



## *Strokovna skupina za področje volitev sodnikov*

Številka: 001-02/22-8/28

Datum: 20. 2. 2023

# **MNENJE O PREDLOGU, DA SE ZAČNE POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE Z OSNUTKOM USTAVNEGA ZAKONA, EPA 299-IX**

## 1. UVODNO POJASNILO

Ustavna komisija Državnega zbora je 8. 12. 2022 ustanovila Strokovno skupino za področje volitev sodnikov (v nadaljevanju: Strokovna skupina) v sestavi: Dino Bauk, dr. Janez Pogorelec, dr. Ciril Ribičič in Aleš Zalar. Strokovna skupina je izmed članov za poročevalca imenovala Aleša Zalarja.

Po Sklepu o ustanovitvi Strokovne skupine (št. 020-04/22-26/10, z dne 8. 12. 2022) bo ta »na podlagi sklepov Ustavne komisije ali na pobudo njenega predsednika:

- pripravila mnenje o Predlogu, da se začne postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, EPA 299-IX. V mnenju bo
  - najprej, upoštevajoč tudi razpravo na 1. seji Ustavne komisije, predlagala odločitev ali naj se začne predmetni ustavnorevidijski postopek in
  - če bo Ustavna komisija sklenila, da Državnemu zboru predlaga, da se začne ustavnorevidijski postopek, se bo opredelila do predloženega osnutka ustavnega zakona in do v razpravi na Ustavni komisiji podanih predlogov. V mnenje bo vključila tudi delovni predlog stališča o osnutku ustavnega zakona, s katerim bo predlagala, da naj se besedilo osnutka ustavnega zakona sprejme v predlaganem ali da se ga spremeni in kako,
- pripravila, na podlagi sprejetega stališča Državnega zbora o osnutku ustavnega zakona, osnutek predloga ustavnega zakona z obrazložitvijo ter
- opravljala druge naloge za potrebe Ustavne komisije.«.

V skladu z navedenim Sklepom je Strokovna skupina pripravila Mnenje o Predlogu, da se začne postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, EPA 299-IX (v nadaljevanju Mnenje), v katerem, »upoštevajoč tudi razpravo na 1. seji Ustavne komisije«, predlaga Ustavni

komisiji sprejem odločitve, da se na podlagi 175. člena Poslovnika državnega zbora začne predmetni postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava).

## 2. MNENJE O PREDLAGANIH SPREMEMBAH 129., 130.,132. IN 134. ČLENA USTAVE

### 2.1. Predlog za spremembo 129. člena (trajnost sodniške funkcije)

Predlog za spremembo 129. člena Ustave določa, da se spremeni tako, da se glasi:

*»Sodnik se najprej imenuje za dobo treh let, v tretjem letu pa se lahko imenuje v trajno sodniško funkcijo.*

*Zakon določa pogoje za imenovanje sodnikov.«.*

Določba predvideva veliko spremembo vstopanja v sodniški karierni sistem, ker uvaja obvezno, časovno omejeno imenovanje sodnika za dobo treh let, šele v tretjem letu časovno omejenega mandata pa bi lahko bil izvoljen v trajno sodniško funkcijo. Predlagatelj to spremembo utemeljuje s ciljem, da se sodniki v okviru časovno omejenega mandata usposobijo za strokovno, samostojno in uspešno sojenje, pred imenovanjem v trajni mandat pa naj bi Sodni svet preveril sodnikovo usposobljenost. Zaradi uvedbe časovno omejenega opravljanja sodniške funkcije za sodnike začetnike predlagatelj meni, da ni več potrebno, da Ustava določa starostno mejo za izvolitev sodnika, kar pomeni, da bi po novem sodniki lahko pridobili trajni sodniški mandat tudi pred dopolnjenim tridesetim letom starosti.<sup>1</sup>

a) Posvetovalni svet evropskih sodnikov pri Svetu Evrope ugotavlja, »da v Evropi na splošno prevladuje praksa trajnega sodniškega mandata do izpolnitve zakonitih pogojev za upokojitev. Tak način je najmanj problematičen z vidika sodniške neodvisnosti. Mnogi evropski kontinentalni pravni sistemi pa vključujejo tudi usposabljanje kandidatov za sodnike ali preizkusno dobo za nove sodnike.«<sup>2</sup>

Časovno omejen mandata za sodnike, ki bi imeli polna sodniška pooblastila, ni splošno priporočljiv model in je lahko problematičen zlasti z vidika ogrožanja sodniške neodvisnosti. Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov navaja, da »obstoj preizkusne dobe za sodnike in zahtev za obnovo mandata predstavljata težave oziroma nevarnosti z vidika neodvisnosti in nepristranosti sodnika, ki pričakuje imenovanje ali ponovno imenovanje«.<sup>3</sup> Tudi Beneška komisija meni, da preizkusna doba za sodnike lahko ogroža neodvisnost

<sup>1</sup> Zakon o sodniški službi - ZSS (Uradni list RS, št. 94/07 - UPB, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 - popr., 95/14 - ZUPPJS15, 17/15, 23/17 - ZSSve in 36/19 - ZDT-1C) v 3. točki prvega odstavka 8. člena kot pogoj za izvolitev sodnika določa, da mora oseba dopolniti 30 let starosti.

