

Številka: U-I-479/22-25

Datum: 16. 2. 2023

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude dr. Petra Gregorčiča, Ljubljana, in drugih, na seji 16. februarja 2023

sklenilo:

Izvrševanje prvega, drugega, četrtega in petega odstavka 23. člena ter 24. in 25. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki (generalni direktor RTV Slovenija,¹ direktor televizije,² predsednik Programskega sveta,³ namestnica predsednika Nadzornega sveta⁴ in javni zavod RTV Slovenija⁵) izpodbijajo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (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. 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. 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 pravice prvih štirih pobudnikov iz prvega odstavka 23. člena, 44. člena in tretjega odstavka 49. člena Ustave ter pravici iz prvega odstavka 6. člena in 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).

2. 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 zakonodajalec za poseg v načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave v zvezi z uveljavljanimi pravicami pobudnikov v zakonodajnem gradivu ni navedel nikakršnih razlogov, temveč je zgolj tavnološko povzel besedilo člena. Tudi v primeru, da bi Ustavno sodišče kot razlog za poseg v to načelo upoštevalo splošni cilj zakona, po mnenju pobudnikov ZRTVS-1B ne prestane testa sorazmernosti, saj izbrana sredstva niso niti primerna niti 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

uvajal 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. Pobudniki navajajo tudi, da ZRTVS-1B ni temeljno uredil postopkov imenovanja posameznega člana Sveta, zato je v neskladju z načelom določnosti 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 dejansko, le da na prikrit način, omogočajo politizacijo RTV Slovenija skozi zadnja vrata prek izbranih »naših« korporativističnih skupin.

3. Novi upravljavski model naj bi bil še posebej protiustaven, ker naj bi zaradi 7. člena ZRTVS-1B, po katerem je članu Sveta, katerega 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.

4. V neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti pravnih norm iz 2. člena Ustave naj bi bil tudi 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 diktacije izločeni od 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.

5. 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.

6. Pobudniki predlagajo tudi, naj Ustavno sodišče začasno zadrži izvrševanje ZRTVS-1B. Predlog utemeljujejo z navedbami, da z začasnim zadržanjem izvrševanja ZRTVS-1B ne bi nastale prav nikakršne škodljive posledice, saj bi se še naprej uporabljala

dosedanja ureditev po Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05 in 9/14 – v nadaljevanju ZRTVS-1), katere ustavnost je po njihovem mnenju nesporna. Po drugi strani pa bi z izvrševanjem ZRTVS-1B za vse pobudnike, vključno z RTV Slovenija, nastale ne le težko popravljive, temveč dejansko nepopravljive posledice. Po navedbah pobudnikov je bilo s takojšnjim *ex lege* prenehanjem mandatov prvemu in drugemu pobudniku prekinjeno delovno razmerje, tretji pobudnik in četrta pobudnica pa sta izgubila pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Vsem naštetim pobudnikom naj bi bilo poseženo tudi v pravico do varovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP ter naj bi jim bila na individualni ravni odvzeta funkcija zagotavljanja samostojnosti, neodvisnosti in avtonomnosti RTV Slovenija, brez katere tudi institucionalna neodvisnost RTV Slovenija, ki izhaja iz 39. člena Ustave, ne bi več obstajala. Ker ZRTVS-1 B *ex lege* ukinja organe, v katerih so doslej delovali pobudniki, in jih nadomešča s popolnoma novo strukturo vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija, njihovih pravic brez začasnega zadržanja ZRTVS-1B, tudi če bi jim Ustavno sodišče kasneje ugodilo, po mnenju pobudnikov ne bi bilo več mogoče učinkovito zaščititi, saj »njihovi« organi sploh ne bi več obstajali.

7. Poleg tega bi po mnenju pobudnikov zaradi nedoločnosti postopka imenovanja članov Sveta s strani posameznih upravičencev za imenovanje lahko prišlo do situacije, ko določeni upravičenci daljši čas ne bi uspeli imenovati posameznih članov Sveta. To bi lahko vodilo do položaja, ko bi bilo delovanje RTV Slovenija dalj časa okrnjeno, kar bi v skrajnem primeru lahko privedlo do tega, da RTV Slovenija ne bi mogla v celoti izvajati javne službe, zaradi česar bi lahko prišlo do kršitve 39. člena Ustave. To stališče izhaja iz ugotovitve pobudnikov, da zakoni in drugi pravni akti, ki urejajo delovanje posameznih upravičencev za imenovanje (v predlogu pobudniki predstavijo ureditev, ki velja za Nacionalni svet za kulturo, Olimpijski komite Slovenije, Informacijskega pooblaščenca, Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja ter Varuha človekovih pravic), ne vsebujejo določb o pristojnosti imenovanja članov drugih organov ali pravnih oseb in s tem povezanih postopkih.

