

RAZREŠITEV SODNIKA: POSLEDICA NEGATIVNE OCENE SODNIŠKE SLUŽBE ALI DISCIPLINSKE SANKCIJE?*

Mohor Fajdiga,

magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. »ODPRTO« JE PRAKTIČNO VSE GLEDE POLOŽAJA SLOVENSКИH SODNIKOV

V Sloveniji smo pred obsežno reformo sodstva. Medijsko zelo odmevna je predlagana sprememba Ustave RS.¹ Upravičeno je bilo zaenkrat veliko govora tudi o sodniških plačah. Veliko manj medijske in strokovne pozornosti pa so bili deležni predlogi sprememb Zakona o sodniški službi (ZSS),² Zakona o sodiščih (ZS)³ in Zakona o sodnem svetu (ZZSve).⁴ Gre za vse tri temeljne zakone, ki urejajo položaj sodnikov. Številne spremembe še niso bile predmet javne razprave, čeprav so ključne za sodniško neodvisnost, s tem pa tudi za učinkovito varstvo temeljnih pravic vsakega od nas.

Našo pozornost bi si pravzaprav zaslužile številne trenutne in predlagane zakonodajne rešitve.⁵ Toda v tem prispevku pozornost namenjam zgolj enemu

** Prispevek bo z dovoljenjem uredništva revije Pravnik poobjavljen tudi v e-reviji TFL Glasnik.*

¹ Po predlagani spremembi bi se pristojnost potrjevanja kandidatov za sodnike, ki jih je izbral Sodni svet, prenesla z Državnega zbora na predsednico republike. Tej zamisli se je nedavno pridružila še potencialna sprememba števila in načina izbire članov Sodnega sveta, ki jih voli parlament.

² Uradni list RS, št. 19/94 in nasl.

³ Uradni list RS, št. 19/94 in nasl.

⁴ Uradni list RS, št. 23/17 in nasl.

⁵ Nedavno sem že pisal o problematiki pomanjkljivih obrazložitvev Sodnega sveta pri izbirnih postopkih za slovenske sodnike (Mohor Fajdiga: Izbira Sodnega sveta: *ignorantia rationis nocet?*, v: ZZR, letnik LXXXI (2021), str. 63–83, <<http://www.pf.uni-lj.si/media/zr.2021.03.fajdiga.pdf>> (16. 11. 2023). Z izkušenim sodnikom sva javnost opozorila tudi na s tem povezano problematiko – Boštjan Zalar in Mohor Fajdiga: O zakoni-

vprašanju, ki je bilo doslej v razpravah o spremembi sodniške zakonodaje povsem spregledano. Podajam svoje stališče o dilemi, ali naj bo razrešitev sodnika zlasti posledica negativne ocene sodniške službe ali disciplinske sankcije.

2. TRENUTNA UREDITEV RAZREŠITEV SODNIKOV IN PREDLAGANA SPREMEMBA

Ustava v povezavi s trenutno zakonsko ureditvijo določa, da Državni zbor sodnika mora razrešiti, če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje pri opravljanju sodniške funkcije (obligatorna razrešitev) oziroma ga lahko razreši, če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno zunaj opravljanja svoje funkcije.⁶ Toda Ustava hkrati določa tudi, da sodniku preneha funkcija, če nastopijo razlogi, ki jih določa zakon. Dva od teh razlogov sta tudi negativna ocena sodniške službe (33. člen ZSS) in hujša disciplinska kršitev (peti odstavek 83. v zvezi z 81. členom ZSS). Sodnik je torej lahko zaradi svojega nedopustnega ravnanja razrešen (oziroma mu funkcija preneha po samem zakonu) v treh primerih: če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, če dobi negativno oceno svoje službe ali mu je izrečena disciplinska sankcija prenehanja sodniške službe. Predlog novega zakona o sodniški službi (ZZS-1) ukinja tretjo možnost, torej razrešitev na podlagi disciplinske sankcije. Ker so (na srečo) pravnomočne obsodbe sodnikov za kazniva dejanja prava eksotika, je jasno, da bi bila po novem razrešitev sodnika že na zakonski ravni predvsem posledica negativne ocene sodniške službe. Kot pravilno opozarja predlagatelj, bi ob ugotovitvi hujše disciplinske kršitve še vedno lahko prišlo do prenehanja sodniške službe. Predlog novega ZSS-1 namreč predvideva, da bi v takih primerih sledilo obvezno ocenjevanje sodniške službe s strani pristojnega personalnega sveta, ki bi lahko izrekel negativno oceno. Slednjo bi kot doslej moral potrditi še Sodni svet, ki je ustavni organ z drugačno demokratično legitimnostjo od disciplinskega sodišča.

