



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 010-02-6/2023/21 Opr. št. U-I-228/23
Ljubljana: 17. 9. 2025

Državni svet Republike Slovenije je na 31. seji 17. 9. 2025, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25 in 57/25-ZF), sprejel

ODGOVOR

na Mnenje Vlade Republike Slovenije o Zahtevi Državnega sveta Republike Slovenije za oceno ustavnosti 1. do 25. člena in 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija - ZRTVS-1B (Uradni list RS, št. 163/22).

I.

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) je vložil zahtevo za presojo ustavnosti 1. do 25. člena in 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija - ZRTVS-1B (Uradni list RS, št. 163/22). Istočasno je predlagal, da se obravnava zahteve združi z zadevo opr. št. U-I-479/22, ki se že vodi glede istega zakona.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) je 3. 7. 2025 podala mnenje o zahtevi Državnega sveta za oceno ustavnosti, ki ga je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) posredovalo Državnemu svetu s pozivom, da se na tam podane trditve lahko izjavi v roku 20 dni. Rok je bil na prošnjo Državnega sveta podaljšan do 17. 9. 2025.

Uvodoma Državni svet poudarja, da v celoti vztraja pri navedbah, ki so bile podane v zahtevi. Vlada v svojem mnenju namesto ustavnopravnih argumentov navaja številne očitke o usklajenem in politično motiviranem delovanju ter delovanju, ki je nasprotno javnemu interesu, ob tem pa ne podaja argumentov, na podlagi katerih bi lahko zaključili, da ZRTVS-1B spoštuje vsaj minimalne standarde prava človekovih pravic, kot ga je v svoji sodni praksi razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP),¹ ter da sledi pravu, kot ga je na področju predčasne prekinitve mandatov razvilo Sodišče Evropske unije (SEU).² Prej nasprotno, v prejetem mnenju je kot temeljni argument možno prepoznati idejo, da cilj posvečuje sredstva. V zvezi s sklicevanjem Vlade, da je zakon na referendumu prejel »prepričljivo večinsko podporo«, pa Državni svet

¹ ESČP, zadeva Baka proti Madžarski 20261/12; zadeva Grzeda proti Poljski 43572/18. Glej tudi tč. [21.] in [58.]–[62.] pobude.

² Sodišče Evropske unije, C-288/12. Glej tudi tč. [54.]–[57.] in [60.]–[62.] pobude.

opozarja, da ta okoliščina sama po sebi ne pove ničesar o skladnosti zakonskih rešitev z Ustavo in ne izključuje neustavnosti zakona, o katerem se je odločalo na referendumu.

Posebej Državni svet izpostavlja, da je v tej zadevi nujno jasno razmejiti sistemska, institucionalna vprašanja in objektivno preverljiva dejstva ter subjektivna hotenja in interesne spore, pogojene s človeškim faktorjem, kar je – predvsem zaradi politične pregretosti v tej zadevi – sicer težko, a za abstraktno presojo ZRTVS-1B v skladu z varovanjem ustavnih in človekovih pravic nujno. Pri tem velja trditve o konkretnih nedopustnih ravnanjih, ki jih Vlada primeroma navaja v svojem mnenju, ločiti od odločanja o ustavnosti ZRTVS-1B in jih, v kolikor gre za dejstva, ki ne morejo biti predmet presoje Ustavnega sodišča, izločiti iz obravnave v tem postopku. V kolikor pa Ustavno sodišče meni, da so primeri, ki jih navaja Vlada, upoštevni za odločanje v tej zadevi, je nujno, da se v predmetni postopek pritegne tudi osebe, za katere Vlada trdi, da so storile očitane nepravilnosti. Ob tem je treba opozoriti, da Vlada utemeljuje nujnost sprejema izpodbijane zakonske ureditve z očitki konkretnim osebam, ki jim je mandat prenehal na podlagi izpodbijanega prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B. V tej določbi navedene osebe so torej bile razrešene z zakonom, pri čemer niso imele možnosti, da se izjavijo o očitanih dejanjih in kršitvah, ki so bili podlaga za razrešitev. S tem so jim bile kršene pravice iz 22. in 23. člena Ustave ter iz 6. člena Evropske konvencije za človekove pravice (v nadaljevanju: EKČP). V zvezi s tem Državni svet ponovno predlaga, da Ustavno sodišče obravnava predmetne zadeve združi z zadevo U-I-479/22, kjer je predmet odločanja, prav tako kot v tej zadevi, ustavnost 1. do 25. in 27. člena ZRTVS-1B, pri čemer so udeleženci postopka vsaj nekateri od subjektov, ki jih je prepoznati v mnenju Vlade.