<sup>2</sup> Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov (CCJE) št. 1, (2001) z dne 23. novembra 2001 o neodvisnosti sodstva in nepremakljivosti sodnikov, točki 48 in 49.

<sup>3</sup> Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, obrazložiteni memorandum, točka 3.3., Svet Evrope, 8-10. julij 1998, Strasbourg. Gre za smernice in priporočila, ki so tako imenovano "mehko pravo" oziroma nezavezujoče norme, a vseeno pomenijo normativni konsenz o pravilih in načelih, ki so skupna državam članicam Sveta Evrope in Evropske Unije.

sodnikov, ker so podvrženi pritisku, da odločijo v zadevi na določen način.<sup>4</sup> Povsem očitno je namreč težko uravnotežiti sodnikovo neodvisnost s sistemom ocenjevanja sodnikove uspešnosti in, če je potrebno izbirati med njima, je sodnikova neodvisnost ključna vrednota. Če pa bi se že odločili za časovno omejeni mandat, bi ga bilo smiselno uvesti zgolj za sodnike, ki prvič vstopajo v sodniško službo na prvostopenjskih sodiščih, ne pa tudi na višja ali vrhovna sodišča. Enoten sistem omejenega mandata bi namreč zmanjševal interes pravnih strokovnjakov zunaj sodstva, da se potegujejo za izvolitev oziroma imenovanje za višjega ali vrhovnega sodnika.<sup>5</sup> Vprašljivo je tudi, ali predlagana ureditev omejenega sodniškega mandata izključuje kakršnokoli priznavanje obstoja ustreznih praktičnih izkušenj odvetnikov, notarjev in drugih pravniških poklicev. Beneška komisija je v zvezi s preizkusno dobo bolgarskih sodnikov opozorila, da tudi če obstaja omejeni sodniški mandat, bo zavrnitev imenovanja v trajni sodniški mandat morala biti izjema.<sup>6</sup> Poleg tega opozarja, da mora imeti sodnik z omejenim mandatom jamstvo izvolitve v trajni mandat, razen če okoliščine opravičujejo razrešitev sodnika in so enake kot jih zakon predpisuje za sodnika s trajnim mandatom, saj drugače tak sodnik ni resnično neodvisen.<sup>7</sup> Predlagana ureditev podeljevanja trajnega mandata takega jamstva ne zagotavlja, saj je določeno, da se sodnika v tretjem letu **lahko** imenuje v trajno sodniško funkcijo. Diskrecija pri odločanju, ali se sodnika predlaga v imenovanje in imenuje, bi predstavljala neustrezno sistemsko tveganje za sodnikovo neodvisnost. Prepoved nazadovanja (angl. »*non-regression*«) normativne ureditve glede imenovanja sodnikov je uveljavljeno pravilo v pravu EU. »Država članica EU ne more spremeniti svoje zakonodaje tako, da bi povzročila poslabšanje varstva vrednote pravne države, ki je konkretizirana zlasti v členu 19 Pogodbe o Evropski Uniji (v nadaljevanju: PEU).<sup>8</sup> Države članice morajo tako zagotoviti, da se njihova zakonodaja s področja pravosodja z vidika te vrednote ne poslabša, tako da ne sprejmejo pravil, ki bi posegala v neodvisnost sodnikov.«<sup>9</sup>

Beneška komisija priporoča, da je »z namenom ugotavljanja ustreznih kandidatov bolje, da sodniški kandidati v okviru usposabljanja pomagajo sodnikom. Pripravljajo lahko sodbe, ki jih izrekajo sodniki s trajnim mandatom.«<sup>10</sup> Beneška komisija zato priporoča t. i. avstrijski model, v okviru katerega so sodniški kandidati ocenjeni med preizkusno dobo, v okviru katere lahko vodijo sodne postopke v navzočnosti sodnika, pripravljajo osnutke sodnih odločb, medtem ko je izrekanje sodb in izdajanje končnih odločb pridržano sodnikom s trajnim mandatom.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Zbornik mnenj in poročil Beneške komisije glede sodišč in sodnikov z dne 11. 12. 2019, točka 3.3.2., str. 24-26.

