

# ZAGOTAVLJANJE SODNIŠKE NEODVISNOSTI PREK SISTEMA IMENOVANJA IN RAZREŠITEV SODNIKOV V SODNI PRAKSI EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

**Andreja Krabonja,**

*univerzitetna diplomirana pravnica, svetovalka Ustavnega sodišča Republike Slovenije, študentka doktorskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

## 1. UVOD\*

Sodna oblast ima ključno vlogo pri uresničevanju načel pravne države oziroma pomeni pomemben nadzor nad drugima dvema vejama oblasti, zato mora biti ne samo prirejena zakonodajni in izvršilni oblasti, temveč morajo biti sodnikom zagotovljena ustrezna jamstva kot garancija za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije. Eno od jamstev sodniške neodvisnosti je tudi način imenovanja in razrešitev sodnikov. Sodniki morajo biti imenovani tako, da lahko odločajo po svoji vesti, brez vplivanja drugih institucij, zlasti ne vladajočih političnih struktur. Nezaželenost političnega vpliva pri izbiri in imenovanju sodnikov je eno od splošnih načel, ki je še posebej izraženo v tistih državah, ki so bile še do nedavnega enostrankarske ali politično polarizirane.<sup>1</sup> Seveda pa vsak političen vpliv na imenovanje sodnikov še ne pomeni posega v neodvisnost sodnikov. Obstajajo namreč tudi druga jamstva sodniške neodvisnosti (na primer trajni mandat, sodniška imuniteta), ki kljub političnemu vplivu pri imenovanju sodnikov ohranjajo avtonomijo sodstva v odnosu do

---

\* Besedilo prispevka je pripravljeno na podlagi doktorske disertacije, ki jo pod mentorstvom prof. dr. Igorja Kaučiča avtorica pripravlja v okviru doktorskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

<sup>1</sup> Prim. M. Galiot in A.-M. Getoš, nav. delo, str. 18.

politike. K temu pripomore tudi usposobljena, samozavestna in močna pravna stroka.<sup>2</sup> Politična kontrola ali vplivanje na personalno zasedbo v sodstvu posega v sodniško neodvisnost le tedaj, če pride ali bi lahko prišlo do tega, da bi bilo sodno odločanje odločilno odvisno od tega, ali je všečno oziroma ali je po godu politiki ali ne, če bi bilo treba pri sodnem odločanju upoštevati določena politično pravna naziranja oziroma če bi nekatere strukture političnega sistema prodrle v sodno prakso kot središče pravnega sistema.<sup>3</sup>

Na načelo sodniške neodvisnosti je mogoče gledati z več vidikov.<sup>4</sup> Po eni strani pomeni, da je lahko sodnik pri odločanju vezan zgolj na ustavo in zakon. S tega vidika sodniško neodvisnost lahko ogroža karkoli oziroma kdorkoli, med drugimi tudi stranke postopka, sredstva javnega obveščanja, javnost, civilna družba, različne skupine pritiska in celo sodstvo samo. Na drugi strani načelo neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno ter zahteva, da mora biti sodstvu zagotovljena neodvisnost v razmerju do drugih dveh vej oblasti.<sup>5</sup>

»Poleg individualne neodvisnosti sodnikov je treba zagotoviti tudi neodvisnost sodstva kot celote (tako imenovana kolektivna neodvisnost), saj se posegi v neodvisnost sodstva kot celote nujno odražajo v neodvisnosti posameznih sodnikov. Kolektivna neodvisnost sodstva se nanaša na primer na vprašanja v zvezi z možnostjo sodelovanja sodstva pri odločanju o določitvi sredstev za poslovanje sodišč, pri sprejemanju odločitev v zvezi s pomožnim osebjem na sodiščih, glede tehnične opremljenosti sodišč in vzdrževanjem sodnih stavb ter pri odločanju o odgovornosti svojih članov.«<sup>6</sup>

V prispevku se omejujem na vidik individualne neodvisnosti sodnikov, ki se odraža tudi v neodvisnosti sodišča kot organa, ki ga ti sodniki predstavljajo. Prav tako v tem prispevku ne obravnavam pravice do nepristranskega sodnika, ki je sicer povezana s sodniško neodvisnostjo.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Prim. T.-C. Yang, nav. delo, str. 87.

<sup>3</sup> Prav tam.

<sup>4</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. decembra 2006, točka 57.

<sup>5</sup> Prav tam, točka 58.

<sup>6</sup> Prav tam, točka 63.

<sup>7</sup> Načelo nepristranskosti sodnika pomeni, da sodnik s stranko ali s spornim predmetom ne sme biti povezan tako, da bi to lahko povzročilo ali pa vsaj ustvarilo upravičen dvom, da sodnik v sporu ne more odločati objektivno, nepristransko in z izključnim upoštevanjem pravnih kriterijev (prim. odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-217/15 z dne 7. julija 2016 (Uradni list RS, št. 51/16, in OdlUS XXI, 35, točka 17). Neodvisnost se načeloma nanaša na strukturo sodišča, nepristranskost pa je individualna značilnost nosilca odločanja (sodba ESČP v zadevi *Parlov-Tkalčić proti Hrvaški*, št. 24810/6, 22. december 2009, točka 86).

Pravica do neodvisnega sodnika ima pomembno mesto v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) stališča v zvezi z imenovanji in razrešitvami sodnikov tudi z vidika zagotavljanja neodvisnosti sodnikov oblikuje v sodni praksi v zvezi s prvim odstavkom 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).<sup>8</sup> V prispevku bom predstavila stališča ESČP s področja imenovanj in razrešitev sodnikov v zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti sodnikov predvsem od izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Posebno pozornost bom namenila nekaterim (naj)pomembnejšim odločitvam ESČP iz novejših sodnih praks, v katerih je ESČP ugotovilo kršitev konvencijskih pravic v konkretnih postopkih imenovanj in razrešitev sodnikov oziroma predsednikov sodišč. Obravnavala bom primere, v katerih ni šlo le za kršitev pravice do neodvisnega sodnika oziroma sodišča, temveč tudi za presojo sistema imenovanja in razrešitev sodnikov v državah pogodbenicah.

## 2. ZAGOTAVLJANJE SODNIŠKE NEODVISNOSTI PREK SISTEMA IMENOVANJA SODNIKOV

Prvi odstavek 6. člena EKČP (med drugim) določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli kazenski obtožbi zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.

ESČP je v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*<sup>9</sup> poudarilo, da čeprav je pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom, samostojna pravica iz prvega odstavka 6. člena EKČP, je bila v sodni praksi tega sodišča oblikovana zelo tesna povezava med to posebno pravico in jamstvi neodvisnosti in nepristranskosti.<sup>10</sup> Po stališču ESČP sodnega organa, ki ne izpolnjuje zahtev po neodvisnosti (zlasti od izvršilne oblasti) in nepristranskosti, sploh ni mogoče opredeliti kot »sodišče« za namene prvega odstavka 6. člena EKČP.<sup>11</sup> Po-

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

<sup>9</sup> Sodba ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, št. 26374/18, 1. december 2020. V tej zadevi je ESČP ugotovilo, da je v postopku imenovanja sodnikov novoustanovljenega pritožbenega sodišča (island. *Landsréttur*) prišlo do očitnih in resnih kršitev nacionalnega prava (pravosodna ministrica je predlagala tudi kandidate, ki jih odbor, ki sicer predlaga kandidate za sodnike, ni predlagal, in kljub opozorilu svoje odločitve o izbiri drugih štirih kandidatov ni obrazložila, parlament (island. *Althingi*) pa v nasprotju z veljavno ureditvijo ni ločeno glasoval o vsakem kandidatu posebej, temveč o seznamu oziroma predlogu ministrice kot celoti), da so ogrožale legitimnost postopka in samo bistvo pravice do sojenja s strani sodišča, ustanovljenega z zakonom.

<sup>10</sup> Prav tam, točka 231.

