

SCIENTIA  
IUSTITIA

Andreja Krabonja

# Ustavnoopravni vidiki imenovanja sodnikov v Sloveniji

LEXPERA®

**GV**  
ZALOŽBA

Ljubljana 2025



# Predgovor

Temeljne predpostavke za delovanje pravne države oziroma uresničevanje načela vladavine prava so neodvisnost, nepristranskost in učinkovitost sodstva. V tem okviru je pomemben tudi način oblikovanja sodne oblasti. Ustavna načela demokratičnosti, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva zapovedujejo, da v sistemu imenovanja sodnikov v večji ali manjši meri sodelujejo organi vseh treh oblasti, to je zakonodajne, izvršilne in sodne. Obseg, način in intenziteta tega sodelovanja so sicer v posameznih ureditvah različni, namenjeni pa niso samo krepitvi neodvisnega položaja sodnikov, temveč tudi preprečitvi njihove samoizvolitve. Ustrezno ravnovesje med temi ustavnimi načeli in standardi je eno najpomembnejših vprašanj v sistemu imenovanja sodnikov.

Ustavna ureditev volitev sodnikov je pri nas vse od sprejetja Ustave RS leta 1991 eno spornejših političnih in strokovnih vprašanj. Predmet kritične obravnave je zlasti elektorska funkcija državnega zbora, ki omogoča pretiran vpliv zakonodajne oblasti in s tem čezmerno politizacijo v postopkih imenovanja sodnikov kot tudi neuravnotežen vpliv nosilcev vseh treh oblasti. Državni zbor je v tem postopku pristojen za izvolitev vseh sodnikov in tudi petih (od skupaj enajstih) članov sodnega sveta, ki mu jih predlaga predsednik republike. Pomembno vlogo pa ima tudi sodna oblast, ki voli večino članov Sodnega sveta, ta pa izbira in predlaga sodniške kandidate v izvolitev Državnemu zboru.

Dr. Andreja Krabonja, avtorica znanstvene monografije, ki temelji na njeni doktorski disertaciji, obranjeni na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, poglobljeno analizira vse sestavine tega ustavnega instituta v našem in primerjalnem pravu, presoja ter vrednoti veljavni model (*de constitutione lata*) in druge uveljavljene sisteme ter ponudi ustrežnejše in strokovno domišljene rešitve *de constitutione ferenda*. Svojo izhodiščno tezo o neustreznosti naše ustavne ureditve izvolitve sodnikov je z ustavnopravno analizo vseh treh faz postopka (predlagalne, izbirne

in volilne) natančno preučila in na tej podlagi predlaga ustrežnejše rešitve. Pri tem je natančna, sistematična, poglobljena in dosledna. S poglobljeno analizo in sintezo je zaokrožila teoretično in doktrinarno razumevanje predmeta raziskovanja, številna zahtevna vprašanja je poglobljeno analizirala in nanje argumentirano odgovorila.

V knjigi se je dr. Andreja Krabonja spopadla tudi z analizo predlogov za spremembo naše ustavne ureditve volitev sodnikov. Skupna vsem tem predlogom je izhodiščna ugotovitev, da veljavna ustavna ureditev volitev sodnikov ni ustrezna, pri tem pa je na voljo več možnih rešitev. Vsako od teh je natančno predstavila in ocenila v razmerju do vseh treh temeljnih ustavnih načel (načela demokratičnosti, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva), ki pomenijo pomembne ustavne gradnike pri oblikovanju in delovanju sodstva. Posebno strokovno pozornost je utemeljeno namenila Sodnemu svetu kot osrednjemu organu v tem postopku, saj je edini pristojen za strokovno izbiro sodniških kandidatov. Osrednje izhodišče njenega znanstvenega opazovanja je, da mora imenovanje sodnikov temeljiti na objektivnih, preglednih ter izključno strokovnih in nepolitičnih merilih. Ugotovitve so še zlasti relevantne za aktualni postopek za spremembo Ustave, ki je bil predlagan v času, ko je avtorica že pripravljala svojo doktorsko disertacijo, in še ni zaključen. Pripravljavcem teh sprememb so lahko v veliko pomoč pri presojanju in vrednotenju različnih možnih rešitev ter izbiri ustrežnejšega modela imenovanja sodnikov.

