

USTAVNOPRAVNI VIDIK NEODVISNOSTI SODSTVA*

Jadranka Sovdat,

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, docentka
na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, predsednica Ustavnega sodišča
Republike Slovenije*

V demokratični državi mora imeti vsakdo možnost izbirati priložnosti in svobodno stopati po poti, ki si jo načrta. Da bi lahko tako ravnal, ga varuje pravo. Vendar mu pravo nalaga tudi, da ob uresničevanju svoje svobode zaradi sobivanja z drugimi ljudmi hkrati izpolnjuje svoje obveznosti do sočloveka in do družbene skupnosti. Pravna država zato na eni strani varuje svobodo človeka in njegove pravice, na drugi strani ga omejuje, med drugim tudi s tem, da mu nalaga obveznosti. Temeljna načela in pravila sožitja ljudi v pravni državi ureja ustava, ta osrednji pravni akt, ki vzpostavlja polje človekove svobode in ustanavlja osrednje organe državne oblasti, določa njihove pristojnosti, ki so v resnici njihove dolžnosti, in ureja temeljna razmerja med njimi. Po ustavi je nosilec sodne veje oblasti zaupano, da z obvezujočo močjo svojih odločitev razrešujejo spore med ljudmi kot tudi med ljudmi in državo, do katerih neizbežno prihaja. Pri izvrševanju svoje funkcije avtoritativno razlagajo pravo. Pri tem imajo, seveda upošteva sistem pravnih sredstev, zadnjo besedo. Le tako je mogoče razrešiti spor.

Prav izločitev sodne oblasti v neodvisno in samostojno vejo državne oblasti, ki ji je zaupana naloga razsodnika na temelju prava, je pomenila zgodovinski korak v nastanku sodobne demokratične države, ki temelji na načelu ločitve oblasti oziroma, kot mu pravi naša ustava – načelu delitve oblasti. Spoštovanje tega načela je pomembno za zagotovitev svobode in pravic človeka. Kajti, kot je bilo že davno zapisano: vsakdo, ki ima oblast, jo lahko zlorabi. Zato mora biti ena oblast omejena po drugi. Prav sistem zavor in ravnesij med vejami oblasti je tisto ustavnopravno bistvo načela ločitve oblasti, ki to omejevanje

* Prispevek je nagovor, ki ga je imela avtorica na Dnevih slovenskega sodstva 2. junija 2017.

omogoča in ki naj prepreči zlorabo oblasti zaradi spoštovanja ljudi in njihovega dostojanstva. Sodna oblast je varuh teh ustavnih vrednot. Je varuh pravne države. Je zato nič manj kot varuh demokracije. Atribut neodvisnosti, ki ji je in ji mora biti lasten, da bi to poslanstvo lahko opravila, ni njen privilegij. Neodvisnost je njena dolžnost in s tem njena odgovornost. Vendar dolžnost in odgovornost nosilcev in predstavnikov drugih vej oblasti, da sodniško neodvisnost spoštujejo, nista nič manjši.

Neodvisnost sodstva predpostavlja, da je sodstvo samostojna veja oblasti, ločena od drugih vej oblasti in neodvisna od njih, zato da bi bil lahko sodnik, ki je nosilec sodne oblasti, neodvisen. Neodvisnost sodnika pomeni njegovo sposobnost, da sodi osvobojen vsakršne prisile in vseh pritiskov, tako zunanjih kot tudi notranjih, tj. tistih znotraj sodstva samega. To je prvi pogoj, da bo sodnik lahko sodil nepristransko in da bo o pravicah stranke odločil v poštenem postopku. Neodvisnost in nepristranskost sodnika nista sopomenki, sta pa temeljni zahtevi, ki gresta druga z drugo z roko v roki. Zopet ne zaradi privilegija sodnika, temveč zaradi človekove pravice strank, da o njihovih pravicah, pravnih koristih, obveznostih in obtožbah proti njim odloča na temelju prava neodvisni sodnik nepristransko v poštenem postopku, v katerem so strankam zagotovljena tudi druga ustavnoprocena jamstva. Da bi bil sodnikov položaj dejansko tak, je posebnega pomena, kako je urejen in koliko se tudi dejansko spoštuje zahteva po sodniški neodvisnosti. O načinu in postopkih imenovanja sodnikov, njihovih dolžnostih in pravicah, ki jim pripadajo zaradi poklicnega izvajanja funkcije, njihovi odgovornosti za opravljanje sodniške funkcije, možnostih njenega odvzema in še o nekaterih, z neodvisnostjo neločljivo povezanih vprašanjih, je bilo napisanega že veliko. O zahtevah, ki naj bodo upoštevane prav zaradi zagotavljanja sodnikove neodvisnosti, je bilo sprejetih tudi kar nekaj deklaracij z jasnimi priporočili, od tiste, ki jo je leta 1985 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, do priporočil Beneške komisije in tistih, ki so jih sprejela mednarodna sodniška združenja, vključno z, gotovo ne naključno tako poimenovano, *Magno Carto* evropskih sodnikov. Na podlagi vsega tega je videti, kot da so temeljna vodila znana in oblikovana; le držati se jih je treba.

