



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani

# ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

*Ljubljana Law Review*

2022

LETNIK LXXXII

*Danaja Lipič Plohl\* in Aleš Ferčič\*\**

## **Evropski koncept neodvisnega sodstva in kvantifikacija formalne neodvisnosti sodstva v izbranih državah Evropske unije**

### **1. Uvod**

Neodvisnost sodišč in sodnikov oziroma sodstva<sup>1</sup> je element moderne ustave in države.<sup>2</sup> Moderna država je med drugim demokratična, socialna in pravna, vendar ti atributi niso samoumevni. Ker ne gre za stabilno stanje, se je za njihov obstoj treba nenehno truditi. Povedano drugače, pasivnost na tem področju prej ali slej vodi v razkrajanje pomembnih civilizacijskih dosežkov. Sodstvo v sistemu moderne države primarno<sup>3</sup> rešuje spore in opravlja nadzorno funkcijo,<sup>4</sup> s čemer v praksi deluje kot najpomembnejši varuh pravic posameznikov.

\* *Magistrica prava, sodniška pripravnica pri Višjem sodišču v Mariboru.*

\*\* *Doktor pravnih znanosti, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.*

<sup>1</sup> Beseda sodnik je v nadaljevanju uporabljena za žensko in moško slovnično obliko. Hkrati poudarjava, da je strogo gledano mogoče razlikovati med sodstvom (veja oblasti), sodiščem (organ) in sodnikom (funkcionar). Ustava RS vsebuje vse tri pojme, v tem prispevku pa je pretežno uporabljen prvi navedeni pojem, ki vključuje druga dva, pri čemer gre za funkcionalno celoto. Če pravna ureditev zagotavlja neodvisnost sodišč, to vpliva na neodvisnost sodnikov in obratno (glej CM/Rec(2010)12), širše gledano pa gre za neodvisnost sodstva. Kot je bilo že omenjeno, pa je treba upoštevati, da je sodnik osnovni element sodstva, in nadalje, da je veriga močna toliko, kolikor je močan njen najšibkejši člen.

<sup>2</sup> V Ustavi RS je neodvisnost sodišč in sodnikov določena tako eksplicitno kot tudi implicitno. Eksplicitno je ta neodvisnost določena v 23. in 125. členu, implicitno pa na primer v 2., 3., 126., 129., 132., 133., 134., 165., 166. in 167. členu Ustave RS.

<sup>3</sup> Ko v nadaljevanju posebej izpostavlja nekatere dejavnosti sodstva, s tem ne želiva zmanjševati pomena preostalih, ki niso posebej omenjene.

<sup>4</sup> Mišljena je predvsem ustavnost in zakonitost v širšem smislu in nasploh varstvo pravne države. Sodstvo, kot ga razumeva v tem prispevku, zajema vsa sodišča.

Z mislijo na navedeno je v zadnjem času tudi v strokovnih krogih precej aktualno vprašanje neodvisnega sodstva, zlasti v nekaterih vzhodnoevropskih državah.<sup>5</sup> Zato sva opravila raziskavo, s katero sva kvantificirala formalno (*de iure*)<sup>6</sup> neodvisnost sodstva v petih izbranih državah (tj. v Hrvaški, Madžarski, Nemčiji, Poljski in Sloveniji), da bi na tej podlagi ugotovila, kakšne so v teh državah razmere na obravnavanem področju. Kot je pojasnjeno v metodološkem delu, sva prej navedene države izbrala načrtno.

V nadaljevanju je najprej pojasnjen metodološki vidik raziskave, sledi prikaz evropskih standardov za zagotavljanje neodvisnega sodstva (evropski koncept neodvisnega sodstva), na podlagi katerih je opravljena primerjava ustavnih in zakonskih ureditev izbranih držav članic, glavne ugotovitve pa so predstavljene v sklepu.

## 2. Metodološki vidik raziskave

Izhajajoč iz narave raziskave sva uporabila klasične znanstvenoraziskovalne metode, značilne za področje prava, zlasti normativno-dogmatično, aksiološko in primerjalno-pravno,<sup>7</sup> kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

V okviru raziskave sva upoštevala predhodne raziskave na obravnavanem področju,<sup>8</sup> vključno z njihovimi mejami. Nekatere raziskave namreč upoštevajo le ustavne ureditve, nekatere pa sicer upoštevajo tudi zakonske ureditve, vendar se omejujejo na posamezen vidik neodvisnosti sodstva, na primer na status in vlogo sodnega sveta ali stanovskih organizacij. Drugače kot to v najini raziskavi upoštevana ustavne in zakonske ureditve izbranih držav, ki niso omejene na posamezen vidik te neodvisnosti, temveč se nanašajo

<sup>5</sup> Glej na primer Gutmann in Voigt (2018); Larsson in Naurin (2016); Coman (2014); Bobek (2008); Koslosky (2009).

<sup>6</sup> Mišljena je formalna neodvisnost sodišč oziroma sodnikov, kot je določena v opazovani pravni ureditvi. Formalno neodvisnost razumeva kot izhodišče ali načeloma dober približek dejanske (*de facto*) neodvisnosti. Slednje v prispevku ne obravnavava. Tudi sicer je v teoriji to na široko sprejet pristop, zlasti glede na to, da niti z analizo dejanske neodvisnosti (ki je precej subjektivna) ne bi mogli priti do absolutnega rezultata, temveč samo do relativne ocene stanja. V tem pogledu se zavedava mej oziroma omejitev najine raziskave in sklepov.

<sup>7</sup> Manj pa sociološko in zgodovinsko oziroma razvojno metodo, čeprav to ne pomeni, da sta bili v celoti prezrti. Tako je bila na primer razvojna metoda upoštevana v okviru preučevanja nastanka evropskih pravnih standardov, ki se nanašajo na zagotavljanje neodvisnega sodstva, nisva pa opravila razvojne analize nacionalnih ureditev, tj. analize, ki bi pokazala, ali oziroma kako se je pravna ureditev v posamezni državi spremenila v opazovanem obdobju, na primer po spremembi politične in gospodarske ureditve, po vstopu države v Svet Evrope in Evropsko unijo. To je smiselno opraviti v prihodnje. Ob rob prej navedenemu zaradi preglednosti poudarjava, da sva se v nekaterih pogledih in pristopih zgledovala po članku o evalvaciji formalne neodvisnosti nacionalnih regulativnih teles v energetske sektorju Evropske unije in širše; glej Ferčič (2022).

<sup>8</sup> Glej na primer Hayo in Voigt (2014); Linzer in Staton (2015); Šipulová idr. (2022); Feld in Voigt (2003).

na vse identificirane vidike neodvisnosti sodstva v izbranih državah, pri čemer so pravni standardi oziroma merila, glede na katere presojava izbrane pravne ureditve, izpeljani iz dokumentov Sveta Evrope ter prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in Sodišča Evropske unije.<sup>9</sup>

V tem pogledu najin prispevek ponuja vpogled v aktualno stanje na obravnavanem področju. V teoriji nisva zasledila raziskave, ki bi se z najino ujemala v vseh prej navedenih parametrih.

Za potrebe kvantifikacije formalne neodvisnosti sodstva izbranih držav sva upoštevala standarde Sveta Evrope in Evropske unije, iz katerih sva sestavila vprašalnik (test), ki je objavljen v prilogi tega prispevka.

Zavedava se, da se je pri oblikovanju testa neodvisnosti nemogoče izogniti subjektivnosti, zlasti pri določitvi meril neodvisnosti in ponderjev ter razlagi relevantnih pravnih aktov. Vendar sva se trudila kar najbolj težiti k objektivnosti, in sicer tako, da sva merila določila glede na prej omenjene dokumente in pravne akte v okviru Sveta Evrope in Evropske unije, da sva vrednosti posameznih možnosti določila izključno na skali med 0 in 1 ter linearno<sup>10</sup> in da sva se izognila ponderiranju možnosti, razen v primeru ekscesov na področju neodvisnosti,<sup>11</sup> ki po najinem mnenju samodejno izključijo neodvisnost sodstva,<sup>12</sup> in da sva se pri razlagi relevantnih ustavnih in zakonskih besedil naslonila na sodno prakso, subsidiarno pa na prevladujoča stališča v teoriji. Tako sva sledila ustaljenemu pristopu, ki se na obravnavanem področju uporablja v pravni teoriji.

Če sva pri uporabi testa ugotovila, da pravna ureditev glede posameznega standarda v opazovani državi ni ustrezala v celoti nobeni od predvidenih možnosti, sva upoštevala možnost, ki je bila vsebinsko najbližja. Če pa je v posameznem primeru deloma ustrezala eni deloma drugi, sva upoštevala delež ustreznosti. Kjer je bilo namreč mogoče uporabiti dve enakovredni možnosti, sva upoštevala aritmetično sredino, če pa je bila ustreznost asimetrična, sva to upoštevala tako, da sva sicer upoštevala obe možnosti, vendar v ustreznem deležu.

Najprej sva opravila predhodni test, s katerim sva v opazovanih pravnih ureditvah želela preveriti, ali obstajajo razlogi za samodejno izključitev neodvisnosti sodstva. Ta pristop sva uporabila, ker bi se sicer lahko zgodilo, da bi posamezni posegi v neodvisnost, ki so po svoji naravi taki, da zaradi njihovega obstoja v državi ne obstaja neodvisno sodstvo, sicer nekoliko znižali agregatni rezultat, kot sledi, ne bi pa pokazali realnega stanja

---

<sup>9</sup> Pravne standarde neodvisnega sodstva je mogoče neposredno ali posredno najti tudi v praksi nacionalnih sodišč. Glej na primer obrazložitev Ustavnega sodišča RS v zadevah U-I-60/06, U-I-20/07 in U-I-159/08, vendar sva se namenoma omejila na naddržavno raven.

<sup>10</sup> Z upoštevanjem števila možnosti, in sicer v primeru dveh možnosti: 0 in 1, v primeru treh možnosti: 0, 0,5 in 1, v primeru štirih možnosti: 0, 0,33, 0,67 in 1 (pri čemer sva 1/3 zaokrožila na 0,33; 2/3 pa na 0,67), v primeru petih možnosti: 0, 0,25, 0,50, 0,75 in 1, itd.

<sup>11</sup> Praviloma so mišljeni sistemski ukrepi, ne posamezne slabe prakse.

<sup>12</sup> Za ta namen sva uporabila predhodni test, kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

v sodstvu. V množici vseh upoštevanih pravnih standardov oziroma meril bi namreč njihov rezultatski učinek umetno razvodenel.<sup>13</sup>

Posledično je agregatni rezultat testa neodvisnosti izračunan šele po tem, ko se ugotovi, da v opazovani nacionalni pravni ureditvi ni prej omenjenih ekscesov, pri čemer se izračuna, kot sledi:

$$\sum_{i=1}^{32} \frac{S(i)}{32} = \frac{S(1) + \dots + S(32)}{32}$$

S tako izračunanim agregatnim rezultatom dobimo kvantifikacijo formalne neodvisnosti sodstva v opazovanih državah Evropske unije (to so Hrvaška, Madžarka, Nemčija, Poljska in Slovenija),<sup>14</sup> pri čemer je najboljši možen agregatni rezultat, ki kaže idealno formalno neodvisnost sodstva, dosežen v primeru vrednosti 1, najslabši pa v primeru vrednosti 0.<sup>15</sup>

### 3. Evropski koncept neodvisnega sodstva

Evropski koncept neodvisnega sodstva, ki ga uporablja kot izhodišče najine raziskave, določajo pravni standardi, izpeljani iz dokumentov oziroma pravnih aktov Sveta Evrope ter sodne prakse ESČP in Sodišča EU.

