



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-172/94

Datum: 9/11-1994

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti zakona, začetem na zahtevo Vrhovnega sodišča na podlagi 156. člena Ustave, na seji dne 9.11.1994

o d l o č i l o:

Določba drugega odstavka 31. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 18/94) se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Vrhovno sodišče je ob odločanju v konkretni zadevi v upravnem sporu menilo, da določba drugega odstavka 31. člena Zakona o RTV Slovenije ni v skladu z 2. in s 155. členom Ustave, zato je na podlagi 156. člena Ustave postopek prekinilo in vložilo zahtevo za presojo ustavnosti. V zahtevi navaja:

- da pojem "potrditve" imenovanja vnaša v zakonsko določbo nejasnost, saj poleg že standardnih in uveljavljenih pojmov "imenovanja in razrešitve" uvaja nov pojem, pri čemer pa ne določa niti pogojev, ki naj bi bili svetu RTV (v nadaljevanju: Svet) podlaga pri odločanju, niti ne določa postopka za ugotavljanje teh pogojev,

- glede na status RTV Slovenija kot javnega zavoda, glede na naloge generalnega direktorja in glede na sestavo Sveta spada funkcija generalnega direktorja med javne funkcije, ni pa to izključno politična funkcija,

- izpodbijana zakonska določba je nedorečena in onemogoča Vrhovnemu sodišču, da bi preverilo skladnost izpodbijanega akta (t.j. sklepa Sveta) z zakonom,

- načelo pravne države zahteva, da je zakonska ureditev dovolj jasna in nedvoumna, torej taka, da zagotavlja varovanje pravic in onemogoča zlorabo zakonskih določb,

- izpodbijana določba tudi retroaktivno posega v pridobljene pravice pri izvrševanju funkcije generalnega direktorja, ki je bil imenovan za štiri leta; k imenovanju je dal soglasje Državni zbor, z izpodbijano zakonsko določbo pa je odločanje o potrditvi ali nepotrditvi mandata prepuščeno Svetu, tako da o tem arbitrarno odloča.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo navaja, da ima izpodbijana zakonska določba značaj prehodne določbe, ki ne predvideva prekinitve mandata dosedanjemu generalnemu direktorju ex lege, ampak ureja institut "potrditve" (zaupnice), ki mu v primeru pozitivnega izida glasovanja omogoča nadaljevanje mandata.

Takšna ali drugačna ureditev tega vprašanja pa je nedvomno v domeni zakonodajalca in ne more biti ustavno sporna. Državni zbor ob tem še navaja:

- potrditev imenovanja dosedanjega generalnega direktorja pomeni predvsem izraz (akt) zaupanja novo sestavljenega Sveta, novega organa upravljanja javnega zavoda, do generalnega direktorja kot osebe, odgovorne za uresničevanje programske in poslovne politike RTV Slovenija, ki jo določa Svet,
- potrditev je potrebna tudi zaradi presoje Sveta, ali dosedanji generalni direktor ustreza novim obveznostim, ki mu jih nalaga Zakon,
- izraženo zaupanje novega organa upravljanja dotedanjemu direktorju je predpogoj za normalno sodelovanje med njima in za poslovanje javnega zavoda v celoti,
- izpodbijana določba ni nedorečena in nejasna: v primeru potrditve teče mandat generalnega direktorja naprej, nepotrditev pa ima za posledico ex lege prenehanje mandata,
- Zakon implicite vsebuje tudi pogoje za potrditev oziroma nepotrditev mandata: gre za zaupanje Sveta v osebo, ki opravlja glavno izvršilno in poslovodno funkcijo in za oceno njene primernosti glede na nove naloge,
- Zakon ne določa postopka za ugotavljanje pogojev pri izvolitvi, razrešitvi, potrditvi ali nepotrditvi generalnega direktorja, temveč ureditev prepušča Statutu oziroma v primeru izpodbijane prehodne določbe, odločitvi Sveta,
- demokratičnega glasovanja v Svetu ni mogoče proglasiti za "arbitrarno odločanje", neskladno z ustavnim sistemom Republike Slovenije,
- Zakon ne učinkuje retroaktivno: vse posledice za prizadetega so nastale po njegovi uveljavitvi; izpodbijana določba prav tako ne posega retroaktivno v pridobljene pravice bivšega generalnega direktorja, ki izhajajo iz delovnega razmerja,
- "pridobljenih pravic" na javno ali poslovodno funkcijo zakon in Ustava ne poznata: predčasna razrešitev je zakonita, običajna možnost, na katero pristane vsakdo, ki sprejema oziroma kandidira na javno ali poslovodno funkcijo.

