



**Številka:** U-I-479/22-27

**Datum:** 17. 2. 2023

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE  
SODNICE DR. NEŽE KOGOVŠEK ŠALAMON  
K SKLEPU ŠT. U-I-479/22 Z DNE 16. 2. 2023**

1. Sklepa o začasnem zadržanju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija<sup>1</sup> (v nadaljevanju ZRTVS-1B, tudi: novela) nisem mogla podpreti, saj se ne strinjam z nosilnimi razlogi iz obrazložitve. Menim, da sklep popolnoma napačno in skrajno pomanjkljivo oceni obstoj škodljivih posledic ter neustrezno izvede tehtanje. Hkrati pa vsebuje nedoslednosti, saj temelji na napačnih predpostavkah, kakšne učinke bi imelo zadržanje oziroma ne-zadržanje novele zakona sedaj, v času izdaje zadržanja, kot tudi v prihodnje, ko bo sprejeta vsebinska odločitev o pobudi za oceno ustavnosti ZRTVS-1B. Začasno zadržanje sedaj, v času teka prehodnega obdobja do konstituiranja novih organov javnega zavoda Radiotelevizije Slovenija, po mojem mnenju odpira prostor za številne kaotične pravne zaplete in konflikte na področju upravljanja in nadzora zavoda, od katerih je nekatere mogoče predvideti že sedaj, mnogih pa še ne, vse to pa lahko povzroči hudo in nepopravljivo škodo. V času plenumske razprave o začasnem zadržanju je manjšina med nami večkrat opozorila na pravne nedoslednosti sklepa in na težave, ki jih bo povzročil pri upravljanju zavoda, ter svoje pomisleke obširno utemeljila, vendar niso bili upoštevani. Pri prvi obravnavi je bilo nekaj izraženih pomislekov slišanih na način, da je tudi večina spoznala, da sklep ni primeren za nadaljnjo obravnavo in da je treba pripraviti novega. Pri drugi obravnavi pa ni bilo tako, čeprav smo utemeljeno opozarjale na številne preostale nedoslednosti in šibko logično podlago za sprejem sklepa. Nedoslednosti v sklepu, do katerih je zaradi tega prišlo, se bodo po mojem mnenju v praksi izkazale kot kritične in škodljive za javni zavod. Namesto, da bi začasno zadržanje zagotovilo čas za vsebinsko obravnavo, bo povzročilo pravno in dejansko kaotično stanje, za katerega pa sama nisem pripravljena prevzeti odgovornosti.

2. V nadaljevanju podrobneje predstavljam nekatere vsebinske razloge, zaradi katerih sklepa nisem mogla podpreti. Najprej, sklep po mojem mnenju temelji na napačni predpostavki, da je mandate, ki so prenehali po zakonu, mogoče vzpostaviti nazaj s

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 163/22.

pristojnostmi, ki jih ima Ustavno sodišče. Menim, da za to ni ustavne podlage in da bi Ustavno sodišče občutno presešlo svoje pristojnosti, če bi to storilo. Pri vsebinski presoji tudi v primeru popolne razveljavitve novele in pri določitvi načina izvršitve odločbe Ustavno sodišče ne more in ne sme z enim zamahom stopiti v čevlje vseh upravičencev za imenovanje Programskega sveta in Nadzornega sveta po prejšnjem zakonu (ZRTVS-1), torej zakonodajalca, vlade, predsednice republike, samoupravnih manjšinskih skupnosti, Slovenske akademije znanosti in umetnosti, zaposlenih na RTV, ki imenujejo svoje predstavnike, pa tudi v čevlje Programskega sveta, ki imenuje generalnega direktorja RTV, ter v čevlje generalnega direktorja, ki imenuje direktorja televizije. Da ne govorimo o tem, da bi Ustavno sodišče s tem, ko bi vzpostavilo vse takšne mandate, to storilo tudi za 28 programskih svetnikov in 5 nadzornikov, ki na Ustavno sodišče sploh niso vložili pobude za presojo ustavnosti. Ker niti tega – ponovne vzpostavitve vseh navedenih mandatov – niti ugotovitve protiustavnosti ali razveljavitve zakona ne more doseči, začasno zadržanje pravno ne more imeti učinka na mandate.