II.

Vlada v svojem mnenju kot neutemeljene zavrača očitke o protiustavnosti izpodbijanih določb ZRTVS-1B. Trdi, da so bile spremembe zakona nujne za zagotovitev institucionalne, organizacijske in programske avtonomije RTV Slovenija. Ob tem zatrjuje, da je tudi nujni zakonodajni postopek večfazen (le da se druga in tretja obravnava zakona opravita na isti seji) in da so se javnost in poslanci imeli možnost seznaniti z vsebino zakona, saj je bil predlog vložen (že) 1. 7. 2022. Državnemu svetu očita, da v zahtevi za oceno ustavnosti ne konkretizira katere ustavne norme naj bi bile v postopku sprejema ZRTVS-1B kršene ter da zatrjuje zgolj kršitve Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 - odl. US, 111/21, 58/23, 35/24, v nadaljevanju: PoDZ-1) iz česar naredi pavšalen zaključek, da je bil ZRTVS-1B sprejet v nasprotju z 89. ter 1. in 2. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ50, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ14, 68/06 - UZ121, 140, 143, 47/13 - UZ90, 97, 99, 47/13 - UZ148, 75/16 - UZ70a, 92/21 - UZ62a, v nadaljevanju: Ustava). Uporabo nujnega postopka za sprejem zakona upravičuje s sklicevanjem na (cit.) »razmere, ki so nastale zaradi zlorabe procesnih pravic [...] s strani nove opozicije«, ki je »poskušala in uspela čim bolj odložiti depolitizacijo RTV Slovenija«, iz česar zaključuje, da »[n]obenega dvoma [...] ne more biti, da bi odlaganje sprejema zakona imela hude in težko popravljive posledice za delovanje države [...]«.

Glede uveljavitve zakona naslednji dan po objavi pa zatrjuje, da se z zakonom lahko določi *vacatio legis* krajši od 15 dni.

Nadalje Vlada trdi, da imenovanja za poslovodsko ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in z zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava varuje pred posegi zakonodajalca, ter iz tega zaključuje, da tudi ni moglo priti do protipravnega posega v njihove druge ustavne pravice. Večkrat navaja, da je prenehanje mandatov članov programskega in nadzornega sveta, generalnega direktorja ter direktorjev radija in televizije bila nujna in nehotena posledica nove, drugačne ureditve. Priznava, da je sistemska sprememba prizadela pričakovanja omenjenih oseb, vendar ob tem trdi, da »bo imenovanje novih krepilo in ne ogrožalo samostojnosti in neodvisnosti javne RTV Slovenija« in nadaljuje, da bi »[m]orebitna ohranitev mandatov vodilnih funkcionarjev oziroma vodstvenih delavcev – katerih funkcij in položajev nova ureditev ne pozna več – [...] bila v nasprotju s samo intenco oziroma cilji nove ureditve.« Vlada meni, da pri tehtanju med interesi nosilcev funkcij na RTV Slovenija in pravico do obveščенosti in svobodo izražanja poslušalcev in gledalcev RTV Slovenija, slednji prevladajo. Nadalje meni, da zakon ne posega prekomerno v položaj vodilnih funkcionarjev oziroma vodstvenih delavcev RTV Slovenija, »ker je zakon uredil delovanje funkcionarjev v času vzpostavljanja nove strukture organov upravljanja in ne omejuje kandidiranja dosedanjih funkcionarjev za nove funkcije v RTV Slovenija«. Ob tem je mnenja, da je »[u]stavno varstvo pričakovanj in privilegijev funkcionarjev [...] nesprejemljivo takrat, ko bi pomenilo ohranjanje neustavnega položaja RTV Slovenija, ki ga monopolno obvladuje ena politična opcija«. Po mnenju Vlade sta »ureditev iz leta 2005 [...] in stanje na RTV Slovenija, ki ga je ta ureditev povzročila, v očitnem in globokem neskladju z Ustavo oziroma načeli, ki jih [je] v zvezi z ustavnim položajem javne radiotelevizije razvilo Ustavno sodišče« in »ima usodne posledice za demokratično delovanje države, še posebej z vidika uresničevanja svobode govora in pravice do obveščенosti ter človekovega dostojanstva«. Vlada meni, da »je šlo med Programskim svetom in poslovodstvom RTV Slovenija za sprego delovanja v smer partikularnega političnega interesa izključno ene politične opcije, s tem pa obenem za sprego delovanja v diametralno nasprotno smer, kot je smer delovanja v javnem interesu in v interesu RTV Slovenija« v nadaljevanju svojega odgovora pa predstavlja nekaj primerov ravnanj, ki naj bi to dokazovala.

