



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

ZBORNIK
ZNANSTVENIH
RAZPRAV

Ljubljana Law Review

2021

LETNIK LXXXI

*Mohor Fajdiga**

Izbira Sodnega sveta: *ignorantia rationis nocet?*

1. Uvod

V raziskavi Evropske mreže sodnih svetov iz leta 2019 je 40 odstotkov slovenskih sodnic in sodnikov menilo, da njihovi kolegi niso bili imenovani ali niso napredovali le na podlagi svojih sposobnosti in izkušenj.¹ Zgolj s statistiko se najbrž ne moremo dokopati do resnice, po drugi strani pa nas ti podatki neizprosno izzivajo: gre zgolj za lažen občutek sodnikov ali je karierna pot v sodstvu resnično odvisna od drugega kot zgolj od sposobnosti in izkušenj? Za celovit odgovor bi bilo treba opraviti obsežno multidisciplinarno raziskavo. Sam se bom tako moral zadovoljiti z obravnavo le enega vidika, ki zagotovo pomembno pripomore k zgornjemu rezultatu: dejstvo, da Sodni svet Republike Slovenije (Sodni svet) svojih odločitev o izbiri kandidatov pravzaprav ne obrazloži oziroma da ne navede razlogov, zakaj je nekdo izbran, drugi kandidati pa ne. Odkrival bom, kakšna je slovenska sodna praksa, ki tak pristop dovoljuje, na slovensko ureditev pa bom pogledal tudi z vidika evropskih standardov, ki jih trenutno pospešeno razvijata Sodišče Evropske unije in Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).

* *Mohor Fajdiga, magister prava, asistent na Katedri za ustavno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani; mohor.fajdiga@pf.uni-lj.si.*

¹ Evropska mreža sodnih svetov, 2019, str. 34. Povprečje je bilo približno 22 odstotkov, slabše so se odrezale Hrvaška, Madžarska, Italija in Portugalska, za malenkost boljše pa Španija. Pomembno je poudariti, da nekatere članice EU niso sodelovale (na primer Poljska in Francija), po drugi strani pa imamo podatke za Bosno in Hercegovino ter Črno goro. Slovenskih anketirancev je bilo 211, tj. približno 23 odstotkov sodnic in sodnikov, kar pomeni, da je raziskava vsekakor reprezentativna. Podoben rezultat kaže tudi raziskava Evropske mreže sodnih svetov iz let 2014–2015. Takrat se je s trditvijo, da sodniki v zadnjih dveh letih niso napredovali le na podlagi sposobnosti in izkušenj, strinjalo ali močno strinjalo 39 odstotkov slovenskih sodnikov, 30 odstotkov ni bilo prepričanih, 31 odstotkov pa se ni strinjalo oziroma se sploh ni strinjalo (Evropska mreža sodnih svetov, 2015, str. 138).

2. Izbirni postopek: črna skrinjica

V Poročilu o stanju vladavine prava, ki ga je leta 2020 prvič pripravila Evropska komisija, je v zvezi z delovanjem Sodnega sveta izpostavljena potreba po izboljšanju postopka izbire sodnikov, zlasti obrazložitev njegovih odločitev.² Z drugimi besedami, Evropska komisija je po posvetovanju z deležniki ocenila, da so odločitve Sodnega sveta (pre)skopo obrazložene. Poglejmo, za kaj gre.

Obrazložitev odločbe Sodnega sveta je vsebinsko sestavljena iz treh delov. Najprej Sodni svet pove, koliko kandidatov se je prijavilo, za katero mesto kandidirajo in koliko jih je izpolnjevalo formalne pogoje iz 8. do 13. člena Zakona o sodniški službi (ZSS).³ Nato razkrije parametre, na podlagi katerih so kandidati prišli v ožji izbor, ki vključuje razgovor. To so dokončno mnenje predsednika sodišča (16. člen ZSS), ki je obrazloženo z vidika kriterijev iz 28. člena ZSS,⁴ obseg in vrsta delovnih izkušenj po pravniškem državnem izpitu (PDI), akademski naziv, povprečna ocena na fakulteti in PDI, sodniške izkušnje,⁵ ocene sodniške službe, včasih pa tudi poznavanje področja, na katerem bi kot sodnik deloval. Teža teh parametrov ni navedena, prav tako Sodni svet pri njihovi uporabi ni dosleden, saj včasih denimo upošteva le nekatere. Zgodi se, da je izbran kandidat, ki je po katerem od parametrov izrazilo šibak,⁶ da je v bistveno podobnih položajih eno merilo enkrat ključno, drugič pa ne,⁷ ipd. Iz obrazložitve prav tako ni razvidno, kako je Sodni svet upošteval kriterije iz 28. člena ZSS,⁸ ki so nadalje razdelani v Merilih za izbiro kandidatov za sodniško mesto (Merila).⁹ Po razgovorih vsak član sodnega sveta med kandidati podpre največ tri in svoj izbor ustno obrazloži, člani Sodnega sveta pa

² Evropska komisija, 2020, str. 4.

³ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C.

⁴ V skladu s šestim odstavkom 16. člena ZSS predsednik sodišča lahko posebej navede, katere kandidate šteje za najbolj ustrezne za zasedbo prostega mesta in to obrazloži. Taki kandidati so glede na 12. člen Meril za izbiro kandidatov za sodniško mesto samodejno uvrščeni na razgovor.

⁵ Slednje se redno upošteva pri kandidatih za mesta okrožnega, višjega in vrhovnega sodnika.

⁶ V odločbi št. 530-2019-38 je Sodni svet med drugim upošteval parameter povprečne ocene na PDI in na fakulteti, izbrana kandidatka za okrožno sodnico pa je izkazovala povprečno oceno na PDI zgolj 6,83, na fakulteti pa 8,51.

⁷ Taka nedoslednost vodi v odločitve, ki so z vidika zunanjšega opazovalca ob opisani okrnjeni obrazložitvi lahko označene za sporne. Tako se je zgodilo, da je v istem letu Sodni svet enkrat zavrnil kandidaturu odvetnice za mesto okrožne sodnice, saj ji je manjkalo izkušenj z delom na okrajnem sodišču, drugič pa ga to ni motilo in je za višjo sodnico izbral odvetnico brez izkušenj sojenja (odločbi Sodnega sveta št. 2/14-21 in 1/14-3; v zvezi s tem glej tudi sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije IV U 88/2014 z dne 18. junija 2014). Podobne nekonistentnosti so razvidne iz analize Katarine Kampuš iz leta 2016 (Kampuš, 2016, str. 58–61).

⁸ Kriteriji iz 28. člena ZSS niso enaki kot zgoraj navedeni parametri.

⁹ Uradni list RS, št. 64/17.

nato opravijo izbor z glasovanjem med kandidati, ki so dobili največ individualnih glasov podpore (13. in 14. člen Meril). Ta faza v obrazložitvi ni vključena, ampak Sodni svet navede le, da zakonske kriterije najbolje izpolnjuje določen kandidat, čemur sledi dolga obrazložitev njegovih kompetenc. Tako skopa obrazložitev ne prepriča, saj ne izkazuje konsistentnega odločanja po objektivnih kriterijih, ampak omogoča, da na izbiro vplivajo nedopustni (zavedni ali nezavedni) subjektivni motivi. Sodni svet bi se pravzaprav lahko odločil za kateregakoli kandidata, ki bi brez primerjave z drugimi, ki jo zamenjamo v obrazložitvi, tako ali tako vedno izpadel najboljša izbira.¹⁰

Gre za ustaljeno prakso Sodnega sveta, ki sta jo že pred leti presojali Upravno sodišče RS in Vrhovno sodišče RS. V zadevi IV U 88/2014¹¹ je Upravno sodišče odločilo, da načelo enakosti in z njim povezana prepoved arbitrarnosti od Sodnega sveta zahtevata obrazložitev, ki poleg razlogov za izbiro vsebuje tudi razloge o neizbiri, kar izrecno določa deveti odstavek 18. člena ZSS. Upravno sodišče je menilo, da bi moral Sodni svet obrazložiti tudi, v čem je izbrana kandidatka po predpisanih merilih primernejša od neizbranih kandidatov. Ker obrazložitev tem zahtevam ni zadostila, njegove odločbe ni bilo mogoče preizkusiti, zato jo je sodišče odpravilo in zadevo Sodnemu svetu vrnilo v nov postopek. Diametralno nasprotno razlogo je sprejel mariborski oddelek istega sodišča v zadevi II U 59/2015-11,¹² potrdil pa jo je tudi v zadevi I U 880/2015.¹³ Upravni sodniki so tokrat zapisali, so iz odločitve Sodnega sveta razvidni »tisti razlikovalni elementi med tožecho stranko in izbranimi kandidatom, ki so pretehtali izbiro v njuno korist«,¹⁴ čeprav po naravi stvari ni možno govoriti o razlikah med kandidati brez njihove primerjave, ki je v odločbah ne najdemo.¹⁵

Neprepričljivo obrazložitev Upravnega sodišča je dopolnilo Vrhovno sodišče v isti zadevi s sklepom X Ips 333/2015.¹⁶ Izrecno je zavrnilo stališče pritožnika, ki je zagovarjal tezo, da je sodno varstvo neizbranih kandidatov učinkovito le, če izpodbijani akt vsebuje razloge za neizbiro, ki morajo biti za posameznega kandidata izrecno navedeni. Nasprotno, po stališču Vrhovnega sodišča so razlogi za izbiro po naravi stvari hkrati tudi

¹⁰ Čeprav so pogoji in kriteriji ter postopek za izbiro predsednikov in podpredsednikov sodišč drugačni, je obrazložitev Sodnega sveta večkrat podobno pomanjkljiva, kar izhaja denimo iz spodaj obravnavane sodbe Upravnega sodišča RS IV U 213/2014-28 z dne 5. novembra 2014.