Neodvisnost sodnikov in sodne oblasti kot celote se danes res že jemlje kot aksiom. Tudi v našem ustavnem redu. Vendar se kaže vse manj kot aksiom, ko ne gre več le za prikaz njene vsebine na ravni ustavnega načela, ampak gre za njeno udejanjanje – in to na vseh ravneh: 1. na ravni nekaterih ustavnih pravil, ki urejajo položaj sodnika, 2. na ravni zakonskih določb, ki se tako ali drugače nanašajo na položaj sodnika in sodstva, ter prav enako 3. na ravni vsakokratnega ravnanja nosilcev državne oblasti. Še posebno na slednji ravni je spoštovanje tega načela pogosto odvisno od pravne kulture. S to imamo v tej

mladi državi več ali manj ves čas težave. Ne ustvari se namreč čez noč, še manj se lahko ustvari, če ni zavedanja o potrebi po njenem obstoju. Prav zato, ker ni dovolj le deklarirati sodniške neodvisnosti na splošni ravni in je kot načelo zapisati v svoj ustavni red, temveč jo je treba z mrtve črke na papirju vsak dan znova prelivati v življenje, pozdravljam odločitev Slovenskega sodniškega društva, da se na srečanju slovenskih sodnic in sodnikov na neodvisnost opozori in o njenem udejanjanju razpravlja. Tudi zato, ker imam občutek, da so kdaj pa kdaj težave pri uresničevanju in spoštovanju sodniške neodvisnosti povezane z nezadostnim poznavanjem samih temeljev ustavne ureditve.

Časovne omejitve mi ne dopuščajo, da bi lahko obravnavala vse vidike sodniške neodvisnosti. Ne bom se poglobljala na primer v njen finančni vidik, čeprav niso ta in še nekateri drugi vidiki sodniške neodvisnosti nič manj pomembni od teh, ki jih bom omenila. Pa tudi pri teh, ki jih obravnavam, svojega pogleda ne morem predstaviti celovito. Lahko opozorim le na nekatera normativna in dejanska vprašanja, ki se mi postavljajo in ki po mojem mnenju kličejo nove odgovore za polnejšo uveljavitev sodniške neodvisnosti.

Začeti moram seveda z ustavno ureditvijo načina postavljanja sodnikov v funkcijo. Namesto ureditve iz t. i. podvinske ustave, ki je predvidevala, da sodnike imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta, je bila uveljavljena izvolitev sodnikov v predstavniškem organu. Ustavnopravno gledano taka ureditev ne tedaj ne danes prav z vidika sodniške neodvisnosti ni bila in ni ustrezna. Omogoča prevlado političnih meril nad merili o strokovnosti in moralni pokončnosti kandidatov za sodnike, kar ni najboljša popotnica neodvisnosti sodnika. Sodnik mora biti neodvisen ne le dejansko, zagotovljen mora biti tudi videz njegove neodvisnosti. Na tem temelji zaupanje v sodnika, ki ga ljudje ne smejo videti kot pristaša ali celo podaljšane roke take ali drugačne politične parlamentarne večine, temveč ga morajo videti kot osebo, ki je ne glede na svoje politično prepričanje zavezana pravu. Res je, da je pravo tako politični kot tudi pravni pojav in da so Ustava in zakoni tako politični kot tudi pravni akti. Vendar je hkrati tudi res, da je pravo do te mere avtonomno, da zanj veljajo posebne vrednote in lastnosti, ki narekujejo sodniku, da stopa po poti prava in ne po poti politike pri izvajanju svojega pomembnega poslanstva soditi po Ustavi in zakonu, kot pravi naša Ustava. Zato ni dobro, da so propadle ustavne spremembe, ki bi volitve sodnikov v Državnem zboru spremenile. Sedanja ureditev namreč ravnovesje med zakonodajno in sodno oblastjo nagiba vse preveč v korist prve, tako da je pravzaprav težko sploh še govoriti o ravnovesju med njima. Najbrž spremembe težko pričakujemo, ne da bi se poprej razvila ustrezna pravna kultura. Bojim se, da se nam to ne obeta prav kmalu. Vesela bom, če se motim.

Ob taki ureditvi postavljanja sodnikov v funkcijo se samo po sebi postavi vprašanje: ali imamo v državi potemtakem politične sodnike. Odgovor na to mora biti – čeprav jih voli politični organ – jasen. Ne, nimamo političnih sodnikov. Dejstvo je, da pri načinu postavljanja sodnikov v funkcijo tudi v izvedbah načela ločitve oblasti v drugih državah tako ali drugače sodelujejo nosilci drugih vej oblasti; praviloma izvršilne. Pri tem se v demokratičnih državah široko uveljavlja prepričanje, da mora dejansko izbirati opravljati strokovni organ na podlagi strokovnih meril, ki jim politični organ praviloma sledi. Tudi, če jim kdaj ne sledi, zgolj dejstvo, da na koncu sodnika postavi v funkcijo politični organ, pa najsi bo to parlament ali nosilec izvršilne oblasti, ne pomeni, da je sodnik politični aktivist.