Prav tako Vlada trdi, da se Državni svet v zahtevi za oceno ustavnosti neutemeljeno sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-158/941 in št. U-I-172/94 ter da pri tem ne upošteva ustaljene presoje Ustavnega sodišča o RTV Slovenija kot javni ustanovi. Trdi, da se z ZRTVS-1B ne kršijo načela, ki jih je Ustavno sodišče zavzelo v sodbi št. U-I-158/94, saj pri spremembi organizacijske strukture RTV Slovenija »nikakor ne gre za to, da bi bila ta sama po sebi podlaga za prenehanje mandatov poslovodnim in vodilnim delavcem RTV Slovenija, ampak je prenehanje mandatov zgolj nujna, neizogibna in kolateralna posledica nove ureditve, ki teh funkcij oziroma [...] organizacijske strukture ne določa več«. Prenehanje mandatov je po mnenju Vlade ukrep, ki »je nujen za doseg zakonskih ciljev«. Nadalje trdi, da ureditev v ZRTVS-1B popolnoma sledi načelom, ki jih je Ustavno sodišče zavzelo v odločbi št. U-I-172-94,

saj je prenehanje mandata »utemeljeno ravno s sklicevanjem na zaščito avtonomije RTV Slovenija oziroma njenega ustavnega položaja po 39. členu Ustave«.

Kot neutemeljen Vlada zavrača tudi očitek, da ZRTVS-1B ni temeljno uredil postopkov imenovanja članov Sveta, pri čemer trdi, da bi podrobno urejanje načina imenovanja članov Sveta s strani civilnodružbenih organizacij lahko vodilo do neupravičenega poseganja v njihovo avtonomijo in neodvisnost, »s čimer pa bi se izničil temeljni namen in cilj zakonske ureditve«.

III.

a. Glede vrste zakonodajnega postopka

Mnenju Vlade, da pri sprejemanju ZRTVS-1B ni šlo za zlorabo nujnega zakonodajnega postopka, kot je predpisan v PoDZ-1, in da ni bilo kršitev nobenega ustavnega določila, ni možno pritrditi. Prav tako določbe PoDZ-1, ki urejajo nujni postopek, ne podpirajo trditve o večfaznosti nujnega postopka.

V primeru nujnega postopka namreč PoDZ-1 v 144. členu določa, da se za sprejem zakona ne opravi splošna razprava na podlagi 122. člena PoDZ-1, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Nujni postopek je torej po svoji naravi enofazni postopek. Temu pritrjuje ustavnopravna teorija, ki pravi, da »dolgoletne izkušnje in demokratična načela opozarjajo na potreben čas, ki ga zahtevata razprava in odločanje najprej o izhodiščih zakona, nato analitično o posameznih zakonskih določbah in na koncu še sintetično o celotnem zakonskem besedilu.«³ S tako zlorabo poslovnika, ki je v nasprotju tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave (ta od državnih organov in nosilcev javnih pooblastil zahteva, da njihova dejanja temeljijo na zakonitem predpisu), je bila v nasprotju z načelom demokratičnosti (1. člen Ustave) preprečena oziroma omejena javna razprava ter posledično onemogočen tudi javni nadzor nad zakonodajno vejo oblasti, ki je eden izmed pogojev za učinkovitost demokratičnega procesa.⁴

Namen načela stopnjevitosti zakonodajnega postopka je namreč prav v demokratičnem nadzoru javnosti, ki zahteva, da »zlasti pomembnejši zakoni ne bi smeli nobene stopnje preskočiti, tako da se morajo tudi dominantni družbeni interesi 'prebiti' skozi vse faze zakonodajnega postopka v procesu vključevanja v končno besedilo zakona.«⁵ Ustavnopravna teorija torej skrajšani in nujni zakonodajni postopek razume ločeno od rednega zakonodajnega postopka in ju šteje za enofazna. Nujni postopek je zato potrebno uporabljati zgolj restriktivno, okoliščine za njegovo uporabo (interesi varnosti ali obrambe države, odprava posledic naravnih nesreč in preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države) pa morajo biti »posebej pojasnjene, pri odločanju pa skrbno pretehtane«⁶.