B. - I.

1. Zakon o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 18/94, v nadaljevanju: ZRTVS) ureja status, dejavnost, financiranje, upravljanje, vodenje in nadzor RTV Slovenija kot javnega zavoda. Glede na navedeno vsebino gre za akt o ustanovitvi javnega zavoda na podlagi prvega odstavka 45. člena Zakona o javnih glasilih (Uradni list RS, št. 18/94) in v skladu s 3. členom Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, v nadaljevanju: ZZ). Vendar je treba upoštevati, da je RTV Slovenija obstajala kot javni zavod že pred uveljavitvijo ZRTVS. Po določbi 62. člena v zvezi s 64. členom ZZ je od 1/4-1991 dalje RTV Slovenija (dotlej delovna organizacija na področju družbenih dejavnosti) nadaljevala z delom kot javni zavod. Po določbi 28. člena ZRTVS obstaja pravna kontinuiteta in statusnopravna identiteta RTV Slovenija, ustanovljene s tem zakonom, in RTV Slovenija, ki je nastala kot javni zavod po ZZ.

Javni zavod RTV Slovenija je ob uveljavitvi ZRTVS torej obstajal in je imel generalnega direktorja, imenovanega po določbah prej veljavnega Zakona o RTV Slovenija (Uradni list RS, št. 14/90, 24/90 in 43/90). To izhaja tudi iz določbe prvega odstavka 31. člena ZRTVS, na podlagi katere po uveljavitvi tega zakona funkcijo generalnega direktorja RTV Slovenija še naprej opravlja dotedanji generalni direktor.

2. Položaj generalnega direktorja RTV Slovenija ob uveljavitvi ZRTVS ureja izpodbijana prehodna določba 31. člena. Sicer pa statusna vprašanja zavodov ureja ZZ, ki kot splošni predpis za vse zavode (tudi javne) v 6. členu izrecno določa svojo subsidiarno veljavnost:

njegove določbe se uporabljajo, če v posebnem, specialnem zakonu posamezna vprašanja niso drugače urejena. Za pravni položaj generalnega direktorja javnega zavoda RTV Slovenija to v skladu z 18. členom, prvim in osmim odstavkom 20. člena, 21. členom in 26. členom ZRTVS ter določbami 31. do 39. člena ZZ pomeni, da:

- ga imenuje in razrešuje Svet RTV Slovenija,
- k imenovanju in razrešitvi daje soglasje Državni zbor,
- se imenuje za mandatno dobo štirih let in
- je lahko razrešen pred potekom mandata iz razlogov, taksativno navedenih v drugem odstavku 38. člena ZZ, ali iz drugih, v Statutu vnaprej določenih razlogov, po poprej opravljenem predpisanem postopku.

3. Imenovanje direktorja javnega zavoda za določen čas, z določitvijo razlogov in postopkov, ki lahko povzročijo prenehanje mandata pred potekom tega časa, zagotavlja relativno stabilnost in s tem samostojnost funkcije generalnega direktorja. Takšna stabilnost mu omogoča, da opravlja javno funkcijo v javnem interesu. Negotov položaj, ki bi nastal s tem, da bi lahko upravljalec brez navedbe razlogov za to in v postopku, ki prizadetemu ne zagotavlja procesnih pravic, prosto odločil o predčasnem prenehanju mandata, bi direktorju javnega zavoda onemogočal, da se neodvisno in ustvarjalno posveča aktivnostim, ki jih mora izvajati v javnem interesu.

Predčasno prenehanje mandata po ZZ pomeni tudi poseg v integriteto osebe, ki funkcijo opravlja. Gre za uveljavitev statusne odgovornosti poslovnega organa. Razrešitev po ZZ ima elemente kaznovanja in zato ne more biti v popolni diskreciji nosilcev upravljanja v javnem zavodu. Poslovodstvo ima značilnosti tako poklica kot funkcije. Interesantom je dostopno na podlagi javnega razpisa in temu ustrezno mora biti trajno varovano, saj od nosilcev zahteva dolgoročno načrtovano delovanje. V času mandata jim daje tudi ustrezen socialno ekonomski položaj.