Tak odgovor nam narekujeta tudi ustavno zasnovana sestava in vloga Sodnega sveta pri postavljanju sodnikov, pa tudi zakonska izpeljava ureditve v tem pogledu, da zadošča enkratna izvolitev sodnika, nadaljnje odločanje o sodnikovem položaju, vključno z imenovanjem sodnika na višja sodniška mesta v hierarhiji, pa naj bo stvar napredovanja, ki prav zaradi sodniške neodvisnosti ne sme biti prepuščeno političnemu odločanju. Mnogo večji problem bi imeli, če bi zakon, ki je uveljavil ustavno ureditev, določil drugačne rešitve, o katerih se je ob njegovi pripravi resno razpravljalo, sama pa jim nikoli nisem bila naklonjena, in sicer da bi bil sodnik na vsako sodniško mesto v sodni hierarhiji izvoljen v Državnem zboru. To bi povzročilo resno politizacijo sodstva, ki si je nihče ne bi smel želeli. Zato se ob tem postavi vprašanje, kaj je z zakonsko ureditvijo, po kateri o napredovanju na mesto vrhovnega sodnika odloča parlament. Ker Ustavno sodišče še odloča o pobudi sodnika, ki izpodbija to ureditev, se ne morem podrobneje izrekati niti o njeni ustavnosti niti o njeni ustreznosti. Lahko rečem le, kar sem napisala leta 1994 v Uvodnih pojasnilih k Zakonu o sodniški službi:

»Zakon o sodniški službi je uveljavil sistem, po katerem je sodnik le enkrat izvoljen v sodniško funkcijo. Ker je funkcija sodnika trajna, je takšna rešitev tudi logična, saj z izvolitvijo v trajno funkcijo sodnik dobi mandat za izvrševanje sodne oblasti. Z enkratno izvolitvijo je še bolj poudarjen smisel trajnosti mandata, [...] eno glavnih jamstev sodnikove neodvisnosti. Sicer pa o sodnikovem položaju, tudi o napredovanju na drugo sodniško mesto, z eno izjemo, odloča sodni svet [...]. O napredovanju na mesto vrhovnega sodnika namreč odloča Državni zbor. [...] [P]ri tem ne bo šlo za podeljevanje sodniške funkcije [...], ampak za odločanje o napredovanju. Za takšno rešitev se je zakonodajalec odločil zaradi položaja vrhovnega sodišča v sistemu splošnega in specializiranega sodstva. Vendar bi ji lahko [...] oporekali, saj pomeni hkrati delno zanikanje tistega, kar sem pravkar omenjala.«

V temelju so torej že v sam postopek izvolitve sodnika vgrajene nekatere varovalke, ki naj omejujejo prevlado političnih meril. Izključiti pa je seveda ne morejo, dokler sodnike voli Državni zbor. Tudi, če se ustavna ureditev načina postavljanja sodnikov v funkcijo ne spremeni, pa bi bilo nujno treba spremeniti tisto določbo Ustave, po kateri lahko Državni zbor sodnika razreši, če ta krši Ustavo ali huje krši zakon. Res je sicer, da je zakon tu zelo zožil razloge, kar pa, se bojim, ni nujno ustavno varovano, in res je, da Državni zbor lahko razreši sodnika le na predlog Sodnega sveta. Ta ni organ sodne oblasti. Je poseben neodvisni ustavni organ, ki ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od vej oblasti. Vendar z vidika vpliva politike nastopi pri taki ustavni ureditvi problem, ker ima Državni zbor kljub predlogu Sodnega sveta ustavno podarjeno diskrecijo, ali sodniški mandat vzame ali ne. Politični vpliv na to odločitev je zato očiten. Za sodniško neodvisnost bi morale biti vendarle značilno to, da sodniku lahko vzamejo sodniško funkcijo tisti, ki so opremljeni z enakimi kakovostmi neodvisnosti kot sodnik sam, torej sodniki v sodnem postopku. Zato ne preseneča, da nekatere ureditve to nalogo poverjajo ustavnim sodnikom. Ko je sodniku enkrat zaupana sodna funkcija v postopku, v katerem sodelujejo nosilci drugih vej oblasti, naj namreč njen nadaljnji obstoj ne bo odvisen od politične oblasti.

