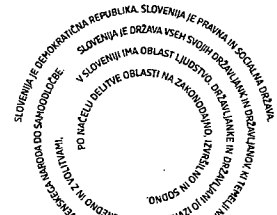




REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR
Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana
t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Priloga 6

Številka: 010-02/21-39/20
010-02/21-40/19
Datum: 16. 12. 2021

Igor Zorčič
Predsednik Državnega zbora

Zadeva: Mnenje o skladnosti Predlogov sklepov Mandatno-volilne komisije z Zakonom o Radioteleviziji Slovenija

Spoštovani,

Zakonodajno-pravni službi (ZPS) ste 14. 12. 2021 poslali dopis, da je Mandatno-volilna komisija na 1. nadaljevanju 37. seje 13. 12. 2021 določila besedili Predloga sklepa o imenovanju petih članov Programskega sveta RTV Slovenija (št. 010-02/21-39/17, EPA 2346-VIII) ter Predloga sklepa o imenovanju petih članov Nadzornega sveta RTV Slovenija (št. 010-02/21-40/17, EPA 2347-VIII). V dopisu navajate šesti odstavek 17. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05, 109/05 – ZDavP-1B, 105/06 – odl. US, 26/09 – ZIPRS0809-B in 9/14; v nadaljevanju ZRTVS-1) in prvi odstavek 26. člena ZRTVS-1 ter prosite, da ZPS s tega vidika poda mnenje o skladnosti navedenih predlogov sklepov Mandatno-volilne komisije z zakonom.

ZRTVS-1 v šestem odstavku 17. člena določa, da Državni zbor v Programski svet imenuje pet članov na predlog političnih strank, pri čemer mora v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru. V prvem odstavku 26. člena pa določa, 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. Vsebina teh določb se nanaša na sestavo dveh organov RTV Slovenija – Programskega in Nadzornega sveta in določa način sodelovanja Državnega zbora pri oblikovanju teh organov.

V obeh primerih gre za poseben zakonski pogoj, ki določa, da mora Državni zbor, ko imenuje pet članov Nadzornega odbora, in ko na predlog političnih strank imenuje pet članov Programskega sveta, upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru. Pri imenovanju petih članov Programskega sveta je izrecno določeno, da mora Državni zbor pri imenovanju upoštevati zastopanost strank v največji možni meri. ZRTVS-1 ne določa podrobnejšega načina izpolnjevanja tega pogoja, zato mora merila vzpostaviti Državni

zbor in jih v skladu z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) uporabljati na enak način.

Zakonski pogoj, da mora Državni zbor pri imenovanju petih članov Nadzornega sveta in petih članov Programskega sveta upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru, je treba razložiti z metodami pravne razlage. Prva je jezikovna razlaga, da se pri imenovanju članov Programskega in Nadzornega sveta RTVS upošteva zastopanost strank v Državnem zboru tako, da imenuje Državni zbor pet članov Programskega ali Nadzornega sveta na predlog (katerih koli) političnih strank, pri čemer je za zadostitev zakonskih pogojev dovolj, da so to stranke, ki so zastopane v Državnem zboru. Glede na to, da je jezikovna razlaga le prva stopnja, ki določa možni besedni pomen pravnega pravila, jo je treba dopolniti in preveriti še z drugimi metodami razlage, ki jezikovno razlago potrdijo ali pa utemeljijo tistega izmed več možnih besednih pomenov, ki je njen pravi (pravni) pomen.¹ Takšne razlage po mnenju ZPS druge metode ne potrjujejo. Jezikovno razlago je treba izključiti že na podlagi dodatne določbe, ki pri imenovanju petih članov Programskega sveta določa, da mora Državni zbor pri imenovanju v največji možni meri upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru.² S to določbo, ki vsebuje dodaten kriterij (v največji možni meri), ZRTVS-1 izrecno omejuje polje proste presoje zakonodajalca pri oblikovanju organov RTVS in usmerja Državni zbor pri razlagi tega pogoja. Zato je treba uporabiti namensko in sistematično razlago. Namen, ki ga zasleduje ZRTVS-1 pri določanju pogoja zastopanosti političnih strank pri oblikovanju predlogov za sestavo organov RTVS, je mogoče ugotoviti iz vsebine zakona. ZRTVS-1 v 1. členu določa, da je Radiotelevizija Slovenija javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, določeno z zakonom, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov in državljanov Republike Slovenije in drugih oseb. Ustanovitelj javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija je Republika Slovenija. ZRTVS-1 določa pravila za programe javne službe RTVS. V programih Radiotelevizija Slovenije zagotavlja verodostojne in nepristranske informativne oddaje, s katerimi celovito obvešča o političnem dogajanju doma in v zamejstvu ter 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 in drugih oseb (prva alineja prvega odstavka 4. člena). Zakon določa tudi posebna pravila, ki veljajo za novinarje in druge, ki so neposredno udeleženi pri ustvarjanju in pripravljanju RTV programov, in sicer morajo med drugim spoštovati načelo politične uravnovešenosti ter svetovnonazorskega pluralizma, spoštovati načela ustavnosti in zakonitosti pri oblikovanju programov, vključno s prepovedjo spodbujanja kulturne, verske, spolne, rasne, narodne ali druge oblike nestrpnosti, zagotavljati nepristransko in celovito obveščenost, tako da imajo državljani možnost svobodnega oblikovanja mnenj (tretja, četrta in peta alineja 5. člena ZRTVS-1). Glede na cilje in naloge RTVS, določene z zakonom, udeležba političnih strank pri oblikovanju organov RTVS, ne da bi bila pri tem upoštevana razmerja njihove zastopanosti v Državnem zboru, ne bi bila v skladu z namenom, ki izhaja iz vseh navedenih določb ZRTVS-1.