<sup>5</sup> Ibid., str. 25.

<sup>6</sup> Ibid., str. 26.

<sup>7</sup> Beneška komisija, Mnenje k osnutku ustavnih sprememb glede reforme sodnega sistema v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, CDL-AD (2005) 038, odst. 23.

<sup>8</sup> Sodba CJEU C-896/19, Republika, 20. 4. 2021, odst. 63; C-83/19 in povezane zadeve, 18. 5. 2021, odst. 162; primerjaj z: Reczkowicz v. Poland, app. no. 43447/19, 22. 7. 2021, odst. 263.

<sup>9</sup> Ibid., odst. 64.

<sup>10</sup> Skupno mnenje Beneške komisije in Direktorata za človekove pravice in vladavino prava Sveta Evrope, CDL-AD (2014) 031, str. 32.

<sup>11</sup> Mnenje št. 403/2006 o sodniških imenovanjih, Beneška komisija, 70. plenarno zasedanje, 16. in 17. marec 2007, točka 43.

Strokovna skupina glede na navedeno meni, da predlagana ureditev zasleduje legitimni cilj celovite prenove obstoječega sistema usposabljanja za strokovno in učinkovito opravljanje sodniške službe. Strokovna skupina nadalje meni, da je smiselno in potrebno, da se omenjena prenova usposabljanja osredotoči na praktično usposabljanje **kandidatov** za trajno sodniško funkcijo. Velika pomanjkljivost veljavnega kariernega sistema za sodnike v Republiki Sloveniji je v tem, da ne obstaja sistematično praktično usposabljanje kandidatov za sodnike in preverjanje njihove usposobljenosti.<sup>12</sup> Strokovna skupina zato podpira uvedbo preizkusne dobe za sodniške kandidate, v okviru katere bi se preverila strokovna usposobljenost in druge odlike, ki so potrebne za opravljanje trajne sodniške funkcije. Zakon (in ne Ustava) bi v ta namen lahko določil obdobje te preizkusne dobe, način in pogoje pridobitve naziva »sodniški kandidat«, program usposabljanja v obdobju preizkusne dobe, način izvajanja mentorstva kandidatom s strani sodnikov, preizkus znanja in sposobnosti za trajno opravljanje sodniške funkcije (t. i. sodniški izpit), organe, ki bodo pristojni za omenjeno preizkušanje, pravice, dolžnosti in pooblastila sodniških kandidatov glede opravljanja procesnih dejanj v sodnih postopkih v navzočnosti sodnika in podobno. Obstoječi sodniški karierni sistem bi bil na ta način pomembno izboljššan in bi sledil podobnemu modelu kot je normativno in v praksi uveljavljen za odvetništvo.

Strokovna skupina glede na navedeno meni, da je uvedba preizkusne dobe za kandidate za sodnike potrebna in smiselna in da zadostuje, če je prepisana z zakonom, kar pa ne izključuje možnosti, da se jo povzdigne na raven ustavne materije.

b) Strokovna skupina načeloma podpira predlagano črtanje starostne meje kot obveznega zakonskega pogoja za izvolitev sodnikov iz Ustave. Ob sočasni uvedbi preizkusne dobe za sodniške kandidate bi odpadla potreba po uvajanju časovno omejenega mandata za sodnike, saj bi kandidat za trajno sodniško funkcijo po uspešno zaključeni preizkusni dobi že izkazal strokovno usposobljenost in osebnostno zrelost za trajno opravljanje te funkcije. Določitev trajanja preizkusne dobe je stvar primernosti normativne ureditve in glede na primerljive ureditve usposabljanja kandidatov za sodnike običajno traja do tri leta. Skupaj z obveznim ocenjevanjem sodnikov s trajnim mandatom prva tri leta opravljanja sodniške službe na podlagi določb ZSS,<sup>13</sup> v katerega sistem preizkusne dobe kandidatov za sodnike ne bi nujno posegal, bi celotni sodniški karierni sistem zagotovil pomembno izboljšanje kakovosti tega sistema, kar je glavni cilj predlaganih ustavnih sprememb.

## **2.2. Predlog za spremembo 130. člena (izvolitev sodnikov)**

Predlog za spremembo 130. člena Ustave določa, da se spremeni tako, da se glasi:

*»Sodnike imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta.«.*

<sup>12</sup> Točka 2.3. Evropske listine o zakonski ureditvi položaja sodnikov določa, da mora zakon zagotoviti s strani države financirano usposabljanje izbranih sodniških kandidatov za učinkovito izvrševanje sodniških dolžnosti. Programi usposabljanja morajo biti osredotočeni na kandidatovo odprtost duha, strokovnost in nepristranost. V Sloveniji tak program usposabljanja kandidatov za sodnike še ne obstaja.

