteva upoštevanje ustavnih standardov, kot izhajajo iz tega člena Ustave. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni drugi. Poseg v pravico do varstva osebnih podatkov

¹⁹ Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi *Produkcija Plus, storitveno podjetje d. o. o., proti Sloveniji*, št. 47072/15 z dne 23. 10. 2018.

je dopusten, če so v zakonu določno opredeljeni podatki, ki se smejo zbirati in obdelovati, namen, za katerega jih je dovoljeno uporabiti, nadzor nad njihovim zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena. Dodatno je treba opozoriti tudi na rešitev iz tega odstavka, ki omogoča vpogled v produkte, ki jih pravne osebe javnega prava ponujajo na trgu, saj ni jasno, kaj na bi pojem »produkt« zajemal.

K 34. členu:

V prvi in drugi alineji prvega odstavka je treba za besedo »zakonom« dodati besedilo »in Uredbo (EU) 2024/1083«.

V drugem odstavku bi bilo treba z vidika pravne varnosti zavezanca, učinkovitega nadzora nad izvrševanjem odločbe s strani AKOS, notranje skladnosti določb zakona in spoštovanju načela *lex certa* v prekrškovnem pravu v primeru naloženih zavez podrobneje določiti vsebino izreka odločbe iz prve alineje prvega odstavka, in sicer (morebitne) *zaveze, obveznosti*, s katerimi se zagotovi njihovo izpolnjevanje in nadzor nad njimi ter *rok* za njihovo izpolnitev (primerjaj s četrtem odstavkom 75. člena ZPOMK-2). Poleg tega je treba zaradi notranje skladnosti in jasnosti predlagane ureditve s tako dopolnjeno določbo drugega odstavka tega člena uskladiti tudi določbo **36. člena** Predloga zakona (»pogoji oziroma zavezami iz odločbe«). Glej tudi drugo alinejo prvega odstavka in drugi odstavek 37. člena Predloga zakona, ki izhaja iz tega, da so v odločbi o skladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083 (morebiti) določne obveznosti in rok za njihovo izpolnitev. Tudi v tretji alineji prvega odstavka 105. člena Predloga zakona je s prekrškom sankcionirana opustitev obveznosti, določenih v odločbi o skladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083.

K 35. členu:

V prvem odstavku je treba zaradi notranje skladnosti zakona besedilo »odločbo, s katero je odločilo o medijski koncentraciji in zavezah« nadomestiti z besedilom »odločbo o skladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083 iz drugega odstavka prejšnjega člena«.

K 37. členu:

V napovednem stavku prvega odstavka je treba za besedilom »odloči o oceni medijske koncentracije v skladu s tem zakonom« dodati besedilo »in Uredbo (EU) 2024/1083«.

K 38. členu:

Predlagani člen ureja ukrepe za odpravo učinkov koncentracije, če pride do izvedbe medijske koncentracije, ki jo je AKOS prepovedala, ali če podjetje ne izpolni zavez, določenih v pozitivni odločbi AKOS. AKOS lahko v tej koncentraciji udeleženi podjetjem naloži ukrepe, s katerimi se vzpostavi prejšnje stanje, in sicer »zlasti za zagotovitev uredniške avtonomije, neodvisnosti medijev in medijske pluralnosti«. Neodvisnost medijev po določbi prvega odstavka 27. člena Predloga zakona ni pravna vrednota, ki jo varuje postopek ocene medijske koncentracije, zato po naravi stvari tudi ne more biti cilj ukrepov, s katerimi se vzpostavlja prejšnje stanje. Tudi sicer je besedilo »zlasti za zagotovitev uredniške avtonomije, neodvisnosti medijev in medijske pluralnosti« nepotrebno. Poleg tega ni jasno, katere ukrepe za odpravo učinkov koncentracije lahko AKOS (primarno) naloži v medijski koncentraciji udeleženi podjetjem.

K 39. členu:

Glede tretjega odstavka ni jasna vsebina obvestila o izdani odločbi ali sklepu, s katerim se postopek konča in ki se objavi na spletni strani AKOS. Z vidika spoštovanja pravic strank in interesa postopka bi bilo treba vsebino obvestila opredeliti oziroma po vzoru

ureditve v petem odstavku 47. člena ZPOmK-2 določiti, da se na spletnih straneh objavi izrek odločbe ali sklepa, s katerim se postopek konča.²⁰

K 40. členu:

V skladu s predlagano določbo, ki na splošno ureja sodno varstvo, je zoper (vse) odločbe ali (vse) druge posamične akte AKOS mogoč upravni spor. Predlagana določba pomeni specialno ureditev sodnega varstva glede na določbe ZUS-1, za vsak odstop od sistemske ureditve pa morajo biti zaradi načela pravne varnosti iz 2. člena Ustave in splošnega načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave podani stvarno utemeljeni razlogi, ki v obrazložitvi niso pojasnjeni. Glej tudi pripombo k šestemu odstavku 25. člena Predloga zakona. Poleg tega predlagana določba ne upošteva, da AKOS v tem postopku odloča (le) z odločbami in sklepi, predvsem pa, da prvi odstavek 30. člena Predloga zakona izključuje sodno varstvo zoper sklep, s katerim odloži pravico stranke do pregleda dokumentov, in da šesti odstavek 27. člena Predloga zakona dopušča sodno varstvo zoper odločbo o prepovedi medijske koncentracije le iz zelo omejenih razlogov. Zakonska ureditev sodnega varstva mora biti jasna, nedvoumna in notranje skladna. Poleg tega je treba v besedilu člena črtati besedo »dokončne«, saj je v skladu s prvim odstavkom 224. člena ZUP dokončna tista odločba, ki se s pritožbo ne more več izpodbijati.

Glede na to, da je v skladu s tem členom dopustno samostojno sodno varstvo zoper sklep, s katerim AKOS zahteva podatke od podjetja (tretji odstavek 32. člena Predloga), je treba z vidika učinkovitosti postopka ocene medijske koncentracije (100 delovnih dni za izdajo odločbe) preučiti, ali bi kazalo v tem postopku sodnega varstva določiti, da to zadevo sodišče obravnava nujno in prednostno (v skladu z 32. členom ZUS-1 tožba sicer ne zadrži izvršitve upravnega akta, lahko pa sodišče na tožnikov predlog odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda).

K 41. členu:

Predlagana določba ureja nezdržljivost opravljanja oglaševalske in medijske dejavnosti. V obrazložitvi je navedeno, da je namen določbe preprečevanje nasprotja interesov. Predlagana določba ne spada v to poglavje, saj ni videti stvarne povezave med to določbo ter materialnimi in procesnimi pravili za oceno medijske koncentracije, določenimi v tem poglavju.

Predvsem je treba opozoriti na 74. člen Ustave (svobodna gospodarska pobuda) in na njeni podlagi sprejeto ustavnosodno presojo, ki je predstavljena v uvodu tega mnenja. Po presoji ZPS predlagana določba, ki absolutno prepoveduje hkratno opravljanje oglaševalske in medijske dejavnosti, posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, saj se s tem intenzivno oži polje podjetniške svobode. Zato je treba preizkusiti, ali za takšno ureditev obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave).

Poleg tega je treba zaradi načela pravne varnosti in predvidljivosti iz 2. člena Ustave opredeliti pojem »posrednega lastništva«, saj v nasprotnem primeru naslovnik te določbe ne bo mogel razbrati, v katerih pravnih osebah lahko pridobiva poslovne deleže. Ker je kršitev te določbe v skladu s 1. točko prvega odstavka 101. člena Predloga zakona opredeljena kot prekršek, morajo biti vsi pojmi v materialni določbi zaradi načela *lex certa* povsem jasni in nedvoumni.

²⁰ Glej M. Kocmut v P. Grilc (ur.), Komentar Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), str. 272.

K 42. členu:

Nadzor nad izvajanjem tega zakona je urejen v (posebnem) VI. delu Predloga zakona. Nadzor nad izvajanjem določb tega poglavja (24. do 42. člen) izvaja AKOS na podlagi drugega odstavka 97. člena Predloga zakona, zato je določba prvega odstavka zaradi podvajanja vsebine nepotrebna. Predlagana določba drugega odstavka, ki določa podrejeno uporabo določb ZIN v »postopku nadzora *po tem zakonu*«, zaradi splošnosti ne spada v to poglavje, zastavlja pa se tudi vprašanje njene skladnosti z določbo šestega odstavka 97. člena Predloga zakona (glej pripombo k 97. členu Predloga zakona).

5. Programski deleži**K 43. členu:**

V drugem odstavku bi bilo treba upoštevanje predvajanja slovenske glasbe izven programskih vsebin v delež lastne produkcije radijskega programa vključiti s sklicem na prvi odstavek 45. člena Predloga zakona, da bo določba povsem jasna.

V 26. točki 3. člena Predloga zakona je že opredeljeno, da med programske vsebine lastne produkcije ne štejejo oglasi, radijska in televizijska prodaja ter neplačana obvestila, zato je treba preveriti smiselnost določbe četrtega odstavka, ki za iste vsebine določa, da se ne všttevajo v dnevni oddajni čas.

Glede šestega odstavka je treba opozoriti, da tematski televizijski programi v Predlogu zakona niso opredeljeni, zato je določba nejasna (enako velja za **šesto alinejo četrtega odstavka 44. člena** in **tretjo alinejo četrtega odstavka 45. člena**, glej tudi pripombo k 89. členu Predloga zakona). Poleg tega je treba odpraviti še nepotreben poudarek, da gre za ureditev »po tem zakonu«, ki zgolj obremenjuje zakonsko besedilo (enako velja za **četrti odstavek 44. in 45. člena** in **peti odstavek 44. člena** Predloga zakona, ki se začne z besedilom »Na podlagi tega zakona«).

K 44. členu:

Določbo drugega odstavka je treba pojasniti v delu, ki se nanaša na namensko porabo sredstev za produkcijo ali pridobitev pravic do slovenskih avdiovizualnih del, ki jih (izdajatelj) predvaja v svojem televizijskem programu. Zastavlja se vprašanje, ali gre za določitev obveznosti namenske porabe ali tudi za obveznost predvajanja v svojem televizijskem programu (v zadnjem primeru ta obveznost ni natančno določena).

Med izjeme so v tretjem odstavku uvrščene igre in video strani, ki niti v obrazložitvi niso pojasnjene (medtem ko so opredeljeni oglasi in TV-prodaja, če je slednjo mogoče enačiti s televizijsko prodajo, 31. in 35. točka 3. člena Predloga zakona). Enako velja za **tretji odstavek 46. člena** Predloga zakona. Izjeme je treba določiti jasno in pomensko določljivo, da lahko naslovnik razbere, ali ga določbe zavezujejo.

Iz sedme alineje četrtega odstavka izhaja, da obstajajo televizijski programi, namenjeni izključno oglaševanju in televizijski prodaji (te se namreč izključuje iz obveznosti zagotavljati delež slovenskih avdiovizualnih del). To je treba soočiti z določbo prvega in četrtega odstavka 43. člena Predloga zakona, iz katere izhaja, da vsak posamezni televizijski program zagotavlja ustrezen delež vsebin lastne produkcije, v katero med drugim niso vključeni niti oglasi niti TV-prodaja. To torej pomeni, da zakon posredno onemogoča televizijske programe, ki so namenjeni izključno oglaševanju in televizijski prodaji. Neskladje med določbami je treba odpraviti.

Peti odstavek je treba preoblikovati, saj Republika Slovenija ne zagotavlja proračunskih sredstev pri pristojnem ministrstvu, temveč v okviru proračuna Republike Slovenije.

K 45. členu:

V odločbi Ustavnega sodišča (citirani v pripombi k 3. členu Predloga zakona) je Ustavno sodišče zaradi neskladja z 2. členom Ustave razveljavilo določbe ZMed, ki so urejale delež slovenske glasbe v radijskih in televizijskih programih, kolikor te določbe veljajo za zasebne radijske postaje. Pri tem ni presojalo drugih očitkov vlagateljev. Zaradi tega je treba opozoriti, da je treba predlagano določbo v delu, v katerem se nanaša na izdajatelje radijskih in televizijskih programov, ki so v zasebni lasti, dodatno obrazložiti z vidika 74. člena Ustave (svobodna gospodarska pobuda).

6. Programi posebnega pomena**K 47. členu:**

V prvi alineji petega odstavka je treba spremeniti sklic iz 101. na 100. člen Predloga zakona, poleg tega pa preveriti tudi ustreznost tega sklicevanja, saj splošni akt o metodologiji nadzorstva, ki ga sprejme AKOS, ne more določati programskih vsebin. To izhaja že iz 100. člena Predloga zakona, ki se med drugim nanaša (le) na klasifikacijo programskih in drugih vsebin.

V drugi alineji petega odstavka je treba upoštevati, da se zahteve iz te določbe (napovedni stavek) nanašajo tudi na regionalni radijski in televizijski program, zato se zastavlja vprašanje, ali naj bi tudi ta izdajatelj imel programski odbor.

Pogoj iz četrte alineje petega odstavka je lahko sporen z vidika svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave), zato ga je treba posebej obrazložiti. Enako velja za pogoj iz **pete alineje prvega odstavka 50. člena** Predloga zakona.