8. Državni zbor v odgovoru na predlog začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B navaja, da pobudniki z navedbami o posledicah, ki naj bi jim nastale zaradi *ex lege* prenehanja mandatov (prekinitev delovnega razmerja, izguba pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev), ne morejo utemeljiti težko popravljivih ali celo nepopravljivih škodljivih posledic. Ker so pobudnikom funkcije z uveljavitvijo ZRTVS-1B že prenehale, ta posledica z začasnim zadržanjem izvrševanja zakona ne bi mogla biti odpravljena, sicer pa naj bi jim bilo zagotovljeno, da s svojim delom nadaljujejo do imenovanja novih organov. Stališču, da je bila dvema od pobudnikov zaradi prenehanja mandata odvzeta pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, po mnenju Državnega zbora ni mogoče slediti, saj opravljanje funkcije v organih RTV Slovenija ni pridobljena pravica, v katero zakonodajalec ne bi smel poseči. Po mnenju Državnega zbora je takšen poseg dopusten, kadar zanj obstajajo v javnem interesu izkazani prevladujoči razlogi, pomembnejši od posega v položaj prizadetih.

9. Glede navedbe o posegu v pravico pobudnikov do varovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP Državni zbor navaja, da je ta poseg v predlogu začasno zadržanje izvrševanja zgolj zatrjevan, vendar z ničemer izkazan in utemeljen. Če in kolikor se nanaša na poseg v materialni položaj pobudnikov, pa Državni zbor pojasnjuje, da s takšnimi navedbami, tudi če bi bile izkazane in konkretizirane, začasnega zadržanja izvrševanja izpodbijanega predpisa ni mogoče utemeljiti, saj so takšne posledice praviloma popravljive (npr. z odpravnino). Državni zbor prav tako nasprotuje navedbi, da prenehanje mandata v organih RTV Slovenija pomeni odvzem funkcije zagotavljanja samostojnosti, neodvisnosti in avtonomnosti RTV Slovenija na individualni ravni, brez katere bi bila onemogočena njena institucionalna neodvisnost. Ta zaradi prenehanja mandatov članov dosedanjih organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija ne more biti ogrožena, celo nasprotno, z ZRTVS-1B uveljavljena sprememba koncepta vodenja in upravljanja RTVS naj bi jo (še) zagotovila. Državni zbor ob tem posebej opozarja tudi na neutemeljenost

izhodiščne ocene pobudnikov, da je temeljni namen ZRTVS-1B izvedba kadrovske čistke politično nezaželenih kadrov v RTV Slovenija. Navaja, da prehodna ureditev 22. člena ZRTVS-1B ni enostranski oblastni poseg, usmerjen v prenehanje posameznih mandatov, temveč pomeni zakonsko podlago za prenehanje vseh funkcij v organih RTV Slovenija zaradi vsebinske spremembe koncepta vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija, sestave organov in načina njihovega imenovanja. Državni zbor poudarja, da bi neizvrševanje ZRTVS-1B preprečilo ali vsaj dodatno odložilo zagotovitev institucionalne in programske avtonomije RTV Slovenija in omogočilo nadaljevanja stanja, v katerem je vzpostavljen politični vpliv na delovanje RTV Slovenija.

10. Po mnenju Državnega zbora pri odločanju o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B ni mogoče upoštevati navedb o odsotnosti določb o pristojnosti in postopkih imenovanja v zakonih in drugih aktih, ki urejajo delovanje subjektov, ki naj bi imenovali člane Sveta. Predvidevanja pobudnikov, da posamezni od njih imenovanja članov ne bi mogli (pravočasno) izvesti, s čimer bi bilo ogroženo izvajanje javne službe in s tem podana kršitev 39. člena Ustave, naj bi bila zgolj hipotetična. Pristojnost upravičencev je z ZRTVS-1B jasno določena, verjetnosti, še manj pa gotovosti, da bodo takšne posledice tudi dejansko nastale, pa po mnenju Državnega zbora pobudniki niso z ničemer izkazali.

11. Vlada v mnenju glede predloga za začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B navaja, da pobudnikom zaradi prenehanja njihovih mandatov oziroma funkcij (ker ti niso pravica, temveč legitimno pričakovanje oziroma privilegij zasedati vodilno ali vodstveno mesto do poteka mandatne dobe) ne more nastati škoda, ki bi v pravnem smislu imela nepopravljive ali težko popravljive posledice. Po mnenju Vlade posledica prenehanja mandatov oziroma funkcij pobudnikov pred potekom mandatne dobe ni težko popravljiva, temveč gre za poseg, ki ga je mogoče sanirati s povrnitvijo materialne škode in za popravo posledic katerega obstaja sistem učinkovitih pravnih sredstev in sodnega varstva pred rednimi sodišči, vključno z določitvijo ustrezne odškodnine v primeru dokazanih protipravnosti.