<sup>11</sup> Prav tam, točka 232.

dobno pri ugotavljanju, ali je sodišče, ustanovljeno z zakonom, sklicevanje na zakon vključuje katerokoli določbo nacionalnega prava (vključno z določbami o neodvisnosti članov sodišča), ki bi v primeru kršitve povzročila, da bi bilo sodelovanje enega ali več sodnikov pri obravnavi zadeve »nepravilno«. <sup>12</sup> ESČP je sprejelo (novo) stališče, da je neločljiv element pojma z zakonom ustanovljenega sodišča nujno tudi postopek imenovanja sodnikov. <sup>13</sup> Opozorilo je tudi, da je treba za ugotovitev, ali se sodišče lahko šteje za neodvisno v smislu prvega odstavka 6. člena, med drugim upoštevati način imenovanja njegovih članov. <sup>14</sup>

Pravica do neodvisnega sodišča in pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom, sta torej tesno povezani. Prvi pogoj za presojo neodvisnosti sodišča je, da gre za sodišče, ki je ustanovljeno z zakonom oziroma v skladu z zakonom. Zahteva, da mora biti sodišče ustanovljeno z zakonom, hkrati pripomore k zagotavljanju neodvisnosti sodišča. Sklepamo lahko, da bodo upoštevne okoliščine konkretnega primera, na podlagi katerih bo ESČP presojalo kršitev obeh pravic, zato verjetno pogosto iste.

## 2.1. Sodišče, ustanovljeno z zakonom

Po stališču ESČP je pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom, odraz načela pravne države in ima kot taka pomembno vlogo pri ohranjanju delitve oblasti ter neodvisnosti in legitimnosti sodstva, kot se zahteva v demokratični družbi. <sup>15</sup> Namen zahteve, da mora biti sodišče ustanovljeno z zakonom, je zaščititi sodstvo pred nezakonitimi zunanjimi vplivi, zlasti izvršilne oblasti, pa tudi zakonodajalca ali znotraj samega sodstva. <sup>16</sup> ESČP je poudarilo, da ESČP ni pozvano, da preverja nacionalni sistem imenovanja sodnikov (v konkretnem primeru na Islandiji) in da se zaveda, da v Evropi obstajajo različni sistemi za izbiro in imenovanje sodnikov, ne pa enoten model, ki bi veljal za vse države. Ponovilo je svoje stališče, da čeprav načelo delitve oblasti med političnimi organi oblasti in sodstvom v njegovi sodni praksi postaja čedalje pomembnejše, je imenovanje sodnikov s strani izvršilne ali zakonodajne oblasti v skladu z EKČP dopustno, če imenovani pri opravljanju svoje sodniške vloge niso pod vplivom ali pritiskom, <sup>17</sup> in da je ne glede na to, kakšen sistem imenovanja velja na nacionalni ravni, pomembno, da je nacionalna zakonodaja o imenovanju sodnikov čim bolj nedvoumno oblikovana, da ne bi omogočala samovoljnih

<sup>12</sup> Prav tam.

<sup>13</sup> Prav tam, točke 224–228.

<sup>14</sup> Prav tam.

<sup>15</sup> Prav tam, točka 237.

<sup>16</sup> Prav tam, točki 226 in 246.

<sup>17</sup> Prav tam, točka 207.

posegov v postopek imenovanja, tudi s strani izvršilne oblasti.<sup>18</sup> Obravnava, ali gre za sodišče, ustanovljeno z zakonom, mora sistematično ugotavljati, ali je bila domnevna nepravilnost v konkretni zadevi tako resna, da je spodkopala temeljna načela pravne države in delitve oblasti ter ogrozila neodvisnost zadevnega sodišča.<sup>19</sup> Sodišče je vnovič poudarilo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso besedna zveza ustanovljen z zakonom ne zajema le pravne podlage za sam obstoj sodišča, temveč tudi skladnost sodišča s posebnimi pravili, ki ga urejajo, in sestavo senata v vsakem primeru.<sup>20</sup> Sodišče, ki ni ustanovljeno v skladu z nameni zakonodajalca, nujno nima legitimnosti, ki je v demokratični družbi potrebna za reševanje pravnih sporov.<sup>21</sup> Glede na preteklo sodno prakso pa je kot element pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, dodalo, da je neločljiv element pojma z zakonom ustanovljenega sodišča nujno tudi postopek imenovanja sodnikov.<sup>22</sup>

Po stališču ESČP vsaka nepravilnost v postopku imenovanja sodnikov še ne pomeni kršitve prvega odstavka 6. člena EKČP. ESČP je oblikovalo tristopenjski test za presojo, ali so bile nepravilnosti tako resne, da so pomenile kršitev pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom. V okviru presoje kršitve te pravice je treba ugotoviti:

1. ali je prišlo do očitne kršitve nacionalnega prava,<sup>23</sup>
2. ali se kršitev nacionalnega prava nanaša na temeljno pravilo postopka imenovanja sodnikov<sup>24</sup> in
3. ali so očitane kršitve učinkovito presojala in odpravila nacionalna sodišča (vzpostavila ustrezno ravnovesje med interesi pravičnosti in pravne države) na način, ki zagotavlja izvajanje EKČP.<sup>25</sup>

<sup>18</sup> Prav tam, točka 230.

<sup>19</sup> Prav tam, točki 234 in 237.

<sup>20</sup> Prav tam, točka 223. Enako tudi v sodbah ESČP v zadevah *Sokurenko in Strygun proti Ukrajini*, št. 29458/04 in 29465/04, 20. julij 2006, točka 24; *Richert proti Poljski*, št. 54809/07, 25. oktober 2011, točka 43; in *Ezgeta proti Hrvaški*, št. 40562/12, 7. september 2017, točka 38.

<sup>21</sup> Sodba ESČP v zadevi *Lavents proti Latviji*, št. 58442/00, 28. november 2002, točka 114.

<sup>22</sup> Sodba ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, točke 224–228.

<sup>23</sup> Prav tam, točka 244. ESČP je poudarilo tudi, da odsotnost očitne kršitve domačih pravil o imenovanju sodnikov sama po sebi ne izključuje možnosti kršitve pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom. Dejansko lahko obstajajo okoliščine, v katerih postopek imenovanja sodnikov, ki je navidezno skladen z ustreznimi domačimi pravili, kljub temu povzroči rezultate, ki so nezdržljivi s predmetom in namenom te konvencijske pravice. V takih okoliščinah mora Sodišče nadaljevati obravnavo v skladu z drugim in tretjim delom testa (točka 245).

<sup>24</sup> Prav tam, točki 246 in 247.

<sup>25</sup> Prav tam, točke 248–252.

ESČP je pojasnilo, da se zaveda težav, povezanih z oblikovanjem celovitega testa uravnoteženja, ki bi upošteval morebitne nepravilnosti, do katerih lahko pride v postopkih imenovanja sodnikov v različnih ureditvah po Evropi (vse imajo svoja pravila in prakse), ter ugotovilo, da so številne države uvedle različne mehanizme ali standarde za reševanje tega zapletenega vprašanja na nacionalni ravni.<sup>26</sup> Državam pogodbenicam je v zvezi s tem priznalo določeno polje proste presoje, saj so nacionalni organi načeloma v boljšem položaju kot ESČP, da ocenijo, kako bi se v konkretni situaciji najbolje zagotovili interesi pravičnosti in pravne države z vsemi njenimi nasprotujočimi si elementi.<sup>27</sup> Kljub temu je menilo, da so zgoraj navedena merila trdna podlaga, ki bo ESČP in nacionalnim sodiščem služila kot vodilo pri presoji, ali so bile nepravilnosti v posameznem postopku imenovanja sodnikov tako resne, da so povzročile kršitev pravice do zakonitega sodišča, in ali so zadevni državni organi v posebnih okoliščinah zadevnega primera pravično in sorazmerno vzpostavili ravnovesje med nasprotujočima si načeloma.<sup>28</sup>