Znanstvena monografija je temeljno delo s področja oblikovanja in položaja sodstva v organizaciji državne oblasti pri nas. Je pomemben prispevek k ustavnemu pravu in znotraj njega še posebej teoriji in praksi sodne oblasti. Namenjena je vsem tistim, ki jih to področje strokovno zanima in se želijo podrobneje seznaniti s temi vprašanji. Med njimi so zlasti strokovnjaki, ki se na teoretični ali praktični ravni ukvarjajo s tem ustavnim institutom ali ga strokovno preučujejo, dragocen strokovni pripomoček pa je lahko tudi pripravljavcem sprememb na tem pravnem področju.

zasl. prof. dr. Igor Kaučič

# Kazalo

Uvod.....	11
<b>1. Sodstvo kot državna oblast .....</b>	<b>15</b>
1.1. Pojem in pomen sodstva .....	15
1.2. Sodna, zakonodajna in izvršilna oblast.....	18
1.3. Položaj in funkcija sodstva v sistemih državne oblasti.....	22
1.3.1. Načelo enotnosti oblasti in načelo delitve oblasti ....	23
1.3.1.1. Sodstvo v skupščinskem sistemu .....	25
1.3.1.2. Sodstvo v predsedniškem sistemu .....	27
1.3.1.3. Sodstvo v parlamentarnem sistemu oblasti .....	28
1.3.1.4. Vpliv zakonodajne in izvršilne oblasti na sodstvo ....	31
1.3.1.5. Vpliv sodstva na zakonodajno in izvršilno oblast ....	37
<b>2. Ustavna izhodišča oblikovanja sistema imenovanja sodnikov... ..</b>	<b>41</b>
2.1. Načelo delitve oblasti .....	41
2.1.1. Sodobno pojmovanje načela delitve oblasti.....	42
2.1.2. Načelo delitve oblasti in imenovanje sodnikov .....	43
2.2. Načelo neodvisnosti sodnikov .....	44
2.3. Načelo ljudske suverenosti (načelo demokratičnosti) .....	48
<b>3. Sistemi imenovanja sodnikov v evropskem primerjalnem pravu .</b>	<b>53</b>
3.1. Mednarodni instrumenti s področja imenovanja sodnikov ..	53
3.1.1. Pravno zavezujoči mednarodni instrumenti .....	54
3.1.2. Priporočila in standardi sodniških stanovskih organizacij .....	54
3.1.3. Analiza mednarodnih instrumentov.....	62
3.2. Sistemi imenovanja sodnikov .....	63
3.2.1. Neposredne volitve sodnikov .....	63

3.2.2. Imenovanje sodnikov s strani izvršilne oblasti . . . . .	64
3.2.2.1. Primerjalnopravni pregled imenovanja sodnikov s strani izvršilne oblasti . . . . .	66
3.2.3. Volitve oziroma imenovanje sodnikov s strani zakonodajne oblasti . . . . .	74
3.2.4. Imenovanje sodnikov s strani neodvisnega organa . . .	77
3.2.4.1. Vloga sodnih svetov v postopku imenovanja sodnikov	79
3.2.4.2. Način oblikovanja in sestava sodnih svetov . . . . .	81
3.2.4.3. Pomen in vloga sodnih svetov . . . . .	91
3.2.4.4. Primerjalnopravni pregled imenovanja sodnikov s strani sodnih svetov . . . . .	93
3.2.5. Prednosti in slabosti posameznih sistemov imenovanja sodnikov . . . . .	96
<b>4. Normativna ureditev imenovanja in razrešitve sodnikov . . . . .</b>	<b>99</b>
4.1. Volitve sodnikov v Državnem zboru . . . . .	99
4.2. Postopek oblikovanja ustavne ureditve imenovanja in razrešitve sodnikov . . . . .	101
4.3. Sodni svet . . . . .	105
4.3.1. Ustavni položaj Sodnega sveta . . . . .	107
4.3.2. Sestava in način oblikovanja Sodnega sveta . . . . .	109
4.3.3. Pristojnosti Sodnega sveta . . . . .	112
4.3.4. Izbira in predlaganje kandidatov za izvolitev v sodniško funkcijo . . . . .	114
4.3.4.1. Pogoji in kriteriji za izbiro kandidatov za sodnike . . . .	115
4.3.4.2. Postopek izbire kandidata za sodnika . . . . .	120
4.3.4.3. Sodni nadzor nad odločitvami Sodnega sveta o izbiri kandidata . . . . .	129
4.4. Razrešitev sodnikov in prenehanje sodniške funkcije . . . . .	135
4.5. Analiza normativne ureditve imenovanja sodnikov . . . . .	137
<b>5. Sodna presoja imenovanj in razrešitev sodnikov . . . . .</b>	<b>145</b>
5.1. Sodna praksa ESČP . . . . .	145
5.1.1. Pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom . . . . .	146
5.1.2. Pravica do neodvisnega sodišča . . . . .	156
5.1.2.1. Imenovanje sodnikov . . . . .	157
5.1.2.2. Trajanje mandata . . . . .	160

