



Številka: 05001-2/2023/4

Datum: 12. 1. 2023

Mnenje o Predlogu za začasno zadržanje izvrševanja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija

Pobudniki utemeljujejo zahtevo za začasno zadržanje izvrševanja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22; v nadaljnjem besedilu: ZRTVS-1B) s tem, da z zadržanjem izvršitve ZRTVS-1B ne bi nastale prav nikakršne škodljive posledice, saj bi se še naprej uporabljala dosedanja zakonodajna ureditev po ZRTVS-1, katere ustavnost je po njihovem mnenju nesporna, po drugi strani pa bi za vse pobudnike, vključno z RTV Slovenija, nastale ne le težko popravljive, ampak dejansko nepopravljive posledice.

Po navedbi pobudnikov bi bilo s takojšnjim *ex lege* prenehanjem mandatom drugemu pobudniku, Andreju Grahju Whatmoughu, dosedanjemu generalnemu direktorju RTV Slovenija, in četrtemu pobudniku, mag. Urošu Urbaniji, dosedanjemu direktorju Televizije Slovenija, prekinjeno delovno razmerje; prvi pobudnik, dr. Peter Gregorčič, predsednik programskega sveta RTV Slovenija, in tretji pobudnik, dr. Tamara Besednjak Valič, namestnica predsednika nadzornega sveta RTV Slovenija, pa bi izgubila pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Vsem naštetim pobudnikom bi bilo poseženo tudi v pravico do spoštovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP. Vsem naštetim pobudnikom in petemu pobudniku, RTV Slovenija, pa bi bila tudi odvzeta funkcija zagotavljanja samostojnosti, neodvisnosti in avtonomnosti RTV Slovenija.

Ker ZRTVS-1B *ex lege* ukinja organe, v katerih so doslej delovali pobudniki, in jih nadomešča s popolnoma novo strukturo vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija, njihovih pravic brez zadržanja ZRTVS-1B – tudi če bi jim Ustavno sodišče kasneje ugodilo – po mnenju pobudnikov ne bi bilo več mogoče učinkovito zaščititi, saj njihovi organi sploh ne bi več obstajali.

Poleg tega pa bi po mnenju pobudnikov zaradi nedoločnosti postopka imenovanja članov Sveta RTV Slovenija s strani posameznih upravičencev za imenovanje lahko prišlo do situacije, ko določeni upravičenci za imenovanje več časa ne bi uspeli imenovati posameznih članov Sveta RTV Slovenija, kar bi nadalje lahko vodilo v situacijo, ko bi bilo delovanje RTV Slovenija dalj časa okrnjeno, kar bi v skrajnem primeru lahko privedlo do tega, da RTV Slovenija ne bi mogla v celoti izvajati javne službe.

Po mnenju Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B neutemeljen, saj pobudniki niso uspeli izkazati obstoja težko popravljivih škodljivih posledic, oziroma niso izkazali, da bi morebitne škodljive posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti pozneje ugotovljenega protiuustavnega ZRTVS-1B, prevladale nad težo škodljivih posledic, ki bi nastale, če se ZRTVS-1B ne bi izvrševal in bi bila pozneje potrjena njegova ustavna skladnost.

Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21; v nadaljnjem besedilu: ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiuustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale,

če se izpodbijane določbe sploh ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih. Pri odločanju na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS torej Ustavno sodišče vsebine zatrjevane protiuštavnosti izpodbijanega predpisa (še) ne presoja, ne glede na to, kako očitna naj bi bila domnevna protiuštavnost zakona.

Ustavno sodišče je že večkrat (npr. odločba št. U-I-158/94 z dne 9.3.1995, Uradni list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 20; odločba št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994, Uradni list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 123) presodilo, 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 tudi varuje pred posegi zakonodajalca. Tudi po ustaljeni praksi Vrhovnega sodišča (npr. sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 247/2017 z dne 15. 12. 2017) se imenovanje na vodstveni položaj v javnem sektorju, povezan z varstvom javnega interesa in izvajanjem javnih nalog, tudi na položaj direktorja javnega zavoda (torej biti direktor), šteje za privilegij in ne za pravico posameznika. Torej samo zaradi neimenovanja na ta položaj ali izgube tega položaja ne more priti do posega v pravno varovani položaj posameznika (zasedati tako vodstveno mesto), ki bi presegal materialne posledice, ki mu ob izgubi takega položaja nastanejo (plača, itd.) in ki so ob uspehu v sodnem postopku tudi popravljive.