³ Albin Igličar, *Zakonodajna politika* (GV Založba, 2021), str. 309-310.

⁴ Ustavno sodišče, U-I-172/94, 1. točka obrazložitve v razdelku B.-II.

⁵ Albin Igličar, *Zakonodajna politika* (GV Založba, 2021), str. 309-310.

⁶ Prav tam.

Ker je v Sloveniji vzpostavljena ustavna demokracija,⁷ so vse veje oblasti, vključno z zakonodajno, podvržene Ustavi. Če bo zakonodajalcu dovoljeno, da povsem arbitrarno, t. j. odvisno od političnega razpoloženja in z zlorabo oblastne večine odstopi od večfaznega postopka, ali pa če se celo - v nasprotju z ustaljenim razumevanjem in primerjalno-pravno prakso - nujni postopek razglasi za večfaznega, to pomeni zanikanje dejstva, da je Slovenija ustavna in ne večinska demokracija. Iz opredelitve Slovenije kot pravne države (2. člen Ustave) namreč sledi, da so pod pravom vse državne institucije, vključno z Državnim zborom. Tudi in predvsem takrat, ko sprejema zakone. Ker Ustava v 89. členu določa večfaznost postopka – razen če za to obstajajo drugi bolj prisiljujoči argumenti v javnem interesu – se mora Državni zbor te ustavne norme držati. V nasprotnem primeru je njegovo ravnanje samovoljno, ne temelji na zakonitem predpisu (153. člen Ustave) ter posledično krši načelo vladavine prava in je nezdržljivo s samim bistvom ustavne demokracije.

Statistični prikaz števila sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka v obdobju od 13. 3. 2020 do 13. 5. 2022, ki ga navaja Vlada, ne more biti argument za sprejem konkretnega zakona (ZRTVS-1B) po nujnem postopku, saj je treba izpolnjevanje pogojev za izvedbo nujnega postopka presoјati vsakokrat posebej. Izbira med enofaznim in večfaznim postopkom ni stvar parlamentarne avtonomije, saj prvi odstavek 143. člena PoDZ-1 določa, v katerih primerih se lahko predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, skladno z drugim odstavkom 143. člena PoDZ-1 pa je razloge za sprejem zakona po nujnem postopku treba vselej posebej utemeljiti. Predloženi podatki samo pritrjujejo ustavnopravni teoriji, ki poudarja, da »je bilo v vseh zadnjih mandatih sprejetih več zakonov po enofaznem kot po trifaznem rednem zakonodajnem postopku«⁸ in da »v praksi slovenskega zakonodajalca lahko ugotovimo izrazito premajhno uporabo rednega zakonodajnega postopka«⁹.

Iz predloženih statističnih podatkov očitno sledi, da Državni zbor kot zakonodajalec, ne glede na personalno sestavo in mandatno obdobje, pri sprejemanju zakonov sistematično krši 89. člen Ustave. Zato je skrajni čas, da Ustavno sodišče tako ravnanje spozna za protiustavnega ter ga s tem sankcionira in posledično v prihodnosti tudi prepreči. Kot je razvidno iz statističnih podatkov, ki jih je predložila Vlada, se namreč za sprejem zakona vedno pogosteje namesto rednega postopka uporablja nujni ali skrajšani postopek, ne glede na neizpolnjevanje poslovnih pogojev za tovrstne postopke. Zakonodajalec pa pri tem svojo samovoljo upravičuje s sklicevanjem na ustaljeno ustavnosodno prakso, ki ne sankcionira kršitev pri izbiri vrste postopka, ter se posledično čuti zaščitenega pred korekcijami tovrstnih zlorab znotraj t. i. sistema zavor in ravnovesij do te mere, da to presega meje ustavno dopustnega. Da je temu res tako, dodatno pritrjuje tudi pričujoče mnenje Vlade.

b. Glede skrajšanja vakacijskega roka

Dejstvo, da je v prvem odstavku 154. člena Ustave določeno, da predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno, ne pomeni, da je dopuščeno

⁷ Ustavno sodišče, U-I-111/04, tč. 26.

⁸ Albin Igličar, Zakonodajna politika (GV Založba, 2021), str. 309-310.