V zvezi z videzom sodniške neodvisnosti se mi postavlja vprašanje o dopustnosti kakršnegakoli sodelovanja sodnikov pri delu političnih strank. Ustava res ne prepoveduje sodnikom, da so člani političnih strank. Pa vendar ni na odmet to, da je bistvo svobode političnega združevanja prav v tem, da se politična stranka v volilnem boju poteguje za oblast – za izvolitev svojih članov v politično predstavniško telo in za vodenje vlade. Če hočemo ohraniti tudi videz neodvisnosti sodnika, potem sodnik ne more dopoldne soditi, popoldne pa sodelovati v političnih aktivnostih stranke v boju za oblast, kar je sicer pravica vseh njenih članov in podpornikov. Res je, da sodnik uživa takó svobodo izražanja kot tudi svobodo združevanja, vendar pa ju lahko uresničuje samo toliko in takó, da ne krni svoje neodvisnosti. Prav zaradi nje mora biti namreč bolj omejen v svojih pravicah, tudi človekovih pravicah, kot kdorkoli drug, ker mora hkrati varovati drugo pomembno ustavno vrednoto, ki ji mora biti popolnoma predan. Ustrezen odgovor varovanja sodniške neodvisnosti se tu ponuja že z razlago Ustave. Gre za upoštevanje sodniške neodvisnosti, ko tokrat zavezuje sodnike.

Dobro pa bi bilo v Ustavi dopolniti določbe o Sodnem svetu. Pri vsakokratnem personalnem oblikovanju tega organa sodelujejo vse tri veje oblasti, kar Sodnemu svetu daje dokajšnjo legitimnost. Zato bi bilo prav, ko bi mu že Ustava izrecno namenjala večjo vlogo od le, sicer pomembne, pristojnosti predlagatelja kandidatov za sodnike. S tako pristojnostjo je bil Sodni svet prvič postavljen v naš pravni sistem že pred uveljavitvijo Ustave, z dopolnitvijo tedanjega

Zakona o rednih sodiščih leta 1990. Ustavodajalec pa za tem ni razmišljal o krepitvi njegovega ustavnega položaja, ki bi ga jasno izrazila ustavna opredelitev Sodnega sveta kot garanta sodniške neodvisnosti. Tako določbo pogrešam v Ustavi. Res je, da mu je delno tako vlogo dala zakonodaja, vendar menim, da bi bilo treba njegov položaj, vsaj zakonsko, okrepiti. Pri tem se mi sploh ne zdi pomembno, ali njegove pristojnosti in delovanje ureja poseben zakon ali določbe katerega drugega zakona. To je zgolj nomotehnična izbira, ki spada v polje zakonodajalčeve proste presoje. Ustavnopravno pomembna je le vsebina zakonske ureditve.

Ob tem, ko smo po uveljavitvi Ustave ustanovili kopico samostojnih uradov, agencij in komisij, morebiti kakšno tudi odveč, jih opremili s strokovnim osebjem in zagotovili pogoje za njihovo učinkovito delovanje, menim, da smo premalo pozornosti namenili Sodnemu svetu. Ta je ustavni organ, katerega pristojnosti in delovanje morajo biti enako pomembni, kot je pomembna sama sodniška neodvisnost. Zato bi veljalo resno razmišljati tako o dodatnih pristojnostih Sodnega sveta kot tudi o profesionalizaciji njegovega vodenja. Med drugim bi morala biti tudi skrb za integriteto sodniške funkcije, ki je še kako pomembna z vidika videza sodniške neodvisnosti, v celoti zaupana prav temu organu. Torej bi moral imeti Sodni svet tudi nadzor nad premoženjskim stanjem nosilcev sodne oblasti.

Nekaj besed je treba nameniti načinu imenovanja predsednikov sodišč. Zakonska ureditev je bila spremenjena v tem delu, da je končno odločitev vzela iz rok ministra in jo dala Sodnemu svetu. To gotovo pomeni krepitev položaja Sodnega sveta. Vendar še vedno ostaja ureditev, ki omejuje mandat predsednikov sodišč. Menim, da bi bilo pomembno premisliti o tem, da bi morala biti mesta predsednikov sodišč mesta sodniškega napredovanja. Za izvajanje teh funkcij niso potrebne le ustrezne vodstvene in organizacijske sposobnosti, pomembno je tudi to, da jih opravljajo sodniki, ki med sodniškimi kolegi uživajo avtoriteto, pridobljeno na podlagi svojega visokega strokovnega znanja in kakovostnega večletnega opravljanja sodniške funkcije. Zakaj je to pomembno? Ker so lahko le predsedniki sodišč poklicani nadzorovati poslovanje posameznega sodnika, med drugim z vidika pravočasnega opravljanja procesnih opravil zaradi spoštovanja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. So namreč enaki sodnikom po bistveni kakovosti svojega položaja neodvisnosti. Seveda jim to ne dopušča dajanja kakršnihkoli navodil sodnikom o tem, kakšna naj bo vsebina sojenja. V tem pogledu mora obstajati tudi notranja neodvisnost sodnika. Zunaj tega pa morajo imeti predsedniki sodišč možnost izvajanja ustreznega nadzora nad izpolnjevanjem dolžnosti sodniške službe, da se zagotovi njeno odgovorno izvrševanje. Pri sodniku morajo biti namreč vselej na prvem mestu dolžnosti v zvezi z izvajanjem sodne oblasti, ki zahtevajo nje-