V napovednem stavku osmega odstavka je treba v prvi alineji dodati, da gre za nepravilnosti, ugotovljene v postopku nadzora (enako kot v drugem odstavku 86. člena Predloga zakona). Enaka pripomba se nanaša tudi na **prvo alinejo četrtega odstavka 49. člena** in **prvo alinejo tretjega odstavka 50. člena** Predloga zakona.

K 50. členu:

Razlikovanje med pogojem iz pete alineje prvega odstavka, ki se nanaša na nepridobitni radijski in televizijski program posebnega pomena in pogojem iz četrte alineje petega odstavka 47. člena Predloga zakona, ki se nanaša na lokalni ali regionalni radijski in televizijski program posebnega pomena, bi lahko bilo sporno z vidika načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Utemeljiti je treba, zakaj se v tem členu zahteva sklenitev pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas z najmanj dvema novinarjema ali programskima delavcema, v drugem primeru pa sklenitev pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom z najmanj tremi delavci, ki sodelujejo pri pripravi programskih vsebin (in torej niso nujno novinarji). Status lokalnega ali regionalnega posebnega pomena in status nepridobitnega posebnega pomena je v bistvenih točkah primerljiv, zato je treba različne pogoje pri ustvarjanju programskih vsebin upravičiti s stvarno upravičenimi, objektivnimi razlogi, ki izhajajo iz narave stvari. Posebej je treba preveriti, ali gre pri programskih delavcih in delavcih, ki sodelujejo pri pripravi programskih vsebin, za pojme, ki naj bi označevali delo posameznikov, ki ima enako vsebino. V tem primeru jih je treba poenotiti.

IV. OBVEZNOSTI IN ODGOVORNOSTI IZDAJATELJEV TER NUJNE OMEJITVE MEDIJSKE DEJAVNOSTI**1. Splošno****K 52. členu:**

V prvi alineji tretjega odstavka je treba pojasniti nejasnost določbe v delu, ki se nanaša na obveščanje v tujem jeziku, ki je v interesu javnosti.

V zvezi z izjemami, določenimi v petem odstavku, je treba opozoriti, da se izjema nanaša na medije, ne pa na programske vsebine. Zaradi tega je lahko ta izjema ožja kot po veljavnem sedmem odstavku 5. člena ZMed, ki omogoča izdajatelju razširjanje programskih vsebin, namenjenih madžarski oziroma italijanski narodni skupnosti, v jeziku narodne skupnosti, četudi ni medij, namenjen avtohtoni narodni skupnosti. V zvezi z zadnjim delom določbe je treba pojasniti, ali se pogoj, »niso dostopni v Republiki Sloveniji«, nanaša samo na medije, ki ciljajo drugo državo, ali tudi na predhodni pogoj, da so namenjeni drugi jezikovni skupini (prim. s peto alinejo četrtega odstavka 44. člena in drugo alinejo četrtega odstavka 45. člena Predloga zakona). Dvournega določanja pogojev obrazložitev člena ne pojasni.

K 53. členu:

V tem členu sta v prvem odstavku določeni dve prepovedi, ki se nanašata na medije. V prvi alineji je v medijih prepovedano spodbujati nasilje ali sovraštvo do skupine oseb ali člana take skupine na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti, spolne usmerjenosti ali državljanstva, v drugi alineji je prepovedano ščuvati k storitvi kaznivih dejanj terorizma, potovanjem v tujino z namenom terorizma, financiranja terorizma, ščuvanja in javnega povečevanja terorističnih dejanj, novačenja in usposabljanja za terorizem in tihotapstva, ki podpirajo teroristično dejavnost. V drugem odstavku je določeno, da prepoved iz prejšnjega odstavka velja tudi za avdiovizualne medijske storitve.

Prepoved iz prve alineje prvega odstavka je obrazložena s sklicevanjem na (i) 63. člen Ustave, ki kot protiustavno opredeljuje vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti, (ii) 297. člen KZ-1 (kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti), (iii) 20. člen Zakona o varstvu javnega reda in miru, ki kot posebne prekrške opredeljuje prekrške nasilnega in drznega vedenja, nedostojnega vedenja, poškodovanja uradnega napisa, oznake ali odločbe, pisanja po objektih in uničevanja državnih simbolov, kadar so ti storjeni »z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti«, in na (iv) različne opredelitve t. i. sovražnega govora, ki jim je skupna bistvena značilnost v motivu izvajanja, saj je usmerjen zoper osebo oziroma skupino oseb zaradi njihovih osebnih okoliščin, pri čemer iz njih izvirajo stereotipi, predsodki in stigme, ki negativno vplivajo na posameznika. Namen zakonske prepovedi spodbujanja nasilja in sovraštva v medijih je, da se izhajajoč iz 63. člena Ustave, mednarodnih obveznosti Republike Slovenije ter mednarodne sodne prakse zagotovi učinkovito preprečevanje razširjanja t. i. sovražnega govora prek medijev, ob hkratni zagotovitvi, da zadevna omejitev ne bo nesorazmerno posegala v svobodo izražanja, zagotovljeno v prvem odstavku 39. člena Ustave Republike Slovenije. Veljavna ureditev (8. člen ZMed, op. ZPS) je po mnenju predlagatelja pomanjkljiva, ker ima prepoved pravno naravo napolilne določbe, saj zakonodajalec zanjo ni določil kazenske sankcije v obliki globe. Tudi ob morebitni prijavi zoper vsebino, ki jo objavi medij, ukrepanje ni možno, saj pristojni inšpektorat na podlagi navedene določbe ni upravičen izreči sankcije oziroma uvesti prekrškovnega postopka. Zaradi navedenega je kršitev te prepovedi v Predlogu zakona sankcionirana z globo.

ZPS najprej ugotavlja, da določitev prepovedi v zakonu ne pomeni, da gre za napolilno določbo, kot je navedeno v obrazložitvi. Prepoved velja, četudi ni sankcionirana. Sicer pa določitev sankcije za kršitev prepovedi iz prve alineje prvega odstavka ne pomeni samo, da bo pristojni organ uvedel prekrškovni postopek oziroma izrekel globo. Ta določba je vključena med tiste določbe, glede katerih se izvaja nadzor nad izvajanjem tega zakona (prvi in drugi odstavek 97. člena Predloga zakona). Za nadzor bosta

pristojna Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije oziroma AKOS, če gre za avdiovizualne medijske storitve. Izrekanje glob za prekrške je sestavni del nadzora nad izvajanjem zakona, ki se izvaja kot inšpekcijski nadzor s smiselno uporabo določb zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor (šesti odstavek 97. člena Predloga zakona). Primarno se v postopku nadzora uporabijo ukrepi iz sedmega odstavka 97. člena Predloga zakona (glej pripombe k 97. členu), ki so namenjeni odpravi nepravilnosti in pomanjkljivosti, ugotovljenih v zvezi z izvajanjem zakona. To v prvi vrsti lahko pomeni tudi ukrep odstranitve vsebine, ki krši prepoved iz tega člena. Obrazložitev člena se do tega ne opredeli.

Vsebina 63. člena Ustave izhaja iz vrednot človekovega dostojanstva, enakosti, svobode, pravičnosti, kulture miru in nenasilja.²¹ Po tej ustavni določbi so protiustavne tri oblike izražanja: spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti; razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva; spodbujanje k nasilju in vojni. Z njo se varuje temeljno vrednoto slovenske ustavne demokracije – človekovo dostojanstvo – pred napadi s strani kogarkoli. Svoboda izražanja, ki izhaja iz vrednot pluralizma, širokosrčnosti in strpnosti, ni absolutna pravica, saj je omejena z vrednoto človekovega dostojanstva, zaradi česar tudi ne varuje izražanja v nasprotju s 63. členom Ustave. Ustavna določba tak govor prepoveduje, s čimer postavlja stvarno upravičene meje svobode izražanja. Prepoved takega govora je povezana z načeloma demokratične in pravne države iz 1. in 2. člena Ustave, enakostjo pred zakonom iz 14. člena Ustave ter pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave.²² Prepoved govora, ki nasprotuje 63. členu Ustave, je le eno izmed sredstev za varovanje temeljnih vrednot in postulatov ustavne demokracije, zato prepoveduje le najbolj skrajne oblike izražanja, ki spodbujajo neenakopravnost, sovraštvo in nestrpnost zoper narodnostne, rasne, verske in druge skupnosti, ter spodbujanje k nasilju in vojni. Ustavnosodna presoja ugotavljanja protiustavnosti takega izražanja upošteva, da ne poseže čezmerno v temeljne vrednote javne in zasebne razprave v svobodni in demokratični družbi (pluralizem, strpnost, širokosrčnost).²³ Enako mora po oceni ZPS ravnati zakonodajalec, če inkriminira izražanje, ki ima značilnosti t. i. sovražnega govora.²⁴

Iz ustaljene ustavnosodne presoje sledi, da je država dolžna najhujše kršitve prepovedi iz 63. člena Ustave določiti kot kaznivo dejanje.²⁵ Ustavno sodišče je ugotovilo, da je zakonodajalec v 297. členu KZ-1 predpisal uporabo kazenskega prava za določene težje oblike protiustavnega izražanja, ki ogroža človekovo dostojanstvo in varnost in s tem izpolnil pozitivno obveznost zavarovati temeljno vrednoto iz 63. člena Ustave na kazenskopravnem področju z inkriminacijo.²⁶

²¹ Avbelj, M. (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije – Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, str. 527.

²² Prav tam, str. 527–528.

²³ Prav tam, str. 530.

²⁴ Sovražni govor v pravnem redu Republike Slovenije sicer ni opredeljen. Obrazložitev tega člena pa nakazuje, da predlagatelj prvo alinejo prvega odstavka 53. člena Predloga zakona razume kot uzakonitev prepovedi »sovražnega govora«. V Evropi ni skupne definicije sovražnega govora, čeprav obravnava koncept sovražnega govora več pravnih in nepravnih aktov. Na splošno velja za sovražni govor izražanje, ki ni zaščiteno kot oblika izražanja zaradi spodbujanja ali opravičevanja sovraštva na podlagi nestrpnosti, in sicer zaradi (osebnih) okoliščin, na katere posameznik ne more vplivati, ker so neločljiv del njegove identitete (npr. spol, starost, invalidnost), motiv takega izražanja pa je prav sovraštvo, ki izvira iz te osebne okoliščine, ki vodi v razvrednotenje človekovega dostojanstva. Več: ur. Janja Hojnik: Krepitev medijske svobode: varstvo novinarjev v Evropi, sovražni govor, dezinformacije in vloga platform, e-knjiga, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, december 2022, str. 107–115.

²⁵ V odločbi št. Up-555/03, Up-827/04 z dne 6. 7. 2006, 25. in 26. točka obrazložitve, je Ustavno sodišče poudarilo, da je država dolžna posebej aktivno varovati človekove pravice, ki varujejo življenje, fizično in psihično celovitost ter dostojanstvo posameznika, in sicer tudi tako, da v svojem kazenskem pravu najhujše posege v omenjene pravice opredeli kot kazniva dejanja. Iz tega sledi, da je država dolžna inkriminirati najhujše kršitve prepovedi iz 63. člena Ustave.

²⁶ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-352/20 z dne 6. 2. 2024.

Kaznivo dejanje iz 297. člena KZ-1, ki temelji na 63. in 14. členu Ustave, je mogoče storiti z različnimi izvršitvenimi oblikami: spodbujanjem, razpihovanjem sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, če storilec hkrati ogrozi ali moti javni red in mir ali ga izvrši z grožnjo, zmerjanjem in žalitvijo.^{27,28} Upošteva se sodbo Vrhovnega sodišča RS²⁹ se za obstoj kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 zahteva potencialna, abstraktno-konkretna in ne več samo konkretna možnost³⁰ ogrožanja ali motenja javnega reda in miru. V primerjavi s prejšnjo restriktivno razlago izvršitvenega načina v praksi³¹ je polje kaznivosti tega dejanja sedaj razširjeno.³²

Predlagana prepoved iz prve alineje, ki se nanaša na medije, se delno prekriva s kaznivim dejanjem iz prvega odstavka 297. člena KZ-1. Pri tem opušča obe alternativno določeni prepovedani posledici (da je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev), ohranja pa njegovo jedro: prepovedano je spodbujanje sovraštva ali nasilja (ne pa razpihovanje sovraštva ali spodbujanje ali razpihovanje nestrpnosti) na podlagi taksativno navedenih osebnih okoliščin.³³ Te osebne okoliščine se prav tako delno prekrivajo z osebnimi okoliščinami iz prvega odstavka 297. člena KZ-1 (brez posebne obrazložitve sta npr. opuščeni izobrazba in družbeni položaj). Med njimi je politično ali drugo mnenje, ki po naravi stvari ni osebna okoliščina, zato po oceni ZPS ne more biti vključeno med okoliščine, zoper katere je usmerjen t. i. sovražni govor.³⁴

Pojavne oblike prepovedi oziroma prekrška, ki se nanašajo na medije, ki po naravi stvari delujejo javno, sprožajo vprašanje steka med prekrškom in kaznivim dejanjem iz 297. člena Kazenskega zakonika. To pomeni, da ni izključen pojav primerov, ko bo konkretno ravnanje posameznika ustrezalo opisu tako kaznivega dejanja kot tudi prekrška (še zlasti glede na razlago Vrhovnega sodišča iz opombe pod št. 29). V zvezi s tem ZPS opozarja na 31. člen Ustave, ki določa, da nihče ne sme biti ponovno obsojen zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil kazenski postopek zoper njega

²⁷ Podrobno o zakonskih znakih in izvršitvenih oblikah v Zobec, Barbara: O »prelomni« sodbi VS RS v zvezi s kaznivim dejanjem po 297. členu KZ-1, Pravna praksa, št. 46, 2019, str. 23.

