

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRTVS-1B

I. UVODNO	3
II. UTEMELJITEV IZPOLNJEVANJA POGOJEV ZA OBSTOJ PRAVNEGA INTERESA POBUDNIKOV	5
III. UTEMELJITEV ZATRJEVANE PROTIUSTAVNOSTI	8
1. Formalna protiustavnost zakona	8
2. Vsebinska protiustavnost zakona.....	11
IV. SKLEPNI PREDLOG USTAVNEMU SODIŠČU	27
V. ZAHTEVA ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠITVE ZRTVS-1B, ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO, TER ZA RAZPIS JAVNE OBRAVNAVE	27
1. Zahteva za začasno zadržanje izvršitve ZVRTS-1B	27
2. Predlog za absolutno prednostno obravnavo	30
3. Predlog za razpis javne obravnave	30

III. UTEMELJITEV ZATRJEVANE PROTIUSTAVNOSTI

[26.] Izpodbijane določbe ZRTVS-1B zaradi postopka, po katerem je bil sprejet, in zaradi svoje vsebine, predstavljajo naslednje kršitve ustave:

- a) protiustaven poseg v pravico do svobode izražanja iz 39. člena ustave;
- b) protiustaven poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena ustave ter 1. odst. 6. člena EKČP;
- c) protiustaven poseg v pravico do zasebnega življenja iz 8. člena EKČP;
- d) protiustaven poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena ustave;
- e) protiustaven poseg v pravico do svobode dela iz 3. odst. 49. člena ustave;
- f) protiustaven poseg v pravico do domneve nedolžnosti iz 27. člena ustave;
- g) kršitev načel pravne države iz 2. člena ustave, še posebej načela varstva zaupanja v pravo ter načela določnosti predpisov;
- h) kršitev načela delitve oblasti iz 3. člena ustave;
- i) kršitev načela enakopravnosti iz 14. člena ustave;
- j) kršitev pravil zakonodajnega postopka iz 89. člena ustave;
- k) kršitev pravil o uveljavitvi zakona iz 154. člena ustave.

[27.] Ustavnopravno izhodišče za utemeljitev te pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti je temeljna pravna kakovost Republike Slovenije, ki jo je ustavno sodišče opredelilo kot ustavno demokracijo. Iz te ustavnopravne kakovosti slovenske države neposredno sledi, da: *»čeprav v Republiki Sloveniji oblast izvršujejo državljani posredno prek svojih predstavnikov v državnem zboru ali neposredno na zakonodajnem referendumu, pa noben od teh dveh načinov demokratičnega izvrševanja oblasti ni brez omejitev. V Republiki Sloveniji je namreč vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da vrednote, ki jih varuje ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine.³¹ Vsaka oblast se lahko izvaja samo v okviru ustave in vsaka oblastna odločitev se mora gibati v okviru ustavno dopustnih možnosti.«³²*

[28.] V konkretnem primeru te pobude za presojo ustavnosti to pomeni, da je okoliščina, da je bil izpodbijani ZRTVS-1B v državnem zboru sprejet z ustrezno večino in da ga je na naknadnem zavrnitvenem referendumu potrdila tudi večina volivcev, ki so glasovali, upoštevna le, če ja zakon sam po formalni in vsebinski plati skladen z ustavo.

[29.] V nadaljevanju utemeljujemo, zakaj to ni tako.

1. Formalna protiustavnost zakona

[30.] V skladu z 89. členom ustave državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno. Kot izhajajo iz zgodovine nastajanja ZRTVS-1B, je bil ta sprejet po nujnem postopku, zato da bi se v skladu z utemeljitvijo vlade kot predlagatelja

³¹ Ustavno sodišče, zadeva U-I-111/04.

³² Ustavno sodišče, zadeva U-II-1/15, tč. 32.

tega zakona preprečile težko popravljive posledice za delovanje države,³³ kar je ena od poslovnih izjem od ustavno predpisanega večfaznega zakonodajnega postopka.³⁴

- [31.] V delovanje države v širšem smislu naj bi v skladu z utemeljitvijo vlade lahko šteli tudi RTV Slovenija s svojim statusom, poslanstvom in ustavno varovano funkcijo na področju zagotavljanja pravice do javne obveščenosti, ki je predpogoj za obstoj demokracije in s tem tudi države. Ker je svoboda izražanja (tiska in drugih oblik javnega obveščanja, kamor sodi tudi RTV Slovenija) po mnenju predlagatelja zakona eden izmed ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa, naj bi bil sprejem zakona nujen, saj bi v nasprotnem primeru lahko nastala nepopravljiva škoda za demokracijo in s tem za delovanje države.³⁵ Dogodki v zvezi z RTV Slovenija v zadnjih dveh letih, ki naj bi dosegli vrhunec s stavko novinarskih sindikatov RTV Slovenija, naj bi namreč pokazali, da obstoječa zakonska ureditev omogoča razmere, v katerih lahko prihaja do omejevanja te svobode oziroma do možnosti vplivanja vladajoče politike na programske odločitve RTV Slovenija.³⁶
- [32.] Utemeljitev uporabe nujnega postopka sprejema ZRTVS-1B je v tem primeru v pravnem smislu notranje logično protislovna in zato popolnoma nesklepčna. Sprejemanje zakonov po nujnem postopku je izjema od ustavno predpisanega rednega, večfaznega zakonodajnega postopka. Temeljno pravno načelo je, da je v pravnem redu izjeme treba razlagati ozko (*singularia not sunt extenenda*). Vlada kot predlagatelj sprejema ZRTVS-1B po nujnem postopku pa je v tem primeru ravnala ravno nasprotno.
- [33.] Čeprav je jasno, da pojem »težko popravljive posledice za delovanje države« v skladu z njegovo izjemno naravo lahko zajema samo posledice, ki se nanašajo na opravljanje funkcij treh vej državnih oblasti, je predlagatelj ta pojem v nasprotju z ustaljenimi kanoni pravne razlage izrecno razlagal v »širšem smislu«. Posledično naj bi v okvir delovanja države »lahko šteli«³⁷ tudi RTV Slovenija s svojim statusom, poslanstvom in ustavno varovano funkcijo na področju zagotavljanja pravice do javne obveščenosti.
- [34.] Taka obrazložitev je, prvič, popolnoma v nasprotju z definicijo RTVS kot osebe javnega prava, ki je v okviru izvajanja javne službe nosilka pravice do svobode izražanja, in zato kot taka ni in ne more biti del države, njenih organov in institucij, niti v ožjem niti v širšem smislu.
- [35.] Prav tako, drugič, utemeljitev uporabe nujnega zakonodajnega postopka v tem primeru logično nasprotuje temeljnemu cilju zakona, ki je zagotoviti institucionalno in programsko avtonomijo RTVS ter zaščititi novinarsko oz. uredniško neodvisnost. Če drži, da je RTVS del države v širšem smislu, potem je cilj zakona neizvedljiv, ker državni značaj RTVS ni združljiv z njeno pričakovano institucionalno in programsko avtonomijo od države. In obratno, RTVS je treba zagotoviti institucionalno in programsko avtonomijo, ker je javni

³³ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, EVA: 2022-3340-0039, z dne 1. 7. 2022, dostopno na (15. 12. 2022): <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edf0d1e6684>.

³⁴ Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1), Ur. l. RS 92/07 in nasl., 1. odst. 143. člena.

³⁵ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, EVA: 2022-3340-0039, z dne 1. 7. 2022, dostopno na (15. 12. 2022): <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edf0d1e6684>.

³⁶ Prav tam.

³⁷ Prav tam.

zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena,³⁸ in kot tak ni del države v smislu izvajanja njenih treh oblastvenih funkcij. Če pa RTVS ni del države, kot to sicer jasno izhaja tako iz obstoječega zakona o RTVS, kakor tudi sodne prakse ustavnega sodišča,³⁹ potem pa očitno tudi niso izpolnjeni pogoji za uporabo nujnega postopka za sprejem ZRTVS-1B iz naslova odpravljanja težko popravljivih posledic za delovanje države.

- [36.] Skratka, predlagatelj za namene uporabe nujnega zakonodajnega postopka ne more šteti RTVS za del države, obenem pa po vsebini varovati javni, nedržavni značaj RTVS pred to isto državo. Tu gre za očitni *non sequitur*, ki potrjuje, da je utemeljitev uporabe nujnega postopka za sprejem ZRTVS-1B pravno povsem nesklepčna.
- [37.] Prav tako predlagatelj nujnega postopka, tretjič, ni prepričljivo utemeljil, v čem konkretno naj bi se kazale težko popravljive posledice za delovanje države v širšem smislu. V tem kontekstu se predlagatelj sicer sklicuje na stavko novinarskih sindikatov RTVS, »s katero naj bi dogodki zadnjih dveh let dosegli svoj vrhunec, dokazujoč, da obstoječa zakonska ureditev omogoča razmere, v katerih lahko prihaja do omejevanja te svobode oziroma do možnosti vplivanja vladajoče politike na programske odločitve RTV Slovenija.«⁴⁰
- [38.] Toda način in vsebina izražanja stavkovnih zahtev v sodelovanju z vladnimi in koalicijski parlamentarnimi predstavniki, ki bosta podrobneje opisana v nadaljevanju, dokazujeta, da je novinarsko sindikalno gibanje očitno v funkciji političnih zahtev po zamenjavi organov upravljanja RTVS, ki so bili brez dvoma zakonito imenovani v zadnjih dveh letih in ki po spremembi sestave državnega zbora ter vlade ne uživajo politične podpore nove oblasti.
- [39.] Ker je utemeljitev uporabe nujnega postopka sprejema ZRTVS-1B v pravnem smislu tako notranje logično protislovna in popolnoma nesklepčna, je zato povsem neprepričljiva in potrjuje, da je bil nujni postopek v primeru sprejema ZRTVS-1B očitno uporabljen za drug cilj, kot ga je deklariral njegov predlagatelj. Že na prvi pogled gre torej za očitno in flagrantno zlorabo nujnega zakonodajnega postopka, to je za rabo v nasprotju s tisto, ki jo predpisuje pravni red in na katero se, sicer zgolj navidezno, a očitno povsem logično nevzdržno, sklicuje predlagatelj.
- [40.] Kot bomo še podrobneje pokazali spodaj pri obravnavi izpolnjevanja pogojev iz naslova testa sorazmernosti, je predlagatelj s svojim zakonom dejansko zasledoval politični cilj zamenjave celotne kadrovske sestave organov vodstva, upravljanja in nadzora RTVS, ki jih zaradi njihovega zakonitega delovanja po obstoječi veljavni zakonodaji sicer ne bi mogel zakonito zamenjati. Ker je resnični namen ZRTVS-1B torej politična čistka na RTVS, je bil tudi nujni postopek instrumentaliziran v njen prid ter posledično zlorabljen za politične namene.
- [41.] **ZRTVS-1B je tako sprejet v nasprotju z 89. členom ustave.** Tega zaključka ne more spremeniti niti odločba ustavnega sodišča iz leta 1993, št. U-I-129/03, v skladu s katero je ustavno sodišče sicer pristojno tudi za odločanje o ustavnosti postopkovnih vidikov

³⁸ ZVRTS-1, 1. člen.