3. Zakon o ustavnem sodišču<sup>2</sup> v prvem odstavku 39. člena določa, da sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Člen je jasan – Ustavno sodišče sme izvrševanje zakona začasno zadržati *ex nunc*, torej od trenutka odločitve o začasnem zadržanju dalje, ne more pa za nazaj (*ex tunc*) preprečiti njegove uveljavitve. Novela zakona je začela veljati 28. 12. 2022, takrat so prenehali tudi mandati direktorjev ter članov Programskega sveta ter Nadzornega sveta javnega zavoda. Začasno zadržanje, kakršnega želi doseči sprejeta odločitev (ohranitev mandatov), bi bilo po mojem mnenju možno samo do 28. 12. 2022. Ker je Ustavno sodišče sklep o začasnem zadržanju izdalo več mesecev kasneje, mandatov z začasnim zadržanjem ni mogoče ohraniti; mogoče je le podaljšati prehodno obdobje, ki ga je določil zakonodajalec v prehodnih določbah ZRTVS-1B. V tem smislu situacija z vidika varovanja mandatov ni pravno čista, kot je bila v primeru mandatov vodstvenih delavcev v policiji, ko je Ustavno sodišče začasno zadržalo novelo, s katero so prenehali mandati teh delavcev.<sup>3</sup> Pri policijskih vodstvenih delavcih so bili izdani in nato začasno zadržani tudi individualno izdani sklepi o razrešitvi, s čimer so bili mandati lahko v celoti ohranjeni in je imelo začasno zadržanje smisel. V obravnavanem primeru pa ni tako: začasno zadržanje mandatov ne povrne, temveč le podaljša prehodno obdobje in s tem obdobje negotovosti za javni zavod kot tudi za posamezne nekdanje nosilce mandatov.

4. Poleg tega, da sklep po mojem mnenju temelji na napačnih pravnih izhodiščih, je enako problematično, da se v njem neustrezno izvede standard nepopravljivih škodljivih posledic. V sklepu se ugotavlja, »da bi težko popravljive posledice za

---

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21.

<sup>3</sup> Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. U-I-823/21-12 z dne 23. 12. 2021.

institucionalno samostojnost RTV Slovenija lahko nastale v obeh primerih« (točka 22 obrazložitve). Do te točke torej ni jasno, katere posledice naj bi bile hujše, v primeru enako hudih posledic pa začasno zadržanje ni upravičeno. Nato sklep v 23. točki nekatere škodljive posledice izpostavi kot tiste, ki bodo še naprej nastajale, če se zakon ne zadrži, ne navede pa posledic na drugi strani, ki bodo dodatno nastajale, če se zakon zadrži. Iz tega se nato v obrazložitvi izpelje sklepanje, da so posledice nezadržanja hujše. V mojih očeh to ni tehtanje posledic, temveč arbitrarna podelitev večje teže posledicam na eni strani in spregled ter izključitev drugih možnih posledic na drugi strani. Posledice zadržanja v sklepu sploh niso upoštevane.

5. V času razprav o začasnem zadržanju je manjšina med nami poskušala na škodljive posledice zadržanja večkrat opozoriti plenum. Ker nismo bili slišani in ker škodljive posledice v sklepu niso naslovljene, jih pojasnujem v nadaljevanju tega ločenega mnenja. Škodljive posledice, ki jih bo povzročilo zadržanje (ob predpostavki, da je zakon skladen z Ustavo, kakor določa ustavnopravni test za začasno zadržanje), so po mojem mnenju naslednje. Pobudnika, ki sta imela mandat direktorja, sta z uveljavitvijo ZRTVS-1B postala vršilca dolžnosti. Z začasnim zadržanjem se bo obdobje vodenja javnega zavoda s strani vršilcev dolžnosti podaljšalo za neznano dolgo dobo. Enako velja za organe vodenja in nadzora javnega zavoda, ki bodo zaradi začasnega zadržanja kljub prenehanju mandatov dejansko delali naprej, kar bo spet trajalo neznano dolgo obdobje. Vsi navedeni bodo v vsem tem času lahko opravljali samo tekoče posle, kar izjemno omejuje možnosti za gospodarno in strokovno upravljanje zavoda. Tu vidim veliko nevarnost za možnost nastajanja nepopravljivih škodljivih posledic za javni zavod, konkretno žal tudi možnost za nastajanje neposredne gospodarske in institucionalne škode. Moje osebne vodstvene izkušnje so me naučile, da je obstoj organov vodenja in upravljanja pravne osebe s polnimi pooblastili nujen za ustrezno strokovno reagiranje v hitro spreminjajočem se nacionalnem in globalnem prostoru. Prepustiti tako pomemben javni zavod posebnega pomena vodstvu brez polnih pooblastil za neznano dolgo obdobje je skrajno tvegano početje.