Sodba ESČP v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji* je najpomembnejša sodba na področju imenovanja sodnikov v zadnjem času. Iz nje je mogoče razbrati tri elemente pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, in sicer obstajati mora pravna podlaga za obstoj sodišča, spoštovana morajo biti pravila o njegovi pristojnosti in sestavi ter tudi ustrezna pravila o imenovanju sodnikov. Pričakujemo lahko, da bo imela ta odločitev pomembne in daljnosežne posledice. Nacionalna sodišča so po stališčih iz te sodbe po EKČP dolžna oceniti, ali so bili njihovi sodniki imenovani v skladu z ustreznimi ustavnimi oziroma zakonskimi določbami. Kot je ESČP navedlo že samo,<sup>29</sup> posledic ugotovitve kršitve v zvezi s tem ne bi smeli podcenjevati. Pravzaprav se lahko zahtevki za ugotovitev kršitve pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, vložijo v vseh sodnih postopkih, v katerih je (morda) prišlo do postopkovnih nepravilnosti pri imenovanju enega ali več sodnikov, ki odločajo v teh postopkih. Ugotovitev kršitve v takih primerih sproži vprašanja o zakonitosti vseh sodb, ki jih je izdal zadevni sodnik oziroma sodišče. Čeprav je ESČP pojasnilo, da bo imelo načelo pravne varnosti z daljšim potekom časa od imenovanja določenega sodnika vse večjo težo v razmerju do pritožnikove pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, glede tega ni določilo posebnega roka, v katerem je še dopustno uveljavljati to kršitev.<sup>30</sup> ESČP je v konkretnem primeru poudarilo le, da ugotovitev kršitve ne sme pomeniti, da je treba vnovič odpreti vse po-

<sup>26</sup> Prav tam, točka 243.

<sup>27</sup> Prav tam.

<sup>28</sup> Prav tam.

<sup>29</sup> Prav tam, točka 236.

<sup>30</sup> Prav tam, točka 252.

dobne zadeve, ki so do takrat postale pravnomočne v skladu z islandskim pravom.<sup>31</sup> To pomeni, da bodo nacionalna sodišča tista, ki bodo morala v vsakem posameznem primeru najti ravnotežje med spoštovanjem pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, na eni strani, in načelom pravne varnosti na drugi strani. Poleg tega bi se lahko odprlo eno povsem novo vprašanje. V sodbi v zadevi *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji* je ESČP izrecno pojasnilo, da je postopek imenovanja sodnika pomemben vidik pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom. Vprašanje je, ali lahko tudi nepravilna razrešitev sodnika povzroči kršitev te pravice, čeprav je bil nadomestni sodnik imenovan v skladu z vsemi postopkovnimi zahtevami. Tudi v takem primeru bi bilo mogoče smiselno uporabiti razloge ESČP o zaščiti sodstva pred neupravičenimi posegi, kot jih je ESČP upoštevalo v zvezi z imenovanji sodnikov.<sup>32</sup>

ESČP je pristop iz zadeve *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji* v zadevi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*<sup>33</sup> uporabilo za presojo nepravilnosti pri volitvah sodnika Ustavnega sodišča Republike Poljske,<sup>34</sup> ki je kot član senata odločal o pritožničini ustavni pritožbi.<sup>35</sup> ESČP je med drugim presojalo, ali je o pritožničini ustavni pritožbi odločalo z zakonom ustanovljeno (ustavno) sodišče. Pritožnica je namreč zatrjevala, da je v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Poljske odločal sodnik M. M., ki ga je izvolil spodnji dom poljskega parlamenta (Sejm)<sup>36</sup> v osmi sestavi, čeprav je Sejm v sedmi sestavi za to mesto že izvolil drugega sodnika. ESČP je najprej pojasnilo, da je pri izvolitvi sodnika M. M. prišlo do očitne kršitve nacionalnega prava, saj je bila izvolitev treh ustavnih sodnikov, med katerimi je bil tudi M. M., v nasprotju z Ustavo Republike Poljske.<sup>37</sup> Parlament je izvolil tri sodnike za mesta, za katera je izvolitve že opravila predhodna sestava parlamenta, predsednik republike pa prvotno

<sup>31</sup> Prav tam, točka 314.

<sup>32</sup> Prav tam, točka 246.

<sup>33</sup> Sodba ESČP v zadevi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, št. 4907/18, 7. maj 2021, točke 255 in nasl.

<sup>34</sup> Pol. *Trybunał Konstytucyjny*.

<sup>35</sup> Pritožnica je gospodarska družba, ki proizvaja travno rušo. Od države je zaradi škode, ki jo je na travnatih površinah povzročila divjad, zahtevala plačilo odškodnine. Ker je na podlagi nacionalne lovske zakonodaje odškodnina za letne pridelke omejena, je sodišče pritožničini tožbi ugodilo le delno in ji dosodilo 60 odstotkov zahtevanega zneska. Pritožnica je ves čas postopka zatrjevala protiuustavnost omejitve odškodnine in (neuspešno) predlagala, naj sodišča predložijo Ustavnemu sodišču Republike Poljske vprašanje glede ustavnosti upoštevnega zakona in uredbe. Ustavno sodišče Republike Poljske je po predhodni preučitvi pritožničine ustavne pritožbe sprva ugotovilo, da pritožba izpolnjuje vse zakonske pogoje in začelo vsebinsko presojo, nato pa je postopek ustavilo in pritožbo zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev razglasilo za nedopustno.

<sup>36</sup> Pol. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>37</sup> Pol. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

izvoljenih sodnikov ni hotel zapriseči.<sup>38</sup> Kršitve nacionalnega prava so se našale na temeljno pravilo postopka izvolitve ustavnih sodnikov, po katerem mora ustavna sodnika izvoliti tista sestava Sejma, v kateri je mesto sodnika postalo prosto. Kršitve so bile toliko težje ob dejstvu, da Sejm in predsednik države nista spoštovala odločitve Ustavnega sodišča Republike Poljske v zvezi z izvolitvijo ustavnih sodnikov, prav tako pa predsednik vlade teh odločitev Ustavnega sodišča Republike Poljske v nasprotju z določbo ustave ni hotel objaviti.<sup>39</sup> ESČP je presodilo, da sta zakonodajna in izvršilna veja oblasti s svojimi ravnanji izvajali nezakonit zunanji vpliv na Ustavno sodišče Republike Poljske, kršitve v postopku izvolitve treh ustavnih sodnikov, vključno s sodnikom M. M., pa so bile tako resne, da so ogrozile samo pravico do sodišča, ustanovljenega z zakonom, iz prvega odstavka 6. člena EKČP.<sup>40</sup>

ESČP je tak pristop pri presoji nepravilnosti v postopku imenovanja sodnikov uporabilo tudi v zadevi *Reczkowicz proti Poljski*<sup>41</sup> in odločilo, da je bil postopek imenovanja sodnikov disciplinskega senata Vrhovnega sodišča Poljske,<sup>42</sup> ki je potekal v okviru reorganizacije sodnega sistema, podvržen neprimernemu vplivu s strani zakonodajne in izvršilne oblasti. Ugotovilo je, da je kršitev nacionalnega prava, ki izhaja iz nespoštovanja načela delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, že sama po sebi zaznamovala izpodbijani postopek imenovanja, saj je bilo zaradi te kršitve predlaganje kandidatov za imenovanje sodnikov disciplinskega senata, kar je nujni pogoj za imenovanje s strani predsednika Poljske, zaupano organu (sodnemu svetu), ki ni imel zadostnih jamstev neodvisnosti od zakonodajne in izvršilne oblasti. Po presoji ESČP je postopek imenovanja sodnikov, ki razkriva neprimeren vpliv zakonodajne in izvršilne oblasti na imenovanje sodnikov, sam po sebi nezdržljiv s prvim odstavkom 6. člena EKČP in kot tak pomeni temeljno nepravilnost, ki negativno vpliva na celoten postopek in ogroža legitimnost sodišča, ki ga sestavljajo tako imenovani sodniki.<sup>43</sup> ESČP je odločilo, da so bile kršitve v postopku imenovanja sodnikov disciplinskega senata tako resne, da so posegle v samo bistvo pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom.