³⁹ Ustavno sodišče, zadeva U-I-172/94.

⁴⁰ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, EVA: 2022-3340-0039, z dne 1. 7. 2022, dostopno na (15. 12. 2022): <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edf0d1e6684>.

sprejemanja zakona, vendar zgolj glede na pravila, ki so določena z ustavo, ne pa tudi z vidika določb poslovnika, ki se nanašajo na zakonodajni postopek.

- [42.] Kot že dalj časa opozarja ustavnopravna stroka, vključno z avtorji Komentarja ustave Republike Slovenije, je **z vidika načel pravne države iz 2. člena ustave** »*formalna plat zakona enako pomembna kot njegova materialna vsebina, saj mora zakon biti v skladu z ustavo tako po materialni kot po formalni plati.*«⁴¹ »Potemtakem je važno, če je zakonodajni organ pri sprejemanju nekega zakona upošteval določbe o postopku, in to tudi tiste, ki jih vsebuje poslovnik. Z naraščanjem demokratičnosti družbe in njenim pluralizmom pomen postopkov celo narašča. Zato morajo biti postopkovne kršitve pri sprejemanju pravnega akta utemeljen razlog za izpodbijanje njegove veljavnosti.«⁴²
- [43.] To velja še posebej v primerih zakonov, kot je ZRTVS-1B, ki ureja področje svobode izražanja v okviru javnega zavoda posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, in kjer predlagatelj zakona deklarirano zasleduje cilj večje avtonomije tega javnega zavoda na način, da v praksi v zakonodajnem postopku tudi **v nasprotju z načelom demokratičnosti iz 1. člena ustave** omejuje in preprečuje javno razpravo z zlorabo nujnega zakonodajnega postopka.
- [44.] K tej zlorabi nujnega zakonodajnega postopka pa še dodatno prispeva in jo hkrati tudi še enkrat več potrjuje kršitev 154. člena ustave, v skladu s katerim zakon začne veljati petnajsti dan po objavi, če v njem ni določeno drugače. ZRTVS-1B začne veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu Republike Slovenije. Čeprav je zakonodajno-pravna služba državnega zbora predlagatelja ZRTVS-1B izrecno opozorila, da je ta rok določen zaradi varstva pravnih subjektov, da se s spremenjenim predpisom lahko seznani in pripravijo na njegovo izvrševanje in da se ga 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,⁴³ predlagatelj tega ni storil. Skrajšanje vakacijskega roka je, nasprotno, tavitološko utemeljil, kot smo že pokazali zgoraj, z vsebinsko prazno nujnostjo čim hitrejše uveljavitve predlaganih sprememb.⁴⁴ Ker vsebinski pogoji za uporabo nujnega zakonodajnega postopka niso bili izkazani, tudi niso bili izpolnjeni pogoji za ustavno dopustno skrajšanje vakacijskega roka iz 154. člena ustave. **ZRTVS-1B je bil zato sprejet in uveljavljen tudi v nasprotju s 154. členom ustave.**
- [45.] Ker je bil ZRTVS-1B sprejet na protiustaven način, z očitno kršitvijo 89. in 154. člena ustave, ga mora ustavno sodišče razveljaviti v celoti že po njegovi formalni plati.

2. Vsebinska protiustavnost zakona

- [46.] Po vsebini je bistvo ZRTVS-1B v tem, da s ciljem t.i. depolitizacije, s katero naj se zagotovi »popolna institucionalna in programska avtonomija RTVS oz. novinarska avtonomija in

⁴¹ M. Avbelj (ur), Komentar ustave RS (Nova univerza, 2019), 89. člen, str. 133.

⁴² Prav tam.

⁴³ 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.

⁴⁴ Glej tč. 36 in nasl. v tej pobudi.

uredniška neodvisnost. [...]»⁴⁵ v celoti spreminja ureditev organov vodenja, upravljanja in nadzora RTVS, tako da takoj po uveljavitvi zakona *ex lege* prenehajo mandati vsem dotedanjim članom organov vodenja, upravljanja in nadzora RTVS, ki jih zamenjajo novi kadri nove upravljalvske, vodstvene in nadzorne strukture RTVS, stara struktura, razen direktorjev radia in televizije ter odgovornih urednikov, pa se v celoti *ex lege* takoj ukine.

- [47.] S podobnim, čeprav manj ustavno invazivnim, pravnim vprašanjem se je slovensko ustavno sodišče že srečalo v zadevi U-I-158/94, kjer je presojalo spremembo pravnega položaja in načina upravljanja Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje. V tisti zadevi je ustavno sodišče presodilo, da ima zakonodajalec legitimno pravico spreminjati zakonodajo in urejati tudi prehodni režim delovanja neodvisnih in avtonomnih javnih institucij, kot je Agencija,⁴⁶ vendar mora pri tem upoštevati načela pravne države, še posebej načela pravne varnosti, jasnosti v zakonih in prepovedi uporabe ukrepov, ki presegajo namen zakona.⁴⁷
- [48.] Prav tako v skladu s sodno presojo ustavnega sodišča prehodna ureditev položaja neodvisne javne institucije sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovnim in vodilnim delavcem izven ali celo brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani.⁴⁸ Tem mora biti zagotovljena avtonomnost in odgovornost, ki sta razvidni in predvidljivi.⁴⁹ Te zahteve pa niso izpolnjene, če je njihov položaj odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri »ustanovitelju« ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda.⁵⁰ Kot zaključí ustavno sodišče, si »ustrezne stopnje samostojnosti Agencije in njene neodvisnosti pri opravljanju njenih nalog ni mogoče zamisliti brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti navedenih vodilnih delavcev v razmerju do nosilcev družbene in politične moči ter do vsakokratne oblasti (ki bi bila pred posegom ustavnega sodišča celo prevladujoče zastopana v svetu Agencije kot njenem organu upravljanja).«⁵¹
- [49.] Vse, kar je ustavno sodišče zapisalo v zadevi U-I-158/94 v zvezi z Agencijo Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, ki je bila ena od funkcionalno neodvisnih institucij izvršilne veje oblasti, pa velja še toliko bolj (*a fortiori*) za urejanje RTVS, ki ni del države, niti v ožjem niti v širšem smislu, temveč je pravna oseba javnega prava: javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti,⁵² z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov⁵³ in je kot taka neposredna nosilka pravice do svobode izražanja iz 39. člena ustave.⁵⁴
- [50.] Tudi o tem je že presodilo slovensko ustavno sodišče. V zadevi U-I-172/94 je v zvezi s pravnim položajem generalnega direktorja RTVS zapisalo, da »si ni mogoče zamisliti

⁴⁵ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, EVA: 2022-3340-0039, z dne 1. 7. 2022, dostopno na (15. 12. 2022): <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edf0d1e6684>.

⁴⁶ Ustavno sodišče, zadeva U-I-158/94.

⁴⁷ Prav tam, tč. 33.

⁴⁸ Prav tam.

⁴⁹ Prav tam, tč. 34.

⁵⁰ Prav tam.

⁵¹ Prav tam, evidenčni stavek.

⁵² ZVRTS-1, 3. člen.

⁵³ Prav tam, 4. in 5. člen.

⁵⁴ Ustavno sodišče, zadeva U-I-106/01.

svobode tiska in novinarjev v RTV brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti direktorja RTV v razmerju do nosilcev družbene, ekonomske in politične moči ter do vsakokratne oblasti, ki so zastopani v svetu kot organu upravljanja. Zahtevana neodvisnost je seveda legitimno omejena z načinom izvolitve direktorja RTV in z njegovo javno odgovornostjo za opravljanje javne funkcije v javnem interesu. Vendar morata biti njegova avtonomnost in odgovornost razvidni in predvidljivi. Te zahteve niso izpolnjene, če je direktorjev položaj odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri "ustanovitelju" zavoda ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda.»⁵⁵

[51.] Iz ustaljene sodne presoje ustavnega sodišča tako tudi in še posebej za RTVS torej velja, da:

- so zakonske spremembe njenega upravljalškega položaja dopustne samo, če so v skladu z načeli pravne države: še posebej načela pravne varnosti, jasnosti v zakonih in prepovedi uporabe ukrepov, ki presegajo namen zakona;
- da zakonska sprememba njenega upravljalškega položaja sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovodnim in vodilnim delavcem izven ali celo brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani;
- da mora biti članom programskega sveta, generalnemu direktorju, članom nadzornega sveta in direktorju televizije zagotovljena avtonomnost in odgovornost, ki sta razvidni in predvidljivi, tako da njihov položaj ne more biti odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri ustanovitelju⁵⁶ ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda. Kajti brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti navedenih vodilnih delavcev v razmerju do nosilcev družbene in politične moči ter do vsakokratne oblasti, si ni mogoče zamisliti neodvisne RTVS.

[52.] Če bi vsakokratna parlamentarna večina s sprejemom novega zakona, kot v tem primeru, lahko v celoti spremenila ureditev organov vodenja, upravljanja in nadzora RTVS, tako da bi *ex lege* in nemudoma lahko zamenjala vse vodilne upravljalške in nadzorne kadre RTVS, brez ugotavljanja pogojev, ki so bili po obstoječi zakonodaji za to sicer predpisani, ne bi prišlo samo do tega, da bi bili neodvisnost in avtonomija RTVS odpravljeni v prid politične volje vsakokratne parlamentarne večine, temveč bi se tudi pravna država, v kateri vlada pravo, spremenila v državo s pravom, v kateri vsakokratna parlamentarna večina vlada s pravom. Pravo bi ponovno postalo dekla politike, pravna država pa bi se spremenila v sistem avtokratičnega legalizma.⁵⁷ Ker je drugo **v neposrednem nasprotju s pravno kakovostjo Republike Slovenije kot ustavne demokracije, ki jo varuje 1. člen ustave, ter pomeni kršitev 2. člena ustave**, ki terja, da je Slovenija pravna država in ne država s pravom; ter ker je prvo po naravi stvari nezdružljivo s poslanstvom RTVS, je povsem jasno, da je ZRTVS-1B po svoji vsebinski zasnovi in posledicah protiustaven in ga je treba razveljaviti v celoti.

[53.] Ker ZRTVS-1B v 22. in 27. členu neposredno s svojo uveljavitvijo *ex lege* uvaja prenehanje mandatov članov programskega in nadzornega sveta ter vseh nanju vezanih odborov, kakor tudi mandatov generalnega direktorja, direktorjev radia in televizije brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani, krši ustaljeno sodno presojo ustavnega sodišča iz

⁵⁵ Ustavno sodišče, zadeva U-I-172/94, tč. 2.

⁵⁶ Skladno s prvim stavkom 1. odst. 2. člena ZVRTS-1 je ustanovitelj javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija Republika Slovenija.

⁵⁷ K. L. Scheppele, Autocratic legalism, The University of Chicago Law Review, Vol. 85, str. 545-583.

zadeve U-I-158/94, v skladu s katero zakonska sprememba upravljaljskega položaja sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovnim in vodilnim delavcem, in je zato v tem delu očitno protiustaven in ga je treba razveljaviti. Ta protiustavnost pa je podana tudi zato, ker bi v nasprotnem primeru dopustili, da je njihov položaj v celoti odvisen od formalnih sprememb, ki jih državni zbor lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda, s čimer bi bila njihova avtonomija ter neodvisnost, s tem pa tudi avtonomija in neodvisnost RTVS, povsem izvotljena.

