

Ločeno mnenje

Dušan Caf, član Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SEK), na podlagi petega odstavka 35. člena Poslovnika Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [58/13](#); poslovnik) podajam ločeno mnenje k sklepu pri 7. točki dnevnega reda 4. redne seje SEK – predlog za obravnavo sprememb poslovnika SEK.

V gradivu za 4. redno sejo SEK, ki bo dne 19. 10. 2016, so pri točki 7, predlogu za obravnavo sprememb poslovnika SEK, predstavljene štiri možnosti glede sprememb poslovnika v zvezi z ločenim mnenjem:

- a) ločeno mnenje je del zapisnika seje SEK;
- b) ločeno mnenje se objavi v zapisniku in poleg tega še na spletni strani SEK in Twitterju, poleg uradnega mnenja SEK;
- c) ločeno mnenje je priloga k uradnemu mnenju SEK;
- d) določbe o ločenem mnenju v poslovniku se v celoti črtajo.

Ločeno mnenje podajam, ker se ne strinjam s predlogom, da se spremeni ali okrne dosedanja praksa ločenih mnenj, ki jo je uveljavil SEK v mandatu 2011–2016. Trije izmed štirih predlogov, posredovanih v sejnem gradivu, namreč niso skladni z dosedanjo prakso. S sprejemom kateregakoli izmed predlogov a), b) ali d) bi dosedanjo prakso okrnili, medtem ko bi s predlogom pod točko d) institut ločenega mnenja v celoti ukinili, ne le v zvezi z mnenji, priporočili in predlogi, ampak tudi v zvezi s sklepi.

Menim, da bi SEK moral ohraniti institut ločenega mnenja tako v zvezi s sklepi kot v zvezi z mnenji, priporočili in predlogi. To pomeni, da se ne le v celoti ohranijo določbe glede ločenega mnenja na sklepe, ampak se določbe o ločenem mnenju upoštevajo tudi v zvezi z mnenji, priporočili in predlogi ter je ločeno mnenje priloga k večinsko sprejetemu mnenju, priporočilu ali predlogu SEK. To pomeni, da se ločeno mnenje objavi na spletu poleg večinsko sprejetega mnenja SEK in posreduje v dopisu, kadar SEK mnenje, priporočilo ali predlog posreduje tretjim osebam.

Ločeno mnenje v zvezi s sklepi v zapisniku

SEK je v mandatu 2011–2016 v poslovniku, ki ga je sprejel leta 2013¹, zapisal institut ločenega mnenja (peti odstavek 35. člena), in sicer: *»Vsak član sveta ima pravico, da pri glasovanju obrazloži svoje stališče in zahteva, da se v zapisnik vnese njegovo ločeno mnenje oziroma bistveni deli njegove izjave.«* Te določbe so sestavni del VIII. poglavja, ki ureja vodenje in potek seje.

Določbe o ločenem mnenju, kot so določene v 35. členu, so običajne in razširjene v poslovniki podobnih teles in drugih organov v Republiki Sloveniji (in širše). Črtanje teh določb ni dopustno, saj bi s tem preprečili, da se v zapisnik vnesejo ločena mnenja članov. Ta se sicer lahko odražajo skozi razpravo, a izkušnje iz preteklega sklica kažejo, da je pomembno, da se ločena mnenja lahko podajajo in vnesejo v zapisnik tudi v zvezi s sklepi.

SEK je določbe o ločenem mnenju v poslovniku zapisal ne le zaradi zgledov sorodnih organov, ampak tudi zaradi lastnih izkušenj. Vlogo instituta ločenega mnenja podrobneje predstavljam v nadaljevanju, uvodoma navajam le, da lahko med drugim doprinese k hitrejšemu odkrivanju in odpravljanju nepravilnosti v zakonodaji, regulaciji ter nenazadnje tudi pri delu SEK ali državnih organov, ko se večina v SEK iz različnih razlogov morda ne želi izpostavljati ali celo ne želi, da se nepravilnosti omenjajo ali razkrijejo.

Ločeno mnenje v zvezi z mnenji, priporočili in predlogi

Po analogiji z določbami 35. člena poslovnika je SEK v mandatu 2011–2016 institut ločenega mnenja uvedel tudi pri sprejemanju mnenj, priporočil in predlogov, ki jih obravnava XII. poglavje poslovnika.

¹ Uradni list RS, št. [58/13](#).

Ločeno mnenje je mnenje, ki ga napiše član SEK, ki se ne strinja z mnenjem večine ali mnenje večine na ta način dopolnjuje. Ločeno mnenje lahko podpišejo tudi drugi člani SEK.

Morda se komu zastavi vprašanje, zakaj bi član SEK sploh želel napisati ločeno mnenje, saj gre za mnenje manjšine, ki je v razpravi »izgubila« oz. je bila preglasovana. Ločeno mnenje ima v kolektivnih telesih poseben pomen in se vse bolj uveljavlja. Pomen ločenega mnenja je raznovrsten

Ločeno mnenje se lahko uporabi na različne načine:

