



2026-01-2004

Odločba U-I-479/22, U-I-228/23

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, in v postopku za preizkus pobude dr. Petra Gregorčiča, Ljubljana, Andreja Graha Whatmougha, Tržič, dr. Barbare Besednjak Valič, Italijanska republika, mag. Uroša Urbanije, Brezovica, in javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija, na seji 2. julija 2026

odločilo:

1. Točka a) pete alineje tretjega odstavka 18. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05, 9/14, 163/22 in 112/25) se razveljavi.

2. Četrty odstavek 6. člena, 9., 16., 17., 17.a in 17.b člen, prvi in drugi odstavek, prva do četrta alineja ter točki b) in c) pete alineje in šesta alineja tretjega odstavka ter četrty in peti odstavek 18. člena, 19., 20., 21., 21.a, 21.b, 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28. in 29. člen Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05, 9/14, 163/22 in 112/25) ter 3., 10. in 17. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22) niso v neskladju z Ustavo.

3. Členi 22, 23, 24, 25, 26 in 27 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22) niso v neskladju z Ustavo.

4. Postopek za preizkus pobude javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 6. člena, 9., 16., 17., 17.a, 17.b, 18., 19., 20., 21., 21.a, 21.b, 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28. in 29. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05, 9/14, 163/22 in 112/25) ter 3., 10., 17., 22., 23., 24., 25., 26. in 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22) se ustavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

Navedbe pobudnikov

1. Pobudniki (nekdanji generalni direktor javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija (v nadaljevanju RTV Slovenija),¹ nekdanji direktor televizije,² nekdanji predsednik Programskega sveta,³ nekdanja namestnica predsednika Nadzornega sveta⁴ in RTV Slovenija⁵) so 28. 12. 2022 vložili pobudo, s katero izpodbijajo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22 – v nadaljevanju ZRTVS-1B), ki spreminja ureditev organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija. Zatrjujejo, da je bil ZRTVS-1B sprejet z očitno in flagrantno zlorabo nujnega zakonodajnega postopka in zato v nasprotju z 89. členom Ustave, pa tudi v nasprotju z načelom demokratičnosti iz 1. člena Ustave in načelom pravne države iz 2. člena Ustave. Prav tako naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za ustavno dopustno skrajšanje vakacijskega roka, zaradi česar naj bi bil ZRTVS-1B sprejet in uveljavljen tudi v nasprotju s 154. členom Ustave.

2. Pobudniki navajajo, da sta 22. in 27. člen ZRTVS-1B, ki neposredno z uveljavitvijo *ex lege* uvajata tako prenehanje mandatov članov Programskega in Nadzornega sveta ter vseh nanju vezanih

odborov kakor tudi mandatov (in delovnega razmerja) generalnega direktorja ter direktorjev radia in televizije brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani, protiustavno posegla v pravico prvih dveh pobudnikov iz tretjega odstavka 49. člena Ustave in pravico drugih dveh pobudnikov iz 44. člena Ustave. Pri utemeljevanju se sklicujejo na razloge iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 123), št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20) in št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/23, in OdlUS XX, 10), 41. točka obrazložitve, sodbe Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-288/12, z dne 8. 4. 2014 in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) z zadevah *Baka proti Madžarski* z dne 23. 6. 2016, *Grzeda proti Poljski* z dne 15. 3. 2022 in *Oleksandr Volkov proti Ukrajini* z dne 9. 1. 2013. V zvezi s temi očitki opozarjajo tudi na odločitve Ustavnega sodišča Republike Poljske. Po mnenju pobudnikov so si vse navedene zadeve podobne, ker vse obravnavajo *ex lege* prekinitev mandatov oseb, od katerih individualne avtonomnosti, samostojnosti in neodvisnosti so odvisne avtonomnost, samostojnost in neodvisnost institucije, v kateri te osebe delujejo.

3. Člena 22 in 27 ZRTVS-1B naj bi protiustavno posegla v pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave in prvi odstavek 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) prvega in drugega pobudnika. Pobudniki navajajo, da do predčasne prekinitve njunega mandata ni prišlo na podlagi odločitve pristojnega organa po veljavni zakonodaji, zoper katero je izrecno zagotovljeno sodno varstvo, temveč na podlagi ZRTVS-1B, ki zaradi *ex lege* razrešitve pobudnikov izključuje vsakršno sodno varstvo v primeru predčasnega prenehanja mandata na podlagi zakona samega. Pri tem se sklicujejo na sodbi ESČP v zadevah *Baka proti Madžarski* in *Grzeda proti Poljski*.

4. S predčasnim protiustavnim prenehanjem mandata *ex lege*, ki je imelo pri prvih dveh pobudnikih za posledico prenehanje delovnega razmerja, naj bi bilo protipravno poseženo tudi v njuno materialno blagostanje, ki ga v okviru pravice do varovanja zasebnega življenja varuje 8. člen EKČP. Na enako protiustaven način pa naj bi 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 RTV Slovenija. Z njihovo hkratno javno sindikalno in politično demonizacijo naj bi bil močno okrnjen tudi njihov osebni ugled, kar naj bi bilo, kot to izhaja iz sodbe ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini* (165.–167. točka obrazložitve), vse varovano s pravico iz 8. člena EKČP, v katero naj bi bilo zato prav tako očitno protipravno poseženo.

5. Izpodbijane določbe ZRTVS-1B naj bi prav tako kršile načela pravne države iz 2. člena Ustave, zlasti načelo pravne varnosti oziroma zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov. Pobudniki zatrjujejo, da gre pri prvih štirih pobudnikih za najgloblji možen poseg v načelo zaupanja v pravo, ker je bil ZRTVS-1B sprejet z zlorabo nujnega postopka in neupoštevanjem splošnega vakacijskega roka ter je s svojo uveljavitvijo *ex lege* takoj prekinil mandate navedenih pobudnikov tri leta pred njihovim rednim iztekom. S tem naj bi radikalno posegel v legitimno pravno pričakovanje pobudnikov, da bodo svoje mandate (v primeru prvega in drugega 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. Pobudniki navajajo, da zakonodajalec za poseg v načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave v zvezi z uveljavljanimi pravicami pobudnikov (iz 23. in 39. člena, tretjega odstavka 49. člena in 44. člena Ustave) v zakonodajnem gradivu ni navedel nikakršnih razlogov, temveč je zgolj tavitološko povzel besedilo člena. Tudi če bi Ustavno sodišče kot razlog za poseg v to načelo upoštevalo splošni cilj zakona, po mnenju pobudnikov ZRTVS-1B ne prestane testa sorazmernosti. Razlog, da lahko prihaja do oviranja izvajanja ustavno zagotovljene svobode izražanja, naj ne bi mogel upravičiti intenzivnosti zakonske spremembe, saj naj bi bil zgolj hipotetičen. Pobudniki poudarjajo, da zakonodajalec v zakonodajnem gradivu na nobenem mestu ni dokazal, da bi predhodna politična oblast zakrivila kakršen koli pravno potrjen nedopustni poseg v svobodo izražanja (tiska in drugih oblik javnega obveščanja, kamor spada tudi RTV Slovenija), ki bi na nezakonit način vplival na programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev. Sicer zakonita sprememba članov Programskega in Nadzornega sveta po izteku štiriletne mandatne dobe prejšnjim članom naj bi naletela na res ostro nasprotovanje in stavke novinarskih sindikatov, ki pa, kot naj bi izhajalo iz izjav vodilnih

predstavnikov novinarskih sindikatov in predstavnikov Vlade (ministrice za kulturo, predsednika in podpredsednice Vlade), naj ne bi opozarjali na nezakonitosti pri imenovanju, ker naj teh ne bi bilo, temveč naj bi bila ta nasprotovanja in stavke posledica očitnega političnega nestrinjanja z novo sestavo organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija. Instrumentalizacija takih izjav in protestov v obliki ZRTVS-1B, ki naj bi *ex lege* prekinjala mandate nezaželenih oseb, čeprav so bile zakonito izvoljene v mandate organov upravljanja in nadzora, naj bi pomenila tudi kršitev načela spoštovanja človekovega dostojanstva iz 1. člena Ustave, ki mora biti kot najvišja etična vrednota merilo za omejitev delovanja državne oblasti. Pobudniki zatrjujejo, da je resnični in edini cilj ZRTVS-1B zamenjava vodstva ter članov organov upravljanja in nadzora RTV Slovenija, ker jim Vlada in predstavniki novinarskih sindikatov politično nasprotujejo ter jih želijo zamenjati z drugimi, sebi politično naklonjenimi kadri, kar pa očitno ni ustavno dopusten cilj, s katerim bi lahko upravičili sprejetje ZRTVS-1B in vse pravne posledice, ki jih prinaša.

6. Tudi če je cilj zakonodajalca res zagotovitev popolne institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija oziroma novinarske avtonomije in uredniške neodvisnosti, po mnenju pobudnikov ZRTVS-1B vseeno ne more prestati testa sorazmernosti, saj izbrana sredstva niso niti primerna, kaj šele nujna za doseg izbranega cilja. ZRTVS-1B naj bi v nasprotju z načelom demokratičnosti iz 1. člena Ustave Državnemu zboru kot ustavni instituciji z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti odvzel pristojnost za imenovanje članov Sveta RTV Slovenija (v nadaljevanju Svet) ter jo prenesel na interesne skupine in *sui generis* institucije, kot sta Informacijski pooblaščenec in Varuh človekovih pravic. Namesto demokratičnega modela imenovanja članov Sveta, ki (kot naj bi izhajalo iz zakonodajnega gradiva) naj bi prevladoval v večini evropskih držav, naj bi izpodbijani zakon uvažal korporativistični model upravljanja. Poleg tega naj zakonodajalec ne bi utemeljil, zakaj so bile izbrane določene interesne skupine, ki imajo pristojnost imenovanja članov Sveta, zaradi česar naj bi bila celotna ureditev novega Sveta z vidika njegovega imenovanja, posledično pa tudi delovanja, protiustavna, saj naj bi kršila načelo enakopravnosti iz 14. člena Ustave. Ker tak protiustavno oblikovan Svet imenuje tako Finančni odbor kakor tudi upravo, ki nato imenuje direktorje in vodje enot RTV Slovenija, naj bi bilo posledično protiustavno urejeno oblikovanje tudi vseh teh drugih organov, zaradi česar bi bilo treba ZRTVS-1B razveljaviti v celoti. Določitev Informacijskega pooblaščenca in Varuha človekovih pravic kot upravičencev za imenovanje članov Sveta naj bi bila v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, ker sta politična organa (imenuje ju Državni zbor) in ker naj ne bi bila oblastna organa, ki bi lahko ustvarjala nove nosilce oblastnih upravičenj. Še bolj ustavno sporna naj bi bila pristojnost imenovanja Sveta za trajnostni razvoj in varstvo okolja, ki je posvetovalno telo Vlade in katerega člane imenuje vsakokratna Vlada, zaradi česar naj bi bilo jasno, da ne more prispevati k depolitizaciji RTV Slovenija. Pobudniki navajajo tudi, da ZRTVS-1B ni temeljno uredil postopkov imenovanja posameznega člana Sveta, zato je v neskladju z načelom določenosti pravnih norm in načelom enakopravnega obravnavanja kandidatov v teh postopkih z vidika načela pravne varnosti iz 2. in 14. člena Ustave. Ker naj bi ZRTVS-1B kot upravičence za imenovanje članov novega Sveta izbral korporativistične organizacije, ki naj po ustavnopravni naravi z vidika načela delitve oblasti ne bi imele nikakršnih pristojnosti imenovanja in naj bi bile same prav tako politično imenovane (bodisi s strani Državnega zbora ali celo Vlade), naj tudi ne bi pomenil primerne sredstva za doseg izbranega cilja depolitizacije RTV Slovenija. Pobudniki glede na navedeno navajajo, da so izbrana sredstva v nasprotju z načelom enakopravnosti iz 14. člena Ustave, z načelom demokratičnosti iz 1. člena Ustave in načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave ter da dejansko, le da na prikrit način, omogočajo politizacijo RTV Slovenija skozi zadnja vrata prek izbranih "naših" korporativističnih skupin.

7. V neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti pravnih norm iz 2. člena Ustave naj bi bil 6. člen ZRTVS-1B, ki kot izključitveni razlog za imenovanje v Svet navaja tudi različne oblike sodelovanja posameznika pri "konkurenčnem mediju", ki naj bi bil 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 take nedoločne zakonske dikcije izločeni iz možnosti kandidiranja za člane Sveta. V istem kontekstu naj bi bilo tudi povsem pravno nelogično ter zato nevzdržno in protiustavno, da za člane Sveta ne smejo biti imenovani kandidati, ki so bili v obdobju zadnjih pet let pred svojim imenovanjem ustavni sodniki.

8. Novi upravljavski model naj bi bil še posebej protiustaven, ker naj bi zaradi 7. člena ZRTVS-1B, po katerem je članu Sveta, čigar predčasna razrešitev je predlagana, do sprejetja odločitve o njegovi razrešitvi odvzeta glasovalna pravica, dejansko ukinjal stabilnost funkcije članov Sveta in s tem njihovo samostojnost, neodvisnost in avtonomnost, brez katere pa tudi ni neodvisnosti RTV Slovenija, ki jo zahteva svoboda izražanja iz 39. člena Ustave. Člen 7 ZRTVS-1B, ki ureja razloge za predčasno prekinitev mandata članov Sveta, naj bi bil tudi tako pomensko odprt in raztegljiv, da naj bi očitno kršil tako načelo določnosti kaznovalnih pravnih norm iz 2. člena Ustave kakor tudi domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave. Pobudniki kot nedoločno izpostavljajo šesto alinejo tretjega odstavka 18. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS št. 96/05, 9/14, 163/22 in 112/25 – v nadaljevanju ZRTVS-1), po kateri je lahko član Sveta predčasno razrešen, če zanemarja svoje delo oziroma ga opravlja nevestno ali če opravlja svoje delo v nasprotju s tem zakonom, splošnimi akti RTV Slovenija in v nasprotju z interesi RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Pobudniki menijo, da je ta določba kljub svoji kaznovalni naravi tako nedoločna, da omogoča zlorabo oziroma diskrecijsko napolnjevanje s strani svetnikov, v rokah katerih je usoda manjšine svetnikov. Točka a) pete alineje tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1 naj bi bila v neskladju z domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave zato, ker kot razlog za predčasno prekinitev mandata svetnika zadošča že vložitev kazenske ovadbe.

9. Ker ZRTVS-1B varuje mandat odgovornih urednikov programov in predstojnikov drugih notranjih organizacijskih enot, ki so vodstveni delavci, do izteka mandata, ne pa tudi mandatov direktorja radia in televizije, naj bi bil tudi v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ker naj bi bilo *ex lege* prenehanje mandata dosedanjih članov vodstvene, upravne in nadzorne strukture RTV Slovenija protiustavno, naj bi preprečitev te protiustavnosti nujno zahtevala tudi ugotovitev protiustavnosti nove vodstvene, upravne in nadzorne strukture RTV Slovenija, kar naj bi pomenilo, da je treba ZRTVS-1B razveljaviti v celoti.

10. Dne 6. 12. 2023 je zahtevo z vsebinsko enakimi očitki vložil Državni svet (v nadaljevanju predlagatelj).

Odgovor Državnega zbora

11. Ustavno sodišče je pobudo in zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da prvi štirje pobudniki pravnega interesa v zvezi z določbami ZRTVS-1B, ki urejajo organizacijsko strukturo, naloge in način imenovanja organov RTV Slovenija, ne izkazujejo, saj ta ureditev ne posega v njihove pravice, pravni položaj in interese. Navaja tudi, da peti pobudnik (RTV Slovenija) zgolj s splošno navedbo, da naj bi izpodbijana zakonska ureditev po formalni in vsebinski plati protiustavno spreminjala dosednji način ureditve organov vodenja, upravljanja in nadzora ter s tem ogrožala institucionalno in programsko avtonomijo RTV Slovenija, obstoja pravnega interesa ni izkazal, poleg tega pa prav izpodbijana ureditev zagotavlja svobodo izražanja in pravico do javnega obveščanja in do obveščenosti, torej uresničevanje ustavnih pravic iz 39. člena Ustave.

12. V zvezi z očitkoma o formalni protiustavnosti postopka sprejemanja ZRTVS-1B in kršitvah 89. in 154. člena Ustave Državni zbor navaja, da Ustava pravil o tem, kdaj lahko Državni zbor zakon sprejme po rednem in kdaj po nujnem postopku, ne vsebuje, zato Ustavno sodišče ni pristojno za presojo domnevnih kršitev zakonodajnega postopka zaradi neizpolnjevanja pogojev za obravnavo ZRTVS-1B po nujnem postopku iz prvega odstavka 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 111/21, 58/23 in 35/24 – v nadaljevanju PoDZ-1). Tudi sicer pa naj bi šlo v primeru presoje izpolnjenosti okoliščin za sprejetje zakona po nujnem postopku za dejansko vprašanje, ki je skladno z določbami PoDZ-1 v izključni pristojnosti Državnega zbora. Državni zbor pojasnjuje, da PoDZ-1 tudi v primeru izvedbe skrajšanega oziroma nujnega postopka predvideva vsebinsko izvedbo vseh treh faz (rednega) zakonodajnega postopka, ki se sicer lahko časovno združijo, zato sta tudi skrajšani in nujni postopek po svoji naravi večfazna zakonodajna postopka. Državni zbor še navaja, da iz istega razloga v postopku sprejemanja ZRTVS-1B niso bila kršena tudi načela demokratičnosti iz 1. člena in pravne države iz 2. člena Ustave, kršitev katerih pobudniki niti ne utemeljijo. V zvezi z zatrjevano kršitvijo 154. člena Ustave Državni zbor poudarja, da navedena ustavna določba izrecno predvideva možnost določitve krajšega oziroma daljšega roka od 15 dni za uveljavitev zakona, če Državni zbor oceni, da je takšen rok za uveljavitev

zakona iz določenih razlogov primernejši. Presoja (primernosti) razlogov za določitev krajšega oziroma daljšega roka v konkretnem primeru pa naj bi bila prepuščena Državnemu zboru.

13. V zvezi s kršitvijo načel pravne države iz 2. člena Ustave Državni zbor navaja, da so posegi v obstoječe pravne položaje in pravne koristi z vidika načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave dopustni le, če zanje obstajajo v javnem interesu izkazani prevladujoči razlogi, pomembnejši od teže posega v položaj prizadetih. Državni zbor meni, da je bilo v postopku obravnave Predloga ZRTVS-1B ugotovljeno in izkazano, da so takšni razlogi za poseg v mandate članov organov in vodstva RTV Slovenija podani. Po mnenju Državnega zbora je zagotovitev pogojev popolne institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija ter novinarske in uredniške neodvisnosti nedvomno razlog, ki je nujen in v javnem interesu, hkrati pa tudi prevlada nad težo posega v položaje posameznikov, katerih mandati so z uveljavitvijo ZRTVS-1B prenehali na podlagi zakona. Državni zbor dodaja, da je ZRTVS-1B zaradi kontinuitete delovanja RTV Slovenija pobudnikom omogočil, da svoje delo nadaljujejo do konstituiranja novih organov, hkrati pa jim ne preprečuje, da ne bi pri delu teh organov, če bi bili vanje imenovani, sodelovali tudi v prihodnje. Državni zbor ob tem poudarja, da je prenehanje mandatov, ne le pobudnikov, temveč vseh članov organov RTV Slovenija, logična in s spremembami ureditve njenega vodenja, upravljanja in nadzora, nalog organov in imenovanja njihovih članov neločljivo povezana rešitev. Ohranitev obstoječe strukture organov vodenja, nadzora in upravljanja RTV Slovenija naj bi bila, upoštevaje razloge za spremembo dotedanje zakonske ureditve in njeno nujnost, s tem ciljem povsem nezdržljiva.

14. Glede kršitve svobode izražanja Državni zbor navaja, da sicer obsežnim, vendar posplošenim in mestoma celo neobrazloženim trditvam pobudnikov glede kršitev 39. člena Ustave ni mogoče slediti. Sklicujoč se na odločbi Ustavnega sodišča št. Up-20/93 z dne 19. 6. 1997 (OdIUS VI, 181) in št. U-I-172/94, poudarja, da svobodo izražanja iz 39. člena Ustave zagotavlja prav ureditev v ZRTVS-1B, ki omejuje možnosti vplivanja politike in drugih družbenih skupin na pomembne odločitve znotraj RTV Slovenija in njene programske vsebine, ter na ta način omogoča, da lahko RTV Slovenija kot javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, uresničuje svojo temeljno funkcijo – zagotavlja uresničevanje ustavne pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščenosti.

15. Državni zbor kot neutemeljen zavrača tudi očitek o kršitvi pravice do sodnega varstva iz 23. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP, ker, kot izhaja iz ustavnosodne presoje (odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-172/94 in št. U-I-158/94) imenovanja za poslovodsko ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in z zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki bi bila varovana pred posegi zakonodajalca. Takšen poseg v trajanje mandata naj bi pomenil t. i. nepravo retroaktivnost, ki naj ne bi bila prepovedana, razen če se v posameznikov pravni položaj posega arbitrarno, brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Po mnenju Državnega zbora so v obravnavani zadevi za poseg podani utemeljeni razlogi. Tudi iz prakse Vrhovnega sodišča (sklep št. I Up 247/2017 z dne 13. 11. 2017) naj bi izhajalo, da zaradi neimenovanja na takšen položaj ali izgube takšnega položaja ne more priti do posega v pravno varovani položaj posameznika, pri čemer se ta poseg odraža zlasti v materialnih posledicah, ki posamezniku ob izgubi takega položaja nastanejo (plača itd.).

16. V zvezi z očitkoma o kršitvi načela demokratičnosti in načela delitve oblasti zaradi načina oblikovanja, sestave in delovanja Sveta, ki jemlje pristojnost Državnemu zboru kot ustavni instituciji z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti ter jo prenaša na interesne skupine in državne institucije, kot so Informacijski pooblaščenec, Varuh človekovih pravic in Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, ki so tudi sami politično imenovani organi, Državni zbor navaja, da demokratična legitimnost državne oblasti kot temeljni element načela demokratičnosti zahteva, da morajo biti pristojnosti in naloge oblastnih organov legitimirane tako, da izvirajo iz ljudstva in da so na opredeljiv način izraz ljudske volje. Po mnenju Državnega zbora ta zahteva s sprejetjem rešitve, ki v imenovanje članov Sveta vključuje druge državne organe in civilno družbo, ne more biti kršena. Državni zbor dodatno pojasnjuje, da pristojnosti imenovanja članov Sveta tudi ni mogoče enačiti z nalogami oblastne narave. Ob tem posebej opozarja na Priporočilo Sveta Evrope št. R (96) 10 Odbora ministrov državam članicam o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije (v nadaljevanju Priporočilo št. R (96) 10). Državni zbor navaja, da

obstajata dva temeljna modela za določitev sestave in načina imenovanja članov, ki lahko izpolnjujeta navedene zahteve. Po prvem naj bi to pristojnost imele institucije in organizacije civilne družbe, po drugem pa, upoštevaje zahtevo, da člani niso zastopniki političnih interesov, parlament oziroma poleg njega tudi drugi državni organi (sodba ESČP v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji* z dne 17. 9. 2009, 64. točka obrazložitve). Po mnenju Državnega zbora je prav tako neutemeljen očitek, da je bilo v nasprotju z načelom demokratičnosti pobudnikom v zakonodajnem postopku onemogočeno, da bi se seznanili z vsebino in obrazložitvami predlaganih zakonskih rešitev ter se o njih izrekli.

17. Glede očitka o kršitvi načela enakosti v zvezi z določitvijo upravičencev za imenovanje članov Sveta Državni zbor meni, da je ta očitek povsem pavšalen in neobrazložen; iz navedb pobude ni razvidno, na kakšen način naj bi bilo to načelo kršeno. V zvezi z rešitvijo iz 22. člena ZRTVS-1B, ki se nanaša tudi na direktorja televizije in radia, čeprav se njuni funkciji ohranjata, pa Državni zbor pojasnjuje, da je temeljni cilj ZRTVS-1B (preprečitev vpliva politike na delovanje RTV Slovenija) mogoče zagotoviti le z novo vzpostavitev celotne vodstvene strukture, s čimer se upravi omogoči, da uresničuje svojo vizijo dela in razvoja RTV Slovenija in zanjo tudi odgovarja.

18. V zvezi z navedbo o pomensko odprtem 7. členu ZRTVS-1B, ki določa razloge za predčasno prekinitev mandata članov Sveta in naj bi kršil domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave, ker kot razlog za predčasno prekinitev mandata svetnika zadošča že vložitev kazenske ovadbe, Državni zbor pojasnjuje, da je v zakonodajnem postopku Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora izrazila pomislek o skladnosti ter rešitve z ustavnim načelom domneve nedolžnosti (27. člen Ustave), katerega bistvo je v tem, da neka oseba pred pravnomočnostjo sodbe ne more biti obravnavana kot storilec kaznivega dejanja. Ob sprejemanju ZRTVS-1B naj bi prevladalo stališče, da je ta rešitev ustrezna, sicer pa naj bi bila ta zakonska določba sestavni del rešitev, s katerimi se dopolnjuje dotlej pomanjkljiva ureditev razrešitvenih razlogov v 18. členu ZRTVS-1, na katere so upravičenci za imenovanje vezani tudi ob imenovanju novih članov Sveta.