6. Z začasnim zadržanjem se zadrži tudi začetek delovanja novega organa upravljanja – Sveta, s tem pa tudi vseh na mandat Sveta vezanih odborov. Gre za organe, načrtovane v okviru reforme sistema upravljanja in nadzora zavoda, z začasnim zadržanjem pa se ustavi tudi ta reforma. Slednja je glede na podatke iz javno dostopnih poročil o stanju medijske svobode v Republiki Sloveniji (navedena so v nadaljevanju) nujno potrebna, kakor v predlogu ZRTVS-1B utemeljuje tudi zakonodajalec. Začasno zadržanje torej povzroči razvojno blokado, kar znova odpre polje možnih novih nepopravljivih škodljivih posledic za institucionalno samostojnost in politično neodvisnost javnega zavoda. Obravnavana zadeva se tudi v tem pogledu v bistvenem razlikuje od primera ureditve vodilnih položajev v policiji,<sup>4</sup> kjer z začasnim zadržanjem ni bila zaustavljena kakšna širša reforma. V tem primeru pa začasno zadržanje zadrži izvajanje celovite preнове koncepta upravljanja, vodenja in nadzora javnega

---

<sup>4</sup> Prav tam.

medijskega servisa z namenom preprečevanja političnih vplivov, in to ne da bi Ustavno sodišče vedelo, ali je reforma ustavnopravno kakorkoli problematična.

7. Nadalje se mi zdi ključno opozoriti, da v neznano dolgem prehodnem obdobju, ki sledi, lahko pride do številnih situacij, ki bi zahtevale ukrepanje po prejšnjih določbah zakona ZRTVS-1, pa to ukrepanje ne bo možno, ker so bile določbe nadomeščene z ZRTVS-1B in torej ne veljajo več. Kot kaže časovna statistika, vsebinska presoja Ustavnega sodišča lahko traja daljše časovno obdobje. Postavlja se vprašanje, kako postopati, če bodo vmes mandati (nekaterih) programskih svetnikov potekali ali če bo medtem nekaj svetnikov odstopilo. Novih svetnikov ne bo mogoče imenovati, ker stare določbe, ki bi za to zagotavljale pravno podlago, ne veljajo več. Novi Svet pa zaradi zadržanja novele ne bo mogel začeti delovati. Posledično lahko pride do okleščenega Programskega sveta, ki morda niti ne bo več sklepčen in ne bo mogel sprejemati odločitev, niti v okviru tekočih poslov ne. Tudi na tem področju obstaja velika nevarnost nastanka nepopravljivih škodljivih posledic, do katerih bi lahko pripeljala odsotnost zmožnosti organov upravljanja javnega zavoda, da se sestanejo in opravijo delo skladno s svojim zakonskimi pooblastili.

8. Nenazadnje pa so bistveno upoštevne tudi nepopravljive škodljive posledice, do katerih glede na javno dostopne podatke prihaja zaradi politične instrumentalizacije na področju pravice javnosti do obveščenosti iz 39. člena Ustave. Na to opozarjajo poročila na ravni Evropske komisije (Poročilo o vladavini prava za leto 2022)<sup>5</sup> in Sveta Evrope,<sup>6</sup> akademska poročila,<sup>7</sup> kot tudi opozorila mednarodnih nevladnih organizacij (Reporters Without Borders).<sup>8</sup> Vse navedeno torej lahko povzroči nepopravljive škodljive posledice, ker se izvrševanje zakona zadrži. To so škodljive posledice, ki se tehtajo, na eni strani. Ker v sklepu niso navedene, jih v tem ločenem mnenju navajam sama, da bo javnost seznanjena, da smo nanje v času plenumskih razprav večino obširno opozarjali.

