



CENTRE FOR LAW
AND DEMOCRACY

Slovenija

**Priponbe k
Zakonu o Radioteleviziji Slovenija
(ZRTVS-2)**

November 2010

**Centre for Law and Democracy
info@law-democracy.org
+1 902 431-3688
www.law-democracy.org**

The Centre for Law and Democracy is a non-profit human rights organisation working internationally to provide legal expertise on foundational rights for democracy

Uvod

To gradivo vsebuje splošno analizo zakona o Radioteleviziji Slovenija (Zakon 2010)¹, ki jo je izdelal Center za pravo in demokracijo. Zakon je sprejel Državni zbor RS na seji dne 20. oktobra 2010². Skladno z 59. členom bo zakon začel veljati s 1. januarjem 2011. Opozicija je nekatere vidike zakona kritizirala in zato bo 12. decembra 2010 o tem zakonu potekal referendum.

58. člen tega zakona razveljavnja prejšnji zakon, ki ureja delovanje slovenske javne radiotelevizije, ima enak naziv in je bil sprejet leta 2005 (Zakon 2005)³, ko je vlado vodila stranka, ki je zdaj v opoziciji. Tudi o tem zakonu je bil splošni referendum, ki je z majhno večino zakon potrdil. Sedanjo razpravo o zakonu bi morali gledati v luči teh prejšnjih dogajanj.

Namen pripomb v tem gradivu je ta zakon obravnavati z vidika mednarodnega prava in prispevati k razpravi in informiranju o zakonu pred referendumskim glasovanjem. Pripombe se tudi sklicujejo na boljšo prakso v drugih državah.

Pripombe so razdeljene na tri dele. V prvem delu smo orisali glavni opozorili v zvezi z zakonom. Nanašata se na vprašanje neodvisnosti, zlasti v primeru Nadzornega sveta, ter na pretirano zapletene mehanizme nadzora nad delovanjem Radiotelevizije Slovenija (RTV Slovenija), ki se med sabo prekrivajo. Drugi del obravnava več zadev, ki so, kot razumemo, vsebina sedanjih razprav v Sloveniji. Tretji del vsebuje več manjših opozoril in priporočil za izboljšanje zakona.

¹ Angleški prevod Zakona o RTV Slovenija iz leta 2010 je na razpolago na spletni strani Ministrstva za kulturo: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Mediji/zakon_o_rtv/ZRTVS-2_AN.pdf.

² Sklicevanje na 20. november 2010 v prevodu zakona, ki ga imamo na razpolago, je očitno napaka.

³ Angleški prevod tudi tega zakona iz leta 2005 je na razpolago na spletni strani Ministrstva za kulturo: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/min_eng/legislation/ZRTVS_1.pdf.

V mnogih pogledih je ta zakon, sprejet leta 2010, zgleden glede na mednarodne in evropske standarde o javni radioteleviziji. Lahko bi rekli, da je skoraj vzoren zakon. Med nekatere njegove najbolj prepričljive strani sodijo obširne določbe za zagotavljanje neodvisnosti vodilnega nadzornega organa – Sveta RTV Slovenija, zelo podroben opis poslanstva javnega servisa RTV Slovenija, vključno z močnimi zavezami na področju manjšinskih programov, in tudi sklop določb za večjo verodostojnost RTV Slovenija, vključno z visokimi zahtevami glede transparentnosti.

Hkrati pa bi zakonu koristilo, če bi ga še izboljšali. Pri večini priporočil v teh pripombah gre za izpopolnjevanje zakona, nekatere med njimi bi lahko uvedli tudi s podzakonskimi predpisi in delovnimi dogovori.

Opozorilo glede neodvisnosti in vloge Nadzornega sveta, ki precej zmanjšuje vpliv bolj neodvisnega Sveta RTVS, je resnejše. Če se temu vprašanju ne bi posvetili, bi to lahko ogrozilo uspeh RTV Slovenija kot javnega radiotelevizijskega servisa.

