

mag. Brankica Petković, Mirovni inštitut
doc. dr. Barbara Rajgelj, Zavod Open
prof. dr. Sandra B. Hrvatin, Univerza na Primorskem
prof. dr. Igor Vobič, Katedra za novinarstvo, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani
Helena Milinković, Koordinacija novinarskih sindikatov RTV Slovenija

Za:

E-demokracija

Predlagatelj predpisa: Ministrstvo za kulturo, Maistrova 10, 1000 Ljubljana

Ljubljana, 9. september 2026

Zadeva: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija – javna obravnava na e-demokraciji

Predlog novele zakona o RTV Slovenija kot odmik od varovalk neodvisnosti javnega medija: RTV Slovenija potrebuje razvojno reformo, ne novega modela političnega nadzora

Predlog novele Zakona o RTV Slovenija se predstavlja kot nadaljevanje depolitizacije RTV Slovenija. Vendar njegove osrednje rešitve kažejo, da ne gre za krepitev institucionalnih varovalk neodvisnosti, vzpostavljenih leta 2022, temveč za njihovo odpravo in nadomestitev s politično nadzorovanim modelom upravljanja.

Organ, v katerem naj bi bila zastopana javnost, izgublja pomemben del pristojnosti, medtem ko se ključne odločitve o vodenju, nadzoru in delu financiranja prenašajo na organ, katerega sestava je v odločilni meri odvisna od vlade.

Predlog zakona poskuša depolitizacijo dokazati predvsem s spremembo sestave Programskega sveta, v katerem je zastopana javnost. Toda politične neodvisnosti javnega medija ni mogoče presojati zgolj po tem, kdo je zastopan v posameznem organu. Presojati jo je treba predvsem po tem, kdo sprejema ključne finančne, poslovne in kadrovske odločitve.

Programski svet po novem ne sprejema več finančnega načrta, ne sprejema več letnega poročila, ne nadzira poslovanja in ne imenuje poslovodstva. Njegove pristojnosti ostajajo predvsem na področju programskih standardov, programskih zasnov in strateških dokumentov.

Sočasno se ponovno vzpostavlja in v primerjavi z dosedanjimi modeli upravljanja RTV Slovenija bistveno krepi Nadzorni svet. Ta imenuje in razrešuje generalnega direktorja, sprejema statut, finančni načrt in letno poročilo ter nadzira poslovanje RTV Slovenija. Šest od sedmih članov Nadzornega sveta imenuje Vlada Republike Slovenije.

Zato osrednje vprašanje ni, kdo imenuje Programski svet. Vprašanje je, kateri organ odloča.

Prav v tem je temeljna razlika med retoriko predloga in njegovimi dejanskimi učinki. Predlog zmanjšuje vpliv organa, v katerem je zastopana javnost, ter poglobitno moč podeljuje organu, katerega sestava je odvisna od vlade.

Legitimnost spremembe in odsotnost strokovne podlage

Sedanja ureditev upravljanja RTV Slovenija ni zgolj rezultat parlamentarne večine iz leta 2022. Potrdile so jo tudi volivke in volivci na referendumu, na katerem je zanjo glasovalo 443.971 volivk in volivcev oziroma 62,83 odstotka vseh, ki so oddali veljaven glas. Njeno ustavno dopustnost je letos potrdilo tudi Ustavno sodišče RS. To je poudarilo, da ima zakonodajalec sicer široko polje proste presoje pri izbiri modela upravljanja RTV Slovenija, vendar le pod pogojem, da ureditev zagotavlja pluralnost zastopanja različnih družbenih interesov, institucionalno neodvisnost javnega medija in zaščito pred prevladujočim političnim vplivom. Pri tem se je Ustavno sodišče izrecno oprlo tudi na evropske standarde, Evropski akt o svobodi medijev (EMFA), priporočila Sveta Evrope ter sodno prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča glede načela odmika javnih medijev od države (Staatsferne).

Prav zato ni dovolj ugotovitev, da so različni modeli upravljanja ustavno dopustni. Ob odpravi modela, ki je bil potrjen na referendumu in ga je Ustavno sodišče prepoznalo kot ustavno skladnega, bi bilo treba posebej prepričljivo utemeljiti, zakaj je nov model primernejši z vidika neodvisnosti, pluralnosti in javnega interesa.

Predlog zakona takšne utemeljitve ne ponudi. Ne vsebuje sistematične presoje učinkov reforme iz leta 2022 niti primerjalne analize evropskih modelov upravljanja javnih medijev. V pripravo niso bili vključeni zunanji neodvisni strokovnjaki, vlada pa sama navaja, da predlog zakona ni bil predmet sodelovanja javnosti. Celo mednarodnoprimerjalni del obrazložitve predloga zakona je večinoma posvečen modelom financiranja javnih medijev, čeprav novela skoraj v celoti posega v upravljanje, nadzor in vodenje RTV Slovenija.