<sup>13</sup> Primerjaj drugi odstavek 31. člena ZSS.

Predlagana določba predvideva spremembo načina pridobitve sodniške funkcije tako, da sodniki na predlog Sodnega sveta ne bi bili več voljeni s strani Državnega zbora ampak imenovani s strani Predsednika republike. Glavni cilj tega predloga je, da bodo v postopku podelitve sodniškega mandata upoštevani izključno objektivni kriteriji, ki zagotavljajo, da imenovanje sodnikov temelji na njihovih odlikah, ob upoštevanju strokovnosti, integritete, usposobljenosti in učinkovitosti.

Pri določitvi ustrezne pravne ureditve za imenovanje ali izvolitev sodnikov je izhodiščno načelo, da mora ta ureditev biti določena v najvišjih pravnih aktih držav<sup>14</sup>, torej v Republiki Sloveniji z Ustavo (*materiae constitutionis*), in da mora zagotavljati uresničevanje ter varovanje univerzalnega pravnega načela o neodvisnosti sodstva in sodnikov.<sup>15</sup> Omenjena neodvisnost je lahko ogrožena, če pri izbiri in/ali imenovanju oziroma volitvah sodnikov lahko pridejo do izraza politični premisleki o odlikah kandidatki oziroma kandidatov za sodnike, namesto izključno objektivnih, z zakonom predpisanih merilih, ki omogočajo strokovno presojo, ali je kandidat usposobljen in primeren za opravljanje sodniške funkcije. Če je izvolitev ali imenovanje kandidata za sodnika, ki ga je izbral Sodni svet, prepuščeno politični diskreciji, takšna ureditev ni ustavno skladna in lahko glede na sodno prakso ESČP in Sodišča EU vzbuja legitimen dvom v zakonito sestavo sodišča.<sup>16</sup>

V evropskih državah je sicer način imenovanja sodnikov zelo različen, poleg tega pa se ta razlikuje tudi znotraj posamezne države, ko gre za imenovanje sodnikov različnih vrst sodišč. Prevladujeta dva modela imenovanja, in sicer s strani šefa države (monarha ali predsednika republike) ali s strani sodnega oziroma pravosodnega sveta. Slovenija je edina evropska država, v kateri sodnike vseh stopenj sodišč voli parlament, ob tem da poleg tega imenuje še vrhovne sodnike in predsednika Vrhovnega sodišča.

Na podlagi člena 19 (1) drugega pododstavka PEU mora biti sodnik zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki bi lahko ogrozili neodvisnost presoje ali vplivali na njegove odločitve.<sup>17</sup> Te zahteve predstavljajo zunanji vidik načela neodvisnosti sodstva ter predpostavljajo obstoj pravil o imenovanju in razrešitvi sodnikov, na podlagi katerih je mogoče »zavriniti vsak upravičen dvom pri posameznikih, o varovanosti sodnika pred zunanjimi vplivi in njegovi nevtralnosti glede interesov, s katerimi se srečuje.«<sup>18</sup> Pri tem je pravno relevanten tudi videz neodvisnosti, ki vzpostavlja zaupanje, ki ga v demokratični družbi morajo uživati v javnosti sodišča in sodniki.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Glej na primer Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točka 1.2., Svet Evrope, 8.-10. julij 1998, Strasbourg in Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov (CCJE) št. 1, (2001) z dne 23. novembra 2001 o neodvisnosti sodstva in nepremakljivosti sodnikov, točka 16.

<sup>15</sup> Primerjaj točki 4 in 5 Magna Carta of Judges (Temeljna načela); CCJE, 11. plenarno zasedanje, november 2010.

<sup>16</sup> Sodba CJEU v zadevi C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, Simpson, 26. 3. 2020, odst. 82, 87. Primerjaj tudi sodbo CJEU v zadevi C-619/18, Komisija proti Poljski, 24. 6. 2019, odst. 111-117.

<sup>17</sup> Sodbi CJEU z dne 27. februarja 2018, ASJP (C-64716, EU:C: 2018: 117, točka 44) in z dne 7. februarja 2019, Escribano Vindel (C:49/18, EU:C:2019:106, točka 66).

<sup>18</sup> Sodba CJEU z dne 19. septembra 2006, Wilson (c-506/04, EU:C:2006: 587, točka 53).