19. Državni zbor zavrača tudi očitke pobudnikov o neskladju prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B s tretjim odstavkom 49. člena in 44. členom Ustave ter 8. členom EKČP. Navaja, da ti očitki niso podrobneje obrazloženi in izkazani. Kolikor naj bi bili povezani z materialnim položajem pobudnikov, naj bi šlo za posledico, ki naj v smislu presoje ustavnosti izpodbijanega zakona ne bi bila upoštevana, nanjo pa naj bi bila sicer vezana tudi pravica do odmene (odpravnine). Na podlagi golega sklicevanja na svobodo dela in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev naj prav tako ne bi bilo mogoče ugotoviti, da bi bila zaradi prenehanja mandata na podlagi 22. člena ZRTVS-1B izpodbijana zakonska ureditev protiustavna.

20. Državni zbor na zahtevo predlagatelja ni odgovoril.

Mnenje Vlade

21. Vlada v mnenju o pobudi navaja, da peti pobudnik (javni zavod RTV Slovenija), ki izpodbija ZRTVS-1B v celoti, nima neposrednega pravnega interesa za vložitev pobude o oceni ustavnosti zakona, ker se pravni položaj RTV Slovenija s sprejetjem zakona izboljšuje in usklajuje z Ustavo, se depolitizira ter krepi njegov samostojnejši položaj na način, ki pripada javni RTV Slovenija.

22. Glede očitane formalne protiustavnosti ZRTVS-1B Vlada navaja, da lahko Državni zbor na podlagi 89. člena Ustave s poslovnikom določi tudi primere, ko se zakoni sprejemajo po enofaznem postopku, in opozarja na stališča Ustavnega sodišča glede obsega presoje postopka sprejemanja zakona (sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-409/98 z dne 30. 11. 2000 (OdlUS IX, 282) in št. U-I-319/11 z dne 24. 5. 2012). Vlada meni, da pobudniki v pobudi ne konkretizirajo, katere ustavne norme naj bi bile v postopku sprejemanja ZRTVS-1B kršene, temveč zatrjujejo zgolj kršitve PoDZ-1 in iz tega naredijo pavšalni zaključek, da je bil ZRTVS-1B sprejet v nasprotju z 89. ter 1. in 2. členom Ustave. Vlada poudarja, da je bil nujni postopek sprejetja ZRTVS-1B izveden v razmerah, ki so nastale zaradi zlorabe procesnih pravic, ki izhajajo iz Ustave in PoDZ-1, s strani nove opozicije, ki je z vlaganjem več kot 30 zakonov takoj po volitvah, v času, ko je še obstajala prejšnja vlada s pooblastili urejati tekoče posle (kar je takratna vlada zelo široko razlagala), in zahtev za razpis referenduma poskušala in uspela čim bolj

odložiti depolitizacijo RTV Slovenija oziroma ponovno vzpostavitev RTV Slovenija kot javne institucije, ki si je politične stranke ne smejo podrežati. Zato po mnenju Vlade ne more biti nobenega dvoma, da bi odlaganje sprejetja ZRTVS-1B imelo hude in težko popravljive posledice za delovanje države, ki je v 1. členu Ustave opredeljena kot demokratična republika. V zvezi s kršitvijo 154. člena Ustave Vlada navaja, da Ustava dopušča tudi *vacatio legis*, ki je krajši od 15 dni, in da je presoja razlogov za takšno skrajšanje vakacijskega roka prepuščena zakonodajalcu, kar naj bi izhajalo tudi iz stališč Ustavnega sodišča (sklep št. U-I-89/94 z dne 6. 10. 1994, OdlUS III, 105, in odločba št. U-I-22/98 z dne 22. 1. 1998, Uradni list RS, št. 7/98, in OdlUS VII, 13). Vlada pojasnjuje, da je iz zakonodajnega gradiva ZRTVS-1B razvidno, da je zakonodajalec določil krajši rok uveljavitve ZRTVS-1B od običajnega zato, da se čim prej dosežejo predlagane spremembe, ki so nujne za zagotovitev institucionalne, organizacijske in programske avtonomije RTV Slovenija.

23. Vlada navaja, da pobuda temelji zgolj na sklicevanju na domnevne kršitve pravic vodilnih funkcionarjev RTV Slovenija, v zvezi s čimer je Ustavno sodišče že večkrat (npr. odločbi št. U-I-158/94 in št. U-I-172/94) presodilo, da imenovanja na poslovodsko ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in z zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava varuje tudi pred posegi zakonodajalca. Tudi po ustaljeni praksi Vrhovnega sodišča (npr. sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 247/2017 in sodba št. I Up 456/2013 z dne 5. 3. 2014) naj bi bilo imenovanje na vodstveni položaj v javnem sektorju, ki je povezano z varstvom javnega interesa in izvajanjem javnih nalog (tudi na položaj direktorja javnega zavoda), privilegij in ne pravica posameznika. Zato po mnenju Vlade samo zaradi neimenovanja na ta položaj ali izgube tega položaja ne more priti do protiustavnega posega v pravno varovani položaj posameznika (zasedati tako vodstveno mesto do konca mandatne dobe). Ker naj se torej z novo ureditvijo v ZRTVS-1B ne bi posegalo v pridobljene pravice pobudnikov kot dosedanjih funkcionarjev oziroma vodilnih in vodstvenih delavcev RTV Slovenija, naj posledično tudi ne bi moglo priti do protipravnega posega v druge ustavne pravice pobudnikov, ki jih ti navajajo v svoji pobudi (pravica do sodnega varstva, pravica do zasebnega življenja, pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pravica do svobode dela, pravica do domneve nedolžnosti itd.).

24. Vlada navaja tudi, da pobudniki pri sklicevanju na domnevne kršitve svojih ustavnih pravic povsem spregledajo, da je prenehanje mandatov članov Programskega in Nadzornega sveta, generalnega direktorja ter direktorjev radia in televizije nujna in nehotena posledica nove, drugačne ureditve, s katero se določajo novi organi vodenja, upravljanja in nadzora (in s tem dosedanje funkcije ukinjajo), za katere so določeni drugačna sestava (npr. število članov Sveta in Uprave), postopek kandidiranja in imenovanja oziroma izvolitve ter tudi drugačni pogoji in zahteve za zasedbo teh funkcij. Vlada opisuje novo ureditev in poudarja, da sta temeljna cilja nove ureditve depolitizacija RTV Slovenija in ustrežnejša ureditev soodločanja delavcev. Vlada priznava, da sistemske spremembe sicer res prizadenejo pričakovanja in privilegije dosedanjih funkcionarjev RTV Slovenija, vendar ob tem zagotavlja, da bo imenovanje novih funkcionarjev krepilo samostojnost in neodvisnost javne RTV Slovenija in ju ne bo ogrožalo. Morebitna ohranitev mandatov vodilnih funkcionarjev oziroma vodstvenih delavcev – katerih funkcij in položajev nova ureditev ne pozna več – ne bi bila mogoča in bi bila v nasprotju s samo intenco oziroma cilji nove ureditve. Z morebitno ohranitvijo trajanja obstoječih mandatov, ki jih je potrdila strankarska politika, naj bi se *de facto* ohranilo obstoječe globoko neustavno stanje, saj bi se nadaljevalo politično obvladovanje organov upravljanja, vodenja in nadzora ter nadaljevale kršitve veljavnih predpisov in druge nepravilnosti, s tem pa bi bilo ogroženo delovanje RTV Slovenija v skladu z 39. členom Ustave in z njenim javnim značajem.

25. Vlada pojasnjuje, da upravičenja dosedanjih funkcionarjev RTV Slovenija niso nepomembna in da so njihova pričakovanja o dokončanju mandatnega obdobja legitimna, vendar pa je treba to vprašanje nujno obravnavati skupaj z vprašanjem, katere koristi prinaša nova ureditev za ustavni položaj RTV Slovenija in s tem tudi za demokratično delovanje družbe. Pri presoji ustavnosti ZRTVS-1B je treba zato po mnenju Vlade tehtati med – na eni strani – interesi nosilcev funkcij v RTV Slovenija, ki so pričakovali, da bodo funkcije opravljali do konca mandatne dobe, ter – na drugi strani – pravico do obveščenosti in svobodo izražanja poslušalcev in gledalcev javne RTV Slovenija. Vlada meni, da koristi, ki jih prinaša nova ureditev za javni interes, pravico do obveščenosti in svobodo izražanja, prevladajo nad škodljivimi posledicami te ureditve za pričakovanja in privilegije funkcionarjev RTV Slovenija. Kar zadeva položaj, pričakovanja in privilegije funkcionarjev, po mnenju Vlade ZRTVS-1B posega vanje na

način, ki ni prekomeren, med drugim tudi zato, ker je zakon uredil delovanje funkcionarjev v času vzpostavljanja nove strukture organov upravljanja in ne omejuje kandidiranja dosedanjih funkcionarjev za nove funkcije v RTV Slovenija. Vlada kot neprepričljivo označuje trditev pobudnikov, da je predčasno dokončanje mandatne dobe posledica odločitve, da naj eno politično opcijo pri obvladovanju RTV Slovenija nadomesti druga. ZRTVS-1B naj bi namreč preprečeval takšno možnost na način, da preprečuje sleherno politično delegiranje članov v organe RTV Slovenija. Vlada še navaja, da je že v zakonodajnem gradivu k predlogu ZRTVS-1B podrobno utemeljila nujnost in primernost predlaganih rešitev, ki so potrebne za dosegov zastavljenih ciljev, sklicujoč se pri tem na številne odločitve Ustavnega sodišča, iz katerih izhaja zavzemanje za RTV Slovenija kot javno in neodvisno institucijo, za razliko od dosedanje pravne ureditve, po kateri je RTV Slovenija obravnavana kot »državna«, saj omogoča neposreden vpliv strankarske politike na sestavo organov upravljanja in nadzora, ki je zlasti v zadnjih letih prerasel v protiustavno politično obvladovanje javne RTV Slovenija.

26. Sklicujoč se na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-174/94 z dne 23. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 73/98, in OdlUS VII, 163) in št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 16/04, in OdlUS XIII, 7), Vlada poudarja, da ima zakonodajalec ne le pravico, temveč tudi odgovornost, da zagotovi in zaščiti ustavni položaj in javni značaj RTV Slovenija. Po mnenju Vlade sta dosedanja zakonska ureditev iz leta 2005 (Zakon o Radioteleviziji Slovenija, Uradni list RS, št. 96/05 – v nadaljevanju ZRTVS/05) in stanje v RTV Slovenija, ki ga je ta ureditev povzročila, v očitnem in globokem neskladju z Ustavo oziroma načeli, ki jih v zvezi z ustavnim položajem javne RTV Slovenija razvilo Ustavno sodišče. ZRTVS/05 naj bi spremenil predhodno (z ustavnega vidika primernejšo) ureditev iz leta 1994, po kateri je Državni zbor od 25 imenoval pet članov, civilna družba 17 in zaposleni tri člane. Vlada navaja, da je sestava obeh organov upravljanja in nadzora po ZRTVS/05 štela skupaj 40 članov, od tega sta Državni zbor in Vlada imenovala 30 članov, kar naj bi jasno kazalo na protiustaven državni status javne radiotelevizije. Ta naj bi bil v praksi zlorabljen za to, da naj bi celotno upravljanje RTV Slovenija obvladovala posamezna politična stranka, kar naj bi bilo med drugim v nasprotju s splošnim ustavnim načelom sorazmernosti, kot je določeno v Ustavi na mestu, ki govori o volilnem sistemu za Državni zbor (peti odstavek 80. člena Ustave), ter ureditvijo v PoDZ-1, ko gre za imenovanje članov in funkcionarjev Državnega zbora in njegovih delovnih teles ob upoštevanju načela sorazmernosti. Šlo naj bi za skrajno politizacijo RTV Slovenija in neenako obravnavo poslancev in poslanskih skupin pri imenovanju članov organov upravljanja in nadzora RTV Slovenija. Omenjena zloraba pa naj ne bi imela negativnih posledic samo ali predvsem za nosilce upravljaljskih funkcij v RTV Slovenija, temveč naj bi globoko posegala v človekove svoboščine in pravice vseh prebivalcev, ki kot poslušalci in gledalci programov RTV Slovenija financirajo njeno delovanje, pa tudi novinarjev in drugih zaposlenih v RTV Slovenija. Šlo naj bi za poseg v človekovo dostojanstvo, ki se po mnenju Ustavnega sodišča, podanem v odločbi št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11, in OdlUS XIX, 26), konkretizira prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine; te so namenjene prav varstvu različnih vidikov človekovega dostojanstva. Posledica popolne politične podreditve javne RTV Slovenija s strani ene politične stranke naj bi bil resno ogrožen javni interes. Vloga, poslanstvo in dolžnosti javne RTV Slovenija naj se ne bi uresničevali, nasprotno, njena vloga in pomen naj bi slabila, zato naj bi bil njen obstoj vse bolj ogrožen. Pri tem naj bi nedvomno nosili odgovornost tudi politično imenovani člani Nadzornega in Programskega sveta, katerih ravnanja naj bi kazala na nevestno opravljanje nalog in podrejanje političnim interesom pretekle vladne koalicije. Vlada v nadaljevanju navaja konkretne eksemplarčne primere (ne)delovanja vodstva RTV Slovenija in članov Programskega sveta, ki naj ne bi bilo usmerjeno v dobro delovanje in krepitev ugleda javne RTV Slovenija. Zaradi navedenega neustavnega stanja naj bi RTV Slovenija izkazovala vedno manjše zaupanje javnosti v njeno kredibilnost in verodostojnost ter medijsko relevantnost, zaradi česar naj bi utrpela tudi veliko poslovno škodo.

27. Vlada opozarja, da sta obstoj vplivov politike in drugih nedopustnih pritiskov na delovanje RTV Slovenija potrdili tudi neodvisni poročili mednarodnih organizacij s področja medijev. Iz podatkov *Reporters Without Borders* za leto 2022 naj bi izhajalo, da Republika Slovenija po indeksu medijske svobode zaseda najnižje mesto v zgodovini tega indeksa, in sicer 54. med 180 analiziranimi državami, kar naj bi pomenilo 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 naj bi bilo navedeno, da je pravni okvir, ki ščiti svobodo tiska, še vedno močan, vendar so mediji podvrženi političnemu pritisku in strateškim tožbam proti sodelovanju javnosti. Poročilo naj bi tudi ugotavljalo, da

je Vlada v vodstvo RTV Slovenija in Nadzorni svet imenovala politične zaveznike. Tudi poročilo *The Media Pluralism Monitor, Monitoring Media Pluralism in The Digital Era* iz julija 2021 za Republiko Slovenijo naj bi ugotovilo, da je veljavni ZRTVS-1 dopuščal možnosti vpliva politike, saj večino članov Programskega sveta oziroma Nadzornega sveta imenujejo Državni zbor, politične stranke in Vlada. Poročilo naj bi kot primer takega ravnanja navajalo, da je Vlada spomladi 2020 razrešila tri nadzornike in imenovala nove, novembra pa poskušala razrešiti tudi generalnega direktorja. Posledično naj bi bil v poročilu za Republiko 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 naj bi poročilo navajalo, 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 naj bi prav tako tudi pozivalo, da je treba preprečiti vladne vdore v številne specifične medije, med njimi tudi v RTV Slovenija.

28. Vlada navaja tudi, da se pobudniki neutemeljeno sklicujejo na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 in št. U-I-172/94, saj poudarjajo zgolj tiste utemeljitve, ki so jim v prid, ne upoštevajo pa ustaljene presoje o RTV Slovenija kot javni ustanovi. Po mnenju Vlade načela, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo v odločbi št. U-I-158/94, v primeru zakonske ureditve v ZRTVS-1B niso bila kršena, saj pri spremembi organizacijske strukture RTV Slovenija – za razliko od ureditve spremembe pravnega položaja Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (v nadaljevanju Agencija) – ne gre za to, da bi bila ta sama po sebi podlaga za prenehanje mandatov poslovnim in vodilnim delavcem RTV Slovenija, temveč je prenehanje mandatov zgolj nujna, neizogibna in kolateralna posledica nove ureditve, ki teh funkcij oziroma dosedanje organizacijske strukture ne določa več. Neutemeljeno naj bi bilo tudi sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-172/94. Ustavno sodišče naj bi v navedeni zadevi res zaščitilo mandat generalnega direktorja RTV Slovenija, vendar zato, ker je zakonodajalec uvedel pravno nedoločen pojem potrditve mandata, katere presoja je bila prepuščena popolni arbitrarnosti takratnega Sveta, saj pogoji za presojo in postopek niso bili določeni v zakonu. Tako je odločilo ob sklicevanju na pomen tega mandata za avtonomijo javne RTV Slovenija, ne pa zato, ker bi trdilo, da je predčasno prenehanje mandata poseg v pravice generalnega direktorja. Ustavno sodišče naj bi namreč glede tega jasno navedlo, da izpodbijana določba "ne posega v pridobljene pravice posameznika" in da "imenovanja na poslovodno funkcijo z določitvijo mandata in zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava v drugem odstavku 155. člena varuje pred posegi zakonodajalca". Po mnenju Vlade ureditev v ZRTVS-1B zato popolnoma sledi načelom, ki jih je Ustavno sodišče zavzelo v odločbi št. U-I-172/94, saj je prenehanje mandata vodilnim funkcionarjem RTV Slovenija – kot nujnim in neizogibnim ukrepom za doseg želenega cilja popolne depolitizacije RTV Slovenija – utemeljeno ravno s sklicevanjem na zaščito avtonomije RTV Slovenija oziroma njenega ustavnega položaja po 39. členu Ustave.

29. Vlada kot neutemeljen zavrača tudi očitke, da ZRTVS-1B ni dovolj določno uredil postopkov imenovanja članov Sveta. Vlada pojasnjuje, da bi podrobno urejanje načina imenovanja članov s strani civilnodružbenih organizacij lahko vodilo do neupravičenega poseganja v njihovo avtonomijo in neodvisnost, s čimer pa bi se izničil temeljni namen zakonske ureditve, ki je v popolni depolitizaciji RTV Slovenija ter zagotovitvi njene organizacijske in programske avtonomije in neodvisnosti.

30. Vlada na koncu poudarja, da je ZRTVS-1B dobil prepričljivo večinsko podporo na vseljudskem referendumu zato, ker vzpostavlja javno RTV Slovenija ter vsebuje omejitve in jamstva, s katerimi želi doseči, da nobena politična oblast ne bi ponovno monopolno obvladovala RTV Slovenija. Meni, da pri obravnavi pomena RTV Slovenija kot javne ustanove stopajo s sprejetjem ZRTVS-1B v ospredje vprašanja uresničevanja svobode izražanja ter pravice in svoboščine iz 39. člena Ustave in 10. člena EKČP, vključno s človekovim dostojanstvom tistih, ki financirajo delovanje RTV Slovenija, pa v sestavi njenih organov niso zastopani, v ozadje pa položaj, pričakovanja in privilegiji funkcionarjev RTV Slovenija, še zlasti tistih, ki ustavne zamisli RTV Slovenija, ki izhaja iz odločb Ustavnega sodišča, niso spoštovali ter so jo vsakodnevno kršili in jo še kršijo. Po mnenju Vlade ni nobene možnosti, da bi monopol ene politične opcije zamenjal monopol druge, saj se Vlada odločno zavzema za popolno depolitizacijo RTV Slovenija.

31. Glede na vse navedeno Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRTVS-1B zavrne.

32. Vlada je poslala mnenje tudi glede zahteve, ki je po vsebini enako kot mnenje o pobudi. Ponovno predlaga, naj Ustavno sodišče odloči, da 1. do 25. in 27. člen ZRTVS-1B niso v neskladju z Ustavo.

Odgovor pobudnikov

33. Pobudniki glede odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade uvodoma navajajo, da dopisu, s katerim naj bi jim Ustavno sodišče vročalo odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade, ni bilo priloženo mnenje Vlade, temveč le odgovor Državnega zbora ter predlog Vlade za razpis javne obravnave in za zaslišanje prič in izvedenca, ki mu je bilo priloženo pismo Sveta delavcev z dne 14. 2. 2023. Zato naj bi se opredelili do mnenja Vlade, kot je bilo predloženo na sklicu 15. nujne seje Odbora za kulturo, ki je potekala 14. februarja 2023 (objavljeno na spletni strani Državnega zbora), poleg tega tudi do odgovora Državnega zbora ter predloga Vlade za razpis javne obravnave in za zaslišanje prič in izvedenca.

34. Pobudniki v zvezi z odgovorom Državnega zbora v celoti vztrajajo pri svojih navedbah v pobudi tako glede protiustavnosti v postopku sprejemanja ZRTVS-1B kot glede vsebinske protiustavnosti ZRTVS-1B. Navajajo, da so navedbe v odgovoru Državnega zbora pavšalne, da ne zanikajo navedb pobudnikov oziroma jim celo pritrjujejo. Ponovno poudarjajo, da je predhodna politična oblast na podlagi takrat veljavne zakonodaje, tako kot vse druge pred njo, imenovala člane Programskega in Nadzornega sveta, ki so brez dvoma izpolnjevali vse zakonske pogoje za svoje imenovanje. Če jih ne bi, pa bi se lahko sprožili ustrezni postopki za njihovo razrešitev, ki so po takrat veljavni zakonodaji nedvomno obstajali. Pobudniki navajajo, da ne gre za nikakršno varovanje privilegijev ali pridobljenih pravic funkcionarjev, kot se neresnično navaja v javnosti in kot napačno predpostavljata tako Državni zbor kot Vlada, temveč gre za varovanje institucionalne neodvisnosti javne radiotelevizije kot predpostavke pravice do svobode izražanja (39. člen Ustave), v funkciji katere so mandati upravljanja, vodenja in nadzora v RTV Slovenija. Bistvo pobude naj ne bi bilo materialno odškodovanje posameznikov, temveč objektivno zavarovanje zlasti pravice iz 39. člena Ustave v zvezi z vsemi kavitelami pravne države. Pobudniki zatrjujejo, da bi zakonodajalec lahko prehodne določbe ob spremembah obstoječe strukture vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija uredil tudi drugače, in sicer v skladu z varovanjem institucionalnih položajev, ki jih varujeta Ustava in evropski ustavnopravni red.⁶ Pobudniki ponovno opozarjajo na netransparenten način imenovanja članov Sveta, ko so bila z objavo sklepov v Uradnem listu Republike Slovenije sporočena zgolj imena izbranih članov novega Sveta, prikrito pa je ostalo, kdo so bili drugi kandidati, kakšne so njihove reference in tudi po katerih merilih so korporativistične organizacije izbrale nove člane Sveta. Menijo, da je predhodna zakonska ureditev zagotavljala javno in pluralno imenovanje v skladu z načelom demokratičnosti, saj je večina imenovanj članov Programskega sveta (21 od 28) potekala v Državnem zboru, ki ima po Ustavi edini pooblastilo odločati v imenu vsega ljudstva ter je posledično ustavna institucija z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti, njegovo delovanje pa je zato izpostavljeno javnosti in preglednosti.

35. Tudi glede navedb v mnenju Vlade pobudniki vztrajajo pri svojih navedbah v pobudi in menijo, da so navedbe Vlade (podobno kot navedbe Državnega zbora) ali pavšalne ali pa ne zanikajo oziroma ne ovržejo navedb pobudnikov. Navajajo, da Vlada na več mestih prizna, da je glavni namen ZRTVS-1B kadrovska politična čistka. Tudi Vlada naj bi izhajala iz napačne predpostavke, da pobuda temelji zgolj na sklicevanju na domnevne kršitve pravic vodilnih funkcionarjev RTV Slovenija, saj je bistvo pobude varovanje institucionalne neodvisnosti javne radiotelevizije kot predpostavke pravice do svobode izražanja. Prav tako naj bi bila napačna predpostavka Vlade, da je Državni zbor, ki je sicer institucija z največjo stopnjo demokratične legitimnosti, vir politizacije, saj bi to pomenilo, da so politizirana tudi vsa sodišča, vključno z Ustavnim sodiščem, ker (ustavne) sodnike izvoli Državni zbor in bi jih zato bilo ob morebitni menjavi načina imenovanja, ob potrditvi predpostavke Vlade, upravičeno zamenjati. Pobudniki menijo, da izvor politizacije ni Državni zbor kot ustavna institucija z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti sam po sebi, temveč zloraba njegovih pooblastil, ki se na koncu odrazijo v formalnih in vsebinskih protiustavnostih pravnih aktov, ki jih ta institucija sprejema. Izpodbijani ZRTVS-1B naj bi bil eklatanten, nazoren in eksemplaričen primer take kompleksne zlorabe močne oblastne

pozicije, ki vodi v politizacijo pomembnih družbenih podsistemov, v tem konkretnem primeru javne radiotelevizije. V zvezi z navedbo Vlade, da RTV Slovenija monopolno obvladuje posamezna politična opcija, pobudniki ponovno poudarjajo, da nihče od podpisanih pobudnikov ni član nobene politične stranke, zato tudi predstavljanje trenutnih organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija kot podrejenih eni politični opciji ni in ne more biti resnično. Glede navedb Vlade v zvezi z očitanimi ravnanji članov organov RTV Slovenija pobudniki navajajo, da Ustavno sodišče ni pristojno za presojanje takih očitkov konkretnim posameznikom. Zatrjujejo, da jih je treba dokazati pred sodišči, ki so za to pristojna, in sicer z zagotavljanjem vseh pravnih in procesnih jamstev, ki jih tako Ustava (22. in 23. člen) kot tudi EKČP (6. člen) zagotavljata posameznikom v takih primerih. V nadaljevanju na te očitke odgovarjajo oziroma jih zavračajo kot očitno neutemeljene.

