



Številka: U-I-479/22-66

Datum: 30. 5. 2023

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K SKLEPU ŠT. U-I-479/22 Z DNE 26. 5. 2023

Po objavi sklepa o odpravi začasnega zadržanja ZRTVS-1B so se v javnosti upravičeno pojavili številni izrazi zaskrbljenosti v zvezi s "polarizacijo", "blokada" in "krizo" na Ustavnem sodišču. Gre za dve vrsti skrbi: prva je usmerjena v dejstvo, da Ustavno sodišče, kot samo priznava v sklepu, ni sposobno doseči potrebne večine za sprejetje vsebinske odločitve o tem, ali je ZRTVS-1B skladen z Ustavo. Druga skrb je povezana s tem, da se je tokrat prvič v zgodovini Ustavnega sodišča kot realna pokazala nevarnost obstrukcije ustavnih sodnikov, torej nepripravljenost glasovati in s tem onemogočiti kvorum ter sprejetje (procesne) odločitve. V ločenem mnenju želim predstaviti svoj pogled na omenjena problema ter dogodke, ki so v tej zadevi vodili do začasnega zadržanja in nato njegove odprave.

Zakaj vsebinska odločitev trenutno ni mogoča in zakaj takšno stanje ni krizno?

Ob izdaji začasne odredbe 16. 2. 2023 smo tri sodnice Ustavnega sodišča opozorile, da je pričakovanje večine (petih sodnikov, ki so podprli začasno zadržanje) o hitri vsebinski odločitvi nerealno in naivno. Naša ocena se je izkazala za točno. Ni bila dana na pamet. Že februarja je bilo namreč jasno, da bi celo v (tedaj še) osemčlanski sestavi katerakoli vsebinska odločitev težko dobila pet glasov. Dejstvo, da je bila nato izločena še ena sodnica, je te možnosti zagotovo poslabšalo. Vendar pa je paradoksalno k temu, da vsebinska odločitev trenutno ni mogoča, največ pripomogla prav sama izdaja začasne odredbe. Ustavno sodišče je namreč z začasnim zadržanjem ustvarilo stanje, v katerem je za nedoločen čas podaljšalo "mandate" (v. d. položaje) vodilnim na RTV, ki so jim sicer na podlagi novega zakona že prenehali, ne da bi hkrati položaje teh oseb pravno uredilo. Pobudniki (vodilni na RTV) so se tako znašli v situaciji, ko so (prav zaradi odločitve Ustavnega sodišča) svoje delo lahko opravljali dlje, kot je to predvidel zakonodajalec, hkrati pa njihovo delovanje ni bilo več pravno regulirano: stari zakon ni več veljal, novega je Ustavno sodišče zadržalo. Za marsikoga, ne le za pobudnike, je

bilo takšno stanje idealno in bistveno boljše od (skoraj vsake) vsebinske odločitve. V tej luči je potrebno razumeti tudi silno upiranje odpravi začasnega zadržanja.¹

Ustavno sodišče odločitve o vsebinsko pomembnih in zahtevnih ustavnih problemih, kot je zakonska ureditev upravljanja javnega medija, ne more sprejeti v mesecu ali dveh.² Sodnice in sodniki moramo imeti dovolj časa, da se opravijo potrebne (tudi primerjalnopravne) analize in poročila, da se poglobljeno in brez časovnih pritiskov pogovorimo o vseh vidikih predlaganih rešitev, predvsem pa da v miru premislimo njihove implikacije. Vsega naštetega je v tej zadevi manjkalo. Izjemno (že skoraj nečloveško) delo strokovne svetovalke ter hvalevreden angažma sodnikov poročevalcev niso mogli kompenzirati tistega, kar Ustavno sodišče najbolj potrebuje prav v najtežjih zadevah: umirjenost in čas za trezen premislek. V hektičnih razmerah, ki smo jih (žal sami) soustvarili z začasnim zadržanjem, je bilo resnično težko resno in profesionalno opravljati našo delo. Ne sme torej čuditi, da se je polčas končal s priznanjem, da tako enostavno ne gre naprej.

Iz enakih razlogov pa hkrati ne delim skeptičnih napovedi iz sklepa o odpravi začasnega zadržanja, da Ustavno sodišče v razumnem času ne bo zmožno sprejeti vsebinske odločitve.³ Odprava začasnega zadržanja bo po eni strani vplivala na pripravljenost sodnikov za iskanje skupnih rešitev, po drugi pa se zna precej spremeniti tudi procesni položaj. Povsem možno namreč je, da novo vodstvo javne RTV (pete pobudnice) ne bo več v celoti delilo pogledov prvih štirih pobudnikov o protiustavnosti

¹ Začasno odredbo je mogoče po uradni dolžnosti izdati in odpraviti. To velja nesporno tako v teoriji (F. Testen v: L. Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1135, in J. Čebulj v: Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, postopkih pred delovnimi in socialnimi sodišči, upravnimi sodišči, ustavnim sodiščem ter v upravnem sporu, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 403–404) kot v praksi (sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-116/95 z dne 11. 7. 1996 in št. U-I-220/03 z dne 5. 2. 2004).