- [54.] Enak zaključek pa izhaja tudi iz sodne presoje Sodišča Evropske unije (SEU) in Evropskega sodišča za človekove pravice (EKČP), kakor tudi prakse ustavnega sodišča Republike Poljske.
- [55.] V zadevi C-288/12 je SEU moralo odgovoriti na vprašanje, ali je madžarski temeljni zakon, s katerim je *ex lege* 31. decembra 2011 prenehal mandat madžarskega informacijskega pooblaščenca, ki bi sicer moral trajati do septembra 2014, skladen s pravom EU, ki v odnosu do informacijskega pooblaščenca varuje njegovo samostojnost in neodvisnost od vsakokratne oblasti. SEU je presodilo, da madžarska svoje obveznosti po pravu EU ni izpolnila. Pri čemer je uporabilo praktično enako razlago kot slovensko ustavno sodišče v zgoraj citirani zadevi U-I-158/94.
- [56.] Zapisalo je: *»če pa bi lahko vsaka država članica prekinila mandat nadzornega organa pred njegovim prvotno določenim iztekom, ne da bi pri tem spoštovala pravila in jamstva, ki so bila za to predhodno določena z zakonodajo, ki se uporablja, bi lahko nevarnost take predčasne prekinitve, ki bi temu organu grozila med izvrševanjem njenega mandata, povzročila njegovo poslušnost do oblasti, ki ne bi bila v skladu z navedeno zahtevo po samostojnosti (glej v tem smislu sodbo Komisija/Avstrija, EU:C:2012:631, točka 51). To velja tudi, če predčasni konec mandata izvira iz prestrukturiranja ali spremembe modela, ki morata biti organizirana tako, da se upoštevajo zahteve po samostojnosti iz zakonodaje, ki se uporablja.⁵⁸ Poleg tega v takem položaju ne bi bilo mogoče šteti, da lahko nadzorni organ v vsakršnih okoliščinah deluje brez vsakega suma pristranskosti. Zahtevo po samostojnosti [iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46] je treba zato nujno razlagati tako, da vključuje obveznost, da se spoštuje trajanje mandata nadzornih organov do njegovega izteka in da se ta lahko predčasno prekine samo ob spoštovanju pravil in jamstev iz zakonodaje, ki se uporablja.«⁵⁹*
- [57.] Enako, kot je poudarilo tudi slovensko ustavno sodišče v zadevi U-I-158/94, je tudi SEU izpostavilo, *»da države članice sicer lahko svobodno sprejmejo in spreminjajo institucionalni model, ki je po njihovem mnenju najprimernejši za njihove nadzorne organe. Vendar morajo pri tem skrbeti, da ne posegajo v samostojnost nadzornega organa [...] in ki vključuje obveznost spoštovanja trajanja mandata tega nadzornega organa v skladu z navedenim v točki 54 te sodbe. [...] To, da je do te predčasne prekinitve prišlo zaradi spremembe institucionalnega modela, ne more povzročiti njene skladnosti s samostojnostjo nadzornih organov, ki jo ta določba zahteva, kot je bilo poudarjeno v točki 54 te sodbe. [...] Zgolj ta sprememba institucionalnega modela torej ne more objektivno upravičiti možnosti prekinitve mandata osebe, ki je opravljala funkcije komisarja, ne da bi bili določeni prehodni ukrepi, ki bi omogočali zagotovitev spoštovanja trajanja njenega mandata.«⁶⁰*

⁵⁸ Sodišče Evropske unije, zadeva C-288/12, tč. 54.

⁵⁹ Prav tam, tč. 55.

⁶⁰ Prav tam.

- [58.] ESČP je v zadevah Baka v. Madžarska⁶¹ in Grzeda v. Poljska⁶² presoјalo *ex lege* prekinitev trajanja mandatov predsednika madžarskega vrhovnega sodnika ter sodnika, ki je bil član poljskega sodnega sveta. V obeh primerih je presodilo, da sta oba nosilca opisanih funkcij imela pravico do dokončanja svojega mandata pod pogojem, da ne nastopijo razlogi za predčasno razrešitev po obstoječi zakonodaji. S prekinitvijo mandata *ex lege* po novi zakonodaji po mnenju ESČP ne pomeni, da je za nazaj (retrospektivno) odpravljena tudi pravica sklicevati se na pogoje za predčasno razrešitev, ki so veljali ob nastopu mandata. Nova zakonodaja, z učinkom *ex lege* predčasne prekinitve trajanja mandata in odvzemom vsakršnega sodnega varstva,⁶³ je tako pomenila tudi poseg v pravico do sodnega varstva iz 1. odst. 6. člena EKČP.
- [59.] Po drugi strani pa je ustavno sodišče Republike Poljske leta 2006 že presodilo v zadevi, katere predmet je enak temu iz obstoječe pobude za presojo ustavnosti. Poljski zakonodajalec je 29. decembra 2005 sprejel zakon o spremembi razdelitve nalog in pristojnosti državnih teles, odgovornih za komunikacije in oddajanje, s katerim je *ex lege* takoj in predčasno prekinil trajanje mandata članov nacionalnega sveta za oddajanje (svet). Poljsko ustavno sodišče je presodilo, da tako *ex lege* uveljavljeno predčasno prenehanje mandatov pomeni kršitev načel vladavine prava in zakonitosti. Za to je navedlo naslednje razloge: »Ustrezno izvajanje ustavnih pristojnosti sveta v odnosu do tako pomembnih vrednot, kot so: svoboda izražanja, svoboda informiranja in javni interes na področju radiotelevizije, terja zaščito neodvisnosti članov sveta. Ena najbolj pomembnih garancij te neodvisnosti je stabilnost funkcije, ki prepoveduje samovoljno prekinitev mandatov pred rednim iztekom mandatnega obdobja. S predpostavko, da se ta stabilnost funkcije zagotavlja z izvolitvijo članov sveta, ki je tesno povezana z zaščito neodvisnosti tega telesa, je zakon, ki nemudoma prekine trajanje mandatov članov sveta, ne da bi se pri tem na kakršenkoli način upoštevali razlogi za predčasno prekinitev po dosednji zakonodaji in brez obstoja posebnih okoliščin, ki bi narekovale predčasno prekinitev mandatov, [ustavnopravno] nesprejemljiv.«⁶⁴
- [60.] Čeprav se nobena od navedenih sodb, razen sodba poljskega ustavnega sodišča, neposredno ne nanaša na člane upravljanja, vodenja ali nadzora nacionalne radiotelevizije, pa so si vse zadeve v bistvenem podobne, saj gre pri vseh za *ex lege* prekinitev mandatov oseb, od katerih individualne avtonomnosti, samostojnosti in neodvisnosti, je odvisna avtonomnost, samostojnost in neodvisnost institucije, v kateri te osebe delujejo, pa naj gre za agencijo, ki je del izvršilne veje oblasti,⁶⁵ za informacijskega pooblaščenca, ki je *sui generis* institucija,⁶⁶ za predsednika vrhovnega sodišča, ki je del sodne veje oblasti; ali pa za člane poljskega sveta za prenašanje, oz. za člane programskega sveta, generalnega direktorja, člane nadzornega sveta in direktorja znotraj javnega zavoda RTVS, katerega neodvisnosti si ni mogoče zamisliti brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti teh posameznikov.⁶⁷

⁶¹ ESČP, zadeva Baka proti Madžarski 20261/12.

⁶² ESČP, zadeva Grzeda proti Poljski 43572/18.

⁶³ ESČP, zadeva Baka proti Madžarski 20261/12, tč. 110.

⁶⁴ Ustavno sodišče Republike Poljske, zadeva K 4/06, citirana v ESČP, zadeva Grzeda proti Poljski 43572/18, tč. 79-80.

⁶⁵ Ustavno sodišče, zadeva U-I-158/94.

⁶⁶ Sodišče Evropske unije, C-288/12, tč. 59-61.

⁶⁷ Ustavno sodišče, zadeva U-I-172/94

- [61.] Iz prava EU, Sveta Evrope, primerjalnega ustavnega prava ter tudi iz ustaljene sodne presoje slovenskega ustavnega sodišča torej izhaja, da je vsak *ex lege* poseg zakonodajalca v trajanje mandatov avtonomnih, samostojnih in neodvisnih članov organov institucij, ki morajo biti relativno neodvisne, predvsem pa stabilne:
- ustavnopravno skrajno suspekten;
 - da ga ni mogoče upravičiti zgolj s potrebo po spremembi in prestrukturiranju obstoječega modela upravljanja;
 - da se nov model upravljanja lahko uveljavi samo, če spoštuje samostojnost in neodvisnost nosilcev institucionalnih položajev po obstoječih predpisih, tako da se njihov mandat lahko predčasno prekine samo ob spoštovanju pravil in jamstev iz obstoječe zakonodaje, ki se uporablja, ter z določitvijo prehodnih ukrepov, ki bi omogočali zagotovitev spoštovanja trajanja obstoječega mandata;
 - da z novo zakonodajo za nazaj ni mogoče odpraviti tudi pravice sklicevati se na pogoje za predčasno razrešitev, ki so veljali ob nastopu mandata, ker je v nasprotnem primeru poseženo v pravico do sodnega varstva iz 1. odst. 6. člena EKČP.
- [62.] Očitno je, da ZRTVS-1B že na prvi pogled ne izpolnjuje dveh zahtev, ki izhajajo iz standardov evropskega ustavnega prava. Prvič, ZRTVS-1B je v zvezi s temeljnimi kadrovskimi rešitvami preprosto »ugasnil luč« in ni upošteval, da se mandat članov programskega sveta, generalnega direktorja, članov nadzornega sveta in direktorja televizije lahko predčasno prekine samo ob spoštovanju pravil in jamstev iz obstoječe zakonodaje. Prav tako v nasprotju s temi standardi ni določil nikakršnih prehodnih ukrepov, ki bi omogočili zagotovitev spoštovanja trajanja obstoječega mandata. Poleg tega pa je ZRTVS-1B protiustavno posegel še v pravico do sodnega varstva generalnega direktorja RTVS ter direktorja televizije.
- [63.] Pri tem skladno s prvim odstavkom 22. člena ZVRTS-1B z uveljavitvijo zakona preneha mandat tudi direktorju televizije, katerega mesta ZVRTS-1B ne ukinja (kot ukinja mesto generalnega direktorja, ki ga nadomesti uprava, ter nadzorni in programski svet, ki ju nadomestita svet in finančni odbor). V primeru direktorjev ZVRTS-1B namreč direktorju radia in televizije samo dodaja nov organ upravljanja - direktorja digitalnih vsebin.⁶⁸
- [64.] Za razliko od mandata direktorjev radia in televizije ZVRTS-1B mandat odgovornih urednikov programov in predstojnikov drugih notranjih organizacijskih enot, ki so skladno z drugim odstavkom 41. člena Statuta javnega zavoda RTVS vodstveni delavci RTVS, varuje do izteka mandata.⁶⁹ Pri tem prvi odstavek 24. člena ZVRTS-1B zahteva, da svet v šestih mesecih po konstituiranju sprejme nov statut. Ker so programsko-produkcijske in uredniško-producentske enote na podlagi ZVRTS-1⁷⁰ določene s statutom,⁷¹ se lahko zgodi, da bo katera od uredniško-producentskih ali programsko-produkcijskih enot ob sprejemu novega statuta ukinjena. Zato se z različnim (ne)varovanjem mandatov direktorjev radia in televizije ter odgovornih urednikov in predstojnikov notranjih organizacijskih enot, poleg že zatrjevanih protiustavnosti, **krši tudi načelo enakopravnosti iz 14. člena ustave**. Poleg tega to dodatno dokazuje namen zakonodajalca, da vodstvu RTV Slovenija mandate *ex lege* prekine iz povsem političnih in arbitrarnih razlogov.