Glede tega poudarjava zlasti:

- priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope CM/Rec(2010)12;<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Problem razvodenosti lahko nastopi tudi v primeru, če se v test vključujejo irelevantna vprašanja ali možnosti, ali če se te umetno delijo. Pri oblikovanju testa sva se temu poskušala izogniti.

<sup>14</sup> Tukaj so države navedene po abecednem vrstnem redu. Izbrane so načrtno. Nemčija je izbrana kot predstavica germanske pravne družine, kot država s tradicijo in dolgoletnim članstvom v Evropski uniji in Svetu Evrope (vključno s Konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah). Poljska in Madžarska sta izbrani, ker se v zadnjem času v pravnih krogih najpogosteje omenjata kot državi članici Evropske unije, ki sta na področju sodstva izvedli nekatere (potencialno) sporne prakse, kar sva v tem prispevku želela preveriti. Hrvaška je izbrana kot država, ki ima podobno polpreteklo zgodovino kot Slovenija in je tudi v številnih drugih pogledih primerljiva s Slovenijo. In končno, Slovenija je seveda tista, ki naju po naravi stvari najbolj zanima, vendar bi zgolj z analizo razmer na področju slovenskega sodstva izvedela premalo o tem, kje so naše prednosti ali slabosti glede na nekatere druge države oziroma njihova sodstva.

<sup>15</sup> Pod predpostavko, da že v predhodnem testu ni bilo ugotovljenega ekscesa na področju neodvisnosti sodstva.

<sup>16</sup> Dostopno na povezavi <<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>>. Glede tega je primerno omeniti, da je to priporočilo pravzaprav posodobljena različica predhodnega priporočila R(94)12, ki ga tukaj omenjava, ker primerjava obeh priporočil pokaže razvoj pravnih standardov neodvisnosti sodstva.

- dokumente Beneške komisije, kot sta Evropski standardi neodvisnosti sodstva<sup>17</sup> in Poročilo o sodniškem imenovanju;<sup>18</sup>
- mnenja Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov, kot so Mnenje št. 1,<sup>19</sup> Mnenje št. 2<sup>20</sup> in Mnenje št. 3;<sup>21</sup>
- Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov;<sup>22</sup>
- sodbe ESČP;<sup>23</sup>
- sodbe Sodišča Evropske unije.<sup>24</sup>

Iz navedenih dokumentov oziroma pravnih aktov je mogoče izpeljati več vsebinskih sklopov. Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope CM/Rec(2010)12, ki vsebuje največ standardov,<sup>25</sup> na primer vsebuje osem poglavij:

- splošni vidiki: področje uporabe priporočil, splošno o neodvisnosti sodstva in razlogih, da se jo varuje, ter formalna raven tega varstva;
- zunanja neodvisnost;

<sup>17</sup> Dostopno na povezavi <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e)>.

<sup>18</sup> Dostopno na povezavi <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx)>.

<sup>19</sup> Dostopno na povezavi <<https://rm.coe.int/1680747830>> in <<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-1-on-independence-of-judges-and-opinion-n-2-on-funding-of-courts>>.

<sup>20</sup> Dostopno na povezavi <<https://rm.coe.int/1680747492>>.

<sup>21</sup> Dostopno na povezavi <<https://rm.coe.int/16807475bb>>. Pri analizi sva se opirala na ta tri mnenja; Posvetovalni svet evropskih sodnikov je doslej izdal 24 mnenj, dostopnih na <<https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>>.

<sup>22</sup> Dostopno na povezavi <<https://rm.coe.int/16807473ef>>.

<sup>23</sup> Glej zlasti sodbe ESČP v zadevah *Reczkowicz proti Poljski*, št. 43447/19 z dne 22. julija 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, št. 4907/18 z dne 7. maja 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718; in *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18 z dne 2. decembra 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

<sup>24</sup> Glej zlasti sodbe Sodišča EU v zadevah C-487/19 *W. Ž. (and des affaires publiques de la Cour suprême - nomination)* z dne 6. oktobra 2021, ECLI:EU:C:2021:798; C-430/21 *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)* z dne 22. februarja 2022, ECLI:EU:C:2022:99; C-896/19 *Repubblika* z dne 20. aprila 2021, ECLI:EU:C:2021:311; C-272/19 *Land Hessen* z dne 9. julija 2020, ECLI:EU:C:2020:535; C-274/14 *Banco de Santander* z dne 21. januarja 2020, ECLI:EU:C:2020:17; C-619/18 *Komisija proti Poljski (Neodvisnost vrhovnega sodišča)* z dne 24. junija 2019, ECLI:EU:C:2019:531; C-83/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* z dne 18. maja 2021, ECLI:EU:C:2021:393; C-192/18 *Komisija proti Poljski (Neodvisnost splošnih sodišč)* z dne 5. novembra 2019, ECLI:EU:C:2019:924; C-791/19 *Komisija proti Poljski (Régime disciplinaire des juges)* z dne 15. julija 2021, ECLI:EU:C:2021:596; C-286/12 *Komisija proti Madžarski* z dne 6. novembra 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

<sup>25</sup> Obstajajo primeri, ko to priporočilo ne vsebuje standarda, ki ga vsebuje kateri od preostalih navedenih dokumentov, vendar je takih primerov razmeroma malo, večinoma je obratno, zato ga je mogoče obravnavati kot izhodišče.

- notranja neodvisnost:
- sodni svet;
- neodvisnost, učinkovitost in viri: splošne določbe, viri, alternativno reševanje sporov, sodna uprava, ocena dela, mednarodna razsežnost;
- status sodnikov: izbira in kariera, trajen mandat, plačilo, izobraževanje in ocenjevanje;
- dolžnosti in odgovornost: dolžnosti, odgovornost in disciplinski postopki ter etika.

Ta poglavja so uporabljena kot izhodišče za vprašalnik oziroma test neodvisnosti, ki je zaradi preglednosti vključen kot priloga. Mišljeno je, da se uporabi za vse organe in osebe, ki opravljajo sodno funkcijo, torej za vsa (nacionalna) sodišča, vključno z ustavnim sodiščem, in za vse sodnike, načeloma tudi za neprofesionalne sodnike oziroma tako imenovane sodnike porotnike, razen če je ta možnost v prispevku izrecno izključena ali če iz okoliščin nekega primera izhaja, da uporaba posameznih standardov zanje ni primerna ali smiselna.

Primerjava pravni standardov, ki skupaj tvorijo tako imenovani evropski koncept neodvisnega sodstva, pa ne pokaže le razlik glede pripadnosti posameznim prej navedenim vsebinskim sklopom, temveč tudi različen pomen, saj so nekateri standardi taki, da je v primeru, če niso izpolnjeni, usodno prizadeta neodvisnost sodstva, nekateri pa so taki, da znižajo raven neodvisnosti, vendar ne pod raven, ki mora biti dosežena, da sploh govorimo o (zadostni) neodvisnosti.<sup>26</sup>

V tem prispevku je to upoštevano na način, da je prva skupina standardov upoštevana v okviru predhodnega presejalnega testa, druga skupina standardov pa v okviru nadaljnega oziroma osrednjega testa. Slednji je zaradi zagotavljanja preglednosti v prispevek vključen kot priloga, kar je tudi sicer običajna praksa v teoriji, tukaj pa je ponujen njegov oris oziroma pregled bistvenih poudarkov, ki so zato bralcu ponujeni pred predhodnim presejalnim testom, da bi se tudi tako v tem poglavju poudaril prav slednji.

Kot je razvidno iz priloge, osrednji test neodvisnosti sodstva vsebuje dvaintrideset parametrov v obliki vprašanj z odgovori, ki so jim pripisane vrednosti med nič (slabe prakse) in ena (dobre prakse) ter vmesne vrednosti, ki gravitirajo proti slabim ali dobrim praksam. Najprej se preverja ustavni pravni okvir sodstva, pravzaprav njegova vsebina in natančnost. Zaželeno je, da je načelo o neodvisnosti sodstva določeno v ustavi, skupaj z elementi, ki so bistveni za neodvisnost sodstva. Mišljena je predvsem organizacija in pristojnosti sodstva, trajen sodniški mandat, njegova pridobitev in prenehanje ter vsebina (neodvisno odločanje, vezano na ustavo in zakon), nezdružljivost sodniške funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi, sodniška imuniteta ter položaj in pristojnosti sodnega sveta. Slednjemu testu tudi sicer namenja veliko pozornosti, saj vsebuje več vprašanj, ki razkrijejo podrobnosti o njegovem položaju in pristojnostih (struktura in postopek imenovanja predsednika in članov, njegova vloga pri izvolitvi in prenehanju sodniškega mandata ter disciplinskih ukrepih zoper sodnike). Poseben sklop vprašanj se nanaša na

<sup>26</sup> Upoštevamo, da je v sistemu delitve oblasti možna le relativna neodvisnost sodstva.

sodniški mandat, zlasti na njegovo trajnost, postopek pridobitve in prenehanja, vključno z disciplinskim in kazenskim postopkom, ter vsebino sodniškega mandata oziroma funkcije. V okviru slednje je glavna pozornost na zagotavljanju izključne pristojnosti sodstva za sojenje in preprečevanju omejevanja ali posegov, pravnih ali dejanskih, v to pristojnost. Sem med drugim spada dodeljevanje in odvzem zadev, premeščanje in varnost sodnikov. Mišljena je materialna oziroma socialna varnost sodnikov, kakor tudi zagotavljanje njihove siceršnje varnosti na delovnem mestu in (po potrebi) zunaj njega. In končno, test presoja tudi obstoj in vsebino etičnih pravil, ki vežejo sodnike (kodeks sodniške etike). Kot že rečeno, gre v obravnavanih primerih za parametre, ki so sicer pomembni za zagotavljanje neodvisnega sodstva, vendar zanj niso usodni na način, da bi že nedoseganje posameznega parametra samodejno izključilo možnost zagotavljanja želene neodvisnosti.