---

<sup>5</sup> European Commission, 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Slovenia, 2022, [https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/54\\_1\\_194035\\_coun\\_chap\\_slovenia\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/54_1_194035_coun_chap_slovenia_en.pdf).

<sup>6</sup> Svet Evrope, Komisarka za človekove pravice, Memorandum on freedom of expression and media freedom in Slovenia, 2021, <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-slovenia/1680a2ae85>.

<sup>7</sup> EUI, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Monitoring media pluralism in the digital era. Application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020. Country Report: Slovenia, 2020, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71962/slovenia\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71962/slovenia_results_mpm_2021_cmpf.pdf?sequence=1).

<sup>8</sup> RSF, Slovenia: Media freedom groups back legislative efforts to depoliticise public media, 24. 11. 2022, <https://rsf.org/en/slovenia-media-freedom-groups-back-legislative-efforts-depoliticise-public-media>.

9. Kaj pa morebitne nepopravljive škodljive posledice na drugi strani, če novele ne bi zadržali, pa bi se izkazalo, da je v celoti ali delno protiustavna? Kakšne so torej škodljive posledice odločitve o ne-zadržanju novele zakona, torej če se konstituira Svet ter vsi ostali novi organi upravljanja in nadzora? Najprej glede vpliva na mandate. Mandati pobudnikov so formalno gledano tako ali tako že prenehali, na to odločitev o ne-zadržanju ne vpliva. Kolikor je morebitnih škodljivih posledic za mandate že nastalo, jih je že, neodvisno od začasnega zadržanja. Začasno zadržanje teh posledic ne more več preprečiti. Nadaljnje izvrševanje novele zakona bi vplivalo na osebe, ki so prej imele mandate, na način, da bi s konstituiranjem novih organov prenehala njihova obveznost opravljanja dela na podlagi prehodnih določb oziroma njihovo vršilstvo dolžnosti. V tem smislu so upoštevne morebitne škodljive posledice za štiri osebe – prve štiri pobudnike kot fizične osebe. Možno je seveda, da bi v primeru ugotovljene protiustavnosti novele lahko prišlo do individualnih sodnih sporov ali do odškodninske odgovornosti države z vidika prenehanja posamezne funkcije za štiri pobudnike, ki so fizične osebe, kar je možna škodljiva posledica. Ostale osebe v primerljivem položaju (torej ostali programski svetniki, ostali nadzorniki ter eden od direktorjev) ustavnosodnega varstva niso zahtevale, zato morebitne škodljive posledice glede njih niso upoštevne.

10. Če ne bi bilo začasnega zadržanja, bi se novi organi konstituirali oziroma začeli delovati po korakih, ki jih je predvidel zakon. Podeljeni bi bili polni mandati novim organom in omogočeno bi bilo normalno delovanje zavoda z organi s polnimi pooblastili. S tem se na institucionalni ravni javnega zavoda kot pravne osebe ne povzroči nobene kaotične situacije in nejasnosti, kateri organi oziroma posamezniki opravljajo posamezno funkcijo. V tem smislu torej škodljive posledice sploh ne morejo nastati.

11. Tehtanje opisanih škodljivih posledic na obeh straneh mi jasno pokaže, da so morebitne škodljive posledice bistveno hujše v primeru zadržanja zakona, če se ta izkaže za skladnega z Ustavo, kot v primeru ne-zadržanja, tudi če se zakon izkaže za neskladnega z Ustavo. Institucionalna škoda za javni zavod na vseh opisanih ravneh bistveno pretehta morebitno individualno škodo za prve štiri pobudnike. Glede na navedeno menim, da začasno zadržanje novele zakona ni utemeljeno.