²⁸ Gre za alternativno določeni prepovedani posledici oziroma objektivna pogoja kaznivosti. Več dr. Deisinger, Mitja: Kazenski zakonik: komentar posebnega dela, Maribor, Založba WD, 2024, str. 629-634.

²⁹ Odločba Vrhovnega sodišča RS, št. I Ips 65803/2012 z dne 4. 7. 2019. Sodišče je zavzelo stališče, da je iz zakonskega besedila prvega odstavka 297. člena KZ-1 razvidno, da mora biti podana zgolj potencialna in ne konkretna možnost ogrožanja ali motenja javnega reda in miru. Poudarilo je, da se ne zahteva, da bi do neposredne ogrožitve dejansko tudi prišlo, ampak zadostuje, da je dejanje glede na vsebino, naravo, kraj ali druge okoliščine izvršitve ravnanje sposobno povzročiti konkretno nevarnost. Ta se mora kazati v ogrožitvi oziroma motenju javnega reda in miru. Pi tem naj bi šlo za "potencialno, abstraktno – konkretno ogrožanje". To po stališču Vrhovnega sodišča pomeni, da ni treba, da je konkretna nevarnost dejansko nastopila, pač pa je treba v okviru opisa dejanja ugotoviti, ali je bilo storilčevo ravnanje "sposobno pripeljati do konkretne nevarnosti."

³⁰ Primož Križnar, Poskus drugačne interpretacije 297. člena KZ-1, Pravna praksa, št. 35, 2018, str. 6-8.

³¹ Restriktivna razlaga je od leta 2003 do leta 2019 temeljila na Pravnem stališču o pregonu kaznivega dejanja Javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, ki ga je sprejel kolegij kazenskega oddelka Vrhovnega državnega tožilstva.

³² Pri tem velja opozoriti, da je teorija do te sodbe Vrhovnega sodišča izrazito kritična, ker se oddaljuje od načela določnosti (*lex certa, lex stricta*) v takšni meri, da bi to lahko pomenilo z ustavo neskladno razlago tega kaznivega dejanja. Glej R. Čeferin, N. Kogovšek Šalamon, D. Korošec, B. Zobec, Javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti: 297. člen, v: D. Korošec, K. Filipčič, H. Devetak, Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1), Uradni list RS, Ljubljana, 2023, str. 463–509. Glej tudi M. Krivic, Zakaj je 297. člen Kazenskega zakonika treba čim prej spremeniti, Delo, 25. 8. 2018 in Zobec, Barbara: O »prelomni« sodbi VS RS v zvezi s kaznivim dejanjem po 297. členu KZ-1, Pravna praksa, št. 46, 2019, str. 23.

³³ Okoliščine v prvem odstavku 297. člena KZ-1 niso navedene taksativno, ker zajemajo »katerokoli drugo osebno okoliščino«.

³⁴ Obrazložitev povzema vsebino člena le v krajši, splošni obliki, ne da bi posamezne znake prepovedanega ravnanja razčlenila ali opisala njihove najpogostejše pojavne oblike, kar bi lahko usmerjalo oziroma razjasnjevalo uporabo nove določbe v praksi. Ne glede na to pa bi vključitev »političnega ali drugega mnenja« kot temelja za spodbujanje nasilja in sovraštva lahko pomenila nesorazmeren poseg v pravico do svobode izražanja.

pravnomočno ustavljen, ali je bila obtožba zoper njega pravnomočno zavrnjena, ali je bil s pravnomočno sodbo oproščen ali obsojen (načelo *ne bis in idem*).^{35,36}

Vprašanje razmejevanja med prekrškom in kaznivim dejanjem je v prvi vrsti naloga zakonodajalca, ki mora pri tem upoštevati, katere človekove pravice in temeljne svoboščine oziroma druge pravne vrednote in dobrine so z določenim ravnanjem prizadete (kvalitativni kriterij) oziroma s kakšno intenzivnostjo so te vrednote napadene (kvantitativni kriterij). Merila se spreminjajo, izbira pravne reakcije na določen pojav pa je odraz stanja v družbi v določenem času oziroma konkretnije odraz pomembnosti varovane dobrine, pogostosti določenega ravnanja, stopnje nezaželenosti.^{37,38} Zakonodajalec izbere namen kaznovanja, pri tem pa so v pomoč teoretična dognanja. Po mnenju ZPS prav utemeljitev razlogov za nujnost oziroma potrebnost določitve prekrška v razmerju do kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 (npr. zaradi spremenjenih družbenih okoliščin, napetosti v družbi, ki se odražajo zlasti v medijih) v obrazložitvi manjka. Tudi v obrazložitvi našeti mednarodni akti uzakonitve prekrška ne zahtevajo. Poleg tega je treba upoštevati, da prekrški ne varujejo že po naravnem pravu danih dobrin, zato je stopnja njihove nevarnosti praviloma precej manjša od nevarnosti kaznivega dejanja. Tudi prizadetost objekta varstva naj bi bila pri prekrških majhna oziroma zanemarljiva. Tisto, kar prekršek najbolj jasno ločuje od kaznivega dejanja, je odsotnost visoke stopnje zavržnosti storilčevega ravnanja, ki je podlaga za socialnoetično sodbo o nevednosti tega ravnanja in ki upravičuje uporabo kazni oziroma druge kazenske sankcije. Kot prekrški naj bi se opredeljevale predvsem kršitve poostrenih prepovedi ali zapovedi upravne narave, kar pomeni, da naj bi prekrški praviloma varovali dobrine s področja javnega prava.³⁹ To pomeni, da z določanjem prekrška za t. i. sovražni govor v medijih zakonodajalec sporoča, da kršitev te prepovedi ni izrazito družbeno škodljiva.⁴⁰ Po drugi strani je treba opozoriti, da je v tretjem odstavku 297. člena KZ-1 že predvideno kaznivo dejanje, ki je storjeno z javno objavo v sredstvih javnega obveščanja ali na spletnih straneh (torej tudi medijih). Poleg storilcev kaznivih dejanj po prvem in drugem odstavku 297. člena KZ-1 se hkrati kot storilec tega kaznivega dejanja določata tudi urednik ali njegov namestnik (odgovornost je izključena le pri oddajah v živo ali na spletnih straneh, ko predhodni nadzor ni možen).

³⁵ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-24/10 z dne 19. 4. 2012, povzeto po od 13. do 18. točke obrazložitve: Člen 31 Ustave je treba razlagati tako, da prepoveduje pregon, sojenje, obsodbo ali kaznovanje posameznika za drugo kaznivo dejanje, če to izhaja iz dejstev, ki so identična ali v bistvu enaka kot tista, ki so bila podlaga za prvo kaznivo dejanje, glede katerega je bil kazenski postopek bodisi že pravnomočno ustavljen bodisi je bila izdana pravnomočna zavrnilna, oprostilna ali obsodilna sodba. Navedeno pomeni, da sodišče ne sme o obtožbi zoper isto osebo za kaznivo dejanje, o katerem že obstaja pravnomočna sodna odločba (*res iudicata*), znova meritorno odločati oziroma ne sme iste osebe za isto kaznivo dejanje kaznovati dvakrat. To jamstvo mora biti v temelju zagotovljeno tudi, kadar je zoper posameznika še pred uvedbo kazenskega postopka že tekel prekrškovni postopek in je bil tudi pravnomočno končan, če narava dejanja in teža predpisane sankcije za prekršek kažeta na to, da je šlo v resnici za kaznivo ravnanje, ki ima naravo "kaznivega dejanja", iz opisa prekrška pa je razvidno, da je temeljil na istem historičnem dogodku.

³⁶ Ureditev razmerij med prekrškom in kaznivim dejanjem je določena v 11.a členu Zakona o prekrških (ZP-1). Prvi odstavek 11.a člena ZP-1 določa absolutno prepoved vodenja prekrškovnega postopka, drugi odstavek 11.a člena ZP-1 pa zahteva tehtanje pomena razlogov za ustavitev kazenskega postopka, kar je v praksi zapleteno vprašanje. Glede meril za presojo prepovedi ponovnega sojenja o isti stvari v primeru kaznivega dejanja in prekrška glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-798/21 z dne 14. 3. 2024, 17. točka obrazložitve.

³⁷ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-183/96 z dne 16. 7. 1998.

³⁸ Na tem mestu velja omeniti, da se je mogoče nevarnostim t. i. sovražnega govora, ki ni kaznivo dejanje po 297. členu KZ-1, zoperstaviti tudi s politikami, ki vplivajo na socialno-ekonomske okoliščine, ki ljudi delajo dovzetne za sovraštvo in nestrpnost (glej Aktualni problemi medijskega kazenskega prava, Projekt »po kreativni poti do znanja 2016/2017, pedagoška mentorja prof. dr. Matjaž Ambrož, prof. dr. Benjamin Flander, str. 103).

³⁹ Dr. Selinšek, Liljana v Zakon o prekrških (ZP-1): s komentarjem; avtorji komentarjev Petra Čas..et al., Ljubljana, Lexpera, GV založba 2018, str. 55.

⁴⁰ Kršitev te prepovedi je opredeljena kot hujši, ne kot najhujši prekršek po Predlogu zakona.

V teoriji je nesporno, da kazenski pregon zaradi 297. člena KZ-1 pomeni omejitev svobode izražanja iz 39. člena Ustave. Kot omejitev svobode izražanja je treba presoati tudi predlagano prepoved, saj je sankcionirana kot prekršek, torej kot kaznivo ravnanje.⁴¹ Svoboda izražanja je zagotovljena tudi v prvem odstavku 10. člena EKČP, ki je z vidika uresničevanja te pravice v primerjavi z Ustavo strožja (kar pomeni, da jo je treba neposredno uporabiti), saj je lahko njeno izvrševanje podvrženo obličnostnim pogojem, omejitvam ali kaznim samo, če so te zaradi zagotavljanja legitimnega cilja z zakonom določene kot nujne v demokratični družbi (drugi odstavek 10. člena EKČP), torej sorazmerne zasledovanemu cilju. Kriteriji, ki jih je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), po katerih se presoja nujnost posega, so upoštevni tudi pri določanju predlagane prepovedi: kdo je podal izjavo, ali je z njo neposredno ali posredno pozval k nasilju, ali je šlo za t. i. kategorično izjavo o celotni družbeni skupnosti in ali je način izražanja okrepil sovražno sporočilo.⁴² Upoštevne so vse specifične okoliščine, zlasti pa kontekst, v katerem je prišlo do sporne izjave, v kolikšni meri se je prispevalo k odprti javni razpravi, pomembnost medija, vrsta medija, njegov doseg.⁴³ Poleg tega je treba opozoriti, da se v primeru medijev in navzkrižja med pravico do obveščanja kot aktivnim vidikom pravice do svobode izražanja upošteva pomen pravice do obveščanja kot prispevka k javni razpravi. Posebna obravnava medijev oziroma novinarjev je upravičena prav zaradi pravice do obveščanja, saj vlogo obveščanja v modernih demokratičnih družbah opravljajo prav mediji. Mediji opravljajo vlogo kot »javni čuvaji (*public watchdog*)« – varuhi demokratičnih institucij in odgovornega upravljanja države in družbe, saj obveščajo in ozaveščajo javnost, to pa državljanom pomaga pri sprejemanju premišljenih odločitev, ki temeljijo na dejstvih. Svoboda izražanja varuje tudi kritična, celo žaljiva mnenja (zlasti če gre za odzive na provokativne, neprimerne ali žaljive izjave). Dokler novinarji ravna v okviru svojega »poslanstva« in prispevajo kakorkoli k odprti javni razpravi o družbeno pomembni zadevi, so njihova mnenja in izjave varovani v okviru svobode izražanja.⁴⁴ Zakonodajalec mora paziti na to, da pretirano ne omeji pravice do svobodne izmenjave informacij in idej, tudi tistih, ki žalijo, provocirajo in šokirajo.⁴⁵

Predlagana prepoved omogoča, da se sankcionira že samo izražanje sovražnih stališč do določenih (ranljivih družbenih) skupin, ker se ne zahteva, da bi imela ta stališča (objektivno) možnost vplivati na voljo, razum, čustva ali strasti uporabnikov medija ter povzročiti zaznaven premik v njihovem duševnem stanju, ki bi lahko mobiliziral k sovraštvu ali nasilju. To pomeni, da bi se lahko sankcioniralo tudi mnenja oziroma stališča, ki nimajo na zunaj zaznavnih posledic.⁴⁶ Omejevanje svobode izražanja zgolj zaradi abstraktne nevarnosti ne more upravičiti uporabe kazenskopravne represije,⁴⁷

⁴¹ Svoboda izražanja tudi po EKČP ni absolutna. ESČP sovražni govor v najhujših oblikah šteje za zlorabo svobode izražanja, ki ni varovano v okviru 10. člena EKČP. ESČP v tem primeru dopustnosti omejevanja svobode izražanja ne presoja po merilih iz drugega odstavka 10. člena EKČP, temveč z uporabo 17. člena EKČP, ki prepoveduje zlorabo konvencijskih pravic, sporno izražanje izloči iz varstva 10. člena. Glede uporabe 17. člena EKČP v primerih sovražnega govora glej npr. Guide on Article 17 of the Convention of the Human Rights, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b>.