36. Pobudniki navajajo tudi, da so že sami v pobudi predlagali izvedbo javne obravnave, zato se strinjajo s predlogom Vlade za razpis javne obravnave, ki ga je ta sicer podala v vlogi v zvezi s predlogom za začasno zadržanje izvrševanje ZRTVS-1B. Glede prič in izvedenca, ki jih je predlagala Vlada, menijo, da iz vladnemu predlogu za javno obravnavo priloženega pisma Sveta delavcev RTV Slovenija jasno sledi, da s strani Vlade predlagane priče ne bodo znale v ničemer osvetliti pomembnih ustavnopravnih vprašanj, ki jih ta zadeva odpira. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče na javno obravnavo povabi prof. dr. Mateja Avblja, ki je profesor za evropsko pravo in tudi avtor obravnavane pobude, Draga Zadergala, ki je v. d. strokovnega direktorja za področje prava v RTV Slovenija in zato pozna razmere znotraj javnega zavoda ter tudi vse notranje pravne akte in pravno podlago ključnih odločitev vodstva, ter predstavnike vseh treh reprezentativnih sindikatov, ki delujejo znotraj RTV Slovenija, ker lahko kot reprezentativni predstavniki zaposlenih podajo najboljšo oceno o dogajanju in razmerah v tem javnem zavodu.

Odgovor predlagatelja

37. Predlagatelj v odgovoru na mnenje Vlade vztraja pri svojih navedbah v zahtevi. Poudarja, da je nujno jasno razmejiti sistemska oziroma institucionalna vprašanja in objektivno preverljiva dejstva ter subjektivna hotenja in interesne spore, pogojene s človeškim faktorjem. Meni, da je treba trditve o konkretnih nedopustnih ravnanjih, ki jih Vlada primeroma navaja v svojem mnenju, ločiti od odločanja o ustavnosti ZRTVS-1B in jih, kolikor gre za dejstva, ki ne morejo biti predmet presoje Ustavnega sodišča, izločiti iz obravnave v tem postopku. Glede zakonodajnega postopka predlagatelj navaja, da ustavnopravna teorija skrajšani in nujni zakonodajni postopek šteje za enofazna. Meni, da je bila z zlorabo PoDZ-1, ki je v nasprotju tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave (ta od državnih organov in nosilcev javnih pooblastil zahteva, da njihova dejanja temeljijo na zakonitem predpisu), v nasprotju z načelom demokratičnosti (1. člen Ustave) preprečena oziroma omejena javna razprava ter posledično onemogočen tudi javni nadzor nad zakonodajno vejo oblasti, ki je eden izmed pogojev za učinkovitost demokratičnega procesa. Tudi skrajšanje vakacijskega roka naj bi bilo arbitrarno brez utemeljenega razloga in zato nezdržljivo z načeli demokratičnosti (1. člen Ustave), pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Po mnenju predlagatelja določitev krajšega roka zato, da se, kot navaja Vlada, "čimprej dosežejo predlagane spremembe", ni in ne more biti zadosten ali upravičen razlog niti za uporabo nujnega postopka niti za skrajšanje roka za uveljavitev zakona.

38. Po mnenju predlagatelja je nova upravljavska struktura, ki jo določa ZRTVS-1B, protiustavna sama po sebi, ne glede na to, kdo je v subjektivnem smislu aktualni član Programskega sveta. ZRTVS-1B naj bi izhajal iz povsem napačne predpostavke, da je Državni zbor, ki je sicer institucija z največjo stopnjo demokratične legitimnosti, vir politizacije. Pripoznanje pravne legitimnosti takim predpostavkam ne ogroža zgolj institucionalne neodvisnosti javne radiotelevizije, temveč tudi institucionalno neodvisnost vseh tistih od države neodvisnih organov, ki so jamstvo demokracije (1. člen Ustave) in pravne države (2. člen Ustave). Po mnenju predlagatelja izvor politizacije ni Državni zbor kot ustavna institucija z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti sam po sebi, temveč kvečjemu zloraba njegovih pooblastil, ki se na koncu odrazijo v formalnih in vsebinskih protiustavnostih pravnih aktov, ki jih ta institucija sprejema. Izpodbijani ZRTVS-1B naj bi bil eklatanten, nazoren in eksemplaričen primer take kompleksne zlorabe močne oblastne pozicije, ki vodi v politizacijo pomembnih družbenih podsistemov, v tem konkretnem primeru javne radiotelevizije.

39. ZRTVS-1B naj bi bil protiustaven tudi zato, ker določa *ex lege* prenehanje mandatov prejšnji upravljavski strukturi, ne da bi bile zagotovljene potrebne kavtele in zagotovljeno primerno prehodno obdobje. Predlagatelj poudarja, da obdobja 60 dni po uveljavitvi zakona, v katerem naj bi se oblikoval nov Svet, ni mogoče šteti za primerno prehodno obdobje. Trditev, da je prenehanje mandatov "nujna, neizogibna in kolateralna posledica nove ureditve, ki teh funkcij oziroma dosedanje organizacijske strukture ne določa več", ali da je prenehanje mandatov "nujna in nehotena posledica nove, drugačne ureditve, s katero se določajo novi organi vodenja, upravljanja in nadzora", po mnenju predlagatelja ne pomeni upoštevne razloga, na podlagi katerega bi se lahko presojala skladnost ZRTVS-1B z Ustavo. Četudi bi prenehanje mandatov nastopilo kot posledica spremenjene ureditve, je za implementacijo nove ureditve treba uporabiti rešitve, ki so skladne z Ustavo.

40. Predlagatelj poudarja, da iz mnenja Vlade na več mestih izhaja, da je bil glavni namen ZRTVS-1B politična kadrovska čistka, zato je očitno, da je bil namen sprejetja ZRTVS-1B obvod z EKČP, Ustavo in zakonom predpisanih postopkov za razrešitev posameznih članov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija. Meni, da nova ureditev ne more biti ustavno skladna, če zasleduje nedopusten cilj.

41. V zvezi s trditvijo Vlade, da bodo rešitve ZRTVS-1B zagotovile, da se strankarska politika popolnoma umakne iz upravljanja in vodenja RTV Slovenija, predlagatelj opozarja, da jo Vlada utemeljuje v lastni oceni, da si "civilnodružbene organizacije, ki bodo samostojno imenovalle svoje člane v organe RTV Slovenija, ne bodo pustile odvzeti oziroma omejiti svoje avtonomije pri imenovanju in delovanju teh članov v organih RTV Slovenija". Poudarja, da Vlada ni predložila nobenih argumentov, ki bi lahko bili podlaga za takšno oceno. Meni, da nobeden od subjektov, ki so navedeni v tretjem odstavku 17. člena ZRTVS-1, ni imun za vplive politike, četudi njihova primarna aktivnost ni udejstvovanje kot politična stranka. Predlagatelj zatrjuje, da ZRTVS-1B dejansko omogoča večinskim interesnim skupinam v Svetu, da obvladujejo RTV Slovenija v skladu s svojimi povsem parcialnimi interesi. To pa naj bi vodilo v onemogočanje uresničevanja ciljev in načel, ki jih določajo 1., 4. in 5. člen ZRTVS-1, ter posledično v krnitev pravice do svobode izražanja iz 39. člena Ustave za vse državljane in državljane.

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

43. Predlagatelj navaja tudi, da je ZRTVS-1B v nasprotju s 5. členom Uredbe (EU) 2024/1083 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o vzpostavitvi skupnega okvira za medijske storitve na notranjem trgu in spremembi Direktive 2010/13/EU (Evropski akt o svobodi medijev) (UL L, 2024/1083, 17. 4. 2024 – v nadaljevanju EMFA). Po mnenju predlagatelja naj bi bilo očitno, da je izpodbijana zakonska ureditev, ki pooblastilo za imenovanje članov Sveta arbitrarno podeljuje izbranim civilnodružbenim skupinam, v nasprotju z zahtevo po imenovanju na podlagi preglednih, odprtih, učinkovitih in nediskriminatornih postopkov ter preglednih, objektivnih, nediskriminatornih in sorazmernih meril, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni. V nasprotju s 5. členom EMFA naj bi bila tudi razrešitev članov organov vodenja, upravljanja in nadzora pred iztekom njihovega mandata.

44. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče obravnava zahteve združi z obravnavo zadeve št. U-I-479/22, katere predmet odločanja je prav tako ustavnost 1. do 25. in 27. člena ZRTVS-1B.

Drugo

45. Predlagatelj je v odgovoru na mnenje Vlade zahtevo dopolnil z novim očitkom, da je ZRTVS-1B tudi v nasprotju s 5. členom EMFA. Glede na to, da je EMFA začel veljati šele 7. 5. 2024, uporablja pa se od 8. 8. 2025 dalje, predlagatelj navedenega očitka v zahtevi z dne 6. 12. 2023 ni mogel uveljavljati. Zato je Ustavno sodišče Državnemu zboru poslalo odgovor predlagatelja, da se lahko izreče o novem očitku.

46. Državni zbor na očitke o neskladju izpodbijanih določb ZRTVS-1B z EMFA ni odgovoril.

47. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-479/22 z dne 16. 2. 2023 (Uradni list RS, št. 22/23) na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo izvrševanje prvega, drugega, četrtega in petega odstavka 23. člena ter 24. in 25. člena ZRTVS-1B.

48. S sklepom št. U-I-479/22 z dne 26. 5. 2023 (Uradni list RS, št. 59/23) je Ustavno sodišče odločilo, da sklep Ustavnega sodišča št. U-I-479/22 z dne 16. 2. 2023, s katerim je Ustavno sodišče do končne odločitve zadržalo izvrševanje prvega, drugega, četrtega in petega odstavka 23. člena ter 24. in 25. člena ZRTVS-1B, preneha veljati (1. točka izreka). Na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS je določilo način izvršitve svojega sklepa, in sicer, da se Svet konstituira najpozneje v sedmih dneh po objavi tega sklepa v Uradnem listu Republike Slovenije. V tem roku vršilec dolžnosti generalnega direktorja oziroma oseba, ki ga nadomešča, skliče prvo sejo Sveta. Če se je ne skliče vršilec dolžnosti generalnega direktorja ali oseba, ki ga nadomešča, lahko prvo sejo skliče vsaj ena tretjina članov Sveta. Glede drugih vprašanj začasnega vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija do imenovanja vseh novih organov se smiselno uporabljajo drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ter 23., 24., 25. in 26. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (2. točka sklepa).

49. Dne 14. 11. 2025 je pobudnica RTV Slovenija v zadevi št. U-I-479/22 poslala dopis, da umika pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRTVS-1B.

B. – I.

Izpodbijane določbe

50. ZRTVS-1B v 1. do 21. členu določa novo ureditev organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija. Gre za spremembe četrtega odstavka 6. člena ter 9. in 16. do 29. člena (osnovnega besedila) ZRTVS-1. Vsebinsko spremembo pomenijo 1., 4., 5., 6., 7., 11., 12., 18. in 19. člen ZRTVS-1B, ki spreminjajo četrti odstavek 6. člena, 16., 17., 18., 21., 26. in 27. člen ZRTVS-1 ter dodajajo nove 17.a, 17.b, 21.a in 21.b člen ZRTVS-1. Gre za določbe, ki prenašajo pristojnost za sprejetje tarife za posredovanje arhivskih posnetkov z Nadzornega sveta na Svet (četrti odstavek 6. člena ZRTVS-1), urejajo pristojnosti, sestavo, imenovanje in razrešitev članov Sveta (16., 17., 17.a, 17.b in 18. člen ZRTVS-1), položaj Uprave (21. člen ZRTVS-1), položaj direktorjev in imenovanje vodij enot, pomočnikov predsednika Uprave in vodstvenih delavcev, ki jih določa statut (21.a člen ZRTVS-1), položaj odgovornih urednikov programov (21.b člen ZRTVS-1) ter sestavo, imenovanje in razrešitev članov ter pristojnosti Finančnega odbora (26. in 27. člen ZRTVS-1). Členi 1, 2, 3, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 20 in 21 ZRTVS-1B zgolj terminološko usklajujejo določbe 9., 19., 20., 22., 23., 24., 25., 28. in 29. člena ZRTVS-1 ter naslove poglavij (3., 10. in 17. člen ZRTVS-1B) s poimenovanji novih organov RTV Slovenija.

51. Kadar pobudnik oziroma predlagatelj izpodbija novelo zakona, Ustavno sodišče šteje, da so izpodbijane določbe osnovnega zakona, ki jih novela spreminja. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da pobudniki in predlagatelj izpodbijajo v prejšnji točki obrazložitve te odločbe navedene določbe ZRTVS-1.

52. Poleg tega pobudniki in predlagatelj izpodbijajo tudi določbe ZRTVS-1B, v katerih je določena prehodna ureditev vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija (22. do 25. člen ZRTVS-1B). V prvem odstavku 22. člena ZRTVS-1B je določeno, da z dnem uveljavitve ZRTVS-1B preneha mandat članov Programskega sveta in članov Nadzornega sveta, mandat nanju vezanih odborov ter mandat generalnega direktorja, direktorja radia in direktorja televizije. V drugem, tretjem in četrtem

odstavku 22. člena ZRTVS-1B je določeno, da do konstituiranja Sveta nadaljujejo delo Programski in Nadzorni svet ter nanju vezani odbori v sestavi in s pristojnostmi, ki jih imajo do uveljavitve tega zakona, generalni direktor, direktor radia in direktor televizije pa opravljajo svoje naloge kot vršilci dolžnosti s pristojnostmi, ki so jih imeli do uveljavitve ZRTVS-1B, pri čemer znotraj pristojnosti iz 22. člena ZRTVS-1 opravljajo le tekoče posle, ki omogočajo nemoteno delovanje RTV Slovenija in zagotavljajo izpolnjevanje profesionalnih standardov na področju izvajanja radijske in televizijske dejavnosti. Člen 23 ZRTVS-1B določa način konstituiranja prve sestave Sveta, 24. člen ZRTVS-1B rok, v katerem mora Svet sprejeti statut in nove programske standarde za programe RTV Slovenija in njihove programske zasnove, in 25. člen ZRTVS-1B način oblikovanja prve Uprave. Prav tako je izpodbijana končna določba, ki določa, da ZRTVS-1B začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (27. člen ZRTVS-1B).

53. Pobudniki in predlagatelj po vsebini ne izpodbijajo 26. člena ZRTVS-1B, ki ureja mandat odgovornih urednikov programov in predstojnikov drugih notranjih organizacijskih enot. Ker med drugim zatrjujejo tudi protiustavnost postopka sprejemanja celotnega ZRTVS-1B in na več mestih v pobudi oziroma zahtevi navajajo, da bi bilo treba razveljaviti ZRTVS-1B v celoti, je Ustavno sodišče štelo, da je z vidika postopka sprejemanja izpodbijan tudi 26. člen ZRTVS-1B. Iz istega razloga je Ustavno sodišče kot izpodbijane štelo tudi določbe ZRTVS-1, za katere sicer pobudniki in predlagatelj navajajo, da jih izpodbijajo, vendar zanje ne navajajo vsebinskih razlogov protiustavnosti.

54. Predlagatelj izpodbija iste določbe ZRTVS-1 oziroma ZRTVS-1B kot pobudniki. Zato je Ustavno sodišče pobudo in zahtevo obravnavalo hkrati (skupaj). Glede na to, da je Državni svet predlagatelj, ki ima splošno pooblastilo za izpodbijanje predpisov, se Ustavno sodišče ni ukvarjalo z vprašanjem pravnega interesa pobudnikov. Ustavno sodišče je pobudo prvega, drugega, tretjega in četrtega pobudnika sprejelo in nadaljevalo z odločanjem o stvari sami, ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS.

55. V zvezi z navedbo pobudnikov, da dopisu, s katerim naj bi jim Ustavno sodišče vročalo odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade, ni bilo priloženo mnenje Vlade, temveč le odgovor Državnega zbora ter predlog Vlade za razpis javne obravnave in za zaslišanje prič in izvedenca, ki mu je bilo priloženo pismo Sveta delavcev z dne 14. 2. 2023, Ustavno sodišče ugotavlja, da je iz pomožne knjige vpogledov v spis, ki jo vodi glavna pisarna, razvidno, da je pobudnik dr. Peter Gregorčič 6. 2. 2023 vpogledal v spis in zahteval kopijo mnenja Vlade (in prošnje Državnega zbora za podaljšanje roka za odgovor na pobudo). Glede na navedeno so pobudniki nedvomno razpolagali z istim mnenjem, kot ga je v obravnavani zadevi poslala Vlada, in so se lahko do navedb v mnenju izjavili.

B. – II.

Presoja očitkov o postopkovnih nepravilnostih sprejemanja ZRTVS-1B

56. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo, da je bil ZRTVS-1B sprejet z očitno in flagrantno zlorabo nujnega zakonodajnega postopka in zato v nasprotju z 89. členom Ustave, pa tudi v nasprotju z načeli demokratičnosti iz 1. člena Ustave in pravne države iz 2. člena Ustave. Prav tako naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za ustavno dopustno skrajšanje vakacijskega roka, zaradi česar naj bi bil ZRTVS-1B (oziroma 27. člen ZRTVS-1B) sprejet in uveljavljen v nasprotju s 154. členom Ustave.

57. Pri presoji postopka, po katerem je bil zakon sprejet, je treba upoštevati tista pravila, ki so predpisana z Ustavo.⁷ Ustava ne vsebuje pravil o tem, kdaj se zakon sprejme po rednem postopku in kdaj po nujnem. V 89. členu določa le, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom določeno drugače. To, ali so bile v konkretnem primeru podane okoliščine za sprejetje zakona po nujnem postopku, po ustavnosodni presoji ni vprašanje, ki bi ga v skladu s svojimi pristojnostmi lahko presojalo Ustavno sodišče.⁸ Ustavno sodišče dodaja, da sicer ne izključuje, da bi zlasti ob izkazanih hujših nepravilnostih v zvezi z uporabo nujnega ali skrajšanega zakonodajnega postopka presojalo, ali je bilo poseženo v sam ustavnopravni okvir zakonodajnega postopka.⁹ Vendar obravnavani primer ni takšen.

58. ZRTVS-1B je bil sprejet 14. 7. 2022. Po vetu Državnega sveta je Državni zbor ZRTVS-1B ponovno sprejel 21. 7. 2022, nato pa je bil zakon potrjen na naknadnem zakonodajnem referendumu 27. 11. 2022. ZRTVS-1B je bil v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 27. 12. 2022, veljati pa je začel naslednji dan po objavi. V dopisu z dne 1. 7. 2022 (EVA: 2022-3340-0039), s katerim je Vlada Državnemu zboru poslala v obravnavo predlog zakona, so bili navedeni razlogi za sprejetje zakona po nujnem postopku, ti pa ne kažejo na zlorabo nujnega zakonodajnega postopka.¹⁰ Glede na navedeno Ustavno sodišče v trditvah pobudnikov in predlagatelja ni našlo opore za očitke, da bi bil postopek sprejemanja izpodbijanega zakona v neskladju z zatrjevanimi določbami Ustave. Zato ZRTVS-1B ni v neskladju s 1., 2. in 89. členom Ustave.

59. Pobudniki in predlagatelj izpodbijajo tudi 27. člen ZRTVS-1B, ki določa, da ZRTVS-1B začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Zatrjujejo njegovo neskladje s prvim odstavkom 154. člena Ustave. ZRTVS-1B je bil v Uradnem listu RS, št. 163/12, objavljen 27. 12. 2022. Na podlagi 27. člena ZRTVS-1B je začel veljati naslednji dan po objavi, torej 28. 12. 2022. Prvi odstavek 154. člena Ustave določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati, in da predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem določeno drugače. Ali bo zakonodajalec možnost drugačnega vakacijskega roka izkoristil, je prepuščeno njegovi presoji, ali so v posameznem primeru podani razlogi (npr. vsebina, narava predpisa) za to.¹¹

60. Glede na navedeno 27. člen ZRTVS-1B ni v neskladju s prvim odstavkom 154. člena Ustave, posledično pa tudi ne z načeli demokratičnosti (1. člen Ustave), pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) (3. točka izreka).

B. – III.

Presoja 17. člena ZRTVS-1

61. Člen 17 ZRTVS-1 določa sestavo in način imenovanja članov Sveta. Glavni očitek pobudnikov in predlagatelja izpodbijani ureditvi je, da je v neskladju s svobodo izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave. V zvezi z novo ureditvijo sestave Sveta in načinom imenovanja njegovih članov navajajo tudi, da v nasprotju z načelom demokratičnosti iz 1. člena Ustave Državnemu zboru kot ustavni instituciji z najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti odvzema pristojnost za imenovanje članov Sveta ter jo prenaša na interesne skupine in institucije *sui generis*, kot sta Informacijski pooblaščenec in Varuh človekovih pravic. Namesto demokratičnega modela imenovanja članov Sveta naj bi uvajala korporativistični model upravljanja. Določitev Informacijskega pooblaščenca, Varuha človekovih pravic in Sveta za trajnostni razvoj in varstvo okolja kot upravičencev za imenovanje članov Sveta naj ne bi prispevala k depolitizaciji, saj naj bi bili tudi navedeni organi politično imenovani. Nova ureditev naj bi dejansko, le da na prikrit način, omogočala politizacijo RTV Slovenija skozi zadnja vrata prek izbranih "naših" korporativističnih skupin.

62. V prvem odstavku 39. člena Ustave je zagotovljena pravica do svobode izražanja. Ta zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, v tem okviru pa posebej varuje svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja oziroma izražanja. Vključuje pravico do sprejemanja in pravico do sporočanja (širjenja) vesti in mnenj.¹² Pravico do svobode izražanja določata tudi 19. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela 10. decembra 1948 z Resolucijo št. 217 A (III)); Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1 – v nadaljevanju Splošna deklaracija OZN) in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Pakt), ki v drugem odstavku 19. člena tako kot Splošna deklaracija OZN določa, da pravica do svobode izražanja vključuje pravico do iskanja, sprejemanja in širjenja informacij. Tudi EKČP v 10. členu ureja pravico do svobode izražanja; izražanje v skladu z EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej.