12. V zvezi z očitkom pobudnikov, da bi zaradi nedoločnosti postopka imenovanja članov Sveta s strani posameznih upravičencev za imenovanje lahko prišlo do situacije, ko določeni upravičenci za imenovanje več časa ne bi uspeli imenovati posameznih članov Sveta in bi bilo posledično delovanje RTV Slovenija dalj časa okrnjeno, Vlada pojasnjuje, da do takšnih posledic v nobenem primeru ne more priti, saj ZRTVS-1B v prehodni določbi drugega odstavka 22. člena jasno določa, da do konstituiranja (novega) Sveta nadaljujejo z delom tako (obstoječi) Programski svet in Nadzorni svet kot tudi nanju vezani odbori v sestavi in s pristojnostmi, ki jih imajo do uveljavitve ZRTVS-1B. Vlada meni, da bi izvrševanje ZRTVS-1B zagotovilo, da bi se strankarska politika popolnoma umaknila iz upravljanja in vodenja RTV Slovenija ter da bi se zaposlenim na RTV Slovenija povrnila avtonomija in zagotovili pogoji za strokovno in neodvisno delo.

13. Po oceni Vlade bi nepopravljive posledice nastale v primeru začasnega zadržanja ZRTVS-1B. Vlada navaja, da je dosedanja zakonska ureditev 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. Na podlagi tega ocenjuje, da je na RTV Slovenija »globoko neustavno stanje.« Te razmere naj bi vodile do stavke novinarskih sindikatov RTV Slovenija in v zadnjem letu do številnih politično motiviranih pritiskov na zaposlene (predvsem na novinarje), do posegov v program, groženj in kaznovanj novinarjev ter številnih odpovedi novinarjev. Posledice navedenih ravnanj naj bi se kazale v vedno manjšem ugledu RTV Slovenija v javnosti oziroma zaupanju javnosti v njeno kredibilnost in verodostojnost, manjši medijski relevantnosti (javno dostopne informacije naj bi izkazovale drastičen padec gledanosti programov TV Slovenija in obiskanosti spletnega portala MMC),⁶ slabši kvaliteti programov in nižanju profesionalnih standardov. S tem naj bi aktualno vodstvo povzročilo RTV Slovenija

tudi veliko poslovno škodo. Vlada opozarja, da sta obstoj političnih vplivov in drugih nedopustnih pritiskov, ki izrazito negativno vplivajo na delovanje RTV Slovenija v smislu izvajanja njenih ustavnih funkcij po 39. členu Ustave, potrdili tudi neodvisni poročili mednarodnih organizacij (poročilo Reporters Without Borders za leto 2022 in poročilo The Media Pluralism Monitor, Monitoring Media Pluralism in The Digital Era iz julija 2021). Vlada poudarja, da bi se v primeru začasnega zadržanja ZRTVS-1B nadaljevali politično obvladovanje organov upravljanja, vodenja in nadzora ter kršitve veljavnih predpisov in druge nepravilnosti, s tem pa bi bilo posledično ogroženo izvajanje funkcij RTV Slovenija v skladu z 39. členom Ustave.

14. Vlada navaja, da so porušeno oziroma izgubljeno zaupanje javnosti v RTV Slovenija v smislu njene kredibilnosti in verodostojnosti ter njena manjša medijska relevantnost in ugled dobrine, ki jih v primeru začasnega zadržanja ZRTVS-1B (in če bi se kasneje izkazalo, da ta ni bil protiušten) kasneje ne bi bilo več mogoče popraviti, s tem pa bi za RTV Slovenija in za izvajanje njenih ustavnih funkcij po 39. členu Ustave ter za javni interes na področju medijev nastale težko popravljive oziroma celo nepopravljive posledice. Vlada se zaveda, da vodijo sistemske spremembe do prenehanja funkcij pobudnikov pred potekom mandatne dobe, vendar so po mnenju Vlade posledice teh sprememb za pričakovanja in privilegije funkcionarjev RTV Slovenija neprimerljivo manj pomembne, kot bi bile posledice začasnega zadržanja izvrševanja ZRTVS-1B za RTV Slovenija kot javni zavod, za demokratično delovanje družbe ter za pravice in svoboščine njenih prebivalcev kot gledalcev in poslušalcev programov RTV Slovenija. Glede na navedeno Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B zavrne.