⁴² Zadeva *Perincek proti Švici*, št. 27510/08 z dne 15. 10. 2015, zadeva *Nix proti Nemčiji*, št. 35285/16 z dne 13. 3. 2016.

⁴³ Pri vsem tem pa bi bilo treba upoštevati še, da se v okviru političnih razprav ali debat o zadevah javnega interesa, ki so značilne za medije, nujnost posega v izražanje presoja strožje, izjave, uperjene zoper oblast, pa se presojuje blažje.

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1391/07 z dne 10. 9. 2009.

⁴⁵ Glej sodbo ESČP v zadevi *Handyside proti Združenemu kraljestvu*. ESČP stališče iz te sodbe glede nujnosti zagotavljanja širokih meja svobode izražanja tudi v primeru provokativnega, motečega in žaljivega izražanja ponavlja tudi v svojih najnovejših sodbah s področja varstva svobode izražanja (glej *Sanchez proti Franciji* glede izražanja na družbenih omrežjih).

⁴⁶ Zobec, Barbara: O »prelomni« sodbi VS RS v zvezi s kaznivim dejanjem po 297. členu KZ-1, Pravna praksa, št. 46, 2019, str. 23.

⁴⁷ Aktualni problemi medijskega kazenskega prava, Projekt »po kreativni poti do znanja 2016/2017, pedagoška mentorja prof. dr. Matjaž Ambrož, prof. dr. Benjamin Flander, str. 99-105.

zato bi predlagana ureditev lahko pomenila prekomeren poseg v svobodo izražanja (39. člen Ustave). V obrazložitvi je sicer zapisano, da se zagotavlja, da zadevna omejitev ne bo nesorazmerno posegala v svobodo izražanja, zagotovljeno v prvem odstavku 39. člena Ustave Republike Slovenije. Iz predlagane ureditve ni razvidno, kaj je mogoče razumeti kot zagotovila, ki naj bi preprečevala nesorazmerno poseganje v svobodo izražanja. Da predlagana prepoved ne bi nesorazmerno omejila svobode izražanja, so takšna zakonsko določena zagotovila nujna.

Za nadzor nad izvajanjem predlagane prepovedi sta pristojna AKOS oziroma inšpektorat v sestavi ministrstva, pristojnega za kulturo, kar spornost predlagane rešitve še dodatno pogloblja. Odločitev, ali gre za kršitev prepovedi, zahteva tehtanje med nasprotujočimi ustavnimi oziroma pravicami po EKČP (v konkretnem primeru tehtanje med svobodo izražanja in varstvom pravic drugih oseb), pri čemer iz predlagane ureditve ni mogoče razbrati ustreznega niansiranja oziroma upoštevanja vseh, na podlagi presoje ESČP relevantnih okoliščin in konteksta. Za tehtanje v koliziji različnih pravic so v prvi vrsti pristojna sodišča, ne pa upravni organi oziroma organi izvršilne veje oblasti. Zlasti inšpektorat kot organ v sestavi ministrstva kljub višji stopnji strokovne samostojnosti izvaja naloge v skladu s programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi (in ne le v skladu z zakonom). Kot vsakemu organu v sestavi lahko minister daje usmeritve za delo ter obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.⁴⁸ Vse navedeno ne preprečuje izvajanja političnega vpliva ministrstva na delo inšpektorata.

V drugi alineji prvega odstavka določena prepoved ščuvanja je obrazložena samo z enim stavkom, ki ne utemeljuje, zakaj se ta prepoved v medijih nanaša samo na kazniva dejanja, ki so povezana s terorizmom in so v njej povzeta v obliki poimenovanih kaznivih dejanj, ki se ujemajo s kaznivimi dejanji iz KZ-1. Sicer pa gre za prepoved ščuvanja h kaznivim dejanjem, katerih objekt varstva je človečnost, zato je treba opozoriti, da stori kaznivo dejanje, kdor na način iz prvega odstavka 297. člena KZ-1 javno širi ideje o večvrednosti ene rase nad drugo ali daje kakršnokoli pomoč pri rasistični dejavnosti ali zanika, zmanjšuje pomen, odobrava, opravičuje, smeši ali zagovarja genocid, holokavst, hudodelstvo zoper človečnost, vojno hudodelstvo, agresijo ali *druga kazniva dejanja zoper človečnost*, kot so opredeljena v pravnem redu Republike Slovenije. Ščuvanje, torej hujskanje k storitvi teh kaznivih dejanj (kaznivih dejanj terorizma, potovanja v tujino z namenom terorizma, financiranja terorizma, ščuvanja in javnega poveličevanja terorističnih dejanj, novačenja in usposabljanja za terorizem) bi torej lahko pod določenimi pogoji pomenilo storitev kaznivega dejanja iz drugega odstavka 297. člena KZ-1.

Iz drugega odstavka izhaja namen, da bo po novem tudi za avdiovizualne medijske storitve veljala prepoved v tem zakonu, in ne več v ZAvMS. Zaradi tega je treba ponoviti pripombo, dano k 2. členu Predloga zakona, in določiti prenehanje veljavnosti določb ZAvMS, ki za avdiovizualne medijske storitve ne bodo več specialno urejale določenega vprašanja.

K 54. členu:

Člen se nanaša na zaščito otrok. Določba sledi 10. členu ZAvMS, drugi stavek drugega odstavka ureja podobno vsebino kot osmi odstavek 84. člena ZMed, vendar raven zaščite otrok zmanjšuje s tem, da posebej ureja programske vsebine, ki bi lahko *resno*

⁴⁸ Določbe 21., 23. in 24. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1).

škodovale (telesnemu, duševnemu ali moralnemu) razvoju otroka, čeprav je po prejšnjem stavku v medijih prepovedano prizadeti (telesni, duševni ali moralni) razvoj otroka (poleg tega določba vključuje le varstvo pred neupravičenim nasiljem, kar bi lahko napeljevalo na sklepanje, da je lahko nasilje tudi upravičeno). Raven zaščite do tovrstnih programskih vsebin je znižana tudi s tem, da mora biti njihova ponudba takšna, da otroci do njih ne morejo dostopati v normalnih razmerah. Po osmem odstavku 84. člena ZMed je jasno določeno, da so pornografske vsebine v tiskanih publikacijah ter na oglasnih površinah lahko ponujene le tako, da jih otroci in mladoletniki ne morejo videti in kupiti. Dostop do pornografskih vsebin v elektronskih publikacijah mora biti s tehničnimi sredstvi oziroma z zaščito omejen tako, da otroci in mladoletniki do njih ne morejo dostopati. To pomeni, da je predlagana ureditev zrahljana s pojmom dostopanja »v normalnih razmerah«. Obrazložitev člena se sklicuje na načelo največje otrokove koristi iz Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (v nadaljevanju KOP), ne pojasni pa vsebine tega člena. Zaradi tega je treba opozoriti, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb po Ustavi (56. člen) in da je zakonodajalcu naloženo, da z zakonom uredi, da se otrokom zagotavlja posebno varstvo pred gospodarskim, socialnim, telesnim, duševnim ali drugim izkoriščanjem in zlorabljanjem. Gre torej za pravico zasebnega statusa, ki od zakonodajalca zahteva, da sprejme takšno ureditev, ki bo omogočala otrokom zasledovati lastne koristi.⁴⁹ Zahteva po zakonski ureditvi ukrepov za varstvo največjih otrokovih koristi izhaja tudi iz prvega stavka 4. člena KOP. Poleg tega je treba v prvem odstavku zaradi nepotrebnosti črtati besedi »oziroma mladoletnikov«, saj je v skladu s 5. členom Družinskega zakonika (enako kot v 1. členu KOP) otrok oseba, ki še ni dopolnila 18 let, razen če je prej dobila popolno poslovno sposobnost.

K 55. členu:

V drugi alineji drugega odstavka določeno »politično ali drugo mnenje« ni osebna okoliščina, na katero je lahko vezana prepoved spodbujanja nasilja ali sovraštva (glej pripombo k 53. členu Predloga zakona).

K 56. členu:

ZPS opozarja, da je treba določbo prvega odstavka ponovno preveriti. Na podlagi te določbe namreč objave nujnega sporočila ne bi mogli zahtevati vsi izvajalci javnih služb (javna podjetja so samo ena oblika izvajanja gospodarskih javnih služb) in nosilci javnih pooblastil, pa tudi ne vsi drugi javni subjekti po Predlogu zakona (npr. javni skladi).

2. Zahteve in omejitve pri oglaševanju, sponzoriranju, promocijskem umeščenju izdelkov ter radijski in televizijski prodaji

Doslednost uporabe ključnih pojmov, ki se nanašajo na naslovnike različnih medijev, je treba preveriti in, kjer je mogoče, poenotiti (uporabljeni so pojmi »bralec«, »poslušalec«, »gledalec«, »uporabnik« in »potrošnik«).

K 57. členu:

V četrtem odstavku je določeno, da se določba navezuje na »plačilo ali drugo podobno nadomestilo«. Pojem »plačila« je mogoče razložiti tako, da zajema plačilo, ki ni le denarno, saj pojem plačila že na jezikovni ravni zajema to, kar se da komu za kako drugo vrednost.⁵⁰

V petem odstavku se določba med drugim nanaša na oglase in druge plačane objave, zato je treba opozoriti na 31. točko 3. člena Predloga zakona, po kateri pojem oglasi

⁴⁹ Avbelj, M. (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije – Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, s. 483.

⁵⁰ <https://fran.si/iskanje?View=1&Query=pla%C4%8Dilo> z dne 13. 2. 2025.

zajema tudi katero koli drugo plačano vsebino. Enaka pripomba se nanaša tudi na **prvi odstavek 58. člena** Predloga zakona.

K 58. členu:

Ta določba ureja posebne zahteve in omejitve pri oglaševanju. Te določa že ZMed v 47. členu, ki se je z uveljavitvijo ZAvMS prenehal uporabljati za ponudnike oziroma za avdiovizualne medijske storitve. ZAvMS ureja avdiovizualna komercialna sporočila v 5. poglavju, nedopustna komercialna sporočila pa v 20. členu. Vsebina 20. člena ZAvMS je povzeta v četrtem odstavku tega člena, ki določa nedovoljene oglase. Ponovno je treba izpostaviti razmerje Predloga zakona do ZAvMS, na katero je bilo opozorjeno v pripombi k tretjemu odstavku 2. člena Predloga zakona. Nejasnost tega razmerja se okrepi zlasti z obrazložitvijo tega člena, po kateri so posebne zahteve in omejitve pri oglaševanju v avdiovizualnih medijskih storitvah že specialno urejene v ZAvMS, in zanje velja ureditev v ZAvMS, medtem ko za prepoved oglasov ne bi več veljala ureditev v ZAvMS, ker se s Predlogom zakona ta vprašanja urejajo drugače in bosta za oglase odgovarjala ne le naročnik objave, ampak tudi odgovorni urednik. Presoje, katera od obeh zakonskih ureditev velja v tem primeru, ni mogoče prepuščati razlagi, ampak bi bilo treba določiti prenehanje veljavnosti ureditve v ZAvMS.

Določba drugega odstavka, ki vzpostavlja domnevo, da je bilo prikrito oglaševanje storjeno z namenom, in da sta za to odgovorna naročnik objave in odgovorni urednik, določa, da je dokazno breme na strani odgovornega urednika. Glede na to, da je za prikrito oglaševanje (po prvem odstavku) določen prekršek, je določitev obrnjenega dokaznega bremena (samo za odgovornega urednika, ne pa tudi za naročnika) nezdržljiva s temeljnimi načeli kazenskega prava, predvsem z domnevo nedolžnosti, pravico do poštenega sojenja in načelom enakosti orožij. Domneva nedolžnosti je eno izmed temeljnih načel kazenskega postopka, ki je v pravnem redu Republike Slovenije postavljeno na raven ustavne pravice (27. člen Ustave), vsebuje pa jo tudi Zakon o prekrških (7. člen; v nadaljevanju ZP-1). S tem se spregleda, da v postopku o prekršku organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem zakona, ugotavlja dejansko stanje in zato presoja dejstva in dokaze, ali gre za prikrito oglaševanje. Naročnik objave in odgovorni urednik v okviru pravice do obrambe utemeljita in predložita dokaze, da je šlo za uredniško oblikovano programsko vsebino oziroma novinarski prispevek, ne pa za oglas, ki je samo vzbujal vtis, da gre za uredniško oblikovano programsko vsebino oziroma novinarski prispevek.