63. Temeljni pogoj za uresničevanje pravice do svobode izražanja je obveščenost posameznikov o informacijah z vseh področij družbe, na podlagi katerih lahko svobodno oblikujejo in širijo vesti ter svoja mnenja, ideje in misli, oziroma njihova seznanjenost z njimi. Pomembno vlogo pri

seznanjanju imajo mediji (javni in zasebni),¹³ ki z namenom obveščanja, zadovoljevanja kulturnih, izobraževalnih in drugih potreb javnosti ter množičnega komuniciranja razširjajo najrazličnejše informacije. Za zagotavljanje verodostojnih, nepristranskih in celovitih informacij tako o dogajanju doma kot o pomembnih svetovnih temah pa je še posebnega pomena javna radiotelevizija (RTV Slovenija), ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti.¹⁴ Temeljna naloga javne RTV Slovenija je posredovanje pluralnih družbenih in političnih vsebin na način, da je omogočena (zagotovljena) objektivna, verodostojna in celovita javna obveščenost posameznikov.¹⁵ Na ta način RTV Slovenija zagotavlja posameznikom uresničevanje njihove človekove pravice iz 39. člena Ustave.¹⁶

64. Da RTV Slovenija lahko opravlja svojo dejavnost, kot jo opredeljuje 3. člen ZRTVS-1 (javna služba na področju radijske in televizijske dejavnosti), in na ta način zagotavlja posameznikom uresničevanje pravice iz 39. člena Ustave, mora biti tudi njej zagotovljena svoboda izražanja. Brez svobode izražanja posameznikov ne morejo obstajati svobodni mediji, brez svobode medijev pa ni zagotovljena svoboda izražanja. Svoboda izražanja za javno radiotelevizijo pomeni, da svobodno zbira, sprejema in širi informacije, misli, ideje in mnenja, da je neodvisna od vsakršnega državnega ali drugega nadzora in da ni dovoljena nikakršna cenzura od zunaj.¹⁷ To najprej zahteva, da se nedopustnih posegov vanjo (neposrednih ali posrednih vplivov na programske vsebine) vzdrži država. Vendar ni samo država tista, ki lahko ogroža svobodo izražanja, nanjo lahko prav tako pomembno ali celo še v večji meri vplivajo posamezne družbene skupine. Zato ni dovolj, če pravico iz prvega odstavka 39. člena Ustave razumemo le kot negativno pravico, ki državo zgolj omejuje pri njenem delovanju. Svoboda izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave zahteva od države sprejetje ustreznih predpisov, ki naj zagotovijo, da lahko javna radiotelevizija samostojno izvršuje svoje dejavnosti. Zato mora zakonodajalec z ustrežno zakonodajo zagotoviti pogoje za delo javne RTV Slovenija, pri tem pa tudi njeno programsko, organizacijsko in finančno samostojnost.¹⁸ Ustrezna ureditev položaja javne radiotelevizije obsega več vidikov njenega delovanja. Pri tem je posebej pomembno, da zakonodajalec po eni strani opredeli in zagotovi njeno neodvisnost oziroma samostojnost, po drugi strani pa uredi tudi mehanizme in merila za ugotavljanje odgovornosti zavoda oziroma nosilcev funkcij upravljanja, vodenja in nadzora javne radiotelevizije.¹⁹

65. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da odločitev zakonodajalca o ustanovitvi javne (neprofitne) radiotelevizije temelji na preudarkih, ki jim ni mogoče odreči ustavne dopustnosti in zaradi katerih je ta odločitev ne le legitimna, temveč tudi potrebna. Majhnost slovenskega prostora nalaga državi odgovornost za ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete. Zaradi širokega vpliva, aktualnosti in sugestivne moči radia in televizije je utemeljeno zaupanje te naloge javni ustanovi. Poleg tega je RTV Slovenija z raznovrstnostjo in kakovostjo programov, ki pokrivajo interese in zanimanja čim več družbenih skupin, dolžna zagotoviti temelj za svobodno oblikovanje mnenj, izraževati in zabavati. Od celovitosti, nepristranskosti in resničnosti informacij, k čemur je zavezana RTV Slovenija, je v veliki meri odvisna tudi svobodnost posameznikove presoje in s tem njegova sposobnost za nadzor nad delovanjem oblasti.²⁰

66. V skladu s prvim odstavkom 39. člena Ustave mora zato institucionalna ureditev javne radiotelevizije slediti cilju zagotavljanja raznolikosti (pluralnosti), objektivnosti, verodostojnosti in celovitosti vsebin, ki jih javna radiotelevizija posreduje javnosti. Za doseganje tega cilja je treba v sestavo organov vključiti osebe s čim bolj različnimi pogledi in izkušnjami z vseh področij skupnosti, ki pokrivajo interese in zanimanja čim več družbenih skupin in niso vezani na navodila. Zakonodajalec mora poskrbeti, da ne bodo zastopani zgolj uradna večinska stališča in interesi v državi in politiki, temveč tudi določena (pomembna) stališča in interesi manjših združenj, ki sama po sebi niti nimajo dostopa do medijev.²¹

67. Hkrati mora institucionalna ureditev javne radiotelevizije upoštevati zahtevo po prepovedi državnih posegov v delovanje javne radiotelevizije oziroma v njeno institucionalno in posledično programsko avtonomijo. V skladu s to zahtevo mora zakonodajalec poskrbeti, da izvajanje javne službe na področju radijske in televizijske dejavnosti ne postane del splošnega izvajanja funkcij države. Organi javnih radiotelevizijskih družb morajo biti zato oblikovani tako, da učinkovito preprečujejo, da bi na delovanje (poročanje) javne radiotelevizije vplivali akterji iz politične sfere ali kateri koli drugi akterji, z namenom uveljavljanja lastnih interesov ali posebnih, zlasti strankarsko-političnih programov.²² Že

sestava organov mora učinkovito preprečevati možnost takšne instrumentalizacije. Zato člani organov javne radiotelevizije ne smejo biti politični funkcionarji, vključno s člani organov političnih strank. Eden od načinov zmanjševanja posegov v neodvisnost javne radiotelevizije je tudi omejevanje števila članov organov javne radiotelevizije, ki jih predlagata parlament ali vlada, na način, da je onemogočeno, da bi glasovi teh članov lahko prevladali pri sprejemanju odločitev.²³ Poleg tega mora zakonodajalec glede na krovni cilj zagotavljanja raznolikosti tudi pri članih, ki jih imenuje politika, poskrbeti, da bodo zastopali čim bolj raznolika stališča in interese, torej stališča in interese tako koalicije kot opozicije.

68. Vendar, kot že rečeno, ni samo država tista, ki lahko ogroža svobodo izražanja. Nanjo lahko prav tako pomembno ali celo še v večji meri vplivajo posamezne interesne družbene skupine.²⁴ Zato mora zakonodajalec pri urejanju organizacije RTV Slovenija preprečiti tudi morebitne neustrezne oziroma prekomerne vplive drugih vplivnih interesnih družbenih skupin, kot so kapitalski, gospodarski, verski itd.²⁵ Poleg tega mora zakonodajalec pri sestavi organov javne radiotelevizije upoštevati tudi načelo uravnotežene zastopanosti spolov.²⁶

69. Zahteva po pluralni sestavi organov upravljanja in nadzora javne radiotelevizije ter prepoved njihovega političnega obvladovanja izhajata tudi iz mednarodnopravnih instrumentov na področju svobode izražanja in delovanja javnih medijev.²⁷ Odbor ministrov Sveta Evrope je v Priporočilu št. R (96) 10 določil, da bi morali biti člani nadzornih organov imenovani na odprt in pluralen način ("*appointed in an open and pluralistic manner*") ter da morajo kot celota predstavljati interese družbe na splošno ("*represent collectively the interests of society in general*").²⁸ Hkrati bi morala biti pravila o njihovem položaju oblikovana tako, da te organe varujejo pred političnim ali drugim nedopustnim vplivom. Podobno Priporočilo CM/Rec(2012)1 zahteva, da sistemi upravljanja javnih medijev zagotavljajo njihovo uredniško in operativno neodvisnost, preprečujejo politično, gospodarsko ali drugo neupravičeno vplivanje ter spodbujajo pluralizem in raznolikost. Tudi Priporočilo 1641 (2004) o javni radioteleviziji, ki ga je sprejela Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, poudarja, da morajo organi javne radiotelevizije odražati pluralistični značaj družbe.²⁹ Enaka izhodišča izhajajo iz dokumentov Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (v nadaljevanju OVSE) za svobodo medijev.³⁰ Tudi Beneška komisija je v več mnenjih poudarila, da morajo biti upravljavske strukture javnih medijev oblikovane tako, da zagotavljajo pluralnost in preprečujejo koncentracijo vpliva politike. Tako je v Mnenju CDL-AD(2005)017, sprejetem na 63. plenarnem zasedanju v Benetkah 10. in 11. junija 2005, glede RAI in italijanske medijske zakonodaje poudarila, da javna radiotelevizija ne sme biti organizirana in vodena tako, da bi bila podvržena bodisi politični oblasti bodisi zgolj tržni logiki, saj je njena temeljna naloga zagotavljanje medijskega pluralizma v demokratični družbi.³¹ V Mnenju CDL-AD(2015)015, sprejetem na 103. plenarnem zasedanju v Benetkah 19. in 20. junija 2015, o madžarski medijski zakonodaji je opozorila na potrebo po institucionalnih varovalkah zoper politično prevlado pri upravljanju medijev.³² V Mnenju CDL-AD(2026)001, sprejetem na 146. plenarnem zasedanju 6. in 7. marca 2026, o osnutku in že sprejetih spremembah zakona o litovski nacionalni radioteleviziji (LRT) pa je poudarila, da morajo biti organi upravljanja javnega medija zasnovani tako, da so zagotovljene njihova neodvisnost, pluralnost in odpornost proti vplivu politike.³³

70. Na pomen pluralizma in neodvisnosti javnih medijev v okviru 10. člena EKČP opozarja tudi sodna praksa ESČP. Sodišče je večkrat poudarilo, da ima država pozitivno obveznost zagotavljati medijski pluralizem kot enega od temeljnih pogojev demokratične družbe. V sodbi v zadevi *Informationsverein Lentia in drugi proti Avstriji* z dne 24. 11. 1993 (38.–39. točka obrazložitve) je poudarilo, da je ohranjanje pluralizma v medijskem prostoru eden izmed osrednjih ciljev varstva svobode izražanja. V sodbi v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji* (95.–102. točka obrazložitve) je ugotovilo, da mora država zagotoviti takšno institucionalno ureditev javne radiotelevizije, ki jo varuje pred političnim nadzorom in ji omogoča opravljanje naloge nepristranskega in pluralnega obveščanja javnosti. V sodbi v zadevi *Centro Europa 7, S. r. l. in Di Stefano proti Italiji* z dne 7. 6. 2012 (134. točka obrazložitve) je ponovno poudarilo, da demokratična družba ne temelji zgolj na formalnem obstoju medijev, temveč na dejanskem zagotavljanju pluralizma informacij in mnenj.

71. Iz zahteve po neodvisnosti javnega medija izhaja tudi zahteva po stabilnosti mandатов članov njegovih organov upravljanja, vodenja oziroma nadzora. Stabilnost mandata je namreč eno od ključnih institucionalnih jamstev, ki javnemu mediju omogočajo neodvisno opravljanje njegovega

poslanstva ter ga varujejo pred političnimi vplivi. Člen 5 EMFA določa, da morajo postopki imenovanja in razrešitve članov vodstva oziroma članov upravnega odbora javnih medijev zagotavljati neodvisnost javnega medija, trajanje njihovega mandata pa zadostuje za dejansko neodvisnost javnega medija. Ista določba nadalje določa, da se lahko odločitev o razrešitvi pred iztekom mandata sprejme le izjemoma, kadar oseba ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje svojih nalog po merilih, ki so vnaprej določena v nacionalnem pravu, zoper takšno odločitev pa mora biti zagotovljeno sodno varstvo. Zahtevo po stabilnosti mandatov članov organov upravljanja in vodenja javne radiotelevizije vsebuje tudi Priporočilo št. R (96) 10, ki v 2. točki III. poglavja določa, da člani organov javne radiodifuzije med trajanjem mandata ne smejo biti razrešeni, suspendirani ali zamenjani, razen v posebej določenih primerih njihove nezmožnosti opravljanja funkcije. Navedena določba predčasno prenehanje mandata dopušča le v izjemnih primerih, povezanih s konkretnim članom organa in njegovo sposobnostjo opravljanja funkcije. Tudi Beneška komisija je v Mnenju CDL-AD(2026)001 o spremembah zakona o litovski nacionalni radioteleviziji (66.–69. in 74.–76. točka) poudarila, da morajo biti razlogi za predčasno razrešitev vodstvenih organov natančno določeni in omejeni ter da zakonodajnih sprememb ni dopustno uporabljati za predčasno zamenjavo obstoječega vodstva javnega medija.

72. Iz navedenih mednarodnopravnih instrumentov in sodne prakse ESČP torej izhaja zahteva, da morajo biti organi javne radiotelevizije oblikovani pluralno in na način, ki preprečuje odločilen oziroma prevladujoč vpliv politike na njihovo imenovanje oziroma delovanje.³⁴ Ker je stabilnost mandatov članov organa upravljanja eden od ključnih mehanizmov za zagotavljanje neodvisnosti javnega medija, je predčasna razrešitev članov organa upravljanja dopustna le izjemoma, iz vnaprej določenih, objektivnih in posebej utemeljenih razlogov, ki se nanašajo na posameznega člana in njegovo sposobnost opravljanja funkcije.

73. Zakonodajalec ima pri urejanju organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija široko polje proste presoje. Lahko izbere model, po katerem imajo pristojnost imenovanja članov institucije in organizacije civilne družbe, ali pa, upošteva zahtevo, da svetniki niso zastopniki političnih interesov, model, po katerem člane voli parlament oziroma poleg njega tudi drugi državni organi, ali kombinacijo navedenih modelov.³⁵ Ustavno sodišče z vidika prvega odstavka 39. člena Ustave presoja (preverja) zgolj, ali ureditev zagotavlja cilj zastopanosti različnih družbenih interesov in ali onemogoča posege politike in vplivnih interesnih družbenih skupin v neodvisnost delovanja RTV Slovenija oziroma zagotavlja njeno institucionalno ter s tem programsko avtonomijo. V obravnavani zadevi se tako zastavlja vprašanje, ali je zakonodajalec z določbami o sestavi Sveta (17. člen ZRTVS-1) posegel v ustavno zagotovljeno institucionalno avtonomijo RTV Slovenija in s tem kršil prvi odstavek 39. člena Ustave.

74. V skladu s prvim odstavkom 17. člena ZRTVS-1 so v Svet imenovane osebe, ki lahko s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem, znanstvenem ali drugem področju družbenega življenja pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije tako v Republiki Sloveniji kot v tujini. Člani Sveta svoje delo opravljajo neodvisno in nepristransko ter uresničujejo izključno interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Pri opravljanju svoje funkcije so dolžni upoštevati Ustavo, zakon in statut (drugi odstavek 18. člena ZRTVS-1). Za razliko od prejšnje ureditve je zakonodajalec z ZRTVS-1B uredil tudi mehanizme in merila za ugotavljanje odgovornosti članov Sveta.³⁶ Določil je razloge za predčasno razrešitev in postopek razrešitve.³⁷

75. V skladu s tretjim odstavkom 17. člena ZRTVS-1 Svet sestavlja 17 članov, od katerih:

1) je šest članov predstavnikov zaposlenih, ki jih zaposleni RTV Slovenija izberejo izmed sebe, in sicer jih pet izvolijo na neposrednih volitvah, od tega enega za področje informativne dejavnosti, enega za kulturno-umetniške dejavnosti, enega za razvedrilno-športne dejavnosti, enega za tehniko, kamor sodijo tudi oddajniki in zveze, ter enega za digitalni razvoj; enega pa imenuje Svet delavcev javnega zavoda RTV Slovenija;

2) se 11 predstavnikov javnosti imenuje tako, da:

a) enega člana imenuje italijanska narodna skupnost na podlagi javnega poziva;

b) enega člana imenuje madžarska narodna skupnost na podlagi javnega poziva;

c) enega člana imenuje predsednik Republike Slovenije na podlagi javnega poziva registriranim verskim skupnostim;

č) enega člana imenuje Slovenska akademija znanosti in umetnosti na podlagi javnega poziva univerzam in raziskovalnim inštitutom;

d) dva člana imenuje Nacionalni svet za kulturo, in sicer enega na podlagi javnega poziva kulturnim in umetniškim organizacijam, enega člana pa imenuje na podlagi javnega poziva organizacijam s področja avdiovizualnega sektorja;

e) enega člana imenuje Olimpijski komite Slovenije na podlagi javnega poziva nacionalnim in občinskim športnim zvezam ter drugim športnim organizacijam;

f) enega člana imenuje Informacijski pooblaščenec na podlagi javnega poziva organizacijam, ki so dejavne na področju medijev, razvoja informacijske družbe in zagotavljanja transparentnosti;

g) enega člana imenuje Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja na podlagi javnega poziva organizacijam, ki so dejavne na področju varstva okolja, narave in podnebja;

h) enega člana imenuje krovna organizacija invalidskih organizacij po zakonu, ki ureja invalidske organizacije, Nacionalni svet invalidskih organizacij;

i) enega člana imenuje Varuh človekovih pravic Republike Slovenije na podlagi javnega poziva nevladnim organizacijam s področja varstva človekovih pravic in svoboščin.

76. Zakonodajalec se je odločil za ureditev, po kateri člane Sveta imenujejo zaposleni, nekateri (neodvisni) državni organi in organizacije civilne družbe. Pri tem je izhajal iz 4. člena ZRTVS-1, ki podrobneje opredeljuje vsebino javne službe RTV Slovenija ter ji nalaga zagotavljanje kakovostnega, pluralnega in javnosti dostopnega programa na področjih obveščanja, izobraževanja, kulture, umetnosti, znanosti, športa in razvedrila, ob hkratnem varovanju demokratične razprave, kulturne in nacionalne identitete ter posebnem upoštevanju potreb narodnih skupnosti, invalidov in drugih družbenih skupin.³⁸ Že na prvi pogled je mogoče ugotoviti, da nova ureditev sestave Sveta načeloma omogoča široko zastopanost različnih družbenih interesov. Poleg zaposlenih, ki imenujejo šest svojih predstavnikov, enajst članov imenujejo italijanska in madžarska narodna skupnost, predsednik Republike Slovenije, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Nacionalni svet za kulturo, Olimpijski komite Slovenije, Informacijski pooblaščenec, Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, Nacionalni svet invalidskih organizacij in Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. Pri tem velja poudariti, da izbor navedenih upravičencev za imenovanje članov Sveta ne pomeni delegatskega sistema v tem smislu, da vsaka od naštetih organizacij predlaga svojega kandidata. ZRTVS-1 namreč v prvem odstavku 17.b člena določa, da omenjene organizacije oziroma telesa izvedejo postopek javnega poziva med interesnimi in strokovnimi združenji ter posamezniki na svojem področju. Javni poziv pomeni, da se lahko prijavi vsak, ki to želi. To pomeni, da bodo v vodenje in upravljanje poleg izvoljenih zaposlenih lahko vključeni tudi državljani, ki bodo na javnem pozivu kandidirali za svetnike RTV Slovenija, in da bodo predstavljali zelo različna področja (področje znanosti in umetnosti, področje medijev, razvoja informacijske družbe in zagotavljanja transparentnosti; področje športa, področje varstva človekovih pravic, področje varstva okolja) oziroma družbene skupine (verske skupnosti, madžarsko in italijansko narodno skupnost ter invalide). Takšna ureditev načeloma omogoča široko sodelovanje s strani civilne družbe in odraža potrebno družbeno pluralnost oziroma zastopanost različnih družbenih interesov ter hkrati samostojno in neodvisno izvrševanje mandatov članov Sveta (ki ni vezano na navodila upravičencev za imenovanje članov).

77. Takšna ureditev prav tako izključuje prevladujoč vpliv političnih strank na imenovanje članov Sveta ter s tem na vodenje in upravljanje RTV Slovenija. Po prejšnji ureditvi je večino članov (21 od 29) imenoval neposredno Državni zbor, in sicer pet na predlog političnih strank in 16 na podlagi javnega poziva organizacijam civilne družbe, naj predlagajo kandidate. Takšna ureditev je omogočala močan vpliv političnih strank pri imenovanju svetnikov, saj so politične stranke same izbirale, katere kandidate bodo imenovali za svetnike. Državni zbor po novi (izpodbijani) ureditvi ne imenuje več nobenega svetnika. Pobudniki in predlagatelj sicer zatrjujejo, da politični vpliv na delovanje Sveta tudi po novi ureditvi ne bo izključen, ker so tudi Informacijski pooblaščenec, Varuh človekovih pravic in Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja politični organi, saj prva dva imenuje Državni zbor, tretjega pa Vlada. Kolikor so te navedbe upoštevne pri presoji dopustnosti vpliva politike na imenovanje organov RTV Slovenija, jih je torej mogoče razumeti v tem smislu, da pobudniki in predlagatelj v novi ureditvi v tem pogledu ne vidijo upoštevne izboljšave glede na prejšnjo ureditev.

78. Položaj Varuha človekovih pravic bistveno opredeljuje njegova ustavno opredeljena vloga pri varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do vseh organov oblasti (prvi odstavek 159. člena Ustave).³⁹ Varuh človekovih pravic uživa ustavno varovani položaj neodvisnosti⁴⁰ in samostojnosti,⁴¹ še posebej v razmerju do organov državne oblasti in nosilcev funkcij v njih. V skladu z 2. členom Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, št. 113/05 – ZInfP) je tudi Informacijski pooblaščenec samostojen in neodvisen državni organ s področja dostopa do javnih informacij in varstva osebnih podatkov. Neodvisen in samostojen organ je tudi Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, ki je bil ustanovljen z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 in 23/24 – v nadaljevanju ZVO-2) za presojanje politik na področju varstva okolja kot posvetovalno telo ministra⁴² in katerega člani ne smejo biti funkcionarji ali uslužbenci državnih ali občinskih organov.⁴³ Bistvena značilnost vseh navedenih organov je torej njihova neodvisnost in strokovnost. Način njihovega imenovanja v Državnem zboru oziroma s strani ministra daje tem organom demokratično legitimnost, ne pomeni pa, da gre za organe, katerih delovanje obvladuje politika.

79. Z vidika omejevanja vpliva politike na imenovanje organov RTV Slovenija je tako med prejšnjo in novo ureditvijo več upoštevnih razlik, zaradi katerih Ustavno sodišče ne more pritrditi pobudnikom in predlagatelju, da je vpliv politike primerljivo prisoten tudi pri novi ureditvi. To v prvi vrsti velja že zato, ker je prejšnja ureditev predvidevala, da je Državni zbor sam imenoval 21 od 29 članov Sveta, medtem ko so pobudniki in predlagatelj pri novi ureditvi kot sporne omenjali državna organa in strokovno posvetovalno telo, ki naj skupaj imenujejo le 3 od 17 članov Sveta.⁴⁴ Poleg tega je glede na opisane značilnosti navedenih državnih organov in strokovnega posvetovalnega telesa treba ugotoviti, da nobeden od njih ni političen organ, katerega delovanje bi obvladoval politične stranke (kot obvladujejo delovanje Državnega zbora in Vlade), temveč gre za neodvisne in samostojne strokovne organe. Kolikor kot neodvisni organi skrbijo tudi za varstvo javnega interesa, pa lahko s tem celo pomagajo zagotoviti, da bo javni interes pri sestavi organov upoštevan tudi po novi ureditvi, le da ne na način, ki bi že neposredno pri imenovanju članov omogočal izraziti vpliv politike na delovanje RTV Slovenija.

80. Glede na navedeno nova ureditev po eni strani ustrezno ureja sestavo Sveta z vidika zagotavljanja neodvisnosti javne radiotelevizije in pluralnosti zastopanja različnih družbenih skupin. Zato je Ustavno odločilo, da 17. člen ZRTVS-1 ni v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave (2. točka izreka).

81. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo tudi neskladje ureditve sestave Sveta z načelom demokratičnosti iz 1. člena Ustave, načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave in načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ti očitki so pavšalni, zato jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

B. – IV.

Presoja drugih določb ZRTVS-1

82. Pobudniki in predlagatelj izpodbijajo 1. točko drugega odstavka 17.a člena ZRTVS-1, ki kot izključitveni razlog za imenovanje člana Sveta navaja različne oblike sodelovanja posameznika pri "konkurenčnem mediju", kar naj bi bil pravno povsem nedoločen pojem in naj bi kot tak pomenil neposreden poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave za vse tiste, ki bi bili na podlagi take nedoločne zakonske dikcije izločeni od kandidiranja za člana Sveta. Ta očitek po vsebini pomeni zatrjevanje neskladja z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave, zato ga je Ustavno sodišče presojalo le z vidika te ustavne določbe.

83. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti njihovo vsebino in namen. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov med drugim zahteva, da so opredeljeni jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.

84. Zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti predpisa pa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi). Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.⁴⁵

85. Opredelitev pravnega pojma medij določa 1. točka 3. člena ZMed-1, oceno koncentracije na medijskem področju pa 4. poglavje tega zakona (24.–40. člen ZMed-1). Področje konkurence ureja tudi Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 130/22 in 12/24 – ZPOmK-2). Pri opredelitvi tega pravnega pojma je treba upoštevati tudi EMFA (glej zlasti. 4., 5. in 6. uvodno izjavo in 22. člen EMFA). S pomočjo navedenega je z ustaljenimi metodami razlage mogoče razložiti pravni pojem "konkurenčni medij". Glede na navedeno izpodbijana določba ni v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave (2. točka izreka).

86. Pobudniki in predlagatelj navajajo tudi, da naj bi bilo "v istem kontekstu povsem pravno nelogično ter zato nevzdržno in protiustavno, da za člane Sveta ne smejo biti imenovani kandidati, ki so bili v obdobju zadnjih pet let pred svojim imenovanjem ustavni sodniki" (tretja alineja prvega odstavka 17.a člena ZRTVS-1). Ta očitek ni obrazložen, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

87. Očitkov o protiustavnosti v zvezi z drugimi določbami 17.a člena ZRTVS-1 (razen očitkov o protiustavnosti postopka njihovega sprejemanja, za katere je Ustavno sodišče ugotovilo, da ne držijo) pobudniki in predlagatelj ne navajajo. Glede na vse navedeno 17.a člen ZRTVS-1 ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

88. Pobudniki in predlagatelj navajajo, da je ZRTVS-1B v neskladju z Ustavo zato, ker temeljno ne ureja postopkov imenovanja posameznega člana Sveta (npr. glede preverjanja, ali kandidati izpolnjujejo zahtevane pogoje, ter glede načina odločanja, kadar posamezno interesno skupino predstavlja kolektivno voden organ oziroma organizacija, ali načina odločanja, ko gre za volitve predstavnikov zaposlenih). Zatrjujejo, da je zato v neskladju z načeli jasnosti in pomenske določljivosti (2. člen Ustave), pravne varnosti (2. člen Ustave) in enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Iz smiselno enakih razlogov naj bi bil tudi v neskladju z drugim odstavkom 5. člena EMFA.

89. Postopek imenovanja članov Sveta ureja 17.b člen ZRTVS-1. V prvem odstavku določa, da upravičenci za imenovanje članov Sveta iz 2. točke tretjega odstavka 17. člena ZRTVS-1 (predstavniki javnosti) za namen imenovanja članov Sveta objavijo javni poziv z določitvijo najmanj 15-dnevnega roka za prijavo. Javni poziv se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in na spletnih straneh upravičencev. V drugem odstavku 17.b člena ZRTVS-1 je določeno, da pri imenovanju predstavnikov javnosti upravičenci za imenovanje upoštevajo izkušnje in delovanje kandidatov na relevantnem področju ter njihovo vizijo dobrega delovanja in krepitev ugleda javne radiotelevizije. V skladu s tretjim odstavkom 17.b člena ZRTVS-1 upravičenec imenuje člana Sveta z izdajo sklepa o imenovanju. Sklep o imenovanju se izda v 30 dneh od poteka roka za prijavo iz javnega poziva in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije v petih dneh po imenovanju.