Naslednje možne razlage pogoja, da je pri sestavi Programskega in Nadzornega sveta RTVS treba upoštevati zastopanost strank v Državnem zboru, so zato kompleksnejše. Razlaga, ki po mnenju ZPS najbolj izpolnjuje namen zakona, je razlaga, da so člani v Programskem in Nadzornem svetu določeni na podlagi predlogov vseh (vsake izmed) političnih strank, ki so zastopane v parlamentu. Takšna razlaga izpolnjuje kriterij, da so pri oblikovanju predlogov v največji možni meri zastopane stranke, ki so zastopane v

¹ Marijan Pavčnik, Argumentacija v pravu, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, str. 57.

² Vprašanje pomena te določbe je bilo izpostavljeno že v postopku sprejemanja Predloga zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1, EPA 206-IV). Glej Mnenje Zakonodajno-pravne službe k 17. členu Predlogu zakona o Radioteleviziji Slovenija, ZRTVS-1, EPA 206-IV, druga obravnava.

parlamentu. Poleg tega takšna razlaga izpolnjuje tudi namen in vlogo Državnega zbora pri oblikovanju organov RTVS. Možnost uporabe kriterija, da so v Programskem in Nadzornem svetu člani, ki jih predlagajo vse politične stranke, ki so zastopane v Državnem zboru, je odvisna od števila strank, ki so zastopane v Državnem zboru v povezavi s številom mest, ki jih določa zakon (pet mest). V primeru, da je število političnih strank, ki so zastopane v parlamentu, večje ali manjše od števila mest, ki jih določa zakon, pa je po mnenju ZPS potrebno upoštevati kriterij proporcionalnosti (sorazmernega predstavništva). Gre za ustavni kriterij, po katerem je oblikovan Državni zbor kot najvišji predstavniški organ v Republiki Sloveniji. Ustava v petem odstavku 80. člena določa, da se poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Ustavni pojem sorazmernega predstavništva pomeni sistem razdelitve mandatov, za katerega je značilno, da politična sestava parlamenta odraža politično strukturo družbe oziroma da se mandati delijo v sorazmerju s podporo posameznih skupin volivcev, izraženo na volitvah.³ Ob upoštevanju, da je po načelu sorazmernega predstavništva oblikovan Državni zbor, je uporaba tega kriterija utemeljena tudi pri načinu izvrševanja šeste alineje šestega odstavka 17. člena in prvega odstavka 26. člena ZRTVS-1. Glede na to, da Državni zbor odraža politično pluralnost slovenske družbe, je nujno, da je ta odražena pri RTVS, kot to določa zakon, sicer bi bil ta namen onemogočen.

ZPS ugotavlja, da Predlog sklepa o imenovanju petih članov Programskega sveta (št. 010-02/21-39/17, EPA 2346-VIII) in Predlog sklepa o imenovanju petih članov Nadzornega sveta (št. 010-02/21-40/17, EPA 2347-VIII), ki ju je določila Mandatno-volilna komisija, ne vsebujeta uporabljenih meril in utemeljitve, na kakšen način je Mandatno-volilna komisija upoštevala zakonski pogoj, da mora Državni zbor pri imenovanju upoštevati zastopanost političnih strank v Državnem zboru, zato skladnosti z zakonom ni mogoče vsebinsko preizkusiti. Predlogov sklepov, za katere ni izkazano, da izpolnjujejo z zakonom določen pogoj, zato tudi ni mogoče oceniti kot skladnih z zakonom.



Nataša Voršič
vodja

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018, 28. točka obrazložitve.