govo polno odgovornost in učinkovitost. Z omejenim mandatom predsednika sodišča smo vzpostavili sistem, ko je predsednik sodišča po prenehanju tega mandata, če ostaja sodnik in ne napreduje na višje sodniško mesto, postavljen v položaj, ko njegovo poslovanje nadzoruje sodnik, katerega poslovanje je poprej kot predsednik sodišča sam nadzoroval. To ne more dobro vplivati niti na odgovorno opravljanje nadzorne funkcije predsednika sodišča niti na dobre medsebojne odnose med sodniki. Oboje je pomembno za učinkovito izvajanje sodne oblasti.

Vzpostavitev predsednikov sodišč kot mest sodniškega napredovanja bi lahko pomembno pripomogla tudi k izboljšanju organizacije poslovanja sodišč v posameznih postopkih v smeri njihovega učinkovitejšega vodenja. Kakršnekoli spremembe v organizaciji sodnega poslovanja morajo biti vnaprej skrbno pretehtane in dobro načrtovane, potem pa odgovorno izpeljane, nadzorovane in ves čas nadgrajevane. To je delo, ki potrebuje vodjo, katerega avtoriteto sodoloča tudi stabilnost njegovega položaja. Poleg tega se po mojih izkušnjah učinki ustrezne organizacije dela kažejo na daljši rok, še posebej, če imamo opraviti z večjimi sistemi. Ob tem bi hkrati kazalo premisliti o potrebnih spremembah organizacije dela sodnega osebja. Sodniki na vseh stopnjah sojenja potrebujejo več, recimo temu, sodnih pomočnikov, da se lahko polno in odgovorno posvečajo svojemu poslanstvu.

Posebno pozornost bi morali nameniti imenovanju predsednika Vrhovnega sodišča, ki bi se lahko spremenilo v njegovo izvolitev na to mesto, tako da bi ga volili sami vrhovni sodniki. To bi okrepilo avtonomijo Vrhovnega sodišča. Politizacija imenovanja predsednika Vrhovnega sodišča, ki se zdaj za nameček dogaja zaradi časovno omejenega predsedniškega mandata vsakih šest let, gotovo ne pripomore k videzu neodvisnosti, ne Vrhovnega sodišča ne sodstva kot celote. Pa je ta zelo pomemben, ker je predsednik Vrhovnega sodišča najmanj simbolni *primus* celotnega neodvisnega sodstva, tiste samostojne veje oblasti, ki je, kot je poudarilo tudi Ustavno sodišče, enakopravna in prirejena oblast drugima osrednjima vejama državne oblasti. Zato bi prav ti dve veji oblasti morali priznavati predsednika Vrhovnega sodišča kot sebi enakovredni vrh posebne veje oblasti, in to ne glede na to, ali jima je kot oseba pogodbo ali ne. Tudi glede tega torej menim, da je potrebna sprememba zakonske ureditve, prav enako seveda tudi glede podpredsednika Vrhovnega sodišča.

V zvezi z notranjo neodvisnostjo sodnika in položajem Vrhovnega sodišča želim opozoriti še na, po mojem mnenju, problematičen institut načelnih pravnih mnenj in pravnih mnenj, ki jih sprejema občna seja Vrhovnega sodišča. Ustavno sodišče je v preteklosti načelna pravna mnenja razglasilo za sestavni del ustaljene sodne prakse, od katere pri sojenju niso dovoljena arbitrarna odstopanja. Res je, da ta institut zaradi sprememb v sistemu izrednih

pravnih sredstev po naravi stvari izgublja pomen, vendar ga zakonska ureditev še vedno predvideva. Po svoji vsebini pomeni vnaprejšnjo razlago zakona, ki je za poznejše odločanje vrhovnih sodnikov obvezujoča, za druge sodnike pa je obvezujoča najmanj z omenjenega vidika ustaljene sodne prakse. Gre pa za neke vrste navodila hierarhično najvišjih sodnikov, oblikovana zunaj postopka sojenja. Prav zato se mi ta institut zdi ustavnopravno sporen. V drugih ureditvah so poznani drugačni mehanizmi v odločanju vrhovnega sodišča, ki zagotavljajo enotno razlago zakona in s tem spoštovanje ustavnega načela enakosti pred zakonom.

V zvezi s tem, kdo lahko nadzira poslovanje sodnikov, se moram dotakniti še nedavno uvedenega službenega nadzora, ki je v pristojnosti Ministrstva za pravosodje. Uzakonjeno je bilo nekaj, kar je bilo v zakonski ureditvi, sprejeti po uveljavitvi Ustave, prav zaradi sodniške neodvisnosti od izvršilne veje oblasti opuščeno. Tak nadzor smo namreč imeli v prejšnji ureditvi, ki je temeljila na načelu enotnosti oblasti, koncentrirane v voljenem predstavniškem telesu, ki so ji druge oblasti, tudi sodna, odgovarjale za svoje delo.