90. Drugi odstavek 5. člena EMFA določa, da so vodje uprave ali člani upravnega odbora ponudnikov javnih medijskih storitev imenovani na podlagi preglednih, odprtih, učinkovitih in nediskriminatornih postopkov ter preglednih, objektivnih, nediskriminatornih in sorazmernih meril, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni. V istem odstavku je določeno tudi, da se odločitve o razrešitvi vodje uprave ali članov upravnega odbora ponudnikov javnih medijskih storitev pred koncem njihovega mandata ustrezno utemeljijo in da se lahko sprejmejo le v izjemnih primerih, kadar zadevne osebe ne izpolnjujejo več pogojev za opravljanje svojih nalog v skladu z merili, ki so vnaprej določena na nacionalni ravni, pri čemer se zadevne osebe o njih predhodno obvestijo, vanje pa je vključena možnost sodnega nadzora.

91. V dosedANJI presoJI je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ni pristojno za oceno skladnosti domačih predpisov z direktivami Evropske unije.⁴⁶ Podobno velja glede presoje skladnosti domačih predpisov z uredbami Evropske unije. Ustavno sodišče je med drugim sprejelo stališče, da glede na to, da uredbe Evropske unije niso mednarodne pogodbe, zanje 8. člen Ustave ni uporabljen, prav tako pa ni podana pristojnost Ustavnega sodišča po drugi alineji prvega odstavka 160. člena Ustave.⁴⁷ Predlagatelj ne utemelji, da pri presoJI zatrtjevanih protiustavnosti ne bi mogli zagotoviti polnega učinka EMFA. Glede na navedeno Ustavno sodišče tega očitka ne more presojati.

92. Pobudniki in predlagatelj 17.b členu ZRTVS-1 zaradi domnevno pomanjkljive ureditve postopka imenovanja članov Sveta očitajo tudi neskladje z načelom jasnosti in pomenke določljivosti iz 2. člena Ustave. Kot je bilo že navedeno, nova ureditev sestave Sveta omogoča široko in pluralno zastopanje različnih družbenih interesov. Takšna ureditev predvideva sodelovanje institucionalno, funkcionalno in organizacijsko zelo raznolikih pravnih subjektov. Gre za kolektivne (npr. Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, Olimpijski komite Slovenije) in individualne (npr. predsednik Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic) pravne subjekte oziroma državne organe, ki se med seboj razlikujejo po pravni naravi, organizacijskem ustroju, postopkih odločanja in pravnih podlagah svojega delovanja. Med upravičenci so tako subjekti javnega prava, vključno z (ustavnimi) neodvisnimi državnimi organi, kot tudi subjekti zasebnega prava oziroma organizacije civilne družbe, katerih delovanje temelji na avtonomiji, ter delavci oziroma zaposleni, ki delujejo v okviru delovnopravnih struktur RTV Slovenija. Ta raznolikost se odraža v različni stopnji institucionalne avtonomije in neodvisnosti posameznih upravičencev, v raznovrstnih notranjih postopkih odločanja ter v različni pravni podlagi njihovega delovanja, kar onemogoča ureditev postopkov imenovanja članov Sveta in tudi določitev podrobnih postopkovnih pravil, ki bi veljala za posamezne upravičence pri imenovanju članov Sveta, v ZRTVS-1. Ti postopki so predmet avtonomnega urejanja posameznih upravičencev (npr. postopki imenovanja predstavnikov zaposlenih so predmet urejanja splošnih aktov delodajalca) oziroma so določeni z zakoni, ki urejajo njihovo delovanje. Teh pa pobudniki in predlagatelj ne izpodbijajo. ZRTVS-1 lahko zato določi zgolj temeljna, okvirna postopkovna pravila, ki zagotavljajo temeljne standarde odprtosti in transparentnosti postopka imenovanja pri vseh upravičencih, ne more pa poseči v notranje postopke pri posameznih upravičencih. Raznolikost upravičencev, ki kot pojasnjeno odraža zahtevo po institucionalni avtonomiji javne radiotelevizije iz prvega odstavka 39. člena Ustave, torej narekuje diferencirano normativno ureditev postopkov imenovanja članov Sveta, ki spoštuje njihove posebnosti, ZRTVS-1 pa mora določiti zgolj temeljne zahteve glede odprtosti in transparentnosti teh postopkov.

93. Z vidika odprtosti in transparentnosti postopka imenovanja je bistveno, da vsi upravičenci (predstavniki javnosti) izvedejo postopek javnega poziva med interesnimi in strokovnimi združenji ter posamezniki na svojem področju z določitvijo ustreznega roka za prijavo, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Prav tako morajo v skladu z zakonsko ureditvijo vsi upravičenci pri imenovanju predstavnikov javnosti upoštevati izkušnje in delovanje kandidatov na relevantnem področju ter njihovo vizijo dobrega delovanja in krepitve ugleda javne radiotelevizije. Enotno za vse upravičence (predstavnike javnosti) je urejeno tudi končno imenovanje članov Sveta, in sicer upravičenec imenuje člana Sveta z izdajo sklepa o imenovanju. Vsak sklep o imenovanju se izda v 30 dneh od poteka roka za prijavo iz javnega poziva in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije v petih dneh po imenovanju. Ob upoštevanju zgoraj opisane raznolikosti upravičencev za imenovanje članov Sveta, s katero se zagotavlja pluralna zastopanje različnih družbenih interesov, po presoJI Ustavnega sodišča takšna skupna ureditev postopka zagotavlja temeljne standarde odprtosti in transparentnosti postopka imenovanja pri vseh upravičencih. Zato 17.b člen ZRTVS-1 ni v neskladju z načeli jasnosti in pomenke določljivosti (2. člen Ustave) in pravne varnosti (2. člen Ustave) (2. točka izreka). Morebitne kršitve v konkretnih postopkih imenovanja članov Sveta pa so lahko predmet presoje v konkretnih pravnih postopkih.

94. Pobudniki in predlagatelj 17.b členu ZRTVS-1 očitajo tudi neskladje z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je pri presoJI z vidika načela enakosti nujno jasno opredeliti pravne položaje, ki naj bi jih Ustavno sodišče med seboj primerjalo, in vidik primerjave. Pobudniki in predlagatelj te svoje trditvene obveznosti niso izpolnili. Glede na navedeno Ustavno sodišče tudi tega očitka ne more presojati.⁴⁸

95. Pobudniki in predlagatelj izpodbijajo tudi določbe o razlogih za predčasno prekinitve mandata člana Sveta (tretji odstavek 18. člena ZRTVS-1). Navajajo, da so pomensko odprte in raztegljive. Zato naj bi bile v neskladju z načelom določenosti kaznovalnih pravnih norm iz 2. člena Ustave in domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave. Izpostavljajo šesto alinejo tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1, po kateri je lahko član Sveta predčasno razrešen, če zanemarja oziroma opravlja svoje delo nevestno ali če opravlja svoje delo v nasprotju s tem zakonom, splošnimi akti RTV Slovenija in v nasprotju z interesi RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Menijo, da je ta določba kljub svoji kaznovalni naravi tako nedoločna, da omogoča zlorabo oziroma diskrecijsko napolnjevanje s strani svetnikov, v rokah katerih je usoda manjšine svetnikov.

96. Te navedbe pobudnikov in predlagatelja je mogoče razumeti kot očitek o neskladju tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1 z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz 28. člena Ustave. Po prvem odstavku 28. člena Ustave nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. Po drugem odstavku 28. člena Ustave se dejanja, ki so kazniva, ugotavljajo in kazni zanje izrekajo po zakonu, ki je veljal ob storitvi dejanja, razen če je novi zakon za storilca milejši. Načelo zakonitosti v kazenskem pravu se torej nanaša na določitev kaznovalnih pravnih norm. Določitev razlogov za predčasno prenehanje mandata člana Sveta ni povezana s kaznovalnim pravom. Zato sklicevanje pobudnikov in predlagatelja na 27. in 28. člen Ustave v zvezi z določitvijo teh razlogov ni upoštevno. Navedbe pobudnikov in predlagatelja lahko pomenijo neskladje izpodbijanih določb z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave. Konkretno izpostavljajo zgolj razlog iz šeste alineje tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1, ker naj bi bilo nedoločno, kaj pomenita pravna pojma "zanemarjati oziroma vestno opravljati svoje delo" in "v nasprotju z interesi javne RTV Slovenija".

97. Kot je bilo že navedeno (glej 84. točko obrazložitve te odločbe), zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi). Navedbe pobudnikov in predlagatelja, da izpodbijana določba zaradi zgoraj navedenih nedoločnih pravnih pojmov omogoča zlorabo oziroma diskrecijo večine članov Sveta in je zato protiustavna, ne držijo. Svet je kolektivni organ, ki odloča z večino glasov (vseh ali prisotnih) članov.⁴⁹ Iz navedb pobudnikov in predlagatelja izhaja, da naj bi vsako kolektivno odločanje o npr. (ne)izpolnjevanju določenih pogojev, ki so opredeljeni s pomočjo nedoločnih pravnih pojmov, pomenilo zlorabo in diskrecijo večine članov (nad manjšino) in naj bi bilo zato takšno urejanje protiustavno. Vendar je v naravi pravnega urejanja, da vsi življenjski primeri ne morejo biti natančno pravno urejeni tako, da pravnih predpisov, ki te primere urejajo, ne bi bilo treba razlagati v okoliščinah določenega primera. Pa tudi sicer očitek pobudnikov in predlagatelja o nedoločnosti pravnih pojmov "zanemarjati oziroma nevestno opravljati svoje delo" in "v nasprotju z interesi javne RTV Slovenija" ne drži.

98. Naloge članov Sveta so posredno določene v prvem odstavku 16. člena ZRTVS-1, ki določa pristojnosti Sveta. Poleg tega je treba pri razlagi nedoločnega pravnega pojma "zanemarjati oziroma nevestno opravljati svoje delo" upoštevati peti odstavek 16. člena ZRTVS-1, ki določa, da morajo člani Sveta pri svojem delu ravnati nepristransko in s skrbnostjo dobrega gospodarstvenika ter varovati poslovno skrivnost RTV Slovenija. Člani Sveta so odgovorni za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihove dolžnosti. Podobno tudi drugi odstavek 17. člena ZRTVS-1 določa, da člani Sveta svoje delo opravljajo neodvisno in nepristransko ter uresničujejo izključno interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije. Pri opravljanju svoje funkcije so dolžni upoštevati Ustavo, zakon in statut. Pri razlagi pravnega pojma "v nasprotju z interesi javne RTV Slovenija" pa je treba izhajati iz 4. člena ZRTVS-1, ki opredeljuje vsebino javne službe RTV Slovenija ter ji nalaga zagotavljanje kakovostnega, pluralnega in javnosti dostopnega programa na področjih obveščanja, izobraževanja, kulture, umetnosti, znanosti, športa in razvedrila, ob hkratnem varovanju demokratične razprave, kulturne in nacionalne identitete ter posebnem upoštevanju potreb narodnih skupnosti, invalidov in drugih družbenih skupin.⁵⁰ Določba opredeljuje vsebino javnega interesa, ki ga je zakonodajalec prepoznal na področju javne radiotelevizije. Ravnanje v nasprotju z obveznostmi iz te določbe pomeni ravnanje v nasprotju z interesi javne RTV

Slovenija. Pri razlagi je nesprejemljivo, da pobudniki in predlagatelj izhajajo iz predpostavke, da bodo člani Sveta, ki bodo imeli večino glasov, kršili zakon in zlorabljali svoj položaj. Morebitne takšne kršitve so lahko predmet presoje v konkretnih pravnih postopkih. Poleg tega je glasovanje Sveta v vseh zadevah javno (četrti odstavek 19. člena ZRTVS-1), kar pomeni dodatno varovalko pred morebitnimi zlorabami. Glede na navedeno šesta alineja tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1 zgolj zato, ker vsebuje nedoločna pravna pojma, ni v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti iz 2. člena Ustave (2. točka izreka).

99. Pobudniki in predlagatelj izrecno izpodbijajo tudi a) točko pete alineje tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1, ki kot razlog za predčasno razrešitev člana Sveta določa vložitev ovadbe zoper tega člana, ki jo vloži Komisija za preprečevanje korupcije, če po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, v okviru postopka zaradi suma korupcije pri opravljanju njegovega dela zazna znake kaznivega dejanja. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo njeno neskladje z domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave.

100. Domneva nedolžnosti je splošno sprejeto načelo kazenskega prava. Člen 27 Ustave določa, da tisti, ki je obdolžen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo.⁵¹ Domnevo nedolžnosti določajo tudi drugi odstavki 6. člena EKČP, prvi odstavek 11. člena Splošne deklaracije OZN, drugi odstavek 14. člena Pakta ter prvi odstavek 48. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016). Domneva nedolžnosti je eno temeljnih varoval, ki zagotavlja, da od začetka kazenskega postopka pa do pravnomočne obsodilne sodbe⁵² sodišče obdolženca ne more škodovati za krivega.⁵³ Prek dokaznih standardov, ki jih mora dokazovati tožilec, preprečuje nesorazmerno poseganje v pravice obdolženca med kazenskim postopkom.⁵⁴ Z naraščanjem verjetnosti, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, naraščajo tudi pooblastila države, da posega v obdolženčeve pravice.⁵⁵ Smisel domneve nedolžnosti je tudi v tem, da se morajo vsi organi v kazenskem postopku do obdolženca vesti tako, kot da ni kriv. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da lahko domnevo nedolžnosti med predkazenskim oziroma kazenskim postopkom krši poleg sodišča tudi kateri koli drug javni organ (npr. minister).⁵⁶

101. Vendar ima domneva nedolžnosti omejen obseg. Temu pritrjuje tudi pravna teorija. Domneva nedolžnosti velja (a) samo za državne organe in nosilce javnih pooblastil (*state agents*), in to (b) samo med kazenskim postopkom (*during the criminal process*).⁵⁷ Izven predkazenskega in kazenskega postopka pa domneva nedolžnosti praviloma ne pomeni pravno zavezujočega standarda.⁵⁸

102. V odločbi št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995⁵⁹ je Ustavno sodišče sicer sprejelo stališče, da pred pravnomočnostjo sodbe za posameznika tudi izven kazenskega postopka prav zaradi domneve nedolžnosti ne morejo nastati nobene škodljive posledice, še zlasti ne takšne, ki bi zunaj primerov tretjega odstavka 15. člena Ustave lahko pomenile omejevanje ustavnih pravic. Presodilo je, da je zakonski negativni pogoj za opravljanje notariata (tek kazenskega postopka za kaznivo dejanje, zaradi katerega bi bil kandidat za notarja moralno nevreden za opravljanje notariata) v nasprotju z domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave in prepovedjo nedopustnega omejevanja ustavnih pravic iz tretjega odstavka 15. člena Ustave.

103. Takšno stališče ne upošteva v zadostni meri drugih ustavnopravno varovanih vrednot, ki jih je zakonodajalec dolžan varovati. Ustava namreč poleg domneve nedolžnosti varuje tudi druge ustavnopravne vrednote, kot so integriteta nosilcev javnih funkcij, neodvisnost institucij in zaupanje javnosti v njihovo delovanje, varnost ljudi in učinkovito delovanje pravne države. Te vrednote lahko v posameznih primerih zahtevajo, da zakonodajalec določene pravne posledice veže že na obstoj nižjega dokaznega standarda, kot je gotovost, ki je zahtevana za kazensko obsodbo.

104. Ustavno sodišče zato ob upoštevanju poteka časa od tedanje odločitve in spremenjenih družbenih razmer, ki terjajo večji pomen ustavnih zahtev po integriteti javnega delovanja, odgovornem izvrševanju javnih funkcij in ohranjanju zaupanja javnosti v delovanje institucij, odstopa od stališča iz odločbe št. U-I-344/94, kolikor je iz njega mogoče razbrati, da domneva nedolžnosti preprečuje nastanek vsakršnih neugodnih pravnih posledic za posameznika pred pravnomočno obsodilno sodbo tudi zunaj odločanja o kazenski odgovornosti. Domneva nedolžnosti tako ne izključuje možnosti, da zakonodajalec

zaradi varstva drugih ustavno varovanih vrednot določi nastop določenih pravnih posledic že na podlagi obstoja nižjega dokaznega standarda, kot je gotovost, ki je zahtevana za kazensko obsodbo, če s tem posamezniku ne pripisuje kazenske odgovornosti in ga ne obravnava kot storilca kaznivega dejanja.

105. Tako velja, da samo zato, ker zakon predvideva določene pravne posledice izven kazenskega postopka, ki jih veže na obstoj določenega dokaznega standarda iz kazenskega postopka ali uvedbo določene faze kazenskega postopka zoper obdolženca, takšna ureditev sama po sebi še ni v neskladju z Ustavo, ampak je to odvisno od okoliščin posameznega primera. Določene posledice lahko torej zunaj kazenskega postopka za osebe, zoper katere teče kazenski postopek, nastopijo zaradi samega teka kazenskega postopka že pred sprejetjem pravnomočne obsodilne sodbe. Ne nazadnje so v veljavi že številne zakonske rešitve, ki udejanjajo takšno stališče, tako glede pogojev, ki jih je treba izpolnjevati za določena delovna mesta,⁶⁰ kot glede pravnih posledic, ki nastopijo, če zoper osebo teče kazenski postopek.⁶¹

106. V skladu z izpodbijano določbo je član Sveta lahko razrešen pred koncem mandata, če Komisija za preprečevanje korupcije v okviru postopka zaradi suma korupcije pri opravljanju njegovega dela zazna znake kaznivega dejanja in zoper njega vloži ovadbo. Ovadba je prijava kaznivega dejanja, ki jo lahko vloži kdor koli (vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili, oškodovanci, državljani, institucije)⁶² in s tem opozori organe pregona na sum storitve kaznivega dejanja. Dokazni standard za vložitev ovadbe so razlogi za sum. Temu dokaznemu standardu je zadoščeno že, če obstaja neka minimalna verjetnost, ki kaže na to, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. Razlogi za sum so v slovenskem kazenskem postopku najnižji dokazni standard; dovolj je minimalno obvestilo.⁶³

107. Tako nizek dokazni standard ne varuje pred neutemeljenimi obtožbami, saj zakonska ureditev ne zahteva nikakršne sodne kontrole, dovolj je zgolj vložitev ovadbe. To velja ne glede na to, da ovadbe ne more vložiti kdor koli, temveč je pogoj za razrešitev ovadba, ki jo vloži Komisija za preprečevanje korupcije. Kljub temu da ta deluje kot samostojen in neodvisen državni organ,⁶⁴ ki je specializiran za pregon korupcije, je dokazni standard "razlogi za sum" pre nizko varovalo za nastop morebitne posledice, tj. razrešitve člana Sveta. Glede na navedeno je a) točka pete alineje tretjega odstavka 18. člena ZRTVS-1, ki kot razlog za predčasno razrešitev člana Sveta določa vložitev ovadbe, ki jo zoper člana vloži Komisija za preprečevanje korupcije, v neskladju z domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave. Zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo (1. točka izreka).

108. Pobudniki in predlagatelj izpodbijajo tudi četrti odstavek 18. člena ZRTVS-1, po katerem je članu Sveta, čigar predčasna razrešitev je predlagana, do sprejetja odločitve o njegovi razrešitvi odvzeta glasovalna pravica. Navajajo, da izpodbijana določba dejansko ukinja stabilnost funkcije članov Sveta in s tem njihovo samostojnost, neodvisnost in avtonomnost, brez katerih pa tudi ni neodvisnosti RTV Slovenija, ki jo zahteva svoboda izražanja iz 39. člena Ustave.

109. Stabilnost mandatov oziroma funkcij članov organov RTV Slovenija je lahko okoliščina, ki vpliva na vsebinsko presojo izpodbijane ureditve v okviru dopustnosti spremembe te ureditve. Ne pomeni pa, da je zato vsak član organa vodenja, upravljanja ali nadzora RTV Slovenija samostojni individualni nosilec pravice do institucionalne avtonomije RTV Slovenija oziroma ustavne pravice iz 39. člena Ustave. Nosilka te ustavne pravice je le RTV Slovenija kot pravna oseba. Zato določba o odvzemu glasovalne pravice posameznemu članu Sveta, čigar predčasna razrešitev je predlagana, ne spada na področje varovanja pravice iz 39. člena Ustave. Glede na navedeno četrti odstavek 18. člena ZRTVS-1 ni v neskladju z 39. členom Ustave (2. točka izreka).

110. Vsebinskih očitkov o protiustavnosti drugih določb 18. člena ZRTVS-1 pobudniki in predlagatelj ne navajajo.

111. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da ureditev sestave Sveta ni protiustavna, tudi ne drži očitek, da je zaradi protiustavne sestave Sveta posledično protiustavno urejeno oblikovanje vseh drugih organov, ki jih neposredno (Finančni odbor, Uprava) ali posredno prek Uprave (direktorji in vodje enot RTV Slovenija) imenuje Svet. Glede na navedeno 21., 21.a in 26. člen ZRTVS-1 niso v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

112. Pobudniki in predlagatelj prav tako izpodbijajo 9., 19., 20., 22., 23., 24., 25., 28. in 29. člen ZRTVS-1, ki terminološko usklajujejo poimenovanje organov RTV Slovenija z novo ureditvijo. Posebnih razlogov za protiuustavnost teh določb ne navajajo. Zgolj zaradi terminološke uskladitve te določbe že po naravi stvari ne morejo biti v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

113. Pobudniki in predlagatelj kot izpodbijane določbe navajajo tudi četrti odstavek 6. člena, 16., 17.b, 21.b in 27. člen ZRTVS-1. Razen zatrjevanje protiuustavnosti postopka njihovega sprejemanja pobudniki in predlagatelj drugih (vsebinskih) očitkov protiuustavnosti v zvezi z navedenimi določbami ne navajajo. Ker očitki o protiuustavnosti postopka njihovega sprejemanja ne držijo (glej poglavje B. – II. te odločbe), četrti odstavek 6. člena, 16., 17.b, 21.b in 27. člen ZRTVS-1 niso v neskladju z Ustavo⁶⁵ (2. točka izreka).

B. – V.

Presoja 22., 23., 24., 25., 26. in 27. člena ZRTVS-1B

114. Člen 22 ZRTVS-1B določa:

"(1) Z dnem uveljavitve tega zakona preneha mandat članov Programskega sveta in članov Nadzornega sveta, mandat nanju vezanih odborov ter mandat generalnega direktorja, direktorja radia in direktorja televizije.

(2) Do konstituiranja sveta nadaljujejo delo Programski svet in Nadzorni svet ter nanju vezani odbori v sestavi in s pristojnostmi, ki jih imajo do uveljavitve tega zakona.

(3) Do imenovanja uprave opravlja svojo funkcijo generalni direktor kot vršilec dolžnosti. Funkcijo vršilca dolžnosti opravlja s pristojnostmi, ki jih je imel do uveljavitve tega zakona, pri čemer znotraj pristojnosti iz 22. člena zakona opravlja le tekoče posle, ki omogočajo nemoteno delovanje RTV Slovenija in zagotavljajo izpolnjevanje profesionalnih standardov na področju izvajanja radijske in televizijske dejavnosti.

(4) Do imenovanja novega direktorja radia in direktorja televizije opravljata direktor radia oziroma televizije svoje zadolžitve kot vršilca dolžnosti s pristojnostmi, ki sta jih imela do uveljavitve tega zakona, pri čemer znotraj pristojnosti iz 22. člena zakona lahko opravljata le tekoče posle, ki omogočajo nemoteno delovanje RTV Slovenija in zagotavljajo izpolnjevanje profesionalnih standardov na področju izvajanja radijske in televizijske dejavnosti."

V nadaljnjih prehodnih določbah izpodbijanega zakona je urejeno konstituiranje novih organov RTV Slovenija (23., 24. in 25. člen ZRTVS-1B).

115. Z izpodbijanimi določbami (natančneje prvim odstavkom 22. člena ZRTVS-1B) je zakonodajalec določil, da mandati tedanjih članov organov RTV Slovenija prenehajo *ex lege*. Pobudniki in predlagatelj navajajo, da je zakonodajalec s takšno spremembo protiuustavno posegel v institucionalno in programsko avtonomijo RTV Slovenija, ki je varovana v okviru prvega odstavka 39. člena Ustave, in v načelo zaupanja v pravo oziroma v pridobljene pravice pobudnikov do izvrševanja mandata oziroma delovnega razmerja (2. člen Ustave), pravico prvih dveh pobudnikov iz prvega odstavka 23. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP ter pravice prvih štirih pobudnikov iz 44. člena in tretjega odstavka 49. člena Ustave ter 8. člena EKČP.

