

Številka zadeve: U-I-172/94

Datum odločbe: 9/11-1994

Področje: delovno pravo

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

Dodatno: odgovor DZ

Odločitev: 6:3 PLM:0, OLM:3

ZA: Tone Jerovšek, dr. Peter Jambrek, , mag. Janez Snoj, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Boštjan M. Zupančič.

OLM 1: Ude

OLM2: Šinkovec

OLM3: Krivic

POVZETEK ZADEVE:

Odločba:

Novo oblikovani Svet RTV (depolitizacija) je s tajnim glasovanjem odločal in izglasoval nepotrditve (nezaupnico) že obstoječemu generalnemu direktorju RTV, ki je na Vrhovnem sodišču ta dokončni posamični akt, sprejet na podlagi drugega odstavka 31. člena Zakona o RTV Slovenija, prerekal, ker naj bi posegel v njegove ustavne pravice. VS pa je nato ustavilo upravni postopek, ker naj bi bila izpodbijana zakonska določba nedorečena, kar onemogoča Vrhovnemu sodišču, da bi preverilo skladnost izpodbijanega akta (tj. sklepa Sveta) z zakonom. VS je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti, saj 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. VS meni, da sporna določba vpeljuje izraz "potrditve" s strani Sveta RTV brez specifičnih določil postopka za ugotavljanje pogojev (problem nejasnost zakonske določbe), ki se navezujejo na položaj potrditve generalnega direktorja oz. poslovnega organa zaradi reorganizacije in oblikovanja novega Sveta RTV.

US je ugotovilo, da organ, na katerega je določba naslovljena, dejansko določbe ni znal uporabiti in da je določba v resnici premalo jasna. US 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, zato je bilo njegovo odločanje arbitrarno. Ustavno sodišče ugotavlja, da bi za glasovanje v Svetu RTV in uporabi instituta (ne)potrditve morale veljati določbe 26. člena ZRTVS, kar pa pomeni, da bi morali biti pogoji za takšno odločitev Sveta vnaprej določeni, ne pa prepuščeni arbitrarni odločitvi Sveta RTV, kjer niso bili spoštovani minimalni procesni standardi, ki jih mora zagotoviti demokratična in pravna država. US poudarja odgovornost države za zagotovitev ter razvoj svobodnega tiska, vključno z RTV, za graditve demokratičnih institucij v novi slovenski državi. Zato je potrebna samostojnosti in strokovne neodvisnosti direktorja RTV do vsakokratne oblasti, ki je zastopana 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. US ni ugotovilo neskladja s 155. členom Ustave, saj določba nima učinka za nazaj, ker velja od dneva uveljavitve dalje in ne posega v pridobljene pravice posameznika.

Državni zbor :

Državni zbor navaja, da izpodbijana zakonska določba ni nedorečena in nejasna: v primeru potrditve teče mandat generalnega direktorja naprej, nepotrditve pa ima za posledico ex lege prenehanje mandata. Tovrstna ureditev ni v domeni zakona, ampak se prepušča Statutu oziroma v primeru izpodbijane prehodne določbe, odločitvi Sveta. DZ v določbi ne vidi arbitrarnosti, saj glasovanja v Svetu

označuje za demokratičnega in zato ne more biti v neskladno z ustavnim sistemom Republike Slovenije. Določba ravno tako ne učinkuje retroaktivno: vse posledice za prizadetega so nastale po njegovi uveljavitvi in ne posega retroaktivno v pridobljene pravice bivšega generalnega direktorja, ki izhajajo iz delovnega razmerja.

OLM1 Ude: je mnenja, da je izpodbijana določba v skladu z Ustavo, tudi z določbo 2. člena Ustave, ki pravi, da je Slovenija pravna država, saj omogoča preizkus zakonitosti postopka. Odločba US odvzema novemu organu upravljanja, da se izjavi o zaupanju glede GD in uveljavi svoje neodvisnost. Kolikor nov Svet ne potrdi dosedanjega GD, 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 novi sistem upravljanja. Tako prenehanje mandata ne vsebuje nobenih elementov kaznovanja in ne posega v integriteto osebe, ki funkcijo opravlja. 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 novi 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.