¹¹ Sodba Upravnega sodišča RS IV U 88/2014 z dne 18. junija 2014.

¹² Sodba Upravnega sodišča RS II U 59/2015-11 z dne 15. aprila 2015.

¹³ Sodba Upravnega sodišča RS I U 880/2015 z dne 19. avgusta 2015.

¹⁴ Razlikovalne elemente je Upravno sodišče opisalo takole: »Gre za kombinacijo sposobnosti, znanj, delovnih izkušenj in lastnosti, pridobljenih z opravljanjem del v različnih vlogah, ki jih zaradi izjemne zahtevnosti sojenja na upravnem oddelku Vrhovnega sodišča najbolj izpolnjujeta izbrana kandidata.«

¹⁵ Odločbi Sodnega sveta št. 1/15-4 in 1/15-5.

¹⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 333/2015 z dne 21. julij 2016.

razlogi za neizbiro.¹⁷ S tem je sodišče po eni strani implicitno potrdilo prakso Sodnega sveta, ki obvestilo o neizbiri »obrazloži« s sklicevanjem na razloge za izbiro, po drugi strani pa je navedlo, da je obseg zakonsko določene obrazložitve razlogov za neizbiro treba presojati v vsakem konkretnem primeru. Vrhovno sodišče je poudarilo diskrecijsko naravo odločanja, ki Sodnemu svetu »v celoti prepušča izbiro med prijavljenimi kandidati«,¹⁸ ki izpolnjujejo formalne pogoje. Z vidika pravic iz 22., 23. in tretjega odstavka 49. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava)¹⁹ naj bi zadostovalo, da Sodni svet v obrazložitvi navede, da predlagani kandidat izpolnjuje vse formalne pogoje za opravljanje sodniške funkcije in v zvezi s tem ugotovi dejansko stanje, da je razvidno, da so bili pri izbiri upoštevani zakonski kriteriji iz 28. oziroma 29. člena ZSS, da so podani vsebinski razlogi za izbiro določenega kandidata in da lahko neizbrani kandidat preveri potek postopka²⁰ (točki 16 in 22). Čeprav Vrhovno sodišče govori o tem, da mora sodni svet obrazložiti, »zakaj je izbrani kandidat najprimernejši« oziroma da morajo biti razvidni vsebinski razlogi, ki »utemeljujejo« izbiro tega kandidata (točki 16 in 22),²¹ to ne pomeni, da mora Sodni svet v obrazložitvi kandidate med seboj primerjati. Kot pojasni Vrhovno sodišče:

»bistvo odločitve o izbiri ni vrednostno ocenjevanje izbranega kandidata glede na ostale (neizbrane) kandidate, temveč celovita in argumentirana predstavitev kandidata, ki ga Sodni svet predlaga v imenovanje [...].«²²

Še več, vrednotenje kandidatov po predpisanih izbirnih kriterijih spada v diskrecijski del odločitve, zato ga Sodnemu svetu ni treba vključiti v obrazložitev. To pa glede na Vrhovno sodišče še ne pomeni arbitrarnosti, ampak zgolj to, da sicer opravljene presoje ni treba ubesediti v obrazložitvi, saj mora Sodni svet uživati zaupanje, da bo izbral najprimernejše kandidate.²³ Vrhovno sodišče gre še bolj daleč, ko zapiše, da »podatki o ostalih [neizbranih] kandidatih v [obrazložitve] ne sodijo«²⁴ in da:

¹⁷ Enako stališče je zavzelo tudi Upravno sodišče v tej zadevi.

¹⁸ Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 333/2015 z dne 21. julija 2016, točka 18.

¹⁹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

²⁰ Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 333/2015 z dne 21. julija 2016, točki 16 in 22.

²¹ Prav tam.

²² Prav tam, točka 22: »[...] Prijavljeni kandidati se namreč vsak zase in s sebi lastnimi značilnostmi potegujejo za isto sodniško mesto. Cilj Sodnega sveta pa je izbrati po njegovi oceni najustreznejšega kandidata. Posameznikove lastne značilnosti so glede na zakonsko določene kriterije tiste, ki prepričajo Sodni svet, da ga izbere, zato je argumentacija njegove odločitve o izbiri namenjena izpostavljanju (pravno) relevantnih karakteristik izbranega, in ne neizbranega kandidata. Obrazložitev odločitve o izbiri ni namenjena primerjavi med posameznimi kandidati, temveč utemeljitvi, zakaj je posameznik izbran [...].«

²³ Prav tam, točki 19 in 22.

²⁴ Prav tam, točka 22.

»[l]e na podlagi takšnega načina odločanja in standarda obrazložitve lahko Sodni svet učinkovito udejanja svojo vlogo v sistemu organizacije državne oblasti in prevzema svoj del odgovornosti za kvaliteto sodstva«.

S tem naredi kvalitativni preskok: ne le, da Sodnemu svetu ni treba obrazložiti, zakaj je izbral enega namesto drugih kandidatov, ampak tega celo ne sme.

Vrhovno sodišče je zgornje stališče o diskrecijskem odločanju in posledični okrnjeni obrazložitvi utemeljilo še s sklicevanjem na:

1. 18. člen ZZS, iz katerega izhaja, da Sodni svet ni vezan na mnenje predsednika sodišča o ustreznosti kandidata niti ni dolžan v primeru zgolj enega prijavljenega kandidata slednjega izbrati, čeprav izpolnjuje formalne pogoje;
2. sestavo Sodnega sveta (sodniki in drugi pravniki) in odločanje z dvotretjinsko večino, kar preprečuje odločanje po političnih merilih in favoriziranje sodnikov;
3. *sui generis* položaj Sodnega sveta in njegove funkcije v sistemu oblasti;
4. dejstvo, da kandidati nimajo pravice biti izvoljeni, ampak zgolj pravico, da se pod enakimi pogoji potegujejo za prosto sodniško mesto (tretji odstavek 49. člena Ustave);
5. dejstvo, da gre za javnopravno zadevo in ne za upravno zadevo, zato se 214. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP),²⁵ ki določa vsebino obrazložitve, uporablja le smiselno; in
6. skladnost »pravice do lastne presoje« sodnega sveta z vidika zahtev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP).²⁶

Po drugi strani pa v argumentaciji zaman iščemo razloge, ki bi govorili proti taki ureditvi, zlasti zahtevo po izboru, ki temelji na zaslugah, neodvisnosti in transparentnosti ter z njimi povezano zaupanje v proces izbire sodne veje oblasti, s tem pa zaupanje v sodstvo samo, ki je temelj za uresničevanje njegove vloge v demokratični družbi.

3. Zadržana sodna kontrola odločitev Sodnega sveta

Ustreznost obrazložitve Sodnega sveta presoja sodišče v upravnem sporu (21.a člen ZSS in 36. člen Zakona o sodnem svetu – ZSSve²⁷), zato je naslednje bistveno vprašanje, kakšna merila naj pri tem uporabi. Od tega je v bistvenem odvisen obseg obrazložitve. V sodbi IV U 213/2014-28 z dne 5. novembra 2014, ki se je nanašala na imenovanje predsednika Okrožnega sodišča v Celju, je Upravno sodišče odločilo, da mora strogo presojati izpolnjevanje obeh formalnih pogojev iz prvega odstavka 62. člena Zakona o

²⁵ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

²⁶ Vrhovno sodišče se sklicuje na zadevo ESČP *Tsanova-Gecheva proti Bolgariji*, št. 43800/12, 15. september 2015.

²⁷ Uradni list RS, št. 23/17.

sodiščih (ZS),²⁸ dejstvo, ali je Sodni svet pri izbiri uporabil predpisane štiri kriterije iz tretjega odstavka 62.a člena ZS ter spoštovanje procesnih garancij, ki jih zagotavlja 6. člen EKČP.²⁹ Glede tega, kako je Sodni svet vsebinsko ocenil te štiri kriterije, pa je presoja Upravnega sodišča ne samo zadržana, ampak je omejena na test očitne nerazumnosti. Sodni svet je torej svoboden pri izbiri kandidata, ki ga šteje za najboljšega, pod pogojem, da njegova izbira ni očitno nerazumna, da izpelje postopek, ki zagotavlja jamstva iz 6. člena EKČP, da izbrani kandidat izpolnjuje formalna pogoja, da odločitev Sodnega sveta temelji na predpisanih kriterijih in da ni diskriminatorna ali arbitrarna. V konkretnem primeru Sodni svet ni imenoval dotedanjega predsednika, ki so ga v skladu z drugim odstavkom 62.a člena ZS podprli predsednica Višjega sodišča v Celju, predsednik Vrhovnega sodišča in pravosodni minister. Upravno sodišče je ugotovilo, da so razlogi za zavrnitev njegove kandidature³⁰ sami po sebi lahko zadostni, vendar morajo biti v obrazložitvi dovolj natančno opisani, verodostojno ugotovljeni in utemeljeni, kandidat pa se je imel o njih možnost izreči pred odločitvijo. Ugotovilo je številne pomanjkljivosti pri opisu razlogov in pri ugotavljanju njihove dejanske utemeljenosti. Prav tako se tožnik do nekaterih očitkov ni mogel opredeliti. Zato je odločbo Sodnega sveta odpravilo in mu zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Odločitev Upravnega sodišča, ki so jo mediji označili za precedenčno,³¹ je sprožila buren odziv takratnega predsednika Sodnega sveta, ki je tarnal, da »si je upravno sodišče 'privoščilo' Sodni svet kot nekakšen upravni (in ne ustavni!) organ«. Označil jo je za »semantično avanturo, ustavno pot, po kateri se ne pride nikamor« in za »najbolj milo rečeno prenapihnjeno glede na siceršnjo pozicijo, ki jo ima upravno sodišče v ustavnem sistemu.«³² Ne glede na to je Sodni svet v ponovljenem postopku spoštoval odločitev

²⁸ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPDVE).

²⁹ Upravno sodišče je s sklicevanjem na sodbo velikega senata ESČP v zadevi *Vilho Eskelinen in drugi proti Finski*, št. 632335/00, z dne 19. aprila 2007, najprej ugotovilo, da je 6. člen EKČP uporabljen, nato pa je s pomočjo zadev *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, št. 21722/11, z dne 9. januarja 2013, *Juričić proti Hrvaški*, št. 58222/09, z dne 26. oktobra 2011 in *Baka proti Madžarski*, št. 20261/12, z dne 27. maja 2014, navedlo še vsebinske zahteve 6. člena: enakost orožij in kontradiktornost, ki dajeta stranki možnost, da navaja dejstva in dokaze ter je seznanjena in se ima možnost odzvati na trditve in dokaze ter tako vplivati na končno odločitev.

³⁰ Anonimne in neanonimne pritožbe na njegovo delo, samovoljno vodenje sodišča zaradi imenovanja sodnika na vodstveno mesto brez njegovega soglasja, neupoštevanje obveznosti pri izdelavi ocen sodniške službe, izguba 85 prekrškovnih zadev in neažurnost pri izterjavi glob, zaradi katere je prišlo do zastaranja.

³¹ Vukelić, M. (2015).

³² Novak, M. (2015). Za nasprotno stališče glej: Zalar, B. (2019), str. 12–17.

Upravnega sodišča, nov upravni spor pa je bil neuspešen.³³ Kljub temu pa se zdi, da je Upravno sodišče iz konflikta s Sodnim svetom izšlo kot poraženec, saj je s sprejemom ZSSve izgubilo pristojnost presoje odločitev Sodnega sveta, ki je bila prenesena na Vrhovno sodišče,³⁴ in sicer v skladu s »predlogom«, ki ga je v odzivu na »avanturo« upravnega sodišča navedel takratni predsednik Sodnega sveta.

S stališčem Upravnega sodišča v zadevi IV U 213/2014-28 se je načelno strinjalo tudi Vrhovno sodišče v že omenjenem sklepu X Ips 333/2015 z dne 21. julija 2016, v katerem je zapisalo, da je presoja omejena na preverjanje procesnih kršitev, nepravilnosti ugotovitve dejanskega stanja, neizpolnjevanja formalnih pogojev in neuporabo kriterijev iz 28. oziroma 29. člena ZSS, glede diskrecijskega dela odločitve pa sodna veja v presoji Sodnega sveta poseže le, če je slednja očitno nerazumna, če krši temeljne človekove pravice kandidatov, je diskriminatorna ali arbitrarna. Vendar, kot se je izkazalo, Vrhovno sodišče v praksi praviloma odstopa od deklariranih standardov in Sodnemu svetu pravzaprav pušča proste roke. Šele v zadnjem letu je pri imenovanju predsednikov sodišč nekoliko poostrilo sodno presojo. V sodbi U 1/2021 z dne 17. februarja 2021 je ugodilo pritožbi edine kandidatke za predsednico okrajnega sodišča, ki je dobila podporo predsednice okrožnega sodišča in predsednika Vrhovnega sodišča, Sodni svet pa je zavrnitev utemeljil z navedbo, da ni prepričala ustreznega števila njegovih članov. Ugotovilo je, da ob taki obrazložitvi ne more preveriti očitka arbitrarnosti. Zapisalo je še, da načelo neodvisnosti sodstva od Sodnega sveta zahteva tako obrazložitev, da ne le kandidata, ampak tudi javnost prepriča o spoštovanju meja diskrecijskega odločanja, poštenosti postopka in enakem obravnavanju, kar je navsezadnje bistvo načela pravne države iz 2. člena Ustave. To stališče je ponovilo v sodbi U 6/2021 z dne 25. maja 2021, v kateri je ugotovilo, da zaradi nezadostne obrazložitve ne more preizkusiti tožnikove navedbe, da kot edini kandidat za predsednika sodišča in kljub podpori predsednika Vrhovnega sodišča in predsednika okrožnega sodišča, ni bil izbran prav zaradi svoje starosti, kar je izpeljeval iz dejstva, da je na razgovoru od ene od članic Sodnega sveta prejel vprašanje, ali ni prestar in ali mu niso bili dovolj trije mandati. Enako je Vrhovno sodišče odločilo tudi v sodbi U 7/2021 z dne 25. maja 2021, v kateri je bilo obravnavano dejansko stanje na las podobno prej omenjeni zadevi.³⁵

³³ Sodba Upravnega sodišča RS IV U 34/2015 z dne 10. marca 2015; sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 169/2015 z dne 7. septembra 2016.

³⁴ Drugi odstavek 36. člena ZSSve.

³⁵ Zaradi nezadostne obrazložitve je Vrhovno sodišče v sodbah U 2/2021 z dne 24. marca 2021 in U 8/2021 z dne 23. avgusta 2021 odpravilo odločbi Sodnega sveta, s katerima je slednji zavrnil hitrejšo napredovanje v višji sodniški naziv na istem sodniškem mestu.

4. Okrnjeno načelo kontradiktornosti

V sodbi U 2/2019-14 z 12. junija 2019, je Vrhovno sodišče odločilo, da posebna narava postopka pred Sodnim svetom zahteva, da se načelo zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP, ki udejanja enako varstvo pravic iz 22. člena Ustave, uporablja smiselno, torej prilagojeno naravi in namenu ter posebnostim postopka pred Sodnim svetom. Vrhovno sodišče je tako za postopke pred Sodnim svetom spustilo standarde iz 22. člena Ustave. Na to je opozorila pritožnica v ustavni pritožbi, v kateri je navedla, da mora imeti stranka možnost s svojimi izvajanjem vplivati tudi na diskrecijski način odločanja, pri čemer se je sklicevala na odločbo Ustavnega sodišča Up-1094/18 z dne 21. februarja 2019, iz katere izhaja, da so procesne garancije glede na diskrecijsko odločanje Sodnega sveta še toliko pomembnejše.³⁶ Ustavno sodišče ni ugotovilo kršitve 22. člena Ustave, ker je pritožnica imela možnost, da se seznanji z mnenjem civilnega oddelka Vrhovnega sodišča, ki je dalo prednost njenemu protikandidatu, a je ni izkoristila. Ustavni sodniki so zavzeli stališče, da sodišča preizkusijo odločbo Sodnega sveta le z vidika poštenosti, ne pa z vidika, kateri od kandidatov je najprimernejši. Postopek pred Sodnim svetom je pošten (22. člen Ustave), če je transparenten in če izbira temelji na objektivnih merilih, s katerimi se izkazuje strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Transparentnost, ki ji je pritožnica oporekala, je bila zadoščena s tem, da je imela možnost seznanitve z mnenjem oddelka Vrhovnega sodišča.³⁷

Zdi se, da je Ustavno sodišče v tej zadevi pritrnilo Vrhovnemu sodišču z vidika vseh zgoraj predstavljenih spornih vidikov. Implicitno je potrdilo nižji standard enakega varstva pravic pred Sodnim svetom glede na druge postopke, strinjalo se je z zadržanim sodnim nadzorom nad odločitvami Sodnega sveta, soglašalo pa je tudi z omejeno obveznostjo obrazložitve odločbe Sodnega sveta, ki ne zahteva navedbe razlogov za neizbiro oziroma primerjave med kandidati.

5. (Ne)skladnost obsega sodnega nadzora odločitve Sodnega sveta z evropskimi standardi

ESČP je vprašanje obsega sodne nadzora odločitev sodnih svetov obravnavalo v zadevi *Tsanova-Gecheva proti Bolgariji*,³⁸ s pomočjo katere je Vrhovno sodišče v zadevi X Ips 333/2015 utemeljevalo skladnost slovenske ureditve z EKČP. V tem primeru je, kot pravi Vrhovno sodišče v sklepu X Ips 333/2015 z dne 21. julija 2016 (točka 23), ESČP za skladno s 6. členom EKČP ocenilo bolgarsko ureditev, ki sodiščem omogoča le omejeno

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-1094/18 z dne 21. februarja 2019, točka 10.

³⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-757/19 z dne 20. februarja 2020, točka 10–14.

³⁸ Sodba ESČP v zadevi *Tsanova-Gecheva proti Bolgariji*, št. 43800/12, z dne 15. septembra 2015.

presojo odločitev sodnega sveta, slednjemu pa podeljuje diskrecijo pri izbiri najboljšega kandidata. Poglejmo si, kaj je ESČP vodilo do tega zaključka.

Tsanova-Gecheva je kandidirala za mesto predsednice sodišča v Sofiji. Od prijavljenih štirih kandidatov je Komisija za predloge in ocenjevanje sodnega sveta pritožnici in V. Y. podelila najvišjo oceno. Pozitivno mnenje je podala tudi Komisija za etiko pri sodnem svetu. Pritožnica je pridobila tudi podporno pismo s podpisi 27 sodnikov sodišča v Sofiji, 28 sodnikov okrajnega sodišča v Sofii in 34 sodnikov pritožbenega sodišča. Po razgovoru s kandidati se je sodni svet umaknil na posvetovanje, kjer so trije člani sodnega sveta podprli pritožnico, ki je bila po njihovem mnenju glede na njene izkušnje na vodilnih mestih, izkušnje s sojenjem in kakovostjo načrta za vodenje sodišča, najprimernejša za mesto predsednice sodišča. En član sodnega sveta jo je ocenil negativno, zlasti ker je podpisala peticijo, ki je kritizirala sodni svet, trije člani pa so na mestu predsednika videli V. Y. Poudarili so zlasti, da čeprav nima izkušenj v sodni upravi, ima primerno osebnost in je sposoben sprejemati odločitve. V prvem krogu sta največ glasov prejela pritožnica (devet) in V. Y. (dvanajst), v drugem pa je V. Y. podprlo 18, pritožnico pa pet članov sodnega sveta.

Slednja se je pritožila na Vrhovno upravno sodišče. Uveljavljala je med drugim, da sodni svet v okviru posvetovanj ni presojal kandidatov po posameznih merilih niti jih ni primerjal z vidika teh meril ter da niso razvidni razlogi za odločitev sodnega sveta, zato je ni mogoče preizkusiti. Tričlanski senat je po uradni dolžnosti ugotovil, da glasovanje sodnega sveta ne bi smelo biti tajno, zato je odločbo razveljavil. Argumente pritožnice je zavrnil kot neutemeljene. Ugotovil je, da je bila obrazložitev zadostna, saj je deloma izhajala iz predloga kandidature V. Y., ki so jo podali člani sodnega sveta, deloma pa iz argumentov, ki so jih podali člani sodnega sveta med razpravo. Sodni svet je razpravljal o merilih za izbiro z vidika obeh kandidatov, sodišče pa se ni štel za pristojno, da bi ocenjevalo primernost izbire sodnega sveta, saj je slednjemu z zakonodajo podeljena diskrecija, da med kandidati, ki izpolnjujejo z zakonom predpisane pogoje, izbere najboljšega.

V. Y. je vložil revizijo na petčlanski senat vrhovnega upravnega sodišča. Pritožnica ji je nasprotovala, hkrati pa je uveljavljala tudi, da je tričlanski senat kršil 6. člen EKČP, ker je odločitev sodnega sveta presojal premalo striktno. Sodišče je reviziji ugodilo in razveljavilo sodbo tričlanskega senata. Odločilo je tudi, da je tričlanski senat naslovil argumente tožnice glede obsega sodne kontrole in je svojo odločitev ustrezno utemeljil.

ESČP je v svoji presoji najprej poudarilo, da po bolgarskem pravu vrhovno upravno sodišče ne more presojati primernosti izbire sodnega sveta, razen če bi šlo za zlorabo oblasti, torej za kršitev namena zakona.³⁹ Temeljno vprašanje primera je tako bilo, ali je bila sodna kontrola diskrecijske odločitve zadostna z vidika zahtev 6. člena EKČP.⁴⁰ Pri tem je ESČP opozorilo, da je treba izhajati iz okoliščin konkretnega primera in da je zato

³⁹ Sodba ESČP v zadevi *Tsanova-Gecheva proti Bolgariji*, št. 43800/12, z dne 15. septembra 2015, točki 96 in 99.

⁴⁰ Prav tam, točka 96.

tudi samo sporno vprašanje presojalo kar najbolj z vidika konkretne zadeve.⁴¹ S tem je zamejilo uporabljivost svoje odločitve v drug(ačn)ih primerih.

Logika ESČP je v takih primerih naslednja: ožji kot je obseg sodne kontrole, močnejše morajo biti procesne garancije v postopku diskrecijskega odločanja pred sodnim svetom, da bo zahtevam 6. člena EKČP zadoščeno. Bolgarske procesne garancije je ocenilo za zadostne, saj so bila številna pravila natančno predpisana v zakonodaji in poslovniku sodnega sveta, zlasti so zagotavljala javnost postopka: javna objava razpisa, seznama kandidatov in prepisa zvočnega posnetka razprave sodnega sveta, urejala pa so tudi potek glasovanja. Za kandidate je Komisija za predloge in ocenjevanje sodnega sveta izdelala oceno, na katero so lahko dali pripombe. Poleg tega je bil zagotovljen tudi razgovor pred sodnim svetom. Spoštovanje postopkovnih pravil je, kot izhaja iz dejstev primera, dejansko preverilo vrhovno upravno sodišče po uradni dolžnosti in na zahtevo stranke. Tudi sporno obrazložitev sodnega sveta je tričlanski senat ocenil za zadostno, saj je bila vsebovana v predlogu kandidature in v mnenjih, izraženih na razpravi sodnega sveta. Tudi petčlanski senat je pritrdil omejenemu obsegu sodne kontrole tričlanskega senata, ki je odraz diskrecijske narave odločitve sodnega sveta. ESČP je poudarilo, da je bolgarska sodna praksa po pritožničinem primeru zaradi varstva pred arbitrarnostjo zaostрила zahtevo, da sodni svet navede jasne in popolne razloge za svojo odločitev.⁴² Sodišča v merilih za izbiro po novem vidijo omejitve diskrecijskega odločanja sodnega sveta, ki jih je dolžan pri izbiri upoštevati, pri čemer se mora nasloniti zlasti na naslednje objektivne parametre: ocene sodniške službe, načrt vodenja in oceno komisije za etiko. Sodnik presoja, ali je sodni svet preučil ta merila, kar mora izhajati iz obrazložitve odločitve sodnega sveta. Kljub temu pa sodišča ne morejo namesto sodnega sveta presojati kvalitet kandidatov.⁴³ Na podlagi vseh teh okoliščin je sklenilo, da 6. člen EKČP ni bil kršen.

Bolgarska in slovenska ureditev sta si v marsičem zelo podobni, toda ne bi si upal staviti, da bi slovenska ureditev prestala strasbourški preizkus. Seveda bi bilo veliko odvisno od okoliščin konkretnega primera. Toda kljub vsemu bi bila na tnalu tudi normativna ureditev in ustaljena praksa sodišč ter sodnega sveta. K skepsi me napeljeta dva vidika, ki imata pomembno mesto v obrazložitvi sodišča. Prvič, ESČP je opozorilo, da se je sodna presoja odločitev sodnega sveta v Bolgariji zaostрила. Ob hkratnem upoštevanju, da kontrola v pritožničinem primeru ni odstopala od drugih primerov v tistem času,⁴⁴ lahko sklenemo, da je ESČP pravzaprav presojalo splošno bolgarsko ureditev, ki pa je bila naknadno izboljšana. To je vsekakor vplivalo na odločitev ESČP, sicer zaostritve sodne kontrole niti ne bi vključilo v obrazložitev. Obsodilna sodba ESČP torej ne bi v ničemer pripomogla k izboljšavi razmer v Bolgariji, pomenila bi le zadoščenje za pritožnico, kar pa je glede na

⁴¹ Prav tam, točka 98.

⁴² Prav tam, točka 103.

⁴³ Prav tam, točka 53.

⁴⁴ Prav tam, točka 99.

sistemske naravo vprašanj v igri manj pomembno. Poleg tega je zgoraj opisana zaostrena bolgarska presoja strožja od slovenske, saj mora upoštevati zakonske kriterije na podlagi objektivnih parametrov, kar mora izhajati tudi iz obrazložitve. Drugič, ESČP je zelo pomembno mesto v okviru procesnih garancij namenilo transparentnosti. Bolgarski postopek je precej preglednejši kot slovenski. Pri nas je sicer v uradnem listu objavljen razpis, iz dnevnega reda se lahko razberemo, kdaj bodo potekali razgovori, iz zapisnika se je razvidno, koliko članov Sodnega sveta je izrazilo podporo izbranemu kandidatu, iz obrazložitve odločbe pa izhaja kratek opis postopka in kompetence izbranega kandidata. V Bolgariji je javno objavljen tudi seznam kandidatov in prepis zvočnega posvetovanja. Zlasti slednji je pomembna varovalka pred arbitrarnostjo, saj razprava članov sodnega sveta na očeh javnosti izključi oziroma vsaj pomembno zmanjša možnost odločanja po političnih preferencah in drugih nedopustnih merilih. Hkrati vsaj iz razprave članov sodnega sveta lahko ugotovimo, kateri razlogi so vodili sodni svet pri njegovi izbiri in zakaj je en kandidat dobil prednost pred drugim. Veljalo bi torej premisliti, da bi tudi pri nas izboljšali transparentnost izbirnih postopkov, če želimo preprečiti morebitno obsodbo pred ESČP.

Pravzaprav o tem razmišljamo že dolgo. Tudi zakonodaja se je spremenila prav iz tega razloga. Po priporočilih GRECO⁴⁵ je denimo marca 2015 Državni zbor sprejel novelo ZSS-M,⁴⁶ v kateri je ravno s ciljem transparentnejših postopkov uvedel številne spremembe izbirnega postopka.⁴⁷ Med drugim je določil tudi obveznost Sodnega sveta, da piše zapisnik o posvetovanju in glasovanju v vsaki fazi izbirnega postopka (šesti odstavek 18. člena ZSS).⁴⁸ Upravno sodišče je to določbo presojalo v kontekstu državnih tožilcev, za katere se določila ZSS uporabljajo smiselno⁴⁹ in glede katerih je po sprejemu ZSSve še ohranil pristojnost.⁵⁰ Zavzelo je stališče, da tako iz jezikovne razlage kot tudi iz namena zakonodajalca izhaja, da mora biti v zapisnik vključeno tudi posvetovanje vsaj v smislu navedbe prevladujočega razloga za končno odločitev, povzetega iz razprave, ne pa zgolj, kaj je bilo sklenjeno in delež glasov.⁵¹ Državnotožilski svet, ki posvetovanja v zapisnik ni vključil, se je skliceval na šesti odstavek 82. člena, ki določa tajnost zapisnika, in drugi odstavek 81. člena ZUP, ki opredeljuje obvezno vsebino zapisnika o posvetovanju in gla-

⁴⁵ GRECO (2012).

⁴⁶ Uradni list RS, št. 17/15.

⁴⁷ Predlog ZSS-M, EVA: 2013-2030-0110, str. 3–4.

⁴⁸ 6. člen ZSS-M.

⁴⁹ Po osmem odstavku 37. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1, Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20 in 54/21) se glede napredovanja državnih tožilcev, kriterijev za izbiro in napredovanje ter za ocenjevanje dela državnih tožilcev smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodniško službo, če ZDT-1 ne določa drugače.

⁵⁰ Za odločanje o upravnih sporih zoper odločitev Sodnega sveta je od uveljavitve ZSSve pristojno Vrhovno sodišče.

⁵¹ Sodba Upravnega sodišča RS I U 564/2019-25 z dne 29. maja 2019, točka 158.

sovanju za upravne postopke.⁵² Kratko vsebina tega, kar je bilo sklenjeno, kar je ena od obveznih sestavin, je razumel zgolj kot informacijo o kočni odločitvi in o deležu glasov. Upravno sodišče je njegovo argumentacijo zavrnilo, saj je ZSS *lex posterior* in *lex specialis*, uporaba ZUP pa bi bila tudi ravno nasprotna namenu zakonodajalca, saj postopka ne bi naredila preglednejšega.⁵³ Med vrsticami Upravno sodišče pove, da zanj kratka vsebina tega, kar je bilo sklenjeno, pomeni vsaj prevladujoč razlog za odločitev.⁵⁴ Državnotožilski svet je tako kršil šesti odstavek 18. člena ZSS, toda v okoliščinah konkretnega primera to ni zadoščalo za ugoditev tožbi.⁵⁵

V zvezi z obravnavano zadevo je treba poudariti, da tretji odstavek 32. člena ZDT-1 Državnotožilskemu svetu nalaga, da v mnenju razvrsti kandidate po prednostnem vrstnem redu in to utemelji. Taka ureditev po mnenju Upravnega sodišča po naravi stvari zahteva primerjavo med kandidati.⁵⁶ Zadeva X Ips 333/2015 v delu, v katerem Vrhovno sodišče pravi, da obrazložitev Sodnega sveta ne vključuje primerjave, za državne tožilce torej ni uporabljiva.⁵⁷ Iz tega pa sledi zelo pomemben sklep: bolj kot je obrazložitev izbire skopa, večji je pomen zapisnika o posvetovanju. Zapisnik o posvetovanju je namreč ob odsotnosti obrazložitve, ki bi vključevala primerjavo, zelo pomemben za to, da se zagotovijo ustrezne procesne garancije, o katerih govori ESČP v zadevi *Tsanova-Gecheva*, v kateri je sodišče kot eno od pomembnih varovalk bolgarskega sistema navedlo prav prepis zvočnega posnetka posvetovanja. Ozko sodno varstvo zoper odločitve sodnega sveta je kot rečeno po EKČP dopustno ob zadostnih procesnih garancijah v postopku pred sodnim svetom. V skladu s tretjim in četrtem odstavkom 27. člena Poslovnika Sodnega sveta, zapisnik posvetovanja ne vsebuje, kar potrjuje tudi njeno praksa. Če se želimo

⁵² Podatki o osebni sestavi organa, zadeva, za katero gre, kratka vsebina tistega, kar je bilo sklenjeno, in morebitna posebna mnenja. Iz sodbe je mogoče razbrati, da za Upravno sodišče tudi »kratka vsebina tega, kar je bilo sklenjeno« iz drugega odstavka 81. člena ZUP pomeni več kot zgolj informacijo o sklenjeni odločitvi in deležu glasov.

⁵³ Sodba Upravnega sodišča RS I U 564/2019-25 z dne 29. maja 2019, točke 154–158.

⁵⁴ Prav tam, točka 158.

⁵⁵ Upravno sodišče je poudarilo, da tožnica v postopku pred vložitvijo tožbe ni vztrajala za uveljavljanjem neustreznosti zapisnika, zato jo je na podlagi tretjega odstavka 20. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E) zadela prekluzija. Kršitev ji je odvzela zgolj možnost preveriti, ali so se mnenja članov državnotožilskega sveta s posvetovanja udeležila v obrazložitvi izbire. Sama obrazložitev izbire je bila sicer šibka, vendar ni bila očitno nerazumna, saj je upoštevala potrebe tožilstva, kar je vsekakor več kot samo razumen razlog, kakšnih indecev o odločanju na podlagi nedopustnih meril pa tožnica ni zatrjevala.

⁵⁶ Sodba Upravnega sodišča RS I U 564/2019-25 z dne 29. maja 2019, točka 135. Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 1707/2016-18 z dne 24. januarja 2017, točka 18.

⁵⁷ To pomeni, da je varstvo pravice iz tretjega odstavka 49. člena Ustave vsaj glede na prakso Sodnega sveta in Vrhovnega sodišča za sodnike nižje kot za tožilce.

izogniti obsodbi pred ESČP zaradi kršitve 6. člena, je zato zelo pomembno, da začne Sodni svet spoštovati zakonodajo in pisati zapisnik o posvetovanju.

6. Dovolj ukoreninjeni v zakonu, ko trči islandski ciklon?

Pravica do poštenega sojenja iz 6. člena je relevantna ne samo zaradi zahteve po zadostnem obsegu sodne kontrole, ampak je nedavno dobila še en element, ki je ključen za obravnavano problematiko. V zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*⁵⁸ je veliki senat ESČP zahtevi po sodišču, ustanovljenem z zakonom, dalo nov pomen. Razsodilo je, da je Islandija kršila 6. člen EKČP, ker je v postopku imenovanja sodnikov novoustanovljenega pritožbenega sodišča prišlo do kršitev nacionalnega prava. Pritožnik, ki mu je v prekrškovnem postopku sodila sodnica, v zvezi z imenovanjem katere so bila kršena islandska pravila, je pred strasbourškim sodiščem uspel. Njegova osebna zmaga je zanemarljiva glede na obsežne posledice, ki jih je prinesla sodba za postopke imenovanj sodnikov članic Sveta Evrope. Veliki senat je namreč v zahtevi po sodišču, ustanovljenem z zakonom, prepoznal samostojen element oziroma pravico znotraj 6. člena EKČP, ki je *sine qua non* pogoj za poštenost postopka. Pritožniku torej ni bilo treba izkazati, da je bil postopek zoper njega tudi v praksi nepošten zaradi sodelovanja sporne sodnice, ampak je bilo dovolj, da je izkazal kršitve nacionalnega prava pri njenem imenovanju.

Toda vsaka kršitev pravil imenovanja še ne pomeni kršitve 6. člena EKČP. ESČP je razvilo tristopenjski test. Kršitev mora biti najprej razpoznavna, v smislu da jo je mogoče objektivno in resnično identificirati, pri čemer sodišče to presojo prepušča nacionalnim sodiščem, razen če je kršitev očitna in bi torej odločitev nacionalnih sodišč, da kršitve ni, lahko šteli za arbitrarno oziroma očitno nerazumno. Pri tem je sodišče zelo jasno nakažalo, da lahko kršitev z zakonom ustanovljenega sodišča ugotovi celo v odsotnosti kršitve nacionalnega prava, saj lahko v določenih okoliščinah postopek imenovanja sodnika tudi ob spoštovanju nacionalnega prava vodi do rezultatov, ki so v nasprotju s predmetom in namenom pravice do z zakonom ustanovljenega sodišča, ki sta v zagotovitvi načel sodniške neodvisnosti, delitve oblasti in izvolitvi sodnikov na podlagi zaslug.⁵⁹ Tak sklep je logičen, saj bi sicer omogočal državam, da imajo z vidika sodniške neodvisnosti in načela delitve oblasti očitno neprimerno zakonodajo, toda sodišče kršitve ne bi moglo ugotoviti,

⁵⁸ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, z dne 1. decembra 2020.

⁵⁹ Prav tam, točki 244 in 245. Sodišče sprva navede dva cilja, ki jih zasleduje zahteva po sodišču, ustanovljenem na podlagi zakona: da organizacija sodstva ni odvisna od izvršilne veje, ampak jo določa zakon, ki ga sprejme parlament in da se ustrezno udejanjita načelo delitve oblasti in sodniške neodvisnosti (prav tam, točka 214). Nato pa v delu, kjer dodela splošna načela, osrednjo vlogo nameni zahtevi, da so sodniki izvoljeni na podlagi zaslug, ki se kažejo v njihovem (pravnem) znanju in moralni integriteti (prav tam, točka 220 in 226).

po drugi strani pa bi jo lahko, če bi država v postopku imenovanja kršila sicer zgledno urejen postopek imenovanja. S tem je sodišče sprva formalističen koncept napolnilo z vsebino, ustreznost pravil oblikovanja sodne veje oblasti, ki so bila tradicionalno v polju proste presoje držav članic, pa je podvrglo lastni presoji.

V drugem koraku ESČP preveri, ali je teža kršitve z vidika predmeta in namena zahteve po sodišču, ustanovljenem na podlagi zakona, zadostna. Tako po eni strani kršitve tehnične narave, ki nikakor ne vplivajo na legitimnost procesa izbire, ne zadoščajo, po drugi strani pa bodo praviloma upoštevalne le kršitve temeljnih pravil postopka imenovanja, torej kršitve ki posegajo v jedro pravice do z zakonom ustanovljenega sodišča, in kršitve, ki ustvarjajo resnično tveganje, da bi druge veje oblasti, zlasti izvršilna, posegale v postopek imenovanja bolj, kot predvidevajo nacionalna pravila.⁶⁰ V tretjem koraku pa ESČP presoja, kako so se na kršitev odzvala nacionalna sodišča. Slednja so dolžna opraviti presojo kršitve v skladu s prakso ESČP,⁶¹ torej zlasti z zahtevami zadeve *Astráðsson*, pa tudi zadeve *Xero Flor*,⁶² *Reczkowicz*⁶³ ter *Dolińska-Ficek in Ozimek*,⁶⁴ v katerih je uporabili standarde iz že omenjenega vodilnega primera.

Dejstvo, da Sodni svet ne piše zapisnika o posvetovanju in s tem krši šesti odstavek 18. člena ZSS, je torej problematično tudi z vidika zahteve, da je sodišče ustanovljeno z zakonom. Sicer je vprašljivo, če je teža kršitve zadostna (drugi korak testa),⁶⁵ toda po drugi strani lahko z gotovostjo trdimo, da ne gre zgolj za tehnično pravilo, ki ne vpliva na legitimnost izbirnega postopka. Nasprotno, ob odsotnosti prave obrazložitve lahko

⁶⁰ Prav tam, točki 246–247.

⁶¹ Prav tam, 251.

⁶² Sodba ESČP v zadevi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, št. 4907/18, z dne 7. maja 2021. Gre za prvi primer po zadevi *Astráðsson*, v katerem je ESČP uporabilo tristopenjski test. Ugotovilo je, da poljsko ustavno sodišče ni ustanovljeno na podlagi zakona, kadar odločajo trije »sodniki«, ki so bili imenovani v nasprotju s poljsko ustavo.

⁶³ Sodba ESČP v zadevi *Reczkowicz proti Poljski*, št. 43447/19, z dne 22. julija 2021.

⁶⁴ Sodba ESČP v združenih zadevah *Dolińska-Ficek in Ozimek proti Poljski*, št. 49868/19 in 57511/19, z dne 8. novembra 2021.

⁶⁵ V sodbi Sodišča EU, združene zadeve C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II, *Simpson in HG*, 26. marec 2020, je veliki senat presojal, ali je kršitev pravil o imenovanju članov Sodišča za uslužbence EU povzročila kršitev 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah. V postopku imenovanja sta bili najprej razpisani dve sodniški mesti, za kateri je izbirni odbor naredil seznam šestih kandidatov, vendar Svet sprva ni izbral nobenega. Nato se je sprostilo še eno sodniško mesto. Nov razpis ni bil objavljen, ampak so bili na tri mesta imenovani kandidati s seznama, oblikovanega na podlagi predhodnega razpisa (glej točke 13–17). Splošno sodišče je štel, da je bila zaradi sodelovanja sodnika, ki je bil imenovan po takem nezakonitem postopku, pritožniku kršena pravica do sodnega varstva iz 47. člena Listine v postopku (Splošno sodišče, zadeva T-639/16 P *FV proti Svetu* z dne 23. januarja 2018). Veliki senat se je strinjal, da je do kršitve prišlo, vendar je ni štel za dovolj hudo, da bi lahko vzbudila resen dvom v neodvisnost in nepristranskost sodišča (sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG* z dne 26. marca 2020, točki 75 in 79).

šele na podlagi zapisnika o posvetovanju ugotovimo, kateri razlogi so dejansko vodili Sodni svet pri izbiri, zato bi ga lahko šteli tudi za temeljno pravilo izbirnega postopka. Kot je v zadevi *Ástráðsson* ugotovilo tudi ESČP, pomanjkanje primerjave med kandidati in negotovost glede razlogov za odločitev lahko vzbuja dvom v objektivnost izbirnega postopka.⁶⁶ Trenutno brez zapisnika o posvetovanju ne moremo vedeti, da je bil kandidat izbran na podlagi svojih odlik, kar pa je glede na zadevo *Ástráðsson* zahteva, ki je neločljivo povezana s pojmom sodišča v smislu 6. člena EKČP in je ključna za zaupanje javnosti v sodstvo ter za osebno neodvisnost sodnikov.⁶⁷

Ne glede na to, kaj bi v končni fazi ESČP ugotovilo glede teže kršitve, pa iz zadeve *Ástráðsson* lahko izpeljemo naravnost strašljivo ugotovitev: zaradi sistemske narave kršitve šestega odstavka 18. člena ZSS so z vidika 6. člena EKČP potencialno vprašljivi vsi postopki, v katerih sodelujejo sodniki, ki so bili izvoljeni po uveljavitvi novele ZSS-M.⁶⁸ To pomeni, da bi na zahtevo stranke, oziroma celo brez nje,⁶⁹ v kateremkoli postopku, v katerem sodeluje sodnik, ki je bil izvoljen po uveljavitvi novele ZSS-M, sodišča morala opraviti presojo skladnosti s pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča.⁷⁰ Tudi zato, da se vsaj deloma izognemo tem argumentom, ki bi sodiščem naložila dodatno breme, je torej nujno, da Sodni svet začne pisati zapisnik o posvetovanju.

⁶⁶ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, z dne 1. decembra 2020, točki 264 in 265.

⁶⁷ Prav tam, točka 220. Kot prizna ESČP v točki 222 zadeve *Ástráðsson*, vprašanje zaslug za konkreten primer sploh ni bilo relevantno. Ne glede na to, pa ESČP »poudar[il] poglobljen pomen [*paramount importance*] strogega [*rigorous*] postopka imenovanja rednih sodnikov, da se zagotovi, da so na sodniška mesta imenovani najbolj usposobljeni kandidati«, kar daje zgornjemu zaključku sodišča še toliko večjo težo. Poleg tega pomembnost meritokratske izbire sodnikov sodišče postavi na sam začetek dela sodbe, kjer nadgrajuje temeljna načela, ki vodijo njegovo presojo skladnosti s pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, kar je še en vidik, s katerim sodišče zaslugam pri izbiri rednih sodnikov daje posebej pomembno mesto.

⁶⁸ ESČP v točki 252 zadeve *Ástráðsson* sicer jasno nakaže, da s potekom časa pravna varnost postaja čedalje pomembnejša, kar mora nacionalno sodišče upoštevati pri tehtanju s pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča sodišča. Toda ESČP ne postavi meje, kdaj pravna varnost prevlada, ampak oceno prepušča nacionalnim sodiščem.

⁶⁹ V že omenjenih združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG* stranki sploh nista uveljavljali kršitev pravil o imenovanju sodnikov, vendar jih je po uradni dolžnosti z vidika zahtev 47. člena presodil odločujoči senat Sodišča EU. Veliki senat je odločil, da je senat ravnal pravilno in da gre celo za obveznost vseh sodišč, ki je utemeljena v zaupanju javnosti v delovanje sodstva v demokratični družbi (sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG* z dne 26. marca 2020, točke 53–58).

⁷⁰ Sicer bi to zagato lahko rešilo Vrhovno sodišče, ki bi bodisi ugotovilo, da ne gre za hujšo kršitev v smislu zadeve *Ástráðsson*, bodisi bi besedo posvetovanje interpretiralo drugače kot upravno sodišče v smislu pomena iz drugega odstavka 81. člena ZUP. Toda do odločitve Vrhovnega sodišča bi negotovost s tem pa obveznost sodišč, da se z njo soočijo, ostala, tudi po njej pa tveganje obsodbe pred ESČP ne bi prenehalo.

7. Slovenska ureditev z vidika standardov Evropske unije

Tudi Sodišče EU je pred kratkim posvojilo pristop iz zadeve *Ástráðsson*. V združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG*⁷¹ je potrdilo, da 47. člen Listine vsebuje novi element pravice do z zakonom ustanovljenega sodišča, pri čemer se je sklicevalo na tretji odstavek 52. člena Listine in odločitev (malega) senata ESČP v zadevi *Ástráðsson*.⁷² Sodišče EU je s tem dopolnilo arzenal argumentov za boj proti razkroju vladavine prava, ki ga je v zadevah C-791/19 *Komisija proti Poljski* z dne 15. julija 2021 in C-487/19 *W. Ż.* z dne 6. oktobra 2021 tudi že uporabilo.

Že pred tem, natančneje v letu 2018, je Sodišče EU s sodbo v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁷³ naredilo prvi korak v to smer. Presoja skladnosti ureditve sodnih sistemov držav članic je podredilo drugemu pododstavku prvega odstavka 19. člena Pogodbe o evropski uniji (PEU),⁷⁴ ki državam članicam nalaga, da na področjih, ki jih pokriva pravo EU,⁷⁵ zagotovijo učinkovito sodno varstvo, kar vključuje tudi zahtevo po neodvisnih sodiščih, ki so garant učinkovitosti prava EU v decentralizirani sodni funkciji EU. Države članice sicer ostajajo svobodne pri urejanju svojih (pravo)sodnih sistemov, toda zadostiti morajo standardu neodvisnosti sodstva, kot ga je razvilo (in ga še vedno pospešeno razvija) Sodišče EU.

Standard na področju imenovanj sodnikov je zelo nedoločen. Sodišče EU pravi, da:

»morajo biti vsebinski pogoji in procesna pravila, ki urejajo imenovanje sodnikov taka, da odpravijo vsak razumen dvom posameznikov glede odpornosti sodnikov na zunanje dejavnike in glede nevtralnosti do interesov pred njimi,«

pri čemer morajo biti te pogoji in procesna pravila:

»izključ[evati] ne zgolj vsakršne neposredne vplive v obliki navdila, ampak tudi oblike bolj posrednega vplivanja, ki lahko usmerjajo odločitve zadevnih sodnikov.«⁷⁶

Sodišče EU specifično nacionalno ureditev presoja z vidika teh abstraktnih standardov. Doslej se je največkrat ukvarjalo s katastrofalno slabo poljsko ureditvijo, zato iz

⁷¹ Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG* z dne 26. marca 2020.

⁷² Sodba ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, z dne 12. marca 2019.

⁷³ Sodba Sodišča EU v zadevi C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* z dne 27. februarja 2018.

⁷⁴ Pogodba o evropski uniji, URADNI LIST EU C 3 26.