<sup>38</sup> O kršitvah nacionalnega prava glej sodbo ESČP v zadevi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, točke 255–275.

<sup>39</sup> Prav tam, točke 276–287.

<sup>40</sup> Prav tam, točke 288–292.

<sup>41</sup> Sodba ESČP v zadevi *Reczkowicz proti Poljski*, št. 43447/19, 22. julij 2021, točke 216–282 in 276–280.

<sup>42</sup> Polj. *Sąd najwyższy Polski*.

<sup>43</sup> Sodba ESČP v zadevi *Reczkowicz proti Poljski*, točka 276.



## 2.2. Neodvisnost sodišč

Pravica do neodvisnega sodišča se nanaša na neodvisnost sodišča v razmerju do drugih oblasti (izvršilne in zakonodajne)<sup>44</sup> in tudi v razmerju do strank.<sup>45</sup> ESČP je oblikovalo merila, s pomočjo katerih presoja, ali je bila v posameznih primerih kršena pravica do neodvisnega sodišča.<sup>46</sup> Skladnost s to zahtevo se ocenjuje zlasti na podlagi meril, kot so način imenovanja članov sodišča in trajanje njihovega mandata,<sup>47</sup> obstoj zadostnih varoval pred zunanjimi pritiski,<sup>48</sup> in tudi, ali sodišče ustvarja tudi zunanji videz neodvisnosti.<sup>49</sup> V nadaljevanju prispevka se omejujem zgolj na stališča ESČP v zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti sodišča z vidika načina imenovanja sodnikov in trajanja njihovega mandata.

### 2.2.1. Imenovanje sodnikov

ESČP je večkrat opozorilo, da je treba za ugotovitev, ali se sodišče lahko šteje za neodvisno v smislu prvega odstavka 6. člena EKČP, med drugim upoštevati način imenovanja njegovih članov, in da je neodvisnost povezana z zahtevo, da mora biti sodišče ustanovljeno z zakonom.<sup>50</sup> Po stališču ESČP je treba za ugotovitev kršitve načela neodvisnosti sodišča zaradi načina imenovanja sodnikov dokazati:

1. da je sistem imenovanja sodnikov nezadovoljiv v celoti ali
2. da je sestava sodišča taka, da bi lahko vplivala na sprejem odločitve v posameznem primeru.<sup>51</sup>

---

<sup>44</sup> Sodba ESČP v zadevi *Beaumartin proti Franciji*, št. 15287/89, 24. november 1994, točka 38.

<sup>45</sup> Sodba ESČP v zadevi *Sramek proti Avstriji*, št. 8790/79, 22. oktober 1984, točka 42.

<sup>46</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Langborger proti Švedski*, št. 11179/84, 22. junij 1989, točka 32; in *Kleyn in drugi proti Nizozemski*, št. 39343/98, 39651/98, 43147/98i in 46664/99, 6. maj 2003, točka 190.

<sup>47</sup> Sodba ESČP v zadevi *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, št. 7819/77 in 7878/77, 28. junij 1984, točka 80.

<sup>48</sup> Sodba ESČP v zadevi *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski*, št. 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 6. november 2018, točke 153–156.

<sup>49</sup> Prav tam. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, št. 21722/11, 9. januar 2013, 103. točka.

<sup>50</sup> Glej na primer sodbi v zadevah *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski*, točka 144; in *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, točke 218 in 231–234.

<sup>51</sup> Glej na primer sodbe ESČP v zadevah *Zand proti Avstriji*, točka 78; *Sramek proti Avstriji*, točka 38; in *Brudnicka in drugi proti Poljski*, št. 54723/00, 3. marec 2005, točka 41.

### 2.2.1.1. Imenovanje sodnikov s strani izvršilne veje oblasti

Večjo skupino zadev v zvezi z imenovanjem sodnikov, s katero se je ukvarjala že nekdanja Evropska komisija za človekove pravice, predstavljajo zadeve, v katerih je šlo za vprašanje, kdaj je v primerih, ko sodnike izbira in imenuje izvršilna veja oblasti, zadoščeno zahtevi po neodvisnosti sodstva oziroma sodnika. ESČP je sprejelo ustaljeno stališče, po katerem imenovanje sodnikov s strani izvršilne veje oblasti samo po sebi ne ogroža neodvisnosti sodnikov,<sup>52</sup> če ti pozneje pri opravljanju svojih sodniških dolžnosti niso vezani na nobena navodila oziroma smernice.<sup>53</sup> Pri tem ESČP nevezanost na navodila oziroma smernice v razmerju do izvršilne veje oblasti, ki je posameznega sodnika imenovala, presoja glede na formalno zakonsko določeno svobodo sodnika, tj. njegovo (formalno) nevezanost na navodila in na njegovo neodstavljenost oziroma stalnost položaja (trajnost mandata).<sup>54</sup> Enako velja, ko izvršilna veja oblasti izbira oziroma predlaga kandidate za sodnike, imenuje pa jih drug organ. ESČP je v zvezi s tem navedlo, da predlaganje s strani predsednika države samo po sebi še ne pomeni, da bi predsednik pozneje dajal navodila oziroma usmeritve tako postavljenemu sodniku.<sup>55</sup>

### 2.2.1.2. Imenovanje sodnikov s strani zakonodajne veje oblasti

V zadevi *Crociani, Palmiotti, Tanassi in Lefebvre d'Ovido proti Italiji*<sup>56</sup> je ESČP razširilo stališče, po katerem se je kot neodvisno štelo tisto sodišče, ki je neodvisno od izvršilne veje oblasti in strank, na stališče, po katerem je treba neodvisnost iz prvega odstavka 6. člena EKČP razumeti tudi kot neodvisnost od zakonodajne veje oblasti. Šlo je za sestavo kandidatne liste za imenovanje dodatnih sodnikov italijanskega ustavnega sodišča s strani italijanskega parlamenta, sodniki pa so bili nato s te liste imenovani z žrebom. ESČP je štelo sodelovanje zakonodajne veje oblasti pri imenovanju ustavnih sodnikov za združljivo z zahtevo po neodvisnosti sodstva, pri čemer je upoštevalo (podobno kot pri presoji sistema imenovanja sodnikov s strani izvršilne veje oblasti) formalna zakonska jamstva za neodvisnost sodnikov (trajanje mandata, nezdržljivost z drugimi funkcijami, imuniteta).

<sup>52</sup> Glej na primer sklep ESČP v zadevi *Clarke proti Združenemu kraljestvu*, št. 23695/02, 25. avgust 2005.

<sup>53</sup> Glej sodbi ESČP v zadevah *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, točke 207 in nasl.; in *Flux proti Moldaviji*, št. 31001/03, 3. julij 2007, točka 27. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Zolotas proti Grčiji*, št. 38240/02, 2. junij 2005, točka 24.

<sup>54</sup> Glej na primer sodbo ESČP v zadevi *Forum Maritime S. A. proti Romuniji*, št. 63610/00 in 38692/05, 4. oktober 2007, točka 154.

<sup>55</sup> Sodba ESČP v zadevi *Absandze proti Gruziji*, št. 57861/00, 20. julij 2004.

<sup>56</sup> Sodba ESČP v zadevi *Crociani, Palmiotti, Tanassi in Lefebvre d'Ovido proti Italiji*, št. 8603/79, 8722/79, 8723/79 in 8729/79, 18. december 1980.