Dodajam, da smo prav zaradi izrecno izraženih dvomov nekaterih ustavnih sodnikov na 15. seji Ustavnega sodišča 11. 5. 2023 soglasno sprejeli tudi poseben procesni sklep (razviden iz zapisnika), s katerim je Ustavno sodišče v sestavi Accetto, Mežnar, Knez, Šorli, Šugman Stubbs in Svetlič potrdilo, da sme Ustavno sodišče po uradni dolžnosti odpraviti začasno zadržanje. Vsi navedeni sodniki so glasovali za sklep, ki se glasi: "Ustavno sodišče sme na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sprejeti sklep o prenehanju začasnega zadržanja. Sklep se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije."

² Pobudniki, med njimi javna RTV, trdijo, da je upravljalni model, ki ga za javno RTV uvaja ZRTVS-1B, protiustaven. V nasprotju z Ustave naj bi bilo to, da ključne upravljalne organe imenujejo predstavniki civilne družbe in ne Državni zbor. Poleg tega zatrjujejo še vrsto drugih protiustavnosti, med drugim *ex lege* prenehanje mandatov vodilnih na RTV.

³ Glej 8. točko obrazložitve sklepa o odpravi začasnega zadržanja.

novega sistema upravljanja, v katerem se politika umika iz javnega medija.⁴ Razumni rok za zagotavljanje pravice do poštenega postopka, ko gre za kompleksno presojo zakonov, po praksi ESČP znaša tudi več let.⁵

Do ocene, da je stanje, v katerem Ustavno sodišče ne more presoditi o ustavnosti zakona, ker nobena izmed odločitev ne uživa petih glasov, krizno ali celo protiustavno, sem tudi sicer (ne le v zadevi RTV) zadržana. Zakonodajalec je takšno situacijo predvidel in sprejel kot skladno z Ustavo.⁶ Tudi ko Ustavno sodišče zaseda v polni sestavi (devet sodnic in sodnikov), se občasno zgodi, da je sprejetje vsebinske odločitve blokirano. Toliko bolj pogosto do tega pride v manjši sestavi.⁷ Ni res, da rešitve v takšnem primeru ni. Rešitev v slovenskem pravu je enaka kot v nemškem sistemu: izpodbijani zakon velja.⁸ Nezmožnost doseči vsebinsko odločitev v primeru

⁴ Model, ki v moderni demokratični državi najbolj koristi pravici javnosti do obveščeniosti, po mnenju komunikološke stroke ne temelji na političnem vplivanju na javne medije, pač pa na umiku politike iz javnih medijev. Svet Evrope je že leta 2012 izdal Priporočila, v katerih državam članicam svetuje odmik od modela državnih medijev z močnimi političnimi navezavami v model javnega medija, ki je uredniško, institucionalno in upravljalno neodvisen od države in ekonomskih centrov. Tudi EBU v svojih dokumentih opozarja, da je neodvisnost eno temeljnih načel upravljanja javnih medijev: najbolj učinkovit način za preprečevanje nezaželenega vpliva politike na delo javnega medija predstavljajo pravni in nadzorni mehanizmi, ki javni medij distancirajo od političnih institucij, zlasti od izvršilne in zakonodajne veje oblasti ter političnih strank. Prim. M. Milosavljević, M. Poler, Balkanization and pauperization: Analysis of media capture of public service broadcasters in the Western Balkans, *Journalism*, let. 19, št. 8 (2018), str. 1149–1164.

Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to Member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4;

EBU, Legal Focus. Governance Principles for Public Service Media, 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf.

⁵ V zadevi *A. T. proti Sloveniji* (odločitev z dne 20. 9. 2022) je pritožnica trdila, da ji je bila kršena pravica do sojenja v razumnem roku (6. člen EKČP), ker je Ustavno sodišče za odločitev o pobudi potrebovalo 5 let. ESČP je na podlagi presoje okoliščin primera (kompleksnost zadeve, ravnanje strank, pomen zadeve za pobudnico) zavrnilo pritožbo kot očitno neutemeljeno in ni ugotovilo kršitve pravice do sojenja v razumnem roku.

⁶ Glej tudi mnenje predstojnika katedre za ustavno pravo na Pravni fakulteti v Ljubljani dr. Sama Bardutzkega, objavljeno v Večer 25. 5. 2023 (<https://moj.vecer.com/slovenija/zakon-o-rtv-slovenija-eni-prenasajo-vojno-za-rtvs-na-ustavno-sodisce-10333495>).

⁷ Tudi v neki drugi aktualni zadevi Ustavno sodišče (prav tako v sestavi sedmih sodnic in sodnikov) ni zmožno odločiti.

⁸ Glej 43. člen Zakona o Ustavnem sodišču. Postopek ustavne presoje nima vpliva na veljavnost zakona. Celo začasno zadržanje (kot izjemen ukrep) ne vpliva na veljavnost zakona, temveč

presoje ustavnosti zakona pomeni, da za njegovo razveljavitev (ugotovitev neskladnosti z Ustavo) ni zahtevanih pet glasov, ni potrebne večine. V takšnih okoliščinah se zdi odločitev zakonodajalca, da "blokade" ne odpravlja za vsako ceno (npr. z nadomestnimi sodniki, odločilno težo glasov predsedujočega in podobno), pač pa s pravilom (dokler ni zahtevane večine za ugotovitev protiustavnosti, zakon velja), ki zagotavlja spoštovanje načela delitve oblasti, povsem razumna. Drugače povedano: govoriti o krizi Ustavnega sodišča, ker trenutno nismo sposobni doseči večine, je nepotrebno. Ustavno sodišče bo o pobudi slej ko prej odločilo in prepričana sem, da to obdobje ne bo nerazumno dolgo.

Obstrukcija in spodobnost ustavnih sodnikov

Če trenutna nesposobnost Ustavnega sodišča zagotoviti vsebinsko odločitev ni posebej kritična, pa tega nikakor ni mogoče trditi za apologijo obstrukcije. Ustavno sodišče je po spletu čudežnih naključij tokrat zmoglo doseči kvorum za odpravo začasnega zadržanja. A žal je treba priznati, da je bila nevarnost obstrukcije prvič v zgodovini te institucije še kako realna.

Na javni RTV so se nekaj dni pred sejo Ustavnega sodišča pojavili posnetki bivšega ustavnega sodnika, ki je odkrito zagovarjal bojkot glasovanja o odpravi začasnega zadržanja. Utemeljeval je, da takšno početje ni samo dopustno, ampak so ustavni sodniki k bojkotu ustavno zavezani, saj lahko le tako preprečijo sprejetje globoko protiustavne odločitve.⁹ Edini, ki je te nezaslišane in neprecedenčne pozive k obstrukciji javno in ostro obsodil, je bil po mojem vedenju bivši ustavni sodnik Krivic.

Ustavno sodišče nima pravnih vzvodov, da bi obstrukcijo kot zlorabo sodniške funkcije preprečilo ali sankcioniralo. Tretji odstavek 41. člena Zakona o Ustavnem sodišču sodniku prepoveduje, da bi se vzdržal glasovanja. Svoje nasprotovanje večinski odločitvi smemo sodnice in sodniki izraziti samo z glasom proti in z ločenim mnenjem – nikoli z bojkotom glasovanja.

zadrži le njegovo izvrševanje. Odločba Ustavnega sodišča o razveljavitvi zakona ima vselej in izključno *ex nunc* učinek – učinkovati začne naslednji dan po objavi v Uradnem listu.

⁹ <https://365.rtvsllo.si/arhiv/arena/174957916>.

Edini zakonski in ustavni pogoj za ustavnega sodnika poleg starostnega je ta, da gre za "pravnega strokovnjaka".¹⁰ Ta standard je postavljen prenizko. Izkušnja s pretečo obstrukcijo nas je naučila, da je treba pri izbiri ustavnih sodnic in sodnikov dosledno vztrajati tudi pri (nezapisani) zahtevi po visoki moralni integriteti. Za razliko od ustavnega prava se spodobnosti ne da priučiti.

dr. Špelca Mežnar
Sodnica

¹⁰ Glej 163. člen Ustave in 9. člen Zakona o Ustavnem sodišču. Višji standard velja za vse sodnike in sodnice rednih sodišč. Zakon o sodniški službi v 2.a členu določa: Sodnik mora biti osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije. Ni osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije tisti, ki sodniške funkcije ne opravlja strokovno, pošteno in vestno ali ne varuje sodniškega ugleda, nepristranskosti in neodvisnosti sojenja oziroma za katerega je na podlagi dosedanjega dela, ravnanja in obnašanja utemeljeno sklepati, da ne bo tako ravnal.