Nasprotno pa se v nadaljevanju tega razdelka v okviru predhodnega presejalnega testa ukvarjava s parametri oziroma standardi, ki so pogoj *sine qua non* za neodvisnost sodstva. Mišljeni so torej najosnovnejši pogoji, ki se nam danes prevladujoče zdijo nujni, kar je dobro, medtem ko bi bilo slabo, če bi se nam zdeli samoumevni, ker še zdaleč niso; ravno nasprotno, zanje se je treba ves čas truditi in se ogniti skušnjavam populizma ter iracionalnega oblastnega ukrepanja. Če torej pravna ureditev sodstva opazovane države ne dosega zahtevanih temeljnih standardov, se posledično šteje, da zagotovo ne zagotavlja formalne neodvisnosti sodstva oziroma vsaj ne dovolj. Glede tega je najprej smiselno poudariti, da mora biti sodstvo države v ustavni ureditvi organizirano kot posebna veja javne oblasti, torej poleg zakonodajne in izvršilne, ne znotraj njiju, upošteva sistem zavor in ravnovesij. Organizacija, pristojnost, delovanje in nadzor sodišč morajo biti v naprej določene, in to tako, da se z ničemer ne obide oziroma razvrednoti prej navedeni imperativ delitve javne oblasti in se učinkovito zagotovi spoštovanje vseh prvin vladavine prava oziroma pravne države.<sup>27</sup> Sodišča<sup>28</sup> morajo biti organizirana kot oblastni (državni) organi za izvajanje sodne oblasti,<sup>29</sup> ki jo opravljajo po v naprej določenih ustavnih oziroma ustavno skladnih zakonskih pravilih. Za izvajanje sodne oblasti morajo biti pristojna

<sup>27</sup> Ta imperativ med drugim zahteva objektivnost pogojev in postopka izvolitve oziroma imenovanja sodnikov. Če bi namreč neka politična skupina skozi izvršilno in/ali zakonodajno vejo oblasti izvedla »politično čistko«, skratka, da bi dosegla prenehanje sodniškega mandata politično drugače mislečih sodnikov in ga podelila »izbrancem«, tj. tistim, ki so voljni izvajati politično agendo, potem bi ta politična skupina lahko dosegala svoje politične, pravzaprav strankarske cilje brez naknadnega vpletanja v delo sodnikov, saj bi ti že sami po sebi delovali tako, kot se od njih pričakuje. Meniva, da ta, sicer skrajna situacija, pokaže nujnost predhodnega testa, saj bi sicer lahko dobili izkrivljen rezultat.

<sup>28</sup> Posebna oziroma specializirana nacionalna sodišča, kot je na primer upravno sodišče, so načeloma dopustna. Drugače velja glede vojaških sodišč, ki morajo biti podvržena strogim omejevalnim pogojem.

<sup>29</sup> Sodna funkcija je tukaj mišljena v širšem smislu, saj ne zajema le reševanja sporov med dvema ali več strankami, temveč vključuje vsaj še presojo ustavnosti in zakonitosti. V sodno funkcijo lahko spadajo še druge pristojnosti, kot je na primer odločanje v nepravdnih postopkih, vendar hkrati opozarjava, da bi lahko pod določenimi pogoji vsaj nekatere nepravdne postopke opravljali upravni



izključno sodišča,<sup>30</sup> kar pa hkrati pomeni, da druga veja oblasti oziroma oblastni organi, ki spadajo vanjo, ne smejo tako ali drugače posegati v sprejem odločitev v konkretnih zadevah, tj. v vsebino posamičnih pravnih aktov. Sodniki morajo biti pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni, vezani na ustavo in zakon. Vsebinsko presojanje njihovih odločitev, ki se kažejo v posamičnih pravnih aktih, se izvaja le na podlagi pravnih sredstev v okviru instančno strukturiranega sistema sodišč.<sup>31</sup> Pravna ureditev mora vsebovati določbe, ki prej navedeno jasno zahtevajo, in za primer kršitev določiti učinkovite sanacijske ukrepe ter pravne posledice za kršitelja. Ob prej navedenem so nedopustni tudi dejanski posegi v sprejemanje odločitev oziroma delovanje sodišč, ki jih pravna ureditev sicer ne zahteva, jih pa dopušča, ker ne vsebuje zahtev po določenih standardih, ker jih določa preveč ohlapno ali/in ker ne določa učinkovitih sanacijskih ukrepov in pravnih posledic za kršitelja. Problematični so torej tudi primeri, ko je v formalnem smislu, tj. po črki zakona, odločanje v konkretnem primeru sicer prepuščeno sodišču oziroma sodniku, dejansko pa ni tako. Najbolj tipičen primer so pritiski ali celo razrešitev sodnikov, ki se upirajo izvajanju politične agende, pod pretvezo razlogov, ki jih ni ali so neutemeljeni. Vrhunec takega delovanja je resignacija sodnikov, skratka, njihova uklonitev in prilagoditev v smislu »samocenzure«. Čeprav v slednjem primeru ni posebnih pritiskov, ker niti niso več potrebni, bi bilo zmotno oceniti, da je vse v najlepšem redu. Če bi namreč sprejeli to logiko, bi dali legitimnost vsem (predhodnim) pritiskom. Prav tako je kot primer nedopustne prakse treba poudariti kadrovanje, s katerim se doseže imenovanje sodnikov, ki so nekritično voljni izvajati politično agendo, zato političen pritisk nanje sploh ni potreben. Vse to je še zlasti problematično, če se vrši na ustavnem ali/in vrhovnem sodišču. Ob rob temu je treba poudariti, da je zunanji nadzor nad sodstvom sicer dopusten, vendar samo tako, da se ne poseže v prej navedeno.<sup>32</sup> Poenostavljeno gledano se zunanji nadzor nad sodišči omejuje na upravno-tehnične vidike, vsebinski vidiki, torej odločanje v posameznih zadevah, pa morajo ostati čisto nedotaknjeni, ker spadajo v izključno pristojnost sodišč.

Pravkar navedeni temeljni standardi neodvisnega sodstva so sicer pristna ustavna materija, vendar to ne pomeni, da morajo biti podrobno urejeni v ustavi. Možna je zakon-

---

organi ali nosilci javnih pooblastil, ne da bi pri tem šlo za poseg v delitev oblasti, seveda pa je to stvar odločitve posamezne države.

<sup>30</sup> Mišljena so zlasti nacionalna sodišča, možno pa je, da se z mednarodno pogodbo določi pristojnost sodišč, ki so organizirana na nadnacionalni ravni in jih morajo nacionalna sodišča ter drugi državni organi upoštevati kot sestavni del nacionalne sodne oblasti, pravzaprav kot vrhovni del te oblasti. Glede tega je treba omeniti predvsem Sodišče EU in ESČP.

<sup>31</sup> Glede na prej navedeno o vlogi nacionalnega ustavnega sodišča in mednarodnih sodišč je treba upoštevati tudi možnost sprožitve postopkov pred temi sodišči.

<sup>32</sup> Glede tega je treba opozoriti, da nadzorstvena pritožba ni pravno sredstvo, temveč instrument pospešitve, ki se uporabi, če stranka meni, da se postopek zavlačuje oziroma neutemeljeno odlaša s sprejemom odločitve.

ska konkretizacija, ki zapolni primeren ustavni okvir. V tem primeru zakonodajna veja oblasti ne deluje samovoljno, temveč »le« konkretizira ustavo, glede tega pa je podvržena objektivni ustavni sodni presoji. Vendar je tukaj primerno opozoriti, da je žal vse mogoče zlorabiti, tudi prej opisani sistem.<sup>33</sup> Zamisliti si je namreč mogoče, da ima v parlamentu ustavno večino ena sama politična stranka, ki deluje mimo načel demokratične in pravne države, ki za povrh kadruje na ustavnem sodišču, tako da najprej odvzame mandat vsem ustavnim sodnikom, nato pa ga podeli samo tistim, ki bodo dosledno izvajali politično agendo, ki je pravzaprav agenda te vladajoče politične stranke.<sup>34</sup> Smiselno enak scenarij si je mogoče zamisliti tudi glede vrhovnega sodišča in sodnega sveta. Ta vidik sva zato upoštevala tudi v najini presoji, prav tako pa sva bila pozorna na primere, ki sicer niso tako skrajni, kot so prej opisani, vendar kljub temu izvršilni veji oblasti zagotavljajo moč, ki je ta ne bi imela, če bi bil v državi dosledno uporabljen klasičen sistem zavor in ravnesij. Nesorazmerna moč izvršilne veje oblasti je v preteklosti prej ali slej vodila v policijsko državo, ki ni bila naklonjena neodvisnemu sodstvu.

#### **4. Ocena skladnosti izbranih nacionalnih pravnih ureditev na področju sodstva z evropskim konceptom neodvisnega sodstva**

Ocena skladnosti izbranih nacionalnih<sup>35</sup> pravnih ureditev na področju sodstva z evropskim konceptom neodvisnega sodstva je bila, kot je bilo že omenjeno, najprej opravljena s pomočjo predhodnega presejalnega testa. Slednji vsebuje temeljne standarde neodvisnega sodstva in če ti niso doseženi, ni dosežena zahtevana stopnja neodvisnosti. Na podlagi tega testa sva na obravnavanem področju zaznala velike sistemske pomanjkljivosti v poljski pravni ureditvi, prav tako, čeprav nekoliko manj, pa tudi v madžarski pravni ureditvi.

V okviru presoje poljske pravne ureditve na obravnavanem področju sva med drugim zasledila pretekle zakonodajne spremembe glede disciplinskega senata vrhovnega sodišča in sodnega sveta, ki jih je kot sporne označilo tudi Sodišče Evropske unije,<sup>36</sup> in nadalje tudi način imenovanja poljskih ustavnih sodnikov, kar je problematiziralo ESČP. Glede poljske pravne ureditve disciplinskega senata vrhovnega sodišča je Sodišče Evropske unije v zadevi C-791/19<sup>37</sup> ugotovilo več spornih elementov, in sicer:

---

<sup>33</sup> Zavedava se, da ni nič stoddostno odporno na zlorabe, vsekakor pa se z ustreznimi ustavnimi varovalkami zmanjšuje možnost zlorab oziroma ekscesov (tudi) na obravnavanem področju.

<sup>34</sup> Smiselno enako velja glede sodnega sveta, če je ta ustanovljen in ima pomembne pristojnosti.

<sup>35</sup> Tj. hrvaške, madžarske, nemške, poljske in slovenske pravne ureditve.

<sup>36</sup> Glej tudi Evropska komisija (2021).

<sup>37</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-791/19 *Komisija proti Poljski (Régime disciplinaire des juges)* z dne 15. julija 2021; ECLI:EU:C:2021:596.