<sup>19</sup> Sodba ESČP z dne 25. septembra 2018, Denisov proti Ukrajini (CE.ECHR:2018: 0925JUD007663911, točki 61 in 63).

Pravo EU ne izključuje sodelovanja izvršilne in zakonodajne oblasti pri imenovanju sodnikov, a le pod pogojem, da nič drugega ne vzbuja dvoma v neodvisnost in zakonitost takega načina vzpostavljanja sodišča.<sup>20</sup> Priporočila Beneške komisije<sup>21</sup> in Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov<sup>22</sup> volitve sodnikov v parlamentu zato odsvetujejo, ker je odločitev poslancev diskrecijska, neobrazložena, in ker je parlament nagnjen k političnim premislekom, razpravam in včasih celo političnim trgovanjem pri odločanju o volitvah sodnikov. Zadosten razlog za odmik od take ureditve je že samo tveganje, da bi do politizacije postopka odločanja o izvolitvi sodnika v parlamentu lahko prišlo, ker bi to povzročilo resno in nepopravljivo škodo za pravni red EU.<sup>23</sup> Še zlasti pa je sprememba sistema volitev sodnikov potrebna takrat, kadar do političnega neupoštevanja strokovne presoje izpolnjevanja objektivnih kriterijev za volitve sodnikov občasno tudi dejansko prihaja. Ker je od uveljavitve Ustave Državni zbor nekajkrat zavrnil predlog Sodnega sveta za izvolitev sodnikov oziroma za imenovanje vrhovnih sodnikov, je očitno, da je določilo 130. člena Ustave vsaj občasno disfunkcionalno in ne zagotavlja optimalne neodvisnosti sodstva. Upoštevati velja, da tudi takrat, kadar so primeri zavrnitve predloga Sodnega sveta za izvolitev ali imenovanje sodnikov redki, lahko pomembno odvrčajo strokovno usposobljene kandidate, da bi se potegovali za izvolitev oziroma imenovanje. Tridesetletno obdobje izvajanja 130. člena Ustave je dovolj dolgo, da bi se lahko v mladi demokraciji postopoma uveljavil ustavni običaj, da je akt izvolitve oziroma imenovanja predlaganega kandidata za sodnika s strani Državnega zbora formalnost, bolj ali manj protokolarne narave. Ker se to ni zgodilo, Strokovna skupina meni, da je primerno in potrebno začeti postopek za spremembo 130. člena Ustave.

Predlagana sprememba po mnenju Strokovne skupine pravilno ohranja odločilno vlogo Sodnega sveta pri izbiri in predlaganju enega kandidata za posamezno prosto sodniško mesto. Sodni svet je kot strokovni organ, ki ga sestavljajo izključno pravniki različnih poklicev, usposobljen za presojo zakonskih pogojev in objektivnih meril za imenovanje sodnikov. Glede predlagalne vloge Sodnega sveta je ključno tudi, da je ta politično nevtralen organ, ki mu je zajamčena samostojnost in avtonomen položaj, zaradi katerega ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti (sodno, izvršilno ali zakonodajno).<sup>24</sup> Njegova mešana sestava in zakonska pravila odločanja, po katerih mora Sodni svet predlog o imenovanju kandidata za sodnika sprejeti z dvotretjinsko večino vseh članov,<sup>25</sup> zagotavljajo, da kandidati ne morejo biti predlagani v izvolitev ali imenovanje izključno s strani sodnikov - članov Sodnega sveta.

<sup>20</sup> Sodba CJEU C-585/18, C-624/18, C-625/18, A.K. in drugi, 19. 11. 2019, odst. 133; C-272/19, VQ, 9 7. 2020, odst. 54-56.

<sup>21</sup> Primerjaj Mnenje št. 403/2006 o sodniških imenovanjih, Beneška komisija, 70. plenarno zasedanje, 16. in 17. marec 2007, točke 9-12 in Zbornik mnenj in poročil Beneške komisije glede sodišč in sodnikov z dne 11. 12. 2019, točka 3.2.3.2, str. 15-18.

<sup>22</sup> Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov (CCJE) št. 1, (2001) z dne 23. novembra 2001 o neodvisnosti sodstva in nepremakljivosti sodnikov, točki 19 in 34.

<sup>23</sup> Sodba CJEU C-791/19 R Komisija proti Poljski, z dne 17. 12. 2018, odst. 69.

<sup>24</sup> Tako na primer Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-224/96 z dne 22. 05. 1997 Uradni list RS, št. 36/97.

<sup>25</sup> Prva alineja 1. odstavka 29. člena Zakona o sodnem svetu – ZSSve (Uradni list RS, št. 23/17 in 178/21).