Presoja prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B z vidika prvega odstavka 39. člena Ustave

116. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo, da je prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B v neskladju s pravico do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave. Pri utemeljevanju kršitve pravice do institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija se sklicujejo na stališča iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 in št. U-I-172/94, sodb SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski* in sodb

ESČP v zadevah *Baka proti Madžarski* in *Grzeda proti Poljski*. Zatrjujejo, da iz navedenih odločitev izhaja v bistvenem enako stališče, v skladu s katerim prehodna ureditev položaja in nalog neodvisne javne institucije sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovnim in vodilnim delavcem izven ali brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani, oziroma da zgolj sprememba institucionalnega modela ne more upravičiti možnosti prekinitve mandatov vodstva oziroma nosilcev javnih funkcij, ne da bi bili določeni prehodni ukrepi, ki bi omogočali zagotovitev spoštovanja trajanja njihovih mandatov.

117. Prvi odstavek 39. člena Ustave od države zahteva sprejetje ustreznih predpisov, ki naj zagotovijo, da bo lahko javna radiotelevizija samostojno izvrševala svoje funkcije (naloge) pri svobodnem oblikovanju javnega mnenja in na ta način zagotavljala uresničevanje človekove pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščenosti (glej tudi 64. točko obrazložitve te odločbe).

118. Prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B določa, da z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo mandati članov Programskega sveta in članov Nadzornega sveta, nanju vezanih odborov ter generalnega direktorja, direktorja radia in direktorja televizije. Predčasno prenehanje mandatov *ex lege* vseh članov vseh organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija brez krivdnih razlogov in s takojšnjim učinkom res lahko ogrozi institucionalno in programsko avtonomijo RTV Slovenija, ki jo zagotavlja prvi odstavek 39. člena Ustave. Zato izpodbijana določba pomeni poseg v to ustavno pravico.

119. Zakonske omejitve pravice do svobode izražanja so dopustne le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, torej samo v primerih, ki jih določa Ustava, oziroma zaradi varstva pravic drugih. Zakonski poseg v svobodo izražanja lahko temelji le na stvarno upravičenem in ustavno dopustnem cilju. Če je takšen cilj izkazan, je treba oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Ocenimo, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo.⁶⁶

120. Ustava v 39. členu izrecno ne opredeljuje dopustnih razlogov za omejitve pravice do svobode izražanja. Taki razlogi pa so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta, ki sta glede na 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave zavezujoča. Zato Ustavno sodišče pri presoji ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico do svobode izražanja ne sme spregledati razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta.⁶⁷

121. Pravici do institucionalne in programske avtonomije javne RTV, ki se (med drugim) zagotavljata s stabilnostjo mandatov članov organov upravljanja, vodenja in nadzora javne RTV, stoji nasproti človekova pravica posameznikov do javnega obveščanja in obveščenosti. Ta se lahko učinkovito izvršuje le, če je zagotovljena objektivna, verodostojna in celovita (pluralna) obveščenost oziroma seznanjenost posameznikov z informacijami z vseh področij družbe, na podlagi katerih lahko svobodno oblikujejo in širijo vesti ter svoja mnenja, ideje in misli. Državni zbor in Vlada navajata, da je bil cilj izpodbijane ureditve takojšnja in popolna depolitizacija RTV Slovenija ter vzpostavitev ustreznega zakonskega okvira za zagotovitev njene institucionalne avtonomije in pluralne zastopanosti različnih družbenih interesov. To pomeni, da je bila izpodbijana določba o *ex lege* prenehanju mandatov sprejeta s ciljem uresničevanja pravice posameznikov do svobode izražanja, kar po presoji Ustavnega sodišča pomeni ustavno dopusten cilj varovanja pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 10. člena EKČP in tretjim odstavkom 19. člena Pakta).

122. Ustavno sodišče pri presoji primernosti posega v človekove pravice ocenjuje, ali je poseg sploh primeren za doseg ustavno dopustnega cilja in ali ga je z ureditvijo sploh mogoče doseči.⁶⁸ Ukrep je neprimeren šele takrat, ko sredstvo za doseg cilja ni v razumni zvezi s tem ciljem in ko navedenega cilja v nobenem primeru ni mogoče doseči s sredstvom za doseg cilja.⁶⁹ *Ex lege* prenehanje mandatov vseh članov vseh organov RTV Slovenija s takojšnjim učinkom lahko zagotovi depolitizacijo oziroma neodvisnost javne RTV od vplivov politike. Zato pomeni primeren ukrep (za zagotavljanje pogojev) za uresničevanje pravice do svobode izražanja posameznikov.

123. V nadaljevanju je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je ukrep nujno potreben oziroma ali za uresničitev cilja, ki mu sledi, niso na voljo manj invazivni ukrepi, ki bi manj posegli v pravico do

institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija.⁷⁰ RTV Slovenija je osrednja javna institucija za zagotavljanje medijskega pluralizma in učinkovitega uresničevanja pravice do svobode izražanja. Njena institucionalna avtonomija je predpogoj za kakovostno, nepristransko in celovito obveščanje javnosti, slednje pa temelj za uresničevanje človekove pravice iz 39. člena Ustave. Zato je zelo pomembno, da deluje neodvisno od politike. Če to ni zagotovljeno, je zakonodajalec dolžan spremeniti sistem upravljanja in vodenja javnega medija. V obravnavanem primeru postopen prehod na novo, bistveno drugačno ureditev oziroma odlog uveljavitve nove ureditve do izteka mandatov posameznih članov organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija, ki so bili imenovani na podlagi prejšnje ureditve, ne bi omogočil takojšnje depolitizacije. Če je zakonodajalec želel doseči svoj cilj, je moral zamenjati vse hkrati, kar pa nujno vključuje *ex lege* prenehanje mandatov članov organov RTV Slovenija. Glede na navedeno je bil takšen poseg nujen.

124. V okviru nadaljnjega tehtanja ožje sorazmernosti Ustavno sodišče presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto ustavno pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Ustavno sodišče je moralo v obravnavanem primeru po eni strani oceniti, v kolikšni meri bi (je) predčasno prenehanje mandatov *ex lege* vseh članov vseh organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija brez krivdnih razlogov in s takojšnjim učinkom ogrozilo institucionalno avtonomijo oziroma neodvisnost RTV Slovenija, in po drugi strani, kakšne koristi je to povzročilo za uresničevanje pravice posameznikov do svobode izražanja.

125. Ustavno sodišče uvodoma ugotavlja, da prenehanje mandatov *ex lege* ne pomeni zakonodajnega posega, ki ga zakonodajalec doslej še ne bi uporabil.⁷¹ Vendar Ustavno sodišče doslej ni presojalo skladnosti teh ureditev z Ustavo, zato zgolj njihova veljavnost še ne pomeni, da so bile te ureditve tudi ustavnoskladne. Ustavno sodišče poudarja, da mora biti zaradi intenzivnosti posega v mandate (brez krivdnih razlogov) takšen način prehoda na novo ureditev izjema, ki jo je treba uporabljati restriktivno in ki zahteva obstoj izjemnih okoliščin, ki takšen poseg upravičujejo (glej tudi 71., 72., 90. in 129. točko obrazložitve te odločbe).

126. Dopustnost prenehanja mandatov *ex lege* je v prvi vrsti odvisna že od narave institucije oziroma pravne osebe javnega prava, v katero sprememba zakonodaje posega. Pred takimi posegi zakonodajalca morajo biti poudarjeno varovani od njega neodvisni oblastni organi, med njimi pa še zlasti organi, ki delujejo v okviru sodne veje oblasti, kjer bi lahko taki posegi zakonodajalca pomenili tudi kršitev načela delitve oblasti. Pri neoblastnih osebah javnega prava, kamor spada tudi RTV Slovenija,⁷² je stopnja varstva mandatov pred takimi posegi zakonodajalca nekoliko manjša. Glede na navedeno za presojo obravnavane zadeve ni odločilno sklicevanje pobude in zahteve na stališča iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 in št. U-I-172/94, sodbe SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski* in sodb ESČP v zadevah *Baka proti Madžarski* in *Grzeda proti Poljski*, saj je šlo v vseh primerih za prenehanje mandatov članov oblastnih organov.

127. V odločbi št. U-I-158/94, na katero se sklicujejo pobudniki in predlagatelj, je Ustavno sodišče presojalo Zakon o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Uradni list RS, št. 48/94 in nasl. – ZAPPNI), ki je urejal položaj, naloge ter pravice in odgovornost Agencije kot pravne osebe s statusom javnega zavoda, ki je prevzela dela in naloge Službe družbenega knjigovodstva kot njen pravni naslednik. Ustavno sodišče je ugotovilo protiustavnost ureditve zato, ker je bila Agencija nosilka javnih pooblastil, torej oblastni organ, ki svojih nadzornih funkcij ne sme opravljati v organizacijski obliki javnega zavoda.⁷³ Glede na navedeno stališč iz te odločbe ni mogoče avtomatično upoštevati v obravnavanem primeru, v katerem je predmet presoje prehodna ureditev pravnega položaja RTV Slovenija kot javnega zavoda, ki izvršuje javno službo, oziroma njenega vodstva.

128. SEU je v sodbi v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski* z vidika skladnosti z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23. 11. 1995 – v nadaljevanju Direktiva) presojalo madžarsko ureditev, na podlagi katere se je zaradi spremembe institucionalnega modela varstva osebnih podatkov predčasno zaključil mandat komisarja za varstvo osebnih podatkov. Presodilo je, da zgolj sprememba institucionalnega modela 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.⁷⁴ Tudi ta sodba, na katero se sklicujejo pobudniki in predlagatelj, se nanaša na prekinitev mandata oblastnega organa, ki izvršuje oblastne naloge in katerega obstoj zahteva pravo Evropske unije oziroma zgoraj navedena direktiva. Poleg tega SEU ni presojalo razlogov, ki so vodili do spremembe institucionalnega modela. Glede na navedeno tudi stališče iz te sodbe ni neposredno in v celoti upoštevno za obravnavani primer. Enako velja za stališča ESČP iz obeh navedenih sodb (glej 126. točko obrazložitve te odločbe), v katerih je ESČP presojalo razrešitev predsednika madžarskega vrhovnega sodišča in člana poljskega sodnega sveta, torej nosilcev (sodne) oblasti. Kot je bilo že navedeno, še posebej mandati članov organov, ki delujejo v okviru sodne veje oblasti ne smejo biti podvrženi posegom zakonodajalca, zaradi katerih bi jim predčasno brez krivdnih razlogov prenehal mandat. Njihovo varstvo pred takimi posegi zakonodajalca je absolutno.

129. Stopnja varstva nosilcev mandatov pri neoblastnih osebah javnega prava pred posegi zakonodajalca je, kot že rečeno, nižja kot v primeru oblastnih organov. Vendarle pa Ustavno sodišče ocenjuje, da je tudi v primeru neoblastnih oseb javnega prava, ki morajo uživati ustrezno stopnjo neodvisnosti oziroma samostojnosti, kot velja tudi v primeru RTV Slovenija,⁷⁵ tak poseg v mandate ob prehodu na novo ureditev dopusten le v primeru obstoja izjemnih okoliščin, ki ga upravičujejo. Te okoliščine mora Ustavno sodišče nadalje ovrednotiti v kontekstu tehtanja, ki ga zahteva oži test sorazmernosti.

130. Državni zbor in Vlada pojasnjujeta, da je v zadnjem letu pred uveljavitvijo ZRTVS-1B v RTV Slovenija prihajalo do številnih politično motiviranih pritiskov na zaposlene (predvsem na novinarje), do posegov v program, groženj in kaznovanj novinarjev ter številnih odpovedi novinarjev. Prav tedanja zakonska ureditev naj bi omogočala razmere, v katerih je lahko prihajalo do podrejanja programske politike RTV Slovenija vladajoči politiki, nesorazmerno politično zastopanost in politično obvladovanje dveh ključnih organov RTV Slovenija. Vlada navaja številne konkretne kršitve oziroma nepravilnosti, ki naj bi jih zagrešilo vodstvo RTV Slovenija. Ustavno sodišče se ne opredeljuje do utemeljenosti navedenih očitkov, saj ti ne morejo biti predmet presoje Ustavnega sodišča v postopku abstraktne presoje. Pri presoji so tako lahko ti očitki, zlasti pa objektivne okoliščine, ki kažejo na to, da je prejšnja ureditev omogočala prevladujoč vpliv politike na sestavo in delovanje Programskega sveta, zaradi česar je bila ogrožena institucionalna in posledično tudi uredniška avtonomija RTV Slovenija,⁷⁶ upoštevni pri tehtanju med koristmi, ki jih prinaša izpodbijani ukrep in teži posega v prizadeto človekovo pravico.

131. Na prevelik vpliv politike na javne medije je opozorila Evropska komisija v Poročilu o stanju pravne države v Sloveniji za leto 2022.⁷⁷ Evropska komisija je, sklicujoč se tudi na poročilo *The Media Pluralism Monitor*⁷⁸ za leto 2022, ugotovila, da je, čeprav pravni okvir vsebuje pravične in pregledne določbe o postopkih imenovanja upravljalskih in poslovnih funkcij RTV Slovenija, njihova praktična učinkovitost pri omejevanju vpliva politike vprašljiva, saj večino članov Programskega in Nadzornega sveta imenujejo Državni zbor, politične stranke in Vlada. Po mnenju Evropske komisije torej prej veljavna zakonodaja v praksi ni ponujala dovolj učinkovitih varovalk pred posegi politike v delovanje in upravljanje javne radiotelevizije. Ravno nasprotno, v poročilu je Evropska komisija ocenila, da obstaja zelo visoko tveganje za poseganje politike v neodvisnost javne RTV Slovenija.⁷⁹

132. Okoliščini, ki prav tako kažeta na sistemske pomanjkljivosti prejšnje ureditve z vidika možnosti vpliva politike, sta tudi odločitvi sodišč v zvezi z nezakonito razrešitvijo članov Nadzornega sveta leta 2020. Vlada je tedaj en mesec po svojem nastopu na seji 16. 4. 2020 sprejela sklep o predčasni razrešitvi treh članov Nadzornega sveta, ki so funkcijo opravljali kot predstavniki ustanovitelja, za preostanek mandata pa imenovala tri nove člane. Na podlagi vložene tožbe je Upravno sodišče izdalo sklep o začasnem zadržanju učinkovanja sklepa Vlade, ki ga je Vrhovno sodišče potrdilo glede dveh članov Nadzornega sveta, glede tretje članice pa je zahtevo za začasno odredbo zavrglo, saj ta članica tožbe in zahteve za izdajo začasnih odredb ni vložila.⁸⁰ Kljub začasnemu zadržanju je Vlada 28. 9. 2021 ponovno sprejela sklepa o razrešitvi istih dveh članov Nadzornega sveta in za preostanek mandata imenovala dva nova člane. Razrešena člana sta zoper sklepa vložila tožbo. Upravno sodišče je oba sklepa odpravilo z obrazložitvijo, da sta bila "oba izpodbijana sklepa popolnoma brez kakršnekoli obrazložitve, torej brez navedb dejanskega stanja, čeprav bi bile te za presojo njune zakonitosti nujne". Po presoji sodišča naj bi šlo za očitno absolutno bistveno pomanjkljivost obeh izpodbijanih upravnih aktov.⁸¹

133. Upoštevni sta tudi pravnomočni sodbi Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, s katerima je to sodišče februarja 2023 ugotovilo nezakonitost prvega imenovanja generalnega direktorja RTV Slovenija 25. 1. 2021, ker ta ni izpolnjeval razpisnih pogojev,⁸² in nezakonitost razrešitve direktorice televizije 20. 8. 2021, ker razlogi za razrešitev niso bili utemeljeni.⁸³ Sodišči prve in druge stopnje sta soglašali v oceni, da je bila razrešitev direktorice televizije povračilni ukrep, ker ni želela izvršiti zahteve generalnega direktorja, naj zahteva odstop ali predlaga razrešitev odgovorne urednice.⁸⁴ Vrhovno sodišče je zavrnilo predloga za dopustitev revizije zoper obe odločitvi Višjega delovnega in socialnega sodišča.⁸⁵ Četudi je bilo v obeh zadevah pravnomočno razsojeno šele po sprejetju ZRTVS-1B, pa se nanašata na delovanje organov RTV Slovenija pred uveljavitvijo ZRTVS-1B in sta upoštevni pri presoji, ali je prejšnja ureditev po ZRTVS-1 v času pred sprejetjem ZRTVS-1B dopuščala vpliv politike, ki je lahko privedel do ogrožanja institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija.

134. Tudi okoliščina, da je prejšnja ureditev, ki je določala sestavo in imenovanja Programskega sveta, v praksi omogočala neupoštevanje oziroma izigravanje zakonske zahteve, da bi moral Državni zbor pri imenovanju petih članov Programskega sveta, ki jih je imenoval na predlog političnih strank, v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru (šesta alineja šestega odstavka 17. člena ZRTVS-1/05), kaže na možnost prekomernega vpliva politike na sestavo Programskega sveta. Iz tedanje sestave Programskega sveta je razvidno, da so vseh pet članov Programskega sveta, ki jih je Državni zbor imenoval 27. 12. 2021, predlagale koalicijske poslanske skupine SDS, NSi in SMC ter njihovi podporniki DeSUS in SNS, medtem ko med imenovanimi člani ni bilo nikogar, ki bi ga predlagale opozicijske stranke (SD, LMS, SAB in Levica), pa čeprav so te v Državnem zboru zasedale skoraj polovico poslanskih mandatov.⁸⁶ Pri tem prav tako ni nepomembno, da je tudi Zakonodajno-pravna služba pred imenovanjem v svojem mnenju opozorila na zakonsko zahtevo po upoštevanju zastopanosti političnih strank v Državnem zboru pri imenovanju članov Programskega (in Nadzornega) sveta, ki jih imenuje Državni zbor, vendar je bil predlog Mandatno-volilne komisije, ki ni bil sestavljen v skladu z navedeno zahtevo, kljub temu potrjen.⁸⁷

135. Enaka ugotovitev velja tudi za Nadzorni svet.⁸⁸ Prvi odstavek 26. člena ZRTVS-1/05 je določal, da ima RTV Slovenija Nadzorni svet, ki šteje 11 članov, pri čemer mora Državni zbor, ki imenuje pet članov, upoštevati zastopanost političnih strank v Državnem zboru. Državni zbor je na predlog političnih strank potrdil pet članov Nadzornega sveta na predloge SDS, NSi, SMC, DeSUS in SNS. Tudi iz sestave Nadzornega sveta je tako razvidno, da Državni zbor ni imenoval nobenega člana, ki bi bil predstavnik opozicijskih strank.

136. Podoben vpliv politike in končno odločitev navadne politične večine v Državnem zboru je prejšnja ureditev dopuščala tudi pri imenovanju šestnajstih članov Programskega sveta, ki jih je Državni zbor imenoval na predlog gledalcev in poslušalcev, ter štirih članov Nadzornega sveta, ki jih je imenovala Vlada.

137. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je prejšnja zakonska ureditev, po kateri je veliko večino članov (21 od 29) Programskega sveta imenoval Državni zbor (pet neposredno na predlog političnih strank in šestnajst na podlagi javnega poziva organizacijam civilne družbe, naj predlagajo kandidate), kljub formaliziranim pravnim postopkom imenovanja članov Programskega (in Nadzornega) sveta, dejansko povzročila, da so imeli v obeh organih večino člani, pri imenovanju katerih so imele politične stranke odločilen vpliv. Že samo to dejstvo je pomembno ogrozilo institucionalno avtonomijo javne radiotelevizije, saj v organih upravljanja in nadzora javnih medijev ne sme biti prevladujočega vpliva politike. Hkrati je prejšnja zakonska ureditev omogočila tudi, da je pri oblikovanju tako Programskega kot Nadzornega sveta kljub jasni zakonski zahtevi po upoštevanju zastopanosti vseh političnih strank vse člane imenovala koalicija, kar je v nasprotju z zahtevo po (tudi politični) pluralnosti sestave organov javne radiotelevizije. Pri tem se Ustavno sodišče ne spušča v presojo vprašanja, ali je do vpliva politike na tak način imenovanih svetnikov na avtonomijo RTV Slovenija tudi dejansko prišlo. Dovolj je že dejstvo, da je prejšnja ureditev omogočila prevladujoč vpliv politike in hkrati omogočala zlorabo zahteve po (med drugim tudi politične) pluralnosti članov Programskega in Nadzornega sveta).⁸⁹

138. Po veljavni ureditvi v skladu s tretjim odstavkom 17. člena ZRTVS-1 Svet sestavlja 17 članov, pri imenovanju katerih imajo odločilno vlogo javnost oziroma civilna družba (11 članov) ter zaposleni (6 članov). V primerjavi s prejšnjo ureditvijo po presoji Ustavnega sodišča nova ureditev sestave Sveta odraža družbeno pluralnost in bistveno zmanjšuje vpliv političnih strank na sestavo Sveta ter s tem na njegovo delovanje.

139. Pomembna razlika med prejšnjo in veljavno ureditvijo pa je tudi, da veljavna ureditev določa razloge in postopek predčasne razrešitve članov Sveta. Tretji odstavek 18. člena ZRTVS-1 poleg splošne določbe o predčasnem prenehanju mandata zaradi prenehanja izpolnjevanja pogojev za imenovanje določa še druge razloge (tudi krivdne), zaradi katerih je član Sveta lahko razrešen pred koncem mandata.⁹⁰ Prejšnja ureditev je omogočala predčasno prenehanje mandata le v primeru, če član Programskega sveta ni več izpolnjeval pogojev⁹¹ za imenovanje oziroma izvolitev (tretji odstavek 18. člena ZRTVS-1/05).⁹² Takšna ureditev je bila pomanjkljiva, saj ni urejala mehanizmov in meril za ugotavljanje odgovornosti članov Programskega sveta, kolikor pa vendarle je predvidevala možnost predčasnega prenehanja mandatov, je zaradi svoje nedorečenosti omogočala arbitrarno odločanje tistih, ki so odločali o predčasnem prenehanju mandata.⁹³ Pri tem je neupoštevna navedba pobudnikov in predlagatelja, da ni bil sprožen noben postopek v zvezi z nepravilnostmi pri imenovanju ali delovanju obstoječih funkcij in organov RTV Slovenija. Takšni so bili najmanj postopki v zvezi z razrešitvama članov Nadzornega sveta, imenovanjem generalnega direktorja in razrešitvijo direktorice televizije, sodni postopki v zvezi z nepravilnostmi, ki naj bi jih zagrešili člani Programskega sveta, pa zaradi pomanjkljive pravne ureditve niti niso mogli biti uvedeni.

140. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je prejšnja zakonska ureditev omogočala prevladujoč vpliv politike na sestavo organov javne RTV. Sprememba te ureditve, ki vključuje tudi *ex lege* prenehanje mandatov, pa je bila usmerjena v zagotavljanje neodvisnosti in avtonomije javne radiotelevizije, kar je tudi temeljni cilj EMFA in drugih mednarodnopravnih instrumentov (glej 69.–72. točko obrazložitve te odločbe). Povedano drugače, *ex lege* prenehanje mandatov je bilo ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera bistvenega pomena (ključno) za doseganje ciljev, ki jih na področju javnih medijev zasledujejo EMFA⁹⁴ in drugi mednarodnopravni instrumenti. Pobudniki in predlagatelj pa v tej smeri tudi niso imeli konkretiziranih navedb.

141. Ustavno sodišče je zato presodilo, da upošteva ugotovljene izjemne okoliščine, koristi izpodbijane ureditve za doseganje zasledovanega cilja (zagotovitev takojšnje depolitizacije RTV Slovenija in pluralnosti zastopanja družbenih interesov zaradi učinkovitega uresničevanja pravice do svobode izražanja posameznikov) pretehtajo nad težo posledic posega v pravico do institucionalne in programske avtonomije javne RTV Slovenija. Zato prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B ni v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave (3. točka izreka).

Presoja prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B z vidika 2., 23. in 44. člena in tretjega odstavka 49. člena Ustave ter prvega odstavka 6. člena in 8. člena EKČP

142. Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da sta mandat in delovno razmerje dva pravno ločena instituta, ki temeljita na različnih pravnih podlagah in varujeta različne pravne položaje. Mandat je statusnopravna podlaga za opravljanje določene funkcije. Nastane na podlagi imenovanja, izvolitve ali drugega z zakonom predvidenega akta ter posamezniku podeljuje upravičenje opravljati funkcijo in sodelovati pri izvrševanju pristojnosti organa, katerega član je. Delovno razmerje pa nastane s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi, ki ureja pravice in obveznosti med delavcem in delodajalcem, in je podvrženo delovnopravni ureditvi. Če je pogodba o zaposlitvi sklenjena za čas trajanja mandata, je obstoj delovnega razmerja sicer odvisen od obstoja mandata. Vendar mandat in delovno razmerje kljub tej povezanosti ostajata samostojna pravna instituta, ki temeljita na različnih pravnih podlagah in varujeta različne pravne položaje.