Posledično zato zaradi prenehanje mandatov oz. funkcij pobudnikov – ker le-ti niso pravica, ampak legitimno pričakovanje oziroma privilegij zasedati vodilno ali vodstveno mesto do poteka mandatne dobe – pobudnikom ne more nastati škoda, ki bi v pravnem smislu imela nepopravljive ali težko popravljive posledice. Posledica prenehanje mandatov oz. funkcij pobudnikov pred potekom mandatne dobe ni težko popravljiva, temveč gre za poseg, ki ga je mogoče sanirati s povrnitvijo materialne škode, za katerega popravo posledic obstaja sistem učinkovitih pravnih sredstev in sodnega varstva pred rednimi sodišči, vključno z določitvijo ustrezne odškodnine v primeru dokazanih protipravnosti.

V zvezi z očitkom pobudnikov, da naj bi zaradi nedoločnosti postopka imenovanja članov Sveta RTV Slovenija s strani posameznih upravičencev za imenovanje lahko prišlo do situacije, ko določeni upravičenci za imenovanje več časa ne bi uspeli imenovati posameznih članov Sveta RTV Slovenija, in bi naj posledično bilo delovanje RTV Slovenija dalj časa okrnjeno, vlada pojasnjuje, da do takšnih posledic v nobenem primeru ne more priti, saj ZRTVS-1B v prehodni določbi drugega odstavka 22. člena jasno določa, da do konstituiranja (novega) Sveta RTV Slovenija nadaljujejo z delom tako (obstoječi) Programski svet RTV Slovenija in Nadzorni svet RTV Slovenija kot tudi nanju vezani odbori, in sicer v sestavi in s pristojnostmi, ki jih imajo do uveljavitve tega zakona.

Po oceni vlade bi nepopravljive posledice nastale prav v primeru zadržanja ZRTVS-1B. Temeljni namen ZRTVS-1B je namreč zagotoviti institucionalno in programsko avtonomijo RTV Slovenija ter zaščititi novinarsko oz. uredniško neodvisnost. Sistemske spremembe, ki jih uvaja zakon, zagotavljajo delovanje RTV Slovenija kot javnega in ne državnega zavoda in zagotavljajo, da si strankarska politika ne more podrejati tega javnega zavoda posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Navedeni cilj je predpogoj, da lahko RTV Slovenija opravlja svoje zakonsko določeno poslanstvo, utemeljeno na ustavno varovanih pravicah do svobode izražanja, javnega obveščanja in obveščenosti iz 39. člena Ustave.

Dogodki v zvezi z RTV Slovenijo v zadnjih letih, ki so dosegli vrhunec s stavko novinarskih sindikatov RTV Slovenija so nedvomno pokazali, da je dosedanja zakonska ureditev omogočala razmere, v katerih je lahko prihajalo do omejevanja teh človekovih pravic in svoboščin, oz. do podrejanja programske politike RTV Slovenija s strani vladajoče politike, saj je le-ta omogočala njeno nesorazmerno politično zastopnost in obvladovanje dveh ključnih organov RTV Slovenija

in s tem prevladujoči vpliv strankarske politike na programske odločitve RTV Slovenija. Ker je svoboda izražanja (tiska in drugih oblik javnega obveščanja, kamor sodi tudi RTV Slovenija) eden izmed ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa, kot je poudarilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-106/01-27 z dne 5. 2. 2004, v kateri je med drugim navedlo, da *»mora zakonodajalec z ustrežno zakonodajo zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev«* in da *»to še posebej velja za tiste javne medije (konkretno RTVS), ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščenosti«*, je zato takojšnja uveljavitev navedenih sistemskih sprememb iz ZRTVS-1B nujna, saj bi v nasprotnem primeru lahko nastala nepopravljiva škoda ne le za ustavno zagotovljeno svobodo izražanja (39. člen Ustave), ampak tudi za demokratično delovanje države. Že v odločbi št. U-I-74/94 je Ustavno sodišče v zvezi s tem poudarilo, da je od celovitosti, nepristranskosti in resničnosti informacij, k čemur je zavezana RTV Slovenija *»v veliki meri odvisna svobodnost posameznikove presoje in s tem njegova sposobnost za nadzor nad delovanjem oblasti«*. Zadržanje bi povzročilo, da se podaljšuje trajanje globoko neustavnega stanja na RTV Slovenija, ki ga želita čim prej odpraviti poslanska večina, ki stoji za sprejemom zakona in ljudska večina, ki ga je s prepričljivo večino potrdila na referendumu.