1. Glavni opozorili

Neodvisnost

Kot smo že omenili, je ta zakon v nekaterih ozirih zgleden glede zagotavljanja neodvisnosti RTV Slovenija. Na dveh področjih pa je ta neodvisnost oslABLJENA. Prvo je povezano z imenovanjem Nadzornega sveta, ki ima, kot bomo razložili pozneje, zelo pomembne pristojnosti glede nadzora nad RTV Slovenija. Pri mnogih pomembnih odločitvah pristojnosti Nadzornega sveta dejansko prekašajo pristojnosti Sveta. Skladno s 1. odstavkom 31. člena Državni zbor imenuje tri od sedmih članov Nadzornega sveta, od teh enega na predlog komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora. Enega imenuje Vlada, dva Svet RTV Slovenija, enega pa Svet delavcev.

V mednarodnem pravu je uveljavljeno, da morajo biti organi, ki regulirajo medije, neodvisni tako od političnega kot od komercialnega nadzora. Takšno določilo je dejansko

vsebovano že v samem naslovu Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope R(2000)23 državam članicam glede neodvisnosti in delovanja organov, ki regulirajo področje radiodifuzije.⁴

Čeprav je dejstvo, da tri člane Nadzornega sveta imenuje Državni zbor manj problematično kot to, da enega člana neposredno imenuje Vlada, pa to še vedno ni ustrezna zaščita pred političnim vmešavanjem. To še posebej velja zaradi tega, ker Državnemu zboru pri imenovanju članov niso postavljeni nikakršni pogoji (na primer, da bi lahko svoje kandidate predlagale organizacije civilne družbe ali da bi bil proces imenovanja odprt in da bi se o imenovanju kandidatov posvetovali). Če vlada obvladuje Državni zbor, ji to dejansko omogoča nadzor nad Nadzornim svetom, kar je v nasprotju z mednarodnimi in evropskimi standardi.

Nadzorni mehanizmi

Sedanji zakon uvaja tri glavne organe nadzora: Svet, Nadzorni svet in Upravo. Poleg tega imajo nekatere nadzorne pristojnosti nad RTV Slovenija še Računsko sodišče RS, Vlada in različni regulatorji s področja radiodifuzije.

Svet, ki je, kot je že prej omenjeno, imenovan tako, da je v veliki meri zavarovana njegova neodvisnost, je predviden kot najvišji nadzorni organ RTV Slovenija. Skladno s 23. členom sprejema letni »programsko poslovni načrt« in »programske sheme«, pa tudi letno poročilo o njihovem izvajanju. Za vse te dokumente pa mora »dati soglasje« Nadzorni svet, potem ko jih predlaga Uprava, preden jih predložijo Svetu. Na predlog Uprave in Nadzornega sveta sprejme Svet statut RTV Slovenija, na predlog Uprave pa sprejema etične in strokovne standarde ter petletno razvojno strategijo.

Nadzorni svet pa predlaga generalnega direktorja in je odgovoren za predloge o razrešitvi članov Uprave, tudi generalnega direktorja (32. člen). Na splošno je odgovoren za nadzor nad delovanjem RTV Slovenija, kar mu daje tudi različne pristojnosti za nadzor nad

⁴ Sprejeto 20. decembra 2000.

financami. Nadzorni svet tudi daje soglasje k letnem »programsko poslovnem načrtu« in »programskim shemam«, ki jih predlaga Uprava, pa tudi k letnem poročilu o njihovem izvajanju. Z drugimi besedami, Nadzorni svet ima zelo bistvene pristojnosti nad RTV Slovenija in pogosto izvaja nadzor nad pomembnimi dokumenti in odločitvami, preden ti prispejo do Sveta.