Ne da bi se, zaradi dolžne zadržanosti glede na svojo funkcijo, spuščala v podrobnosti te ureditve, želim opozoriti na dve. Najprej poudarjam, da ne more biti sojenje, to je izvrševanje sodne oblasti v vsakem posameznem primeru, prilagojeno poslovanju sodišča, vključno z njegovim pisarniškim poslovanjem, temveč je lahko le obratno. Poslovanje sodišča v vseh njegovih vidikih mora biti v celoti prilagojeno sojenju. Zato mora biti tistim, ki imajo v rokah moč sojenja, prepuščena odločitev in zadnja beseda o organizaciji poslovanja sodišča v sodnih postopkih. To pa so sodniki in vodstveno osebje sodišča, opremljeno z enakimi kakovostmi neodvisnosti kot sami sodniki. Že predpisi, tako zakonski kot tudi podzakonski, ki urejajo poslovanje sodišč, morajo zato sodstvu pustiti zadostno avtonomijo, da so mogoče izboljšave organizacije poslovanja zaradi učinkovitega izvajanja sodne oblasti. V tem pogledu zanjo odgovarja sodstvo. Jasno vzpostavljene neodvisnost in avtonomija namreč jasno vzpostavljata odgovornost.

Drugo, na kar želim opozoriti, je to, da sodnik, ki je dodeljen na delo na Ministrstvo, sicer obdrži pravico do uporabe naziva sodnik, vendar nima pristojnosti izvrševanja sodne oblasti. Ima položaj visokega državnega uradnika Ministrstva, ki seveda spada v izvršilno vejo oblasti. Zato zgolj dejstvo, da službeni nadzor izvaja sodnik, dodeljen na delo na Ministrstvo, ne more spremeniti tega, da gre tu za razmerje med sodno in izvršilno vejo oblasti. Svarim, da lahko taka ureditev pomeni drsenje po ustavnopravno spolzkem terenu, med katerim lahko pride do nedopustnega vmešavanja izvršilne veje oblasti v sojenje.

Sodniki izvajajo oblast. Zato je prav, da je njihovo delo, razen takrat, ko je treba zavarovati neke druge vrednote, predvsem zasebnost strank, javno. Javnost

se ima pravico izražati o njihovem delu, ga ima tudi pravico kritizirati, tudi z ostrimi, zelo ostrimi besedami. Javnost ima tudi pravico izražati svoja tovrstna stališča in kritike na mirnih protestnih shodih. Tudi tedaj, ko sojenje še poteka, ne glede na to, ali je to sodnikom všeč. To je odraz ustavno zagotovljene svobode izražanja. Uresničuje se seveda lahko samó takó, da ne moti učinkovitega izvajanja sodne oblasti.

Vendar je eno, kadar to javnost sestavlja t. i. civilna družba ali na primer predstavniki akademske sfere. Nekaj povsem drugega pa je, kadar to počnejo predstavniki bodisi zakonodajne, bodisi izvršilne veje oblasti. To potem ni več uresničevanje njihove svobode izražanja, temveč v času sojenja prej njena zloraba, ki pomeni izvajanje nedopustnega pritiska predstavnikov teh dveh vej oblasti na neodvisnost sodnika, ki sodi. Zato se morajo politiki v pravni državi takega ravnanja vzdržati. Njihova svoboda izražanja, ki je še kako pomembna, da lahko izvajajo funkcije zakonodajne in izvršilne veje oblasti, se neha, ko dejansko ne gre več za izvrševanje oblasti, temveč gre za nedovoljene pritiske, pospremljene z blatenji sodnikov, ki sodijo v posameznih zadevah, z izražanjem političnih pričakovanj, kako naj ti sodniki v posamezni zadevi odločijo. Neha pa se zato, ker imajo politiki kot predstavniki teh vej oblasti dolžnost in odgovornost spoštovati Ustavo, ki visoko na piedestal vrednot v pravni državi postavlja sodniško neodvisnost. Zato seveda ni treba, da jim zakon take pritiskne na sodniško neodvisnost posebej in izrecno prepove. Na podlagi ustavnih načel bi morala obstajati pravna kultura, ki bi že sama po sebi narekovala njihovo ustrezno ravnanje.