OLM2 Šinkovec: Ob sklicevanju na ustaljeno prakso evropskih Ustavnih sodišč meni, da če so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati, ne moremo kar prehitro sklepati na obstoj pravne praznine. Na primeru izpodbijane določbe je tako določeno, da Svet RTV potrdi imenovanje dosedanjega glavnega direktorja, če ga pa ne potrdi, to delovno mesto razpiše – to omogoča že preprosta gramatikalna interpretacija teh določb. Norma torej ni v nasprotju z načeli pravne države, saj je njen smisel več kot očiten. Ravno tako meni, da je za direktorje javnih zavodov popolnoma smiselno uporabljati določbe o poslovodstvu gospodarskih družb, saj so poslovodske funkcije v vrsti stvari identične za javne in druge pravne osebe. Sodišča ne morejo zavračati zahtevkov, če obstaja pravna praznina, poseči morajo po pravilih o napolnjevanju pravnih praznin. Isto veja tudi za druge organe in sploh subjekte. Svet Zavoda bi torej moral odločati skladno s temeljnimi pravili o odgovornosti in ob spoštovanju varstva pravic iz delovnega razmerja.

OLM3 Krivic: Meni, da zanikati ustavnost ureditve, s katero je bila prvemu "nedržavnemu" Svetu RTV dana pravica, da avtonomno oceni, ali dotedanji direktor ustreza novemu konceptu upravljanja RTV ali ne, ni ustrezno. Kljub temu, da postopek v zakonu ni bil izrecno zapisan, to še ne pomeni, da je zakonska ureditev res arbitrarna. Da za to razrešitev *sui generis* v zakonu niso predpisani nobeni pogoji, je povsem razumljivo, saj gre za posebni primer razrešitve zato je po analogiji treba smiselno uporabiti pravila postopka za druga, običajna imenovanja in razrešitve. Glede na to bi bilo v tem postopku treba smiselno uporabiti določbo tretjega odstavka 38. člena Zakona o zavodih, po kateri mora pristojni organ "pred sprejemom sklepa o razrešitvi seznaniti direktorja z razlogi za razrešitev in mu dati možnost, da se o njih izjavi". Ne drži torej, da ni uporabnih zakonskih določb o postopku, veljavnem tudi za take specifične primere - pač pa te določbe v konkretnem postopku očitno niso bile spoštovane. Ustavno sodišče bi torej predlog Vrhovnega sodišča za razveljavitev izpodbijane zakonske določbe moralo zavrnilo, Vrhovno sodišče pa bi nato moralo razsoditi o nezakonnosti postopka in vrniti zadevo Svetu v ponovno (zakonito) odločanje. Izpodbijana zakonska določba namreč vpeljuje glasovanje o potrditvi ali ne-potrditvi na podlagi zaupanja (torej na podlagi legitimnega in z Ustavo skladnega namena) - taka glasovanja pa so praviloma nevezana na obstoj nekih posebnih razlogov, ne da bi jih zato lahko šteli za nedopustno arbitrarna. Zakonodajalec mora imeti pravico odločiti, da administratorju preneha funkcija, če ga novi, prvi "nedržavno" sestavljeni Svet ne bo potrdil kot ustreznega za opravljanje te (oziroma celo delno spremenjene) funkcije. Z odločitvijo US je bila prizadeta avtonomija tega prvega "nedržavnega" Sveta RTV (kakorkoli bi že odločil, potem ko bi mu

bila zadeva vrnjena v ponovno zakonito odločanje z opozorilom na nezakonitosti pri prvem odločanju), medtem ko sedaj sprejeta odločitev Ustavnega sodišča zadevo vrača ne Svetu RTV, ampak zakonodajalcu, kjer se utegne še dodatno spolitizirati.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			Nerazporejeno		
OLM 1,2,3: Ude, Šinkovec, Krivic			Nerazporejeno		