tosti in neodvisnosti vzpostavljanja sodišč v Sloveniji, v: Sobotna priloga, 31. julij 2017, <<https://www.delo.si/sobotna-priloga/o-zakonitosti-in-neodvisnosti-vzpostavljanja-so-disc-v-sloveniji/>> (16. 11. 2023). Vreden pozornega premisleka je tudi predlog novega 45.a člena Zakona o sodnem svetu (ZSSve-A), ki ureja suspenz v primeru odprtega disciplinskega postopka, saj ohranja široko diskrecijo (pod)predsednika Vrhovnega sodišča pri uporabi ukrepa (glej sprotno opombo št. 11 tega članka). Iz enakih razlogov bi bilo priporočljivo premisliti tudi o predlaganem novem 51. členu ZS-1, ki zelo podobno kot trenutno veljavni 64. člen ZS Sodnemu svetu daje možnost, da predsednika sodišča razreši že zaradi manjših kršitev. Na podlagi te določbe je Sodni svet pred kratkim razrešil predsednico Okrožnega sodišča v Kranju. Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 4/2021-25 z dne 12. julija 2021).

⁶ Glej 132. člen Ustave ter 77. in 78. člen ZSS.

3. RAZREŠITEV NAJ BO POSLEDICA DISCIPLINSKE SANKCIJE IN NE NEGATIVNE OCENE SODNIŠKE SLUŽBE

Predlagatelja sta na problematičnost te rešitve v predhodnem usklajevanju opozorila že Sodni svet in delovna skupina vrhovnih sodnikov. Poudarili so,

»da ima v disciplinskem postopku sodnik več garancij kot v postopku ocenjevanja; da ima tudi izrek negativne ocene za posledico ‚razrešitev‘ sodnika s funkcije; in da je nesistemsko mešanje disciplinske sankcije, ki je posledica krivdnega ravnanja, z oceno sodniške službe, ki je predvsem posledica sposobnosti sodnika.«⁷

S tem se lahko samo strinjam. Protiargumenti predlagatelja v zvezi s tem so milo rečeno neprepičljivi. Predvsem pa se zdi, da temeljijo na štirih zmotnih predpostavkah.

Prva napačna predstava predlagatelja je, da je ob znakih disciplinske kršitve prvi mehanizem uveljavljanja odgovornosti vedno disciplinski postopek. Uradna statistika je povedna: v praksi je na leto vloženih nekaj pobud upravičenih predlagateljev,⁸ med katerimi je letno še nekaj manj predlogov za izrek disciplinske sankcije. Na to, da se neutemeljeno ne sprožajo disciplinski postopki, temveč se poskuša na druge načine uveljavljati odgovornost sodnikov, je v zvezi z zadevo nekdanje sodnice in trenutne predsednice Državnega zbora opozoril tudi takratni predsednik Sodnega sveta.⁹ To potrjuje tudi dogajanje v primeru razvpitega sodnika Radonjića, ki ni dočakal epiloga disciplinskega postopka, ampak je njegova ravnanja najprej dvakrat obravnavala Komisija za

⁷ Predlog Zakona o sodniški službi (ZSS-1), EVA 2023-2030-0028, str. 160–161.

⁸ Leta 2018 devet, leta 2019 pet, leta 2020 štiri, leta 2021 tri. Glej letna poročila Sodnega sveta RS, <<http://www.sodni-svet.si/#/ssvet/letnaPorocila>>. Statistika je skoraj »prazna« tudi v letih od 2010 do 2017. Glej Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2018, str. 108, <https://www.sodisce.si/sodna_uprava/letna_porocila> (16. 11. 2023).