Kadar politiki tega ne spoštujejo, je treba javno povzdigniti glas v bran neodvisnosti sodstva. Sodstvo sámó ga ne more učinkovito. Ostati mora zadržano. Zaradi svojega položaja se ne more z vso ostrino spuščati v politično prerekanje z drugimi vejami oblasti o tem, kakšno ravnanje njihovim nosilcem narekujeta že pravna kultura in navsezadnje Ustava. Zato pa se mora oglasiti ne le predsednik Sodnega sveta, temveč v okviru vlade predvsem minister za pravosodje, katerega ena od pomembnih nalog, čeprav je politik, je prav v tem, da mora biti med politiki branik sodniške neodvisnosti. Oglasiti se mora tudi Predsednik republike. Je namreč tisti nosilec izvršilne veje oblasti, ki je v svojem položaju in pristojnostih oddaljen od interesov dnevne politike. Zato ima tak njegov odziv pomembno težo pri zagotavljanju spoštovanja pravne države. Tako bi moralo biti prav zato, ker je spoštovanje neodvisnosti sodnikov in sodstva tudi njihova ustavna dolžnost in odgovornost, ker je spoštovanje sodniške neodvisnosti eden od temeljnih kamnov pravne države. Gre za spoštovanje samih temeljev demokracije.

Ko smo že pri svobodi izražanja, ni mogoče mimo pomembne vloge, ki jo imajo pri udejanjanju sodniške neodvisnosti mediji. Novinarji imajo seveda

pravico v interesu obveščenosti javnosti spremljati delo sodnikov. Imajo pravico kritizirati sodniške odločitve in vsakršno ravnanje sodnikov, tudi z ostrimi besedami, ki nam niso ljube. Njihova svoboda izražanja, pospremljena z njihovo neodvisnostjo, je enako pomembna ustavna vrednota, kot je pomembna neodvisnost sodstva. Ne brez prvega, ne brez drugega ni demokratične države.

Vendar bi se morali novinarji in uredniki medijev pri tem zavedati predvsem dvojega. Najprej je treba poudariti, da je vsaka resna kritika, tudi laična, lahko izražena na tak način, da hkrati ne ruši temeljnih ustavnih vrednot, vključno s sodniško neodvisnostjo. Ni dobro, če je izražena tako, da že tako nizko raven pravne kulture še znižuje. Novinarska svoboda izražanja, čeprav je izjemno velika in je pri njej le malo prostora za omejitve, pa tudi ni absolutna, kar je prav tako treba spoštovati. Drugo, na kar želim opozoriti, pa je to, da lahko novinarji svojo vlogo »psa čuvaja«¹ demokratične družbe v razmerju do sodstva dejansko dobro opravijo, če imajo zadostna znanja za spremljanje sodniškega dela. Sodbo ali drugo sodno odločbo je treba najprej prebrati in jo razumeti, preden se jo lahko komentira ali kritizira. Se bojim, da je v poročanju o sodstvu in delu sodnikov ter komentiranju njihovega dela pogosto zaznati neko težnjo po iskanju senzacionalizmov, tudi zunaj t. i. rumenega tiska, in ocenjevanju sodniškega dela s pavšalnimi slabšalnimi izjavami, ki celo resni politiki ne pritičejo. Hkrati pa je vidno, da novinarji velikokrat ne poznajo, najmanj ne dovolj, samih temeljev ustavne ureditve, še manj potem lahko razumejo sodne odločitve o sofisticiranih pravnih vprašanjih, s katerimi se sodniki vsakodnevno spopadajo. Tudi pri novinarjih bi bila v tem pogledu še kako na mestu ustrezna izobraževanja, da bi svojo pomembno vlogo javnega nadzora nad delovanjem sodne oblasti lahko dobro opravljali.

Res pa je tudi, da je to pogled z ene strani. Tega je po sodniško treba usmeriti tudi z druge strani. Namreč z vidika potrebe po komunikaciji sodnikov z mediji, ki bi omogočila, da novinarji dobijo verodostojen vpogled v vsebino sodnega poslovanja in sporočilo sodne odločitve. O tem, kako to doseči, se navadno pojavljata dva nasprotujoča odgovora. Vprašanje je, kateri naj prevlada: ali tisti, ki temelji na stališču o sodniški zadržanosti, ko sodnik z javnostjo komunicira zgolj prek svojih odločitev, ali tisti, ki naj tudi sodnikom omogoči predstavitev svojih, v sodbah izraženih razlag prava, splošni javnosti. Ali mor-da obstaja vmesna pot. Vsak zase imajo ti odgovori, kot navadno, tako dobre kot tudi slabe strani. Njihovo odkrivanje bi bila lahko samostojna tema, v katere globine se v iskanju, ali obstaja najboljši odgovor, tu ni mogoče spustiti. Želim pa zato opozoriti, da za boljši vpogled javnosti v vsebino izvajanja sodne oblasti lahko nekaj več že v izhodišču naredimo sodniki sami.