⁶⁸ ZVRTS-1B, 2. odst. 21.a člena.

⁶⁹ Prav tam, 26. člen.

⁷⁰ ZVRTS-1, 1. odst. 29. člena.

⁷¹ Statuta javnega zavoda RTVS, 71-72. člen.

- [65.] Za poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena ustave ter 1. odst. 6. člena EKČP gre, sledeč zadevam Baka v. Madžarska in Grzeda v. Poljska v primeru predčasne razrešitve generalnega direktorja RTVS ter direktorja televizije. Oba sta namreč po obstoječi ureditvi ZRTVS-1, Statutu RTVS in Zakonu o zavodih⁷² imela izrecno pravico, da proti sklepu o razrešitvi zahtevata sodno varstvo pred pristojnim sodiščem.⁷³ Ker v tem primeru, tako kot v zadevah Baka in Grzeda, do predčasne prekinitve mandata drugega in četrtega pobudnika ni prišlo na podlagi odločitve pristojnega organa po obstoječi zakonodaji, zoper katero je izrecno zagotovljeno sodno varstvo, temveč na podlagi novega ZRTVS-1B, ki zaradi *ex lege* razrešitve pobudnikov izključuje vsakršno sodno varstvo v primeru predčasnega prenehanja mandata na podlagi zakona samega,⁷⁴ **je bila protiustavno kršena njuna pravica do sodnega varstva iz 23. člena ustave ter 1. odst. 6. člena EKČP.** Zato je ZRTVS-1B v 22. in 27. členu protiustaven tudi iz tega razloga in ga je treba razveljaviti.
- [66.] Z odvzemom vsakršnega sodnega varstva drugemu in četrtemu pobudniku na podlagi protiustavnega *ex lege* prenehanja njunega mandata, pa je bilo protiustavno poseženo tudi v njuno pravico do pravnega varstva v primeru prenehanja delovnega razmerja iz 3. odst. 49. člena ustave. Ker sta drugi in četrti pobudnik za namene opravljanja svojih funkcij imela sklenjeni pogodbi o zaposlitvi in ker je ZRTVS-1B *ex lege* prekinil njun mandat, je *ex lege* predčasno in brez vsakršnega pravnega varstva prenehalo tudi njuno delovno razmerje, s čimer **jima je bila v celoti odvzeta pravica iz 3. odst. 49. člena ustave.**⁷⁵
- [67.] S predčasnim protiustavnim *ex lege* prenehanjem mandata, ki je rezultiralo v opisani prekinitvi delovnega razmerja drugega in četrtega pobudnika, je bilo protipravno poseženo tudi v njuno materialno blagostanje, ki ga v okviru pravice do varovanja zasebnega življenja ščiti 8. člen EKČP. Na enako protiustaven način pa so bili v razmerju do vseh prvih štirih pobudnikov nemudoma pretrgani tudi vsi medosebni profesionalni in poslovni odnosi, ki so jih pobudniki razvijali in gojili znotraj RTVS. Z njihovo hkratno javno sindikalno in politično demonizacijo pa je bil močno okrnjen tudi njihov osebni ugled, **kar so vse vrednote, varovane s pravico iz 8. člena EKČP,**⁷⁶ **v katero je bilo zato v tem primeru prav tako očitno protipravno poseženo.**
- [68.] Izpodbijane določbe ZRTVS-1B so tako protiustavne že iz zgoraj navedenih razlogov, poleg tega pa **kršijo še načela pravne države iz 2. člena ustave**, med njimi zlasti načelo pravne varnosti oz. zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in določnosti predpisov. Vsi pobudniki se v tem primeru na načelo zaupanja v pravo sklicujejo **v povezavi s svojo ustavno pravico do svobode izražanja iz 39. člena ustave**, ki jim kot posameznikom (ali RTVS kot instituciji) gre kot del institucionalne avtonomije RTVS, brez katere za to institucijo ni mogoče zagotoviti svobode izražanja; prvi pobudnik in tretja pobudnica se na to načelo sklicujeta **v povezavi s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena ustave**; drugi in četrti pobudnik pa **v zvezi s pravico do sodnega varstva iz 23. člena ustave ter pravico do svobode dela iz 3. odst. 49. člena ustava**, v kateri jima je bilo protiustavno poseženo na zgoraj opisani način. S tem je zagotovljeno pogoju iz ustaljene sodne presoje ustavnega sodišča, v skladu s katerim se na načelo zaupanja v pravo

⁷² Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP, 39. člen

⁷³ Statut RTVS, 49. in 55. člen.

⁷⁴ ESČP, zadeva Baka proti Madžarski 20261/12, tč. 121.

⁷⁵ Ustavno sodišče, zadeva U-I-146/12, tč. 41.

⁷⁶ ESČP, zadeva Oleksandr Volkov proti Ukrajini, tč. 165-167.

ni mogoče sklicevati samo na podlagi 2. člena ustave, temveč vselej v povezavi z neko drugo, konkretnjšo ustavno pravico.⁷⁷

- [69.] Iz ustaljene sodne presoje ustavnega sodišča izhaja, da v okviru tega načela ustava posamezniku zagotavlja, »da mu država pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala, to je poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.«⁷⁸ Ustavno sodišče izpolnitev tega pogoja presoja v treh korakih: (i) prvič, presodi, kašen je bil pravni položaj pobudnika pred in po sprejeti novi ureditvi; (ii) drugič, presodi, ali se je pravni položaj izboljšal, poslabšal ali ostal enak; (iii) tretjič, pa presodi, ali je do morebitnega poslabšanja prišlo na arbitraren način, torej če zakonodajalec zanj ni imel stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem interesu,⁷⁹ in če zakonodajalec tega ustavno dopustnega cilja ne zasleduje v skladu z načelom sorazmernosti, pri čemer je strogost testa sorazmernosti, ki ga uporabi sodišče, odvisna od vrste posega, tako da težji in globlji, kot je poseg v načelo zaupanja v pravo, strožja bo presoja ustavnega sodišča.⁸⁰
- [70.] Nobenega dvoma ni, da gre v primeru prvih štirih pobudnikov za zelo globok, v bistvu najgloblji možen poseg v načelo zaupanja v pravo. V vseh primerih je namreč ZRTVS-1B, sprejet z zlorabo nujnega postopka, opisano zgoraj, z neupoštevanjem splošnega vakacijskega roka, takoj s svojo uveljavitvijo *ex lege* prekinil mandate navedenih pobudnikov, tri leta pred njihovim rednim iztekom, s čimer je radikalno posegel v njihovo legitimno pravno pričakovanje, da bodo svoje mandate, ter v primeru drugega in četrtega pobudnika tudi delovno razmerje, ob predpostavki zakonitega delovanja lahko opravljali do njihovega rednega izteka, razen če bi na zakonsko skladen način ob zagotovljenem sodnem varstvu bili izpolnjeni pogoji za njihovo predčasno razrešitev. Z *ex lege* prekinitvijo njihovih mandatov **v nasprotju z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen ustave)** je bilo prvemu pobudniku in tretji pobudnici protiustavno **poseženo v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen ustave)**, saj je bil njun mandat člana programskega sveta in članice nadzornega sveta z uveljavitvijo ZRTVS-1B končan; v primeru drugega in četrtega pobudnika pa gre, kot smo že opisali zgoraj, za **protiustaven poseg v pravico do svobode dela iz 3. odst. 49. člena ustave**.
- [71.] Ker gre za skrajno grob poseg v načelo zaupanja v pravo iz 2. člena ustave, mora tak poseg v skladu z zgoraj citirano ustaljeno presojo ustavnega sodišča prestat najstrožji test sorazmernosti, kar pomeni, da mora predlagatelj predpisa zanj ponuditi najprepričljivejše objektivne razloge v javnem interesu. Kot je to opozorila že zakonodajno-pravna služba državnega zbora, pa predlagatelj zakona posega v zaupanje v pravo sploh ni utemeljil, ampak je v obrazložitvi zakona zgolj povzel besedilo člena.⁸¹
- [72.] Iz ustaljene sodne presoje ustavnega sodišča za take primere izhaja, da mora biti ustavno dopustni cilj predpisa oz. obstoj zatrjevane javne koristi identificiran, konkretiziran ter v

⁷⁷ M. Avbelj (ur), Komentar ustave RS (Nova univerza, 2019), 2. člen, str. 44.

⁷⁸ Ustavno sodišče, zadeve: U-I-123/92; U-I-208/99, tč. 26; U-I-13/13, tč. 9; U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16, tč. 22.

⁷⁹ Ustavno sodišče, zadeva: U-I-110/15, Up-568/15, tč. 26.

⁸⁰ Ustavno sodišče, zadeva: U-I-166/16; U-I-173/16, tč. 39.

⁸¹ Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZVRTS-1E), nujni postopek, EPA 153-IX, z dne 7. 7. 2022, 19. člen.; glej tudi predlog ZRTVS-1B in obrazložitev k 19. členu.

normodajnem postopku posebej vnaprej ugotovljen⁸² in vsebovan v zakonodajnem gradivu, tako da ga morebitno kasnejše utemeljevanje, ki v prvotnem normodajnem postopku ni bilo razvidno, ne more nadomestiti.⁸³ Ker predlagatelj ZRTVS-1B za tovrsten poseg v načelo zaupanja v pravo iz 2. člena ustave v zvezi z uveljavljanimi pravicami pobudnikov ni navedel prav nikakršnih razlogov, temveč je samo tavitološko povzel besedilo člena, **je bilo očitno kršeno načelo zaupanja v pravo** in je zato treba vse izpodbijane člene ZRTVS-1B, ki v razmerju do posameznega pobudnika protiustavno posežejo v njegov pravni položaj, kot je ta obstajal po obstoječem zakonu, razveljaviti.