1. da ne zagotavlja neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata, ki je pristojen za nadzor nad odločbami, izdanimi v disciplinskih postopkih proti poljskim sodnikom;
2. da dopušča, da se lahko vsebina sodnih odločb opredeli kot disciplinska kršitev v zvezi s sodniki poljskih splošnih sodišč;
3. da predsedniku disciplinskega senata podeljuje diskrecijsko pravico za določitev disciplinskega sodišča, ki je na prvi stopnji pristojno v zadevah, ki se nanašajo na sodnike poljskih splošnih sodišč, in da zato ne zagotavlja, da disciplinske zadeve obravnava »z zakonom ustanovljeno« sodišče;
4. da ne zagotavlja, da se disciplinske zadeve proti sodnikom poljskih splošnih sodišč obravnavajo v razumnem roku, da dejanja v zvezi z določitvijo zagovornika in njegovim prevzemom obrambe nimajo odločilnega učinka na potek disciplinskega postopka in da disciplinsko sodišče vodi postopek tudi v primeru upravičene odsotnosti obdolženega sodnika, ki je o tem obveščen, ali njegovega zagovornika, ter da zato obdolženim sodnikom poljskih splošnih sodišč ne zagotavlja spoštovanja pravice do obrambe;
5. da se pravica poljskih sodišč do vložitve predlogov za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije omeji z možnostjo uvedbe disciplinskega postopka.<sup>38</sup> Zaradi prvih štirih spornih elementov je Sodišče Evropske unije odločilo, da Poljska ni izpolnila obveznosti po 2. točki prvega odstavka 19. člena Pogodbe o Evropski uniji (PEU),<sup>39</sup> zaradi petega spornega elementa pa je odločilo, da Poljska ni izpolnila obveznosti po drugem in tretjem odstavku 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).<sup>40</sup> Omeniti je treba, da je bilo na podlagi prej navedene sporne ureditve veliko poljskim sodnikom odvzeta funkcija in da Evropska komisija med drugim zahteva, da se jim neutemeljeno odvzeta funkcija vrne. Kot odgovor na izpostavljene kritike se je Poljska letos odločila za zakonodajno reformo, s katero je po dolgem času ukinila disciplinski senat vrhovnega sodišča, ki sta ga kot spornega prepoznali Sodišče Evropske unije in Evropska komisija, ter uvedla tako imenovano zbornico poklicne odgovornosti.<sup>41</sup>

Tukaj je treba poudariti, da je bila (taka) reforma poljskega zakonodajnega sistema pogoj *sine qua non* za pridobitev finančnih sredstev za okrevanje po pandemiji s strani

<sup>38</sup> Glej poročilo Evropske komisije, 2021, str. 4, v katerem je tako med drugim poudarjeno, da disciplinski senat ne vzpostavlja vseh jamstev neodvisnosti in nepristranskosti in ni zaščiten pred neposrednim ali posrednim vplivom poljske zakonodajne ali izvršilne veje oblasti. V praksi je to pomenilo, da se je sodnikom lahko odvzela imuniteta in se je zato lahko zoper njih sprožil kazenski postopek. Zgolj možnost, da disciplinski postopek poteka pred organom, katerega neodvisnost ni zagotovljena, nedvomno negativno vpliva na delovanje sodnikov oziroma nasploh na sodstvo. Taka ureditev pa resno ogroža poljsko sodno neodvisnost, uspešno sodno varstvo za poljske državljane in evropski pravni red.

<sup>39</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-791/19 *Komisija proti Poljski (Régime disciplinaire des juges)* z dne 15. julija 2021; ECLI:EU:C:2021:596, točka 235.

<sup>40</sup> Prav tam.

<sup>41</sup> Angl. *Chamber of professional responsibility*.

Evropske unije.<sup>42</sup> Vsekakor pa morava biti glede nove ureditve previdna. V trenutku oddaje tega prispevka še niso jasne vse okoliščine, zlasti pa ne izvajanje novega zakona v praksi. Je pa glede tega pomembna izjava predsednice Evropske komisije (in nekaj dni prej podpredsednice), češ da Evropska komisija sicer še ni končala postopka presoje najnovejše reforme poljskega sodstva, vendar naj bi bilo že zdaj jasno, da ne izpolnjuje vseh zahtev vladavine prava in dokler bo tako, bodo izplačila iz proračuna Evropske unije v korist Poljske ostala zamrznjena. Vladajoča poljska politična oblast se je na te izjave odzvala zelo kritično in med drugim napovedala, da ne načrtujejo nobenih dodatnih sprememb.<sup>43</sup> Je pa dejstvo, da v tem trenutku Poljska še ni prejela prej navedenih sredstev, kar govori v korist tezi, da poljska pravna ureditev (še) ne zagotavlja temeljnih standardov neodvisnega sodstva.

Prejšnja ureditev glede disciplinskega senata je bila vsekakor taka, da je že sama zase omogočala sklep o izostanku primerne sodne neodvisnosti poljskega sodstva, poleg tega pa sva odkrila še druge sistemske anomalije, ki so take, da prav tako usodno posegajo v neodvisnost poljskega sodstva, zato zgolj reforma disciplinskega senata, čeprav bi odpravila vse pomanjkljivosti na tem področju, po najinem mnenju ni dovolj. Sodišče Evropske unije je na primer v zadevi C-824/18<sup>44</sup> ugotovilo tudi več spornih elementov v poljski pravni ureditvi sodnega sveta, kar je bilo najbolj očitno v povezavi z njegovo vlogo pri imenovanju vrhovnih sodnikov. Sodišče Evropske unije je sicer v tej zadevi odločalo o predhodnem vprašanju, kar pomeni, da ni moglo samo dokončno rešiti zadeve. Kljub temu pa so iz obrazložitve sodbe v obravnavani zadevi razvidni sporni elementi. Sodišče EU je tako med drugim poudarilo, da zakonodajne spremembe kažejo na to, da je poljska zakonodajna oblast v obravnavanem primeru ravnala s ciljem, da prepreči vsakršno možnost sodnega nadzora nad imenovanji, sprejetimi na podlagi navedenih sklepov poljskega sodnega sveta, in poleg tega pri vseh drugih imenovanjih znotraj vrhovnega sodišča po vzpostavitvi sodnega sveta v novi sestavi.

<sup>42</sup> Spomniva, 16. februarja 2022 je Sodišče EU v sodbah C-156/21 in C-157/21 potrdilo Uredbo EU 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna EU. Sodišče EU je pojasnilo, da kadar država članica svobodno izvaja svoje pristojnosti na vseh področjih, ki so ji pridržana, to še ne spremeni dejstva, da jih morajo izvajati ob hkratnem spoštovanju prava EU. Kadar tako ravnanje vpliva ali pomeni resno tveganje na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, se Uniji ne more očitati, da v okviru zaščite svoje indentite, katere del so vrednote iz 2. člena PEU, uporablja sredstva, ki so potrebna za zaščito dobrega finančnega poslovanja, na način, da sprejme takšne ukrepe, ki se v skladu s prvim odstavkom 5. člena izpodbijane uredbe nanašajo izključno na izvrševanje proračuna Unije (sodba Sodišča EU v zadevi C-157/21 *Poljska proti Parlamentu in Svetu* z dne 16. februarja 2022, ECLI:EU:C:2022:98, točki 268 in 269).

<sup>43</sup> Glej <<https://www.politico.eu/article/kaczynski-accuse-eu-trying-break-poland-pis-leyen-democracy-pandemic-coronavirus>>.

<sup>44</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-824/18 *A. B. in drugi proti Krajowa Rada Sądownictwa* z dne 2. marca 2021, ECLI:EU:C:2021:153.

Ob tem sva upoštevala tudi sporne elemente pri imenovanju poljskih ustavnih sodnikov, kar je deloma problematiziralo ESČP, in sicer v zadevi 4907/18.<sup>45</sup> Glede tega je ugotovilo kršitev pravice do sodišča oziroma tribunala, ustanovljenega z zakonom.<sup>46</sup> ESČP je glede tega poudarilo tudi, da je bilo ravnanje zakonodajne in izvršilne oblasti namenjeno prisvojitvi vloge ustavnega sodišča kot končnega razlagalca ustave. Tudi varuh človekovih pravic je izrazil zaskrbljenost glede legitimnosti sestave zadevnega tribunala, sploh glede spreminjanja že imenovanih članov in hkratno zavračanje zahtev po izločitvi sodnika v konkretnem postopku, v katerem je bilo podano nasprotje interesa.<sup>47</sup>

Meniva, da poleg prej navedenega spornega kadrovanja legitimnost poljskega ustavnega sodišča načenja tudi vsebinsko odločanje, ki v nekaterih zadevah izpade kot politični instrument. Tukaj spomniva na nedavno odločitev poljskega ustavnega sodišča, ki je posegla v načelo primarnosti prava EU. Glede tega je bilo s strani nekaterih evropskih deležnikov deležno hudih kritik. Tako je na spletni strani Evropskega parlamenta mogoče prebrati, da »nelegitimno ustavno sodišče ne more razlagati ustave« in da je »poljsko ustavno sodišče orodje za legalizacijo nezakonitih ukrepov oblasti« itd.<sup>48</sup>

Upošteva vse navedeno in najino trdno prepričanje, da je sodna neodvisnost tako pomembna, da polovičarstvo ne pride v poštev, sva ocenila, da poljska pravna ureditev, kljub na prvi pogled dobrodošli zakonodajni reformi o ukinitvi spornega disciplinskega senata (seveda pod predpostavko, da ne gre zgolj za »menjavo embalaž«, kar nakazuje nedavni razvoj dogodkov), na obravnavanem področju tudi po zadnji reformi ne prestane predhodnega presejalnega testa, saj še naprej ne izpolnjuje temeljnih standardov sodne neodvisnosti.

V okviru presoje madžarske pravne ureditve pa sva na obravnavanem področju zasledila zakonodajne spremembe, ki so v madžarsko sodstvo vnesle nekatere strukturne pomanjkljivosti.<sup>49</sup> Tako je na primer vloga sodnega sveta razmeroma šibka, saj ne dosega evropskih standardov, ki so predstavljeni v tem prispevku. Okoliščino, da ima sodni svet premalo pristojnosti,<sup>50</sup> dodatno poslabšajo preširoke pristojnosti predsednika državnega

<sup>45</sup> Sodba ESČP v zadevi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, št. 4907/18 z dne 7. maja 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

<sup>46</sup> Sodba še ni pravomočna.

<sup>47</sup> Podrobneje o vseh kršitvah najdemo v Evropska komisija (2021).

<sup>48</sup> Več o tem na povezavi <<https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20211015IPR15016/poljska-nelegitimno-ustavno-sodisce-ne-more-razlagati-ustave>>.

<sup>49</sup> Na to je že v času zakonodajnega postopka opozoril komisar Sveta Evrope za človekove pravice. Glej na primer besedilo, dostopno na povezavi: <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>>.

