



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA LOKALNO SAMOUPRAVO,
NEVLADNE ORGANIZACIJE IN POLITIČNI SISTEM

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Sindikatale novinarjev Slovenije

Številka: 042-14/2022/5

Datum: 10. 11. 2022

Zadeva: Odgovor na vprašanje v zvezi z referendumsko kampanjo
Zveza: vaše vprašanje z dne 3. 11. 2022

Spoštovani,

prejeli smo vaše vprašanje v zvezi s sodelovanjem generalnega direktorja Radiotelevizije Slovenija v referendumski kampanji o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1B), ki se je bo udeležil kot organizator referendumske kampanje kot fizična oseba. Pri tem ste pojasnili, da je direktor Radiotelevizija Slovenija (nadaljevanju: RTV Slovenija) na podlagi 6. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji¹ (v nadaljevanju: ZVRK) sprejel Pravila² za izrabo programskega časa, ki ste nam jih poslali, ter priložili izjavo³ direktorja RTV, ki jo je podal v zvezi s svojo udeležbo kot organizator referendumske kampanje. Menite, da generalni direktor RTV Slovenija v radijskih in televizijskih programih RTV Slovenija ne more podajati mnenj o vprašanju zakonodajnega referenduma, saj je odgovoren za zakonitost izvajanja referendumske kampanje v mediju Javni zavod RTV Slovenija. Menite tudi, da pristojnosti, ki jih ima generalni direktor javnega zavoda na podlagi 6. člena ZVRK v povezavi s Pravili in z 22. členom Zakona o Radioteleviziji Slovenija⁴ (v nadaljevanju: ZRTVS-1), v času referenduma ni mogoče ločiti od njega kot fizične osebe, saj imajo njegove obveznosti kot generalnega direktorja večjo težo od pravice njega kot fizične osebe, ki je organizator kampanje. Menite tudi, da je zmotno naziranje generalnega direktorja, da bo v času referendumske kampanje vse aktivnosti izvajal zunaj svojega delovnega časa. Navajate, da za vse aktivnosti v zvezi z izvajanjem referendumske kampanje v programih RTV Slovenija odgovarja generalni direktor ves čas trajanja referendumske kampanje, zato generalni direktor ne more biti hkrati odgovorna oseba javnega zavoda in organizator kampanje, v okviru katere bo podajal mnenje o referenduskem vprašanju. Menite, da je direktor RTV odgovoren za izvajanje drugega odstavka 6. člena ZVRK oziroma je odgovoren, da RTV Slovenija zagotovi programski čas za predstavitev mnenj o referenduskem vprašanju. Odgovornost generalnega direktorja traja ves čas referendumske kampanje in ni vezana na delovni čas generalnega direktorja. Z namenom zagotavljanja programskega časa za predstavitev mnenj je generalni direktor sprejel Pravila. Pravila določajo, da v referendumski kampanji sodelujejo organizatorji referendumske kampanje in urejajo postopek prijave in zagotavljanje predstavitve mnenj referendumske kampanje v radijskih in televizijskih programih. Pravila tudi določajo, da ugovore o morebitnih nepravilnostih pri izvajanju Pravil sprejema generalni direktor RTV Slovenija v sodelovanju z direktorjema Radia in Televizije Slovenije in da generalni direktor poda pisni odgovor naslednji delovni dan po prejetju ugovora.

Kot resorno pristojno ministrstvo za zakonodajo volilne in referendumske kampanje vam posredujemo naše mnenje. Ministrstvo za javno upravo se ne more opredeljevati do konkretnih

¹ Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13.

² Pravila Radiotelevizije Slovenija za izrabo programskega časa za predstavitev mnenj o vprašanju zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija, ki bo dne 27. 11. 2022.

³ Št. 01-67/2022 z dne 2. 1. 2022.

⁴ Uradni list RS, št. 96/05, 109/05 – ZDavP-1B, 105/06 – odl. US, 26/09 – ZIPRS0809-B in 9/14.

primerov in lahko poda zgolj neobvezno mnenje, obvezujočo in avtentično razlago zakona pa lahko poda le Državni zbor Republike Slovenije.

Po drugem odstavku 6. člena ZVRK v času volilne kampanje RTV Slovenija zagotavlja programski čas za predstavitev kandidatov oziroma mnenj o referendumskem vprašanju v skladu s tistimi določbami zakona o RTV Slovenija, ki urejajo politično propagando v programih RTV Slovenija. Po 12. členu ZRTVS-1 mora RTV Slovenija v času volilne kampanje dati brezplačno na razpolago del programskega časa za predstavitev kandidat in kandidatov, političnih strank in njihovih programov. RTV Slovenija je pri določitvi tega časa in oblikovanju vsebine teh oddaj dolžna upoštevati načela iz 4. člena ZRTVS-1.

Po 3. členu ZVRK lahko kampanjo za referendum organizira pravna ali fizična oseba, ki je pobudnik zahteve za razpis referenduma ali je zainteresirana za izid referenduma. Zainteresirana pravna ali fizična oseba je državljan Republike Slovenije z volilno pravico, posameznik, ki samostojno opravljajo dejavnost, samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba s sedežem na območju Republike Slovenije. ZVRK torej ne postavlja posebne omejitve glede tega, kdo je lahko organizator referendumске kampanje, saj se je po dosednji praksi pravni interes zainteresiranosti za izid referenduma razumel zelo široko in ne poznamo primera, da bi se komu odrekla možnost prijaviti se kot organizator referendumске kampanje, ker bi se mu ne priznaval navedeni interes.