ESČP je pozneje potrdilo stališče, da izbira in imenovanje sodnikov s strani zakonodajne veje oblasti samo po sebi ne pomeni kršitve zahteve po neodvisnosti sodnikov, temveč je treba pri tem upoštevati tudi formalna (zakonita) jamstva neodvisnosti sodnikov.<sup>57</sup> V zadevi *Ninn-Hansen proti Dansk* je na primer ugotovilo, da so bili sodniki imenovani za dobo šestih let in da v tem času nihče (niti parlament) ni mogel spremeniti sestave ali kako drugače vplivati na sodnike. Ugotovilo je tudi, da politična naklonjenost med sodnikom in parlamentarno večino v postopku imenovanja sodnika lahko ima določeno vlogo, vendar to sami po sebi ne upravičuje legitimnega dvoma v neodvisnost in nepristranskost sodnikov. Pri tem je upoštevalo, da so sodniki izrekli prisego, da niso bili imenovani za odločanje zgolj v posameznem primeru in da niso javno izražali politične pripadnosti, ki bi bila povezana v vsebino spora, o katerem so odločali.

### 2.2.1.3. Imenovanje sodnikov s strani sodnih svetov

V zadevah *Galstyan proti Armeniji*<sup>58</sup> in *Ashughyan proti Armeniji*<sup>59</sup> sta pritožnika zatrjevala kršitev pravice do neodvisnega sodišča, ker je sodnike imenoval armenski sodni svet, katerega član je bil tudi pravosodni minister, predsednik sodnega sveta pa je bil v času dejanskega stanja primera predsednik države. ESČP ni obravnavalo vprašanja neodvisnosti sodnega sveta od izvršilne veje oblasti, kar so problematizirali pritožniki, temveč se je sklicevalo na svoje ustaljeno stališče oziroma sodno prakso glede združljivosti imenovanja sodnikov s strani izvršilne veje oblasti. Po stališču ESČP enako tudi dejstvo, da so bili člani sodnega sveta imenovani s strani izvršilne veje oblasti, samo po sebi ne postavlja pod vprašaj njegove neodvisnosti. Ker so bila v ustavi in zakonodaji določena jamstva za zagotavljanje sodniške neodvisnosti, kot so stalnost položaja, nerazrešljivost ter varnost pred zunanji vplivi in pritiski, so ta jamstva zadoščala za izključitev pritožnikovih dvomov o neodvisnosti sodišča. ESČP je zato pritožbo v tem delu zavrnilo, ne da bi obravnavalo vprašanje, ali je imenovanje sodnikov s strani sodnih svetov združljivo s sodniško neodvisnostjo iz prvega odstavka 6. člena EKČP tudi tedaj, ko obstaja prevelik vpliv izvršilne oblasti na sodni svet.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Prim. sodbi ESČP v zadevah *Ninn-Hansen proti Dansk*, št. 28972/95, 18. maj 1999; in *Filippini proti San Marinu*, št. 7025/21, 13. februar 2002. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Sacilor Lormines proti Franciji*, točka 67.

<sup>58</sup> Sodba ESČP v zadevi *Galstyan proti Armeniji*, št. 26986/03, 18. november 2007, točki 61 in 62.

<sup>59</sup> Sodba ESČP v zadevi *Ashughyan proti Armeniji*, št. 33268/03, 17. julij 2008, točki 52 in 53.

<sup>60</sup> O novejših stališčih ESČP glede imenovanja in razrešitev sodnikov s strani sodnih svetov več v 3. razdelku tega prispevka.

### 2.2.2. Trajanje mandata

Po stališču ESČP trajni sodniški mandat oziroma nemožnost razrešitve sodnika med trajanjem mandata (razen v primeru kršitev dolžnosti) pomeni »naravno posledico« njihove neodvisnosti.<sup>61</sup> ESČP je sprejelo tudi stališče, da odsotnost pravno določene nemožnosti razrešitve sodnika med trajanjem mandata sama po sebi ne pomeni pomanjkanja neodvisnosti, če je nemožnost razrešitve dejansko načelo v praksi in če obstajajo tudi druga jamstva sodniške neodvisnosti.<sup>62</sup>

ESČP ni določilo nobene konkretne dolžine mandata članov teles, ki odločajo o pravicah, ki bi še bila sprejemljiva z vidika zahteve po sodniški neodvisnosti, temveč v vsakem posameznem primeru glede na vse okoliščine tega primera presoja, ali je spoštovana zahteva po neodvisnosti. Presodilo je, da časovno omejeni mandat članov teles, ki odločajo, načeloma ustreza zahtevi po neodvisnosti.<sup>63</sup> Presodilo je celo, da je sprejemljiv triletni mandat, kadar gre za mandat neplačanih članov upravnih in disciplinskih teles, ki odločajo (šlo je za mandat članov »zapornega odbora«). Upoštevalo je, da gre za neplačano delo, zato je težko najti primerne kandidate.<sup>64</sup>

Kot »diskutabilen« pa je označilo štiriletni mandat sodnika, člana sodišča za nacionalno varnost, ki je po izteku mandata lahko vnovič izvoljen. Po stališču ESČP morajo biti sodniki razbremenjeni skrbi o tem, ali bodo njihove odločitve vplivale na to, ali bodo vnovič izvoljeni.<sup>65</sup>

V zvezi s trajanjem mandata je pomembno tudi stališče ESČP, po katerem tiho podaljšanje mandata sodniku oziroma izvrševanje sodniške funkcije po izteku mandata, dokler ne bo ponovno odločeno o njegovem imenovanju na sodniško funkcijo, ne da bi zato obstajala pravna podlaga, pomeni kršitev pravice do sojenja pred sodiščem, ustanovljenim z zakonom iz prvega odstavka 6. člena EKČP.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Sodba ESČP v zadevi *Henryk Urban i Ryszard Urban proti Poljski*, 23614/08, 30. november 2010.

<sup>62</sup> Sodbi ESČP v zadevah *Sacilor-Lormines proti Franciji*, točka 67; in *Luka proti Rumuniji*, št. 34197/02, 21. julij 2009, točka 44.

<sup>63</sup> V sodbi ESČP v zadevi *Le Compte, Van Leuven in De Meyere proti Belgije*, točka 43, je med drugim odločilo, da šestletni mandat članov pritožbenega sveta zagotavlja sodniško neodvisnost. V sodbi v zadevi *Sramek proti Avstriji*, točka 84, je sprejelo stališče, da ni prišlo do kršitve zahteve po neodvisnosti sodišča, čeprav je bil mandat članov drugostopenjskega urada za promet z nepremičninami časovno omejen in članov ni bilo mogoče zamenjati.

<sup>64</sup> Sodba ESČP v zadevi *Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu*, točka 81.

<sup>65</sup> Sodba ESČP v zadevi *Incal proti Turčiji*.

<sup>66</sup> Sodba ESČP v zadevi *Gurov proti Moldaviji*, 36455/02, 11. julij 2006, točke 37–39.

### 3. SODNIŠKA NEODVISNOST V POSTOPKIH RAZREŠITEV SODNIKOV

ESČP se ukvarja s pravico do neodvisnega sodišča tudi v zadevah v zvezi z razrešitvami sodnikov oziroma predsednikov sodišč in pri tem sprejema stališča, ki se ne nanašajo zgolj na postopke razrešitev, temveč so posredno povezana tudi s postopki imenovanj sodnikov, ki so njihova zrcalna slika. V večini teh (novejših) zadev se je ESČP soočilo s primeri razrešitev sodnikov in predsednikov sodišč v državah Srednje in Vzhodne Evrope.

V zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*<sup>67</sup> je ESČP presojalo očitke o kršitvah človekovih pravic v postopku razrešitve sodnika Vrhovnega sodišča Ukrajine.<sup>68</sup> Iz te sodbe izhajajo pomembna stališča ESČP v zvezi s sestavo sodnega sveta, ki odloča o disciplinski odgovornosti sodnika. Prvič, da je sodni svet nepristranski, mora biti vsaj polovica članov, vključno s predsednikom, sodnikov. ESČP je stališče oblikovalo tako, da se je oprlo na Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, ki zahteva znatno udeležbo sodnikov v disciplinskem organu.<sup>69</sup> Drugič, ni dovolj, da je najmanj polovica članov sodnikov; ti morajo biti izbrani oziroma izvoljeni od svojih kolegov. Pri tem stališču se je ESČP oprlo na mnenje Beneške komisije.<sup>70</sup> Tretjič, vključitev generalnega tožilca in drugih tožilcev v sodni svet vzbuja skrb, ker ima njihova udeležba zaradi disciplinskih pristojnosti tega organa zastrašujoč učinek na delo sodnikov v postopkih, v katerih sodelujejo tudi tožilci. Tudi pri oblikovanju tega stališča se je ESČP oprlo na mnenje Beneške komisije.<sup>71</sup>

Ta odločitev pomeni »nadgradnjo« stališča ESČP iz sodb v zadevah *Galstyan proti Armeniji* in *Ashughyan proti Armeniji*, v katerih ESČP ni obravnavalo vprašanja, ali je imenovanje sodnikov s strani sodnih svetov združljivo s sodniško neodvisnostjo iz prvega odstavka 6. člena EKČP tudi tedaj, ko obstaja prevelik vpliv izvršilne oblasti na sodni svet. V obravnavani zadevi pa je prav glede oblikovanja in sestave sodnega sveta sprejelo pomembna stališča in ugotovilo kršitev pravice do neodvisnega sodišča iz prvega odstavka 6. člena EKČP.

Obravnavana odločitev je pomembna tudi zaradi obveznosti, ki jih je ESČP naložilo državi pogodbenici oziroma kršiteljici. Obravnavani primer je namreč razkril sistemske probleme v ukrajinskem sodstvu, predvsem v sistemu ugotavljanja disciplinske odgovornosti sodnikov, ki ni zagotavljal zadostne lo-

<sup>67</sup> Sodba ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, št. 21722/11, 9. januar 2013.

<sup>68</sup> Ukr. *Верховна Рада України*.

<sup>69</sup> Sodba ESČP v zadevi *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, točka 109.

<sup>70</sup> Prav tam, točka 112.

<sup>71</sup> Prav tam, točka 114.

čitve sodstva od drugih vej oblasti; predvsem ni zagotavljal ustreznih jamstev proti zlorabi disciplinskih ukrepov na škodo sodniške neodvisnosti. Zato je ESČP državi kršiteljici naložilo, da mora sprejeti splošne ukrepe na področju reformiranja sistema ugotavljanja disciplinske odgovornosti, ki morajo vključevati zakonodajne spremembe, vključno s spremembo temeljev tega sistema.

Kot individualni ukrep pa je odločilo, da je Ukrajina dolžna čim prej zagotoviti vnovično imenovanje pritožnika za sodnika Vrhovnega sodišča Ukrajine, ker glede na neurejenost postopkov in sistema disciplinske odgovornosti sodnikov ni utemeljeno pričakovati, da bi ponovljen postopek odločanja v pritožnikovi zadevi v bližnji prihodnosti potekal v skladu z jamstvi iz EKČP. Gre za prvi primer, ko je ESČP odredilo, da mora država kršiteljica razrešenega sodnika vnovič imenovati na sodniško funkcijo.<sup>72</sup>

ESČP je svojo odločitev s sklicevanjem na mnenja in stališča različnih svetovalnih organov (angl. *soft law*) sprejelo tudi v zadevi *Baka proti Madžarski*.<sup>73</sup> ESČP je ugotovilo, da nacionalno pravo, ki je veljalo v času imenovanja pritožnika na mesto predsednika Vrhovnega sodišča Madžarske, ni izrecno izključevalo pravice dostopa do sodišča sodnikom Vrhovnega sodišča Madžarske oziroma jo je izrecno predvidevalo. Presodilo je, da ni upoštevno, da je nova ureditev, za katero je v sodbi večkrat opozorilo, da je sporna z vidika načela vladavine prava, izključevala dostop do sodišča, ker bi upoštevanje nove ureditve, na podlagi katere je prišlo do predčasne razrešitve, odprlo pot za zlorabe oziroma omejitve dostopa do sodišča v primerih, ko bi šlo za ukrepe zoper posamezne javne uslužbenke in bi bili ti ukrepi vključeni z *ad hoc* določbami, ki ne bi mogle biti predmet sodnega varstva. ESČP odločilo, da je bila kršena pritožnikova pravica dostopa do sodišča iz prvega odstavka 6. člena EKČP.

<sup>72</sup> V bistvenem enake so bile ugotovitve, stališča in odločitvi ESČP v zadevah *Kulykov in drugi proti Ukrajini*, št. 5114/09, 19. januar 2017; in *Denisov proti Ukrajini*, št. 76639/11, 25. september 2018.

<sup>73</sup> Sodba ESČP v zadevi *Baka proti Madžarski*, št. 20261/12, 23. junij 2016. Pritožnika je Parlament Republike Madžarske (madž. *Országgyűlés*) izvolil za predsednika Vrhovnega sodišča Madžarske (madž. *Magyarország Legfelsőbb Bírósága*). Njegov mandat bi moral trajati šest let, vendar mu je zaradi ustavnih sprememb, ki so bile uvedene skozi prehodne določbe Ustave Republike Madžarske (madž. *Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25*) in z zakonom o organizaciji in upravljanju sodišč iz leta 2011 (madž. *Törvény a bíróságok szervezetről és igazgatásáról*), predčasno prenehal. V prehodnih določbah je bila Kúria predvidena kot pravni naslednik Vrhovnega sodišča Madžarske in je bilo določeno, da mandat predsednika Vrhovnega sodišča Madžarske preneha z začetkom veljavnosti nove ustave. To je povzročilo prenehanje mandata pritožnika 1. decembra 2012, kar je bilo tri leta in pol pred iztekom mandata, za katerega je bil izvoljen oziroma imenovan. Glede na to, da je pritožniku mandat prenehal na podlagi prehodnih določb nove ustave, pritožnik ni imel možnosti izpodbijati odločitve o prenehanju mandata pred sodiščem.

Obravnavana odločitev je ena najpomembnejših odločitev ESČP s področja razrešitev predsednikov sodišč in sodnikov. Pomembna ni samo zaradi presoje kršitev človekovih pravic, temveč odpira tudi vprašanje kršitev splošnih pravnih načel, kot je načelo vladavine prava, in uporabo *soft law*. ESČP je poudarilo, da je nova madžarska ureditev nezdružljiva s pravno državo, ki je neločljivo povezana z EKČP. ESČP načeloma presoja le kršitev pravice do neodvisnega in nepristranskega sodnika v okviru pravice iz prvega odstavka 6. člena EKČP, ne more pa zagotavljati institucionalnega varstva neodvisnosti sodstva. V obravnavani zadevi se je ESČP večkrat sklicevalo na načelo neodvisnosti sodstva in načelo vladavine prava, vendar se ni opredelilo do tega, kako kršitev teh načel vpliva na presojo zatrjevanih kršitev človekovih pravic. Z obravnavano odločitvijo je ESČP sporočilo tudi, da se države pogodbenice ne morejo izogniti svoji obveznosti varovanja temeljnih pravic s sprejetjem ustavnih določb, ki niso predmet sodnega nadzora na nacionalni ravni. Obravnavana zadeva odpira tudi nekatera druga vprašanja, na katera v sodbi ni bilo odgovorjeno ali pa se jih je ESČP le dotaknilo. Razvidna so iz pritrdilnih ločenih mnenj. Tako na primer ni jasno, kakšna je narava ustavnih določb nove madžarske ustave in na čem temelji pristojnost ESČP za presojo skladnosti teh ustavnih določb z EKČP, pa tudi z načelom vladavine prava in načelom neodvisnosti sodstva, ali ima EKČP nadustaven učinek, itd.<sup>74</sup>

#### 4. SKLEP

Sodna praksa ESČP na področju imenovanj in razrešitev sodnikov kot elementa sodniške neodvisnosti je bila do devetdesetih let 20. stoletja precej zadržana. ESČP je načeloma zgolj abstraktno presojalo, ali je sodniku po njegovem imenovanju (ne glede na to, ali ga je imenovala zakonodajna ali izvršilna oblast oziroma sodni svet) z zakonom zagotovljena neodvisnost pred kakršnimikoli navodili. Preverjalo je torej zgolj, ali zakonske ureditve držav pogodbenic na normativni ravni zagotavljajo jamstva, ki naj bi sodnikom zagotavljala zaščito pred morebitnimi zunanjimi pritiski oziroma vplivi, s samimi sistemi imenovanja sodnikov in s konkretnimi (dejanskimi) okoliščinami posameznih primerov pa se je bolj malo ukvarjalo. Poleg tega je ESČP zahtevalo dokaz o tem, da je bila kršena sodniška neodvisnost,<sup>75</sup> kar je dodatno zniževalo raven varstva pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča. Na problematičnost takega precej »formalnega« pristopa kažejo tudi nekatera ločena mnenja k sodbam ESČP. Formalna jamstva sicer pomenijo bistveni pravni okvir za za-

<sup>74</sup> O pomanjkljivosti sodbe ESČP v zadevi *Baka proti Madžarski* glej D. Kosar in K. Šipulova, nav. delo, str. 83–110.