⁹ Zapisnik 54. seje Sodnega sveta RS, 10. december 2020, str. 8: »Vendar pa moram ob tem – ali prav zaradi tega – izraziti nestrinjanje z ravnanjem drugih, za to pristojnih organov, da se v primerih, ko gre za dejanje, ki bi lahko pomenilo resno disciplinsko kršitev, obračajo na Komisijo za etiko in integriteto. Presoja te komisije namreč ni ‚rezervni disciplinski postopek‘. Zato bi – tako zaradi kredibilnosti sodstva kot celote kot tudi zaradi ustreznega procesnega varstva sodnika – v takih primerih morali biti sproženi disciplinski postopki, v katerih je mogoče presojo obstoja take kršitve zakonito izvesti ter v primeru njene ugotovitve tudi vzpostaviti ustrezno odgovornost sodnika skladno z zakonom.«

etiko in integriteto Sodnega sveta,¹⁰ nato je bil suspendiran,¹¹ na koncu pa je personalni svet ugotovil, da ne ustreza sodniški službi.

Druga napačna predpostavka je, da bi po novem do negativnih ocen sodniške službe prihajalo po predhodnem pravnomočnem zaključku disciplinskega postopka. Kot smo že ugotovili, temu praksa ne pritrjuje. Bolj verjetno je, da bi se ocenjevanje sodniške službe uporabilo kot mehanizem za uveljavljanje odgovornosti, ne glede na disciplinsko sankcijo in tudi v odsotnosti disciplinskih postopkov. To se je namreč v preteklosti že dogajalo, predvsem v povezavi s tako imenovano sodniško »normo«. Sodnik, ki je ni izpolnil, je lahko dobil negativno oceno sodniške službe.¹² Toda zakonodaja ne preprečuje, da bi bila sodniku izrečena negativna ocena tudi zaradi drugih krivdnih ali celo nedopustnih razlogov. Kot opozarjata že Sodni svet in skupina vrhovnih sodnikov, gre na eni strani za nesistemske mešanje ocenjevanja dela sodnika in uveljavljanje njegove krivdne odgovornosti, na drugi strani pa imajo sodniki v postopku ocene sodniške službe veliko manjše garancije kot v disciplinskem postopku.¹³ Postopek ocenjevanja je nedorečen, merila za oceno sodniške službe pa zelo ohlapna, kar vodi v različno stroga merila različnih personalnih svetov.¹⁴ Resda je bilo v praksi primerov negativnih ocen sodniške službe malo. Toda z vidika ustavne določbe o trajnem sodniškem mandatu (prvi odstavek 129. člena Ustave) je problematična že sama grožnja, da je lahko sodnik po preteku

¹⁰ Komisija za etiko in integriteto Sodnega sveta RS, načelno mnenje Su Ek z dne 3. septembra 2019; Komisija za etiko in integriteto Sodnega sveta RS, načelno mnenje Su Ek 34/2019-6 z dne 21. januarja 2020.

¹¹ Vrhovno sodišče je s sodbo U 3/2021-33 z dne 7. junija 2021 zavrnilo tožbo zoper odločbo podpredsednika Vrhovnega sodišča, ki je sodnika suspendiral na podlagi četrtega odstavka 45. člena ZSS. Predlagani 45.a člen ZZS-1 ohranja sporno dikcijo, po kateri lahko (pod)predsednik Vrhovnega sodišča v primeru disciplinskega postopka »glede na značaj in težo očitane disciplinske kršitve« sodnika suspendira. Analiza zadeve, ki to problematizira, je na voljo v bazi primerov Centra za pravosodno sodelovanje Evropskega univerzitetnega inštituta iz Firenc, <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=251&trial=1>>.

¹² V zvezi s tem glej sodbo Upravnega sodišča RS I U 1103/2013 z dne 13. maja 2015, v kateri je sodišče odpravilo odločbo Sodnega sveta, ki je potrdil negativno oceno sodniške službe. Sodba je bogat vir evropskih standardov na tem področju. Poglobljena analiza te zadeve je dostopna na: <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=243&trial=1>> (8. 11. 2023). Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 1478/2016-19 z dne 30. avgusta 2017, ki je podrobno analizirana tukaj: <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=244&trial=1>> (8. 11. 2023).

¹³ Predlog Zakona o sodniški službi (ZSS-1), EVA 2023-2030-0028, str. 160–161.