Vendar pa je v razumevanje statusa organizatorja volilne ali referendumске kampanje pomembno posegla odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije (odločba U-I-191/17-25, z dne 25. 1. 2018)⁵, v kateri je to odločilo, da je v neskladju z Ustavo Republike Slovenije, da vlada sodeluje v volilni kampanji kot organizator in da financira svojo kampanjo iz proračunskih sredstev, zato je odločilo, da je šesti odstavek 4. člena ZVRK v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na vlado. Odločba obravnava položaj vlade kot organizatorja in financerja volilne kampanje, vendar se Ustavno sodišče RS po našem mnenju opredeli tudi do položaja drugih pravnih oseb javnega prava na tem področju. Tako je v 34. točki obrazložitve odločbe zapisano, da **glede udeležbe državnih organov in pravnih oseb javnega prava v referendumski kampanji** tudi ZVRK izhaja iz splošnega pristopa, ki tem **zapoveduje nevtralen odnos do referendumске kampanje**. Prvi odstavek 4. člena ZVRK namreč določa, da javni shodi niso dovoljeni v prostorih državnih organov, občin, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava. Prav tako izrecno prepoveduje uporabo javnih sredstev za namene kampanje, saj kampanje ni dovoljeno financirati s proračunskimi sredstvi (razen s sredstvi, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja politične stranke, iz proračuna dobijo politične stranke).

Pri tem se Ustavno sodišče RS v 33. točki obrazložitve odločbe opira tudi na Kodeks dobre prakse pri referendumih (v nadaljevanju: Kodeks), ki ga je sprejela t. i. Beneška komisija, in navaja, da ta določa zahtevo po enaki možnosti podpornikov in nasprotnikov zakona, o katerem se odloča na referendumu, in posebej poudarja zahtevo po nevtralnem odnosu oblastnih organov v referendumski kampanji. Drugače kot pri volitvah Kodeks pri referendumu ne zahteva popolne nevtralnosti javne oblasti in izključitve njenega sodelovanja v prid zakonu, o katerem se bo odločalo na referendumu, ali proti njemu. Zahteva pa, da oblastni organi ne smejo vplivati na izid z enostransko intervencijo. Določa tudi, da morajo oblastni organi volivcem posredovati uravnotežene informacije o predmetu odločanja na referendumu, ki vsebujejo tako stališča izvršilne in zakonodajne oblasti ter njunih podpornikov kot tudi stališča nasprotnikov.

V skladu z zgoraj navedenim in glede na to, da je javni zavod RTV oseba javnega prava⁶, ki je tudi v skladu z ZVRK dolžna zagotoviti enakopravno predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju⁷, menimo, da mora RTV Slovenija spoštovati načelo nevtralnega odnosa javnih oblasti do referendumске kampanje. Zato kot javni zavod ne sme sodelovati kot organizator v referendumski kampanji, saj organizatorji, kot v citirani odločbi pravi Ustavno sodišče RS, nastopajo enostransko in s propagando vplivajo na odločanje volivcev na referendumu.

⁵ <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-191-17-z-dne-25-1-2018/>

⁶ Prvi odstavek 1. člena ZRTVS-1.

⁷ Po določbi tretjega odstavka 6. člena ZVRK morajo izdajatelji tiskanih in elektronskih medijev v neposredni ali posredni večinski javni lasti zagotoviti vsem organizatorjem enake pogoje za objavlanje volilnih propagandnih sporočil, s pravili pa morajo zagotoviti enakopravnost organizatorjem volilne kampanje pri predstavitvi kandidatov in njihovih programov.

V zvezi z navedenim se nadalje postavlja vprašanje, ali je direktor javnega zavoda RTV Slovenija lahko organizator referendumске kampanje kot fizična oseba. Glede na odločbo Ustavnega sodišča RS se zdi, da bi bilo težko zadostiti načelu nevtralnega odnosa javnih oblasti do referendumске kampanje v primeru, da je organizator fizična oseba, ki je hkrati predstojnik javnega organa. To je še toliko bolj relevantno, ker gre za predstojnika tistega javnega organa, ki je hkrati odgovoren za zakonito izvedbo soočenj, in ki mora vsem organizatorjem kampanje zagotavljati enakopraven položaj v postopku. V takšnem primeru se odpira širša problematika videza ali pa dejanskega obstoja okoliščin nasprotja interesov ter med drugim s tem povezanim zaupanjem javnosti v javne institucije in pravno državo, kar ureja 4. poglavje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Glede na pristojnosti resornih ministrstev in neodvisnih državnih organov je ministrstvo v tem delu vaše zaprosilo odstopilo Ministrstvu za pravosodje in Komisiji za preprečevanje korupcije.

Poleg zgoraj navedene problematike nasprotja interesov, ki se odpira v zvezi z zadevo, menimo, da v primeru ugovora zaradi morebitnih nepravilnosti po 12. členu Pravil direktor RTV ne bi smel sodelovati v postopku. Menimo, da videz poštenosti in nepristranskosti postopka, ki ga urejajo Pravila, predpostavlja, da v razreševanje spora ni vključen nekdo, ki ima interes po njegovem zaključku (da se nekomu omogoči sodelovanje ali da se mu to prepreči). Ne glede na možnost ugovora v skladu s Pravili, ki predstavljajo interni akt organa, pa ima ob morebitnih kršitvah prizadeta oseba na voljo tudi pravno sredstvo po Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1)⁸.

⁸ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.