Načelo demokratične legitimnosti, ki ga je razvila nemška pravna doktrina, terja, da vsak oblastni organ črpa svoja oblastna pooblastila, četudi posredno, iz suverenosti ljudstva. Popolnoma avtonomen oblastni sistem, ki bi se samokonstituiral in obnavljal, ne bi zadostil tej zahtevi. »Imenovanje sodnikov s strani parlamenta je metoda vzpostavljanja sodstva, ki je visoko demokratična, toda ravnovesje je lahko nagnjeno veliko preveč v smeri zakonodajne veje oblasti. To predstavlja tveganje za neodvisnost sodstva, med drugim zato, ker so imenovanja sodnikov sčasoma in bolj verjetno kot v drugih primerih, podvržena strankarskim politikam.«<sup>26</sup>

Strokovna skupina glede na navedeno podpira predlagano ureditev, po kateri bi sodnike na predlog Sodnega sveta imenoval Predsednik republike.<sup>27</sup> Zavedajoč se, da ne obstaja vzorčni, nepolitični model postopka imenovanja sodnikov, ki bi na idealen način zagotovil skladnost tega postopka z ustavnima načeloma delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, je Strokovna skupina pri oblikovanju stališča po eni strani upoštevala, da je v parlamentarnem sistemu vloga predsednika države bolj odmaknjena od strankarske politike ter zato predstavlja bistveno manjše tveganje za sodniško neodvisnost kot pa ga predstavlja odločanje parlamenta. Strokovna skupina je upoštevala tudi primerjalno-pravni pregled imenovanja sodnikov, iz katerega izhaja, da v vrsti evropskih držav sodnike imenuje šef države.<sup>28</sup> Po drugi strani pa je mnenja, da visoka stopnja demokratične legitimnosti predsednika republike, ki mu jo zagotavlja izvolitev na splošnih in neposrednih volitvah, ustrezno zagotavlja upoštevanje načela ljudske suverenosti, na katerem sicer temelji tudi sedanja ustavna ureditev volitev sodnikov s strani Državnega zbora. Ustrezno ravnovesje med vejami oblasti zagotavlja tudi nespremenjena vloga Državnega zbora, ki voli pet (5) od skupno enajstih (11) članov Sodnega sveta.

Najpomembnejša pridobitev, ki jo prinaša predlagani 130. člen Ustave, bo v tem, da akt imenovanja ne bo več prosta diskrecijska odločitev političnega telesa, saj bo Predsednik republike vezan na predlog Sodnega sveta, razen če bo na podlagi prvega odstavka 107. člena Ustave zakon (o sodniški službi in/ali o sodnem svetu) določil izjemne primere, ko bi Predsednik republike lahko vrnil predlog Sodnemu svetu v ponovno odločanje. Tako kot predlog Sodnega sveta, bo tudi vrnitev predloga s strani Predsednika republike v ponovno odločanje morala biti obrazložena, pri čemer pa bi Predsednik republike lahko oporekal zgolj neizpolnjevanju formalnih pogojev za imenovanje, ne pa tudi oceni Sodnega sveta o izpolnjevanju kandidatovih objektivnih meril za imenovanje. Strokovna skupina ob tem opozarja, da bi v takem primeru moral zakon določiti, da če bo Sodni svet vztrajal pri prvotnem predlogu, bo Predsednik republike na tak predlog za imenovanje pravno vezan. Zakon bo moral primerno urediti tudi pravico neizbranega kandidata do pravnega sredstva zoper odločitev Sodnega sveta.

<sup>26</sup> Zbornik mnenj in poročil Beneške komisije glede sodišč in sodnikov z dne 11. 12. 2019, točka 3.2.3.2, str. 15.

<sup>27</sup> Takšno rešitev je sicer že vsebovala in strokovno utemeljila Podvinska ustava in delovni osnutek Ustave Republike Slovenije, do kasnejše spremembe te rešitve pa je prišlo na predlog parlamentarnih političnih strank (Primerjaj: Nastajanje slovenske ustave, Državni zbor 2001, tretji zvezek, str. 1019 in nasl.).

<sup>28</sup> Šefi držav (monarhi ali predsedniki republik) imenujejo sodnike v Albaniji, Armeniji, Avstriji, Belgiji, Češki, Estoniji, Finski, Gruziji, Grčiji, Irski, Italiji, Litvi, Malti, Moldaviji, Madžarski, Nizozemski, Poljski, Romuniji, Slovaški in Ukrajini.

### 2.3. Predlog za spremembo 132. člena (prenehanje in odvzem sodniške funkcije)

Predlog za spremembo 132. člena Ustave določa, da se spremeni tako, da se glasi:

*»Zakon določa starostno mejo in druge razloge za prenehanje sodniške funkcije.*

*Sodnika, ki pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo, huje krši zakon ali z zlorabo sodne funkcije stori naklepno kaznivo dejanje, ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo, razreši predsednik republike na predlog sodnega sveta.«.*

Predlagana sprememba prvega odstavka tega člena je potrebna zaradi uskladitve z določilom spremenjenega 129. člena tako, da Ustava ohranja določbo, po kateri je določitev starostne meje, pri kateri sodniku preneha funkcija zaradi upokojitve, prepuščena zakonu. Strokovna skupina meni, da je tak predlog strokovno utemeljen.

Problematično pa je besedilo novega drugega odstavka tega člena. Slednje predvideva, da sodniku obvezno preneha sodniška funkcija ne le v primeru, če sodnik z zlorabo sodniške funkcije stori naklepno kaznivo dejanje, ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo (kot je to sicer predpisano v veljavnem drugem odstavku 132. člena Ustave), pač pa tudi v primeru, če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon. Iz obrazložitve predlaganih sprememb Ustave ni razvidno, v čem je razlog za uvedbo obligatorne razrešitve sodnika, ki pri opravljanju funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon.

Sedanjo, fakultativno razrešitev sodnika iz drugega odstavka 132. člena Ustave<sup>29</sup> je konkretiziral ZSS, ki v tretjem odstavku 78. člena kršitev Ustave ali hujšo kršitev zakona izenačuje s storitvijo kaznivega dejanja. Če je bil sodnik obsojen na zaporno kazen, krajšo od šestih mesecev ali na neprostostno kazen, in gre za kaznivo dejanje, zaradi katerega je osebnostno neprimeren za opravljanje sodniške funkcije, Sodni svet predlaga Državnemu zboru, da sodnika razreši. Sodnemu svetu je torej po sedanji zakonski ureditvi prepuščena diskrecijska presoja osebnostne neprimernosti sodnika zaradi narave kaznivega dejanja.

V kolikor bi bila razrešitev sodnika, ki pri opravljanju sodniške funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon, obligatorna, bi morala Ustava določiti objektivni kriterij kršitve Ustave ali hujše kršitve zakona kot podlage za obvezno razrešitev sodnika ali pa vsaj izrecno prepustiti določitev takega kriterija zakonu. V nasprotnem primeru bi zakonodajalec lahko štel, da mora biti razrešitev sodnika obvezna ne glede na težo kaznivega dejanja. To je po stališču Beneške komisije neustrezna rešitev, sporna tudi z vidika Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).<sup>30</sup> Iz letnih poročil Sodnega sveta, predloženih Državnemu zboru, tudi ne izhaja, da bi obstajala potreba po

<sup>29</sup> Določba drugega odstavka 132. člena Ustave predpisuje: »Če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, lahko državni zbor na predlog sodnega sveta sodnika razreši.«.

<sup>30</sup> Primerjaj Mnenje Beneške komisije k ustavnim amandmajem Ukrajine CDL-AD (2015)026, odstavek 24.



zaostritvi pogojev za razrešitev sodnikov zaradi pravnomočnih obsodb za kazniva dejanja, storjenih pri opravljanju sodniške funkcije. Strokovna skupina glede na navedeno meni, da ta predlagana sprememba Ustave ni dovolj strokovno utemeljena in predlaga ohranitev nespremenjenega besedila drugega in tretjega odstavka 132. člena Ustave.

#### **2.4. Predlog za spremembo 134. člena (imuniteta sodnika)**

Predlog za spremembo 134. člena Ustave določa:

*»V besedilu 134. člena se besedilo "državnega zbora" nadomesti z besedilom "sodnega sveta".«*

Zaradi uvedbe imenovanja sodnikov s strani Predsednika republike namesto volitev sodnikov v Državnem zboru je predlagano, da o sodnikovi imuniteti ne bi več odločal Državni zbor ampak Sodni svet. Predlagana sprememba je po mnenju Strokovne skupine nujna in strokovno utemeljena. Tak način odločanja o sodnikovi imuniteti priporoča tudi Beneška komisija.<sup>31</sup> Ob tem Strokovna skupina opozarja, da je sodnikova funkcionalna imuniteta v Ustavi urejena nedosledno, ker v drugem odstavku 134. člena določa, da »sodnik ne sme biti priprt«, pri čemer pa nadaljnje besedilo tega odstavka »niti ne sme biti brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začeti kazenski postopek« v praksi omogoča različne razlage ali je prepoved pripora absolutna in dovoljenje Državnega zbora v takem primeru ni potrebno ali pa je potrebno. Ker je po mnenju Strokovne skupine logično, da mora tudi za pripor sodnika obstajati predhodno dovoljenje pristojnega organa, bi bilo smiselno ustrezno dopolniti navedeni drugi odstavek 134. člena Ustave.