Obrazložitev pozicij

Sodba: ni zaznati ekonomske dimenzije

OLM 1,2,3: Vsebinsko se OLM ne nanaša na ekonomsko dimenzijo.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S			PS
Pozicija OLM			OLM1		OLM3
OLM1: Ude			2		
OLM2: Šinkovec				1	1
OLM3: Krivic					2
ZA: vsi ostali	1	1	0,5		

Obrazložitev pozicij

Sodba:

US zavzame in poudari pozicijo odgovornost države za zagotovitev ter razvoj svobodnega tiska, in svobode novinarjev do svobode izražanja. Svet RTV je sestavljen iz predstavnikov ustanovitelja (države) in drugih, zato je menjava direktorja zgolj s postopkovno nedorečeno potrditvijo sporna. To naveže tudi na zakonsko ureditev načina izvolitve direktorja RTV ter pomembnosti neodvisnosti do vsakokratne oblasti, ki so zastopani v Svetu kot organu upravljanja - govorimo o poziciji št. 2, kjer US poudari pomembnost osebnih svoboščin, le-te pa zagotavlja tudi skozi intervencijo države. US tako zavaruje pravice posameznika, generalnega direktorja, vendar ne do te mere, da mu funkcija sredi mandata zaradi uveljavitve novega zakona ne bi smela prenehati (kar bi bila pozicija 1).

Protisodba: Kompetetnost z novim zakonom na novo oblikovanega Sveta, ki zrcali neko splošno normo tradicije družbe in interese večinske družbene skupine, da odloči o ne-potrditvi generalnega direktorja, je nesporna. Sporna določba je izvedljiva, sklep je pravilen. S tem bi dalo prednost interesa družbe/sveta – kot predstavnikom civilne družbe. S tem bi se US postavilo na stran koristi skupnosti nad pravicami posameznika. US ni zagovarjalo pozicijo, da Država (zakonodajca) svoboščin in pravic ne sme omejevati, zato jih tudi ne bo aktivno uveljavljala in prepušča tovrstno ureditev Svetu RTV. Zato bi

OLM1 Ude: Prejšnja normativna ureditev je omogočala popoln nadzor Državnega zbora nad sestavo organa upravljanja RTV Slovenija, nova je vpeljala veliko bolj demokratičen Svet, zato daje ustrežnejše normativne okvire za uveljavitev načelno proklamirane svobode tiska kot pa prej veljavna zakonodaja. Zaradi tega je sporna določba, 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. Zakonodajalec je imel pravico, da bi določil, da z uveljavitvijo novega zakona prenehajo vsi mandati. Storil pa je manj: funkcija dosedanjega generalnega direktorja je odvisna od tega, ali ga bo potrdil nov Svet, s čimer mu je dal pravzaprav prednost. Ker išče nekako ravnotežje, pozicija 3.

OLM2 Šinkovec: nima družbene dimenzije

OLM3 Krivic: Ni upravičeno zanikati ustavnost ureditve, s katero je bila prvemu "nedržavnemu" Svetu RTV dana pravica, da avtonomno oceni, ali dotedanji direktor ustreza novemu konceptu upravljanja RTV ali ne. Pojem potrditve imenovanja (ne ob imenovanju, ampak kasneje, potem ko je bil direktor že polnopravno imenovan in je določen čas že opravljal svojo funkcijo) je sicer nenavaden, vendar tudi tu tej zakonski ureditvi ni mogoče utemeljeno očitati arbitrarnosti, saj za njo stoji jasno razviden razlog: prenehanje mandata dotedanjemu direktorju bi lahko odredil neposredno zakon sam, vendar je zakonodajalec "izbral smiselno blažjo rešitev" - naložil je novemu Svetu, naj sam presodi ustreznost dotedanjega direktorja tudi v okoliščinah novega koncepta upravljanja, kar bi mu v primeru naklonjenosti Sveta prihranilo ponovno kandidiranje in bi se tako zanj v tem primeru lahko izkazalo kot ugodnejša rešitev. Da za to razrešitev sui generis v zakonu niso predpisani nobeni pogoji, je povsem razumljivo, saj gre samo za ugotovitev, ali dotedanji direktor uživa zaupanje na nov način sestavljenega Sveta, ki personificira nov način upravljanja RTV. Postavi se izrazito na stran Sveta RTV, ki je po njegovem presojal po drugih stvarnih kriterijih, zato pozicija 5.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S			PS	
Pozicija LM				OLM1, OLM2, OLM3	
OLM1: Ude				2	
OLM2: Šinkovec				2	
OLM3: Krivic				2	
ZA: vsi ostali	1	1			