Razlogi, ki narekujejo takšno ureditev v Zakonu o zavodih, seveda niso podani pri gospodarskih družbah, ki niso ustanovljene zaradi izvajanja dejavnosti v javnem interesu, ampak zaradi pridobivanja dobička. Zato ureditve mandata in razlogov ter postopkov za predčasen odpoklic ali za izrek nezaupnice upravi oziroma poslovodstvu gospodarskih družb, ki jih vsebuje Zakon o gospodarskih družbah, tudi smiselno ni mogoče uporabiti glede teh vprašanj za direktorje javnih zavodov. Enako velja glede določb o zaupnici osebam, ki opravljajo politične funkcije.

4. Izpodbijana določba drugega odstavka 31. člena ZRTVS uvaja pravno neopredeljen pojem "potrditve imenovanja" poslovnega organa. Točna je sicer ugotovitev Državnega zbora, da ima zakonodajalec, ki je v tem primeru 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. Vendar zakonodajalec pri tem ne more imeti popolne svobode. Poleg posebnih zahtev, ki jih glede na posebno naravo dejavnosti RTV pred zakonodajalca postavlja spoštovanje načela demokratičnosti in svoboda tiska, mora zakonodajalec v vsakem primeru upoštevati načelo pravne države (2. člen Ustave).

Načelo pravne države zahteva, da so zakonske rešitve splošne in abstraktne. Pri zakonskih določbah, ki se glede na naravo vprašanja, ki ga urejajo, nanašajo na vnaprej določen krog oseb ali celo samo na eno osebo, je toliko pomembnejše, da je njihov vpliv na položaj teh oseb omejen, s tem pa tudi merljiv in predvidljiv. Namen zakonske ureditve mora biti jasno razviden, ukrepi pa natančno opisani. Zakonodajalec mora sprejeti jasne norme ter določiti

njihovo vsebino: nedopustno je, če zakonodajalec prepušča določitev vsebine norme drugemu organu.

Norme morajo biti predvidljive in sposobne preizkusa. Če norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost državnih organov. Zakon je skladen z ustavo, če je mogoče z gramatikalno in teleološko interpretacijo posredovati vsebino predpisa in je na ta način ravnanje organov, ki ga morajo izvajati, determinirano.

5. Ustavna določba, da je Slovenija pravna država, je zelo splošna. Zato je abstraktna ocena, ali določen predpis nasprotuje temu ustavnemu načelu, pogosto negotova. V primeru abstraktne presoje ustavnosti izpodbijane določbe pa gre za presojo skladnosti zakonske določbe, ki ureja en sam posamičen primer. Ta določba je konzumirana s tem, da jo je Svet že uporabil, in da je bilo tudi Vrhovno sodišče postavljeno pred nalogo, da jo uporabi. Zato se je Ustavno sodišče o njeni uporabnosti lahko prepričalo s tem, da je preverilo, kako so jo organi, na katere je naslovljena, dejansko znali uporabiti. Pri tem pa se je pokazalo, da je določba v resnici premalo jasna.

Način dela obeh organov, ki sta doslej morala določbo uporabiti, pokaže, da nista mogla določiti njene vsebine.

Iz zapisnika 2. seje Sveta z dne 14.7.1994 je razvidno, da so člani Sveta RTV na seji, na kateri so naposled glasovali o potrditvi mandata, zahtevali preložitev seje, ker vsebine določbe niso razumeli. Dan je bil tudi predlog, naj Državni zbor poda uradno razlago. Na seji je bila sprejeta razlaga, da gre za "imenovanje" direktorja. Pri tem ta razlaga ne upošteva, da je imenovanje možno le na prazno mesto, ki pa v času te seje Sveta glede na izrecno določbo 1. odstavka 31. člena ZRTVS ni bilo prazno. Poleg tega je imenovanje mogoče izvesti samo po opravljenem javnem razpisu, ki pa v tem primeru ni bil izveden oziroma razpisan. Posledica takšne razlage izpodbijane določbe je tudi dejstvo, da je eden od članov Sveta ob glasovanju o potrditvi izrazil stališče, da bi bil dotedanji direktor RTV moral predložiti svojo "vizijo nadaljnjega dela RTV " (in je očitno glasoval o "imenovanju" direktorja ob predpostavki, da kandidat ni izpolnil obveznosti, da to vizijo predloži). S takšno neizglasovano potrditvijo, ki predstavlja enega od možnih načinov uporabe izpodbijane določbe, je bila dotedanjemu direktorju dejansko vnaprej izrečena nezaupnica oziroma ocena, da ne izpolnjuje pogojev za direktorja glede na novo vsebino dela, s tem pa v nasprotju z načelom svobode dela, določenim v 49. členu Ustave, tudi prejudicirana odločitev o njem kot o morebitnem kandidatu na razpisu, saj bi Svet RTV v tem primeru le ponovno odločal o kandidatu, ki ga je prej že zavrnil v postopku, v katerem pa ni imel nobenih kriterijev za odločanje, kandidat pa nobenih procesnih pravic.