5.1.2.3.	Pravica do neodvisnega sodišča v postopkih razrešitev sodnikov .....	161
5.1.2.4.	Obseg sodnega varstva zoper odločitve o izbiri kandidata za izvolitev v sodniško funkcijo .....	163
5.2.	Sodna praksa SEU .....	165
5.2.1.	Zahteva po neodvisnem in nepristranskem sodišču ..	166
5.2.2.	Sodna praksa SEU na področju imenovanja in razrešitev sodnikov .....	169
5.3.	Analiza sodne prakse ESČP in SEU .....	181
5.4.	Ustavnosodna presoja .....	187
5.4.1.	Odločitve glede pogojev za izvolitev v sodniško funkcijo .....	188
5.4.2.	Ustavna procesna jamstva v postopku izbire kandidatov za izvolitev v sodniško funkcijo .....	192
5.4.3.	Ustavna procesna jamstva v postopkih v zvezi s potrditvijo negativne ocene sodniške službe in prenehanjem sodniške funkcije .....	196
5.4.4.	Odločitve glede imenovanja vrhovnih sodnikov .....	201
5.4.5.	Trajnost sodniške funkcije .....	205
5.5.	Analiza ustavnosodne presoje .....	206
<b>6.</b>	<b>Imenovanje sodnikov <i>de constitutione ferenda</i> .....</b>	<b>209</b>
6.1.	Ocena ustreznosti normativne ureditve imenovanja sodnikov z vidika ustreznega ravnotežja med načelom neodvisnosti sodnikov, načelom delitve oblasti in načelom ljudske suverenosti .....	209
6.1.1.	Načelo neodvisnosti sodnikov .....	210
6.1.2.	Načelo delitve oblasti .....	212
6.1.3.	Načelo ljudske suverenosti .....	215
6.2.	Ocena veljavne ureditve imenovanja sodnikov z vidika zahtev oziroma priporočil mednarodnih instrumentov ter sodne prakse SEU, ESČP in Ustavnega sodišča .....	216
6.2.1.	Objektivni kriteriji in transparenten postopek izbire ...	217
6.2.2.	Sodelovanje neodvisnega organa, v katerem je vsaj polovica članov sodnikov, ki jih volijo sodniki .....	221
6.2.3.	Omejevanje prevelikega političnega vpliva v postopku imenovanja sodnikov .....	222
6.2.4.	Zagotovitev pravice do sodnega varstva neizbranim kandidatom .....	224