B.

15. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehtata med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiuštenega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

16. ZRTVS-1B določa novo ureditev organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija. V prehodnih in končnih določbah določa prehodno ureditev, ki naj zagotavlja kontinuiteto dela javnega zavoda. V prvem odstavku 22. člena ZRTVS-1B (prehodne določbe) 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 nadaljnjih prehodnih določbah izpodbijanega zakona je urejeno konstituiranje novih organov RTV Slovenija (23., 24. in 25. člen ZRTVS-1B) ter začasno vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija v prehodnem obdobju (drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ter 26. člen ZRTVS-1B).

17. ZRTVS-1B je 28. 12. 2022 že začel veljati,⁷ kar pomeni, da so mandati zgoraj navedenih oseb že prenehali in da vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija poteka v skladu s prehodno ureditvijo, na podlagi katere do konstituiranja Sveta nadaljujejo z delom 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-1B opravljajo le tekoče posle, ki omogočajo nemoteno delovanje RTV Slovenija in zagotavljajo izpolnjevanje profesionalnih standardov na področju izvajanja radijske in televizijske dejavnosti (drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ZRTVS-1B).

18. Ustavno sodišče je v obravnavani zadevi tehtalo med, na eni strani, možnostjo nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v primeru izvrševanja prehodne in nove ureditve organov vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija, če bi nato v postopku ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona presodilo, da ta ni skladna z Ustavo, in, na drugi strani, možnostjo nastanka težko popravljivih škodljivih posledic, če bi Ustavno sodišče izvrševanje nove in prehodne ureditve začasno zadržalo, a nato v postopku ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona ugotovilo, da je zakon skladen z Ustavo.

19. Ustavno sodišče ugotavlja, da bi v obeh primerih lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

20. Tako pobudniki kot Državni zbor in Vlada v postopku navajajo dve vrsti škodljivih posledic. Prva se nanaša na posledice za položaje konkretnih posameznikov. Pobudniki med drugim navajajo nepopravljive posledice, do katerih naj bi privedlo izvrševanje zakona za prve štiri pobudnike, pri čemer sami navajajo, da je do najbolj neposrednih posledic prišlo že z uveljavitvijo zakona. Na drugi strani Vlada v svojem odgovoru navaja, da naj bi v zadnjem letu na 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. Druga vrsta škodljivih posledic pa se nanaša na institucionalno raven. Tudi tu možnost nastanka težko popravljivih posledic zatrjujejo tako pobudniki kot nasprotna udeleženca. Pobudniki navajajo, da bi bilo z uveljavitvijo oziroma izvrševanjem izpodbijanega zakona nepopravljivo poseženo v institucionalno neodvisnost RTV Slovenija, ki izhaja iz 39. člena Ustave. Na drugi strani Vlada navaja, da naj bi tovrstne nepopravljive posledice povzročilo zadržanje zakona, saj naj bi prav dosedanja zakonska ureditev 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.

21. Ne da bi želelo zmanjševati pomen ohranitve prejšnje ali vzpostavitve nove ureditve za položaje prvih štirih pobudnikov in drugih posameznikov na RTV Slovenija, Ustavno sodišče ocenjuje, da imajo v kontekstu obravnavane zadeve večjo težo možne posledice zadržanja ali izvrševanja izpodbijanega zakona na sistemski, institucionalni ravni.⁸ Svoboda izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave zahteva od države sprejetje ustreznih predpisov, ki naj zagotovijo, da bodo lahko javni mediji (zlasti radio in televizija) samostojno izvrševali svoje funkcije (naloge) pri svobodnem oblikovanju javnega mnenja. Zato mora zakonodajalec z ustrezno zakonodajo zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev. To še posebej velja za tiste javne medije, ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščenosti.⁹ Ob takšnem poudarjenem pomenu RTV Slovenija je tudi zahteva po zagotavljanju njene ustrezne samostojnosti oziroma institucionalne neodvisnosti posebej poudarjenega pomena.

22. Ustavno sodišče ocenjuje, da bi težko popravljive posledice za institucionalno samostojnost RTV Slovenija lahko nastale v obeh primerih, tako v primeru zadržanja ustavnoskladne nove ureditve, če bi se ob vsebinski presoji izkazalo, da odpravlja protiustavno stanje oziroma šele vzpostavlja ustrezno institucionalno samostojnost RTV Slovenija, kot tudi v primeru izvrševanja nove ureditve, če bi se ob njeni vsebinski presoji izkazalo, da sama protiustavno krni to institucionalno samostojnost.