#### **2.5. Mnenje o 131. členu (Sodni svet)**

Predlog za spremembe Ustave v poglavju o sodstvu ne vključuje spremembe 131. člena Ustave, ki določa sestavo Sodnega sveta.<sup>32</sup> Primerjalno gledano so sestave sodnih svetov zelo različne.<sup>33</sup> Strokovna skupina ugotavlja, da so pretekli predlogi za spremembo Ustave vključevali tudi spremembo 131. člena, a je ob tem potrebno opozoriti, da je bila z uveljavitvijo ZSSve predpisana absolutna kvalificirana večina za sprejem odločitve o predlogu Sodnega sveta za izvolitev ali imenovanje sodnika, kar pomeni, da mora za tak predlog glasovati osem od enajstih članov Sodnega sveta.<sup>34</sup> Kljub minimalni večini sodnikov v Sodnem svetu torej oblikovanje predloga za izvolitev sodnika ne more biti sprejeta brez vsaj dveh glasov članov Sodnega sveta, ki nista sodnika.

S predlagano spremembo 130. člena Ustave o prenosu pristojnosti za imenovanje sodnikov na Predsednika republike bi se ob hkratni ohranitvi

<sup>31</sup> Zbornik mnenj in poročil Beneške komisije glede sodišč in sodnikov z dne 11. 12. 2019, točka 3.4.1., str. 35.

<sup>32</sup> 131. člen ustave določa: »Sodni svet sestavlja enajst članov. Pet članov izvoli na predlog predsednika republike državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo. Predsednika izberejo člani sveta izmed sebe.«

<sup>33</sup> Sestave sodnih ali pravosodnih svetov v nekaterih državah vključujejo na primer tudi člane po položaju, s pravico glasovanja ali brez nje, odvisne pa so tudi od obsega pristojnosti teh organov. Primerjalni pregled sestave sodnih svetov je v angleškem jeziku dostopen na naslednji povezavi: [Strasbourg, 27 September 2012 \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/strasbourg-convention/strasbourg-27-september-2012)

<sup>34</sup> Prva alineja prvega odstavka 29. člena ZSSve.

pristojnosti izbire in oblikovanja predloga Predsednika republike za izvolitev petih članov Sodnega sveta lahko zastavilo vprašanje, ali taka sprememba še v zadostni meri upošteva ustavno načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Slednje terja, da pri izbiri sodnikov sodelujejo vse tri veje oblasti, s tem da so v ta postopek lahko vključene posredno, s predlaganjem in izvolitvijo članov Sodnega sveta izmed sodnikov, odvetnikov, notarjev, univerzitetnih profesorjev in drugih pravnikov. Pri sestavi Sodnega sveta je po eni strani potrebno upoštevati uveljavljeni mednarodnopravni standard o bistveni zastopanosti sodnikov v Sodnem svetu na način, da najmanj polovico članov Sodnega sveta sodniki izvolijo izmed sebe,<sup>35</sup> po drugi strani pa je potrebno paziti, da ne pride do demokratičnega deficita in vtisa, da se sodna oblast samovzpostavlja. Poleg navedenega Strokovna skupina opozarja, da bi morebitni sprejem predlaganega 129. člena Ustave terjal premislek tudi o tem, ali je ustrezno, da sodniki z omejenim, triletnim mandatom, ne bi imeli pravice voliti članov Sodnega sveta - sodnikov, ker veljavna določba 131. člena to pravico zagotavlja zgolj sodnikom s trajnim mandatom.

Glede na navedeno Strokovna skupina izraža pripravljenost preučiti tudi morebitno spremembo 131. člena Ustave, če bo Ustavna komisija tako sklenila.

### **3. Mnenje Strokovne skupine o predlogu, da se začne ustavnorevizijski postopek**

Strokovna skupina glede na navedeno predlaga Ustavni komisiji Državnega zbora, da sprejme sklep, s katerim predlaga Državnemu zboru, da

**začne postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 299-IX.**

poročevalec  
Aleš Zalar l.r.

član  
Dino Bauk l.r.

član  
dr. Janez Pogorelec l.r.

član  
dr. Ciril Ribičič l.r.

---

<sup>35</sup> Primerjaj točko 1.3. Evropske listine o zakonski ureditvi položaja sodnikov.