- [73.] Tega zaključka ni mogoče spremeniti niti v primeru, ko bi ustavno sodišče, sicer v nasprotju s svojo ustaljeno sodno prakso, za opravičilo posega v zaupanje v pravo v odsotnosti posebnega opravičila, uporabilo kar splošni cilj ZRTVS-1B. Kot pokažemo v nadaljevanju, ZRTVS-1B v razmerju do tega splošnega cilja glede na izbrane zakonske ukrepe za njegov dosežek ne prestane testa sorazmernosti.
- [74.] Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, je deklarirani glavni cilj ZRTVS-1B zagotovitev popolne institucionalne in programske avtonomije RTVS oz. novinarske avtonomije in uredniške neodvisnosti, ki je temeljna predpostavka za to, da lahko RTVS kot zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena izvaja zakonsko predpisano javno službo na področju medijske dejavnosti, s čimer se uresničuje ustavno zagotovljena svoboda izražanja.⁸⁴ Z novo ureditvijo organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija in določitvijo ustreznih zakonskih varovalk se želi zagotoviti, da v programske, organizacijske in druge najpomembnejše odločitve RTVS ne bodo imeli možnosti posegati ne politika, ne gospodarstvo, ne katerekoli druge družbene skupine. Te odločitve morajo biti v prihodnje pridržane izključno neodvisnim in samostojnim organom vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija, ki jih sestavljajo strokovno usposobljeni, kompetentni, ugledni in odgovorni člani oziroma kadri.⁸⁵
- [75.] Po mnenju predlagatelja navedeni cilji sledijo zahtevam ustavnega sodišča, ki je že v številnih odločbah v zvezi s položajem, organizacijo in financiranjem RTVS poudarilo, da se mora država oziroma politika vzdržati vsakršnih nedopustnih posegov v svobodo izražanja (tiska in drugih oblik javnega obveščanja, kamor sodi tudi RTVS) kot enega od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa, ter da mora zakonodajalec v ta namen z ustrežno zakonodajo zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev, in sicer še posebej tistih (konkretno RTVS), ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice državljanov do javnega obveščanja in obveščenosti.⁸⁶
- [76.] Zakonodajalec ima seveda pravico in dolžnost spremeniti zakonsko ureditev na kateremkoli področju, če ta ne opravlja svoje pričakovane normativne funkcije. Vsaka taka sprememba pa mora biti v pravni državi utemeljena z objektivnimi razlogi v javnem interesu, katerih

⁸² Po analogiji, glej ustavno sodišče, zadeva U-I-158/11, tč. 26.

⁸³ Prav tam. Podrobneje glej še: M. Avbelj (ur.), Komentar ustave Republike Slovenije (Nova Univerza 2019), str. 681.

⁸⁴ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, tč. 2.1. <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edff0d1e6684>.

⁸⁵ Prav tam.

⁸⁶ Prav tam.

prepričljivost je odvisna od korenitosti zakonskih sprememb. Kot izhaja iz te pobude za presojo ustavnosti, ZRTVS-1B pomeni radikalen poseg v zaupanje v pravo, s tem ko v celoti spreminja način vodenja, upravljanja in nadzora RTVS iz demokratičnega v korporativističnega. Predlagatelj je to spremembo utemeljil z razlogom, češ da obstoječa zakonska ureditev omogoča razmere, v katerih lahko prihaja do oviranja izvajanja ustavno zagotovljene svobode izražanja, saj omogoča državno oziroma politično obvladovanje kar dveh ključnih organov RTV Slovenija.⁸⁷

- [77.] Očitno je, da je ta razlog zgolj hipotetičen (*»lahko prihaja do oviranja izvajanja ustavno zagotovljene svobode izražanja«*) in kot tak intenzivnosti zakonske spremembe nikakor ne more opravičiti. Predlagatelj, sledeč standardu iz sodne presoje ustavnega sodišča, ni v zakonodajnem gradivu na nobenem mestu dokazal, da bi predhodna politična oblast zakrivila kakršenkoli pravno potrjen nedopustni poseg v svobodo izražanja (tiska in drugih oblik javnega obveščanja, kamor sodi tudi RTVS), ki bi na nezakonit način vplival na programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev, in sicer še posebej tistih (konkretno RTV Slovenija), ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice državljanov do javnega obveščanja in obveščenosti.
- [78.] Predhodna politična oblast je zakonito na podlagi obstoječe zakonodaje, tako kot vse druge pred njo, imenovala člane programskega in nadzornega sveta, ki so brez dvoma izpolnjevali vse zakonite pogoje za svoje imenovanje. Če jih ne bi, bi se lahko sprožili ustrezni postopki za njihovo razrešitev, ki po obstoječi zakonodaji nedvomno obstajajo.⁸⁸ Zakonita sprememba članov programskega in nadzornega sveta po izteku štiriletne mandatne dobe prejšnjim članom pa je naletela na res ostro nasprotovanje in stavke novinarskih sindikatov, ki pa, kot pokažejo citirane izjave njihovih vodilnih predstavnikov, niso opozarjali na nezakonitosti pri imenovanju, ker teh ni bilo, temveč so posledica očitnega političnega nestrinjanja z novo sestavo organov vodenja, upravljanja in nadzora RTVS.
- [79.] Stavka novinarskih sindikatov RTVS, ki jo predlagatelj zakona prikazuje kot vrh ledene gore politizacije RTVS, in zaradi tega zahteva njeno depolitizacijo z novim ZRTVS-1B, potemtakem ni nič drugega kot odraz političnega nasprotovanja novinarskih sindikatov, ki zdaj z roko v roki z novo oblastjo, ki je, kot se v demokraciji spodobi, prav tako politična, vendar na drug način, s pomočjo zakonskih sprememb čisti kadrovske strukture vodenja, upravljanja in nadzora RTVS, ker jim politično ni po volji. Ali še bolj plastično: novinarski sindikati RTVS so v navezi z novo politično oblastjo, v kateri aktivno delujejo kot poslanci tudi njihovi dovčerajšnji novinarski kolegi, vzpostavili navidezno stanje ustavnopravne nevzdržnosti obstoječega ZRTVS, ki ga nova oblast zato mora na hitro, po nujnem postopku in takoj spremeniti, da se pod krinko zavarovanja svobode izražanja, demokracije in celo samega obstoja države politično nesprejemljivi kadri zamenjajo z onimi, ki bodo drugačni, torej naši, in zoper katere, kot se to ni počelo niti v preteklosti, ne bo nobenih novinarskih sindikalnih stavk in protestov več.

⁸⁷ Prav tam.

⁸⁸ ZRTVS-1, 3. odst. 18. člena za člane Programskega sveta; ZVRTS-1, 7. odst. 26. člena za člane nadzornega sveta.

- [80.] To v kontekstu presoje utemeljenosti te pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti pomeni naslednje: da bi ustavno sodišče lahko zares identificiralo resničen namen in cilj predlagatelja ZRTVS-1B, se ne more zadovoljiti s samim besedilom tega zakona in njegovo že tako ali tako izrazito pomanjkljivo obrazložitvijo v zakonodajnem gradivu, temveč **mora nujno upoštevati dejanski, to je sociološki kontekst te zadeve**. V njem so posebej povedne izjave predstavnikov novinarskih sindikatov in vlade, ki za razliko od deklariranega cilja spreminjanja zakonske ureditve RTVS v smislu zelene depolitizacije dejansko zasleduje pravno nedopustni interes politične čistke na RTVS.
- [81.] Na primer, kot so poročali mediji, je v prostorih Slovenskega mladinskega gledališča 23. marca 2022 potekala javna tribuna o razmerah na RTVS, ki sta jo organizirala Koordinacija novinarskih sindikatov RTV Slovenija in Sindikat novinarjev Slovenije. V okviru te tribune je nastopil tudi g. Marcel Štefanič, novinar in voditelj začasno ukinjenega Studia City.⁸⁹ Ta je povedal naslednje: *»Naši kriki se slišijo ... Na naši strani so kolegi iz drugih medijev, javnost, gledalci in gledalke ... Vsi so na naši strani, a vprašanje je, ali smo tudi mi na svoji strani,«.... »Jaz, ko poslušam in vidim in gledam kaj se dogaja na nacionalki te zadnje mesece, zadnja leta je moja prva je moja prva misel tale: »Jebeno več nas je, kot njih, njih je samo ene par in vemo točno, kateri so, in ne vem zakaj, kot pravi Nataša Štefe, se po redakcijah ne usedemo. Zakaj se ne usedemo in ko pride not (urednica op. av) in pove: »Goloba ne boste imeli, mi rečemo: »Imeli ga bomo, seveda ga bomo imeli.« Nam je bilo rečeno, da ga ne smemo met, pa smo ga imeli. Zakaj ostali to ne naredite? Zakaj? Strokovno in profesionalno in ne vem še kako sta dve neprofesionalne ali ne vem kako bi rekel dve neposlovne odločitve so pa zdaj gospod Kadunc bi verjetno lahko knjige pisal kako nestrokovno in kako neposlovno je to, da umikaš oddaje s sporeda, da jih preprosto ni več. Po kakšni logiki, po kakšni stroki, kakšna računica. To bi rekel se dogaja že ves čas zdaj in to traja in traja in to bi rekel počnejo trije štirje ljudje. Nas je več, bistveno več.⁹⁰ Zakaj potem živimo in se obnašamo kot jebena manjšina.«⁹¹*
- [82.] Na enak način so predstavniki ostalih novinarskih sindikatov, tudi z javnimi plakati,⁹² izražali svojo globoko, grobo in žaljivo politično nestrinjanje z aktualnim vodstvom RTVS, ki ga je predsednica stavkovnega odbora novinarskih sindikatov na RTV, med drugim, označila za »pse«, ki naj jih njihov »gospodar odpokliče.«⁹³
- [83.] Tem »pozivom« so prisluhnili predlagatelji zakona, v zvezi s katerim so najvišji predstavniki vlade povedali naslednje. Ministrica za kulturo dr. Asta Vrečko je v svojem intervjuju za STA razložila: *»Naša vlada je takoj v začetku mandata sprejela in zakon je šel tudi gladko skozi parlamentarno proceduro. Trenutno dogajanje na RTV Slovenija je preseglo vse meje zdravega razuma, gre za napade na zaposlene, nestrokovne posege v program in vse to izključno kaže na to, da je odločitev pravilna in da je potrebno vodstvo zamenjati. V hiši poteka tudi stavka, ki jo na ministrstvu za kulturo podpiramo. Tako je*

⁸⁹ <https://topnews.si/2022/03/23/video-jebeno-vec-nas-je-kot-njih-njih-je-samo-ene-par-zakaj-potem-zivimo-in-se-obnasamo-kot-jebena-manjsina-voditelj-zacasno-ukinjenega-studia-city-marcel-stefancic-na-javn/>

⁹⁰ <https://twitter.com/PeterGregorcic/status/1506770134811164674>, kjer je dostopen tudi video citirane izjave.

⁹¹ <https://topnews.si/2022/03/23/video-jebeno-vec-nas-je-kot-njih-njih-je-samo-ene-par-zakaj-potem-zivimo-in-se-obnasamo-kot-jebena-manjsina-voditelj-zacasno-ukinjenega-studia-city-marcel-stefancic-na-javn/>

⁹² Priloga 6.