<sup>75</sup> Sodbe ESČP v zadevah *Filippini proti San Marinu*, *Flux proti Moldaviji*, št. 31001/03, 3. julij 2007; in *Zand proti Avstriji*.

gotavljanje neodvisnosti sodnika in so praviloma na v bistvenem bolj ali manj enak način vsebovana v ustavah in zakonih, ki urejajo sodniško službo, vendar pa ustrezna normativna ureditev ne pomeni nujno, da je zagotovljena tudi dejanska neodvisnost sodstva.

Strožji pristop je ESČP razvilo v novejših primerih, ko se je soočilo s primeri očitnih kršitev človekovih pravic v postopkih imenovanj in razrešitev zlasti sodnikov in predsednikov sodišč v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Vladavina prava je v tem delu Evrope v primežu različnih interesov močnih interesnih, političnih, poslovnih, hudodelskih in drugih skupin, ki se bodisi skrivoma bodisi javno spopadajo za oblastne privilegije, pri čemer pravo zlorabijo za odstranitev svojih političnih nasprotnikov.<sup>76</sup> Sodniki in še bolj predsedniki sodišč so pogosto njihove tarče, saj so prav oni tisti, ki jih pri tem onemogočajo. V teh primerih je ESČP preučilo konkretne okoliščine in ovrednotilo njihov pomen v zvezi z zatrjevanimi kršitvami. Oblikovalo je sodno prakso, ki pomeni nadgradnjo preteklih stališč zlasti v smislu večje sprejemljivosti takih sporov tudi z vidika pravic iz prvega odstavka 6. člena EKČP. Pregled novejše sodne prakse ESČP na tem področju kaže, da velika večina primerov izvira prav iz teh držav in jim je skupno tudi to, da opozarjajo na sistemske pomanjkljivosti ureditve sodstva (tudi glede sistema imenovanja sodnikov), še zlasti njegove neodvisnosti, v državah pogodbenicah.<sup>77</sup>

ESČP zagotovo vpliva tudi na izboljšanje ureditve sodstva v posameznih državah in povzroči marsikatero spremembo zakonodaje na tem področju.<sup>78</sup> Vendar je praviloma vpliv ESČP na zagotavljanje vladavine prava in institucionalne neodvisnosti sodstva omejen oziroma zgolj posreden, saj lahko ESČP le vzpostavi in izoblikuje minimalne standarde varstva človekovih pravic v individualnih postopkih; legitimnost svojega dela lahko brani le s prepričljivimi obrazložitvami. Države pogodbenice so sicer formalno zavezane izvrševati sodbe ESČP tako, da pritožnikom izplačajo pravično zadoščenje ter sprejmejo posamične in tudi splošne ukrepe za njihovo izvršitev v nacionalnem pravnem redu, vendar pa oblikovanje javnih politik in reform spada v pristojnost države. Še največji vpliv na vzpostavitev standardov pravne države ima ESČP

<sup>76</sup> M. Avbelj in J. Letnar Černič, nav. delo, str. 30–31. O družbenih in političnih razmerah v državah Srednje in Vzhodne Evrope glej tudi D. Kosar in K. Šipulova, nav. delo, str. 83–110.

<sup>77</sup> O položaju sodstva na Češkem in Slovaškem glej na primer D. Kosar, nav. delo (2016).

<sup>78</sup> Tako je na primer sodba ESČP v zadevi *Bentham proti Nizozemski*, št. 8848/80, 23. oktober 1985, vodila do spremembe upravnega pritožbenega postopka na Nizozemskem, sodba ESČP v zadevi *Procola proti Luxemburgu*, št. 14570/89, 28. september 1995 pa do spremembe strukture najvišjega upravnega sodstva (glej G. Lautenbach, nav. delo, str. 166–167).



v primerih, ko ugotovi sistemske kršitve človekovih pravic in državi pogodbenici naloži sprejem splošnih ukrepov za odpravo teh sistemskih kršitev (zlasti v pilotnih sodbah). Predstavljena sodna praksa kaže, da prav na področju zagotavljanja neodvisnosti sodstva vpliv ESČP zaradi njegovega opredeljevanja tudi do sistemskih vprašanj ureditve sodstva ni zanemarljiv, čeprav sodna praksa ESČP na tem področju odpira tudi nekatera vprašanja.

ESČP je odločitve v zadevah *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji*, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. proti Poljski*, *Reczkowicz proti Poljski*, *Oleksandr Volkov proti Ukrajini* in *Baka proti Madžarski* sprejelo s sklicevanjem na mnenja in stališča različnih svetovalnih organov (angl. *soft law*). S takim pristopom ESČP formalno nezavezujoča priporočila različnih svetovalnih organov spreminja v zavezujoča stališča ESČP. Zavezujoči učinki, ki izhajajo iz sodb ESČP, so formalno sicer omejeni le na stranke postopka in torej neposredno zavezujejo le odgovorno državo. Vendar iz 1. člena EKČP izhaja obveznost, da države spoštujejo razlago konvencijskih pravic, ko varujejo človekove pravice, kar sodbam daje *de facto* učinek *erga omnes*.<sup>79</sup> To pomeni, da imajo vsa zakonodajna telesa držav članic Sveta Evrope in vsa sodišča obveznost spoštovanja razlage EKČP tudi takrat, ko je bila ta razlaga sprejeta v zvezi s kršitvijo, ko država pogodbenica ni bila stranka postopka pred ESČP.

ESČP je sicer večkrat poudarilo, da zahteva, da mora biti sodišče ustanovljeno z zakonom, ni namenjena uvedbi enotne prakse imenovanja sodnikov v državah pogodbenicah, in da samo dejstvo, da ima zlasti izvršilna oblast odločilen vpliv na imenovanja (kot je to v številnih državah pogodbenicah, kjer omejitve izvršilne oblasti s pravno kulturo in drugimi mehanizmi odgovornosti skupaj z dolgoletno prakso izbire visoko usposobljenih kandidatov služijo ohranjanju neodvisnosti in legitimnosti sodstva) samo po sebi ne more pomeniti kršitve pravice do sodišča, ustanovljenega z zakonom, oziroma pravice do neodvisnega sodišča. Očitno je, da ESČP vsaj v državah Srednje in Vzhodne Evrope z vključevanjem mnenj in priporočil različnih stanovskih organizacij posredno spodbuja model upravljanja, nadzora in tudi konstituiranja sodstva prek tako imenovanih (pravo)sodnih svetov. V zvezi s posredno presojo sodnih sistemov v državah pogodbenicah, pri kateri se ESČP opira na *soft law*, kar vodi do čedalje večje »unifikacije« teh sistemov in ignoriranja posebnosti nacionalnih ureditev, se postavlja kar nekaj vprašanj.<sup>80</sup> Prvič, priporočila svetovalnih organov v zvezi z neodvisnostjo sodnikov običajno sprejemajo telesa, v katerih imajo sodniki najmanj večino, sprejeta so za zaprtimi vrati in brez javne razprave ter brez vpliva drugih dveh vej oblasti in običajno »dajejo več« kot veljavna zave-

<sup>79</sup> D. Forst, nav. delo, str. 4.