<sup>50</sup> Sodni svet na primer nima pravice, da bi bilo z njim opravljeno posvetovanje o zakonodajnih predlogih, ki lahko vplivajo na pravosodni sistem, prav tako ima omejeno vlogo glede imenovanja sodnikov in predsednikov sodišč, hkrati pa je glede izplačil sredstev iz državnega proračuna odvisen od predsednika prej navedenega urada (Evropska komisija, 2020, str. 2 in 3).

urada za sodstvo in njegov vpliv na sodni svet ter nasploh na sodstvo. Skratka, (tudi) v tem pogledu je opazen odločilen vpliv politike na sodni svet. Tukaj je med drugim treba opozoriti, da je predsednik državnega urada za sodstvo brez utemeljenih razlogov sprožil več postopkov proti predsednikom sodišč in sodnikom, kar je mogoče razumeti kot obliko pritiska nanje.<sup>51</sup> Kot sredstvo pritiska so zaznani tudi politični in medijski napadi na nekatere sodnike. Prav tako je problematično, kot kaže, politično imenovanje predsednika vrhovnega sodišča. Kljub nasprotovanju sodnega sveta je bil namreč za predsednika vrhovnega sodišča (s pomočjo dveh zakonodajnih sprememb) imenovan kandidat, ki ni imel nobenih poprejšnjih izkušenj pred rednimi madžarskimi sodišči. Politično kadrovanje naj bi potekalo tudi na ustavnem sodišču.<sup>52</sup> Vse to je v nasprotju s temeljnimi evropskimi standardi, ki naj zagotavljajo neodvisno sodstvo, vendar se postavlja vprašanje, ali je, tako kot v primeru poljske pravne ureditve, tudi madžarska pravna ureditev na tem področju prestopila tako imenovano rdečo črto. Čeprav meniva, da madžarska pravna ureditev na obravnavanem področju ni tako problematična, kot je bilo ugotovljeno glede poljske pravne ureditve, vendarle opozarjava, da madžarsko sodstvo ne dosega temeljnih evropskih standardov neodvisnega sodstva. Če se (pre)šibak sodni svet, ki ga lahko odločilno obvladuje predsednik državnega urada za sodstvo, še lahko nekako prežveči, pa se kombinacija neutemeljenih postopkov proti nekaterim predsednikom sodišč in sodnikom, druge vrste političnih pritiskov nanje ter politično kadrovanje na ustavnem in vrhovnem sodišču lahko razume kot prevelik poseg v neodvisnost sodstva, ki presega posamične sporne prakse in razkriva sistemski oziroma strukturni problem madžarskega sodstva. Dodatno naju v tem prepričanju utrjuje okoliščina, da so pravno ureditev madžarskega sodstva problematizirali Komisar Sveta Evrope za človekove pravice, Evropska komisija in Amnesty International.<sup>53</sup> In kot nazadnje, vendar prav tako pomembno, poudariva, da je v opazovani državi ista politična stranka dolgo imela in tudi po aprilskih volitvah leta 2022 ohranja veliko večino v parlamentu, kar ji pravzaprav omogoča, da lahko obvladuje zakonodajno in izvršilno vejo madžarske javne oblasti, poleg tega pa lahko, kot je bilo že omenjeno, odločilno posega tudi v sodno vejo oblasti.

V okviru presoje nemške pravne ureditve na obravnavanem področju sva ugotovila izostanek sodnega sveta, kar je – vsaj na prvi pogled – huda pomanjkljivost, vendar sva nato na podlagi dodatne analize nemške pravne ureditve prišla do sklepa, da v resnici pri izostanku sodnega sveta ne gre za poseg v neodvisno sodstvo. Čeprav vse pomembne odločitve glede organizacije sodstva ter imenovanj in nasploh glede poklicnih »usod« sodnikov sprejema nemško ministrstvo za pravosodje oziroma izvršilna veja oblasti, je

---

<sup>51</sup> Glej poročilo Amnesty International (2021).

<sup>52</sup> Evropska komisija, 2020, str. 5.

<sup>53</sup> Glej sprotne opombe 49–52.

namreč zoper te (politične) odločitve na voljo sodno varstvo.<sup>54</sup> Povedano drugače, odločitve izvršilne veje oblasti, ki se na primer nanašajo na imenovanje, razrešitev, premestitve ali predčasno upokožitev sodnika, se na koncu presoajo pred pristojnim sodiščem, s tem pa se zagotavlja ustrezen sodni nadzor. Tako dejansko prihaja do položaja, da ima zadnjo besedo glede prej navedenega nemško sodstvo, kar je pravzaprav glavni razlog, zaradi katerega naj se ustanovljajo sodni sveti. Z upoštevanjem te ugotovitve in glede na to, da v nemški pravni ureditvi na obravnavanem področju nisva zasledila drugih usodnih pomanjkljivosti glede izpolnjevanja temeljnih evropskih standardov neodvisnega sodstva, sva nadaljevala presojo te ureditve. Glede tega sva ugotovila, da je nemška pravna ureditev večinoma vzorna oziroma skladna z najvišjimi standardi zagotavljanja neodvisnega sodstva, saj sva jo pri večini parametrov ocenila z najvišjo ali drugo najvišjo oceno, kljub temu pa sva odkrila nekaj pomanjkljivosti (ki pa ne spremenijo bistveno prej izpostavljenе ocene). Financiranje sodstva namreč po najinih ugotovitvah poteka izključno iz javnih virov, kar je dobro, vendar višino sredstev glede na ohlapno zakonsko pooblastilo efektivno določi vlada. V tem smislu je torej na voljo (omejen) vzvod za izvajanje pritiska na sodstvo kot celoto. Dejstvo, da se zaradi razmeroma visoke politične kulture ta vzvod v praksi ne uporablja, je v okviru tega prispevka, ki obravnava formalno neodvisnost sodstva, sicer vredno omeniti, ni pa ključno za oceno, ker se slednja v okviru obravnavanega koncepta neodvisnosti osredinja na pravno ureditev. Nadaljnje pomanjkljivosti sva zaznala na področjih osebnega varstva sodnikov, saj tukaj v zakonodaji nisva našla sistemске ureditve. Pomanjkljivost sva ugotovila tudi v razmeroma šibkem položaju sodnikov, ki so osumljeni storitve kaznivega dejanja, ki ni povezano z opravljanjem sodniške funkcije, kot pomanjkljivo pa ocenjujeva tudi razmeroma ohlapno ureditev združljivosti sodniške funkcije z drugimi funkcijami oziroma dejavnostmi.

Tudi v okviru presoje hrvaške pravne ureditve na obravnavanem področju nisva zasledila pomanjkljivosti, ki bi opravičevale takojšen sklep o nedoseganju temeljnih evropskih standardov, zato sva nadaljevala tudi presojo te ureditve. Nadaljnja presoja ni pokazala resnih odmikov od želenih standardov, pri čemer je treba omeniti, da niti pri enem parametru nisva uporabila najslabše ocene. Kljub temu bi kot pomanjkljivosti omenila ohlapno ustavno ureditev sodstva, razmeroma šibko imuniteto sodnika, ki je osumljen storitve kaznivega dejanja, ki ni povezano z opravljanjem sodniške funkcije, in možnost odvzema sodne zadeve sodniku s strani predsednika sodišča.

In končno, tudi v okviru presoje slovenske pravne ureditve na obravnavanem področju nisva zasledila pomanjkljivosti, ki bi opravičevale takojšen sklep o nedoseganju temeljnih evropskih standardov, zato sva nadaljevala presojo, ki je pokazala ugoden rezultat. Slovenske pravne ureditve pri nobenem parametru nisva ocenila z najnižjo oceno. Zaznane pomanjkljivosti pa se nanašajo predvsem na razmeroma ohlapno ustavno ure-

<sup>54</sup> Več o tem Riedel (2020); Castillo-Ortiz (2019); Sanders in von Danwitz (2018); in Seibert-Fohr (2012).

ditev sodstva in postopek izvolitve sodnika, ali natančneje, na telo, pristojno za izvolitev sodnika, saj ga izvoli državni zbor na predlog sodnega sveta (bolje pa bi bilo, če bi bila ta pristojnost v rokah sodnega sveta, sestavljenega iz večine sodnikov, z zagotovljenim sodnim varstvom). Podobno kot v primeru nemške in hrvaške pravne ureditve sva tudi v slovenskih ureditvi zaznala razmeroma šibek položaj sodnika, ki je osumljen storitve kaznivega dejanja, ki ni povezano z opravljanjem sodniške funkcije.

Presoja formalne neodvisnosti nemškega, hrvaškega in slovenskega sodstva – glede na test, ki je dostopen v prilogi tega prispevka – je pokazala, da se glede posameznih pravnih standardov, prek katerih se želi zagotoviti neodvisno sodstvo, opazovane pravne ureditve med seboj sicer razlikujejo, če pa jih pogledamo kot celoto, tj. z vidika vseh pravnih standardov, ki so vključeni v test, se izkaže, da so na obravnavanem področju primerljive. Glede na opravljeni test so namreč dosegle zelo podoben rezultat, tj. vrednosti okrog 0,8. Glede na prej navedeno o maloštevilnih ugotovljenih pomanjkljivostih v nemški, hrvaški in slovenski pravni ureditvi njihov razmeroma dober rezultat niti ne preseneča.

Glede tega je treba še enkrat opozoriti, da sva v prispevku obravnavala formalno neodvisnost, ki se lahko razlikuje od dejanske neodvisnosti, je pa glede na dosedanje ugotovitve v teoriji dovolj dobro izhodišče za oceno neodvisnega sodstva v posamezni državi, sploh ker sva v test vključila več varovalk, s katerimi se preprečuje izkrivljeni rezultat. Najprej je tukaj mišljen predhodni presejalni test, prav tako pa upoštevanje dejanske vloge sodstva v zadevah, ki zadevajo sodstvo, kar je zlasti opazno ob primerjavi poljskega in nemškega primera v zvezi s sodnim svetom. Dejstvo, da poljska pravna ureditev določa sodni svet, ne pomeni, da je samodejno boljša od nemške pravne ureditve, ki sodnega sveta ne določa. Nemški pristop je pravzaprav boljši od poljskega, saj zagotavlja, da o zadevah, o katerih naj bi glede na evropske standarde odločal sodni svet, sestavljen pretežno iz sodnikov, izbranih v objektivnem postopku, odločajo sodniki pristojnih sodišč, izbrani v objektivnem postopku z zagotovljenim sodnim varstvom. S tem pa je prej navedeni standard dosežen. V tem primeru se še enkrat več izkaže, da je bistvo mogoče izluščiti, če se upoštevajo »podrobnosti«, in nadalje, da je vsebini treba dati prednost pred obliko.

## 5. Sklep

Neodvisno sodstvo je pomembna prvina moderne ustave in države, zato je med drugim pomembno ugotoviti, ali je v posamezni pravni ureditvi ustrezno zagotovljena. Za namen te ugotovitve je potreben čim bolj objektivni test. Kot sva pojasnila v metodološkem delu, se zavedava pasti subjektivnosti pri določanju spremenljivk oziroma meril, njihovih vrednotenj in razlag. Vendar sva pri tem sledila uveljavljenim pristopom v teoriji, ki zmanjšujejo elemente subjektivnosti na čim nižjo raven, pri čemer se zavedava, da popolne objektivnosti na obravnavanem področju ni mogoče doseči z nobeno zdaj znano in uporabljeno metodo ali pristopom. Glede tega posebej poudarjava, da sva se primarno



oprta na pravne standarde, izpeljane iz dokumentov oziroma pravnih aktov Sveta Evrope ter sodne prakse ESČP in Sodišča EU, ki se nanašajo na neodvisno sodstvo in iz katerih je mogoče izpeljati tako imenovani evropski koncept neodvisnega sodstva. Za njegovo operacionalizacijo sva izdelala poseben test, ki je dostopen v prilogi.