¹⁴ Sodni svet RS: Analiza hitrejšega in izjemnega napredovanja sodnikov 2015-2020, opr. št. Su 44/2020-, str. 21, <http://www.sodni-svet.si/doc/Analiza_Napredovanje_Sodnikov_Koncna.pdf> (16. 11. 2023). Analiza kaže, da je v šestih letih hitrejša ali izjemno napredovala 63 odstotkov sodnikov iz pristojnosti personalnega sveta Višjega sodišča v Mariboru in le 27 odstotkov sodnikov iz pristojnosti personalnega sveta Višjega sodišča v Celju.

določenega obdobja¹⁵ za svoje delo ocenjen negativno, pri čemer so kriteriji za oceno nejasni, sodno varstvo proti negativni oceni sodniške službe pa zelo omejeno, saj je ocenjevanje strokovno opravilo. Ta grožnja ima lahko zastraševalni učinek na neodvisno sojenje in siceršnje ravnanje sodnikov.

Tretja napačna predpostavka temelji na pretiranemu zanašanju na jezikovno razlago relevantnih določb Ustave. Predlagatelj namreč trdi, da Ustava ne dopušča, da sodnike razrešuje kdo drug kot Državni zbor. Toda v isti sapi naj bi Ustava dovoljevala, da sodniku služba *preneha* na podlagi negativne ocene sodniške službe, pri kateri seveda Državni zbor ni udeležen. Razlog je, da v primeru negativne ocene ne gre za *razrešitev*, ampak za *prenehanje*. Predlagatelj spregleda bistveno: posledica je v obeh primerih izguba sodniške funkcije, ne glede na to, ali jo enkrat imenujemo razrešitev, drugič pa prenehanje. Opo-gumljajoče je, da se s predlagateljem ne strinjata tudi Sodni svet in skupina vrhovnih sodnikov, ki pravilno opozarjata, »da ima tudi izrek negativne ocene za posledico ‚razrešitev‘ sodnika s funkcije«. Srčno upam, da se bo to stališče vrhovnih sodnikov in Sodnega sveta kmalu prelilo tudi v (sodno) prakso. Dolej sta namreč Vrhovno sodišče in Sodni svet pogosto vztrajala prav pri tej sporni logiki, ko sta istovrstne oziroma vsaj sorodne posege v sodniško službo presojala drugače zaradi drugačnega poimenovanja.¹⁶

Četrta napačna predpostavka je, da je Slovenija svobodna pri urejanju položaja sodnikov.¹⁷ To ne drži že od leta 1994, ko se je za Slovenijo začela uporabljati Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), še manj pa od leta 2018, ko je Sodišče Evropske unije (SEU) izdalo

¹⁵ Zdaj se sodnike ocenjuje na tri leta, predlog pa želi to podaljšati na pet let. Sodniki začetniki so ocenjeni vsako leto.

¹⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 340/2017 z dne 18. aprila 2018 in sodba Vrhovnega sodišča RS U 1/2018-6 z dne 7. maja 2018, v katerih sta Vrhovno sodišče in Sodni svet zavrnila uporabo načela sorazmernosti pri izbiri »sankcije«, ker ni šlo za disciplinsko razrešitev, ampak za razrešitev na podlagi negativne ocene sodniške službe. Upravno sodišče je v sodbah iz sprotne opombe št. 5 menilo drugače, toda uveljavilo se je stališče Vrhovnega sodišča. V zadevi suspenza sodnika Radonjića je Vrhovno sodišče zavrnilo uporabljivost sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ker se je nanašala na razrešitve kot trajne ukrepe in ne na suspenz kot začasni ukrep (glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 3/2021-33, tč. 37), čeprav je posledica obeh ukrepov v bistvenem podobna (sodnik (za določen čas) izgubi službo) in čeprav so se zadeve ESČP tako kot zadeva Radonjić vrtele okrog meja svobode izražanja sodnikov. V zadevi razrešitve z mesta predsednice Okrožnega sodišča v Kranju na podlagi preohlapno zapisane 1. točke prvega odstavka 64. člena ZS sta Vrhovno sodišče in Sodni svet zavrnila aplikativnost sodne prakse ESČP, ker se ta nanaša na disciplinske postopke, ne pa na postopek razrešitve predsednika sodišča zaradi neustreznega opravljanja nalog sodne uprave (glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 4/2021-25, tč. 21 in 56).