6. Vrhovno sodišče je v zahtevi povedalo, da izpodbijane določbe ne zna uporabiti in da ne more preizkusiti zakonitosti sklepa, ki je bil na podlagi takšne določbe sprejet. Takšna negotovost pri uporabi izpodbijane določbe dovolj prepričljivo kaže, da ima določba pomanjkljivosti, zaradi katerih ne izpolnjuje pogojev, ki jih pred zakonodajalca postavlja načelo, da je Slovenija pravna država.

Ustavno sodišče se pridružuje stališču Vrhovnega sodišča, da izpodbijana določba ne omogoča preizkusa zakonitosti postopka, dejanskega stanja in uporabe materialnega prava, ki je bilo podlaga za sprejetje sklepa, ki ga presoja Vrhovno sodišče. Svet za svojo odločitev namreč ni imel kriterijev in je bilo zato njegovo odločanje arbitrarno. Ustavno sodišče ne soglaša s stališčem Državnega zbora, da glasovanje v Svetu RTV ne more biti arbitrarno. Državni zbor v odgovoru sam navaja, da "ZRTV ne določa postopka za ugotavljanje pogojev pri izvolitvi, razrešitvi, potrditvi ali nepotrditvi generalnega direktorja, temveč ureditev prepušča statutu RTVS (26. člen) oziroma odločitvi Sveta (v primeru prehodne določbe drugega odstavka 31. člena)". Šestindvajseti člen ZRTVS se od tu navedene vsebine, kot jo povzema Državni zbor, razlikuje v dveh pogledih: a. na ureditev v statutu ne odkazuje le

"postopka za ugotavljanje pogojev", ampak določitev pogojev za imenovanje in razrešitev generalnega direktorja, in b. govori le o imenovanju in razrešitvi, ne pa tudi o potrditvi in nepotrditvi. Posledice neizglasovane potrditve so za dotedanjega generalnega direktorja enake posledicam razrešitve. Zato Ustavno sodišče soglaša s stališčem Državnega zbora, da bi se morale določbe 26. člena ZRTVS smiselno uporabiti tudi pri institutu (ne)potrditve, kar pa pomeni, da bi morali biti pogoji za takšno odločitev Sveta vnaprej določeni, ne pa, da so, kot pravilno ugotavlja Državni zbor, v izpodbijani določbi prepuščeni odločitvi Sveta. Zaradi takšne arbitrarnosti pri odločanju niso bili spoštovani minimalni procesni standardi, ki jih mora zagotoviti demokratična in pravna država.

7. Pri tem pa ni mogoče prezreti, da za izglasovanje odločitve o (ne)zaupnici izpodbijana določba predpisuje navadno večino. Ni videti nobenega razloga, zakaj lahko o nepotrditvi mandata v postopku, kjer niso določeni nikakršni kriteriji, odloča Svet z navadno večino, o imenovanju in razrešitvi, kjer se meritorno odloča v postopku, v katerem je položaj prizadetega natančno opredeljen, pa po določbi drugega odstavka 18. člena Zakona odloča z večino glasov vseh članov. Pri tem pa lahko Svet odloča takoj po konstituiranju, to je, ko sta imenovani dve tretjini njegovih članov (peti odstavek 17. člena Zakona). Možnosti, da Svet s sedmimi glasovi na tajnem glasovanju izreče dotedanjemu generalnemu direktorju nezaupnico, ni mogoče šteti kot primerno sredstvo za ugotovitev, ali "civilna družba" še zaupa generalnemu direktorju nacionalne televizije. Pri tem pa je pravica do glasovanja o zaupnici konzumirana z izvršitvijo izpodbijane določbe, saj Zakon podobnega glasovanja ne predvideva za primere, da se pozneje sestava Sveta spremeni.