Obrazložitev pozicij: US zaščiti načela pravne države, kjer morajo biti pravne norme in pravna pravila jasna in določljiva. US pravi, da je zakonodajalec pravno normo zastavil preohlapno in zato je Svet RTV ni znal ustrezno aplicirati sporne določbe. US na podlagi preizkusa ugotovi, da je Svet v postopku

odločanja potrditve odločal arbitrarno, kar je v nasprotju z načeli demokratične in pravne države. US ravno tako ugotovi neizpolnjevanje vnaprej določenih pravil in postopkov, po katerih bi bila proces imenovanja oz. potrditve generalnega direktorja zagotavljal spoštovanje minimalnih procesnih standardov, ki jih mora zagotoviti demokratična in pravna država, še posebej v primeru, ko gre za osebo, ki mora zagotavljati neodvisnost medijev. Poleg tega gre za enkratno določbo, saj ob spremembi sestave Sveta RTV potrjevanje direktorja ni predvideno. Razveljavitev določbe pomeni, da bo direktor ostal na položaju in da ga bo moral Svet razrešiti po predpisanem postopku, če ga bo hotel zamenjati. Pozicija 1.

Protisodba: V nasprotnem primeru US ne bi razveljavilo sporne določbe in bi sporno določbo razumelo kot delovanje civilne družbe, ki omogoča, da Svet s potrditvijo izrazi zaupanje za poslovanje javnega zavoda v celoti. US v izpodbijani določbi ne bi videlo nejasnosti, saj v primeru potrditve teče mandat generalnega direktorja naprej, nepotrditve pa ima za posledico ex lege prenehanje mandata. Zaupali bi torej v obstoječ red, izpeljali pravni silogizem na podlagi obstoječih pravnih norm, iz katerega bi videlo zadostno podlago za delovanje Sveta in tako ob upoštevanju dejanskega stanja odločilo tako, da bi pravice posameznika podredilo enkratnemu specifičnemu posegu države –odločitev Sveta je legitimna, Vrhovno sodišče bi le presojalo, ali je bil postopek zakonit. Zato pozicija št. 4

OLM1 Ude: Poudarja da so določila postopka jasna, saj v kolikor novi Svet ne potrdi dosedanjega generalnega direktorja, mu s tem preneha mandat. Pri tem je tudi očitno, da gre za prenehanje mandata, ki je posledica prehoda s prej veljavnega na nov sistem upravljanja, kjer prenehanje mandata ne vsebuje nobenih elementov kaznovanja in ne posega v integriteto osebe, ki funkcijo opravlja. Nov pojem potrditve samo zaradi tega, ker je nov, ne more biti protiustaven, saj je za postopek mogoče uporabiti pravila, ki sicer veljajo za imenovanja in razrešitve po določbah Zakona o zavodih in po določbi 31. člena (subsidiarna veljavnost). Ne moremo torej govoriti, da bi kdorkoli deloval arbitrarno, saj imamo sistem pravnih norm, ki omogoča, da tudi ob uporabi novih pojmov/postopkov ravnamo zakonito, saj pravna pravila izpeljemo po načelu obstoječih pravnih norm. Poseg države je upravičen, samo presoditi bi bilo treba, 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. Pozicija št. 4.

OLM2 Šinkovec: Ob sklicevanju na ustaljeno prakso evropskih Ustavnih sodišč se zahteva, da so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati: sporna določba ni neustavna, saj ne gre za pravno praznino in je sporno vprašanje moč urediti že s preprosto gramatikalno interpretacijo določb. Sodišča tako ne morejo zavračati zahtevkov, če obstaja pravna praznina, poseči morajo po pravilih o napolnjevanju pravnih praznin. Isto veja tudi za druge organe in sploh subjekte, zato meni, da bi Svet Zavoda moral odločati skladno s temeljnimi pravili o odgovornosti in ob spoštovanju varstva pravic iz delovnega razmerja, Vrhovno sodišče pa bi moralo sklep preizkusiti z uporabo pravil o napolnjevanju pravnih praznin in temeljnimi opredelitvami o odgovornosti. Pozicija 4.