V drugi alineji četrtega odstavka določeno »politično ali drugo mnenje« ni osebna okoliščina, na katero je lahko vezana prepoved spodbujanja nasilja ali sovraštva (glej pripombo k 53. členu Predloga zakona).

Merila razlikovanja med oglaševanjem, ki naj bi predstavljalo žalitev verskih ali političnih prepričanj (četrta alineja četrtega odstavka) in oglaševanjem, s katerim bi se spodbujalo sovraštvo do skupine oseb ali članov take skupine na podlagi vere ali političnega mnenja (druga alineja četrtega odstavka), bi bilo treba jasneje določiti ali vsaj pojasniti.

Zastavlja se vprašanje, kako bo medij seznanjen, da se želi z oglasom tržiti s predpisi neskladne izdelke, ki niso zdravila (a se predstavljajo z lastnostmi za zdravljenje in preprečevanje bolezni, šesta alineja četrtega odstavka). Vsebinsko pretežno enaka določba, ki se nanaša na avdiovizualna komercialna sporočila, je že v 20. členu ZAvMS, vendar bi bilo treba ne glede na to pojasniti izvedljivost te določbe.

K 60. členu:

Pojasniti je treba, zakaj se pri oglaševanju zaščiti samo duševni in telesni razvoj otrok (medtem ko je v 54. člen, ki ureja zaščito otrok v medijih, vključen tudi moralni razvoj),

in kaj je mišljeno z negativnim vplivom na »dovzetnost« otrok. Dovzetnost namreč pomeni lastnost oziroma značilnost človeka, da je nekaj sposoben dojemati, občutiti.

K 61. členu:

Ponovno je treba opozoriti, da uredniška neodvisnost medija v Predlogu zakona ni opredeljena (enako velja za **drugi odstavek 62. člena** Predloga zakona, glej tudi pripombo k 5. členu Predloga zakona). Poleg tega ni jasno, kako bi lahko naročnik oglasa vplival na programsko zasnovo in uredniško neodvisnost medija.

K 64. členu:

V tretjem odstavku je treba upoštevati, da ta zakon ne ureja prepovedi avdiovizualnih komercialnih sporočil, zato je treba določbo preoblikovati.

Določba petega odstavka je nepotrebna, saj pravni učinki zakonskih določb ne nastopijo pred uveljavitvijo zakona, če ni drugače določeno. Določba je podobna določbi petega odstavka 26. člena ZAvMS, ki pa se nanaša samo na avdiovizualne programske vsebine.

K 65. členu:

Določbo prvega odstavka je treba ponovno preveriti, ker se nanaša na oglaševanje televizijskih programskih enot na Radioteleviziji Slovenija, ne le na radijske programe Radiotelevizije Slovenija. Po vsebini enako omejitev oglaševanja za televizijske programske enote določa prvi odstavek 29. člena ZAvMS. Z uveljavitvijo ZAvMS se je delno prenehal uporabljati prvi odstavek 94. člena ZMed (ki se je nanašal tako na radijske kot tudi televizijske programske enote) za izdajatelje televizijskih programov oziroma za televizijske programe, zato se zastavlja vprašanje, zakaj bi s Predlogom zakona ponovno uredili omejitev oglaševanja za radijske in televizijske programe Radiotelevizije Slovenija. Če je namen tak, je treba določiti prenehanje veljavnosti prvega odstavka 29. člena ZAvMS.

K 66. členu:

Določba ureja državno oglaševanje, ki je sicer urejeno v členu 25 Uredbe (EU) 2024/1083. V tretjem odstavku člena 1 te uredbe je dopuščeno podrobnejše ali strožje urejanje področij iz člena 25 uredbe, če taka pravila zagotavljajo višjo raven zaščite medijske pluralnosti ali uredniške neodvisnosti in so v skladu s pravom Unije. Iz obrazložitve izhaja, da je namen tega člena prav podrobnejše urejanje državnega oglaševanja zaradi večje preglednosti državnega oglaševanja, ker je nepregledno in pristransko dodeljevanje takih sredstev močno orodje za vplivanje na uredniško svobodo medijev, da bi pridobili nepošteno politično ali komercialno prednost ali naklonjeno poročanje.

V obrazložitvi člena je navedeno, kaj določa člen 25 Uredbe (EU) 2024/1083 in kaj določa ta člen. Iz primerjave je razvidno, da drugi odstavek tega člena ponovi prvi odstavek člena 25, tretji odstavek pa tretji odstavek člena 25 Uredbe (EU) 2024/1083. Pravni red EU na področjih, ki so urejena z uredbami EU, državam članicam ne dopušča selektivnega oziroma zgolj delnega, torej nepopolnega izvajanja določb uredbe.⁵¹ To pomeni, da države članice ne smejo sprejemati pravnih aktov, ki bi bili v nasprotju z vsebino uredbe EU oziroma bi njeno vsebino povzemali, čeprav dobesečno. V nasprotnem primeru obstaja možnost, da se specifična kakovost prava Skupnosti, primarnost, ki je primerno pravno sredstvo ob kršitvi pravic, izgubi. Zaradi enake uporabe prava za državljane vseh držav članic Evropske unije se uredbe vključijo v pravni sistem tudi nacionalnem ozemlju, ta pa ne sme poseči v neposredni učinek uredbe (sodba Sodišča z dne 17. maja 1972 v zadevi Leonesio, 93/71). Sodišče

⁵¹ Dr. Rajko Knez, dr. Aleksij Mužina, mag. Jorg Sladič, Tomaž Vesel: Odločitve sodišča Evropskih skupnosti in sodišča prve stopnje s pojasnili, Ljubljana, Nebra, 2004, str. 79.

Evropskih skupnosti je v več primerih ugotovilo, da je dobesečno povzemanje določb uredbe ali prepisovanje uredbe v nacionalne predpise prepovedano in pomeni kršitev pogodbe (npr. sodba sodišča z dne 7. februarja 1973 v zadevi Komisija proti Italiji, 39/72). Na podlagi navedenega bi bilo treba člen preurediti tako, da bi jasno določal samo strožjo oziroma podrobnejšo ureditev od tiste, ki je določena v členu 25 Uredbe (EU) 2024/1083.

Zaradi (dobesednega) prepisa se v besedilu člena pojavljajo tudi termini, ki v Predlogu zakona niso opredeljeni, npr. poslovne skupine, oglaševalska omrežja, oglaševalske kampanje, kar pomembno zmanjšuje jasnost ureditve.

Poleg nedopustnega ponavljanja določb evropske uredbe predlagana ureditev izenačuje javne organe ali subjekte po Uredbi (EU) 2024/1083 z javnimi subjekti in subjekti pod prevladujočim vplivom javnih subjektov po Predlogu zakona. Krog po Predlogu zakona se zdi širši, ker je javni organ ali subjekt po točki (18) člena 2 Uredbe (EU) 2024/1083 nacionalna ali podnacionalna vlada, regulativni organ ali telo ali subjekt, ki ga neposredno ali posredno nadzira nacionalna ali podnacionalna vlada. Posebno opozorilo je potrebno tudi zato, ker se člen 25 Uredbe nanaša ne le na državno oglaševanje, ampak tudi na dodeljevanje javnih sredstev za javna naročila blaga ali storitev. Iz naslova tega člena to ni razvidno, čeprav se ureditev nanaša tudi nanje.

Po četrtem odstavku naj bi Vlada na predlog pristojnega ministrstva sprejela priporočila za izvedbo državnega oglaševanja, s katerimi se določijo minimalni standardi načrtovanja in izvedbe oglaševalskih kampanj. Določba nima normativne narave, ker priporočilo ni pravni akt, zato z njim ni mogoče ničesar določiti oziroma urediti.

3. Umetna inteligenca v medijih

K 68. členu:

V četrtem odstavku je treba veznik »oziroma« nadomestiti z veznikom »in«, saj »oziroma« pomeni, da so informacije in oznake o uporabi sistemov umetne inteligence lahko le v jeziku, ki je uporabnikom na območju Republike Slovenije zlahka razumljiv.

4. Pravica do popravka in odgovora

V skladu s 70. členom (pravica do popravka) se popravek nanaša na objavljeno obvestilo, pri čemer je v tretjem odstavku izraz »obvestilo« opredeljen kot katerakoli vsebina ali informacija, ne glede na to, v kakšni obliki je bila objavljena. V nadaljnjih členih se neenotno uporabljajo izraz »obvestilo« (npr. 71. člen, četrti in sedmi odstavek 72. člena, 73. člen), »vsebina« (peti odstavek 71. člena), izraza »(izvirni) članek ali prispevek« (npr. drugi, peti in šesti odstavek 72. člena) ter izraza »članek oziroma oddaja« (deseti odstavek 72. člena). Glede na vsebinsko opredelitev izraza »obvestilo« ga je treba dosledno in poenoteno uporabljati v vseh členih tega poglavja.

K 71. členu:

V petem odstavku, ki določa rok hrambe kopije vsebine, za katero se zahteva popravek, je treba po mnenju ZPS zaradi jasnosti določbe ločeno urediti rok hrambe v primeru napovedi prizadete osebe, da bo zahtevala popravek, in v primeru, ko objavo popravka (že) zahteva. Poleg tega je treba črtati nepotrebno besedilo, ki zgolj obremenjuje zakonsko besedilo (»in začetek postopka pred sodiščem«, »in začne postopek pred sodiščem«). Rok hrambe v primeru vložitve tožbe je treba vezati na *pravnomočnost* odločbe sodišča.

K 73. členu:

Naslov člena je treba uskladiti z njegovo vsebino (pravilno: »zavrnitev zahteve za objavo popravka«).

V prvem odstavku so določeni razlogi za zavrnitev zahteve za objavo popravka, ki so lahko procesne ali vsebinske narave. Odgovorni urednik, ki odloča o zahtevi za objavo popravka, zahtevo najprej preizkusi z vidika procesnih razlogov (upravičena oseba, pravočasnost zahteve, popolnost zahteve), nato pa se, če so procesni pogoji izpolnjeni, spusti v obravnavanje vsebine zahteve. Glede na navedeno je treba najprej navesti procesne razloge za zavrnitev zahteve za objavo podatkov.

Glede šeste alineje prvega odstavka ZPS predlaga črtanje besedila »zaradi zavrnitve objave ali neustreznosti načina objave«, saj ni potrebno, predvsem pa tudi ni skladno z razlogi za vložitev tožbe, določenimi v prvem odstavku 74. člena Predloga zakona.

V drugem odstavku je treba zaradi jasnosti določbe in boljše sistematike naprej določiti obvezne sestavine odločitve o zavrnitvi zahtevka, nato pa rok in način posredovanja obvestila o zavrnitvi zahteve.

K 74. členu:

V prvem odstavku sta navedena dva razloga za vložitev tožbe, tj. kršitev roka za objavo popravka (prvi odstavek 72. člena) in kršitev predpisanega načina objave popravka (drugi do enajsti odstavek 72. člena). Ker lahko glavni urednik zavrne zahtevo za objavo popravka iz razlogov, navedenih v prvem odstavku 73. člena Predloga zakona, je treba dopustiti sodno varstvo tudi iz tega razloga. Temu ustrezno je treba v drugem odstavku določiti rok za vložitev tožbe, s katero prizadeta oseba izpodbija odločitev o zavrnitvi zahtevka za objavo popravka.

K 75. členu:

V prvem stavku drugega odstavka je treba besedo »mora« nadomestiti z besedo »lahko«, saj ima tožena stranka (le) pravico, da odgovori na tožbo, besedo »prejema« pa z besedo »vročitve«, saj prekluzivni rok za odgovor na tožbo lahko teče le od njene vročitve. V drugem stavku je treba za besedo »tožbo« dodati besedilo »ali izteku roka za odgovor na tožbo«.

K 76. členu:

V skladu z Zakonom o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki se uporablja podrejeno, sodišče prve stopnje po prejemu pritožbe najprej preizkusi, ali je pritožba pravočasna, popolna in dopustna, nato pa jo, če so ti procesni pogoji izpolnjeni, vroči nasprotni stranki v odgovor (343. člen in prvi odstavek 346. člena). Zato je treba prvi stavek drugega odstavka ustrezno spremeniti (»Izvod pravočasne, popolne in dovoljene pritožbe vroči sodišče nasprotni stranki, ki lahko nanjo odgovori v osmih dneh od vročitve pritožbe«). V drugem stavku je treba besedilo »Pravočasno in dovoljeno pritožbo« nadomestiti z besedilom »Pritožbo in odgovor na pritožbo, če je bil vložen« (prvi odstavek 354. člena ZPP).

K 77. členu:

V prvem odstavku je treba besedilo »pritožbo s spisom« nadomestiti z besedilom »pritožbo in odgovor na pritožbo, če je bil vložen, s spisom«.