Če so v sodni odločbi jasno in strukturirano prikazani razlogi odločitve, izraženi v klenem jeziku, ki prinaša sporočila, razumljiva tudi univerzalni javnosti,

lahko že sodniki pomembno prispevajo k temu, da bodo njihove razlage prava verodostojno dosegle javnost. Verodostojnost je pomembna zaradi krepitve zaupanja javnosti v njihovo delo. Menim, da se spoštovanju jezika, v katerem se izražamo, na vseh ravneh in tudi na ravni delovanja države namenja premalo pozornosti. Začne se že z nemarnim besednim in nomotehničnim oblikovanjem zakonskih besedil, nad razumljivostjo in jasnostjo katerih se sodniki velikokrat upravičeno pritožujete. Vendar pa je treba kritično s tega vidika pogledati tudi na svoje delo. Bojim se, da se ta »latovščina«, kot ji je imel navado reči nekdanji lektor na Ustavnem sodišču, v sodnih odločbah nemalokrat nadaljuje. Tudi na Ustavnem sodišču, da ne bo pomote. Res je: besede, ki so naše orodje, imajo lahko dvoumne pomene, pa vendar menim, da bi morali veliko bolj skrbeti, da svoja sporočila jasno izrazimo. V resnici si je treba priznati, da je to težja pot od pogosto nepregledne »latovščine«, ki je včasih še nam težko razumljiva. Vendar je ta težja pot prava. V tem bi se morali začeti uriti že v času študija, čemur se na naših univerzah najbrž namenja premalo pozornosti, in nadaljevati v času našega nadaljnega izobraževanja.

Naj počasi sklenem z nekaj končnimi poudarki. Spoštovanje sodniške neodvisnosti po mojem mnenju zahteva nekatere normativne in dejanske aktivnosti za njeno okrepitev. Vsaj sama jih tako vidim. Že posamezna ustavna pravila, ki se nanašajo na položaj sodnika, bi bilo treba spremeniti. Z vidika ustavnega prava ta pravila zaslužijo kritiko. Čeprav v tem trenutku najbrž ni videti možnosti za njihovo spremembo, se mi zdi pomembno kritiko ponavljati. Ni namreč dovolj, da se njenega pomena za sodniško neodvisnost zavedata le sodna oblast in ustavnopravna stroka. Morda kritika nekega dne vendarle doseže uspeh.

Kar nekaj bi bilo po mojem mnenju mogoče postoriti že na ravni zakonskih sprememb. Daleč od tega, da bi bila pristaš nenehnega spreminjanja zakonov. Še posebno sem jim nenaklonjena tedaj, kadar so novele zakonov pravi neprimeren poskus, ko se z njimi skušajo kot z *deus ex machina* odpraviti problemi, ki bi jih bilo treba rešiti z odgovornim dejanskim spoprijemanjem z njimi, ne pa z novim normiranjem, ki probleme samo prikrije, reši jih pa ne. Bojim se, da se to večkrat dogaja, ker je to predvsem bistveno lažje; tudi ko gre za zakonodajo, ki tako ali drugače vitalno zadeva sodstvo. Vendar zato ni dopustno zanikati zakonskih sprememb tam, kjer so potrebne in kjer je z njimi res mogoče postaviti nov okvir. Ko ga normativne spremembe vzpostavijo, pa se je treba zavedati, da je to v vsakem primeru le prvi korak. Še tako dobra zakonska ureditev je lahko velik neuspeh, če je nismo sposobni učinkovito in s pravočasno organizacijo dela spraviti v življenje. Kadar ne ravnamo tako, začnemo navadno govoriti o slabih reformah, celo tedaj, ko pravzaprav za prave reforme niti ne gre. Še posebno, kadar gre za sodno poslovanje, v najširšem pomenu te besede, se moramo zavedati, da lahko zakonsko ureditev spravi v

življenje le sodstvo samo. Nihče ne more tega dela opraviti namesto njega. Pri tem se mora tudi sodstvo in vsak sodnik posebej zavedati, da neodvisnost ter z njo nujno povezani samostojnost in avtonomija pomenijo odgovornost. Več neodvisnosti in samostojnosti pomeni tudi več odgovornosti.

Dolžnosti in odgovornost so nujni spremljevalci neodvisnosti sodstva, takó za sodstvo samo, ki mora to neodvisnost živeti, kot tudi za vse druge, ki jo morajo spoštovati. Kot sem že poudarila, ne zaradi privilegiranja sodnikov, temveč zaradi varovanja človeka, njegove svobode, njegovih pravic in navsezadnje tudi zaradi izpolnjevanja njegovih obveznosti. Ta njegov ustavni položaj mora varovati pravo – ne pravo, ki je le črka na listu papirja, četudi se temu listu reče ustava ali zakon, temveč pravo, ki je učinkovito. Tako pravo lahko v pravni državi zagotavljajo le neodvisni sodniki. Zato skrb za njihovo neodvisnost ne sme in ne more biti enkratni dosežek. Biti mora delo, ki se ves čas nadaljuje. Tako delo pa ni nikoli res opravljeno, če ga tisti, ki moramo živeti sodniško neodvisnost, in tisti, ki jo morajo spoštovati, ne opravimo vsak dan sproti.