Uprava je na splošno odgovorna za vodenje poslovanja RTV Slovenija in za pripravo različnih dokumentov, h katerim morata dati soglasje ali jih odobriti Nadzorni svet in Svet (26. člen). Pet članov Uprave sprejema odločitve z večino glasov, kar pomeni, da lahko želje generalnega direktorja drugi člani Uprave preglasujejo⁵.

Določene pristojnosti nadzora nad RTV Slovenija ima Vlada (tretji odstavek 46. člena). Računsko sodišče pa ima velike pristojnosti nadzora nad »pravilnostjo in smotnostjo delovanja, revidiranjem aktov o poslovanju in aktov o načrtovanem poslovanju RTV Slovenija« (drugi odstavek 46. člena). In končno imajo različne pristojnosti nad RTV Slovenija tudi različni regulatorni in inšpekcijski organi – za medije, notranje zadeve in trg (gl. 51. člen).

Večina javnih radiotelevizij ima bodisi en upravljavski organ in glavnega izvršnega direktorja ali en vrhovni organ in še en izvršni organ, ki ga navadno vodi glavni izvršni direktor. Trije organi, predvideni za RTV Slovenija, pomenijo nepotrebno kompleksnost. Še bolj pomembno je problematično prekrivanje vlog Sveta in Nadzornega sveta glede ključnih dokumentov in procesa sprejemanja odločitev. Zelo verjetno je, da bo to povzročilo konflikte ali še kaj hujšega. Ni jasno, zakaj ni Svetu preprosto prepuščena pristojnost, da sprejema te dokumente in odločitve, ne da bi Nadzorni svet pri tem igral posredniške vloge. Vse to še poslabša dejstvo, da je Svet neodvisen in predstavniški, Nadzorni svet pa obvladujejo uradno imenovani člani, kot je opisano zgoraj. Če strnemo,

⁵ Generalni direktor ima pravico predlagati razrešitev drugih članov uprave, vendar je Svet dejansko tisti, ki odloča o razrešitvah.

se zdi, da bo nadzorna struktura verjetno povzročala napetosti in konflikte v RTV Slovenija, poleg tega pa še oslabila njeno neodvisnost.

Problematična je tudi sestava Uprave, glede na to, da, kot se zdi, slabi vodilno vlogo generalnega direktorja. Pomembno je, da ima velika medijska ustanova, kot je RTV Slovenija, eno osebo, ki deluje kot glavni izvršni nosilec odločanja in kot tisti, ki ima voditeljsko vlogo nad celoto. Nič ni narobe, če ima ustanova širši organ, ki si deli pristojnosti, vendar glavni izvršni direktor mora imeti pristojnosti, ki mu omogočajo centralno vlogo pri vodenju ustanove. Struktura uprave pa tega ne omogoča.

Precej nejasno je, kakšni so razlogi za tako široke pristojnosti Računskega sodišča. Navadno račune javne radiotelevizije revidira pooblaščen revizor. Pravzaprav je to dobra poslovna praksa za zagotavljanje verodostojnosti (in to določa 46. člen tega zakona). Pristojnosti Računskega sodišča pa to zelo presegajo in zdi se, da se prekrivajo z mnogimi pristojnostmi Sveta in Nadzornega sveta. To lahko oslabi neodvisnost RTV Slovenija in bo verjetno povzročalo nadaljnjo zmedo in spore.

Kljub razširjenemu sistemu nadzornih mehanizmov pa ta zakon ne določa organov, odgovornih za zbiranje in obravnavanje mnenj poslušalcev in gledalcev. Takšni organi obstajajo v obliki programskih odborov za italijanske, madžarske in romske programske vsebine (27. člen) in za invalide (28. člen), ne pa za splošno poslušalstvo in gledalstvo. Imenovan je varuh pravic gledalcev, poslušalcev in uporabnikov storitev RTV Slovenija, ki naj bi varoval pravice gledalcev in poslušalcev, a to ni isto.