V drugem odstavku je treba zaradi usklajenosti s procesnimi pravili v ZPP in glede na to, da ta določba ureja primer, ko sodišče ugotovi tožbenemu zahtevku in tožencu naloži objavo popravka, besedilo »Overjen prepis pravnomočne sodbe sodišče nemudoma pošlje izdajatelju, pri katerem mora biti popravek objavljen« nadomestiti z besedilom »Overjen prepis pravnomočne sodbe, s katero sodišče ugotovi tožbenemu zahtevku, sodišče prve stopnje nemudoma vroči tožencu«.

V zvezi z določbami tega člena je treba pojasniti, zakaj v Predlog zakona ni vključena določba četrtega odstavka 38. člena veljavnega ZMed, v skladu s katero je treba v primeru objave popravka, ki ga s sodbo naloži sodišče, navesti, da gre za objavo na podlagi sodbe in citirati njen izrek. V skladu z ustavnosodno presojo, ki se je razvila na podlagi 41. člena Ustave, je pravica do popravka primarno namenjena varstvu zasebnega interesa prizadetega posameznika, hkrati pa se z njo varuje tudi javni interes po uravnoteženi, celoviti in objektivni informiranosti.⁵² Z opozorilom, da gre za popravek na podlagi sodbe sodišča, se po presoji ZPS zasleduje javni interes po celoviti in objektivni informiranosti, saj se na ta način opozori javnost, da je prizadeta oseba uspela s svojim zahtevkom za objavo popravka šele v sodnem postopku, potem ko je odgovorni urednik neutemeljeno zavrnil njeno zahtevo za objavo popravka.

K 80. členu:

V skladu z drugim odstavkom se v postopku sodnega varstva glede pravice do odgovora smiselno uporabljajo določbe tega zakona glede postopka v zvezi s pravico do popravka. V tretjem odstavku 79. člena Predloga zakona so v primerjavi z roki za objavo popravka (prvi odstavek 72. člena), (na novo) določeni daljši roki za objavo odgovora. V obrazložitvi je zapisano, da so roki daljši, ker v nasprotju s popravkom, pri katerem je hitrost eden izmed temeljnih elementov za zmanjšanje ali morda celo za odpravo oziroma preprečitev škode, ki je nastala posamezniku z objavo vsebine, pri odgovoru na gre za odpravljanje ali preprečevanje take škode, ampak za to, da se javnosti posreduje pravilne informacije, prav tako pa pri odgovoru ne gre za varovanje pravic posameznika, temveč javnega interesa, kateremu ne gre tako velika stopnja zaščite. Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, zakaj se v postopku sodnega varstva glede pravice do odgovora smiselno uporabljajo določbe tega zakona glede postopka v zvezi s pravico do popravka, v katerem so kot *lex specialis* v razmerju do ZPP predpisani zelo kratki procesni roki za stranko in sodišče, ko gre za objavo popravka, ki zaradi ustavne zahteve po hitrem odzivu na objavljeno obvestilo zagotavljajo hitrost postopka pred sodiščem.⁵³ Zaradi načela pravne varnosti iz 2. člena Ustave in splošnega načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave je poseg v sistemsko ureditev dopusten zgolj v strogo omejenem obsegu, izjemoma in restriktivno, ob podanih utemeljenih razlogih, ki v obrazložitvi niso pojasnjeni.

V. POSEBNE DOLOČBE O IZVAJANJU RADIJSKE IN TELEVIZIJSKE DEJAVNOSTI

1. Dovoljenje za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti

K 81. in 82. členu:

V določbah 81. in 82. člena bi bilo treba upoštevati, da Predlog zakona ureja izdajatelja (gre za izdajatelja medija, ki je v 3. točki 3. člena Predloga zakona okrajšan kot »izdajatelj«), zato se zastavlja vprašanje, zakaj se dovoljenje za izvajanje radijske oziroma televizijske dejavnosti izdaja izdajatelju programa. Izdajatelj programa v Predlogu zakona ni opredeljen.

Prav tako ni opredeljeno, kateri podatki o izdajatelju se navajajo v vlogi za pridobitev dovoljenja (prva alineja četrtega odstavka 81. člena Predloga zakona) in dovoljenju (prva alineja prvega odstavka 82. člena Predloga zakona). Izdajatelj je lahko fizična oseba, zato so ti podatki njegovi osebni podatki in jih je treba določiti v zakonu zaradi

⁵² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-95/09, Up-419/09 z dne 21. 10. 2010.

⁵³ V odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-196/17 z dne 20. 6. 2019 je zapisano, da je v naravi ustavne pravice do popravka, da se njen namen lahko doseže le s hitrim odzivom na objavljeno obvestilo in da so procesne določbe, ki zagotavljajo hitrost postopka pred sodiščem, ko gre za objavo popravka, v funkciji zagotovitve ustavno varovane pravice do popravka.

ustavnopravnih zahtev na podlagi 38. člena Ustave (varstvo osebnih podatkov). Za katere (osebne) podatke izdajatelja naj bi šlo, je posredno razvidno le iz vsebine uradnih evidenc dovoljenja za izvajanje radijske oziroma televizijske dejavnosti (druga in tretja alineja tretjega odstavka 83. člena Predloga zakona oziroma druga in tretja alineja tretjega odstavka 37. člena ZAVMS za dovoljenje za izvajanje televizijske dejavnosti), vendar bi bilo bolje zaradi jasnosti ureditve te podatke določiti že v vlogi za pridobitev dovoljenja (četrty odstavka 81. člena Predloga zakona).

Predlagana ureditev dovoljenja za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti, ki se nanaša na fazo po izdaji dovoljenja, je premalo določna. Tako iz devetega odstavka 81. člena Predloga zakona izhaja, da se lahko dovoljenje razveljavi, iz tretjega odstavka 82. člena Predloga zakona pa, da se lahko začasno prekliče. Zakon bi moral določiti pogoje oziroma okoliščine, zaradi katerih pride do razveljavitve oziroma začasnega preklica. V obeh primerih je določena samo pravna posledica razveljavitve oziroma preklica, zato iz predlagane ureditve imetnik dovoljenja ne more razbrati svojega pravnega položaja in se tem pravnim posledicam izogniti, omogoča pa tudi arbitrarnost AKOS. Poleg tega je v četrtem odstavku 82. člena brez ustrezne zakonske podlage določeno, da AKOS v splošnem aktu med drugim podrobneje določi programske zahteve, ki jih izdajatelj mora določiti v vlogi, pri čemer iz predlagane ureditve ni razvidno, kaj so programske zahteve oziroma kaj se z njimi od izdajatelja zahteva. Če bi se s tem lahko izvajal vpliv na vsebino programa medija, ki je varovana v okviru pravice do svobode izražanja (39. člen Ustave), bi ta ureditev lahko pomenila nedopustno omejitev te pravice oziroma njeno kršitev. V osmem odstavku 82. člena Predloga zakona je določeno, da AKOS uskladi dovoljenje z novimi določbami splošnega akta, če je ta splošni akt spremenjen ali dopolnjen. Tudi v tem primeru ni jasno, kaj to pomeni za pravni položaj imetnika dovoljenja in njegove obveznosti oziroma programske zahteve, ki jih mora kot izdajatelj upoštevati pri razširjanju programa. Za ureditve, podobno nejasne, kot je predlagana, je Ustavno sodišče že ugotovilo neskladnost z Ustavo zaradi kršitve 2. člena Ustave.

V zvezi s prenosom dovoljenja, urejenim v petem odstavku 82. člena, bi bilo treba pojasniti, kdo presodi, ali pravna ali fizična oseba izpolnjujeta predpisane pogoje za pridobitev dovoljenja. Iz jezikovne razlage določbe izhaja, da to presodi imetnik dovoljenja, kar se zdi protislovno.

V šestem odstavku 82. člena je treba pojasniti razloge za določitev časovnega obdobja dveh let od izdaje dovoljenja, ki utemnjujejo prenehanje veljavnosti dovoljenja, če v tem času imetnik dovoljenja ni začel razširjati programa.

V sedmem odstavku 82. člena bi bilo treba upoštevati, da se z odločbo prenehanje veljavnosti dovoljenja kot pravice ne more ugotoviti, ampak je o tem treba izdati oblikovalno (konstitutivno) odločbo. Enaka pripomba velja tudi za **drugi odstavek 87. člena** Predloga zakona.

K 83. členu:

Predlagana ureditev se glede uradne evidence imetnikov dovoljenj za izvajanje televizijske dejavnosti v četrtem odstavku sklicuje na ureditev v zakonu, ki ureja avdiovizualne medijske storitve, kljub temu pa ureditev iz 37. člena ZAVMS dobesedno ponavlja. To bi bilo treba odpraviti in drugo alinejo prvega odstavka črtati, saj je že v prvi alineji prvega odstavka 37. člena ZAVMS določeno, da AKOS upravlja evidenco imetnikov dovoljenj za izvajanje televizijske dejavnosti.

V tretjem odstavku se ureja podatke, ki se obdelujejo v uradni evidenci imetnikov dovoljenj za izvajanje radijske dejavnosti. Pojasniti bi bilo treba podatek iz osme alineje o poravnavanju obveznosti imetnika odločbe o dovoljenju, ki izvirajo iz tega zakona. Iz pomena besede »poravnavanje« bi bilo mogoče sklepati, da gre za denarne

obveznosti (poravnajo se plačilne obveznosti), ki pa iz predlagane ureditve niso razvidne. Ne glede na to bi bilo treba natančno določiti, katere obveznosti na podlagi tega zakona se vpisujejo v to uradno evidenco.

Določba šestega odstavka daje preširoko in nedoločno pooblastilo za pridobivanje podatkov iz evidence imetnikov dovoljenj za izvajanje radijske dejavnosti iz uradnih evidenc drugih državnih organov. Poleg tega se zdi to pooblastilo nepotrebno, saj se vsi podatki, ki se vodijo v evidenci, nahajajo pri AKOS (tudi podatek o statusu programa posebnega pomena).

2. Pravica razširjanja na prizemni radiodifuziji

K 84. členu:

Drugi in tretji odstavek se sklicujeta na uporabo pogojev in meril za izbiro ponudnikov iz petega in šestega odstavka tega člena. V petem oziroma šestem odstavku so urejena le merila oziroma prednostna merila za izbiro med zainteresiranimi ponudniki, ne pa tudi pogoji za njihovo izbiro. Iz četrtega odstavka izhaja, da naj bi te pogoje, skupaj s pogoji, ki jih bo moral ponudnik upoštevati pri razširjanju programa, opredelil AKOS s sklepom o uvedbi javnega razpisa. Glede na to, da se v tem členu ureja pravica razširjanja radijskih oziroma televizijskih programov na prizemni radiodifuziji, bi bilo treba pogoje (in ne le merila) za izbiro ponudnikov jasno in natančno določiti v zakonu. V tem členu bi morali biti določeni tudi vsaj okvirni pogoji, ki jih bo ponudnik moral upoštevati pri razširjanju programa, ki so sestavni del odločbe o dodelitvi pravice (četrty odstavek v povezavi s šesto alinejo osmega odstavka). Samo s tem bi bilo ponudnikom omogočeno, da iz predlagane ureditve razberejo svoj pravni položaj, kar je ključno z vidika zagotavljanja načel pravne države (2. člen Ustave). Brez zakonsko določenih pogojev za izbiro je pravica ponudnikov izvotljena in prepuščena arbitrarnemu odločanju AKOS, kar lahko vodi do neenake in nepoštene obravnave ponudnikov.

Izdajatelj je lahko tudi fizična oseba, podatki o izdajatelju pa so kot sestavni del uradne evidence javni (deseti odstavek). Zaradi tega bi bilo treba v prvi alineji osmega odstavka določiti, katere podatke o izdajatelju je treba navesti v odločbi o dodelitvi pravice (za pravne in fizične osebe).

K 85. členu:

V tem členu je določeno, da AKOS po uradni dolžnosti spremeni odločbo o pravici razširjanja programa v digitalni tehniki, če se spremeni eden od treh elementov odločbe o dodelitvi te pravice. Ni pa pojasnjeno, kako ravna AKOS, če se spremenijo druge okoliščine, zajete v odločbi iz osmega odstavka 84. člena Predloga zakona (npr. sprememba podatka o vrsti dejavnosti).

K 86. členu:

Če se imetnik pravice odpove pravici razširjanja programa v digitalni tehniki, se odločba ne bi smela razveljaviti na predlog imetnika pravice, ampak bi morala pravica razširjanja prenehati veljati. To pomeni, da bi se primer iz prvega odstavka tega člena uredil v prvem odstavku 87. člena Predloga zakona, ki ureja prenehanje pravice.

Pogoji v drugem odstavku, na katere je vezana razveljavitev odločbe po uradni dolžnosti, so določeni tako ohlapno, da iz predlagane ureditve ni mogoče razbrati, v katerih primerih se odločba razveljavi. Da bo imetnik pravice lahko razveljavitev preprečil, bi bilo treba jasno določiti, katere pogoje in obveznosti mora izpolnjevati.

K 87. členu:

Če pravica razširjanja preneha veljati zaradi razveljavitve dovoljenja za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti, bi bilo treba urediti tudi situacijo, ko isto dovoljenje preneha veljati. Okoliščine, zaradi katerih dovoljenje preneha veljati, so določene v

šestem odstavku 82. člena Predloga zakona in niso vezane samo na prenehanje obstoja imetnika (in s tem niso zajete v prvo alinejo prvega odstavka tega člena).