6.3. Predlogi ustavnih sprememb ureditve imenovanja in razrešitve sodnikov.....	225
6.3.1. Predlog Vlade za spremembo ustave iz leta 2001 ...	226
6.3.2. Predlog skupine poslank in poslancev za spremembo ustave iz leta 2005 .....	230
6.3.3. Predlog Vlade za spremembo ustave iz leta 2006 ....	231
6.3.4. Predlog skupine poslank in poslancev za spremembo ustave iz leta 2022 .....	234
6.4. Imenovanje in razrešitev sodnikov <i>de constitutione ferenda</i> .	248
6.4.1. Imenovanje sodnikov s strani Predsednika republike ..	251
6.4.1.1. Akt Predsednika republike o imenovanju v sodniško funkcijo .....	251
6.4.1.2. Sodni svet kot predlagatelj kandidatov za sodnike....	256
6.4.2. Imenovanje sodnikov s strani Sodnega sveta.....	264
6.4.2.1. Nespremenjena sestava Sodnega sveta.....	266
6.4.2.2. Spremenjena sestava Sodnega sveta .....	267
6.4.3. Imenovanje vrhovnih sodnikov .....	274
6.4.4. Razrešitev sodnikov.....	276
6.4.5. Uvedba preizkusnega mandata .....	276
6.4.6. Analiza predlogov <i>de lege ferenda</i> in aktualen predlog ustavnih sprememb .....	282
<b>Constitutional Aspects of the Appointment of Judges in Slovenia (Summary) .....</b>	<b>295</b>
<b>Literatura in viri .....</b>	<b>297</b>
<b>Imensko kazalo.....</b>	<b>321</b>
<b>Stvarno kazalo .....</b>	<b>325</b>
<b>Recenziji (zasl. prof. dr. Albin Igličar, zasl. prof. dr. Franc Grad).....</b>	<b>331</b>



# Recenziji

Osnovna socialna funkcija sodstva je reševanje konfliktov med pravnimi subjekti. V razvoju globalne družbe je postala pravna institucionalizacija procesov reševanja konfliktov okvir za dopustne konflikte. Pravosodne institucije so po eni strani najbolj zapleten in najdražji mehanizem za izvajanje te družbene dejavnosti, toda po drugi strani ravno sodstvo zagotavlja racionalnost in predvidljivost v reševanju konfliktov. S takšnim delovanjem vnaša sodstvo relativno stabilnost in varnost v družbene odnose.

Pri tem poteka iskanje rešitev na podlagi pravnih norm in dejstev, ki so pomembna za uporabo vnaprej postavljenih norm. Odločanje na podlagi selekcioniranih informacij ter splošnih in abstraktnih pravnih norm je v moderni dobi večinoma nadomestilo druge spontane oblike oziroma načine reševanja družbenih konfliktov. Konkretna podoba pravosodnih institucij v neki družbi je odvisna od vrste okoliščin. Med najpomembnejše lahko uvrstimo družbeno slojevitost, obliko političnega sistema, razčlenjenost in razvojno stopnjo pravnega sistema, zgodovinski razvoj in vlogo sodišč, splošno, politično in pravno kulturo itd.

Reševanje in odprava konfliktov v sodnih postopkih temeljita na diferenciaciji vlog, ki se pojavljajo v sodnem sistemu, in na medsebojnem priznavanju teh vlog. Jasno je izvedena tudi delitev na tiste udeležence postopka, ki sodelujejo pri sprejemanju odločitev, in na tiste, na katere se odločitev nanaša. Osrednje mesto in ključna vloga v omenjenih procesih gresta sodniku. Zato je tako pomembno, kakšne strokovne in osebne kvalitete mora izpolnjevati oseba za zasedbo poklicne sodniške družbene vloge ter tudi kako poteka imenovanje sodnikov.

Prav temu zadnjemu vidiku je namenjena ta študija, ki posebej poglobljeno, argumentirano in primerjalnopravno analizira ustavne okvire volitev oziroma imenovanja sodnikov v Sloveniji. Poseben prispevek monografije je v oceni ustreznosti normativne ureditve imenovanja sodnikov glede na ravnotežje med načelom neodvisnosti sodnikov, načelom delitve oblasti in načelom ljudske suverenosti.