Priporočila:

➤ Pravila imenovanja članov Nadzornega sveta bi morala zagotavljati ustrezno zaščito pred vmešavanjem politike. Zlasti politična stranka ali skupina, ki obvladuje Vlado in Državni zbor, ne bi smela imeti neomejene pristojnosti za imenovanje večine članov Nadzornega sveta.

- Znova bi morali razmisliti o nadzorni strukturi RTV Slovenija. Zlasti bi morali razmisliti o tem, da bi Nadzorni svet preprosto odpravili in Svetu RTV Slovenija prepustili, da neposredno uveljavlja svoje pristojnosti.
- Znova bi morali premisliti tudi strukturo Uprave v prid modelu, ki bi glavnemu izvršnemu direktorju omogočal nedvoumno vodenje organizacije.
- Pristojnosti Računskega sodišča bi morali bodisi popolnoma odpraviti ali pa jih zožiti samo na finančni nadzor.
- Razmisliti bi morali tudi o uvedbi programskega odbora za splošno poslušalstvo in gledalstvo.

2. Teme sedanje razprave

Ugotavljamo, da zdaj v Slovenji poteka razprava o številnih določitih tega zakona. V tem poglavju podajamo mednarodni pogled na to razpravo, v kolikor do sedaj o njih še nismo razpravljali. Očitno je mnogo pripomb na pravni status RTV Slovenija, kot ga določa ta zakon (gl. 2. člen), ki je mešanica med javno ustanovo in gospodarsko družbo, zlasti ker obstaja bojazen, da je to prvi korak k privatizaciji javne radiotelevizije. V mednarodnem merilu je javna gospodarska družba pogosta statusna oblika javnega radijskega in televizijskega servisa. To obliko pogosto izberejo, ker omogoča precejšnjo neodvisnost in učinkovito delovanje ustanove, ter varuje izvajanje nalog javnega servisa.

Zdi se, da v tem zakonu ni nič takega, kar bi kazalo na premik k privatizaciji RTV Slovenija. Skladno z 8. odstavkom 2. člena pristojnosti ustanovitelja izvaja Svet, ki je neodvisen in reprezentativen organ. Če bi pa premik v smeri privatizacije začel nastajati, bi se Svet moral v okviru svojih pristojnosti na to pravočasno odzvati.

Zdi se, da se veliko razpravlja tudi o tem, ali je primerno zagotoviti posebne programske obveznosti za različne manjšine v Sloveniji, zlasti za tiste, ki prihajajo iz nekdanjih jugoslovanskih republik. Glede na njihovo pomembno številčno prisotnost v Sloveniji

(naši viri pravijo, da jih je približno 10 odstotkov vsega prebivalstva), je povsem primerna zahteva, naj javna radiotelevizija pripravlja programe zanje in o njih. Pravzaprav je to bržkone obveznost Slovenije, ki jo od nje zahteva mednarodno pravo.⁶

Izražena je bila tudi skrb v zvezi z izrecnim določilom sedanjega zakona (17. odstavek 2. člena), ki pravi, da zaposleni na RTV Slovenija niso javni uslužbenci. To velja za večino javnih radiotelevizijskih servisov v svetu in je pomembno sredstvo za zaščito neodvisnosti tega medija. Omeniti je treba, da sedanji zakon vsebuje številna določila, ki ščitijo status zaposlenih. Med njimi je pomemben 47. člen, ki določa, da morajo biti plače skladne s kolektivno pogodbo (pa tudi določila o izobraževanju, sodelovanju pri upravljanju in uredniških zadevah).

Kot sporen je izpostavljen tudi 12. člen, ki določa, da morajo imeti vse stranke, zastopane v Državnem zboru (in Evropskem parlamentu) na voljo enako dolžino brezplačnega časa na RTV Slovenija za predstavitev svojih programov in kandidatov na volitvah v te organe. Stranke, ki niso zastopane v teh organih, morajo imeti na voljo dve tretjini časa, ki ga RTV Slovenija določi za politične stranke, zastopane v Državnem zboru oziroma v Evropskem parlamentu. To je problematično. Čeprav države uporabljajo različne formule za izračunavanje časa, ki je na voljo strankam, pa je lahko dajanje enakega časa vsem strankam, ki so zastopane v parlamentu, zavajajoče, ker volivcem posredno vsiljuje mnenje, da imajo enako podporo. Še bolj zavajajoča pa je odobritev dveh tretjin časa strankam, ki se jim sploh ni posrečilo zagotoviti sedeža v parlamentu, čeprav bi vsekakor tem strankam morali zagotoviti nekakšen dostop.

Še eno določilo, ki se pojavlja v javni razpravi kot sporno, je 47. člen, ki določa nagrade zaposlenim, upravi in članom nadzornih organov. Te nagrade se črpajo iz presežka prihodkov nad izdatki. Pomembno je, da lahko javni servis svojim zaposlenim plačuje konkurenčne plače, saj morajo za delež poslušalstva in gledalstva tekmovati z zasebnimi

⁶ Glej 11. člen Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih, ETC 148, v veljavi od 1. marca 1998. Glej tudi 9. člen Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, ETS 158, v veljavi od 1. februarja 1998. Oba mednarodna sporazuma je Slovenija ratificirala.

radijskimi in televizijskimi družbami. V mnogih državah je to problem, saj preveč toga pravila omejujejo sposobnost učinkovitega tekmovanja javnih radijskih in televizijskih servisov.

Hkrati ta sistem lahko povzroči težave. Večina korporacij, javnih ali zasebnih, odkrito tekmuje na trgu in v okolju, ki spodbuja k maksimiranju dobička. Od javnih servisov pa se po drugi strani zahteva, da se vedejo nekonkurenčno in sicer tako, da pripravljajo programe, ki jih komercialne televizije zaradi stroškov ne bi mogle producirati ali vsaj ne do takšne mere. Gre za dokumentarne filme, raziskovalne prispevke in izobraževalne programske vsebine. Poleg tega je maksimiranje oglaševalskih dobičkov v nasprotju s cilji javnega servisa. S spodbujanjem k zniževanju stroškov pa predvideni sistem nagrajevanja nasprotuje ključnim ciljem javnega servisa.

Priporočila:

- Sistem dodeljevanja brezplačnega časa političnim strankam, tako tistim, zastopanim v parlamentu, kot tistim, ki niso zastopane v parlamentu, bi morali znova premisliti v prid sistema, ki nekako ugotavlja osnovo podpore različnim strankam.
- Sistem za določanje nagrad zaposlenim in upravi bi morali ponovno premisliti v prid sistema, ki bi bil bolj usklajen z nalogami javnega servisa.

3. Druga vprašanja

To poglavje vsebuje nekaj pripomb k manj pomembnimi vprašanji, povezanimi z vsebino zakona.

Drugi odstavek 5. člena določa, do so nove storitve lahko odobrene, zdi pa se, da se te storitve omejuje na tiste, ki »inovativno uporabljajo tehnične mehanizme«. Takšne storitve resda tvorijo pomemben del novih storitev RTV Slovenija, a se teh ne bi smelo

formalno omejevat na takšne nove storitve, saj gotovo obstajajo tudi potrebe po novih storitvah, ki so po naravi tradicionalne.

Drugi odstavek 6. člena od RTV Slovenija zahteva, naj bo večina njenih programov sestavljena iz »kulturnih, umetniških, dokumentarnih in izobraževalnih vsebin«. To je dobrodošlo, a tretji odstavek 6. člena določa, da Svet začne postopek za razrešitev članov Uprave, če RTV Slovenija tega ne zagotavlja. To je preveč ostro in ne omogoča manj drastičnih ukrepov, ki bi bila usmerjena proti takšnem neizpolnjevanju obveznosti.

7. člen določa, da je mogoče arhive RTV Slovenija proti plačilu uporabljati v komercialne in nekomercialne namene. Čeprav je ta uporaba do določene mere omejena in obstaja jasn javni interes za dostopnost do teh arhivov, pa se zdi, da postavljena pravila tretjim strankam dajejo zelo širok dostop do arhivov RTV Slovenija. To lahko zmanjša sposobnost RTV Slovenija, da v največji možni meri sama uporablja te arhive.

Tretji odstavek 18. člena zahteva, da so člani Sveta lahko osebe, ki se zavzemajo za demokracijo, vladavino prava, civilno družbo, temeljne človekove pravice in druga temeljna ustavna načela in vrednote. Osmi odstavek 19. člena opisuje pravila postopka, ki Državnem zboru nalagajo roke in proces imenovanja članov Sveta. Prvi odstavek 20. člena prepoveduje, da bi bil za člana Sveta imenovani predstavniki državnih organov in tisti, ki imajo lastniške deleže v medijih.

Čeprav razumemo, da je namen teh pravil povečati neodvisnost Sveta, se hkrati ta pravila lahko izkažejo za preveč restriktivna. Tretji odstavek 18. člena na primer izključuje potencialno zaslužne kandidate, na primer posameznike, ki se zavzemajo za razvoj kulture in umetnosti. Shema osmega odstavka 19. člena lahko spodleti na razne načine; navsezadnje je ključna zavezanost in prizadevanje, da bo sistem deloval tudi v primeru, če ne bi bila natančno predpisana vsaka podrobnost v njem. Pretirano strogo je izključiti vse funkcionarje iz Sveta, če prej poskrbimo za to, da so izključeni posamezniki, ki so močno povezani s politiko. Prav tako je v sodobnem svetu mogoče imeti nekaj delnic v

medijskem podjetju kot del večjega delniškega portfelja; takšna udeležba v lastništvu kakšnega medijskega podjetja pa skoraj ne more upravičiti izključitve iz Sveta.

V nasprotju s temi zelo zaščitniškimi pravili pa tretji odstavek 21. člena omogoča odpoklic članov Sveta zaradi nesposobnosti, kot jo določi Svet, ne da bi zagotovil zaščito proti zlorabam. V tem primeru se mora Svet dogovoriti o odpoklicu člana, do sprejetja odločitve o odpoklicu pa član Sveta nima glasovalne pravice. Bolj zaželeno bi bilo, da bi o nesposobnosti glasovali s kvalificirano večino.

Prvi odstavek 48. člena določa, da se RTV Slovenija kaznuje z globo 4.000 do 25.000 evrov za razne prekrške, med njimi za objavljanje politične ali verske propagande. Zdi se, da je to skrajno nizka najvišja globa za potencialno precej resne kršitve zakona.

Priporočila:

- Drugi odstavek 5. člena bi morali popraviti tako, da bi dovoljeval tudi nove storitve, ki ne uporabljajo inovativnih novih tehnologij.
- Razmisliti bi morali o tem, da bi Svetu preprosto dovolili, namesto da bi od njega zahtevali, odpoklic Uprave, če ta neizpolnjuje obveznosti iz drugega odstavka 6. člena.
- Razmisliti bi morali o uvedbi nadaljnjih omejitev tretjim strankam pri uporabi arhivov RTV Slovenija, zlasti v komercialne namene.
- Določila tretjega odstavka 18. člena, osmega odstavka 19. člena in prvega odstavka 20. člena bi morali znova pretehtati v prid manj togim in strogim pravilom.
- Razmisliti bi morali o dodatni zaščiti proti odpoklicu članov Sveta zaradi nesposobnosti, kot ga določa tretji odstavek 21. člena. Za potrditev nesposobnosti bi morali na primer zahtevati kvalificirano večino v svetu.
- Razmisliti bi morali tudi o povečanju maksimalne globe za različne kršitve zakona, navedene v prvem odstavku 48. člena.