Pri presoji izbranih pravnih ureditev na področju sodstva glede na ugotovljene evropske pravne standarde neodvisnega sodstva sva ugotovila, da v dveh opazovanih pravnih ureditvah, tj. v poljski in madžarski, niso izpolnjeni temeljni evropski pravni standardi neodvisnega sodstva. Zato meniva, da ti dve pravni ureditvi ne zagotavljata neodvisnega sodstva v smislu, kot se pričakuje v evropskem pravnem prostoru. Glede preostalih opazovanih pravnih ureditev, tj. nemške, hrvaške in slovenske, pa sva ugotovila skladnost s temeljnimi evropskimi pravnimi standardi neodvisnega sodstva. To sicer ne pomeni, da v teh pravnih ureditvah niso mogoče izboljšave. Ravno nasprotno, možne so številne izboljšave, je pa doseženi rezultat, tj. okrog 0,8 (80 odstotkov) za vsako od teh treh pravnih ureditev, v celoti gledano dovolj dober, da meniva, da te pravne ureditve omogočajo neodvisno sodstvo.<sup>55</sup>

Ob rob temu naj še enkrat opozoriva na problem prenagljenega sklepanja, saj je bistvo včasih očem skrito, vsaj na prvi pogled. Možno si je zamisliti sistem organizacije sodstva, ki je na prvi pogled neproblematičen in šele podroben pogled pokaže probleme, ki izvirajo iz političnega imenovanja sodnikov, zlasti ustavnega in vrhovnega, saj v primeru, ko so izbrani sodniki, ki izvajajo politično agendo, izvršilna in zakonodajna veja oblasti niti nimata potrebe, da bi od zunaj vplivali na odločitve teh sodnikov. Podobno velja glede sodnega sveta, ki je, če ima široka pooblastila in je sestavljen iz članov, čeprav so sodniki, ki izvajajo politično agendo, po svoje primerljivi s tako imenovanim trojanskim konjem. Skratka, zunanji vplivi na sodstvo so problematični in jih je treba preprečevati, vendar so običajno dobro opazni, notranji »trojanski« vplivi pa so enako problematični, pri čemer so običajno manj opazni, zato obstaja nevarnost, da ostanejo prezrti, kar pa je za neodvisno sodstvo vsekakor slaba novica.

## Literatura

- Amnesty International Hungary (2021) *Status of the Hungarian judiciary – Legal changes have to guarantee the independence of judiciary in Hungary*, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/3623/2021/en/>> (dostop: 24. maj 2022).
- Bobek, M. (2008) 'The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries', *European Public Law* 14(1), str. 99–123.

<sup>55</sup> S tem pa ne prejudicirava dejanske neodvisnosti. Kot je bilo uvodoma povedano, sva se omejila na koncept formalne neodvisnosti.

- Bodnar, A., in Bojarski, L. (2012) 'Judicial independence in Poland', v: Seibert-Fohr, A. (ur.) *Judicial independence in transition*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Berlin: Springer, str. 667–738.
- Beneška komisija (2021) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, COM(2021) 389 final, Bruselj, 8. julij.
- Beneška komisija (2017) Poland Opinion on the draft act amending the act on the national council of the judiciary, on the draft act amending the act on the supreme court, proposed by the president of Poland, and on the act on the organisation of ordinary courts, CDL-AD(2017)031, Strasbourg, 11. december.
- Beneška komisija (2008) European standards on the independence of the judiciary, CDL-JD(2008)002, Strasbourg, 3. oktober.
- Beneška komisija (2007) Judicial appointments, CDL-AD(2007)028, Benetke, 22. junij.
- Castillo-Ortiz, P. (2019) 'The politics of implementation of the judicial council model in Europe', *European Political Science Review* 11(4), str. 503–520.
- Coman, R. (2014) 'Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for judicial independence in Central and Eastern Europe', *Europe-Asia Studies* 66(6), str. 892–924.
- Evropska komisija (2021) Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, poglavje o stanju pravne države na Poljskem, SWD(2021) 722 final, Bruselj, 20. julij.
- Evropska komisija (2020) Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, poglavje o stanju pravne države na Madžarskem, SWD(2020) 316 final, Bruselj, 30. september.
- Evropski parlament (2021) Poljska: nelegitimno ustavno sodišče ne more razlagati ustave, sporočilo za javnost, <<https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20211015IPR15016/poljska-nelegitimno-ustavno-sodisce-ne-more-razlaga-ti-ustave>> (dostop: 24. maj 2022).
- Evropski parlament in Svet (2020) Uredba EU o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, LI 433/1, 16. december.
- Feld, L. P., in Voigt, S. (2003) 'Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators', *European Journal of Political Economy* 19(3), str. 497–527.
- Ferčič, A. (2022) 'Evaluating the Formal Independence of National Regulatory Authorities in the European Union's Energy Sector and Beyond', *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72(5), str. 1183–1218.

- Fleck, Z. (2012) 'Judicial independence in Hungary', v: Seibert-Fohr, A. (ur.) (2012) *Judicial independence in transition*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht: Springer, str. 793–834.
- Gutmann, J., in Voigt, S. (2018) 'Judicial independence in the EU: a puzzle', *European Journal of Law and Economics*, 49(2020), str. 83–100.
- Hayo, B., in Voigt, S. (2014) 'Mapping constitutionally safeguarded judicial independence – a global survey', *Journal of Empirical Legal Studies* 11(1), str. 159–195.
- G. Heinz, V. (1998) Speech before participants of the Australian Bar Association Conference 1998, The Appointment of Judges in Germany, 7. julij.
- Hungarian Helsinki Committee (2020) *New law threatens judicial independence in Hungary*, <[https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC\\_Act\\_CXXVII\\_of\\_2019\\_on\\_judiciary\\_analysis\\_2020Jan.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Act_CXXVII_of_2019_on_judiciary_analysis_2020Jan.pdf)> (dostop: 30. maj 2022).
- Koslosky, D. R. (2009) 'Toward an Interpretative Model of Judicial Independence: A Case Study of Eastern Europe', *University of Pennsylvania Journal of International Law* 31(1), str. 203–256.
- Larsson, O., in Naurin, D. (2016) 'Judicial independence and political uncertainty: how the risk of override affects the Court of Justice of the EU', *International Organization*, 70(2), str. 377–408.
- Linzer, D. A., in Staton, J. K. (2015) 'A global measure of judicial independence, 1948–2012', *Journal of Law and Courts* 3(2), str. 223–256.
- Ministrski komite Sveta Evrope (2010) Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17. november 2010.
- Posvetovalni svet evropskih sodnikov (2010) Magna carta of judges, CCJE (2010)3 final, Strasbourg, 17. november.
- Posvetovalni svet evropskih sodnikov (2002) Opinion No. 3 on ethics and liability of judges, Strasbourg, 19. november.
- Posvetovalni svet evropskih sodnikov (2001) Opinion No. 1 on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, Strasbourg, 23. november.
- Posvetovalni svet evropskih sodnikov (2001) Opinion No. 2 on the funding and management of courts, Strasbourg, 23. november.
- Riedel, J. (2020) 'Judicial review of judicial appointments in Germany', *International Journal for Court Administration* 11(1), str. 1–19.

- Sanders, A., in Von Danwitz, L. (2019) 'Selecting Judges in Poland and Germany: Challenges to the Rule of law in Europe and Propositions for a new Approach to Judicial Legitimacy' *German Law Journal* 19(04), str. 769–815.
- Seibert-Fohr, A. (2012) 'Judicial independence in Germany', v: Seibert-Fohr, A. (ur.) (2012) *Judicial independence in transition*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht: Springer, str. 447–519.
- Spano, R. (2021) 'The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary', *European Law Journal*, str. 1–17.
- Svet Evrope (2019) The Commissioner urges the Hungarian Parliament to modify a bill affecting the independence of the judiciary, <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>> (dostop: 24. maj 2022).
- Svet Evrope (1998) Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, Strasbourg, od 8. julija do 10. julija.
- Šípulová, A., idr. (2022) 'Judicial self governance index: towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary', *Regulation & Governance*, str. 1–21.
- Terry, C. R. P. (2020) 'Judicial Independence in Germany within the European Context', *Theoretical and Applied Law* 1(3), str. 5–8.

## Priloga

| <b>Evropski koncept neodvisnega sodstva: test<sup>56</sup></b>                                                                                                            | <b>S<sub>(i)</sub></b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| §1 Načelo neodvisnega sodstva:                                                                                                                                            |                        |
| ▪ je določeno v ustavi                                                                                                                                                    | 1,00                   |
| ▪ je določeno v zakonu                                                                                                                                                    | 0,67                   |
| ▪ je določeno v podzakonskem aktu <sup>57</sup>                                                                                                                           | 0,33                   |
| ▪ ni določeno                                                                                                                                                             | 0,00                   |
| §2 Financiranje sodstva:                                                                                                                                                  |                        |
| ▪ se zagotavlja izključno iz javnih virov, in sicer v višini, ki zadošča za normalno delovanje sodstva, pri čemer ustava določa enako finančno obravnavo vseh vej oblasti | 1,00                   |
| ▪ se zagotavlja izključno iz javnih virov, ki jih določi zakonodajalec glede na predlog vlade                                                                             | 0,67                   |
| ▪ se zagotavlja izključno iz javnih virov, ki jih glede na ohlapno zakonsko pooblastilo določi vlada                                                                      | 0,33                   |
| ▪ se zagotavlja tudi iz zasebnih virov                                                                                                                                    | 0,00                   |
| §3 Organizacija in pristojnost sodišč je:                                                                                                                                 |                        |
| ▪ urejena v ustavi                                                                                                                                                        | 1,00                   |
| ▪ urejena v zakonu na podlagi jasnega ustavnega okvira                                                                                                                    | 0,67                   |
| ▪ urejena v zakonu (le) na podlagi temeljnih ustavnih načel, kot so na primer načelo delitve oblasti, pravne države in/ali neodvisnosti sodstva                           | 0,33                   |
| ▪ urejeno v podzakonskem aktu <sup>58</sup> na podlagi zakonskega pooblastila brez vsebinskih usmeritev                                                                   | 0,00                   |
| §4 Organizacija sodišč zagotavlja večstopenjski nadzor in področno specializacijo:                                                                                        |                        |
| ▪ da                                                                                                                                                                      | 1,00                   |
| ▪ da, z nekaj izjemami                                                                                                                                                    | 0,67                   |
| ▪ ne, z nekaj izjemami                                                                                                                                                    | 0,33                   |
| ▪ ne                                                                                                                                                                      | 0,00                   |

<sup>56</sup> Test se opravi, če se v predhodnem preizkusu ugotovi, da so v opazovani pravni ureditvi zagotovljeni temeljni standardi neodvisnega sodstva, določeni v 3. poglavju. Če ti standardi niso izpolnjeni, neodvisno sodstvo ne obstaja in nadaljnja presoja njegove neodvisnosti ni smiselna.

<sup>57</sup> Predpostavlja se, da je v tem primeru možna ustavna sodna presoja podzakonskih aktov.