Zgodovinska perspektiva: kam se premika RTV Slovenija?

Predlog ukinja sedanji Svet RTV Slovenija, ukinja upravo kot kolektivni poslovodni organ, ukinja sedanji sistem razmerij med svetom, upravo in finančnim odborom ter vsem tem organom predčasno prekinja mandate. Ne gre za postopno izboljševanje obstoječega sistema, temveč za njegovo odpravo in uvedbo novega modela.

Razvoj modelov upravljanja RTV Slovenija od leta 1990 (glej Tabelo 1 v prilogi) kaže, da se je razmerje med politiko, javnostjo in upravljanjem ves čas spreminjalo.

Na prvi pogled se zdi, da se aktualni predlog zakona glede na sestavo in način imenovanja Programskega sveta vrača k predstavniški oziroma delegatski logiki zgodnjih devetdesetih let, ko so različne družbene skupine imenovalle svoje predstavnike v organe RTV Slovenija. Vendar obstaja bistvena razlika. V starejših modelih so bili tako sestavljeni organi tudi dejanski nosilci odločanja.

Posebej povedna je primerjava z novelo iz leta 2005, ki jo je pripravila prva vlada pod vodstvom SDS. Tudi takratni zakon je pomembno okrepil politični vpliv na RTV Slovenija, sprožil obsežno javno razpravo in referendum ter upravljanje in vodenje RTV izpostavil vplivu parlamentarnih strank. Vendar je Programski svet po tistem modelu, čeprav politično močno obremenjen s predstavniki parlamentarnih strank in vplivom državnega zbora na sestavo predstavnikov javnosti, ostal eden ključnih centrov odločanja in je ohranil pomembne upravljske in kadrovske pristojnosti.

Aktualni predlog, pripravljen pod vodstvom iste politične opcije, ne pomeni vrnitve k modelu iz leta 2005. V pomembnem pogledu gre celo korak dlje v političnem nadzoru. Programski svet sicer ohranja kot organ zastopanja javnosti, hkrati pa mu odvzema pomemben del pristojnosti. Predstavništvo javnosti tako ostaja predvsem tam, kjer se moč zmanjšuje, medtem ko se ključne kadrovske, finančne in nadzorne pristojnosti prenašajo na Nadzorni svet, katerega večino članov imenuje vlada.

Demokratski odmik od države ali zgolj prerazporeditev pristojnosti?

Predlagatelj trditve o depolitizaciji utemeljuje predvsem z umikom državnih organov iz imenovanja Programskega sveta. Toda evropske primerjalne izkušnje kažejo, da pomembno vprašanje ni le, kdo imenuje predstavnike javnosti, ampak kakšne pristojnosti ima organ, v katerem so ti predstavniki zbrani.

Nemški model ZDF, ki je v slovenski razpravi o RTV že od začetka devetdesetih let pogosto veljal za referenčno ureditev, temelji na močnem svetu javnosti (*Fernsehrat*), v katerem sodelujejo predstavniki verskih skupnosti, sindikatov, delodajalskih organizacij, kulturnih in športnih ustanov, univerz ter drugih družbenih skupin, poleg njih pa tudi predstavniki zveznih dežel. Ključno pa je, da ta organ ni zgolj posvetovalen ali programski forum, temveč sodeluje pri najpomembnejših odločitvah javnega medija.

Leta 2014 je nemško Zvezno ustavno sodišče posebej poudarilo načelo *Staatsferne* oziroma odmika od države ter določilo, da predstavniki države, politike oziroma z njima tesno povezanih struktur ne smejo predstavljati več kot ene tretjine članov osrednjih organov javnega medija. Na ta načela se izrecno sklicuje tudi odločba slovenskega Ustavnega sodišča iz leta 2026.

Primerjalne evropske izkušnje tako ne govorijo zgolj v prid zastopnosti javnosti v organih javnega medija, temveč predvsem v prid temu, da imajo organi, v katerih je javnost zastopana, tudi dejanske upravljske in nadzorne pristojnosti. Prav v tem pogledu se predlagana novela odmika od logike evropskih ureditev, ki skušajo odločanje o ključnih

vprašanjih upravljanja javnih medijev čim bolj oddaljiti od neposrednega vpliva izvršilne oblasti.

Javnost kot vir legitimnosti javnega medija

Predlog ohranja predstavnike javnosti v Programskem svetu. Toda tudi tu se odpirajo pomembna vprašanja. Sedanja ureditev sestave Sveta RTV Slovenija temelji na vsebinskih področjih javnega interesa, kot so kultura, znanost, šport, človekove pravice, verske skupnosti, mediji, informacijska družba, varstvo okolja in druga področja družbenega življenja, znotraj katerih imenovani upravičenci izvedejo javni poziv ter med prijavljenimi kandidati izberejo predstavnika javnosti. Predlog zakona opušča takšno logiko in pravico imenovanja neposredno podeljuje posameznim, v zakonu poimensko navedenim organizacijam in institucijam. Ob tem iz zastopanosti med drugim izginjajo področja človekovih pravic, medijev in novinarskih organizacij ter razvoja informacijske družbe, medtem ko zakon kot nosilce posameznih interesov neposredno določa izbrane organizacije s področja kulture, znanosti, gospodarstva, potrošništva, kmetijstva in verskega življenja, pri čemer ni jasno, po kakšnih merilih so bila določena področja, ki naj bi bila zastopana v Programskem svetu. Prav tako ni jasno, zakaj so bile izbrane prav te organizacije in ne druge, ki delujejo na istih ali sorodnih področjih javnega interesa. S tem se zmanjšujeta odprtost in transparentnost postopka ter odpirajo vprašanja arbitrarnosti izbire in legitimnosti zastopanja posameznih družbenih interesov.

Od modela, ki je skušal zagotoviti odprto in pluralno zastopanost različnih področij družbenega življenja, prehaja k modelu, v katerem zakon neposredno določi privilegirane nosilce posameznih interesov.

Evropski standardi javnih medijev ne izhajajo iz ideje, da je javnost v organih zastopana zgolj simbolno. Javni medij ni ne državni ne komercialni medij. Njegova legitimnost izhaja iz tega, da služi javnosti, da ga financira javnost in da je javnosti tudi odgovoren. Zato vprašanje, kdo in na kakšen način predstavlja javnost v organih javnega medija, ni zgolj tehnično ali organizacijsko vprašanje. Gre za vprašanje, ali vpliv na upravljanje javnega medija dejansko odraža raznolikost interesov, pogledov in skupin, ki sestavljajo javnost. Zato je to eno temeljnih vprašanj demokratične legitimnosti javnega medija.

Finančni vidik: drugi del istega procesa

Novela ne posega le v upravljanje, posega tudi v finančne varovalke. Predlog sicer ohranja obveznost državnega financiranja narodnostnih programov in glasbene produkcije, vendar odpravlja sedanjo zakonsko vezavo teh sredstev na natančno določene deleže RTV-prispevka. S tem se financiranje umika iz relativno predvidljivega sistema in postaja bolj odvisno od vsakokratnega proračunskega procesa, političnih prioritet vlade in izvrševanja državnega proračuna.

To ni nepomembna sprememba, še posebej ob dejstvu, da je ista koalicija hkrati odprla vprašanje ukinitve RTV-prispevka in večje odvisnosti RTV Slovenija od državnega proračuna.

Takšnih sprememb ni mogoče presojati ločeno. Gre za isti politični proces, ki odpravlja ključne varovalke institucionalne in finančne neodvisnosti RTV Slovenija ter ključne vzvode odločanja o njenem delovanju prenaša pod odločilen vpliv vlade.

Sklep: RTV Slovenija potrebuje razvojno reformo, ne novega modela političnega nadzora

RTV Slovenija nedvomno potrebuje resen premislek o svoji prihodnosti. Potrebuje razpravo o digitalni transformaciji, organizaciji javne službe, vlogi regionalnih centrov, programski strukturi, produkcijskih procesih in prihodnjem položaju javnega medija v digitalnem okolju. Takšnih vprašanj predlog zakona ne odpira. Namesto razvoja javnega medija v ospredje postavlja vprašanje, kdo bo vodil RTV Slovenija, kdo jo bo nadziral in kdo bo imenoval njene ključne odločevalce. Predloga zato ni mogoče razumeti kot nadaljevanje depolitizacije ali kot celovito reformo javnega medija.

Zato bi bilo treba predlog zakona umakniti iz zakonodajnega postopka in pripraviti proces celovite reforme RTV Slovenija, ki bi temeljil na neodvisni strokovni evalvaciji sedanje ureditve, primerjalni analizi evropskih modelov upravljanja, organiziranja in financiranja javnih medijev ter odprti in vključujoči javni razpravi. Ključno vprašanje namreč ni le, kako organizirati upravljanje RTV Slovenija, temveč kakšen javni medij želimo imeti in kakšno vlogo naj ta opravlja v slovenski demokraciji.

O tem vprašanju bi morali skupaj razpravljati zaposleni, strokovna javnost, civilna družba, občanke in občani kot javnost, ki ji je javni medij namenjen in ki ji je tudi odgovoren, ter politični odločevalci. Takšna razprava bi morala omogočiti širši družbeni dogovor o tem, katere javne naloge naj RTV Slovenija opravlja v digitalni dobi ter kako ji zagotoviti pogoje za neodvisno, profesionalno in odgovorno delovanje v javnem interesu. Le na tak način je mogoče oblikovati spremembe, ki bodo odgovarjale dejanskim razvojnim izzivom RTV Slovenija in hkrati krepile njeno neodvisnost, pluralnost in odgovornost javnosti.

Brankica Petković, Mirovni inštitut

Barbara Rajgelj, Zavod Open

prof. dr. Sandra B. Hrvatin, Univerza na Primorskem

prof. dr. Igor Vobič, Katedra za novinarstvo, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani

Helena Milinković, Koordinacija novinarskih sindikatov RTV Slovenija

Priloga

Tabela 1 v nadaljevanju prikazuje razvoj modelov upravljanja RTV Slovenija od leta 1990 do predlagane novele leta 2026. Posebej izpostavlja razmerje med zastopanostjo javnosti, načinom imenovanja organov in lokacijo ključnih upravljavskih pristojnosti.

Priloga: Tabela 1: Modeli upravljanja RTV Slovenija 1990–predlog 2026

Obdobje	Osrednji organ upravljanja	Kdo sestavlja/ imenuje organ	Ključne pristojnosti (dejanska moč)
1990 (april)	Skupščina RTV Slovenija (50 članov)	Delegati zaposlenih (20), predstavniki družbene skupnosti (30); pomembna vloga Skupščine RS pri imenovanju predstavnikov družbe	Skupščina določa statut, imenuje vodstvo, sprejema programe in določa višino RTV-naročnine. Moč je skoncentrirana v enem osrednjem organu.
1990 (november)	Svet RTV Slovenija (25 članov)	Člane imenuje Skupščina RS, deloma na predlog zaposlenih, narodnih skupnosti in drugih družbenih subjektov	Svet imenuje vodstvo, sprejema načrte in določa RTV-naročnino. Prevlada politično imenovanega organa.
1994	Svet RTV Slovenija (25 članov) in Nadzorni odbor (7 članov)	Svet: predstavniki javnosti, civilne družbe, zaposlenih, narodnih skupnosti in Državnega zbora. Predstavnike javnosti neposredno imenujejo različne organizacije in institucije civilne družbe, predstavnike parlamentarnih strank pa Državni zbor. Nadzorni odbor: predstavniki, ki jih imenuje Državni zbor, deloma na predlog vlade ter predstavniki zaposlenih	Svet RTV imenuje generalnega direktorja, sprejema ključne programske in razvojne odločitve ter določa višino RTV-naročnine (s soglasjem vlade). Nadzorni odbor opravlja nadzor nad poslovanjem. Ključna upravljavska in kadrovska moč je skoncentrirana v Svetu RTV, v katerem ima pomembno mesto javnost.
2005	Programski svet (29 članov) + Nadzorni svet (11 članov)	Programski svet: predstavniki javnosti, ki jih imenuje DZ, predstavniki parlamentarnih strank, zaposleni, narodni skupnosti, verske skupnosti in SAZU. Nadzorni svet: predstavniki parlamentarnih strank, vlade in zaposlenih	Programski svet imenuje generalnega direktorja, daje soglasja k imenovanju direktorjev radia in televizije ter sprejema ključne programske dokumente. Nadzorni svet sprejema statut, finančni načrt in nadzira poslovanje. Politični vpliv na sestavo obeh organov je močan, vendar pomembne pristojnosti ostajajo tudi v Programskem svetu.
2022	Svet RTV Slovenija (17 članov)	Predstavniki javnosti, civilne družbe, zaposlenih, brez vloge državnega zbora in vlade v postopku imenovanja	Svet RTV ima upravljavske, nadzorne in kadrovske pristojnosti ter imenuje upravo. Cilj reforme je zmanjšanje neposrednega političnega vpliva in razpršitev moči.
2026 (predlog)	Programski svet (17 članov) + Nadzorni svet (7 članov)	Programski svet imenujejo organizacije civilne družbe; 6 od 7 članov Nadzornega sveta imenuje vlada	Programski svet izgubi ključne finančne, nadzorne in kadrovske pristojnosti. Nadzorni svet imenuje generalnega direktorja, sprejema statut, finančni načrt in letno poročilo ter nadzira poslovanje. Ključna moč se seli v organ, katerega večino imenuje vlada.