OLM3 Krivic: Prvi "nedržavni" Svet RTV ima pravico, da avtonomno oceni, ali dotedanji direktor ustreza novemu konceptu upravljanja RTV ali ne. Kljub temu, da postopek v zakonu ni bil izrecno zapisan še ne pomeni, da je zakonska ureditev res arbitrarna, saj gre za posebni primer razrešitve, zato je tudi povsem razumljivo, da poseben postopek ni bil predpisan. Izpodbijana zakonska določba vpeljuje glasovanje o potrditvi ali ne-potrditvi na podlagi zaupanja (torej na podlagi legitimnega in z Ustavo skladnega namena) - taka glasovanja pa so praviloma nevezana na obstoj nekih posebnih razlogov, ne da bi jih zato lahko šteli za nedopustno arbitrarna. Smiselno bi bilo uporabiti določbe tretjega odstavka 38. člena Zakona o zavodih tako, da bi mu dali možnost, da se izjavi. Ne drži torej, da ni uporabnih zakonskih določb o postopku, veljavnem tudi za take specifične primere, pač pa te določbe v

konkretnem postopku očitno niso bile spoštovane. Ustavno sodišče bi torej predlog Vrhovnega sodišča za razveljavitev izpodbijane zakonske določbe moralo zavrni - Vrhovno sodišče pa bi nato moralo razsoditi o tem, ali nezakonnosti v postopku narekujejo odpravo izpodbijanega sklepa in vrnitev zadeve Svetu v ponovno (zakonito) odločanje. Pozicija 4.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	<i>Ni sklicevanja na mednarodne akte</i>
OLM1: Ude	1	<i>Ni sklicevanja na mednarodne akte</i>
OLM2: Šinkovec	2	Sklicevanje na ustaljeno prakso evropskih Ustavnih sodišč v navezavi na pravne praznine.
OLM3: Krivic	4	Odločbe nemškega ustavnega sodišča glede načina upravljanja RTV Slovenija ustavno svobodo izražanja tudi pri nas treba razumeti kot svobodo radia in televizije od državnega obvladovanja in vpliva; odločba francoskega Ustavnega sveta (Conseil constitutionnel) glede določitve arbitrarnosti; Francoski zakonodajalec in primer določitve njihovim administratorjem kdaj jim preneha funkcija z dnem, ko bodo imenovani novi

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno – NC)		
Odločitev in sodniki ZA	NC	<i>Vlada ni podala mnenja</i>

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno – NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	<i>US se strinja z DZ v delu, da ima zakonodajalec legitimno pravico odločati o tem, kako bo ob spremembi zakona uredil prehodni režim in, da bi se morale določbe 26. člena ZRTVS smiselno uporabiti tudi pri institutu (ne)potrditve. US se ne strinja z DZ, da glasovanje v Svetu RTV ne more biti arbitrarno. Ravno tako razveljavi zakonodajalčevo določbo v samem bistvu, ki je, da sporna določba ni dovolj jasna</i>
OLM1: Ude	4	<i>Strinja z DZ, 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.</i>
OLM2: Šinkovec	3	<i>Ni neposrednega sklicevanja na DZ, kljub temu se strinja z mnenjem DZ, da sporna določba ni nejasna, saj pri odločanju sveta dokazuje na uporabo pravic iz delovnega razmerja</i>
OLM3: Krivic	3	<i>Čeprav eksplicitno ne omenja, se strinja z vsebino podanega komentarja DZ. Izpostavi napačno opredelitev DZ, glede postopka za</i>

		<i>ugotavljanje pogojev, ki je prepuščen Statutu, ne pa tudi določitev teh pogojev.</i>
--	--	---