<sup>58</sup> Predpostavlja se, da je v tem primeru možna ustavna sodna presoja podzakonskih aktov.

|                                                                                                                                                                                                                   |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| §5 Sodni svet oziroma neodvisen državni organ, pristojen za temeljna strokovna vprašanja zagotavljanja neodvisnega sodstva, kakovostnega dela sodstva ter ugleda sodstva in zaupanja javnosti vanj: <sup>59</sup> |      |
| ▪ je določen v ustavi                                                                                                                                                                                             | 1,00 |
| ▪ je določen v zakonu                                                                                                                                                                                             | 0,67 |
| ▪ je določen v podzakonskem aktu                                                                                                                                                                                  | 0,33 |
| ▪ ni določen                                                                                                                                                                                                      | 0,00 |
| §6 Sodni svet je sestavljen:                                                                                                                                                                                      |      |
| ▪ izključno iz sodnikov, ki jih izmed sebe izberejo profesionalni sodniki                                                                                                                                         | 1,00 |
| ▪ pretežno iz sodnikov, ki jih izmed sebe izberejo profesionalni sodniki                                                                                                                                          | 0,67 |
| ▪ iz članov, ki jih izvoli zakonodajalec s kvalificirano, tričetrtinsko večino vseh poslancev                                                                                                                     | 0,33 |
| ▪ iz članov, ki jih izvoli zakonodajalec z večino vseh poslancev                                                                                                                                                  | 0,00 |
| §7 Predsednika sodnega sveta:                                                                                                                                                                                     |      |
| ▪ izvolijo profesionalni sodniki                                                                                                                                                                                  | 1,00 |
| ▪ izmed sebe izvolijo člani sodnega sveta                                                                                                                                                                         | 0,67 |
| ▪ izvoli državni zbor                                                                                                                                                                                             | 0,33 |
| ▪ imenuje vlada ali minister                                                                                                                                                                                      | 0,00 |
| §8 Sodni svet ima med drugim bistveno vlogo pri izvolitvi, napredovanju in disciplinskem ukrepu sodniku, razen glede prenehanja sodniškega mandata proti volji sodnika, o čemer odloča sodišče                    |      |
| ▪ da                                                                                                                                                                                                              | 1,00 |
| ▪ da, z nekaj izjemami                                                                                                                                                                                            | 0,67 |
| ▪ ne, z nekaj izjemami                                                                                                                                                                                            | 0,33 |
| ▪ ne                                                                                                                                                                                                              | 0,00 |

---

<sup>59</sup> Enakovredna možnost je, če sodnega sveta sploh ni, vendar njegove funkcije prevzamejo pristojna sodišča, ki odločajo o pravnih aktih izvršilne veje oblasti, na primer o aktu, s katerim se odloča o imenovanju sodnika, na podlagi pravnih sredstev. Če je tako, se z mislijo na prej navedeno smiselno presojajo 6., 7., 8., 9., 15., 17., 29. in 30. standard.

## §9 V akte sodnega sveta:

- sme poseči vrhovno sodišče ali ustavno sodišče, v obeh primerih, če to zahteva upravičena oseba 1,00
- sme poseči poseben tribunal sodnega sveta, sestavljen iz sodnikov, ki niso člani sodnega sveta, zoper njegovo odločitev pa ni pravnega sredstva 0,67
- sme poseči upravno sodišče, ki odloča v senatu, zoper njegovo odločitev pa ni pravnega sredstva 0,33
- sme poseči upravno sodišče, ki odloča po sodniku, zoper njegovo odločitev pa ni pravnega sredstva 0,00

## §10O sporu glede sodne pristojnosti odloča:

- vrhovno ali ustavno sodišče 1,00
- sodni svet, v katerem prevladujejo sodniki 0,67
- odbor zakonodajalca 0,33
- vlada, minister ali drug organ izvršilne veje oblasti oziroma sodni svet, v katerem prevladujejo uradniki 0,00

## §11Administrativne in druge nesodne naloge, vključno z varovanjem in zagotavljanjem reda na sodiščih, opravlja usposobljena in zadostna sodna uprava ob podpori (pravosodne) policije:

- da 1,00
- da, z nekaj izjemami 0,67
- ne, z nekaj izjemami 0,33
- ne 0,00

## §12Prepoved kakršnegakoli vplivanja ali vmešavanja v delo in odločanje sodnikov v konkretnih zadevah:

- je določena v ustavi 1,00
- je določena v zakonu 0,66
- je določena v podzakonskem aktu 0,33
- ni določena 0,00

|                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| §13 Prepoved, z izjemo pomilostitve, spreminjanja odločitev sodišča oziroma njegovih pravnih aktov in prepoved omejevanja polnega učinka sodnih pravnih aktov s strani organov ali nosilcev javnih pooblastil iz izvršilne ali zakonodajne veje oblasti:            |      |
| ▪ je določena v ustavi                                                                                                                                                                                                                                              | 1,00 |
| ▪ je določena v zakonu                                                                                                                                                                                                                                              | 0,67 |
| ▪ je določena v podzakonskem aktu                                                                                                                                                                                                                                   | 0,33 |
| ▪ ni določena                                                                                                                                                                                                                                                       | 0,00 |
| §14 Akt pomilostitve s strani organa iz izvršilne ali sodne veje oblasti:                                                                                                                                                                                           |      |
| ▪ ni določen in ni dopusten                                                                                                                                                                                                                                         | 1,00 |
| ▪ je določen in restriktivno urejen v ustavi ali je določen v ustavi in restriktivno urejen v zakonu                                                                                                                                                                | 0,67 |
| ▪ je določen in ekstenzivno urejen v ustavi ali je določen v ustavi in ekstenzivno urejen v zakonu                                                                                                                                                                  | 0,33 |
| ▪ je določen v ustavi ali zakonu in ekstenzivno urejen v podzakonskem aktu                                                                                                                                                                                          | 0,00 |
| §15 Kandidat za sodnika pridobi sodniški mandat:                                                                                                                                                                                                                    |      |
| ▪ s strani sodnega sveta, ki je pretežno sestavljen iz sodnikov, pri čemer se odločitev sprejme na podlagi objektivnih meril v objektivnem in preglednem postopku, kandidat pa ima na voljo sodno varstvo                                                           | 1,00 |
| ▪ s strani sodnega sveta                                                                                                                                                                                                                                            | 0,67 |
| ▪ s strani zakonodajalca ali predsednika države na predlog sodnega sveta, ki je pretežno sestavljen iz sodnikov,                                                                                                                                                    | 0,33 |
| ▪ s strani zakonodajalca, predsednika države ali vlade oziroma ministra                                                                                                                                                                                             | 0,00 |
| §16 Sodniški mandat:                                                                                                                                                                                                                                                |      |
| ▪ je trajen                                                                                                                                                                                                                                                         | 1,00 |
| ▪ je omejen na 10 do 20 let, z možnostjo večkratne ponovitve, na podlagi objektivnega postopka, v katerem se mandat ne ponovi samo, če se sodniku dokaže slabo opravljanje delovnih obveznosti; zoper akt, s katerim se mandat ne ponovi, je na voljo sodno varstvo | 0,67 |
| ▪ je omejen na 10 do 20 let, z možnostjo večkratne ponovitve                                                                                                                                                                                                        | 0,33 |
| ▪ je omejen na 10 let ali manj, brez možnosti ponovitve                                                                                                                                                                                                             | 0,00 |



## §17 Sodniški mandat se sme odvzeti:

- izključno v primeru ugotovitve obstoja ustavno določenega objektivnega razloga, določenega v naprej, kar ugotavlja sodni svet, pretežno sestavljen iz sodnikov; zoper akt, s katerim se odvzame sodniški mandat, pa je zagotovljeno sodno varstvo 1,00
- s strani zakonodajalca ali predsednika države na predlog sodnega sveta, ki je pretežno sestavljen iz sodnikov 0,67
- s strani zakonodajalca ali predsednika države na predlog vlade ali ministra 0,33
- s strani vlade ali ministra 0,00

## §18 Sodna zadeva se sodniku dodeli:

- s strani sodne uprave ali predsednika sodišča glede na objektivna zakonska merila in postopek, tako da je onemogočena arbitrarnost 1,00
- s strani predsednika sodišča 0,67
- s strani sodne uprave 0,33
- s strani ministra 0,00

## §19 Pri sprejemanju odločitev v sodnih zadevah ustava in zakon:

- prepovedujeta dajanje navodil oziroma kakršnokoli delovanje s ciljem vplivati na sodno odločitev, razen v okviru pravnih sredstev in predhodnih vprašanj, ter sodniku prepovedujeta iskanje in sprejemanje navodil v zvezi s svojimi sodnimi odločitvami 1,00
- prepovedujeta dajanje navodil oziroma kakršno koli delovanje s ciljem vplivati na sodno odločitev, razen v okviru pravnih sredstev ali predhodnih vprašanj, ali sodniku prepovedujeta iskanje in sprejemanje navodil v zvezi s svojimi sodnimi odločitvami 0,67
- ne določata prej navedenih prepovedi in obveznosti, je pa prej navedeno urejeno v podzakonskem aktu 0,33
- ne določata prej navedenih prepovedi in obveznosti, niti ni prej navedeno urejeno v podzakonskem aktu 0,00

- §20 Za primer kršitev prepovedi o iskanju in sprejemanju navodil ter o dajanju navodil ali kakršnekoli delovanju s ciljem vplivati na sodno odločitev:
- je določen učinkovit sistem sankcij (vsaj kazenskopравnih, prekrškovnih in delovnopравnih) 1,00
  - je določena prekrškovna ali delovnopравna sankcija 0,67
  - je določena civilnopравna sankcija 0,33
  - ni določena nobena sankcija 0,00
- §21 Sodnik za svojo sodno odločitev, ki je skladna z ustavnim okvirjem in zakoni:
- nima nobene pojasnjevalne dolžnosti, razen dolžnosti podati argumentirano obrazložitev v samem aktu, ga javno razglasiti in ga vročiti strankam, in za to odločitev pravno ni odgovoren; ne glede na to, ima sodišče za stike z javnostjo angažiranega strokovnjaka 1,00
  - ima dodatno pojasnjevalno dolžnost organu zunaj sodne oblasti, za to odločitev pa je pravno odgovoren 0,67
  - nima dodatne pojasnjevalne dolžnosti, je pa za to odločitev kazenskopравno, prekrškovno, delovno ali civilno odgovoren 0,33
  - ima dodatno pojasnjevalno dolžnost organu zunaj sodne oblasti, za to odločitev pa je kazenskopравno, prekrškovno, delovno ali civilno odgovoren 0,00
- §22 Disciplinska (delovnopравna) odgovornost sodnika za primer kršitve delovnopравnih obveznosti:
- je določena z ustavo ali ustavno skladnim zakonom, in sicer tako, da je zagotovljena nepristranost, ločenost preiskovalne in odločevalne funkcije, sorazmernost disciplinskih ukrepov s kršitvijo, primeren postopek, vključno z razumnimi roki, ter sodno varstvo zoper odločitev 1,00
  - je določena z zakonom, vendar ne z vsemi prej navedenimi jamstvi 0,67
  - je določena z zakonom, brez večine prej navedenih jamstev 0,33
  - je določena s podzakonskim aktom, brez večine prej navedenih jamstev oziroma v nasprotju z njimi 0,00