23. Ugotovljeno stanje v vsakem primeru predvsem terja čim hitrejšo vsebinsko odločitev Ustavnega sodišča, zato bo Ustavno sodišče takoj nadaljevalo z vsebinsko presojjo. Pri odločanju o začasnem zadržanju pa je vendarle upoštevalo, da bi dokončna uveljavitev nove ureditve v primeru njene morebitne kasnejše razveljavitve povzročila dodatne škodljive posledice, vključno s posledicami za novo vzpostavljene organe RTV Slovenija in položaje tistih, ki bi bili nanje imenovani. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da

izvrševanje ZRTVS-1B začasno zadrži, a le v tistem obsegu, ki začasno preprečuje dokončno uveljavitev nove ureditve, kar vsaj deloma omejuje nastanek škodljivih posledic.

24. Posledica začasnega zadržanja izvrševanja ZRTVS-1B v celoti (torej nove in celotne prehodne ureditve) do končne odločitve Ustavnega sodišča bi namreč povzročila, da bi bili začasno ustavljeni vsi postopki konstituiranja novih organov RTV Slovenija in posledično začasno odložena uveljavitev nove ureditve vodenja, upravljanja in nadzora RTV Slovenija. Prav tako bi bilo ustavljeno vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija v skladu s prehodno ureditvijo. Ker je ureditev vodenja, upravljanja in nadzora iz ZRTVS-1 z uveljavitvijo ZRTVS-1B prenehala veljati, to pomeni, da vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija sploh ne bi bili urejeni. Glede na navedeno bi začasno zadržanje izvrševanja ZRTVS-1B v celoti v pravnem redu povzročilo nastanek protiustavne pravne praznine, saj vodenje, upravljanje in nadzor RTV Slovenija kljub zgoraj navedeni ustavni zahtevi iz 39. člena Ustave ne bi bili urejeni. Zato ZRTVS-1B v celoti ni mogoče začasno zadržati.

25. Ustavno sodišče je tako začasno zadržalo zgolj izvrševanje tistih prehodnih določb ZRTVS-1B, ki urejajo končno konstituiranje Sveta in posledično drugih novih organov RTV Slovenija (prvi, drugi, četrti in peti odstavek 23. člena ter 24. in 25. člen ZRTVS-1B). S tem je Ustavno sodišče zagotovilo, da je v času do končne odločitve Ustavnega sodišča urejeno vodenje, poslovanje in nadzor RTV Slovenija v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena¹⁰ ter 26. člen¹¹ ZRTVS-1B, ter da lahko tečejo postopki imenovanja (novih) članov Sveta na podlagi 5. in 6. člena ZRTVS-1B, hkrati pa je zadržalo dokončno uveljavitev nove ureditve.

26. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno in takoj nadaljevalo vsebinsko presojo.

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovale sodnice Kogovšek Šalomon, Mežnar in Šugman Stubbs, ki so dale odklonilna ločena mnenja. Sodnika Jaklič in Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

Dr. Matej Accetto
Predsednik

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 Gledanost TV Slovenija naj bi v času aktualnega vodstva in Programskega sveta padla tudi za 20 odstotkov. MMC naj bi po merjenosti obiskanosti spletnih strani padel s četrtega na osmo mesto. Ugled TV Slovenija in njenega programa je pod vodstvom aktualnega generalnega direktorja in njegovih sodelavcev padel za 17 odstotnih točk v primerjavi z drugimi mediji.

⁷ Člen 27 ZRTVS-1B določa, da ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. ZRTVS-1B je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 163/22, dne 27. 12. 2022.

⁸ Glede na razloge za odločitev se tu posebej ne opredeljuje do vseh navedb v zvezi z začasnim zadržanjem, tako denimo ne tistih na strani pobudnikov, da naj bi bilo z izvrševanjem zakona poseženo tudi v pravico do varovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP, ne tistih na strani nasprotnih udeležencev, da naj bi bile možne posledice predčasne prenehanja mandata za prve štiri pobudnike popravljive s povrnitvijo materialne škode v postopkih sodnega varstva pred rednimi sodišči, vključno z določitvijo ustrezne odškodnine v primeru dokazanih protipravnosti, kar bo predmet vsebinske presoje pobude.

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 16/04, in OdiUS XIII, 7), 8. točka obrazložitve.

¹⁰ V času do končne odločitve Ustavnega sodišča v skladu z drugim, tretjim in četrtem odstavkom 22. člena ZRTVS-1B nadaljujejo z delom 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.

¹¹ V skladu s 26. členom ZRTVS-1B odgovorni uredniki programov in predstojniki drugih notranjih organizacijskih enot nadaljujejo z delom do izteka svojega mandata.