143. Takšno razlikovanje izhaja tudi iz Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19, 15/22 in 114/23 – v nadaljevanju ZDR-1), ki za poslovodne osebe ali prokuriste, ki praviloma opravljajo funkcijo na podlagi mandata, predvideva možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas trajanja mandata ter dopušča posebno ureditev posameznih pravic,

obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja (73. člen ZDR-1).⁹⁵ Takšne osebe imajo zato praviloma hkrati mandat kot statusnopravno podlago za opravljanje funkcije in delovno razmerje kot podlago za urejanje pravic in obveznosti iz zaposlitve. Že iz te zakonske ureditve izhaja, da mandat in delovno razmerje ne pomenita enotnega pravnega položaja, temveč dva med seboj povezana, vendar pravno samostojna instituta. Mandat je podlaga za opravljanje funkcije, delovno razmerje pa podlaga za uresničevanje pravic in obveznosti, povezanih z njenim opravljanjem.⁹⁶

144. Razlikovanje med obema institutoma se odraža tudi na področju sodnega varstva. Varstvo pravic iz delovnega razmerja se zagotavlja v delovnem sporu, v katerem sodišče presoja zakonitost ravnanj delodajalca in odloča o delovnopravnih posledicah, povezanih z obstojem ali prenehanjem delovnega razmerja. Nasprotno pa presoja zakonitosti posega v mandat kot statusnopravno podlago za opravljanje funkcije ni predmet takšnega spora. Če je posamezniku mandat predčasno prenehal, sodno varstvo zoper prenehanje delovnega razmerja ne omogoča varstva pravice opravljanja funkcije in izvrševanja pristojnosti, ki izhajajo iz mandata.

145. V obravnavanem primeru je predmet izpodbijane zakonske ureditve iz prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B zgolj *ex lege* predčasno prenehanje mandatov članov vseh organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija brez krivdnih razlogov in s takojšnjim učinkom, ne pa tudi morebitno prenehanje delovnega razmerja. Izpodbijana ureditev namreč v ničemer ne ureja delovnopravnega položaja teh oseb in v ničemer ne posega v delovnopravno ureditev, ki velja za njihove pogodbe o zaposlitvi, in je ne spreminja. *Ex lege* prenehanje mandatov ne pomeni razrešitve iz krivdnih razlogov,⁹⁷ zato je sodno varstvo takšnega načina prenehanja mandata zagotovljeno v postopku ocene ustavnosti zakonske ureditve, ki je predvidela *ex lege* prenehanje mandata. Pobudnikom je tako v obravnavanem primeru zagotovljeno pravno varstvo mandata v postopku s pobudo pred Ustavnim sodiščem zoper ZRTVS-1B, v katerem lahko varujejo svoj pravni položaj, vključno z možnostjo začasnega zadržanja izvrševanja nove ureditve. V tem postopku Ustavno sodišče presoja tudi dopustnost posegov v njihov pravni položaj oziroma zatiranje človekove pravice. Ustavno sodišče pri tem še pojasnjuje, da stališča ESČP iz sodbe v zadevi *Baka proti Madžarski* v zvezi s pravico do sodnega varstva, iz razloga, ki je naveden v 136. točki obrazložitve te odločbe, niso neposredno oziroma v celoti upoštevna. Glede na navedeno izpodbijana ureditev, ki ob *ex lege* prenehanju mandatov ni predvidela še posebnega sodnega varstva glede *ex lege* prenehanja mandatov, ne posega v pravico iz 23. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP. Morebitni zahtevki v zvezi z delovnim razmerjem oziroma pogodbo o zaposlitvi in njenim prenehanjem, ki izhajajo iz delovnega razmerja, pa so lahko predmet presoje v delovnem sporu.

146. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo tudi, da izpodbijana ureditev posega v pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je z 49. členom Ustave vsakomur zagotovljena pravica do proste izbire zaposlitve, enaka dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in določena prepoved prisilnega dela.⁹⁸ Ta ustavna določba pa ne zagotavlja (varuje) stabilnosti mandata. Zato ta očitek ni upošteven.

147. Člen 44 Ustave določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Tudi glede pravice iz 44. člena Ustave je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da gre za klasično splošno človekovo pravico, katere bistvena značilnost je, da vsem državljanom jamči možnost do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v skladu z zakonom. Najbolj neposredno se izvaja na ravni lokalnih skupnosti ter z referendumskim odločanjem in zakonsko iniciativo na državni ravni, posredneje pa z volitvami.⁹⁹ S pridobitvijo določene funkcije oziroma mandata (npr. predsednika upravnega odbora ali člana sveta zavoda) imajo posamezniki nedvomno velik vpliv na opravljanje določenih javnih zadev, vendar ta vpliv ni posledica splošne in z zakonom urejene pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pač pa je vezan izključno na njihovo funkcijo oziroma mandat. Z izgubo te funkcije oziroma predčasnim prenehanjem mandata se zmanjša le z njo povezani vpliv na javne zadeve, ni pa s tem prizadeta splošna pravica iz 44. člena Ustave.¹⁰⁰

148. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ne pomeni posega v pravico iz tretjega odstavka 49. člena in 44. člena Ustave in zato z njima ni v neskladju (3. točka izreka).

149. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo tudi, da izpodbijana ureditev krši njihovo pravico do varovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena EKČP, v skladu s katero ima vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. Njeno kršitev utemeljujejo z navedbami, da je bilo s predčasnim protiustavnim *ex lege* prenehanjem mandata protipravno poseženo v materialno blagostanje prvih dveh pobudnikov. Na enako protiustaven način pa naj bi bili v razmerju do vseh prvih štirih pobudnikov nenadoma pretrgani tudi vsi medosebni profesionalni in poslovni odnosi, ki so jih pobudniki razvijali znotraj RTV Slovenija. Z njihovo hkratno javno sindikalno in politično demonizacijo naj bi bil močno okrnjen tudi njihov osebni ugled, kar naj bi bilo, kot to izhaja iz sodbe ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, varovano s pravico iz 8. člena EKČP.

150. Pobudniki in predlagatelj glede na navedeno zatrjujejo kršitev pravic do osebnega dostojanstva in zasebnosti, ki sta varovani v okviru 34. in 35. člena Ustave. Pobudnikom so mandati prenehali *ex lege*, torej brez krivdnih razlogov,¹⁰¹ zato domnevno okrnjen profesionalni ugled in morebitno pretrganje profesionalnih in poslovnih odnosov, ki so jih pobudniki razvijali in gojili znotraj RTV Slovenija, ne more biti posledica izpodbijane ureditve. Prav tako ni videti ovir, da posamezniki, ki jim je mandat prenehal *ex lege*, ne bi mogli še naprej ohranяти osebnih stikov s svojimi nekdanjimi sodelavci zunaj RTV Slovenija. Zato izpodbijana ureditev ne more pomeniti posega v pravico iz 8. člena EKČP.

151. Pobudniki in predlagatelj zatrjujejo tudi, da izpodbijana ureditev posega v pridobljene pravice pobudnikov, ki jim je predčasno prenehal mandat, prvima dvema pobudnikoma pa tudi delovno razmerje. Kot je bilo že navedeno, je predmet izpodbijane zakonske ureditve iz prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B zgolj *ex lege* predčasno prenehanje mandatov članov vseh organov upravljanja, vodenja in nadzora RTV Slovenija brez krivdnih razlogov, ne pa tudi morebitno prenehanje delovnega razmerja. Zato je Ustavno sodišče tudi v okviru načela varstva zaupanja v pravo presoјalo le očitke v zvezi z *ex lege* prenehanjem mandatov.

152. Ustavno sodišče je že večkrat sprejelo stališče, da imenovanja na poslovodsko ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in z zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava v drugem odstavku 155. člena varuje pred posegi zakonodajalca.¹⁰² Tudi načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave) po presoји Ustavnega sodišča ne seže tako daleč, da ne bi bilo mogoče spreminjati sestave ali organiziranosti kakšne javne institucije, dokler tistim, ki so bili imenovani za člane ali so imeli določene mandate, ti ne bi potekali, ali da bi morali ostati mandati nedotaknjeni.¹⁰³ Glede na navedeno imenovanja na poslovodsko ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata tudi ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki bi bila za naprej varovana v okviru načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

153. Načelo varstva zaupanja v pravo pa ne varuje le pridobljenih pravic, temveč tudi upravičena (legitimna pravna) pričakovanja posameznikov, kot so pobudniki, da bodo svoje mandate ob predpostavki zakonitega delovanja lahko izvrševali do izteka njihovega mandata. Zakonodajalec lahko poseže v ta upravičenja z učinkom za naprej le, če te spremembe ne nasprotujejo z Ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam, zlasti načelu varstva zaupanja v pravo kot enemu od načel pravne države iz 2. člena Ustave.¹⁰⁴ Načelo pravne varnosti oziroma načelo varstva zaupanja v pravo namreč posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, to je brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in posege, to načelo nima absolutne veljave. V večji meri kot posamezne človekove pravice je dostopno omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med to in drugimi ustavnimi dobrinami treba presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin (ali načelu varstva zaupanja v pravo ali načelu prilagajanja prava družbenim razmeram) je v posameznem primeru treba dati prednost.¹⁰⁵ Pri tem je treba upoštevati, ali so bile sporne spremembe relativno predvidljive, ali so prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.¹⁰⁶

154. Na podlagi izpodbijane ureditve je pobudnikom in drugim članom organov RTV Slovenija iz prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B *ex lege* in s takojšnjim učinkom predčasno prenehal mandat. S tem je zakonodajalec posegel v že obstoječa pravna razmerja in poslabšal njihov pravni položaj. Na ta način je posegel v upravičena pričakovanja, da jim bo mandat prenehal iz razlogov, ki so bili z zakonom določeni pred spremembo. Poseg v ta pričakovanja pa ni protiustaven, če za spremembo pravnega položaja obstajajo stvarni razlogi, utemeljeni v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki so pomembnejši od posega v položaj prizadetih. Glede na to je moralo Ustavno sodišče najprej ugotoviti, ali za poseg v pravni položaj navedenih oseb obstajajo razlogi, utemeljeni v prevladujočem javnem interesu.

155. Državni zbor in Vlada navajata, da je dosedanja zakonska ureditev omogočala razmere, v katerih je lahko prihajalo do podrejanja programske politike RTV Slovenija vladajoči politiki in političnega obvladovanja dveh ključnih organov RTV Slovenija (Programskega sveta in Nadzornega odbora), kar je ogrozilo institucionalno in programsko avtonomijo javne radiotelevizije. Zato je bila nujna takojšnja sprememba ureditve organov RTV Slovenija. Ustavno sodišče ugotavlja, da zagotovitev institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija, pri čemer je nujno, da se nov sistem čim prej celovito in popolno uveljavi,¹⁰⁷ pomeni stvaren razlog, utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.¹⁰⁸ Ker je institucionalna avtonomija javne radiotelevizije nujen predpogoj za kakovostno, nepristransko in celovito obveščanje javnosti, slednje pa temelj za uresničevanje človekove pravice iz 39. člena Ustave, je zakonodajalec novo ureditev upravičeno uveljavil nemudoma oziroma s takojšnjim učinkom. Opisani javni interes je namreč tako prevladujoč, da mu je treba dati prednost pred poslabšanjem položajev članov tedanjih Programskega in Nadzornega sveta ter položajev generalnega direktorja, direktorja televizije in direktorja radia.

156. Pobudniki in predlagatelji trdijo, da je prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1 v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo tudi zato, ker ni določeno prehodno obdobje, v katerem bi se pobudniki in drugi člani organov, ki jim je predčasno prenehal mandat, lahko prilagodili na nove razmere.

157. Kadar nova ureditev posega v trajajoča razmerja oziroma upravičena pravna pričakovanja, mora zakonodajalec zaradi spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) urediti prehodno obdobje, katerega namen je ureditev pravic in pravnih razmerij, ki so že nastala pod veljavo prejšnjega prava ter še vedno obstajajo in trajajo ob uveljavitvi novega prava.¹⁰⁹ Zakonodajalec sme spremeniti pravni položaj, če upošteva zgoraj navedene pogoje. Zakonodajalec ima za prehod iz obstoječih pravnih položajev, upravičen in pravnih razmerij široko polje možnosti za urejanje. Med takojšnjo uveljavitvijo novega pravnega režima in nespremenjenim nadaljevanjem upravičenih subjektivnih pravnih položajev je mogoče predvideti številne stopnje. Ali in v kolikšni meri je potrebna posebna prehodna ureditev, se po ustaljeni ustavnosodni presoji presoja s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnih položajev.¹¹⁰ Pri tem je treba upoštevati tudi osebne in dejanske okoliščine posameznega primera. Upoštevati pa je treba tudi, ali ne bi prehodni režim morda povzročil nevarnosti za javni interes.¹¹¹

158. V obravnavanem primeru je bila izpodbijana ureditev (prenehanje mandatov) uvedena brez določitve posebnega prehodnega obdobja oziroma s takojšnjim učinkom. ZRTVS-1B je bil objavljen 27. 12. 2022 in je pričel veljati 28. 12. 2022 (27. člen ZRTVS-1B), iz izpodbijanega prvega odstavka 22. člena ZRTVS-1B pa izhaja, da je mandat članov Programskega sveta in članov Nadzornega sveta, mandat nanju vezanih odborov ter mandat generalnega direktorja, direktorja radia in direktorja televizije prenehal z dnem uveljavitve tega zakona. Ustrezen čas za prilagoditev novi ureditvi torej prizadetim posameznikom ni bil zagotovljen. Vendar je treba pri tem upoštevati, da je bil ZRTVS-1B sprejet že 14. 7. 2022 in da je zaradi veta Državnega sveta in naknadnega zakonodajnega referendumu začel veljati šele 28. 12. 2022. Prizadeti subjekti so lahko zato dejansko že dobrih pet mesecev pred uveljavitvijo ZRTVS-1B računali z možnostjo predčasnega prenehanja mandatov. Poleg tega je treba upoštevati, da je prejšnja zakonska ureditev kljub formaliziranim pravnim postopkom imenovanja članov Programskega (in Nadzornega) sveta, dejansko povzročila situacijo, ko so imeli v obeh organih večino člani, ki so jih imenovala politične stranke. Že samo to dejstvo je pomembno ogrozilo institucionalno avtonomijo javne radiotelevizije (glej 134., 135. in 136. točko obrazložitve te odločbe). Prehodni režim

bi zato lahko povzročil (dodatno) nevarnost za javni interes (tj. kakovostno, nepristransko in celovito obveščanje javnosti, ki je temelj za uresničevanje človekove pravice iz 39. člena Ustave).

159. Glede na navedeno prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave (3. točka izreka).

Presoja drugega, tretjega in četrtega odstavka 22. člena ter 23., 24., 25. in 26. člena ZRTVS-1B

160. V nadaljnjih prehodnih določbah ZRTVS-1B določa prehodno ureditev, ki naj zagotavlja kontinuiteto dela javnega zavoda. Urejeni so začasno vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija v prehodnem obdobju (drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ter 26. člen ZRTVS-1B) in konstituiranje novih organov RTV Slovenija (23., 24. in 25. člen ZRTVS-1B). Pobudniki in predlagatelj ne navajajo samostojnih razlogov za protiuustavnost navedenih določb, temveč njihovo protiuustavnost utemeljujejo kot posledico protiuustavnega prenehanja mandatov *ex lege* (prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B). Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B ni v neskladju z Ustavo, posledično ni protiuustavna ureditev vodenja RTV Slovenija v prehodnem obdobju in konstituiranje novih organov RTV Slovenija. Drugih razlogov za protiuustavnost navedenih določb pa pobudniki in predlagatelj ne navajajo. Glede na navedeno drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ter 23., 24. in 25. člen ZRTVS-1B niso v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

161. Člen 26 ZRTVS-1B naj bi bil protiuustaven zgolj zaradi postopka njegovega sprejemanja. Iz razlogov, navedenih v poglavju B. – II. te odločbe, ta očitke ne drži. Zato tudi 26. člen ZRTVS-1B ni v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

B. – VI.

162. Peta pobudnica je umaknila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 6. člena, 9., 16., 17., 17.a, 17.b, 18., 19., 20., 21., 21.a, 21.b, 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28. in 29. člena ZRTVS-1 ter 3., 10., 17., 22., 23., 24., 25., 26. in 27. člena ZRTVS-1B. Ustavno sodišče je postopek za oceno ustavnosti navedenih določb na pobudo pete pobudnice ustavilo (4. točka izreka).

C.

163. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 21. člena in prve alineje četrtega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsedujoča dr. Katja Šugman Stubbs ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Barbara Kresal, mag. Marko Starman in dr. Rok Svetlič. Sodnica dr. Neža Kogovšek Šalamon in sodnik dr. Rok Čeferin sta bila pri odločanju o zadevi izločena. Ustavno sodišče je 1. in 4. točko izreka sprejelo soglasno, 2. in 3. točko izreka pa s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Starman in Svetlič, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji. Sodnik Gorkič in sodnica Šugman Stubbs sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

Številka: U-I-228/23-23, U-I-479/22-81

Datum: 2. 7. 2026

EDA 2026-5024234000-0019

dr. Katja Šugman Stubbs
Predsedujoča

¹ V nadaljevanju prvi pobudnik.

² V nadaljevanju drugi pobudnik.

³ V nadaljevanju tretji pobudnik.

⁴ V nadaljevanju četrta pobudnica.

⁵ V nadaljevanju peti pobudnik.

⁶ Primeroma navajajo, da bi zakonodajalec lahko določil, da se po novem načinu imenovanja prvih osem članov sveta imenuje oziroma izvoli leta 2024, ko poteče mandat osmim članom Programskega sveta, ki jih je Državni zbor za člane Programskega sveta RTV Slovenija na podlagi sedme alineje šestega odstavka 17. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05 in 9/14 – v nadaljevanju ZRTVS-1/05) imenoval leta 2020 za mandatno dobo štirih let. Leta 2026, ko poteče mandat drugim članom Programskega in Nadzornega sveta, pa bi se lahko na podlagi nove ureditve izvolilo oziroma imenovalo še preostalih devet članov novega Sveta in bi se sočasno ukinila Programski in Nadzorni svet ter bi se takrat njune pristojnosti prenesle na nov Svet javnega zavoda skladno z novo ureditvijo.

⁷ Primerjaj npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265), sklep Ustavnega sodišča št. U-I-294/95 z dne 7. 11. 1996 (OdlUS V, 152), odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-238/96 z dne 21. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 71/96, in OdlUS V, 161) in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-157/93 z dne 28. 10. 1993 (OdlUS II, 95).

⁸ Tako že v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-301/05 z dne 9. 3. 2006. Stališče je bilo ponovljeno npr. tudi v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28), 148. točka obrazložitve.

⁹ Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-482/22, U-I-14/23 z dne 27. 11. 2025 (Uradni list RS, št. 107/25), 61. točka obrazložitve.

¹⁰ Prvi odstavek 143. člena PoDZ-1 določa, da lahko Vlada, kadar je sprejetje zakona nujno zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, predlaga sprejetje zakona po nujnem postopku. Vlada nujni postopek utemeljuje s sklicevanjem na preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države, in sicer v širšem smislu, kamor lahko štejemo RTV Slovenija z njenim statusom, poslanstvom in ustavno varovano funkcijo na področju zagotavljanja pravice do javne obveščenosti, ki je predpogoj za obstoj demokracije in s tem tudi države.

¹¹ Glej sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-89/94 z dne 6. 10. 1994 (OdlUS III, 105), in št. U-I-125/05 z dne 8. 12. 2005, 11. točka obrazložitve.

¹² Prvi odstavek 39. člena Ustave določa: "Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja."

¹³ Medij je storitev, kot je določena v 56. in 57. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C št. 202 z dne 7. 6. 2016, str. 47), katere namen je periodično zagotavljanje ali razširjanje programskih vsebin, za katere je uredniško odgovoren izdajatelj medija, splošni javnosti, in sicer na katerem koli nosilcu objavljanja informacij ali po kateri koli komunikacijski poti z namenom obveščanja, izobraževanja, zabave, vplivanja na javno mnenje ali trženja uporabnikov (1. točka 3. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 69/25 – v nadaljevanju ZMed-1)).

¹⁴ Člen 1 ZRTVS-1 določa, da je RTV Slovenija javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, določeno s tem zakonom, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanek in državljanov Republike Slovenije, Slovenk in Slovencev po svetu, pripadnic in pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in Madžarski, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter druge dejavnosti v skladu s tem zakonom in Statutom RTV Slovenija ter zakonom, ki ureja področje medijev.

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 174), 11. točka obrazložitve.

¹⁶ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 16/04, in OdlUS XIII, 7), 6. točka obrazložitve.

¹⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-20/93 z dne 19. 6. 1997 (OdlUS VI, 181), 34. točka obrazložitve.

¹⁸ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-106/01, 8. točka obrazložitve, in št. U-I-172/94.

¹⁹ Prim. Priporočilo CM/Rec(2012)1 Odbora ministrov državam članicam o upravljanju javnih medijev (v nadaljevanju Priporočilo CM/Rec(2012)1), 17. do 31. točka, dostopno na:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (11. 6. 2026).

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-174/94, 19. točka obrazložitve.

²¹ Primerjaj sodbo 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, zlasti 33. točka, 39.–48. točka ter 52. in 55. točka obrazložitve. Zvezno ustavno sodišče Zvezne republike Nemčije je presojalo nemško ureditev organa upravljanja javne radiotelevizije (sveta). Poudarilo je, da javna radiotelevizija zaradi svoje vloge pri zagotavljanju medijskega pluralizma potrebuje organizacijsko ureditev, ki zagotavlja "pluralnost perspektiv" (*Vielfaltsicherung*) in spoštuje načelo oddaljenosti od države (*Staatsferne*). Zato morajo biti nadzorni organi sestavljeni tako, da odražajo čim širšo raznolikost družbenih skupin, pogledov in izkušenj. Sodišče je presodilo, da ustavna zahteva po oddaljenosti od države ne dopušča odločilnega vpliva članov, ki so del državne oblasti ali so z njo povezani, na delovanje organov javne radiotelevizije (*"ein bestimmender Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder"*).

²² Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji*, 51. do 54. točka obrazložitve. Primerjaj tudi poročilo britanskega parlamenta o prihodnosti javne radiotelevizije (*The future of public service broadcasting*), ki omenja tri temeljna načela za delovanje javnih medijev: splošno dostopnost, kar vključuje tudi raznolikost ponujenih vsebin; točnost, zanesljivost in nepristranskost informacij ter preprečitev oblastnega vmešavanja oziroma političnih pritiskov na delovanje javnih medijev. Dostopno na: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmcomeds/156/156.pdf> (11. 6. 2026).

²³ Primerjaj sodbo 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, 55. točka obrazložitve.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-106/01, 8. točka obrazložitve.

²⁵ Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji*, 98. točka obrazložitve. Primerjaj tudi Resolucijo Odbora ministrov št. 1 o prihodnosti javne radiotelevizije (*Resolution No. 1 on The Future of Public Service Broadcasting*), s katero so se države članice zavezale, da bodo zagotavljale neodvisnost javnih radiotelevizij pred političnim in ekonomskim vmešavanjem.

²⁶ Enako sodba 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, 39. točka obrazložitve.

²⁷ Ne glede na to, da ti akti niso bili sprejeti v obliki mednarodnopravno zavezujočih instrumentov, lahko pri določanju vsebine 139. člena Ustave služijo kot razlagalno orodje. Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi. Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84), 62. točka obrazložitve.

²⁸ Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting adopted on 11 September 1996, dostopno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050c770> (11. 6. 2026).

²⁹ Recommendation 1641 (2004)1, Public service broadcasting, sprejeto 27. 1. 2004, dostopno na: <https://pace.coe.int/en/files/17177/html> (11. 6. 2026).

³⁰ Tudi OVSE poudarja, da je institucionalna neodvisnost javnih medijev eden izmed temeljnih pogojev za zagotavljanje njihove javne funkcije in medijskega pluralizma. V dokumentu *Benchmarks for the Operation of Public Broadcasters in Moldova* (2004) je bilo poudarjeno, da na vsebino programov javne radiotelevizije ne smejo neupravičeno vplivati niti politični niti komercialni interesi (*"Neither political nor commercial considerations should unduly influence the content of a broadcast programme"*).

(OSCE Mission to Moldova, *Benchmarks for the Operation of Public Broadcasters in Moldova*, 29. 3. 2004, dostopno na: <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/e/e/27670.pdf>) (11. 6. 2026).

Pomen institucionalne neodvisnosti javnega medija je OVSE poudarila tudi ob predčasni razrešitvi predsednika uprave ukrajinske javne radiotelevizije UA:PBC leta 2019. Predstavnik OVSE za svobodo medijev (RFoM) je opozoril, da lahko takšna odločitev negativno vpliva na neodvisnost in sposobnost delovanja javnega medija (*"This speedy decision is worrying as it may negatively affect the independence and viability of the public service media"*). (OSCE Representative on Freedom of the Media, *Dismissal of chairperson of board of public broadcaster in Ukraine is worrying, says OSCE Media Freedom Representative*, 8. 2. 2019, dostopno na: <https://rfom.osce.org/representative-on-freedom-of-media/410984>) (11. 6. 2026).

³¹ Opinion on the Compatibility of the Laws "Gasparri" and "Frattini" of Italy with the Council of Europe Standards in the Field of Freedom of Expression and Pluralism of the Media, dostopno na: [https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD\(2005\)017-e](https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD(2005)017-e) (11. 6. 2026).

³² Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, dostopno na:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)015-e)
(11. 6. 2026).

³³ Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Lithuanian National Radio and Television (LRT) and the Amendments, dostopno na: [https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD\(2026\)001-e](https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD(2026)001-e) (11. 6. 2026).

³⁴ Primerjaj tudi sodbo 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, 52. točka obrazložitve.