Kako zelo je bilo mogoče politično zlorabiti dosedanji Zakon o RTV Slovenija, ki nima zadostnih varovalk pred tem, so najbolje ponazorili dogodki zadnjih let, v katerih je prišlo do političnega podrejanja RTV Slovenija s strani ene politične stranke. To je vodilo do stavke novinarskih sindikatov RTV Slovenija (kot klicem obupanih, ki so, v nasprotju z vodstvom in Programskim svetom, želeli delati v javnem interesu in v interesu javne RTV Slovenija), ter v zadnjem letu do številnih politično motiviranih pritiskov na zaposlene (predvsem na novinarje), do posegov v program, groženj in kaznovanj novinarjev ter številnih odpovedi novinarjev. Posledice navedenih ravnanj so se kazale in se še vedno kažejo v vedno manjšem ugledu RTV Slovenije v javnosti oz. zaupanju javnosti v njeno kredibilnost in verodostojnost, manjši medijski relevantnosti (javno dostopne informacije izkazujejo drastičen padec gledanosti programov TV Slovenija in obiskanosti spletnega portala MMC), slabši kvaliteti programov in nižanju profesionalnih standardov.

Gledanost TV Slovenija je namreč v času aktualnega vodstva in Programskega sveta padla tudi za 20 odstotkov. MMC je po merjenosti obiskanosti spletnih strani padel s četrtega na osmo mesto. Ugled TV Slovenija in njenega programa je pod vodstvom aktualnega generalnega direktorja in njegovih sodelavcev padlo za 17 odstotnih točk v primerjavi z drugimi mediji. S tem je aktualno vodstvo povzročilo RTV Slovenija tudi veliko poslovno škodo, pri tem pa sta padec ugleda in padec stopnje zaupanja nekaj, kar se bo zelo težko popravilo, še posebej, če bi se sedanje stanje podaljševalo.

Obstoj političnih vplivov in drugih nedopustnih pritiskov na delovanje RTV Slovenija, ki izrazito negativno vplivajo na delovanje RTV Slovenije v smislu izvajanje njenih ustavnih funkcij po 39. členu Ustave, so potrdila tudi neodvisna poročila mednarodnih organizacij:

- Po podatkih Reporters Without Borders (<https://rsf.org/en/country/slovenia>) za leto 2022 izhaja, da Slovenija po indeksu medijske svobode zaseda najnižje mesto v zgodovini tega indeksa, in sicer 54. med 180 analiziranimi državami, kar je znaten padec glede na prejšnja leta, ko je zasedala 36. mesto (2022), 32. mesto (2021) in še posebej glede na leto 2005, ko je zasedala visoko 9. mesto. V obrazložitvi ocene za leto 2022 je med drugim navedeno, da je ozračje sovražnosti do novinarjev, ki ga spodbuja premier Janez Janša, povzročilo fizične napade in spletne napade. Čeprav je pravni okvir, ki ščiti svobodo tiska, še vedno močan, so mediji podvrženi političnemu pritisku in strateškim tožbam proti sodelovanju javnosti (SLAPP). Poročilo v okviru političnega konteksta poudarja, da čeprav so bili javni mediji v preteklosti izpostavljeni političnemu pritisku, se je od vrnitve premierja Janše na oblast leta 2020 ta pritisk dodatno okreplil. Poročilo tudi ugotavlja, da je vlada v vodstvo RTV Slovenija in nadzorni svet imenovala svoje politične zaveznike.

- Nadalje tudi poročilo The Media Pluralism Monitor, Monitoring Media Pluralism in The Digital Era (https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71962/slovenia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y) iz julija 2021 za Slovenijo ugotavlja, da veljavni Zakon o Radioteleviziji Slovenija pušča vrzeli za politični vpliv, saj večino članov programskega sveta oziroma nadzornega sveta imenujejo državni zbor, politične stranke in vlada. Poročilo kot primer tega navaja, da je vlada spomladi 2020 razrešila tri nadzornike in imenovala nove, novembra pa poskušali razrešiti tudi generalnega direktorja. Posledično je bil v poročilu za Slovenijo za leto 2021 kazalnik neodvisnosti upravljanja in financiranja javnega medijskega servisa znižan s srednjega tveganja v poročilu za leto 2020 na najvišje tveganje na tem področju z 92 odstotki. V zaključku poročilo navaja, da se slovenski medijski ekosistem po finančno, politično in nasploh izčrpavajočem letu 2020 bori na različne načine in da so potrebni specifični ukrepi za pomoč medijskemu sektorju, vendar na nediskriminatoren način, ki temelji na politično neodvisnem izboru in odločanju. Poročilo tudi poziva, da je treba preprečiti vladne vdore v številne specifične medije, kot je tudi RTV Slovenija.

