



Številka: U-I-479/22-28

Datum: 20. 2. 2023

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K SKLEPU ŠT. U-I-479/22 Z DNE 16. 2. 2023

1. Z odločitvijo večine, da delno zadrži izvrševanje novega zakona o RTV, nikakor nisem mogla soglašati. Posledice začasne odredbe so nepredvidljive, zelo verjetno bodo tudi nepopravljive. Nerealno in naivno je pričakovanje, da bo Ustavno sodišče o pobudi odločilo hitro (samo za odločitev o zadržanju je potrebovalo skoraj dva meseca). Predlog, naj sodniki v izreku veljavnost začasnega zadržanja omejijo do določenega datuma¹ (namesto nedoločenega »do končne odločitve«), s čimer bi Ustavno sodišče tudi javno nakazalo svojo zavezo, da v tem času vsebinsko odloči, je bil namreč zavrjen.
2. Za pravilno razumevanje sklepa in ločenih mnenj je treba izhodiščno poudariti, da večina pri tehtanju škodljivih posledic ni upoštevala dejstva, da so prvim štirim pobudnikom po samem zakonu (*ex lege*) prenehali mandati. Drugače povedano, predčasnega prenehanja mandatov direktorjev, programskih in nadzornih svetnikov Ustavno sodišče ni štelo za škodljivo posledico (točka 21). Upoštevalo je zgolj posledice, ki bi z začasnim zadržanjem nastale peti pobudnici, javnemu mediju RTV.²

¹ Tudi če bi Ustavno sodišče veljavnost sklepa vezalo na določen datum, lahko začasno zadržanje v primeru, da v tem času ne sprejme končne odločitve, podaljša. O tem namreč lahko odloči po uradni dolžnosti.

² Na seji sem pojasnila tudi svoje stališče, po katerem so prvi štirje pobudniki v različnih pravnih položajih. Prva dva sta po mojem mnenju utemeljeno dokazovala hujše škodljive posledice zaradi prenehanja delovnega razmerja, do katerega bi prišlo s prenehanjem njunega statusa v. d. Pri tretjem pobudniku in četrti pobudnici takšnega položaja ni, saj prenehanje članstva v Programskem oziroma Nadzornem svetu ne vpliva na njun delovnopравни položaj. Prenehanje delovnega razmerja sicer samo po sebi še ne utemeljuje izdaje začasne odredbe, dokazuje pa hujše posledice (takšna je ustaljena praksa upravnega senata Ustavnega sodišča, ko gre za odločanje o (ne)sprejemu ustavnih pritožb, ki izvirajo iz sporov o prenehanju delovnega razmerja).

3. Interes RTV kot javnega medija je neločljivo povezan z interesom javnosti po objektivnem in nepristranskem poročanju o družbeni realnosti in ne s parcialnimi interesi prvih štirih pobudnikov. Ohranitev sedanjega stanja, ki jo omogoča začasna odredba, pomeni nadaljevanje nastajanja hudih škodljivih posledic za RTV in za nepristransko obveščanje javnosti. Odpravo teh škodljivih posledic je mogoče doseči samo z zagotovitvijo samostojnosti RTV (tako odločba US št. U-I-106/01). Žal bo začasna odredba v obravnavani zadevi, kot bom utemeljila v nadaljevanju, dosegla nasproten učinek.

RTV brez delujočih organov

4. Najprej naj opozorim na (najbrž nepričakovan) problem, ki ga je večina povzročila z izdano začasno odredbo. Ustavno sodišče je z zadržanjem 23., 24. in 25. člena ZRTVS-1B za nedoločen čas onemogočilo delovanje ključnega novega organa, ki ga uvaja ZRTVS-1B – Sveta zavoda. Ni pa ustavilo njegovega konstituiranja. Sedmi člen ZRTVS-1B (novi 18. člen), ki ni zadržan, določa, da je svet konstituiran, ko so v Uradnem listu objavljeni sklepi o imenovanju oziroma izvolitvi večine vseh članov sveta. Ker sklep o zadržanju izrecno predvideva, da postopki imenovanja novih članov Sveta tečejo dalje (zadnji stavek točke 25), bo novi Svet veljavno konstituiran tistega dne, ko bo v Uradnem listu objavljen sklep o imenovanju (izvolitvi) vsaj devetega člana/ice. Ali to pomeni, da bosta od tega trenutka dalje obstajala dva sveta – bivši Programski svet in novi Svet RTV? Ne. Drugi odstavek 22. člena ZRTVS-1B, ki ga Ustavno sodišče prav tako ni zadržalo (in zato velja), zagotavlja pravno podlago za delovanje Programskega (in Nadzornega) sveta le, dokler ni konstituiran novi Svet. V trenutku konstituiranja novega Sveta bo torej obstajal novi Svet, ki zaradi začasne odredbe Ustavnega sodišča ne bo smel delovati (izvajati svojih nalog), stari Programski in Nadzorni svet pa bosta ostala brez pravne podlage za svoje delovanje. Javna RTV se bo torej znašla v situaciji, ko razen v. d. direktorjev ne bo imela delujočih organov. Močno dvomim, da je bil to namen izglasovanega sklepa.
5. Zgornjega zaključka ne more spremeniti dejstvo, da je večina zadržala prvi in drugi odstavek 23. člena ZRTVS-1B. Ta dva namreč na konstituiranje Sveta nimata nobenega vpliva. Prvi odstavek 23. člena določa le skrajni rok za konstituiranje Sveta – ta rok je z zadržanjem pač ukinjen oziroma podaljšan za nedoločen čas. Zadržanje drugega odstavka 23. člena ZRTVS-1B pa je nesmiselno, saj ta določba določa le, da se ob prvem imenovanju izvoli ali imenuje vseh 17 članov - ne glede na to, da imajo nekateri dve-, drugi pa štiriletni mandat.
6. Zgornjega zaključka prav tako ne spremeni dejstvo, da obrazložitev sklepa v točki 25 govori o »začasnem zadržanju prehodnih določb, ki urejajo *končno konstituiranje* Sveta...« in da je »v času *do končne odločitve Ustavnega sodišča*

vodenje RTV urejeno v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena...«. Te navedbe so namreč v očitnem nasprotju z izrekom sklepa. Iz izreka ne izhaja, da bi Ustavno sodišče zadržalo 7. člen ZRTVS-1B, ki ureja končno konstituiranje Sveta. Prav tako je v očitnem nasprotju z izrekom trditev, da sme (stari) Programski svet nadaljevati s svojim delom do končne odločitve Ustavnega sodišča.³ Tudi 22. člena ZRTVS-1B namreč sodišče ni zadržalo. Sklepa, v katerem si izrek in obrazložitev nasprotujeta, ni mogoče izvršiti.

7. Ker 7. in 22. člen ZRTVS-1B nista bila zadržana, je Ustavno sodišče javni zavod RTV pahnilo v situacijo, ko bo lahko mesece brez delujočega sveta in nadzornega organa. Če bo stari Programski svet kljub takšni situaciji nadaljeval z delom in sprejemal sklepe, bo njihova veljavnost močno vprašljiva, kar bo generiralo nove sodne spore. Izdana začasna odredba že iz tega razloga ne ureja situacije na način, da izbere najmanjšo možno škodo. Nasprotno, škoda bo ogromna – celo za pobudnike.

Ključna dilema začasnega zadržanja

8. Začasna odredba načeloma nima nič opraviti s (proti)ustavnostjo zakona (ZRTVS-1B). Ustavno sodišče (drugače kot redna sodišča⁴) pri izdaji začasnih odredb verjetnosti pobude za uspeh ne upošteva. Edini pogoj za izdajo začasne odredbe je manjša teža škodljivih posledic zadržanja ustavnoskladnega zakona v primerjavi z izvrševanjem neustavnega zakona. Z drugimi besedami – tudi če ni verjetno,⁵ da bo pobudnik s pobudo uspel, lahko Ustavno sodišče izda začasno odredbo. Praksa sicer kaže, da v primerih, ko je izdana začasna odredba, Ustavno sodišče praviloma ugotovi, da je predpis v neskladju z Ustavo. To bi lahko kazalo, da se v praksi vendarle upošteva tudi *prima facie* utemeljenost pobude. Sama se že dlje časa zavzemam, da bi bil eden izmed kriterijev za izdajo začasne odredbe tudi verjetnost njenega uspeha.⁶ V tej zadevi pa je predhodna ocena obeh zakonskih ureditev (prejšnje in sedanje) celo neobhodno potrebna za tehtanje škodljivih posledic.

³ To trdi besedilo sklepa v opombi 10.

⁴ Nujen pogoj za izdajo začasne odredbe v civilnem postopku je verjetnost terjatve, ki jo varuje upnik. Le če je obstoj terjatve verjeten (če je torej bolj verjetno, da terjatev obstaja, kot da ne obstaja), je možno izdati začasno odredbo, s katero se varuje učinkovitost kasnejše izvršbe (zavarovalna začasna odredba) ali prepreči nenadomestljiva škoda (regulacijska začasna odredba). Prim. Pogorelčnik, Neža: Regulacijske začasne odredbe, Zbornik znanstvenih razprav Letnik 73 (2013), str. 135.

⁵ Standard verjetnosti je dosežen, ko je razlogov za nek sklep več kot tistih, ki kažejo nasprotno.

⁶ To bi pomenilo, da lahko z začasnim zadržanjem uspe samo pobudnik, ki izkaže verjetnost za vsebinski uspeh. V razpravi se je pokazalo, da nekateri izmed sodnikov, ki podpirajo začasno zadržanje, *prima facie* štejejo, da pobuda, kolikor se nanaša na peto pobudnico, nima realnih možnosti za vsebinski uspeh. Ker je tudi začasna odredba izrecno omejena le na položaj pete pobudnice (in škodljivih posledic zanjo), bi upoštevanje verjetnosti uspeha ob izdaji začasne odredbe imelo odločilen vpliv na odločitev o začasnem zadržanju.

9. V konkretnem primeru si nasproti stojita dva koncepta upravljanja javne RTV. Stari, ki je veljal dvajset let in ga je Državni zbor spremenil, ter novi, ki ga pobudniki izpodbijajo kot neskladnega z Ustavo. V upravljavski strukturi obeh konceptov ni videti bistvenih razlik: tako stari zakon kot novela ZRTVS-1B uvajata (programski) Svet kot organ, ki sprejema ključne strateške, programske in finančne odločitve. Direktor (v starem) oziroma štiričlanska uprava (v novem) sistemu vodita in upravljata javni zavod, nadzorni svet (finančni odbor) pa nadzoruje njegovo poslovanje.
10. Bistvena razlika med zakonoma pa je v načinu imenovanja članov (programskega) Sveta.⁷ Medtem ko prejšnji zakon določa, da enaindvajset članov 29-članskega Programskega sveta izvoli Državni zbor, so po ZRTVS-1B upravičenci za imenovanje sedemnajstih svetnikov in svetnic organizacije z različnih področij družbenega delovanja.⁸ Državni zbor v novi ureditvi pristojnosti imenovanja članov Sveta nima (več). Že na prvi pogled je očitno, da ima v starem sistemu bistven vpliv na sestavo organov upravljanja RTV zakonodajalec, torej politika.
11. Ključno vprašanje za Ustavno sodišče se je glasilo: je za pobudnico (javno RTV)⁹ za čas do končne odločitve Ustavnega sodišča manj škodljiv star sistem upravljanja, ki omogoča politično imenovanje svetnikov v Državnem zboru in je v praksi že pokazal svoje učinke, ali nov sistem, ki ukinja (vsaj neposredni) politični vpliv, v praksi pa še ne deluje? Škodljivost enega ali drugega sistema ne pomeni le tega, da se mora Ustavno sodišče seznaniti s pravnim okvirjem ter dejanskimi učinki ene in druge ureditve na javni zavod RTV. Pomeni tudi, da mora pripoznati, kaj učinkovanje ene in druge pravne ureditve na RTV pomeni za temeljno ustavno pravico javnosti do obveščeniosti (39. člen Ustave). Programska, organizacijska in finančna samostojnost javnega medija (javne RTV) ni sama sebi namen. Je osnova, tako rekoč predpogoj demokratične ureditve. Svoboden in avtonomen javni medij služi nam vsem, državljanom in državljanom, prebivalkam in prebivalcem te države, ker nam dnevno učinkovito zagotavlja pravico do javnega obveščanja in obveščeniosti.¹⁰ Če javna RTV ne

⁷ In nato v načinu imenovanja vseh drugih organov, katerih imenovanje je odvisno od Sveta.

⁸ Manjšine, verske skupnosti, SAZU, Nacionalni svet za kulturo, Olimpijski komite, Informacijski pooblaščenec, Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, invalidske organizacije, Varuh človekovih pravic.

⁹ Tu znova opozarjam na odločitev večine, da položaji prvih štirih pobudnikov (torej bivšega predsednika Programskega sveta, namestnice predsednika Nadzornega sveta, v. d. generalnega direktorja RTV in televizije) pri izdaji začasne odredbe niso upoštevni (točka 21, prvi stavek ter opomba 8). Ustavno sodišče je pri tehtanju škodljivih posledic upoštevalo le položaj javnega zavoda RTV (pete pobudnice) na sistemski in institucionalni ravni, ne pa tudi položaja oseb, ki so jim predčasno prenehali mandati. Začasna odredba torej ne temelji na škodi, ki bi lahko nastala prvim štirim pobudnikom, pač pa izključno na škodi, ki lahko nastane zavodu RTV.

¹⁰ Prim. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004.

deluje skladno z ustavnimi standardi o programski, organizacijski in finančni samostojnosti, škode ne trpi le javni zavod in njeni zaposleni – pač pa vsi, ki smo dolžni plačevati RTV prispevek. Ostajamo namreč brez edine javne RTV, s tem pa brez temeljnega vira za uresničevanje pravice do obveščeniosti, ki je predpogoj za civilnodružbeni nadzor oblasti v demokratični družbi. Takšna škoda ni velika, je neizmerna.

Brez resne presoje škodljivih posledic

12. Leta 2014 je nemško Ustavno sodišče (BVerfG) odločalo o vprašanju, ali in kaj v zvezi z upravljanjem javne RTV določa nemška ustava (*Rundfunkfreiheit*, 5. člen nemškega Temeljnega zakona).¹¹ Nemško ustavno sodišče je pojasnilo, da mora institucionalni okvir (predpis, ki ureja upravljanje javne RTV) sestavo upravljaljskih organov (Sveta RTV) urediti tako, da odraža najširši spekter družbenih pogledov, pri čemer delež članov sveta, ki so del oblasti ali so z njo povezani, ne sme presegati ene tretjine. Pluralizem, ki od javnega medija zahteva tudi zastopanje in predstavljanje manjšinskih stališč in obrobni pogledov, se mora odražati v sestavi članstva sveta javne RTV. Organizacija javnega medija temelji na načelu ločenosti od države (*Staatsferne*). Država ima pozitivno dolžnost, da ustanovi, financira in organizira (vključno z zakonsko podlago) javno RTV, pri tem pa jo omejujejo ustavni standardi: organi upravljanja javne RTV morajo biti oblikovani tako, da učinkovito preprečujejo kakršenkoli vpliv politike na neodvisno obveščanje javnosti. Nemško ustavno sodišče izrecno opozarja, da javno obveščanje ne sme biti podvrženo posameznemu politično-strankarskemu interesu ali agendi. Že abstraktna ureditev sestave upravljaljskih teles mora učinkovito preprečiti možnost instrumentalizacije javne RTV za politične namene.¹²

13. Izhajajoč iz opisanih standardov je prejšnja ureditev na prvi pogled škodljiva, saj je politiki omogočala bistveno prevelik vpliv¹³ na sestavo Programskega sveta. Pri tem ni pomembno, katera politična stranka (ali več njih) dejansko

¹¹ Na spodnji povezavi je dosegljivo tiskovno sporočilo v angleščini: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2014/bvg14-026.html>

¹² Nemško ustavno sodišče je glede upravljanja javnega medija postavilo tudi konkretne zahteve: na vsakega člana sveta zavoda, ki je povezan z državno oblastjo, mora zakon zagotoviti najmanj dva od države popolnoma neodvisna člana. Pravna ureditev mora zagotavljati tudi spolno uravnoteženo zastopnost ter preprečevati »utrjevanje« pozicij – torej to, da bi si velike in pomembne nedržavne organizacije (npr. iz gospodarstva) vselej zagotovile članstvo v zavodu.

¹³ Uporaba enotretjinske omejitve bi pomenila, da sme največ 9 članov v 29-članskem Programskem svetu imenovati Državni zbor. Tudi spolne uravnoteženosti (ki je po nemški praksi prav tako ustavna zahteva) trenutna sestava Programskega sveta ne zagotavlja – v 28-članskem svetu je trenutno 6 žensk. Argument, da večino članov, ki jih izvoli Državni zbor, predlagajo poslušalci in gledalci, le manjšino pa same politične stranke, verjetno ne more imeti posebne teže.

instrumentalizira javno RTV. Instrumentalizacija javnega medija za politične namene ni ustavno dopustna že na abstraktni ravni - zakon, ki jo omogoča, je protiustaven.

14. Prvi korak ocene škodljivih posledic v tej zadevi od sodnikov zahteva, da se seznanijo z novo in staro zakonsko ureditvijo upravljanja javne RTV ter ocenijo, ali katera izmed njiju na abstraktni ravni omogoča izvajanje škodljivega vpliva politike v javnem mediju. Odgovor na to vprašanje v večinskem sklepu povsem umanjka. Zagotovo gre v tem delu že deloma za vsebinsko presojo zakonske ureditve, vendar je ta v konkretnem primeru neločljivo povezana z ugotavljanjem škodljivih posledic.
15. V Sloveniji pa žal ne gre več zgolj za to, da obstaja zakonska (abstraktna) možnost instrumentalizacije javne RTV za politično strankarske interese. Instrumentalizacija se je že zgodila. Te ocene ne dajem le zato, ker še vedno vztrajam in spremljam program RTV Slovenija. Ta ocena temelji na poročilih verodostojnih mednarodnih organizacij, analizah uglednih novinarjev ter urednikov in opozorilih domačih in tujih medijskih strokovnjakov.¹⁴ Ustavno sodišče se ne bi smelo izogniti drugemu koraku ocene škodljivih posledic. Ta zahteva, da se sodniki seznanijo, kako ena in druga ureditev dejansko učinkujeta na samostojnost in avtonomijo javnega zavoda.¹⁵ Ker nova ureditev še sploh ni zaživela, stara pa že ima dejanske škodljive učinke, je ugotovitev o enako hudih posledicah na obeh straneh (točki 19. in 22) milo rečeno nenavadna.
16. Večina sodnikov je nato ocenila, da je škoda zaradi bistveno prevelikega vpliva politike (države) na upravljanje javne RTV v stari ureditvi manjša od »škodljivih posledic za novo vzpostavljene organe RTV Slovenija in položaje tistih, ki bi bili imenovani nanje« (točka 23). Ob razpravi na seji smo s kolegicama večkrat skušale od kolegov dobiti pojasnilo, kaj naj bi ta sintagma pomenila. Katere škodljive posledice bi nastopile, če bi v času do vsebinske odločitve Ustavnega sodišča delovali novi organi, nato pa bi Ustavno sodišče pritrdilo pobudnikom in ugotovilo, da je ZRTVS-1B protiustaven? V tem primeru bi RTV (drugače kot

¹⁴ Poročili *Reporters Without Borders* za leto 2022 in *The Media Pluralism Monitor, Monitoring Media Pluralism in The Digital Era* iz leta 2021.

¹⁵ Navedbe Vlade in dokaze, s katerimi opozarja na dejanske učinke prejšnje ureditve na RTV, sklep povzema v točki 13. Ker sem na seji dobila občutek, da nekateri sodniki s temi trditvami niso seznanjeni, sem skupaj s kolegicama predlagala, da jih objektivno preverimo z zaslišanjem prič in izvedencev, ki bi jih lahko predlagali tako pobudniki kot nasprotna udeleženca (DZ in Vlada), pa tudi Ustavno sodišče. Narok, na katerem Ustavno sodišče v pripravljalnem postopku izvaja dokaze (tudi po uradni dolžnosti), Zakon o ustavnem sodišču predvideva v 28. členu in ga je možno izvesti hitro. Večina je predlog treh sodnic preglasovala. Za razpis javne obravnave pred US zadoščajo glasovi treh sodnikov oziroma sodnic (35. člen Zakona o ustavnem sodišču). Za stališče večine kolegov, po katerem je za razpis pripravljalnega naroka potrebno večje število glasov sodnic in sodnikov, ni podlage niti v Zakonu o ustavnem sodišču niti v Zakonu o pravnem postopku, ki se v postopkih pred Ustavnim sodiščem uporablja subsidiarno.

s trenutnim zadržanjem) ves čas imela operativne, funkcionalne in normalno delujoče organe upravljanja. Veljavnost njihovih odločitev ne bi bila vprašljiva. Odločitev Ustavnega sodišča o protiustavnosti novele ZRTVS-1B namreč lahko učinkuje samo za naprej (*ex nunc*, od objave odločbe v Uradnem listu dalje).¹⁶

17. Naj zaključim: temu, kar vsebuje začasna odredba, je težko reči tehtanje škode. Ustavno sodišče je z začasnim zadržanjem ZRTVS-1B omogočilo nadaljnjo instrumentalizacijo javne RTV za parcialne politične interese. Kljub ugotovitvi večine kolegov, da "*ugotovljeno stanje... terja čim hitrejšo vsebinsko odločitev Ustavnega sodišča*" (točka 23), ni pričakovati, da bo ta kmalu sprejeta. Javna RTV bo ob izdani začasni odredbi težko delovala, pravica javnosti do obveščeniosti pa bo še naprej okrnjena. Le malo je stvari, ki so za demokracijo bolj nevarne.

dr. Špelca Mežnar, l.r.
Sodnica

¹⁶ Tudi če bi Ustavno sodišče novo ureditev razveljavilo s takojšnjim učinkom (kar se zdi sicer neverjetno), bi lahko z načinom izvršitve vzpostavilo prehodno ureditev upravljanja RTV (do sprejetja novega zakona) in s tem znova zagotovilo polno operativnost pete pobudnice.