⁹ Prav tam.

arbitrarno ravnanje. Arbitrarno skrajšanje vakacijskega roka nikakor ne more biti združljivo z načeli demokratičnosti (1. člen Ustave), pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

Navedena določba resda zakonodajalcu daje pravico, da določi rok za uveljavitev zakona, ki je drugačen (daljši oziroma krajši od 15 dni), vendar že iz sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-89/94 z dne 6. 10. 1994 izhaja, da sta smisel in pomen te ustavne določbe, da [ta določba] uvaja splošno prakso petnajstdnevnega vakacijskega roka, ki ji zakonodajalec sledi vselej, kadar nima posebnih razlogov za podaljšanje ali skrajšanje tega roka, in ki velja tudi, kadar predpis ničesar ne določa o začetku svoje veljavnosti. Ustava torej zakonodajalcu daje možnost, da ob skrbni presoji razlogov v posameznem primeru odloči tudi drugače. Izhodiščni pogoj, ki omogoča opravo tehtanja, je primerna obrazložitev razlogov za odločitev o konkretnem vakacijskem roku. V postopku sprejemanja ZRTVS-1B je tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS) opozarjala, da se rok za uveljavitev zakona lahko skrajša le izjemoma, iz nujnih in neodložljivih razlogov ali zaradi varstva pravic drugih, pri čemer je treba obstoj takih razlogov v vsakem primeru izrecno izkazati in utemeljiti.¹⁰ Določitev krajšega roka, zato, da se, kot navaja Vlada, »čimprej dosežejo predlagane spremembe«, ni in ne more biti zadosten ali upravičen razlog: čimprejšnja uveljavitev zakona sama na sebi ne utemeljuje niti uporabe nujnega postopka, niti skrajšanja roka za uveljavitev zakona.

c. O vsebinski protiustavnosti zakona

Vlada v mnenju izhaja iz povsem napačne predpostavke, da je za zagotovitev institucionalne neodvisnosti RTV Slovenija nujno in zadosti, da z uveljavitvijo zakona prenehajo mandati (prejšnjih) članov organov upravljanja, vodenja in nadzora. Prav tako je na stališču, da je za doseg tega cilja nujno prenesti pristojnost imenovanja članov Sveta RTV Slovenija z Državnega zbora na organizacije civilne družbe.

Po mnenju Državnega sveta je nova upravljavska struktura, ki jo določa ZRTVS-1B, protiustavna sama po sebi, ne glede na to, kdo je v subjektivnem smislu aktualni član programskega sveta. ZRTVS-1B izhaja iz povsem napačne predpostavke, da je Državni zbor, ki je sicer institucija z največjo stopnjo demokratične legitimnosti, vir politizacije. Če bi slednje držalo, bi po isti logiki bila politizirana tudi vsa sodišča, vključno z ustavnim. Ustavne in ostale sodnike je namreč prav tako izvolil Državni zbor, zato bi sledeč logiki ZRTVS-1B ob morebitni spremembi načina imenovanja sodnikov morala vsem predhodno imenovanim sodnikom ex lege prenehati funkcija. Pripoznanje pravne legitimnosti takim predpostavkam ne ogroža zgolj institucionalne neodvisnosti javne radiotelevizije, ampak tudi institucionalno neodvisnost vseh tistih od države neodvisnih organov, ki so jamstvo demokracije (1. člen Ustave) in pravne države (2. člen Ustave). Dopuščanje instrumentalizacije take predpostavke legalizira in celo normalizira predmetno in vse prihodnje zlorabe politične večine, da se samovoljno in arbitrarno po vsakem prevzemu oblasti najprej znebi njej neljubih sodnikov, uradnikov ter drugih funkcionarjev in tudi vodstvenih kadrov javnih medijev,

¹⁰ Zakonodajno-pravna služba, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZVRTS-1E), nujni postopek, EPA 153-IX, z dne 7. 7. 2022, str. 5.

na podoben način, kot so to – prav tako z zakonskimi spremembami, ki jih je tudi podprla kvalificirana večina – storili neliberalni režimi na Madžarskem in Poljskem. To pa pravno državo spreminja v nekaj drugega - v državo, v kateri vsakokratna parlamentarna večina vlada s pravom. Bistvo pravne države je namreč v tem, da je politična volja v njej podrejena vnaprej predpisanemu pravu, in ne obratno: država, v kateri politična volja vlada nad vnaprej predpisanim pravom, ni pravna država.