Porušeno oziroma izgubljeno zaupanje javnosti v RTV Slovenija v smislu njene kredibilnosti in verodostojnosti ter njena manjša medijska relevantnost in ugled so dobrine, ki jih v primeru zadržanja ZRTVS-1B – in če bi se kasneje izkazalo, da le-ta ni bil protiušten – kasneje ne bi bilo več mogoče popraviti, s tem pa bi za RTV Slovenija ter za izvajanje njenih ustavnih funkcij po 39. členu Ustave ter za javni interes na področju medijev nastale težko popravljive oziroma celo nepopravljive posledice.

Vlada v zvezi s tem poudarja, da ima država kot ustanoviteljica RTV Slovenija, pa tudi v funkciji izvršilne oblasti in zakonodajalca, immanentno pravico in dolžnost, da zagotovi avtonomen, neodvisen in profesionalen javni medijski servis ter s tem varstvo omenjenih (in drugih) sicer nepovratno izgubljenih temeljnih človekovih pravic in ustavnih dobrin. Zato se je s sprejemom ZRTVS-1B zakonodajalec odpovedal neposrednemu vplivu pri imenovanju članov v organe RTV Slovenija, prek katerega si je doslej strankarska politika podrejela javno RTV Slovenija.

V primeru, da bi se zadržala ureditev v ZRTVS-1B, ki določa, da s sprejetjem zakona preneha mandat članov Programskega sveta in članov Nadzornega sveta, mandat nanju vezanih odborov, ter mandat generalnega direktorja, direktorja radia in direktorja televizije, bi se nadaljevalo politično obvladovanje organov upravljanja, vodenja in nadzora ter nadaljevale kršitve veljavnih predpisov in druge nepravilnosti, s tem pa bi bilo posledično ogroženo izvajanje funkcij RTV Slovenija v skladu z 39. členom Ustave.

Kot primer najbolj evidentnih kršitev oziroma nepravilnosti izpostavlja vlada naslednje:

- S spremembo Statuta RTV Slovenija so člani Programskega sveta (s soglasjem) in člani Nadzornega sveta (s sprejetjem) spremenili sestavo uredništva Televizije Slovenije, in sicer na način, ki ne upošteva temeljne razdelitve javne službe, določene v 3. členu Zakona o RTV Slovenija.
- Programski svet s kontinuiranim in prekomernim (glede na pristojnosti Programskega sveta tudi nezakonitim) poseganjem v veljavne programe dela za tekoče leto (ukinitve oddaj, dodajanje oddaj, ki niso bile vključene v veljavni poslovni programski načrt), ki je bilo pogojeno s političnimi odločitvami organov ali organizacij zunaj RTV Slovenija (npr. javno objavljen posnetek enega od svetnikov, ki na organih politične stranke pojasnjuje, kako se zadeve urejajo glede na veliko večino v prid določeni politični stranki, vključno z grožnjami o izgubi delovnih mest), RTV Sloveniji povzroča veliko programsko škodo, saj TV Slovenija ni mogla pravočasno nadomestiti ukinjenih ali s sporeda umaknjenih oddaj.

Rešitve, ki jih določa ZRTVS-1B, bodo zagotovile, da se strankarska politika popolnoma umakne iz upravljanja in vodenja RTV Slovenija ter da se zaposlenim na RTV Slovenija povrne avtonomija

in zagotovijo pogoji za strokovno in neodvisno delo. Vlada ocenjuje, da si civilnodružbene institucije, ki bodo samostojno imenovale svoje člane v organe RTV Slovenija, ne bodo pustile odvzeti oziroma omejiti svoje avtonomije pri imenovanju in delovanju teh članov v organih RTV Slovenija. Podpora zakonu na referendumu je izraz spoznanja velike večine volivcev, da je nujna depolitizacija RTV Slovenija in naj ostane strankarska politika pred vrati RTV Slovenija. Samo na ta način bo lahko RTV Slovenija v prihodnje opravljala svojo pomembno poslanstvo, utemeljeno na ustavno varovani pravici do svobode izražanja oziroma javnega obveščanja, ki je ključna za obstoj demokracije, vključno z zagotavljanjem in spoštovanjem temeljnih načel novinarskega dela, kot so načelo resničnosti, nepristranskosti in celovitosti informacij, spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva ter načelo uravnoveženosti in svetovnonazorskega pluralizma.

Res je sicer, da vodijo sistemske spremembe, ki preprečujejo politično podrejanje RTV Slovenija do prenehanja navedenih funkcij pred potekom mandatne dobe, vendar so posledice teh sprememb za pričakovanja in privilegije funkcionarjev RTV Slovenija neprimerljivo manj pomembne kot bi bile posledice zadržanja izvrševanja zakona za RTV Slovenija kot javnega zavoda, za demokratično delovanje družbe in za pravice in svoboščine njenih prebivalcev kot gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija.

Glede na navedeno vlada predlaga, da Ustavno sodišče predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B zavrne.