12. Menim, da opisane škodljive posledice zadržanja zakona, ki imajo po mojem mnenju večjo težo od tistih v primeru ne-zadržanja, v sklepu niso zgolj nezadostno obravnavane, ampak sploh niso obravnavane, kljub temu, da smo nanje vseskozi opozarjali. Menim tudi, da bi se jih večina lahko bolje zavedala, če bi Ustavno sodišče izvedlo narok za izdajo sklepa o začasnem zadržanju z namenom zaslišanja prič in izvedencev, kot mu to omogoča drugi odstavek 28. člena ZUstS. Za izvedbo naroka v času pripravljalnega postopka si nas je v teku obravnave zadeve prizadevala manjšina sodnic in sodnikov, a neuspešno, saj je večina predlog zavrnila. Menim, da bi bilo tak narok mogoče izvesti hitro, zaradi česar ne bi bistveno podaljšali časa odločanja o začasnem zadržanju. Še zlasti, ker je optimalen čas za izdajo začasnega zadržanja (to pa je bilo pred 28. 12. 2022) že potekel. Če sklenem, ker standard težko popravljivih

škodljivih posledic ni ustrezno uporabljen, menim, da sprejeti sklep o začasnem zadržanju ne zadosti zahtevam prvega odstavka 39. člena ZUstS. Iz vseh navedenih razlogov sklepa o začasnem zadržanju nisem mogla podpreti.

13. Ob koncu naj še opozorim, da posledice izreka sklepa za vzpostavitev novega Sveta niso povsem jasne. Sklep je po mojem mnenju notranje nekonsistenten. V 25. točki obrazložitve sklepa je namreč zapisano, da je Ustavno sodišče "... začasno zadržalo zgolj izvrševanje tistih prehodnih določb ZRTVS-1B, ki urejajo končno konstituiranje Sveta...", kar naj bi preprečilo konstituiranje Sveta. To pa se ne bo zgodilo: s sklepom se namreč ni zadržalo tiste določbe novele, ki opredeljuje, kdaj natanko se Svet konstituira. To je določeno v 7. členu novele, ki spreminja 18. člen ZRTVS-1, ta pa se po novem glasi: "Svet je konstituiran, ko so v Uradnem listu Republike Slovenije objavljeni sklepi o imenovanju oziroma izvolitvi večine vseh članov sveta." Te določbe sklep ni zadržal. Prav tako sklep ni zadržal določbe drugega odstavka 22. člena novele, ki se glasi: "Do konstituiranja sveta nadaljujejo z delom Programski svet in Nadzorni svet ter nanju vezani odbori v sestavi in s pristojnostmi, ki jih imajo do uveljavitve tega zakona." Ti torej lahko delujejo samo *do konstituiranja* Sveta. Kaj to pomeni? Ker se sklepom ne zadrži določbe, ki opredeljuje *trenutek* konstituiranja Sveta, se bo Svet po mojem mnenju v trenutku, ko bo v Uradnem listu objavljen deveti član Sveta, tudi konstituiral. V tistem trenutku pa bo prenehala obstajati tudi pravna podlaga za delo dotedanjšega Programskega (in Nadzornega) sveta, kakor jo določajo prehodne določbe 22. člena novele. Ta pravna dejstva so v sklepu popolnoma spregledana. Še več, v 25. točki obrazložitve sklep napačno navaja, da bosta zaradi začasnega zadržanja Programski in Nadzorni svet lahko delovala do končne vsebinske odločitve Ustavnega sodišča, kar pa ne drži, ker se bo vmes zaradi nezadržanega drugega odstavka 18. člena konstituiral novi Svet. Da večina očitno meni, da je s sklepom zadržala konstituiranje Sveta, izhaja tudi iz zadnjega stavka 25. točke obrazložitve. S tem je večina zapisala, kaj si konkretno predstavlja, da se kljub zadržanju nadaljuje, torej le imenovanje posameznih članov sveta. Sama pa na podlagi drugega odstavka 18. člena ZRTVS-1 menim, da se bo Svet pravno konstituiral kljub začasnemu zadržanju. Kljub temu, da se bo konstituiral novi Svet in da bo v tistem trenutku prenehala pravna podlaga za delovanje prejšnjega Programskega in Nadzornega sveta, pa se novi Svet ne bo mogel sestajati in delovati, saj mu je Ustavno sodišče z začasnim zadržanjem četrtega odstavka 24. člena ZRTVS-1B odvzelo pravno podlago za to. S tem bo povzročena institucionalna kriza javnega zavoda neprecedenčnih razsežnosti. Dvomim, da je to tisto, kar je večina s sklepom o začasnem zadržanju želela doseči.

dr. Neža Kogovšek Šalamon  
Sodnica