¹⁷ Predlagatelj na str. 44 napačno navede, da »predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije«.

svojo slavno sodbo v zadevi portugalskih sodnikov.¹⁸ Od te zadeve naprej je jasno, da je ureditev nacionalnih sodnih sistemov sicer resda v pristojnosti držav članic, vendar Evropska komisija in SEU bdita nad tem, ali države pri izvrševanju te pristojnosti sodnikom zagotavljajo zadostno neodvisnost. To je namreč predpogoj za delovanje pravnega reda EU in za učinkovitost prava EU v praksi. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) in SEU sta glede vprašanja razrešitev sodnikov razvili bogato sodno prakso. Iz prakse obeh sodišč izhaja, da morajo imeti sodniki v postopkih razrešitve močne procesne varovalke in da lahko do razrešitve pride le izjemoma, v primerih nesposobnosti ali hudih kršitev, in sicer ob uporabi načela sorazmernosti.¹⁹ Prav tako so za vprašanje položaja sodnikov pomembni instrumenti tako imenovanega mehkega prava,²⁰ ki jih je po praksi Ustavnega sodišča RS treba upoštevati pri razlagi Ustave.²¹ Predlagana ureditev nas od evropskih standardov oddaljuje.

4. SKLEP

Predlagana sprememba želi ureditev približati Ustavi in dvigniti raven neodvisnosti sodnikov. Temu cilju se v celoti pridružujem. Toda način, kako ga doseči, je ponesrečen. Namesto da bi stremela k temu, da bi se o razrešitvah odločalo v disciplinskem postopku, v katerem imajo sodniki jamstva primerljiva tistim v kazenskih postopkih, te odločitve poverja personalnim svetom in Sodnemu

¹⁸ C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 27. februar 2018.

¹⁹ Glej na primer zadeve C-274/14, *Banco de Santander SA*, 21. januar 2020, tč. 59–60 in 66–68; C-192/18, *Komisija proti Poljski*, 5. november 2019, tč. 112–113; C-619/18, *Komisija proti Poljski*, 24. junij 2019, tč. 76 in 79; C-83/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, 18. maj 2021, tč. 198. Od sodbe velikega senata v zadevi *Vilho Eskelinen proti Finski*, št. 63235/00, naprej se v postopkih, ki zadevajo položaj sodnikov, uporablja 6. člen. Kot ugotavlja Leloup, je izključitev sodnega varstva za take spore v bistvu onemogočena (Mathieu Leloup: *Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to Their Independence under Article 6(1) ECHR*, v: *European Constitutional Law Review*, št. 17/2021, str. 405). Glej na primer zadeve: *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, št. 21722/11, 9. januar 2013, tč. 182–183; *Bilgen proti Turčiji*, št. 1571/07, 9. marec 2021, tč. 96; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski* (veliki senat), št. 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 6. november 2018, tč. 176–215; *Denisov proti Ukrajini* (veliki senat), št. 76639/11, 25. september 2019, tč. 73–78.

²⁰ Na primer Mnenje Posvetovalnega odbora Evropskih sodnikov št. 17 (2014) določa, da je sodnik lahko razrešen »le v primeru hujših kršitev disciplinskih ali kazenskih določb, določenih z zakonom, ali če je neizogiben zaključek ocenjevalnega postopka, da sodnik ni sposoben ali ni pripravljen opravljati svojih sodniških nalog po objektivno ocenjenem minimalno sprejemljivem standardu«.

²¹ Ustavno sodišče RS, zadeva U-I-772/21 z dne 1. junija 2023, tč. 64; Ustavno sodišče RS, zadeva U-I-60/06 z dne 7. decembra 2006, tč. 62. Analiza zadeve je dostopna na <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=253&trial=1>> (10. 11. 2023).

svetu v postopku ocene sodniške službe, v katerem je varstvo položaja sodnikov zelo omejeno. Glede na ustavno garancijo trajnega sodniškega mandata in evropske standarde v zvezi s cilji ocenjevanja sodniške službe bi bila bolj logična ravno obratna rešitev, po kateri bi ukinili možnost, da do razrešitve pride na podlagi ocene sodniške službe, ohranili pa bi disciplinsko sankcijo prenehanja sodniške funkcije. Namesto tega pa imamo trenutno na mizi paradoks: v želji bolj upoštevati Ustavo in zvišati raven varstva neodvisnosti sodnikov nas predlog pelje ravno v nasprotno smer.