<sup>80</sup> O vplivu odločitev ESČP na oblikovanje in delovanje nacionalnih pravosodnih sistemov primerjaj D. Kosar, nav. delo (2017), str. 112–123.

zujoča mednarodna pravila. Vprašanje je, ali je prevzemanje takih mnenj in priporočil za splošno pravno zavezujoča pravila ustrezno. Drugo vprašanje v zvezi s temi mnenji in priporočili je, da so pogosto (na primer mnenja Beneške komisije) oblikovana za posamezno državo glede na njene specifične razmere in uveljavljajo različne standarde za tranzicijske demokracije na eni strani in »stare« demokracije na drugi strani. Ker ESČP ne sme oblikovati različnih pravnih standardov za različne države, se postavlja vprašanje, kaj bodo ta novejša stališča pomenila za morebitne bodoče zadeve, ki se bodo pojavile pred ESČP zoper države pogodbenice, ki štejejo za »stare« demokracije in imajo drugače urejene sodne sisteme, ki običajno temeljijo na tradiciji in ki v tistih državah dobro delujejo.<sup>81</sup> Tretje vprašanje je povezano z implementacijo sodb ESČP. Običajno ESČP poda zelo malo navodil, kako implementirati njegovo odločitev. Postopek implementacije je praviloma stvar države pogodbenice. Če pa ESČP ugotovi kršitev človekove pravice do neodvisnega sodišča iz prvega odstavka 6. člena EKČP hkrati s presojo (elementov) sodnega sistema in navajanjem stališč, kako bi ta sistem moral biti oblikovan, s tem posredno določa tudi način implementacije in pravzaprav omejuje države pogodbenice, da same izberejo način, na katerega bodo implementirale sodbo ESČP. Četrto vprašanje, ki ga odpira tak pristop ESČP, je vprašanje vpliva na izvedbo načela delitve oblasti v posameznih državah pogodbenicah. S sprejetjem stališč glede sistemskih vprašanj ureditve sodstva ESČP posredno določa »moč« sodne veje oblasti v posamezni državi, čeprav samo poudarja, da ne daje prednosti posebni teoriji delitve oblasti. In petič, v Evropi imajo (pravo)sodni sveti nalogo, da zagotovijo neodvisnost sodnega sistema in tudi sodnikov.<sup>82</sup> Njihova učinkovitost in zaupanje, ki ga uživajo, sta odvisna od njihove sestave, načina izvolitve članov, pooblastil, ki jih imajo, transparentnosti postopkov odločanja znotraj njih samih in od njihovega delovanja v praksi.<sup>83</sup> Ustrezna sestava teh svetov je glavno jamstvo, da se njihovo delovanje v smislu sodne samouprave in zagotavljanja sodniške neodvisnosti ne sprevržeta v sodniško neodgovornost. Zato je treba zagotoviti, da o sodstvu odločajo sodni funkcionarji, vendar ne izključno. Sodni svet mora biti sestavljen uravnoteženo, njegovi člani morajo biti v skladu z načelom delitve oblasti in načelom ljudske suverenosti (načelo demokratičnosti) imenovani tudi s sodelovanjem drugih dveh vej oblasti, še zlasti, če ima (pravo)sodni svet pristojnost, da imenuje in razrešuje sodnike.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Avstrija in Nemčija na primer ne poznata institucije sodnega sveta. V teh državah nadzor nad sodstvom opravlja ministrstvo za pravosodje (M. Novak, nav. delo, str. 17).

<sup>82</sup> Prim. M. Matić, nav. delo, str. 153.

<sup>83</sup> Prav tam.

<sup>84</sup> V teoriji je enoglasno sprejeto stališče, da sistem, v katerem bi sodniki sami imenovali sodnike, ne bi bil v skladu z načelom demokratičnosti (S. Nerad, nav. delo, str. 394–395).

Prav tako morajo sistemi, v katerih se sodstvo bolj ali manj upravlja samo, vsebovati ustrezne mehanizme nadzora nad delovanjem sodnikov. Teh vidikov ESČP ne omenja, verjetno zato, ker je problem v državah Srednje in Vzhodne Evrope prav obraten, tj. preveč političnega vpliva na imenovanje članov sodnih svetov in sodnikov, kar spodjeda njihovo neodvisnosti in posledično tudi neodvisnost sodstva. Vendar je treba kljub temu paziti, da ena skrajnost ne pripelje do druge.<sup>85</sup>

Čas bo pokazal, kako bo sodna praksa ESČP vplivala na razvoj sodnih sistemov vključno s sistemi imenovanj in razrešitev sodnikov v Evropi v prihodnosti. Pri vzpostavljanju in ohranjanju pravne države in v njenem okviru tudi neodvisnosti sodnikov pa je treba upoštevati še en »nepraven« dejavnik. Uresničenje konvencijskih pravic in temeljnih vrednot, kot sta vladavina prava (pravna država) in z njo povezana sodniška neodvisnost, je predvsem odvisno od ponotranjenja vrednot ustavne demokracije tako pri posameznikih, ki vsakodnevno izvršujejo funkcije državnih oblasti, kot tudi pri vseh državljankeh in državljanih.<sup>86</sup> Dokler te vrednote ne bodo ponotranjene v ljudeh, tudi pravo ne more delati čudežev.

## Literatura

Matej Avbelj in Jernej Letnar Černič: Vladavina prava v primežu boja za moč, v: *Pravna praksa*, 47 (2017), str. 30–31.

Déborah Forst: *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: Limits and Ways Ahead*, <[https://www.icl-journal.com/media/ICL\\_Thesis\\_Vol\\_7\\_3\\_13.pdf](https://www.icl-journal.com/media/ICL_Thesis_Vol_7_3_13.pdf)> (6. 2. 2022).

Mijo Galot in Anna-Maria Getoš: *Novote u imenovanju suca*, v: *Zbornik radova Pravnog fakulteta v Splitu*, <<https://hrcak.srce.hr/100268>> (6. 2. 2022).

David Kosar in Katarina Šipulova: *The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law*, št. 10 (1), T.M.C. Asser Press, Haag 2018, str. 83–110.

David Kosar: *Persils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge University Press, Cambridge 2016.

David Kosar: *Nudging Domestic Judicial Reforms from Strasbourg: How the European Court of Human Rights shapes domestic judicial design*, *Utrecht Law Review*, 2017, <<https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.368/>> (6. 2. 2022).

<sup>85</sup> O različnih oblikah sodniške odgovornosti in mehanizmih nadzora v sistemih sodne samouprave na Češkem in Slovaškem glej D. Kosar, nav. delo (2016).

<sup>86</sup> M. Avbelj in J. Letnar Černič, nav. delo, str. 31. O nujnosti udejanjanja načela neodvisnosti sodstva prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 322–323.

Geranne Lautenbach: *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford 2013.

Marina Matić: *Holandski svet pravosuđa, v: Strani pravni život, 1 (2013), str. 151–163.*

Sebastian Nerad: *Predlaganje in imenovanje sodnikov, v: Igor Kaučič (ur.): Ustavni položaj predsednika republike*. Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana 2016.

Marko Novak: *Institucionalna podhranjenost slovenskega sodstva, v: Pravna praksa, 23 (2013), str. 17–18.*

Jadranka Sovdat: *Ustavnopravni vidik neodvisnosti sodstva, v: Pravnik, 134 (2017) 5-6., str. 321–332.*

Teng-Chieh Yang: *Rechtsteoretische Grundlagen und gesellschaftliche Bedingungen der richterlichen Unabhängigkeit, Aus der Perspektive der Ausdifferenzierung des Rechts betrachtet*. Duncker & Humblot, Berlin 2013.