Vir politizacije je lahko samo in zgolj kršenje načel demokratičnosti (1. člen Ustave) in pravne države (2. člen Ustave) s kompleksno zlorabo oblasti, ki pri tem ne krši le kavelj pravne države, ampak prek zlorabe svoje močne oblastne pozicije poskuša celo preprečiti nadzor svojega delovanja v okviru t. i. sistema zavor in ravnovesij. Izvor politizacije torej ni Državni zbor kot ustavna institucija z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti sam po sebi, ampak kvečjemu zloraba njegovih pooblastil, ki se na koncu odrazijo v formalnih in vsebinskih protiuustavnostih pravnih aktov, ki jih ta institucija sprejema. Izpodbijani ZRTVS-1B je eklatanten, nazoren in eksemplaričen primer take kompleksne zlorabe močne oblastne pozicije, ki vodi v politizacijo pomembnih družbenih podsistemov, v tem konkretnem primeru javne radiotelevizije. Zato je ZRTVS-1B protiuustaven in ga je potrebno razveljaviti ali pa ugotoviti njegovo protiuustavnost in zakonodajalcu naložiti, da ugotovljeno protiuustavnost odpravi. Edino to je namreč tisti mehanizem, ki lahko politizacijo, torej eklatantno zlorabo politične moči (oblasti), prepreči.

ZRTVS-1B je protiuustaven tudi zato, ker določa *ex lege* prenehanje mandatov prejšnji upravljavski strukturi, brez da bi bile zagotovljene potrebne kavelje in zagotovljeno primerno prehodno obdobje. Pri tem velja poudariti, da obdobja 60 dni po uveljavitvi zakona, v katerem naj bi se oblikoval nov Svet RTV Slovenija, ni mogoče šteti za primerno prehodno obdobje. Trditev, da je prenehanje mandatov »nujna, neizogibna in kolateralna posledica nove ureditve, ki teh funkcij oziroma dosedanje organizacijske strukture ne določa več« ali da je prenehanje mandatov »nujna in nehotena posledica nove, drugačne ureditve, s katero se določajo novi organi vodenja, upravljanja in nadzora«, ne predstavlja veljavnega argumenta, na podlagi katerega bi se lahko presojala skladnost ZRTVS-1B z Ustavo. Četudi bi prenehanje mandatov nastopilo kot posledica spremenjene ureditve, je za implementacijo nove ureditve treba uporabiti rešitve, ki so skladne z Ustavo. Če predlagatelj zakona in zakonodajalec ne bi zasledovala ustavno nedopustnega cilja kadrovske čistke, bi prehod iz enega sistema upravljanja v drugega lahko uredila tako, da bi z njimi dejansko varovala avtonomijo in institucionalno neodvisnost javnega zavoda RTV Slovenija ter s tem ustavno pravico državljanov do svobode izražanja iz 39. člena Ustave.

Nenazadnje iz mnenja Vlade jasno izhaja, da je bil glavni namen ZRTVS-1B politična kadrovska čistka, saj npr. zapiše, da bi »[m]orebitna ohranitev mandatov vodilnih funkcionarjev oziroma vodstvenih delavcev [...] bila mogoča in bi bila v nasprotju s samo intenco oziroma cilji nove ureditve«, na drugem mestu pa tudi, da bi se »z morebitno ohranitvijo trajanja obstoječih mandatov, ki jih je potrdila strankarska politika [...] *de facto* ohranilo obstoječe globoko neustavno stanje, saj bi se nadaljevalo politično obvladovanje organov upravljanja, vodenja in nadzora ter nadaljevale kršitve veljavnih predpisov in druge nepravilnosti«. Zato je očitno, da je bil namen sprejetja

ZRTVS-1B obvod (»bypass«) z EKČP, Ustavo in zakonom predpisanih postopkov za razrešitev posameznih članov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija. Nova ureditev ne more biti ustavno skladna, če zasleduje nedopusten cilj.

V zvezi s trditvijo Vlade, da ureditev, ki jo določa ZRTVS-1B onemogoča, da bi po naslednjih volitvah »bili priča vrnitvi na prejšnjo neustavno ureditev« in da bodo rešitve ZRTVS-1B zagotovile, da se strankarska politika popolnoma umakne iz upravljanja in vodenja RTV Slovenija, Državni svet opozarja, da jo Vlada utemeljuje v lastni oceni, da si »civilnodružbene organizacije, ki bodo samostojno imenovalle svoje člane v organe RTV Slovenija, ne bodo pustile odvzeti oziroma omejiti svoje avtonomije pri imenovanju in delovanju teh članov v organih RTV Slovenija«. Vlada ni predložila nobenih argumentov, ki bi lahko bili podlaga za takšno oceno. Ob tem velja posebej opozoriti, da noben od subjektov, ki so navedeni v tretjem odstavku novega 17. člena ZRTVS-1 (kot je bil spremenjen z 5. členom ZRTVS-1B) ni imun za politične vplive. Četudi njihova primarna aktivnost ni udejstvovanje kot politična stranka se ne sme zanemariti človeške narave, da teži k življenju v družbeni in politični skupnosti, ki jo hkrati oblikuje, pri čemer se posamezniki združujejo v povezavi s skupnimi interesi in svetovno-nazorskimi prepričanji.

ZRTVS-1B dejansko omogoča večinskim interesnim skupinam v Svetu RTV Slovenija, da obvladujejo RTV Slovenija v skladu s svojimi povsem parcialnimi interesi. V tem kontekstu je možno citirano izjavo Vlade razumeti zgolj tako, da si interesne skupine, ki jim ZRTVS-1B v nasprotju z načelom demokratičnosti daje pravico imenovanja v Svet javne radiotelevizije, uresničevanja lastnih parcialnih interesov preko ZRTVS-1B danega jim pooblastila zagotovo, po naravi stvari, ker niso podvržene javnosti in (za razliko od državnega zbora) ne uživajo nikakršne demokratične legitimnosti, res ne bodo pustile odvzeti. To pa vodi v onemogočanje uresničevanja ciljev in načel, ki jih določajo 1., 4. in 5. člen ZRTVS-1, in posledično v krnitev pravice do svobode izražanja iz 39. člena Ustave za vse državljanke in državljane.

V zvezi s trditvami Vlade, s katerimi opravičuje sprejem ZRTVS-1B, je opozoriti, da je prejšnja koalicija štela (zgolj) 39 članov, za imenovanje šestnajstih članov programskega sveta na predlog gledalcev in poslušalcev RTV Slovenija ter civilne družbe pa je takrat veljavna ureditev zahtevala absolutno večino vseh poslancev državnega zbora, torej 46¹¹, zato ni prepričljiva trditev, da je prejšnja vladajoča koalicija zlorabila normativno ureditev. Prav tako ne držita trditvi, da pri imenovanju članov programskega sveta ni bilo spoštovano pravilo, da se mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru, in da niso bili upoštevani zakonski pogoji za imenovanje v programski svet. Če bi bili resnični, bi se lahko sprožili ustrezni postopki za razrešitev oseb, ki so bile imenovane v nasprotju z zakonom. Namesto tega se je Vlada odločila za spremembo zakona in upravljalvske strukture iz demokratične v korporativistično. Ob tem Vlada kot predlagateljica zakona ni prepričljivo pojasnila svoje izbire.

¹¹ Deveti odstavek 17. člena ZRTVS-1.

Predhodna zakonska ureditev, ki jo je ZRTVS-1B spremenila, je zagotavljala javno in pluralno imenovanje članov Programskega sveta. Večina imenovanj se je odvila v Državnem zboru, ki ima po slovenski Ustavi edini pooblastilo odločati v imenu vsega ljudstva¹² ter je posledično ustavna institucija z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti, njegovo delovanje pa je zato izpostavljeno javnosti in preglednosti¹³. Nasprotno pa je praksa ob imenovanju članov novega Sveta, kot ga predvideva ZRTVS-1B, pokazala, da so se imenovanja po novi ureditvi odvila na povsem netransparenten način in daleč od oči javnosti. Z objavo sklepov v Uradnem listu Republike Slovenije so namreč javnosti bila predočena zgolj imena izbranih članov, prikrito pa je ostalo vse ostalo, od tega kdo so bili ostali kandidati do tega kakšne so reference izbranih kandidatov ter po kakšnem kriteriju in postopku so bili izbrani.

Posledično lahko ugotovimo, da je izpodbijana novela zakona v nasprotju tudi s 5. členom Uredbe (EU) 2024/1083 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o vzpostavitvi skupnega okvira za medijske storitve na notranjem trgu in spremembi Direktive 2010/13/EU (v nadaljevanju: Evropski akt o svobodi medijev), ki v drugem odstavku določa, da so vodje uprave ali člani upravnega odbora ponudnikov javnih medijskih storitev imenovani na podlagi preglednih, odprtih, učinkovitih in nediskriminatornih postopkov ter preglednih, objektivnih, nediskriminatornih in sorazmernih meril, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni. V istem odstavku je določeno tudi, da se odločitve o razrešitvi vodje uprave ali članov upravnega odbora ponudnikov javnih medijskih storitev pred koncem njihovega mandata ustrezno utemeljijo in da se lahko sprejmejo le v izjemnih primerih, kadar zadevne osebe ne izpolnjujejo več pogojev za opravljanje svojih nalog v skladu z merili, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni, pri čemer se zadevne osebe o njih predhodno obvesti, vanje pa je vključena možnost sodnega nadzora.