⁹³ <https://spletnicasopis.eu/wp-content/uploads/2022/11/RTV-psi.mp4>.

nujno, da se odpravimo na referendum, podpremo vladni predlog zakona in prekinemo agonijo na RTV.»⁹⁴

- [84.] Podobno izjavo je dal predsednik vlade dr. Robert Golob, ki je na novinarski konferenci ob prvih 100 dne vlade, izrecno poudaril, da je edini minus njegove vlade v prvih 100 dneh »pravna nezmožnost ukrepanja« v zvezi z RTVS: »Kar pa se minusa tiče, je pa RTV. RTV je edini minus, ki ga vidim, in ta nezmožnost, pravna nezmožnost urediti stvari, ki so jasne vsakomur in ki zahtevajo ukrepanje, pa pravno ne moremo, je v resnici edina šibka točka po volitvah. Ampak za razliko od kolegov sem vedno optimist. Mogoče bomo pa vseeno pred referendumom uspeli kaj najti. Iščevo vsak dan možnosti, kako to pravno blokado zaobiti.«⁹⁵
- [85.] Instrumentalizacija takih izjav in protestov v obliki ZVRTS-1B, ki *ex lege* prekinja mandate nezaželenih oseb, čeprav so bile zakonito izvoljene v mandate organov upravljanja in nadzora, pomeni tudi **kršitev načela spoštovanja človekovega dostojanstva, ki izhaja iz 1. člena ustave**, in mora biti kot najvišja etična vrednota merilo za omejitev delovanja državne oblasti.⁹⁶
- [86.] Pri tem je treba v tem kontekstu omeniti še vladno pogojevanje naslovitve težav v zvezi s financiranjem RTVS, na katere je uradno opozoril generalni direktor RTVS, z zamenjavo vodstva RTVS ter sprejemom ZRTVS-1B. V zvezi s tem je predsednik vlade vztrajal: »Ko se bo izvedla njena [RTVS] depolitizacija, se bo vzpostavil resen dialog glede njenega poslanstva, temu pa bo sledila tudi ureditev financiranja.«⁹⁷ Tako ravnanje predsednika vlade Republike Slovenije očitno predstavlja nedopusten politični poseg v samostojnost in institucionalno neodvisnost RTVS od vsakokratne oblasti, ki **jo zahteva njena svoboda izražanja iz 39. člena ustave**, ker v nasprotju z ustavno in zakonsko zahtevo po finančni samostojnosti RTVS, predsednik vlade njeno ustrezno financiranje pogojuje s t.i. depolitizacijo, ki je sinonim za zamenjavo njenega političnega vodstva z vladi naklonjenimi kadri.
- [87.] To potrjuje tudi izjava podpredsednice vlade Tanje Fajon, ki je na isti novinarski konferenci poudarila, da »tako grozljivega političnega pogroma na nacionalni RTV hiši še ni bilo v zgodovini države [in da zato] iskreno upam, da nam bo iz vodstvenih organov te hiše čim prej uspelo umakniti politiko. Žal pa to ne bo tako hitro, kot smo si želeli.«⁹⁸
- [88.] Iz vseh teh izjav najvidnejših predstavnikov vlade ter novinarskih sindikatov RTVS je očitno, da je resnični in edini cilj ZRTVS-1B zamenjava vodstva ter članov organov upravljanja in nadzora RTVS, ker jim vlada in predstavniki novinarskih sindikatov politično nasprotujejo ter jih želijo zamenjati z drugimi, sebi politično naklonjenimi kadri. Cilj ZRTVS-1B je torej politična čistka, **ta pa očitno ni ustavno dopustni cilj, s katerim bi lahko opravičili sprejem ZRTVS-1B in vse pravne posledice, ki jih prinaša.**

⁹⁴ <https://www.sta.si/3090624/asta-vrecko-za-sta-vodstvi-moderne-galerije-in-jak-ne-uzivata-nasega-zaupanja>

⁹⁵ <https://www.rtvlo.si/slovenija/robert-golob-ker-smo-spremenili-politico-kulturo-imamo-po-100-dnevih-zaupanje-ljudi/639729>

⁹⁶ Ustavno sodišče, zadeva: U-I-109/10.

⁹⁷ <https://twitter.com/tfajon/status/1567822978393538564?lang=en>

⁹⁸ Prav tam.

- [89.] Toda, tudi ko bi bilo zatrdjevanje predlagatelja ZRTVS-1B, da je njegov cilj res zagotovitev popolne institucionalne in programske avtonomije RTVS oz. novinarske avtonomije in uredniške neodvisnosti, prepričljivo, pa ni, ZRTVS-1B vseeno ne more prestati testa sorazmernosti, saj njegova izbrana sredstva niso niti primerna, kaj šele nujna za doseg izbranega cilja.
- [90.] Najbolj očiten dokaz tega je nov predlagani način oblikovanja, sestava in delovanje sveta. Z namenom t.i. depolitizacije ZRTVS-1B v celoti jemlje pristojnost državnemu zboru, kot ustavni instituciji z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti, za imenovanje članov sveta, ter jo prenaša na interesne skupine ter državne *sui generis* institucije, kot sta informacijski pooblaščenec in varuh človekovih pravic. Namesto demokratičnega modela imenovanja članov sveta RTVS, ki, kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, ki ga je predložil predlagatelj v postopku sprejemanja zakona, prevladuje v večini evropskih držav,⁹⁹ novi ZRTVS-1B uvaja korporativistični model. **To pomeni odstop od načela demokratičnosti iz 1. člena slovenske ustave**, ki bi ga predlagatelj zakona moral posebej utemeljiti, vendar tega ni storil.
- [91.] Poleg tega predlagatelj ZRTVS-1B ni nikjer utemeljil razlogov, na podlagi katerih so bile izbrane posamezne interesne skupine, ki imajo pristojnost imenovanja članov sveta. Upošteva, da je RTVS javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, določeno z RTVS-1, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov in državljanek Republike Slovenije,¹⁰⁰ bi moral biti že pri samem imenovanju zagotovljen kar najbolj vključujoč demokratični postopek. Tega lahko v skladu s 1. odst. 82. člena ustave najboljše zagotovi parlament, kot neposredno izvoljeno demokratično predstavništvo vseh državljanov in državljanek. Če pa se predlagatelj, kot v tem primeru, odloči za korporativistični pristop, ki je po naravi stvari demokratično izključujoč, pa mora to svojo odločitev ter kriterije za izbiro upravičenih predlagateljev v skladu z načelom enakopravnosti iz 14. člena ustave posebej utemeljiti.
- [92.] To načelo namreč zahteva, da tisti subjekti, ki so si v bistvenem podobni, morajo biti obravnavani enako, in obratno: tisti, ki so si v bistvenem različni, morajo biti obravnavani različno. V konkretnem normiranju po ZRTVS-1B to pomeni, da bi predlagatelj zakona moral izrecno utemeljiti, da so si vsa tista korporativistična telesa, ki so po novem pristojna za imenovanje članov sveta, v bistvenem podobna, oz. tako v bistvenem različna od korporativističnih teles, ki pristojnosti imenovanja nimajo, da jim gre lahko poseben položaj, ki jim upravičuje njihovo sposobnost imenovanja glede na druge, ki te sposobnosti nimajo. Ker predlagatelj zakona te utemeljitve ni podal nikjer v zakonodajnem gradivu, je celotna ureditev novega sveta, z vidika njegovega imenovanja, posledično pa tudi delovanja, protiustavna, saj **krši načelo enakopravnosti iz 14. člena ustave**. Ker tak protiustavno oblikovan svet po ZRTVS-1B imenuje tako finančni odbor, ki je nadomestil nadzorni svet, kakor tudi upravo, ki nato imenuje direktorje in vodje enot RTVS, je posledično

⁹⁹ Predlog ZRTVS-1B, EPA: 153 – IX, <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ff709bc591a039ec2776d2d08a61593410362becf73a463c70731edf0d1e6684>.

¹⁰⁰ ZRTVS-1, 1. člen.

protiustavno urejeno oblikovanje tudi vseh teh drugih organov, zato je treba ZRTVS-1B razveljaviti v celoti.

- [93.] Med upravičenci za imenovanje članov novega sveta sta tudi dva *sui generis* državna organa: informacijski pooblaščenec in varuh človekovih pravic. Ta po naravi stvari po veljavni ustavni in zakonski ureditvi nimata nikakršnih oblastvenih pristojnosti imenovanja, ker te, izhajajoč iz njunega institucionalnega poslanstva v ustavnem sistemu delitve oblasti, konceptualno ne morejo obstajati. Tako varuh kot informacijski pooblaščenec po svoji institucionalni zasnovi nista oblastvena organa, ki bi v skladu z ustavo lahko ustvarjala nove nosilce oblastvenih upravičenj, temveč sta izključno organa nadzora oblasti, varuh celo samo v neformalnem smislu. S tem ko ZRTVS-1B zanju ustvarja pravno podlago za pristojnosti imenovanja, **krši načelo delitve oblasti iz 3. člena ustave**, v skladu s katerim se oblast deli na zakonodajno, sodno in izvršilno funkcijo, katerih institucije in organi imajo zaradi demokratične legitimacijske verige, iz katere črpajo svoje oblastvene pristojnosti, lahko tudi pristojnosti imenovanja, kar pa za *sui generis* državne institucije ne velja.
- [94.] Poleg tega tako informacijskega pooblaščenca, kakor tudi varuha človekovih pravic, imenuje državni zbor, ki je po mnenju predlagatelja ZRTVS-1B tako zelo politično telo, da ga je treba povsem izključiti iz oblikovanja organov RTVS. Utemeljitev, da politično izbrani *sui generis* državni organ, ki ga je politično imenoval politični državni zbor, lahko nepolitično prispeva k depolitizaciji RTVS, je tako spet očitno logično protislovna in se z vidika ustavnopravne prepričljivosti preprosto ne izide. Še bolj ustavno sporna je pristojnost imenovanja sveta za trajnostni razvoj, ki je posvetovalno telo vlade in katerega člane imenuje vsakokratna vlada. Za tak vladni organ je tudi povsem jasno, da ne more prispevati k »depolitizaciji« RTVS, ko pa je sam v celoti imenovan s strani vsakokratne vladajoče politike.¹⁰¹ Pravkar citirane določbe tako še enkrat več in še posebej dokazujejo, **da je deklarirani cilj depolitizacije RTVS v resnici zgolj krinka, pod pretvezo katere želi nova oblast na prikrit način izvesti politično čistko in njej politično neljube kadre na RTVS zamenjati s svojimi.**
- [95.] Poleg tega, kot je v svojem mnenju opozorila tudi zakonodajno-pravna služba državnega zbora,¹⁰² ZVRTS-1B ni temeljno uredil postopkov imenovanja posameznega člana - npr. glede preverjanja, ali kandidati izpolnjujejo zahtevane pogoje ter glede načina odločanja; ali glede načina odločanja, kadar posamezno interesno skupino, ki ima na podlagi ZVRTS-1B pooblastilo imenovanja, predstavlja kolektivno voden organ oziroma organizacija, ali načina odločanja, ko gre za volitve predstavnikov zaposlenih.¹⁰³ S tem ZVRTS-1B **krši tudi načelo določnosti pravnih norm in načelo enakopravnega obravnavanja kandidatov v teh postopkih z načela pravne varnosti iz 2. in 14. člena ustave.**
- [96.] Ker je predlagatelj ZRTVS-1B kot upravičence za imenovanje članov novega sveta RTVS izbral korporativistične organizacije, ne da bi za njihovo (in zakaj ne morebiti drugih) izbiro navedel kakršnekoli objektivne razloge v javnem interesu; ker ti organi po ustavnopravni

¹⁰¹ Ur. l. št. 16/2003, Sklep o ustanovitvi Slovenskega sveta za trajnostni razvoj, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2003-01-0641/sklep-o-ustanovitvi-slovenskega-sveta-za-trajnostni-razvoj->

¹⁰² Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZVRTS-1E), nujni postopek, EPA 153-IX, z dne 7. 7. 2022.