- §23 Kazenska, prekrškovna in civilnopravna odgovornost sodnika za primer napak pri opravljanju sodne funkcije, kot so na primer napačna presoja dokazov oziroma napačna ali nepopolna ugotovitev dejanskega stanja in napačna razlaga ali uporaba prava:
- ne nastopi, razen v primeru hude malomarnosti in naklepa, kar ugotovi vrhovno ali ustavno sodišče ali njima primerljivo mednarodno sodišče 1,00
  - ne nastopi, razen v primeru hude malomarnosti in naklepa, kar ugotovi sodišče, ki je instanco višje 0,67
  - nastopi, če sodišče, ki je instanco višje, razveljavi sodbo ali sklep in je ugotovljena vsaj mala malomarnost 0,33
  - nastopi, če sodišče, ki je instanco višje, razveljavi sodbo ali sklep iz kakršnegakoli razloga 0,00
- §24 Če je sodnik osumljen storitve kaznivega dejanja:
- zoper njega ne more biti uveden kazenski pregon, dokler mu imunitete ne odvzame sodni svet, prevladujoče sestavljen iz sodnikov
  - zoper njega ne more biti uveden kazenski pregon, dokler mu imunitete ne odvzame zakonodajalec z večino vseh glasov
  - zoper njega ne more biti uveden kazenski pregon za kaznivo dejanje pri opravljanju sodniške funkcije, dokler mu imunitete ne odvzame sodni svet, prevladujoče sestavljen iz sodnikov ali zakonodajalec z večino vseh glasov
  - ne uživa imunitete in se zoper njega po splošnih pravilih uvede kazenski pregon
- §25 Za varnost sodnika:
- je zagotovljeno splošno varstvo v stavbi sodišča in po potrebi osebno varstvo v stavbi sodišča in zunaj nje 1,00
  - je zagotovljeno splošno varstvo v stavbi sodišča in po potrebi osebno varstvo 0,67
  - je zagotovljeno splošno varstvo v stavbi sodišča 0,33
  - ni zagotovljeno ustrezno varstvo 0,00

§26 Plača sodnikov:

- je zakonsko določena, in sicer tako, da je primerljiva osnovni plači funkcionarjev v zakonodajni in izvršilni veji oblasti, da je primer-  
no upoštevana delovna uspešnost in dodatki, vključno s tistimi, ki  
so specifični za sodniško funkcijo 1,00
- je zakonsko določena, in sicer tako, da je primerljiva osnovni plači funkcionarjev v zakonodajni in izvršilni veji oblasti, ni pa primer-  
no upoštevana delovna uspešnost in dodatki 0,67
- je zakonsko določena, vendar ni primerljiva osnovni plači funkcio-  
narjev v zakonodajni in izvršilni veji oblasti 0,33
- ni podrobno urejena v zakonu, zakon pooblašča vlado ali ministra,  
da določi osnovno plačo sodnikov in druge elemente njihove plače 0,00

§27 Socialna varnost sodnikov:

- je primerno zakonsko urejena v obliki zavarovanj za vsa temeljna  
tveganja 1,00
- je primerno zakonsko urejena v obliki zavarovanj za nekatere te-  
meljna tveganja 0,67
- je zakonsko urejena, vendar prevladujoče neprimerno 0,33
- ni zakonsko urejena, zakon pooblašča vlado ali ministra, da uredi  
področje socialne varnosti sodnikov 0,00

§28 V primeru okoliščin, ki lahko vplivajo na neodvisnost sodnika, ustava  
ali zakon:

- določata obveznost in pravico izločitve iz postopka oziroma odlo-  
čanja 1,00
- določata obveznost ali pravico izločitve iz postopka oziroma odlo-  
čanja 0,67
- določata obveznost ali pravico izločitve iz postopka oziroma odlo-  
čanja, vendar z izjemami 0,33
- ne določata obveznosti in pravice izločitve iz postopka oziroma  
odločanja 0,00

## §29 Sodna zadeva se sme odvzeti:

- izključno v primeru ugotovitve obstoja ustavno skladnih objektivnih zakonskih razlogov, določenih v naprej, kar ugotavlja sodni svet, sestavljen pretežno iz sodnikov; zoper akt, s katerim se odvzame sodna zadeva, pa je zagotovljeno sodno varstvo 1,00
- s strani predsednika sodišča na predlog sodnega sveta, ki je pretežno sestavljen iz sodnikov 0,67
- s strani predsednika sodišča 0,33
- s strani vlade ali ministra ali telesa, ki je podrejeno vladi ali ministru 0,00

## §30 Premestitev sodnika proti njegovi volji:

- je dopustna samo na podlagi ustavno skladnih objektivnih zakonskih razlogov, določenih v naprej, kar ugotavlja sodni svet, sestavljen pretežno iz sodnikov; zoper akt, s katerim se odvzame sodna zadeva, pa je zagotovljeno sodno varstvo 1,00
- s strani predsednika sodišča na predlog sodnega sveta, ki je pretežno sestavljen iz sodnikov 0,67
- s strani predsednika sodišča 0,33
- s strani vlade ali ministra ali telesa, ki je podrejeno vladi ali ministru 0,00

## §31 S sodniško funkcijo:

- niso združljive druge javne funkcije, funkcije v organih gospodarskih družb in drugih pravnih oseb, vključno s političnimi strankami, članstvo v politični stranki, notarska dejavnost in druge dejavnosti, ki vključujejo javna pooblastila, opravljanje odvetniške dejavnosti in vseh drugih dejavnosti, ki bi lahko vplivale na opravljanje sodniške funkcije 1,00
- niso združljive druge javne funkcije, funkcije v organih gospodarskih družb in drugih pravnih oseb, vključno s političnimi strankami, notarska dejavnost in druge dejavnosti, ki vključujejo javna pooblastila, opravljanje odvetniške dejavnosti in vseh drugih dejavnosti, ki bi lahko vplivale na opravljanje sodniške funkcije 0,67
- niso združljive druge javne funkcije, funkcije v organih političnih strank, notarska dejavnost in druge dejavnosti, ki vključujejo javna pooblastila, odvetniška dejavnost 0,33
- je načeloma združljivo vse, razen kar onemogoča, da se sodniška funkcija opravlja za polni delovni čas 0,00

§32 Etična pravila, ki vežejo sodnike:

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ▪ so jasno določena v kodeksu sodniške etike, ki jih sprejme sodni svet, prevladujoče sestavljen iz sodnikov, sodnikom se glede tega kodeksa omogočajo izobraževanja in posvetovanja, pri čemer se zasleduje, da sodniki ne le, da se vzdržijo ravnanj, ki so pristranska, temveč tudi ravnanj, ki bi lahko ustvarjala videz pristranskosti | 1,00 |
| ▪ so določena v kodeksu sodniške etike, ki jih sprejme sodni svet, prevladujoče sestavljen iz sodnikov                                                                                                                                                                                                                                      | 0,67 |
| ▪ so določena v kodeksu sodniške etike                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 0,33 |
| ▪ niso določena v kodeksu sodniške etike niti v drugem aktu.                                                                                                                                                                                                                                                                                | 0,00 |

Izvirni znanstveni članek

UDK: 347.962.6:061.1EU

DOI: 10.51940/2022.1.157-185

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

LXXXII. LETNIK, 2022, STRANI 157–185

*Danaja Lipič Plohl, Aleš Ferčič*

### **Evropski koncept neodvisnega sodstva in kvantifikacija formalne neodvisnosti sodstva v izbranih državah Evropske unije**

Avtorja obravnavata pravne standarde, ki jih glede neodvisnega sodstva vsebujejo dokumenti oziroma pravni akti Sveta Evrope ter sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije. Iz njih izpeljeta evropski koncept neodvisnega sodstva. Za operacionalizacijo tega koncepta sta izdelala poseben test, ki je priložen članku in ki omogoča kvantifikacijo formalne neodvisnosti sodstva v posameznih državah, zlasti pa v državah članicah Evropske unije.

Na podlagi prej omenjenega testa sta analizirala hrvaško, madžarsko, nemško, poljsko in slovensko pravno ureditev na področju sodstva. Glede tega sta ugotovila, da v poljski in madžarski pravni ureditvi obstajajo sistemske pomanjkljivosti, ki po mnenju avtorjev ne zagotavljajo nekaterih temeljnih evropskih pravnih standardov neodvisnega sodstva, takih pomanjkljivosti pa nista ugotovila v hrvaški, nemški in slovenski pravni ureditvi. V zvezi s slednjimi sta ugotovila razlike pri posameznih pravnih standardih, ki kažejo, da so v vsaki od opazovanih pravnih ureditev mogoče, pravzaprav zaželeno izboljšave, celokupno gledano pa so pravne ureditve teh držav primerljive, saj dosegajo rezultat okrog 0,8 (80 odstotkov), kar zadošča za sklep, da je zagotovljena formalna neodvisnost sodstva v Hrvaški, Nemčiji in Sloveniji.

Avtorja posebno pozornost namenjata primerom, ki so morda na prvi pogled videti skladni z evropskim standardi neodvisnega sodstva, dejansko pa niso. Glede tega na primeru sodnega sveta poleg zunanjih vplivov oziroma napadov na neodvisno sodstvo opozarjata na tako imenovane notranje napade, ki lastnost značaj trojanskega konja.

**Ključne besede:** neodvisno sodstvo, evropski pravni standardi neodvisnosti, formalna neodvisnost, kvantifikacija formalne neodvisnosti, evropski sodni prostor.

Scientific article

UDC: 347.962.6:061.1EU

DOI: 10.51940/2022.1.157-185

LJUBLJANA LAW REVIEW

VOLUME LXXXII, 2022, PP. 157–185

*Danaja Lipič Plohl, Aleš Ferčič*

### **The European Concept of an Independent Judiciary and Quantification of a Formal Judicial Independence in Selected Countries of the European Union**

The authors discuss the European legal standards of an independent judiciary as contained in the Council of Europe's documents and legal acts as well as in the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. For the operationalisation of the European concept of independent judiciary, the authors developed a special test (questionnaire) included in the article's appendix to enable the quantification of a formal judicial independence in selected countries, especially in the EU Member States. Based on the aforementioned test, the authors analysed the Croatian, Hungarian, German, Polish and Slovenian legal systems in the field of judiciary. They noted that systemic deficiencies exist in the Polish and Hungarian legal systems, which, according to the authors, fail to meet some of the fundamental European legal standards of an independent judiciary. On the other hand, however, they did not find such deficiencies in the Croatian, German and Slovenian legal systems. A comparison of the three legal systems shows differences in compatibility with individual legal standards, which consequently indicate that in each of the observed legal systems improvements are possible or in fact desirable. Overall, however, the legal systems of those three selected countries are comparable with one another, considering a measured score of around 0,8 (80 per cent) in all of them, which is sufficient enough to conclude that formal judicial independence in Croatia, Germany and Slovenia is guaranteed. Moreover, the authors paid special attention to cases that may at first glance appear to be consistent with the European concept of an independent judiciary, but in fact are not. In this regard, the authors pointed out a special body that is supposed to provide a kind of buffer zone between the legislative and executive branches of public authority on the one hand, and the judiciary on the other. Regarding this body, i.e., the judiciary council, they problematize not only external inadmissible influences or attacks on the independent judiciary, but also internal attacks (which are too often ignored, probably because they are less obvious and more difficult to recognize). In short, if the judiciary council is not properly structured and secured, it can have the character of a Trojan horse.

**Key words:** independent judiciary, European legal standards of independence, formal independence, quantification of the formal independence, European judicial area.





Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani

