



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta

1. Ustavno sodišče je razveljavilo določbo drugega odstavka 31. člena Zakona o radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 18/94), češ da je ta določba v neskladju z določbo 2. člena Ustave, ki pravi, da je Slovenija pravna država. To načelo zahteva, da so zakonske rešitve splošne in abstraktne, da so dovolj jasne, tako da jih organi, na katere so naslovljene, znajo uporabljati. Po mnenju odločbe Ustavnega sodišča izpodbijana zakonska določba tudi ne omogoča preizkusa zakonitosti postopka. S tem stališčem se ne strinjam. Mnenja sem namreč, da je izpodbijana določba drugega odstavka 31. člena v skladu z Ustavo, tudi z določbo 2. člena Ustave, ki pravi, da je Slovenija pravna država.

2. Izpodbijana določba se v obrazložitvi pod B.II sklicuje na načelna stališča o svobodi tiska in s tem tudi RTV Slovenije. Tem načelnim stališčem je seveda treba pritrčiti. Nobenega dvoma ni, da je "eden od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa svoboda tiska, da svobodni in od oblasti neodvisni tisk pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost in pogojuje njeno sposobnost nadzirati vse veje oblasti". Strinjam se tudi s stališčem, da je "dolžnost vseh vej oblasti v demokratični državi, zlasti pa dolžnost zakonodajalca, da v procesu razvoja demokratične države zagotavlja svobodo tiska in vsakega posameznega novinarja posebej".

Mnenja pa sem, da bi morala ta načelna izhodišča pripeljati do nasprotne odločbe, to je do odločbe, da je izpodbijani drugi odstavek 31. člena Zakona o RTV Slovenija v skladu z Ustavo.

3. Dejstvo je, da je prej veljavni zakon o RTV Slovenija (Uradni list RS, št. 14/90, 24/90 in 43/90) zlasti po zadnji noveli iz novembra 1990 določal, da šteje Svet RTV Slovenija kot njen organ upravljanja 25 članov, ki jih vse imenuje tedanja Skupščina Republike Slovenije, od tega pa 3 iz vrst zaposlenih v RTV Slovenija ter po enega predstavnika na predlog madžarske in italijanske narodnostne skupnosti. Prejšnja normativna ureditev je torej omogočala popoln nadzor Državnega zbora nad sestavo organa upravljanja RTV Slovenija. Prav ta organ, v celoti sestavljen s strani Državnega zbora, je tudi imenoval generalnega direktorja RTV Slovenija, k njegovemu imenovanju pa je dal soglasje Državni zbor.

Nov zakon pa v 16. členu določa, da šteje Svet RTV Slovenija kot organ upravljanja te institucije 25 članov, od katerih imenuje 5 članov Državni zbor Republike Slovenije (upoštevajoč pri tem proporcionalno zastopanost predstavnikov parlamentarnih strank), po 1 člana imenujeta italijanska in madžarska narodna skupnost, preostale člane pa imenujejo neposredno druge institucije in združenja. Nobenega dvoma ni torej, da taka sestava daje ustreznejše normativne okvire za uveljavitev načelno proklamirane svobode tiska kot pa prej veljavna zakonodaja.

Mnenja sem, da je zaradi tega določba drugega odstavka 31. člena Zakona o RTV Slovenija, ki predvideva potrditev dosedanjega generalnega direktorja RTV s strani novega sveta, povsem v skladu z Ustavo. Novemu organu, ki ni več pod "patronatom" Državnega zbora, daje možnost, da se izjavi o zaupanju generalnemu direktorju, ki ga je imenoval s strani Državnega zbora oblikovan svet. Odločba, h kateri dajem ločeno mnenje, pa odvzema novemu organu upravljanja to možnost in s tem Svetu onemogoča, da tudi pri potrditvi ali nepotrditvi generalnega direktorja uveljavi neodvisnost te pomembne institucije.

4. Po mojem mnenju je ključno vprašanje za odgovor, ali je določba drugega odstavka 31. člena novega zakona v skladu z Ustavo, vprašanje, ali bi zakonodajalec smel z zakonom določiti, da se s konstituiranjem novih organov upravljanja razrešijo brez posebnega postopka (ex lege) dosedanjí organi upravljanja, med njimi tudi generalni direktor. Celó iz odločbe Ustavnega sodišča sledi, da zakonodajalec tako pravico ima. Pod tč. 4 obrazložitve namreč odločba ugotavlja, da je točna ugotovitev Državnega zbora, da ima zakonodajalec, ki je v primeru RTV Slovenija tudi ustanovitelj javnega zavoda, legitimno pravico odločati o tem, kako bo ob spremembi zakona uredil prehodni režim, ki naj zagotavlja kontinuiteto dela javnega zavoda in njegovih organov. Iz tega sledi zaključek, da je zakonodajalec torej imel pravico urediti prehodni režim, tudi prehod s starega na nov sistem upravljanja. Del sistema upravljanja pa je tudi imenovanje generalnega direktorja.

Če pa je zakonodajalec torej imel pravico z zakonom celo razrešiti dosedanje organe upravljanja, med njimi tudi generalnega direktorja, je prav gotovo smel storiti tudi manj: predvideti, da je funkcija dosedanjega generalnega direktorja odvisna od tega, ali ga bo potrdil nov Svet. S tem je dal zakonodajalec dosedanjemu generalnemu direktorju celo določeno prednost pred drugimi kandidati.

5. Izgleda, da je ključni argument odločbe Ustavnega sodišča o neskladju drugega odstavka 31. člena Zakona o RTV Slovenija z 2. členom Ustave, ugotovitev, da je ta zakonska določba nejasna.

Nejasnost pravne norme lahko v skrajnem primeru povzroči tudi njeno neustavnost, torej neskladnost z določbo 2. člena o pravni državi. Vendar je to mogoče trditi le v primeru skrajnih, izrazitih nejasnosti. Pri določbi drugega odstavka 31. člena pa ne gre za tako nejasnost. Pravzaprav je mogoča le ena razumna interpretacija: kolikor nov Svet ne potrdi dosedanjega generalnega direktorja, mu s tem preneha mandat. Pri tem očitno ne gre za razrešitev, kot jo sicer ureja Zakon o zavodih, zlasti njegov 38. člen. Gre za prenehanje mandata, ki je posledica prehoda s prej veljavnega na nov sistem upravljanja. Tako prenehanje mandata pa seveda ne vsebuje nobenih elementov kaznovanja in torej ne predstavlja posega v integriteto osebe, ki funkcijo opravlja. Gre pač za vprašanje, ali ima nov organ upravljanja dovolj zaupanja v osebo, ki je ob uveljavitvi novega zakona opravljala funkcijo generalnega direktorja, torej v konkretnem primeru v osebo sedanjega generalnega direktorja g. Žarka Petana.

Če si Svet RTV Slovenija ni bil na jasnem, kako interpretirati določbo drugega odstavka 31. člena (ali kot razrešitev ali kot imenovanje), to pač ne more biti zadosten argument za ugotovitev o nejasnosti pravne norme, ki naj bi celo prerasla v njeno protiustavnost. Isto velja za stališče Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, da izpodbijana zakonska določba onemogoča, da bi sodišče "preverilo usklajenost izpodbijanega akta z zakonom", češ da uvaja nov pojem potrditve, pri čemer pa ne določa niti pogojev pri odločanju o potrditvi oziroma nepotrditvi mandata niti postopka za ugotavljanje teh pogojev. V primeru premajhne dorečenosti pravne norme se je pač potrebno poslužiti vseh možnih interpretacij, zlasti gramatikalne, logične in teleološke. Z interpretacijo pa je v tem konkretnem primeru mogoče ugotoviti vsebino pravne norme. Nov pojem potrditve samo zaradi tega, ker je nov, ne more biti protiustaven. Posebnih pogojev za potrditev oziroma nepotrditev zakonodajalec ni določil, ker ne gre za razrešitev kot sankcijo, temveč za institut prehoda s prejšnjega sistema upravljanja na nov sistem in za odločanje o tem, ali dosedanji generalni direktor uživa zaupanje novega organa upravljanja. Za postopek pa bi bilo mogoče uporabiti pravila, ki sicer veljajo za imenovanja in razrešitve po določbah Zakona o zavodih in po določbi 31. člena Zakona o RTV Slovenija.

6. Mnenja sem torej, da izpodbijana določba drugega odstavka 31. člena Zakona o RTV Slovenija ni v neskladju z 2. členom Ustave.

Vprašanje, ali je bil postopek potrditve oziroma nepotrditve dosedanjega generalnega direktorja pravilen in zakonit in ali so bile v njem varovane tudi pravice dosedanjega nosilca te funkcije, pa bi morale oceniti Vrhovno sodišče Republike Slovenije pri ocenjevanju zakonitosti konkretnega akta.

Sodnik
dr. Lojze Ude