¹⁰³ Glej tudi izbrane primere, navedene v tč. [111.] te pobude.

naravi stvari z vidika načela delitve oblasti nimajo in ne morejo imeti nikakršnih pristojnosti imenovanja; ker so ti organi sami prav tako politično imenovani bodisi s strani državnega zbora ali celo vlade, ZRTVS-1B ne pomeni niti primerne sredstva za doseg izbranega cilja depolitizacije RTVS, saj so izbrana sredstva **v nasprotju z načelom enakopravnosti iz 14. člena ustave, z načelom demokratičnosti in delitve oblasti iz 1. in 3. člena ustave;** in dejansko, le da na prikrit način, drugače kot skozi parlamentarni postopek, ki je vseskozi na očeh kritične demokratične javnosti in medijev, omogočajo politizacijo RTVS skozi zadnja vrata prek izbranih »naših« korporativističnih skupin. Na ta način vlada kot predlagatelj uresničuje dejanski, a prikrit, namen zakona, to pa je politična čistka legalno in legitimno izbranega vodstvenega kadra RTVS.

- [97.] Novi upravljavski model ZRTVS-1B pa je še posebej protiustaven, četudi bi v prejšnjem odstavku opisano imenovanje res lahko prispevalo k depolitizaciji, pa ne more, ker dejansko ukinja stabilnost funkcije članov sveta ter s tem njihovo samostojnost, neodvisnost in avtonomnost, brez katere pa tudi ni neodvisnosti RTVS, ki jo zahteva svoboda izražanja iz 39. člena ustave. Namreč, 7. člen ZRTVS-1B določa, da v primeru, da nastopi eden od razlogov za predčasno razrešitev člana sveta, svet predlaga upravičencu, ki ga je imenoval, da naj imenuje novega člana sveta, pri čemer je članu sveta, katerega razrešitev je predlagana s strani sveta, do sprejema odločitve o njegovi razrešitvi odvzeta glasovalna pravica.¹⁰⁴ S tem je v nasprotju z ustaljeno sodno presojo slovenskega ustavnega sodišča ter evropskih tribunalov članom sveta po novem ZRTVS-1B dejansko odvzeta pravica do stabilnosti opravljanja njihove funkcije, ki je garancija njihove avtonomnosti in neodvisnosti.
- [98.] Določba 7. člena ZRTVS-1B namreč neposredno omogoča drugim članom sveta, da z večino glasov prisotnih članov¹⁰⁵ utišajo in zamenjajo tiste člane sveta, katerih delovanje jim ni politično ali interesno po volji. Že na abstraktni ravni ta določba očitno povzroča izjemen »chilling effect« in zahteva poslušnost posameznih članov sveta večinskim interesom v svetu, to pa je točno tisto, kar iz sodb evropskih tribunalov, predstavljenih zgoraj, pomeni kršitev neodvisnosti in avtonomnosti članov upravljanja neodvisnih institucij. In prav to je točno tisto, pred čemer je v svoji odločbi U-I-172/94 svarilo ustavno sodišče, ko je zapisalo, da »[...] *ni samo država tista, ki lahko ogroža svobodo izražanja. Nanjo lahko še v večji meri vplivajo posamezne družbene skupine.*«¹⁰⁶ S tem, ko 7. člen ZRTVS-1B tistim korporativističnim ter delavsko samoupravnim interesnim skupinam, ki imajo na posamezni seji relativno večino, omogoča, da iz sveta izključijo svetnike, ki so na tisti seji sveta v manjšini, dejansko omogoča tem interesnim skupinam da obvladujejo RTVS v skladu s svojimi interesi.
- [99.] Da ta možnost ni le hipotetična, temveč je povsem neposredna in konkretna, očitno potrjujejo določbe 7. člena ZRTVS-1B, ki urejajo razloge za predčasno prekinitev mandata članov sveta. Te določbe so tako pomensko odprte in raztegljive, da **očitno kršijo načelo določenosti kaznovalnih pravnih norm iz 2. člena ustave, kakor tudi domnevo nedolžnosti iz 27. člena ustave.**

¹⁰⁴ ZRTVS-1B, 7. člen.

¹⁰⁵ Četrty odstavek 4. člena ZVRTS-1B, 4. odst. 4. člena.

¹⁰⁶ Ustavno sodišče, zadeva: U-I-106/01, tč. 8.

[100.] V skladu z zadnjo alinejo 7. člena ZRTVS-1B se svetnika, med drugim, lahko predčasno razreši, »če zanemarja oz. opravlja svoje delo nevestno, ali če opravlja svoje delo v nasprotju s tem zakonom, splošnimi akti, ter v nasprotju z interesi RTVS kot javne televizije.« Ta določba je, kljub svoji kaznovalni naravi, tako pravno nedoločna, da omogoča svojo popolno zlorabo s strani na posamezni seji prisotne večine v svetu, ki bi se želela znebiti neposlušnih svetnikov. Pojma »zanemarjati oz. nevestno opravljati s svoje delo« sta povsem pravno nedoločna pojma, ki sta v celoti prepuščena diskrecijskemu napolnjevanju s strani večine svetnikov, v rokah katere je usoda manjšine svetnikov, katerih funkcija tako ni stabilna in avtonomna, temveč jih že na zakonski ravni sili v poslušnost in pokornost večinskim interesom v svetu. To zadnje je še posebej očitno v zvezi z zahtevo po nedelovanju »v nasprotju z interesi javne RTVS«. ¹⁰⁷ Ti interesi niso in ne morejo biti podani v naprej, temveč jih kot del svoje upravljalvske pristojnosti opredeli večina v svetu, ki lahko to stori (tudi) tako in za to, da izključi one svetnike, ki imajo drugačno razumevanje interesov RTVS.

[101.] Kot je že opozorila tudi zakonodajno-pravna služba državnega zbora, ¹⁰⁸ pa je očitno v nasprotju s 27. členom ustave in tamkaj varovano pravico do domneve nedolžnosti razlog za predčasno prekinitev mandata svetnika, do katerega pride, če komisija za preprečevanje korupcije v okviru postopka zaradi suma korupcije pri opravljanju svetnikovega dela zazna znake kaznivega dejanja in zoper njega vloži kazensko ovadbo, ali pa z vidika krepitve integritete v konkretnem primeru pri opravljanju svetnikovega dela poda oceno kršitve uradne osebe. ¹⁰⁹ Bistvo domneve nedolžnosti je, da oseba velja za nedolžno, dokler se ji ne dokaže krivda s pravnomočno sodbo. V nasprotju s tem pa ZRTVS-1B v svojem 7. členu kot kaznovalni ukrep, ki zahteva predčasno prekinitev mandata svetnika, določa že samo vložitev kazenske ovadbe s strani KPK. Taka pravna ureditev **v nasprotju s 27. členom ustave izhaja** iz domneve krivde in svetniku nalaga dolžnost dokazovanja svoje nedolžnosti, da bi lahko nadaljeval svojo funkcijo, ki na ta način ne more biti ne stabilna, ne neodvisna in ne avtonomna. Ker je 7. člen ZRTVS-1B tako iz vseh zgoraj predstavljenih razlogov v nasprotju z ustavo, ga je treba razveljaviti.

[102.] Poleg že vseh zgoraj navedenih kršitev ustave pa ZRTVS-1B **še na drugih mestih krši načelo določnosti pravnih norm iz 2. člena ustave**. Tako 6. člen ZRTVS-1B v novem 17.a členu zakona kot izključitveni razlog od imenovanja v svet navaja tudi različne oblike sodelovanja posameznika pri »konkurenčnem mediju«, ki je, kot je predlagatelj ZRTVS-1B na to utemeljeno opozorila že zakonodajno-pravna služba državnega zbora, ¹¹⁰ pravno povsem nedoločen pojem in kot tak pomeni neposreden poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena ustave za vse tiste, ki bi bili na podlagi tako nedoločne zakonske diktacije izločeni od kandidiranja za člane sveta.

¹⁰⁷ 7. člen ZRTVS-1B - zadnja alineja tretjega odstavka spremenjenega 18. člena.

¹⁰⁸ Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZVRTS-1E), nujni postopek, EPA 153-IX, z dne 13. 7. 2022.

¹⁰⁹ 7. člen ZRTVS-1B - peta alineja tretjega odstavka spremenjenega 18. člena.

¹¹⁰ Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZVRTS-1E), nujni postopek, EPA 153-IX, z dne 7. 7. 2022.

[103.] V tem istem kontekstu je tudi povsem pravno nelogično in zato nevzdržno ter protiustavno, da za člane sveta RTVS ne smejo biti imenovani kandidati, ki so bili v obdobju zadnjih pet let pred svojim imenovanjem ustavni sodniki. Po ustavi in zakonu so ustavni sodniki osebe, katerih neodvisnost je nedvomna, zato ne obstaja prav nikakršen objektivni javni interes, ki bi bivše ustavne sodnike diskvalificiral od sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v obliki članstva v svetu RTVS.

IV. SKLEPNI PREDLOG USTAVNEMU SODIŠČU

[104.] Na podlagi zgornje analize smo tako pokazali, da izpodbijane določbe ZRTVS-1B zaradi postopka, po katerem je bil sprejet, in zaradi svoje vsebine, predstavljajo formalno in vsebinsko kršitev 1., 2., 3., 14., 23., 27., 44., 49., 89. in 154. člena ustave ter 1. odst. 6. člena in 8. člena EKČP. Ker je *ex lege* prenehanje mandata dosedanjih članov vodstvene, upravne in nadzorne strukture RTVS protiustavno, preprečitev te protiustavnosti nujno zahteva ugotovitev protiustavnosti tudi nove vodstvene, upravne in nadzorne strukture RTVS, kar pomeni, da je ZRTVS-1B treba razveljaviti v celoti že zaradi zlorabe forme zakonodajnega postopka, kakor tudi zaradi njegove vsebine, saj zaradi obsega vsebinsko protiustavnih določb od ZRTVS-1B ne ostane več ničesar.

V. ZAHTEVA ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠITVE ZRTVS-1B, ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO, TER ZA RAZPIS JAVNE OBRAVNAVE

1. Zahteva za začasno zadržanje izvršitve ZVRTS-1B

[105.] V skladu s 1. odst. 39. člena ZUstS sme ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Iz ustaljene sodne presoje ustavnega sodišča izhaja, da kadar ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehtja med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa ter škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z ustavo.

[106.] Posledice zadržanja izvršitve ZRTVS-1B je, da še naprej ostaja v veljavi ZRTVS-1, katerega ustavnost je nesporna in česar, kot izhaja iz celokupnega zakonodajnega gradiva v zvezi s sprejemanjem ZRTVS-1B, predlagatelj ZRTVS-1B ni niti z besedo prerekal. Kot smo utemeljili v tej pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti, predlagatelj ZRTVS-1B prav tako ni na nobenem mestu izkazal, da bi bil ZRTVS-1 uporabljen na protiustaven način, saj ni bil v času sprejema ZVRTS-1B sprožen, pa čeprav za to obstaja jasna pravna podlaga v samem ZRTVS-1, prav noben postopek za predčasno prekinitev mandatov članov

organov vodenja, upravljanja ali nadzora RTVS, ker naj bi bili ti nezakonito imenovani, ali pa bi nezakonito delovali.

- [107.] To pomeni, 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 protiustavnost na abstraktni in na aplikativni ravni ni bila niti zatrjevana, kaj šele potrjena.
- [108.] Po drugi strani pa, kot izhaja iz celokupne argumentacije v tej pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti, bi za vse pobudnike, vključno s samo RTVS, nastale ne le težko popravljive, ampak dejansko nepopravljive posledice. S takojšnjim *ex lege* prenehanjem mandatorov bi bilo drugemu in četrtemu pobudniku prekinjeno delovno razmerje; prvi pobudnik in tretja pobudnica pa bi izgubila pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev; vsem bi bilo poseženo v pravico do varovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP; vsem skupaj pa bi bila na individualni ravni tudi odvzeta funkcija zagotavljanja samostojnosti, neodvisnosti in avtonomnosti RTVS, brez katere tudi institucionalna neodvisnost RTVS, ki jo terja njena pravica iz 39. člena, ne bi več obstajala. Ker ZRTVS-1B *ex lege* ne prekinja le mandatorov prvih štirih pobudnikov, temveč tudi ukinja organe, v katerih so ti doslej delovali in jih nadomešča s popolnoma nova strukturo vodenja, upravljanja in nadzora RTVS, brez zadržanja izvrševanja ZRTVS-1B njihov pravic, tudi če bi jim ustavno sodišče kasneje ugodilo, ne bi bilo več mogoče učinkovito zaščiti, saj njihovi organi sploh ne bi več obstajali.
- [109.] Nezadržanje izvrševanja zakona ZRTVS-1B v tem primeru **bi pomenilo kršitev ustavne zapovedi iz 5. člena ustave**, v skladu s katero mora država, vključno z ustavnim sodiščem, pravice zagotavljati dejansko in ne le teoretično. Nenazadnje, glede na to, da je ta pobuda za presojo ustavnosti dokazala, da je resnični namen predlagatelja ZRTVS-1B pod krinko depolitizacije RTVS izvesti kadrovske čistke politično nezaželenih kadrov, je v pravni državi že sam razlog za sum na tako ravnanje zadosten razlog, ki od ustavnega sodišča terja zadržanje takega predpisa. Še posebej tedaj, ko, kot v tem primeru, **z njegovim zadržanjem ne bi nastale prav nikakršne škodljive posledice.**
- [110.] Poleg tega bi zaradi zgoraj opisane nedoločnosti postopka imenovanja članov sveta s strani posameznih upravičencev za imenovanje lahko prišlo do situacije, ko določeni upravičenci za imenovanje več časa ne bi uspeli imenovati posameznih članov sveta. V tem primeru bi prišlo do situacije, ko bi bilo delovanje javnega zavoda RTVS dalj časa okrnjeno, kar bi v skrajnem primeru lahko privedlo do tega, da javni zavod ne bi mogel v celoti izvajati javne službe¹¹¹ in **bi to posledično pomenilo kršitev 39. člena ustave.**
- [111.] Obstoj nevarnosti za nastanek situacije, ki jo opisujemo v prejšnjem odstavku, je mogoče dodatno utemeljiti tudi z navedbo sledečih izbranih primerov za posamezne upravičence za imenovanje članov sveta po ZVRTS-1B:
- *Nacionalni svet za kulturo* imenuje dva člana, in sicer enega na podlagi javnega poziva kulturnim in umetniškim organizacijam, enega člana pa imenuje na podlagi

¹¹¹ 3. ZVRTS-1, 3. in 4. člen.

javnega poziva organizacijam s področja avdiovizualnega sektorja.¹¹² Pri tem Poslovnik Nacionalnega sveta za kulturo¹¹³ nima nikakršne določbe, da bi Nacionalni svet za kulturo lahko volil člane v druge organe ali pravne osebe. Prav tako ta pristojnost ni določena niti v sklepu o ustanovitvi sveta¹¹⁴ niti v zakonu.¹¹⁵ Edini akt, ki ga glede na sklep o ustanovitvi lahko sprejme, je poslovnik. Svet za kulturo ima samo abstraktne pristojnosti, brez pooblastil po zakonu odločati o pravicah ali pravnih interesih drugih oseb, ki jih ustavnosodna praksa šteje za upravno zadevo (Sklep I Up 147/2020).

- *Olimpijski komite Slovenije* imenuje enega člana sveta na podlagi javnega poziva nacionalnim in občinskim športnim zvezam ter drugim športnim organizacijam.¹¹⁶ Pravila OKS¹¹⁷ v 39. členu določajo, da skupščina OKS predlaga člane oziroma kandidate v druge organizacije, kadar je s pravili teh organizacij določeno, da je to pristojnost skupščine. To pa v ZRTVS-1B ni določeno in bo lahko določeno šele z novim statutom, ki ga mora nov svet sprejeti šele 6 mesecev po uveljavitvi zakona (predpogoj za to pa je konstituiranje sveta).
- *Informacijski pooblaščenec* imenuje enega člana na podlagi javnega poziva organizacijam, ki so dejavne na področju medijev, razvoja informacijske družbe in zagotavljanja transparentnosti.¹¹⁸ Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca so določene v 2. členu Zakona o informacijskem pooblaščenju,¹¹⁹ kjer pristojnost imenovanja v svet RTVS (niti npr. v okviru širšega pooblastila, da ima druge pristojnosti, ki jih določa zakon) ni navedena. Poleg tega je logično, da še nima predpisa, po katerem bi izdal javni poziv in v katerem bi bila določena merila in kriteriji za izbor kandidata. Gre za državni organ, ki mora imeti v zakonu predpisane pristojnosti in sprejeta pravila, če odloča o pravnem interesu »*biti imenovan izmed tistih, ki so se prijavili na razpis*«. To je potrebno najmanj za presojo kriterijev, izmed katerih organizacij se imenuje, da lahko neimenovani tudi sproži morebitni upravni spor.
- *Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja* imenuje enega člana na podlagi javnega poziva organizacijam, ki so dejavne na področju varstva okolja, narave in podnebja.¹²⁰ Pristojnosti tega organa določa 149.b člen Zakona o varstvu okolja,¹²¹ ki pa mu ne podeljuje pravice imenovanja. Te pravice ta organ nima niti na podlagi sklepa o ustanovitvi.¹²²
- *Varuh človekovih pravic* imenuje enega člana na podlagi javnega poziva nevladnim organizacijam s področja varstva človekovih pravic in svoboščin.¹²³ Niti poslovnik

¹¹² ZRTVS-1B, 5. člen, alinea d) 2. točke tretjega odstavka.

¹¹³ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/NSK/Poslovnik-Nacionalnega-sveta-za-kulturo.doc>

¹¹⁴ Ur. l. RS, št. 9/95.

¹¹⁵ Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Ur. l. RS, št. 77/07 – ur. p. b. in drugi, 17. člen.

¹¹⁶ ZVRTS-1B, 5. člen alinea e) 2. točke tretjega odstavka.

¹¹⁷ Dostopno na (15. 12. 202): <https://www.olympic.si/datoteke/Pravila%20OKS-Z%C5%A0Z%202022-POTRJENA%20NA%20UPRAVNI%20ENOTI-VELJAVNA.pdf>

¹¹⁸ ZVRTS-1B, 5. člen, alinea f) 2. točke tretjega odstavka.

¹¹⁹ Ur. l. RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A.

¹²⁰ ZVRTS-1B, 5. člen, alinea g) 2. točke tretjega odstavka.

¹²¹ Ur. l. RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE, 158/20 in 44/22 – ZVO-2.

¹²² Ur. l. RS, št. 135/03, 36/05, 57/07 in 79/10.

¹²³ ZVRTS-1B, 5. člen, alinea i) 2. točke tretjega odstavka.

Sveta Varuha¹²⁴ niti poslovnik Varuha človekovih pravic¹²⁵ ne urejata imenovanja predstavnika v druge organizacije.

[112.] Ker škodljive posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega ZRTVS-1B očitno prevladajo nad škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z ustavo, ker teh zadnjih preprosto ni, je tako tudi zahteva za zadržanje izvršitve ZRTVS-1B utemeljena.

2. Predlog za absolutno prednostno obravnavo

[113.] Podpisniki te pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti Ustavnemu sodišču tudi **predlagamo, da jo obravnava absolutno prednostno.**

[114.] Kot smo pojasnili v točki [3.], prične ZRTVS-1B brez upoštevanja 15-dnevnega vakacijskega roka iz 154. člena ustave veljati takoj naslednji dan po objavi v uradnem listu. Isti dan prenehajo mandati generalnega direktorja, direktorja radia in televizije ter vseh članov programskega in nadzornega sveta. Poleg tega se mora nov svet konstituirati najkasneje v 60 dneh po njegovi uveljavitvi.¹²⁶ Ker s konstituiranjem sveta mandati članov programskega in nadzornega sveta ter nanju vezanih odborov ireverzibilno prenehajo,¹²⁷ bi to lahko pomenilo, da **bi kasneje ugotovljena protiustavnost pomenila zgolj formalno priznanje ustavnih pravic, kar pa je za posameznika v praksi brezpredmetno.** Predlog za absolutno prednostno obravnavo pa utemeljujemo tudi z nastankom škodljivih posledic v primeru ugotovitve protiustavnosti, kot smo jih utemeljili v zahtevi za začasno zadržanje izvršitve ZRTVS-1B.

3. Predlog za razpis javne obravnave

[115.] Nazadnje, na podlagi 2. odst. 35. člena Zakona o ustavnem sodišču predsedniku ustavnega sodišča tudi predlagamo, **da v tej zadevi razpiše javno obravnavo.** Ta je potrebna, (i) prvič, da se, na eni strani, sanira protiustavna zloraba nujnega zakonodajnega postopka, s katero je vlada preprečila javno razpravo in nadzor nad svojim delovanjem v parlamentu; (ii) drugič, da se ugotovi celokupen sociološki kontekst zadeve, v katerem predlagatelj pod krinko depolitizacije RTVS dejansko zasleduje ustavno prepovedan cilj politične čistke trenutne sestave vodenja, upravljanja in nadzora RTVS; ter, (iii) tretjič, da se preko javne obravnave ponovno vzpostavi integriteta RTVS kot javnega zavoda posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov in državljanov.

¹²⁴ Dostopno na spletu (ogled 15. 12. 2022): <https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/pravni-temelji/poslovnik-sveta-varuha/>.

¹²⁵ Dostopno na spletu (ogled 15. 12. 2022): <https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/pravni-temelji/poslovnik-varuha-clovekovih-pravic/>.

¹²⁶ ZRTVS-1, 1. odst. 23. člena.

¹²⁷ ZRTVS-1, 2. odst. 22 člena.