3. Posebnosti pri izvajanju radijske in televizijske dejavnosti

K 88. členu:

V prvi alineji prvega odstavka je določeno, da naj bi bilo dovoljenje (torej dovoljenje iz prvega odstavka 81. člena Predloga zakona, tj. dovoljenje za izvajanje oziroma televizijske dejavnosti) izdano za določeno območje. Iz ureditve dovoljenja (81.-83. člen Predloga zakona) ne izhaja, da bi bilo lahko izdano samo za določeno območje. To neskladje je treba odpraviti.

K 89. členu:

Določba je naslovljena kot tematski program, vendar ureja le tematski radijski program in ne tematskega televizijskega programa (glej tudi pripombo k **šestemu odstavku 43. člena** Predloga zakona).

V tretjem odstavku je določena pooblastilna določba za izdajo splošnega akta AKOS v soglasju s pristojnim ministrstvom. Ta določba je preširoka z vidika načela legalitete, predstavljenega uvodoma, saj za določitev značilnosti oziroma programske vsebine, ki jih ti programi lahko razširjajo in za določitev programskih zahtev, ki jih mora izdajatelj določiti v vlogi, nima ustrezne zakonske podlage. Zaradi nedoločnosti bi lahko pomenila tudi poseg v pravico do svobode izražanja (39. člen Ustave).

K 91. členu:

V šestem odstavku je treba preveriti ustreznost določbe v delu, ki se nanaša na povrnitev »premosorazmernega« dela dejanskih stroškov. Zdi se, da gre za povrnitev sorazmernega dela, saj za določitev premosorazmernega dela ni določen koeficient povečanja (ali zmanjšanja).

4. Obvezni neodplačni prenos programov

K 92. členu:

Ker obveznosti neodplačnega prenosa ni mogoče enačiti s prepovedjo (plačila tehničnih stroškov prenosa), bi kazalo besedilo tretjega odstavka ustrezneje oblikovati, npr. »V primeru neodplačnega prenosa se tehnični stroški prenosa ne plačajo.«

V petem odstavku je treba zaradi notranje skladnosti člena pred besedo »prenosa« dodati besedo »neodplačnega«.

V devetem odstavku je treba črtati besedo »veljavnih«, saj gre za nepotreben poudarek.

K 93. členu:

Glede prvega odstavka ZPS opozarja, da besedilo v oklepaju »razumna obveznost prenosa« in »ustrezno plačilo za ukrepe« ni primerno za zakonsko besedilo, saj nima normativne vsebine, zato ga je treba črtati. Razumna obveznost prenosa oziroma ustreznost plačila za ukrepe mora izhajati iz predlaganega dela normativnega besedila ureditve, besedili v oklepaju pa pomenita zgolj oceno predlagatelja, da predlagana določba uvaja razumno obveznost prenosa oziroma da predlagano mesečno plačilo operaterju predstavlja ustrezno plačilo za ukrepe. Takšno oceno bi bilo treba podrobneje pojasniti v obrazložitvi, v kateri je zgolj navedeno, da se ohranja v veljavi obstoječa ureditev.

V tretjem odstavku je treba preveriti sklic na dovoljenje iz 85. člena tega zakona, saj 85. člen Predloga zakona ureja spremembo odločbe o dodelitvi pravice razširjanja programa v digitalni obliki.

Z vidika sistematike je treba peti odstavek umestiti za tretjim odstavkom.

5. Svet za radiodifuzijo

K 94. členu:

Glede pete alineje je treba opozoriti, da Predlog zakona ne določa nobenih drugih nalog Sveta za radiodifuzijo, ki ne bi bile navedene v prejšnjih alinejah. Poleg tega akt o ustanovitvi kot podzakonski predpis ne more določati novih nalog sveta, ampak določa le natančno organizacijo in način delovanja sveta.⁵⁴ Zato bi kazalo črtati besedilo »druge naloge v skladu s tem zakonom, aktom o ustanovitvi«.

K 95. členu

V prvi alineji je treba črtati besedo »poslanci«, saj so poslanci nosilci funkcije zakonodajne veje oblasti. Poleg je treba uporabiti zapis, usklajen z Zakonom o javnih uslužbencih (delavci, zaposleni v državnih organih, so javni uslužbenci, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju). Poleg tega ni pojasnjeno, zakaj so iz članstva izključene samo osebe, zaposlene v državnem organu, ne pa v drugih javnih subjektih oziroma subjektih pod prevladujočim vplivom javnih subjektov po Predlogu zakona.

V drugi alineji petega odstavka je določeno, da je sodba za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti razlog za predčasno razrešitev člana Sveta za radiodifuzijo. Po vsebini gre za pravne posledice obsodbe, zato mora biti predlagana ureditev skladna z ureditvijo v KZ-1, ki na sistemski ravni ureja pravne posledice obsodbe. Posebne ureditve v področnih zakonih ne smejo odstopati od sistemske ureditve v KZ-1, ker pomeni ureditev v KZ-1 izpeljavo ustavnih načel kazenskega prava, zlasti načela zakonitosti v kazenskem pravu (prvi odstavek 28. člena Ustave) in načela sorazmernosti (2. člen Ustave). Pravne posledice obsodbe namreč delujejo kot nadaljevanje prisile, ki je izražena v določanju kaznivih dejanj in predpisovanju kazni zanje, zato bi morale biti podrejene istim izhodiščem kot čiste kazenskopravne določbe.⁵⁵ Drugi odstavek 78. člena KZ-1 določa, da pravne posledice obsodbe ne morejo nastati, če je bila storilcu za kaznivo dejanje izrečena denarna kazen, pogojna obsodba ali sodni opomin ali če mu je bila kazen odpuščena, v skladu s prvim odstavkom 80. člena KZ-1 pa pravne posledice učinkujejo od pravnomočnosti obsodbe. Zato je pravno posledico obsodbe treba vezati na *pravnomočno obsodbo na nepogojno kazen zapor*a. Poleg tega je treba z vidika sorazmernosti pri predpisovanju kazenskih sankcij (prepoved kaznovanja, ki ni sorazmerno s težo kaznivega dejanja) opraviti razmislek o (i) obliki krivde (naklep ali malomarnost), saj predlagana ureditev vključuje tudi malomarnostna kazniva dejanja, (ii) vrsti pregona kaznivega dejanja (pregon po uradni dolžnosti ali na zasebno tožbo), saj predlagana ureditev vključuje kazniva dejanja, ki se preganjajo na zasebno tožbo in (iii) višini zaporne kazni, ki mora biti izrečena, da nastopi razrešitveni razlog, saj po predlagani ureditvi že vsaka obsodba na kazen zapor povzroči nastanek razloga za razrešitev, ne glede na to, ali je izrečena krajša ali daljša kazen zapor.

VI. NADZOR

ZPS uvodoma opozarja na pojmovno neenotnost določb tega poglavja, saj osmi odstavek 97. člena govori o neizvajanju zahtev in omejitev, drugi odstavek 99. člena o

⁵⁴ Odlok o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo (62/01, 115/06, 100/07, 30/12, 18/16, 30/16 in 9/17).

⁵⁵ Glej I. Bele, Kazenski zakonik s komentarjem – Splošni del, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 540.

programskih zahtevah oziroma drugih obveznostih, 100. člen pa o programskih zahtevah in omejitvah. Besedilo je treba poenotiti.

K 97. členu:

Drugi odstavek razmejuje pristojnost izvajanja upravnega in inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem tega zakona med Inšpektoratom za kulturo in medije (v nadaljevanju Inšpektorat) in AKOS. S pravnosistemskega vidika je treba opozoriti, da v skladu z ZAvMS radijske storitve niso avdiovizualne storitve, zato ni jasno, zakaj AKOS v skladu s tem odstavkom nadzira izvajanje 54. in 57. do 62. člena zakona, če gre za radijske programe. Določba ni obrazložena, zato naj predlagatelj navede razloge za takšno razmejitev pristojnosti. V drugem odstavku je treba črtati oznake za oklepaj, saj se s predlaganim besedilom v oklepajih razmejuje pristojnost izvajanja nadzora nad izvajanjem tega zakona med Inšpektoratom in AKOS.

V šestem odstavku je treba glede na okrajšavo, uvedeno v tretjem odstavku, besedilo »Osebe iz drugega odstavka tega člena« nadomestiti z besedilom »Pooblaščne osebe AKOS«. Poleg tega je treba črtati besedo »pristojnosti«, saj ima inšpektor v skladu z ZIN (inšpekcijska) pooblastila, ki so v tem odstavku navedena. Prav tako ni jasno, zakaj se določbe ZIN v inšpekcijskem postopku uporabljajo le smiselno. V skladu z drugim odstavkom 42. člena Predloga zakona, ki je sicer nepravilno umeščen v poglavje o oceni koncentracije na medijskem trgu, se v postopku nadzora, ki ga izvaja AKOS, določbe ZIN uporabljajo podrejeno, tj. če ta zakon ne določa drugače, kar je bistvena razlika.

V osmem odstavku so določeni ukrepi, ki jih lahko naloži AKOS, ko v okviru inšpekcijskega nadzora ugotovi »kršitev določb tega zakona oziroma neizvajanja zahtev in omejitev iz drugega odstavka tega člena«. Določba je nejasna, saj ni razvidno, na neizvajanje katerih zahtev in omejitev se nanaša, poleg tega pa je pomensko odprta, saj se nanaša na kršitev katerikoli določb zakona, ki so navedene v drugem odstavku 97. člena Predloga zakona. Ta določba po vsebini določa pogoje, pod katerimi lahko AKOS v okviru inšpekcijskega nadzora izreče ukrepe, navedene v alinejah, zato je zaradi nejasnosti in pomenske odprtosti sporna z vidika prepovedi arbitrarnosti iz 2. člena Ustave.

V inšpekcijskem nadzoru lahko inšpektor v primeru kršitve zakona ali drugega predpisa oziroma drugega akta, katerega izvajanje nadzira, odredi ukrepe v skladu z ZIN ali drugim zakonom, katerega izvajanje nadzoruje, za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi (prva alineja prvega odstavka 32. člena ZIN in sedmi odstavek tega člena, ki je pretežno povzet po določbah 32. člena ZIN). To po mnenju ZPS pomeni, da morajo biti v materialnem delu zakona (torej v določbah iz drugega odstavka 97. člena Predloga zakona, nad izvajanjem katerih AKOS opravlja nadzor) opredeljeni vsi ukrepi, ki jih v postopku inšpekcijskega nadzora lahko izreče AKOS (zaradi jasnosti z besedilom: »če v postopku nadzora«) in zaradi prepovedi arbitrarnosti iz 2. člena Ustave določeni pogoji, pod katerimi se ti ukrepi lahko izrečejo.

Glede ukrepov iz prve in druge alineje osmega odstavka (začasni preklic dovoljenja za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti in razveljavitev dovoljenja) ZPS opozarja, da v 81. in 82. členu Predloga zakona niso določeni pogoji, pod katerimi se ukrepa lahko izrečeta, ampak so glede razveljavitve dovoljenja v devetem odstavku 81. člena Predloga zakona določene le pravne posledice razveljavitve, glede začasnega preklica pa v tretjem odstavku 82. člena Predloga zakona le, da med njegovim trajanjem imetnik dovoljenja nima pravice izvajati dejavnosti iz tega dovoljenja. Zato bi predlagana ureditev pomenila, da bi bili (pomensko odprti in nejasni) pogoji za izrek omenjenih ukrepov izvirno urejeni v poglavju o inšpekcijskem nadzoru (v tem členu) namesto v materialnih določbah, v katerih bi morali biti pogoji za izrek ukrepa jasni, določni in konkretizirani (kršitev katerih določb je lahko podlaga za izrek ukrepa).

Podobna ugotovitev velja za ukrepa iz tretje in četrte alineje osmega odstavka (začasni odvzem pravice razširjanja programa v digitalni tehniki ali odvzem te pravice), ki v materialnih določbah 84. do 87. člena Predloga zakona nista niti predvidena. Na drugi strani lahko AKOS v skladu z drugim odstavkom 86. člena Predloga zakona razveljavi odločbo o dodelitvi pravice razširjanja programa v digitalni tehniki, če v *postopku (inšpekcijskega) nadzora po tem zakonu* ugotovi kršitve zakona ali odločbe o dodelitvi pravice, pri čemer pa ta ukrep ni naveden v osmem odstavku 97. člena Predloga zakona.