B.-II.

1. Položaja in mesta generalnega direktorja RTV Slovenija pa ni mogoče presojati samo s stališča zakonske ureditve položaja direktorjev javnih zavodov, ampak tudi glede na poseben pomen, ki ga ima in ga mora imeti generalni direktor pri zagotavljanju svobode tiska, s katero na tem mestu označujemo generično širši pojem svobode javnih glasil oz. javnih medijev in v tem kontekstu zlasti tudi elektronskih medijev.

Slovenija je demokratična država (1.člen Ustave). Teorija demokracije poudarja, da je učinkovitost demokratičnega procesa odvisna zlasti od (a) poštenih volitev na vseh ravneh, ki omogočajo oblikovanje predstavniških organov države in lokalne samouprave v skladu z voljo ljudstva, (b) od javnega nadzora nad zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti, ter (c) od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti. Enega od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa pomeni svoboda tiska. Svobodni, od oblasti neodvisni tisk pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost, pogojuje njeno sposobnost nadzirati vse veje oblasti ter zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Svobodni tisk s svojim delovanjem omogoča uravnoteženo ravnanje politične oblasti v državi in nadzor državnih oblastnih struktur.

Ustavno sodišče v tej zvezi opozarja na dolžnost vseh vej oblasti v demokratični državi, zlasti pa na dolžnost zakonodajalca, da v procesu razvoja demokratične države zagotavlja svobodo tiska in vsakega posameznega novinarja posebej. V ta namen je treba zagotavljati tako svobodo izražanja posameznika kakor tudi varstvo svobode tiska kot institucije. Odgovornost države za zagotovitev ter razvoj svobodnega tiska, vključno z RTV, je še posebej poudarjena prav v času ponovne graditve demokratičnih institucij v novi slovenski državi, ki je podedovala številne in močne prvine nedemokratične politične kulture, ki so predstavljale ustavne in dejanske temelje enopartijske oblasti na območju bivše Jugoslavije. Zato so še vedno lahko prisotni občutki tesnobe in strahu pred oblastjo, ki se pri novinarjih lahko izražajo v obliki (samo)cenzure, pri javnosti pa v obliki politične apatičnosti in odtujenosti.

2. ZRTVS v 21. členu predpisuje naloge generalnega direktorja RTVS. Slednji med drugim organizira in vodi delo in poslovanje RTV, imenuje vodje organizacijskih enot, usklajuje delo direktorjev programov in vodij organizacijskih enot in odloča o morebitnih sporih med njimi ter opravlja tudi druge naloge, določene s statutom. Direktor RTV daje tudi poprejšnje mnenje o predlogih za imenovanje direktorjev radijskih in televizijskih programov ter za direktorja narodnostnega programa. Zaradi tega je tudi od njegovega dela odvisna realizacija zakonskih načel, na katerih temelji dejavnost javnih glasil, in s tem spoštovanje temeljne ustavne pravice do svobode tiska. Zato si ni mogoče zamisliti svobode tiska in novinarje v RTV brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti direktorja RTV v razmerju do nosilcev družbene, ekonomske in politične moči ter do vsakokratne oblasti, ki so zastopani v Svetu kot organu upravljanja. Zahtevana neodvisnost je seveda legitimno omejena z načinom izvolitve direktorja RTV in z njegovo javno odgovornostjo za opravljanje javne funkcije v javnem interesu. Vendar morata biti njegova avtonomnost in odgovornost razvidni in predvidljivi. Te zahteve niso izpolnjene, če je direktorjev položaj odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri "ustanovitelju" zavoda ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda.

B.- III.

Ni pa mogoče pritrditi predlagatelju, da je izpodbijana določba v neskladju s 155. členom Ustave. Določba nima učinka za nazaj, ker velja od dneva uveljavitve dalje. Prav tako ne posega v pridobljene pravice posameznika. Imenovanja na poslovodno funkcijo z določitvijo mandata in zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava v drugem odstavku 155. člena varuje pred posegi zakonodajalca.

C.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS v sestavi : predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločitev je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec in Ude, ki so dali ločena mnenja.

Predsednik:
dr. Tone Jerovšek