Očitno je, da je izpodbijana zakonska ureditev, ki pooblastilo za imenovanje članov Sveta RTVS podeljuje arbitrarno izbranim civilnodružbenim skupinam, v nasprotju z zahtevo po imenovanju na podlagi preglednih, odprtih, učinkovitih in nediskriminatornih postopkov ter preglednih, objektivnih, nediskriminatornih in sorazmernih meril, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni. Prav tako je bila v nasprotju z določili 5. člena Evropskega akta o svobodi medijev opravljena tudi razrešitev članov organov vodenja, upravljanja in nadzora pred iztekom njihovega mandata. Posledično je treba izpodbijano ureditev razveljaviti.

Velik del svojega mnenja Vlada posveča naštevanju posamičnih primerov, ki naj bi dokazovali nujnost sprejema ZRTVS-1B, s čimer ga spreminja v »obtožnico« zoper člane upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija, ki so bili imenovani po določbah ZRTVS-1, ki so veljale pred novelo ZRTVS-1B. Ob tem Državni svet poudarja, da Ustavno sodišče na podlagi 27. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94, 64/01 - ZPKSMS, 51/07, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25 in 57/25, v nadaljevanju: ZUstS) in 160. člena Ustave, ni pristojno za presojanje tovrstnih očitkov konkretnim posameznikom. Državni svet se ne more izreči o očitkih konkretnim osebam, opozarja pa, da bi bil obvod (»bypass«) postopkov in kavtel pravne države, ki jih za razrešitev

¹² 82. člen Ustave.

¹³ Glej 5. člen PoDZ-1.

posameznih članov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija predpisujejo EKČP, ustava in zakon, nedopusten in protiustaven, tudi če bi zatrjevana nezakonita in škodljiva ravnanja posameznikov znotraj RTV Slovenija dokazano obstajala.

Državni svet še enkrat poudarja, da je v tej zadevi nujno treba jasno razmejiti med sistemskimi, institucionalnimi vprašanji in objektivno preverljivimi dejstvi ter subjektivnimi hotenji in interesnimi spori, pogojenimi s človeškim faktorjem, kar je – predvsem zaradi politične pregretosti v tej zadevi - sicer težko, a za abstraktno presojo ZRTVS-1B v skladu z varovanjem ustavnih in človekovih pravic nujno. Pri tem velja trditve o dejstvih, ki ne morejo biti predmet presoje Ustavnega sodišča, kot so tudi primeri, ki jih v svojem mnenju navaja Vlada, pri obravnavi ustavnosti ZRTVS-1B izločiti, saj sicer lahko v skrajnem primeru privedejo do tega, da v postopku abstraktno presoje skladnosti zakonskih predpisov z ustavo ni mogoče več ustrezno razmejiti sistemskih in institucionalnih, torej ustavnopravnih vprašanj od subjektivnih hotenj ter interesnih in političnih sporov. V kolikor pa Ustavno sodišče meni, da so primeri, ki jih navaja Vlada, upoštevni za odločanje v tej zadevi, je nujno, da se v predmetni postopek pritegne tudi osebe, ki naj bi storile očitane nepravilnosti, saj brez njihovega sodelovanja in na podlagi tega ugotovljenih dejstev, ne bo možno odločiti. Ob tem so z razrešitvijo konkretnih oseb na podlagi njihovih ravnanj – s čimer vlada utemeljuje nujnost sprejema izpodbijane zakonske ureditve – brez da bi bila tem konkretnim osebam dana možnost izjave, istim bile kršene pravice iz 22. in 23. člena Ustave in 6. člena EKČP, kar je Ustavno sodišče že večkrat povedalo v svojih odločitvah. V zvezi s tem Državni svet ponovno predlaga, da Ustavno sodišče obravnavo predmetne zadeve združi z zadevo U-I-479/22, kjer je predmet odločanja prav tako kot v tej zadevi, ustavnost 1. do 25. in 27. člena ZRTVS-1B.

Marko Lotrič
predsednik