Glede ukrepa iz pete alineje osmega odstavka (odvzem statusa programa posebnega pomena) je treba upoštevati, da sta v materialnem delu Predloga zakona (osmi odstavek 47. člena, četrti odstavek 49. člena in tretji odstavek 50. člena) taksativno določena dva razloga za odvzem statusa programa posebnega pomena – (i) če izdajatelj ne izpolnjuje pogojev iz tega člena in ugotovljenih nepravilnosti ne odpravi v roku, ki ga določi AKOS, ali (ii) na zahtevo izdajatelja, pri čemer status odvzame AKOS po predhodnem mnenju ministrstva. Upošteva se prva alineja prvega odstavka 32. člena ZIN se status programa posebnega pomena zaradi prvega razloga izreče v postopku inšpekcijskega nadzora (po predhodnem mnenju ministrstva). Glede na to je ukrep, ki se lahko izreče v postopku inšpekcijskega nadzora, (pravilno) umeščen v materialni del Predloga zakona in zanj (ozko) določeni pogoji za izrek (le če gre za kršitev pogojev iz 47., 49. in 50. člena Predloga zakona). Zato je predlagana določba pete alineje nepotrebna, glede na napovedni stavek osmega odstavka, ki je pomensko odprt in nejasen, pa bi se lahko zastavilo vprašanje, ali je ta inšpekcijski ukrep možno izreči tudi zunaj razlogov kršitev predpisanih pogojev iz 47., 49. in 50. člena Predloga zakona. Odvzem statusa po tej alineji tudi ni vezan na predhodno mnenje ministrstva.

Ne glede na to, da je veljavna ureditev ZMed podobna predlagani, ZPS ocenjuje, da je naštevanje ukrepov v osmem odstavku nepotrebno (in nepopolno), predvsem pa v pomembnem delu neskladno z materialnimi določbami Predloga zakona, kar vnaša v predlagano zakonsko ureditev kot celoto veliko nejasnosti na škodo pravne varnosti in prepovedi arbitrarnosti iz 2. člena Ustave.

K 98. členu:

Predlagana določba vsebinsko ni obrazložena, zato se zastavlja vprašanje, zakaj v predlagani člen ni vključena določba sedmega odstavka 109. člena veljavnega ZMed, ki za izdajatelja radijskega programa določa rok hrambe določenih *podatkov o programu* (prim. s tretjim odstavkom tega člena, ki se nanaša na izdajatelje televizijskih programov).

Nekatere od predlaganih vsebin, ki določajo obveznosti izdajateljev televizijskih programov v drugem, tretjem in četrtem odstavku tega člena, so že urejene v prvem, tretjem in petem odstavku 40. člena ZAvMS, pri čemer ureditvi nista povsem enaki (prim. zlasti drugi odstavek tega člena in prvi odstavek 40. člena ZAvMS ter četrti odstavek tega člena in peti odstavek 40. člena ZAvMS). Zahteve po koherentnosti in notranji usklajenosti pravnega reda terjajo ponovni razmislek o razmerju med Predlogom zakona in ZAvMS, kar je podrobneje razloženo v pripombi k tretjem odstavku 2. člena Predloga zakona.

V petem odstavku bi kazalo zaradi jasnosti določbe tridnevni rok vezati na nastanek okvare (prim. s sedmim odstavkom 40. člena ZAvMS).

K 99. členu:

Glede na vsebino člena je treba spremeniti naslov (pošiljanje posnetkov in podatkov). Prim. z naslovom 98. člena Predloga zakona.

Ker v 98. členu Predloga zakona ni določena obveznost izdajatelja radijskega programa, da določeno obdobje hrani podatke o programu (glej pripombo k 98. členu Predloga zakona), obveznost pošiljanja teh podatkov ne more veljati za izdajatelje radijskih programov.

VII. KAZENSKE DOLOČBE

K 101. členu:

V ta člen so neustrezno umeščene 4., 5., 7. in 8. točka prvega odstavka, saj lahko te prekrške stori samo Radiotelevizija Slovenija in ne ostale pravne osebe, kot je navedeno v napovednem stavku prvega odstavka. Prekrške, ki jih lahko stori samo Radiotelevizija Slovenija, bi bilo treba urediti v posebnem členu.

V zvezi s četrnim odstavkom bi kazalo preveriti in pojasniti, katerega od prekrškov bi lahko storil tudi posameznik, ki sicer z medijsko dejavnostjo ni povezan. Podobno velja tudi za četrte odstavke **102., 103. in 104. člena** Predloga zakona.

K 102. členu:

V 7. točki manjka navedba organov samoupravnih lokalnih skupnosti in javnih agencij kot možnih subjektov, ki lahko zahtevajo brezplačno objavo nujnega sporočila. Opozoriti je treba tudi, da iz prvega odstavka 56. člena Predloga zakona izhaja obveznost objave nujnega sporočila tudi v zvezi z resno nevarnostjo in obrambo države (in ne le z resno ogroženostjo življenja, zdravja ali premoženja ljudi, kulture in naravne dediščine ter varnosti države).

V 27. točki manjka navedba drugega dela četrtega odstavka 68. člena, ki določa, da mora medij poleg besednega jezika pri označevanju vsebin uporabljati simbole, ki so splošno razumljivi in slike ter digitalne kode, ki omogočajo strojno branje. Ponavljanju celotnega pravnega pravila se je mogoče izogniti tako, da se določi prekršek za ravnanje v nasprotju s četrnim odstavkom 68. člena.

K 103. členu:

V ta člen so neustrezno umeščene 3., 15., 16., in 17. točka prvega odstavka, saj lahko te prekrške stori samo Radiotelevizija Slovenija in ne ostale pravne osebe, kot je navedeno v napovednem stavku prvega odstavka. Prekrške, ki jih lahko stori samo Radiotelevizija Slovenija, bi bilo treba urediti v posebnem členu.

V 15. točki je zapis v oklepaju (»prvi odstavek 65. člena«) odveč, saj zadostuje navedba člena pred oklepajem.

K 104. členu:

V 7. točki manjka navedba drugega dela četrtega odstavka 20. člena Predloga zakona, ki določa obveznost odprave ugotovljenih pomanjkljivosti, če jih pristojno ministrstvo ugotovi v temeljnem aktu izdajatelja ali v programski zasnovi medija. Ponavljanju celotnega pravnega pravila se je mogoče izogniti tako, da se določi prekršek za ravnanje v nasprotju s četrnim odstavkom 20. člena.

K 105. členu:

V prvem odstavku predlagane globe, ki so določene v odstotkih od letnega prometa v medijski koncentraciji udeleženega podjetja skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu, so v nasprotju s sistemsko prekrškovno ureditvijo v ZP-1, ki v petem odstavku 17. člena predpisovanje glob v odstotkih od letnega prometa zamejuje na področja varstva konkurence ter trga z električno energijo ali zemeljskim plinom. Predlog zakona namreč določa postopek koncentracije na medijskem trgu, s katerim se varuje medijski pluralizem in uredniška avtonomija, medtem ko je varstvu

konkurence namenjen postopek za presojo koncentracije po ZPOmK-2, pri čemer gre za dva samostojna in ločena postopka (tretji odstavek 24. člena Predloga zakona).

V drugi alineji prvega odstavka je določen prekršek za kršitev določbe prvega odstavka 26. člena Predloga zakona, ne pa tudi za kršitev drugega odstavka 26. člena (glej pripombo k drugemu odstavku 26. člena Predloga zakona), ki ima po presoji ZPS enako težo kot kršitev prvega odstavka, kar izhaja iz tretjega odstavka 26. člena Predloga zakona, ki za obe kršitvi določa isto (najtežjo) civilnopravno sankcijo (ničnost). Tudi sicer sklic (le) na drugi odstavek 26. člena Predloga zakona ni pravilen, saj četrti odstavek 26. člena Predloga zakona določa izjemo od pravil iz prvega do tretjega odstavka. Glede na navedeno bi bil po mnenju ZPS pravilen sklic na (celoten) 26. člen.

V tretji alineji prvega odstavka je treba navesti člen oziroma odstavek materialnega dela zakona, v katerem je določena odločba, ki nalaga obveznost, opustitev katere je določena kot prekršek (glej tudi pripombo k 34. členu Predloga zakona).

Tudi v četrti alineji je treba navesti člen oziroma odstavek materialnega dela zakona, v katerem je navedena odločba o neskladnosti medijske koncentracije s tem zakonom in Uredbo (EU) 2024/1083.

V peti alineji prvega odstavka gre po mnenju ZPS za nedopustno podvajanje prekrškov, saj je to ravnanje sankcionirano že s četrto alinejo prvega odstavka. Poleg tega bi kazalo razmisliti, ali bi bilo treba sankcionirati tudi ravnanje v nasprotju z izvršljivo odločbo iz 38. člena Predloga zakona (prim. s peto alinejo drugega odstavka 85. člena ZPOmK-2).

K 106. členu:

Višina globe ob prekršku samostojnega novinarja je določena v razponu, ki se uporablja za fizično osebo, čeprav gre za osebo, ki opravlja določeno dejavnost. To dejavnost lahko opravlja tudi kot samostojni podjetnik. Zaradi tega bi bilo treba razpone glob določiti v skladu z drugim odstavkom 17. člena ZP-1.

VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

K 109. členu:

Prehodna ureditev vpisa v razvid medijev iz drugega odstavka ni usklajena z ureditvijo iz 20. člena Predloga zakona, ki na novo ureja vpis v razvid medijev in iz katere ni razvidno, da mora medij izpolnjevati pogoje za medij in pogoje za vpis v razvid medijev. Zlasti ni jasno, kaj je mišljeno z izpolnjevanjem pogojev za medij. Prav tako iz predlagane ureditve ni razvidno, da bi se opravljala (vsebinska) presoja o vpisu v razvid medijev. Prehodna določba torej ustvarja za že vpisane medije v razvidu medijev nove obveznosti, ki so nejasne in nedoločljive. S tega vidika je nedopustna tudi določitev pravne posledice izbrisa (drugi stavek tretjega odstavka), če medij ne izpolnjuje pogojev za vpis v razvid medijev. Prvi stavek tretjega odstavka bi bilo treba omejiti tako, da bi se nanašal samo na podatke iz druge alineje prejšnjega odstavka.

K 110. členu:

Določba tretjega odstavka je premalo jasna. Naložitev uskladitve z določbami tega zakona predstavlja obveznost za posameznike, ki imajo status samostojnega novinarja ob uveljavitvi Predloga zakona. Te obveznosti bi moral zakon jasno določiti, saj so določbe 8. člena Predloga zakona naravnane na pridobitev status samostojnega novinarja, zato je npr. nedopustno, da samostojni novinarji (ponovno) predložijo dokazila o objavah v medijih.

K 114. členu:

Določbo prvega odstavka bi bilo smiselno dopolniti z besedilom »do poteka mandatne dobe, za katero je bil imenovan«.

K 115. členu:

V zvezi z določitvijo roka za izdajo priporočila iz četrtega odstavka 66. člena Predloga zakona je treba upoštevati pripombo, dano k četrtem odstavku 66. člena.

K 116. členu:

V drugi alineji drugega odstavka je določena nadaljnja uporaba 4. in 4.a člena ZMed do uveljavitve uredbe iz petega odstavka 14. člena Predloga zakona. Opozoriti je treba, da se bodo določbe, ki se nanašajo na javni interes na področju medijev (12. do 17. člen Predloga zakona) začele uporabljati z uveljavitvijo Predloga zakona, ker zamik uporabe teh določb ni določen. To pomeni, da se bo od uveljavitve Predloga zakona za isto področje oziroma za ista razmerja hkrati uporabljala dvojna ureditev, in sicer od 12. do 17. člena Predloga zakona (ki bo hkrati tudi veljala) in 4. in 4.a člen Predloga zakona (ki pa ne bosta več veljala), kar se medsebojno izključuje. To je nedopustno z vidika 2. člena Ustave, ki zahteva jasnost in pomensko določljivost predpisov. Poleg tega je s stališča hierarhije pravnih aktov (153. člen Ustave) nedopustno, da je uporaba zakonske ureditve vezana na uveljavitev podzakonskega akta, pri čemer je rok za izdajo podzakonskega akta instrukcijske narave, dejanska uporaba veljavnih določb Predloga zakona pa zato prepuščena izvršilni veji oblasti oziroma Vladi, ki sprejema uredbo iz petega odstavka 14. člena Predloga zakona.

V drugi alineji prvega odstavka se do začetka uporabe 24. do 40. člena tega zakona (poglavje o oceni koncentracij na medijskem trgu) uporabljajo tudi določbe 56. do 58. člena ZMed. ZPS meni, da je treba določiti tudi nadaljnjo uporabo prekrškovnih določb ZMed, ki predpisujejo globe za kršitev 56. člena (140. in 141. člen). Poleg tega je treba besedilo o zamiku uporabe 24. do 40. člena tega zakona dopolniti s 105. členom (glej pripombo k 117. členu Predloga zakona).

K 117. členu:

V členu je določen zamik uporabe 24. do 40. člena tega zakona (poglavje o oceni koncentracij na medijskem trgu) ter nadaljevanje postopkov in ničnost dejanj, ki so vezani na začetek uporabe 24. do 40. člena tega zakona. ZPS opozarja, da bi bilo treba določiti tudi zamik uporabe prekrškovnih določb iz 105. člena Predloga zakona, v katerem so predpisane globe za kršitev določb o medijski koncentraciji.

Mag. Sonja Bien Karlovšek l.r.
višja sekretarka

Nataša Voršič
vodja

Katarina Kralj, l.r.
višja sekretarka

Miroslava Palhartinger l.r.
sekretarka

Poslano:

– Odboru za kulturo