- 1) **opozarja na napake v večinskem mnenju:** v tem smislu je ločeno mnenje korektiv. Lahko pa služi tudi zgolj za zapis razlogov za nestrinjanje z večinskim mnenjem;
- 2) **preprečuje skrivanje za večino in prispeva k boljši kakovosti odločanja:** v tem smislu je ločeno mnenje več kot apel. Zagotavlja večjo odgovornost in integriteto procesa odločanja in sprejemanja mnenj. Večino sili, da prevzema odgovornost za razloge in posledice svojih odločitev. Skrivanje za večinskim mnenjem namreč zmanjšuje odgovornost posameznega člana in celotne skupine, zato ločeno mnenje spodbuja skupino k boljši in bolj poglobljeni razpravi. Na ta način so končne odločitve boljše, saj ločena mnenja silijo večino, da se sooči tudi z najtežjimi vprašanji, ki jih zastavlja manjšina;
- 3) **spodbuja poglobljeno razpravo:** pri iskanju resnice in pri strokovnem presojanju kompleksnih vprašanj je pomembno, da se soočijo različni pogledi, tako pri oblikovanju večinskega kot ločenega mnenja. Kolektivno telo v demokratični družbi ima zato večjo legitimnost, če deluje v skladu s temeljnimi demokratičnimi normami in vrednotami. Objava ločenih mnenj torej dokazuje, da si člani kolektivnega telesa zavestno prizadevajo za oblikovanje strokovno utemeljenih in premišljenih stališč, s čimer povečujejo tudi svojo avtoriteto;
- 4) **vpliva na prihodnje odločitve:** napisano je lahko z namenom, da vpliva na prihodnje odločitve in stališča v podobnih primerih. V tem smislu predstavlja doprinos k prihodnjim boljšim odločitvam. Ločeno mnenje lahko pri tem opozarja, da je večinsko mnenje morda v nasprotju z zakonodajo, stroko ali interesi, ki naj bi jih v skladu z zakonskimi pristojnostmi zastopalo kolektivno telo. Ločeno mnenje v takšnem primeru doprinese k boljšim prihodnjim odločitvam, ki bodo temeljile na argumentih, predstavljenih v ločenem mnenju;
- 5) **opozarja na sistemske nepravilnosti:** v tem primeru ločeno mnenje opozori javnost ali državni zbor na anomalije v zakonodaji, postopkih, pri ravnanju državnih organov ipd. in z ločenim mnenje skuša vplivati na to, da se anomalije v prihodnje odpravijo;
- 6) **zaščiti integriteto manjšine:** član kolektivnega telesa lahko poda ločeno mnenje, da zaščiti svojo integriteto v primeru večjih strokovnih razhajanj z večino, v primeru strokovno spornih, nezakonitih ali neetičnih odločitev. Ločeno mnenje v takšnem primeru je namenjeno zaščiti integritete manjšine, ki ji zaradi razhajanj z večino ni treba podati odstopne izjave in izstopiti iz telesa, ampak se lahko od ravnanja večine le distancira s podajo in javno objavo ločenega mnenja.

Član SEK lahko poda tudi pritrdilno ločeno mnenje, v katerem se sicer strinja z mnenjem večine, a na podlagi drugačnih razlogov, ki jih želi posebej izpostaviti, ali pa se strinja le z delom večinskega mnenja.

Pravica do ločenega mnenje je pomemben kriterij za presojanje neodvisnosti in integritete članov SEK. Kaže tudi na zrelost okolja, ki sprejema različnost mnenj in ne skriva odločitev oz. glasovanja posameznih članov. V tem smislu je pomembno, da se glasovanje glede mnenj, priporočil in predlogov, ob podani zahtevi, tudi poimensko navede.

Glede na to, da se ločeno mnenje lahko vključi v zapisnik v skladu z določbami 35. člena, bi bilo nesmiselno omejevati objavo ločenega mnenja pri mnenjih, priporočilih in predlogih. Prikrivanje ločenih mnenj bi lahko negativno vpliva na ugled, kredibilnost in integriteto SEK.

Ločena mnenja izhajajo iz pravosodja. Zgodovinsko gledano so bile razlike med anglosaksonskim in kontinentalnim pravosodnim sistemom. Medtem ko je anglosaksonski temeljil na ločenih mnenjih, so se ločena mnenja v kontinentalnem sistemu pričela uveljavljati šele nedavno. Danes je že 13 držav članic EU, kjer so ločena mnenja uveljavljena na vseh ravneh pravosodja in le 7 držav članic EU, kjer

ločena mnenja niso dovoljena. V ostalih članicah so ločena mnenja dovoljena na različnih ravneh pravosodja, povečini na ustavni ravni.²

Praksa ločenih mnenj je uveljavljena tudi v kolektivnih telesih regulatorjev in še zlasti v različnih strokovnih telesih. Tako kot v pravosodju se je tudi na teh področjih v EU uveljavila postopoma.

SEK je v mandatu 2011–2016 sledil dobrim praksam iz drugih držav in uveljavil institut ločenega mnenja. Ločena mnenja je posredoval javnosti hkrati z večinskim mnenjem.

Institut ločenega mnenja in njegovo uveljavljanje kaže na suverenost in neodvisnost članov SEK. Omejevanje ali celo prepoved ločenih mnenj pa lahko nasprotno kaže na podrejanje zunanjim interesom (politiki, lobijem ali interesnim skupinam).

Institut ločenega mnenja ima seveda tudi negativne plati. Član, ki bi pogosto podajal ločena mnenja ali ta ne bi bila skladna z interesi politike, lobijev ali interesnih skupin, bi tvegala, da ne bi bil ponovno imenovan v SEK. Ker v primeru SEK ne gre za karierni položaj oz. zaposlitev, je ta dejavnik tveganja manj pomemben.

Institut ločenega mnenja lahko prispeva k bolj poglobljenim razpravam, kakovostnejšim odločitvam, odpravljanju sistemskih napak ter pozitivno vpliva na kolegialnost, kakovost delovanja, legitimnost in suverenost SEK. Zato se zavzemam za ohranitev instituta ločenega mnenja tako v zapisnikih kot pri mnenjih, priporočilih in predlogih SEK. Nadalje se zavzemam za javno objavo ločenih mnenj oz. njihovo posredovanje javnosti hkrati z večinskim mnenjem.

V Ljubljani, dne 17. oktobra 2016

² Raffaelli, Rosa (2012). *Dissenting opinions in the Supreme Courts of the Member States*. Study for the European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462.470.