Podobno je avstrijsko ustavno sodišče v sodbi z dne 5. 10. 2023 (G 215/2022) ugotovilo, da ureditev, ki zvezni vladi omogoča pretežen vpliv na oblikovanje organov ORF, ni skladna z ustavno zahtevo po neodvisnosti radiodifuzije. Sodišče je poudarilo, da mora organizacijska ureditev ORF zagotavljati zadostno institucionalno neodvisnost od države in hkrati omogočati zastopnost različnih družbenih interesov in pogledov. Glej sodbo Ustavnega sodišča Republike Avstrije št. G 215/2022 z dne 5. 10. 2023, zlasti 64.–68. točka obrazložitve.

³⁵ Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji*, 64. točka obrazložitve.

³⁶ ZRTVS-1/05 je v zvezi z možnostjo predčasnega prenehanja mandata članov določal le, da članu Programskega sveta, ki ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje oziroma izvolitev, določenih v tem zakonu, preneha mandat (tretji odstavek 18. člena ZRTVS-1/05).

Član Programskega sveta, ki mu je prenehal mandat po prejšnjem odstavku oziroma je odstopil sam, se nadomesti po postopku, ki je predviden za imenovanje oziroma izvolitev članov Programskega sveta (četrti odstavek 18. člena ZRTVS-1/05).

³⁷ Glej tretji, četrti in peti odstavek 18. člena ZRTVS-1.

³⁸ Člen 4 ZRTVS-1 določa:

"(1) V programih iz prvega odstavka prejšnjega člena RTV Slovenija zlasti:

- zagotavlja verodostojne in nepristranske informativne oddaje, s katerimi celovito obvešča o političnem dogajanju doma in v zamejstvu, o pomembnih dogodkih v preostalih evropskih državah, zlasti članicah Evropske unije, in o pomembnih svetovnih temah tako, da posredovane vsebine omogočajo objektivno javno obveščenost državljanov Republike Slovenije, Slovencev po svetu, pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in Madžarski, avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter romske skupnosti, ki živi v Sloveniji;
- zagotavlja kakovostne izobraževalne oddaje, v okviru katerih posreduje celoten spekter aktualnih vsebin od verskih in socialnih do naravoslovnih in tehnološko-informacijskih vsebin;
- zagotavlja produkcijo igranega programa;
- zagotavlja oddaje, ki odražajo življenje in probleme različnih struktur prebivalstva, pri čemer izhaja iz načela enakopravnega obveščanja o dogajanjih v vseh delih Slovenije in zamejstva, zagotavlja ustvarjanje dokumentarnih oddaj nacionalnega pomena, ki predstavljajo dokument preteklega časa in časa, v katerem živimo;
- zagotavlja visokokakovostno lastno produkcijo, namenjeno otrokom, mladostnikom in starostnikom;
- zagotavlja kakovostne razvedrilne vsebine za vse starostne skupine;
- zagotavlja kakovostne informacije o vseh pomembnih kulturnih, političnih, zgodovinskih, športnih, socialnih in ekonomskih dogodkih;
- zagotavlja uresničevanje ustavnih pravic madžarske in italijanske narodne skupnosti na področju radijskega in televizijskega javnega obveščanja in spodbuja povezovanje narodnih skupnosti z matičnim narodom in vključevanje kulturnih ter drugih dosežkov italijanskega oziroma madžarskega naroda v narodnostne programe;
- skladno z meddržavnimi pogodbami in v sodelovanju z javnimi radiotelevizijami sosednjih in drugih držav podpira nastanek in razvoj čezmejnih radijskih in televizijskih projektov;
- izvaja programske vsebine, namenjene slepim in slabovidnim ter gluhi in gluhonemim v njim prilagojenih tehnikah;
- posebno pozornost posveča invalidom in z njimi povezanim vsebinam;
- predstavlja in promovira slovensko kulturo, spodbuja kulturno ustvarjalnost ter svobodo umetniškega ustvarjanja in zagotavlja ustvarjanje, poustvarjanje ter posredovanje umetniških del;
- predstavlja in promovira znanost;

- posebno pozornost posveča problematiki in zahtevam otrok ter družin in skupin ljudi s posebnimi potrebami, ki so zaradi posebnih okoliščin bolj občutljive za dogajanje v družbi;
- posebno pozornost posveča položaju in delovanju registriranih verskih skupnosti;
- posebno pozornost posveča razvijanju splošne, jezikovne in politične kulture;
- širi razumevanje vseh ključnih vprašanj delovanja demokratične družbe;
- širi razumevanje slovenske zgodovine, kulture in identitete, tudi z vidika evropske zgodovine in mednarodnih povezav;
- spodbuja šport;
- informira o vprašanjih zdravja, varstva okolja in varstva potrošnikov;
- informira o pomembnejših vprašanjih varnosti ljudi, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obrambe države, vključno z vprašanji delovanja institucij mednarodne skupnosti, v katere je včlanjena Republika Slovenija, ter posreduje nujna obvestila v zvezi z ogroženostjo ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja, upošteva interese posameznih skupin gledalk in gledalcev (v nadaljnjem besedilu: gledalci) ter poslušalk in poslušalcev (v nadaljnjem besedilu: poslušalci) v Republiki Sloveniji in v okviru možnosti omogoča njihov dostop v programe;
- spodbuja kulturo javnega dialoga ter omogoča širok prostor za javne razprave o problemih v družbi;
- obvešča slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah, Slovence po svetu in tujo javnost o dogajanjih in dosežkih na kulturnem in drugih področjih v Republiki Sloveniji ter skrbi za uveljavljanje slovenske radijske in televizijske ustvarjalnosti v tujini;
- podpira razširjanje programskih vsebin, namenjenih gluhim ter slepim, v njim prilagojenih tehnikah;
- podpira širjenje vednosti o drugih kulturah, ki so zastopane v Sloveniji, in njihovih predstavnikih;
- zagotavlja produkcijo in predvajanje slovenskih avdiovizualnih del in avdiovizualnih del neodvisnih producentov;
- zagotavlja prometne informacije.

(2) V strukturi programov iz prvega odstavka prejšnjega člena mora RTV Slovenija zagotoviti večinski delež kulturnih, umetniških, informativnih, dokumentarnih in izobraževalnih vsebin."

³⁹ Ustava v prvem odstavku 159. člena nalaga zakonodajalcu, naj za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ustanovi varuha pravic državljanov.

⁴⁰ Glej odločbo št. U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009 (Uradni list RS, št. 107/09, in OdlUS XVIII, 56), v kateri je Ustavno sodišče poudarilo, da bi bila ureditev, ki bi ogrožala neodvisen položaj Varuha človekovih pravic, v neskladju s 159. členom Ustave, 19. točka obrazložitve.

⁴¹ Navedeno upošteva tudi Zakon o Varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo – ZVarCP), ki v 4. členu to tudi izrecno določa, poleg tega pa je uveljavil kar nekaj mehanizmov zagotavljanja neodvisnosti in samostojnosti, od ureditve načina izvolitve nosilca funkcije (na predlog predsednika republike z dvotretjinsko absolutno večino v Državnem zboru), mandatne dobe (za dobo šestih let z možnostjo enkratne ponovne izvolitve) do opredelitve razmerij do drugih državnih organov, nezdržljivosti opravljanja funkcije z drugimi funkcijami in deli ter imuniteto nosilca funkcije (F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 648).

⁴² Svet je pri svojem delu neodvisen in samostojen, njegovo delo pa je javno (prvi odstavek 235. člena ZVO-2).

⁴³ Drugi odstavek 234. člena ZVO-2.

⁴⁴ Primerjaj sodbo 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, 51.–56. točka obrazložitve.

⁴⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/17 z dne 2. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 159/21, in OdlUS XXVI, 25), 25. in 26. točka obrazložitve.

⁴⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-32/04 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 10).

⁴⁷ Sklep Ustavnega sodišča št. Up-328/04, U-I-186/04 z dne 8. 7. 2004 (OdlUS XIII, 82). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-17/11 z dne 18. 10. 2012 (Uradni list RS, št. 87/12, in OdlUS XIX, 38), 6. točka obrazložitve.

⁴⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-52/22 z dne 19. 6. 2025 (Uradni list RS, št. 55/25), 66. točka obrazložitve.

⁴⁹ Svet je sklepčen, če je na seji prisotna večina vseh članic oziroma članov (tretji odstavek 16. člena ZRTVS-1). Odločitve iz 1., 2., 3., 9. in 12. točke prvega odstavka tega člena sprejema z večino glasov

vseh članov. O preostalih zadevah iz svoje pristojnosti odloča z večino glasov prisotnih članov (četrti odstavek 16. člena ZRTVS-1).

⁵⁰ Glej opombo 42.

⁵¹ Enako določa tudi 3. člen Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo in 53/24 – v nadaljevanju ZKP).

⁵² V sodbi v zadevi *Minelli proti Švici* z dne 25. 3. 1983, 30. točka obrazložitve, je ESČP med drugim tudi odločilo, da velja domneva nedolžnosti za kazenske postopke v celoti in ne izključno od vložitve obtožbe.

⁵³ Weigend poudarja, da domneva nedolžnosti pomeni, da je obdolženca treba obravnavati tako, kot da niso krivi. T. Weigend, Assuming that the Defendant is not Guilty: The Presumption of Innocence in the German System of Criminal Justice, Criminal Law and Philosophy, let. 8, št. 2 (2014), str. 287.

⁵⁴ K. Šugman, Domneva nedolžnosti in dokazni standardi, Zbornik znanstvenih razprav, let. 62 (2002), str. 279–282. Podobno B. M. Zupančič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 302–303.

⁵⁵ A. Ashworth, Four Threats to the Presumption of Innocence, International Journal of Evidence & Proof, let. 10, št. 4 (2006).

⁵⁶ Glej sodbi ESČP v zadevi *Allenet de Ribemont proti Franciji* z dne 10. 2. 1995 in *Sekanina proti Avstriji* z dne 25. 8. 1993.

⁵⁷ Glej T. Weigend, nav. delo, str. 285–299.

⁵⁸ Prim. B. M. Zupančič, nav. delo, str. 302–303, iz katerega izhaja, da je domneva nedolžnosti omejena le na kazenskoprocesni kontekst, iz česar je mogoče sklepati, da izven kazenskega postopka, torej v drugih potencialnih postopkih, ki so z njim povezani, ta domneva ne velja. Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996 (Uradni list RS, št. 25/96, in OdlUS V, 40), 67. točka obrazložitve, in sklep Ustavnega sodišča št. Up-394/03 z dne 13. 6. 2005, 5. točka obrazložitve.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 41/95, in OdlUS IV, 54, 12. točka obrazložitve.

⁶⁰ Točka 2 prvega odstavka 44. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20, 172/21, 141/22, 85/25 in 14/26 – ZODPol).

⁶¹ Glej npr. 95. člen Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 17/15 in 76/23 – ZSS), drugi odstavek 80. člena Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 47/12, 19/15, 36/19, 139/20 in 54/21 in 100/25 – ZDT-1), 27. in 35.b člen Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20 – ZTP) in drugi odstavek 15. člena Zakona o orožju (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 85/09, 125/21 in 104/25 – ZOro-1).

⁶² Člena 145 in 146 ZKP.

⁶³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 3. 12. 1998 (OdlUS VII, 245), 53. točka obrazložitve.

⁶⁴ Glej 4. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20 – ZIntPK).

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 112/25 – ZRTVS-1C) je vsebinsko spremenil (med drugim) četrti odstavek 6. člena ter 16., 22. in 27. člen ZRTVS-1. Ker pobudniki in predlagatelj ne navajajo vsebinskih razlogov za protiustavnost navedenih zakonskih določb, temveč nasprotujejo zgolj postopku njihovega sprejemanja oziroma terminološki uskladitvi, Ustavno sodišče pobudnikov ni pozivalo, naj zaradi spremembe ureditve izkažejo pravovarstveno potrebo (drugi odstavek 47. člena ZUstS), temveč je štel, da je ta izkazana.

⁶⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

⁶⁷ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-1128/12 z dne 14. 5. 2015 (Uradni list RS, št. 37/15, in OdlUS XXI, 14), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022 (Uradni list RS, št. 79/22, in OdlUS XXVII, 10), 20. točka obrazložitve.

⁶⁸ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010 (Uradni list RS, št. 12/10, in OdlUS XIX, 1), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 16. točka obrazložitve.

⁶⁹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 20. točka obrazložitve.

⁷⁰ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010 (Uradni list RS, št. 61/10), 22. točka obrazložitve, in št. U-I-65/13, 21. točka obrazložitve.

⁷¹ Glede na okoliščine obravnavane zadeve je še posebej omembe vredno, da je tudi pri spremembi ureditve delovanja RTV Slovenija zakonodajalec že ob sprejetju ZRTVS-1/05 prehod na novo ureditev

uredil na v bistvenem enak način kot v prehodnih določbah ZRTVS-1B, torej tako, da so članom takratnih Sveta in Nadzornega odbora mandati prenehali *ex lege*, nova Programski in Nadzorni svet pa sta morala biti konstituirana najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi ZRTVS-1/05.

⁷² Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Hrvaška Radiotelevizija proti Hrvaški* z dne 2. 3. 2023, v kateri je ESČP javni radioteleviziji priznalo status upravičene osebe za vložitev pritožbe, ker je ni štelo za oblastni organ (98.–121. točka obrazložitve).

⁷³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/94, 85. točka obrazložitve.

⁷⁴ Sodba SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, 61. točka obrazložitve.

⁷⁵ Pomen samostojnosti in neodvisnosti članov organov javne radiotelevizije izpostavlja tudi Zvezno ustavno sodišče Zvezne republike Nemčije, ki zahteva varstvo osebnega pravnega statusa članov sveta javne radiotelevizije, brez katerega ni mogoče govoriti o neodvisnosti pri opravljanju njihovih nalog (glej sodbo 1. senata Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije z dne 25. marca 2014, 1 BvF 1/11, 80. točka obrazložitve). Podobno je Ustavno sodišče opredelilo ustavni pomen stabilnosti mandata generalnega direktorja javne RTV Slovenija za opravljanje funkcije v javnem interesu (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-172/94, 3. točka obrazložitve).

⁷⁶ Prim. odločbo št. U-I-172/94, v kateri je Ustavno sodišče ugotavljalo, kako se je izpodbijana prehodna določba, ki je urejala imenovanje generalnega direktorja RTV Slovenija, uporabljala v praksi (5. in 6. točka obrazložitve dela B. – I. odločbe).

⁷⁷ Glej 18. stran Poročila Evropske komisije o stanju pravne države v Sloveniji za leto 2022.

⁷⁸ *The Media Pluralism Monitor* (MPM) je orodje, ki ga je razvil Center za medijski pluralizem in medije za ocenjevanje morebitnih pomanjkljivosti v nacionalnih medijskih sistemih, ki lahko ovirajo medijski pluralizem. Temelji na 20 kazalnikih, ki povzemajo 200 spremenljivk, in zajema štiri področja: temeljno varstvo, tržno pluralnost, politično neodvisnost in družbeno vključenost. Projekt MPM sofinancira Evropska unija. Dostopno na: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/> (1. 4. 2026).

⁷⁹ Politično instrumentalizacijo na področju pravice javnosti do obveščenosti je potrdilo tudi neodvisno poročilo mednarodne organizacije *Reporters Without Borders* za leto 2022. Tudi poročilo *The Media Pluralism Monitor* iz junija 2021 za Slovenijo ugotavlja, da ZRTVS-1/05 pušča vrzeli za vpliv politike.

⁸⁰ Glej sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020.

⁸¹ Glej sodbo in sklep Upravnega sodišča št. I U 1446/2021 z dne 1. 10. 2021.

⁸² Glej sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 694/2022 z dne 28. 2. 2023.

⁸³ Glej sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 760/2022 z dne 21. 2. 2023.

⁸⁴ Prav tam, 14. točka obrazložitve.

⁸⁵ Glej sklepa Vrhovnega sodišča št. VIII DoR 67/2023 z dne 9. 5. 2023 in št. VIII DoR 66/2023 z dne 9. 5. 2023.

⁸⁶ Glej sklep Državnega zbora o imenovanju petih članov Programskega sveta RTV Slovenija – na podlagi šeste alineje šestega odstavka 17. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 207/21). Izmed osmih predlaganih kandidatov za izbor petih članov Programskega sveta na podlagi predlogov političnih strank so bili imenovani Dejan Cesar (na predlog DeSUS), Anuša Gaši (na predlog SMC), Vane Gošnik (na predlog SNS), Jožef Jerovšek (na predlog SDS) in dr. Maja Lapornik (na predlog NSi). Kot je razvidno s seznama kandidatov Mandatno-volilne komisije, so svoje kandidate predlagale tudi SD, LMS in Levica – glej seznam predlaganih kandidatov št. 010-02/21-39 z dne 25. 11. 2021.

⁸⁷ Glej mnenje Zakonodajno-pravne službe o skladnosti Predlogov sklepov Mandatno-volilne komisije z Zakonom o Radioteleviziji Slovenija št. 010-02/21-39/20, 010-02/21-40/19 z dne 16. 12. 2021.

⁸⁸ Glej sklep Državnega zbora o imenovanju članov Nadzornega sveta št. 010-02/21-40 z dne 27. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 207/21) in sklep Vlade o imenovanju štirih članov Nadzornega sveta št. 01415-17/2020/78 z dne 13. 1. 2022.

⁸⁹ Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Manole in drugi proti Moldaviji*, 109. in 110. točka obrazložitve.

⁹⁰ Tretji odstavek 18. člena ZRTVS-1 določa:

"Član sveta je lahko razrešen pred koncem mandata:

- če to sam zahteva;
- če iz katerega koli razloga ne more opravljati svoje dolžnosti;
- če več ne izpolnjuje pogojev za člana sveta, določenih v 17.a členu tega zakona;
- če se naknadno ugotovi, da je pred imenovanjem navedel neresnične podatke iz četrtega odstavka 17.a člena tega zakona;
- če po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije:

- a) v okviru postopka zaradi suma korupcije pri opravljanju njegovega dela zazna znake kaznivega dejanja in zoper njega vloži ovadbo,
- b) z vidika krepitve integritete v ugotovitvi o konkretnem primeru pri opravljanju njegovega dela poda oceno kršitve uradne osebe,
- c) zaradi ugotovljenih ali ponavljajočih se kršitev zakona in statuta pri njegovem delovanju pošlje pobudo za začetek postopka za njegovo razrešitev;

– če zanemarja oziroma opravlja svoje delo nevestno ali če opravlja svoje delo v nasprotju s tem zakonom, splošnimi akti RTV Slovenija in v nasprotju z interesi RTV Slovenija kot javne radiotelevizije."

⁹¹ V skladu s prvim odstavkom 17. člena ZRTVS-1/05 so bile v Programski svet lahko izvoljene oziroma imenovane osebe, ki s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem ali katerem koli drugem področju družbenega življenja lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije tako v Republiki Sloveniji kot v tujini. Tretji in četrti odstavek 17. člena ZRTVS-1/05 sta določala, katere osebe ne morejo biti izvoljene oziroma imenovane za člane Programskega sveta.

⁹² V skladu s sedmim odstavkom 26. člena ZRTVS-1/05 je enako veljalo za člane Finančnega odbora.

⁹³ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-172/94, 5. do 7. točka dela B. – I. obrazložitve.

⁹⁴ Glej tudi 15. in 27.–30. točko preambule EMFA.

⁹⁵ Prvi odstavek 73. člena ZDR-1 določa:

"Če poslovodna oseba ali prokurist sklepa pogodbo o zaposlitvi, lahko v pogodbi o zaposlitvi stranki, ne glede na drugi odstavek 9. člena tega zakona, drugače uredita pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja v zvezi:

- s pogoji in omejitvami delovnega razmerja za določen čas,
- z delovnim časom,
- z zagotavljanjem odmorov in počitkov,
- s plačilom za delo,
- z disciplinsko odgovornostjo,
- s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi."

⁹⁶ Tako tudi D. Senčur Peček, ki poudarja, da sta statusni in delovnopravni položaj poslovodne osebe pravno ločena, in v tej zvezi omenja tudi v nemškem pravu uveljavljeno ločitveno teorijo (*Trennungstheorie*) (Komentar k 73. členu, Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 3., posodobljena in dopolnjena izdaja, Lexpera – GV Založba, Ljubljana 2024, str. 475).

⁹⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-327/94 z dne 16. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 20/95, in OdlUS IV, 25), 3. točka obrazložitve.

⁹⁸ Npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 2), 28. točka obrazložitve, in št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996 (Uradni list RS, št. 27/96, in OdlUS V, 82), 65. točka obrazložitve.

⁹⁹ Glede vsebine pravice iz 44. člena Ustave glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994 (Uradni list RS, št. 6/94, in OdlUS III, 8), št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4) in št. U-I-449/20 z dne 6. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 81/21, in OdlUS XXVI, 16), 5. točka obrazložitve.

¹⁰⁰ Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-101/95 z dne 25. 3. 1996 (OdlUS V, 75), 8. točka obrazložitve, in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-174/99 z dne 30. 11. 2000 (OdlUS IX, 283), 7. točka obrazložitve.

¹⁰¹ Pobudniki se pri utemeljevanju kršitve pravice iz 8. člena EKČP sklicujejo na sodbo ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*. Vendar se okoliščine navedene zadeve razlikujejo od okoliščin obravnavanega primera. V navedeni zadevi je bila pritožniku izrečena disciplinska sankcija v zvezi z opravljanjem sodniške funkcije; ESČP je ugotovilo več kršitev pravice iz prvega odstavka 6. člena EKČP. Pritožniku so bile torej očitane krivdne kršitve sodniških dolžnosti, tudi takšne, ki niso imele podlage v zakonu (kršitev sodniške prisege). ESČP je upoštevalo tudi, da parlamentarno glasovanje o odločitvi o pritožnikovi razrešitvi ni bilo zakonito v skladu z nacionalnim pravom, da je odsotnost ureditve zastaralnih rokov popolnoma odprla prostor za diskrecijsko odločanje disciplinskih organov in da nacionalna zakonodaja ni določila ustrezne lestvice sankcij za disciplinske kršitve in ni oblikovala pravil za njihovo uporabo v skladu z načelom sorazmernosti.

¹⁰² Primerjaj npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), in št. U-I-172/94 ter sklep Ustavnega sodišča št. U-I-48/01 z dne 8. 5. 2003, 17. točka obrazložitve.

¹⁰³ Prim. tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-48/01, 18. točka obrazložitve.

¹⁰⁴ S sprejetjem ustrezne zakonske ureditve se zakonodajalec celo mora odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 30. točka obrazložitve, in št. U-I-146/12, 88. točka obrazložitve). To od njega zahteva načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem kot eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave).

¹⁰⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 58. točka obrazložitve.

¹⁰⁶ Primerjaj npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 98/13), 9. točka obrazložitve. Ustavno sodišče torej v postopku za oceno ustavnosti predpisov ustavne dopustnosti posega v načelo varstva zaupanja ne presoja v povezavi s konkretno človekovo pravico na podlagi strogega testa sorazmernosti, kot to navajajo pobudniki, temveč ga presoja samostojno na podlagi 2. člena Ustave in po zgoraj opisanem testu.

¹⁰⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-39/99 z dne 3. 2. 2000 (Uradni list RS, št. 19/2000, in OdlUS IX, 15), 12. in 13. točka obrazložitve.

¹⁰⁸ Pobudniki in predlagatelj zmotno menijo, da mora biti ustavno dopustni cilj za poseg v načelo varstva zaupanja v pravo konkretiziran ter v zakonodajnem postopku posebej ugotovljen in vsebovan v zakonodajnem gradivu, tako da ga morebitno kasnejše utemeljevanje ne more utemeljiti. Navedene zahteve veljajo le za primer, ko Ustavno sodišče presoja dopustnost posega na podlagi drugega odstavka 155. člena Ustave, ne pa, kot v obravnavanem primeru, na podlagi načela varstva zaupanja iz 2. člena Ustave (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 11), 26. točka obrazložitve). Pobudniki in predlagatelj prav tako zmotno menijo, da mora zakonodajalec z gotovostjo izkazati oziroma dokazati obstoj ustavno dopustnega razloga za poseg v načelo varstva zaupanja v pravo (v obravnavanem primeru dokazati, da bi predhodna politična oblast zakrivila kakršen koli pravno potrjen nedopustni poseg v svobodo izražanja, ki bi na nezakonit način vplival na programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev). Po ustaljeni ustavnosodni presoji za izkazanost legitimnega cilja zadošča, da zakonodajalec utemelji zgolj možnost (verjetnost) nastanka določenih škodljivih posledic izpodbijane ureditve in zgolj možnost (verjetnost), da bo sprememba ureditve te posledice preprečila, oziroma zgolj verjetnost, da navedeni razlog pomeni legitimni cilj (primerjaj npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-122/15, U-I-199/15 z dne 17. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 24/16), 21. točka obrazložitve).

¹⁰⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12).

¹¹⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 50/98, in OdlUS VII, 134), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-90/05 z dne 7. 7. 2005 (Uradni list RS, št. 75/05, in OdlUS XIV, 66), 15. točka obrazložitve.

¹¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 50/98, in OdlUS VII, 134), 9. točka obrazložitve s sklicevanjem na H. D. Jarras in B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1995, str. 430–434, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/20 z dne 6. 4. 2023 (Uradni list RS, št. 46/23), 48. točka obrazložitve.