⁷⁵ Ker se sodišča pri svojem odločanju prej ali slej srečajo s pravom EU, mora biti sodni sistem organiziran tako, da je evropskemu standardu neodvisnosti zadoščeno, tudi ko gre za popolnoma nacionalne situacije, ki s pravom EU niso povezane.

⁷⁶ Sodbi Sodišča EU v zadevah C-824/18 *A. B. in drugi proti Krajowa Rada Sądownictwa* z dne 2. marca 2021, točki 123 in 119; ter C-585/18, C-624/18 in C-625/18 *A. K. proti Krajowa Rada Sądownictwa in CP in DO proti Sąd Najwyższy* z dne 19. novembra 2019, točke 125, 134 in 135.

odločitev v teh primerih težko ugotovimo, kako stroga so v resnici merila Sodišča EU. Ne glede na to lahko s pomočjo poljskih primerov sklepamo vsaj o tem, kateri elementi so pomembni z vidika sodniške neodvisnosti po luksemburško. Mednje spadata tudi ustrezna obrazložitev odločitve o izbiri⁷⁷ in sodno varstvo zoper to odločitev.⁷⁸

Nedavno je Sodišče EU prvič presojalo romunsko spodkopavanje pravosodja, pri čemer je moralo odločiti o pravni naravi Mehanizma za sodelovanje in preverjanje (MSP). Gre za pravno-politični instrument, ki ga je vzpostavila Komisija na podlagi 37. in 38. člena Akta o pogojih pristopa Bolgarije in Romunije k EU⁷⁹ v obliki Odločb 2006/929/ES in 2006/928/ES z dne 13. decembra 2006.⁸⁰ Določena so bila merila s področja reform pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu, ki jih morata državi doseči. Taka posebna ureditev je omenjenima državam omogočila hitrejšo članstvo, EU pa je ohranila nadzor nad napredkom tudi po pristopu. Komisija tako enkrat letno objavi poročilo, v katerem oceni napredek in predlaga ukrepe.

Sodišče EU je v zadevi *Asociația Forumul Judecătorilor din România*⁸¹ odločilo, da je odločba 2006/928/ES, vključno z merili iz priloge, v celoti zavezujoča. Namen zavezujočih meril je zagotoviti spoštovanje vladavine prava iz 2. člena PEU, Romunija pa je dolžna za dosego meril sprejeti ustrezne ukrepe, pri čemer mora v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz tretjega odstavka 4. člena PEU upoštevati poročila Komisije, zlasti priporočila.⁸² Kot razlagata Kochenow in Dimitrovs, pri MSP ne gre za nek poseben standard, ki bi se uporabljal zgolj za Romunijo in Bolgarijo, saj bi bilo to v nasprotju z načelom enake obravnave držav članic, ampak zgolj za izraz načel vladavine prava in

⁷⁷ V zadevi C-619/18 *Komisija proti Poljski* z dne 24. junija 2019 je kot eno od pomanjkljivosti poljske ureditve podaljšanja sodne funkcije po dopolnitvi upokojitvene starosti prepoznalo tudi dejstvo, da poljski sodni svet svojih predlogov za podaljšanje sodne funkcije ne argumentira (točke 114–117). Tudi v združenih zadevah C-748/19 do C-754/19 *W. B. in ostali* z dne 16. novembra je Sodišče EU v 79. točki poudarilo, da je obrazložitev odločitve o začasnem premestitvi oziroma prenehanju premestitve nujna, da se izognemo arbitrarnosti in manipulaciji. Enako stališče je zastopal tudi generalni pravobranilec v svojem mnenju. Po njegovem naj bi bilo zaradi nadzora nujno, da se vsaj z minimalno jasnostjo obrazloži, zakaj in kako je prišlo do odločitve (mnenje generalnega pravobranilca Michala Bobeka v združenih zadevah C-748/19 do C-754/19 z dne 20. maja 2021, točka 182).

⁷⁸ V zadevah *A. K.* (točka 145) in *A. B.* (točka 128) je Sodišče EU ugotovilo, da glede na nemožnost izpodbijanja odločitve poljskega predsednika republike o imenovanju vrhovnih sodnikov, mora biti zagotovljeno sodno varstvo zoper predlog sodnega sveta, kjer sodišče presoja najmanj napačno uporabo prava, očitno napako pri ugotavljanju dejstev in morebitno *ultra vires* odločanje oziroma neprimerno izvajanje oblasti (angl. *improper exercise of authority*).

⁷⁹ Akt o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, Uradni list EU L 157/203.

⁸⁰ Evropska komisija, 2006.

⁸¹ Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-83-19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19 *Asociația Forumul Judecătorilor din România* z dne 18. maja 2021.

⁸² Prav tam, točka 2 izreka.

učinkovitega sodnega varstva iz 2. člena in prvega odstavka 19. člena PEU ter načela nezadovoljanja iz zadeve *Republika*.^{83, 84} To potrjuje tudi dejstvo, da se Sodišče EU na MSP kot standard, ki ga romunska ureditev krši, sklicuje le v povezavi s temi načeli. Iz tega pa nujno sledi, da je MSP instrument, ki služi doseganju standardov, ki veljajo za vse države članice. Na MSP in priporočila tako lahko gledamo kot na pomagalo pri ocenjevanju nacionalnih ureditev z vidika standardov EU.⁸⁵

Slednje je za obravnavano problematiko pomembno, ker je Evropska komisija v okviru MPS v poročilu COM (2012) 411 z dne 18. julija 2012 Bolgarski sistem napredovanja in imenovanj v pravosodju odločno kritizirala kot neustrezen. Očitala je, da:

»ocenjevanja, napredovanja in imenovanja v pravosodju še niso pregledna in ne upoštevajo ciljev in meril, ki temeljijo na zaslugah.«

Navedla je, da:

»številna ključna imenovanja sodnikov s strani parlamenta in vrhovnega sodnega sveta niso bila dovolj pregledna in objektivna ter da so jih zaznamovale obtožbe o političnem vplivu«

in da:

»Bolgarija tudi ni bila sposobna ustrezno uvesti integritete v sistem sodnih napredovanj in ocen.«

Zato je Komisija predlagala, da Bolgarija:

»[zagotovi] da so pri ocenjevanjih, napredovanjih, imenovanjih in disciplinskih odločitvah pravosodja najpomembnejša merila preglednost, objektivnost in integriteta.«

Ureditev, ki je iz Strasbourga za las odnesla celo kožo v zadevi *Tsanova-Getcheva*, na katero se opira zadeva X Ips 333/2015, že večkrat omenjeni vodilni primer Vrhovnega sodišča RS, očitno ne dosega standardov prava EU. Ne pozabimo, gre za ureditev, ki je celo bolj transparentna kot slovenska. Čeprav se MPS ne nanaša na Slovenijo, je še kako relevanten pokazatelj standardov, ki jih zahtevata zlasti 2. člen in prvi odstavek 19. člena PEU, zato je treba kritiko bolgarskega sistema razumeti hkrati tudi kot kritiko slovenskega.

Poleg tega na ravni EU od leta 2020 obstaja zelo primerljiv instrument, ki neposredno zadeva vse države članice, torej tudi Slovenijo – Poročilo o stanju vladavine prava. Podobna vsebina in namen, obstoj podlage v temeljnih pogodbah in načelo enake obravnave držav članic so dovolj, da lahko sklenemo, da, tako kot sta v okviru MPS Bolgarija in Romunija zaradi spoštovanja vladavine prava, zlasti 2. člena in prvega odstavka 19. člena PEU, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja dolžni upoštevati poročila Komisije, so

⁸³ Sodba Sodišča EU v zadevi C-896/19 *Republika proti Il-Prim Ministru* z dne 20. aprila 2021, točka 63.

⁸⁴ Dimitrovs in Kochenow, 2021, str. 7–8.

⁸⁵ Prav tam.

po isti logiki tudi preostale države članice dolžne upoštevati poročilo o vladavini prava.⁸⁶ In kaj pravi slednje za Slovenijo? Da so odločitve Sodnega sveta premalo obrazložene.

8. Sklep: Od slepega k pravemu zaupanju

Zadeva X Ips 333/2015 temelji na slepem zaupanju Sodnemu svetu, da upošteva objektivne kriterije in izbira dobre kandidate. Afere iz tujine kažejo, da sodni sveti niso imuni na raznorazne pritiske in interese.⁸⁷ Zato morajo nacionalna pravila zagotoviti, da se nedopustni kriteriji izbire kar najbolj izključijo. Ključen korak v to smer bi bila bolj poglobljena obrazložitev. Tudi pisanje zapisnika o posvetovanju bi povečalo transparentnost, s tem pa zmanjšalo možnosti arbitrarnega odločanja. Kot je bilo predstavljeno v tem prispevku, oboje zahtevajo evropski standardi, ki niso zgolj priporočila, ampak zavezujoče pravo.

Poleg evropskih zahtev tudi slovenske izkušnje kažejo, da je v izbirnih postopkih vse preveč skrivnosti, ugibanj in namigovanj, ki negativno vplivajo na zaupanje, ki ga sodstvo uživa tako v splošni kot tudi v strokovni javnosti. Ne gre zgolj za pavšalno kritikantstvo, ampak pogosto žal za utemeljene pomisleke. V ločenem mnenju k že omenjeni zadevi Up-757/19 je sodnica Mežnar denimo opozorila na empirično analizo, ki je pokazala, da je v letih od 2010 do 2020 prav vsak na novo izvoljeni sodnik Vrhovnega sodišča dobil podporo oddelka, na katerega je bil kasneje tudi imenovan.⁸⁸ Ob netransparentnem postopku so razumljiva ugibanja, ali ni morebiti za vrhovnega sodnika lahko izbran le tisti, ki je iz takih ali drugačnih razlogov vseh večini svojih bodočih sodelavcev. Bi lahko trdili, da te za vrhovnega sodnika ne predlaga Sodni svet, ampak te povabijo vrhovni sodniki? Taka praksa hočeš nočeš upravičuje kontroverzno tezo o sodni oligarhiji. Da bi zgradili zaupanje v sodstvo, ki je ključno za njegovo delovanje v demokratični družbi, moramo na izbirni postopek gledati širše kot zgolj na tekmovanje, ki zadeva le prijavitelje.⁸⁹ Najnovejša praksa Vrhovnega sodišča v zadevah, omenjenih v 4. razdelku tega prispevka,

⁸⁶ Prav tam. Do takega zaključka Sodišče EU še ni prišlo. Toda od odločitve v zadevi *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, ki je poročilom v okviru MPS s pomočjo načela lojalnega sodelovanja dalo posebno težo, do odločitve, ki bi tak pomen podelilo tudi poročilom v okviru ocenjevanja stanja vladavine prava, je le majhen korak.

⁸⁷ Na Slovaškem je denimo nekdanji pravosodni minister in predsednik Vrhovnega sodišča Štefan Harabin ugrabil slovaški sodni svet (Kosař, 2016, str. 393.) V maju 2019 je v Italiji izbruhnila afera Palamaragate, ki je razkrila obširno prakso klientelizma znotraj italijanskega Vrhovnega pravosodnega sveta.

⁸⁸ Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k odločbi Up-757/19 z dne 20. februarja 2020, ki se mu pridružuje sodnik dr. Rok Čeferin, 10. marec 2020, točke 12–20.

⁸⁹ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, z dne 1. decembra 2020, točka 283; sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-542/18 RX-II in C-543/18/RX-II *Simpson in HG* z dne 26. marca 2020, točke 53–58.

je korak v pravo smer, ki pa mu bodo morali slediti še nadaljnji koraki, če želimo priti do korenitejših sprememb.

V zadnjem času so čedalje pogostejše tudi zavrnitve predlaganih kandidatov v Državnem zboru.⁹⁰ Kritika poslancev je na mestu, vendar je prav neobrazloženost predlogov Sodnega sveta zanje pravzaprav dober alibi. Prav v zagotavljanju spoštovanja prava v preglednem in na objektivnih merilih temelječem izbirnem postopku sam vidim vlogo Državnega zbora, saj pri ocenjevanju primernosti kandidatov in dela sodnikov, zlasti po posameznih odločitvah, zaradi sodniške neodvisnosti nima kaj iskati. Neobrazložena odločitev pa, kot ugotavlja tudi ESČP v zadevi *Ástráðsson*, parlamentu odvzema vsakršno funkcijo v postopku imenovanja sodnikov.⁹¹

Navsezadnje smo preglednejši in objektivnejši postopek izbire ter napredovanja sodnikov dolžni sodnikom samim. Številni postopki, v katerih izpodbijajo izbiro Sodnega sveta, in že omenjena statistika, potrjujeta, da marsikateri sodnik ne verjame, da bodo njegovo delo, znanje in sposobnosti pred Sodnim svetom odločilni. Zakaj bi se potem trudil? *Justice must be seen to be done* – to sodniki še posebej dobro vedo!

Literatura

Akt o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, Uradni list EU, L 157/203.

Dimitrovs, A. in Kochenow, D. (2021) 'Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law', v: *EU law live weekend edition*, št. 61, junij, str. 2–8.

⁹⁰ V letu 2015 je Državni zbor zavrnil kandidatko za višjo sodnico, odvetnico Anito Dolinšek. Zdi se, da poslancev ni motilo le njeno sodelovanje z nekdanjim direktorjem Termoelektrarne Šoštanj, ampak tudi to, da je bila odločitev Sodnega sveta slabo obrazložena, kar je ugotovilo tudi Upravno sodišče v zadevi IV U 88/2014 z dne 18. junija 2014. Zlasti Sodni svet ni pojasnil, zakaj je pred kratkim zavrnil kandidaturu odvetnice za mesto okrožne sodnice, saj ji je manjkalo izkušenj z delom na okrajnem sodišču, tokrat pa ga to ni motilo (odločbi Sodnega sveta, št. 2/14-21 in 1/14-3). Leta 2016 je zavrnil kandidata za vrhovnega sodnika Aleksandra Karakaša, ki je nato pred Ustavnim sodiščem neuspešno izpodbijal ureditev, ki pristojnost imenovanja vrhovnih sodnikov podeljuje Državnemu zboru (U-I-225/16 z dne 6. december 2017). V letu 2020 je sprva neuspeh doživel Primož Gorkič, vendar je bil v drugem poskusu vendarle potrjen. Julija 2021 so poslanci vnovič zavrnil Aleksandra Karakaša, parlamentarnega sita pa ni prestala niti Stanka Živič. Zaskrbljujoče je, da je v zadnjih štirih primerih zavrnitev kandidature najbrž povezana z vlogo kandidatov v posameznih sodnih primerih in ne z neustreznostjo izbirnega postopka. Preostale zavrnitve se nanašajo na kandidate za ustavne sodnike in sodnike mednarodnih sodišč, kar presega temo te razprave.

⁹¹ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, z dne 1. decembra 2020, točka 269.

- Evropska komisija (2020) Poročilo o stanju pravne države za leto 2020: Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, SWD(2020) 323 final, Bruselj, 30. september.
- Evropska komisija (2012) Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, COM(2012) 411 final, Bruselj, 18. julij.
- Evropska mreža sodnih svetov (2019) Independence and Accountability of the Judiciary, ENCJ Survey on the independence of Judges 2019, URL: <https://pgwrk-web-sitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Projects/ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf> (4. junij 2021).
- Evropska mreža sodnih svetov (2014–2015) Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution, ENCJ Report 2014–2015, URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf (4. junij 2021).
- GRECO (2012) Fourth evaluation round, Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih, Poročilo o Republiki Sloveniji, Greco Eval IV Rep (2012) 1 SLO, Strasbourg, 19. oktober.
- Kosař, D. (2016) *Perils of Judicial Self Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krampuš, K. (2016) *Izbirni postopki za zasedbo sodniških mest v sodstvu*, magistrsko delo, Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Novak, M. (2015) 'Ustavna avantura Upravnega sodišča', v: *Delo*, 31. januar, URL: <https://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/ustavna-avantura-upravnega-sodisca.html> (4. junij 2021).
- Vukelić, M. (2015) 'Sodni svet bo moral skrbneje voditi izbirne postopke', v: *Delo*, 16. januar, URL: <https://www.delo.si/novice/slovenija/sodni-svet-bo-moral-skrbneje-voditi-izbirne-postopke.html> (4. junij 2021).
- Zalar, Boštjan (2019) '(Ne)moč argumenta človekovih pravic v sodnih postopkih', v: *Odvetnik*, št. 3, str. 12–17.

UDK: 347.962(497.4)

DOI: 10.51940/2021.1.63-83

ZBORNİK ZNANSTVENIH RAZPRAV

LXXXI. LETNIK, 2021, STRANI 63–83

Mohor Fajdiga

Izbira sodnega sveta: *ignorantia rationis nocet?*

Kadrovanje v sodstvu je trenutno v Evropi posebej vroča tema. V Sloveniji ima v izbirnih postopkih osrednjo vlogo Sodni svet, ki naj bi kot garant sodniške neodvisnosti zagotavljal izbor najbolj kompetentnih kandidatov. Toda postopek izbire ni pregleden, obrazložitev izbire pa je preskopa in neprepričljiva. Avtor zato najprej oriše odziv slovenskih sodišč na tako odločanje Sodnega sveta. V sodni praksi se je uveljavil zadržan sodni nadzor, ki temelji na zaupanju diskrecijski izbiri Sodnega sveta. V prispevku je zato slovenska ureditev ocenjena v luči najnovejših evropskih standardov: pravice do učinkovitega sodnega varstva in z zakonom ustanovljenega sodišča, iz 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in 19. člena Pogodbe o EU. Kot problematična se izkažeta predvsem neustrezna obrazložitev odločitev in dejstvo, da Sodni svet v nasprotju z veljavno zakonodajo ne piše zapisnika o posvetovanju.

Ključne besede: sodni svet, imenovanje sodnikov, obseg obrazložitve, vladavina prava, evropski standardi, transparentnost, z zakonom ustanovljeno sodišče, zapisnik o posvetovanju, Mehanizem za sodelovanje in preverjanje, *Tsanova-Getcheva, Åstråðsson*.

UDC: 347.962(497.4)

DOI: 10.51940/2021.1.63-83

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV
VOLUME LXXXI, 2021, PP. 63–83

Mohor Fajdiga

Selection by the Judicial Council: *ignorantia rationis nocet?*

Recruitment in the judiciary is currently a particularly hot topic in Europe. In Slovenia, the Judicial Council, as a guarantor of judicial independence having a central role in the appointment procedure, is supposed to ensure the selection of the most competent candidates. However, the selection process fails to be transparent and the reasoning of the choice is insufficient and unconvincing. Therefore, the author first outlines the Slovenian courts' response to such decision-making of the Judicial Council. Restrained judicial review based on trust in the discretionary choice by the Judicial Council has become established in case law. Therefore, the contribution assesses the Slovenian legal framework in light of the latest European standards: the right to efficient judicial protection and to a tribunal established by law from Article 6 of the European Convention on Human Rights and Article 19 of the Treaty of EU. Especially, the inadequate reasoning of decisions and the fact that the Judicial Council does not write a record of the consultation in violation of the applicable legislation turns to be problematic.

Key words: council of the judiciary, appointment of judges, extent of reasoning, European standards, transparency, tribunal established by law, record of consultation, Cooperation and Verification Mechanism, *Tsanova-Getcheva, Åstrårdsson*.