V zgodovini so znani trije oziroma štirje načini vstopa v sodniško funkcijo: sodnika imenuje oziroma izvoli vrhovni organ zakonodajne

ali izvršilne oblasti, sodnika izvoli ljudstvo na volitvah ali sodnika izberejo oziroma kooptirajo sodniki sami. Seveda so pogosto uporabljene različne kombinacije navedenih modelov ob posebni vlogi sodnih svetov. Zato je temu specifičnemu organu namenjena velika pozornost tudi v monografiji. V maniri konstruktivne kritike je analiziran položaj sodnega sveta v veljavni slovenski ustavni ureditvi z dodanimi predlogi *de lege ferenda*.

Predlaganje sodnikov v izvolitev državnemu zboru je v funkciji konstituiranja sodne oblasti kot ene izmed suverenih pravic, ki izvirno pripadajo ljudstvu, a jih je to v enem delu preneslo na ustavno opredeljen organ – sodni svet. Ker v Republiki Sloveniji ne obstajata pravici biti ustavni sodnik ali sodnik katerega izmed drugih sodišč, temveč obstaja le pravica kandidirati za ustavnega sodnika oziroma sodnika drugega sodišča, so odločitve predlagatelja oblastni akti ustavnopravne narave.

Sodni svet je ob nespremenjenih določilih Ustave Republike Slovenije (1991) ustavno določen organ s predlagalno funkcijo. Njegova predlagalna pristojnost je ustavnopravna kategorija, izhajajoča iz norme in duha slovenske ustave ter doktrine ustavnega prava. Sodni svet kot organ *sui generis* v sistemu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oziroma v sistemu zavor in ravnovesij zagotavlja ustavno predvideno sodelovanje med zakonodajno in sodno vejo oblasti pri izbiri sodnikov. Tudi če bi se funkcija imenovanja sodnikov podelila predsedniku države ali sodnemu svetu samemu, bo sodni svet odločal oblastno-avtoritativno ter strokovno avtonomno in neodvisno od drugih vej oblasti.

Ta monografija z zornih kotov teorije in prakse ter načel pravne države temeljito razčleni institut sodnega sveta ter še vse druge ključne vidike imenovanja in razrešitve sodnikov. Ob premišljenem izboru pravne literature in z upoštevanjem relevantnih pravnih virov študija v sklepnem delu upošteva vsebino mednarodnih aktov, sodno prakso Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice ter slovenskega Ustavnega sodišča, s tem da dosedanja spoznanja nadgradi z zamislivi prihodnje ureditve. Zato je ta monografija nepogrešljivo čtivo za razumevanje tako veljavne ustavne ureditve kot za predlaganje njenih sprememb.

Znanstvena monografija Ustavnopravni vidiki imenovanja sodnikov v Sloveniji je nastala na podlagi doktorske disertacije, ki jo je dr. Andreja Krabonja ustrezno priredila za objavo v knjigi.

Postavitev sodnikov na njihovo funkcijo je od nekdanj eno najpomembnejših vprašanj v zvezi z delovanjem sodne veje oblasti. Način postavitve, ali gre za volitve ali imenovanja, je izredno pomemben za položaj sodnikov ter tudi za položaj sodne veje oblasti v razmerju do zakonodajne in izvršilne veje oblasti in končno tudi za položaj sodstva v družbi. Slovenska ureditev postavitve sodnikov je neobičajna, saj sodnike voli Državni zbor na predlog Sodnega sveta. Ta ureditev je že od začetka kritizirana, predlagane so bile že tudi ustrezne spremembe ustave, ki pa vsaj doslej niso bile sprejete. Zato lahko ugotovimo, da se je avtorica lotila nadvse pomembne in zahtevne tematike.

Vsebina monografije je razdeljena na šest vsebinsko zaokroženih poglavij. V prvem poglavju je opredeljeno mesto sodstva v organizaciji državne oblasti, posebej z vidika načela delitve oblasti in z vidika posameznih sistemov državne oblasti. V drugem poglavju avtorica postavi ustavna izhodišča oblikovanja sistema imenovanja sodnikov. V tem okviru je dan poseben poudarek načelu delitve oblasti, načelu neodvisnosti sodnikov in načelu ljudske suverenosti oziroma načelu demokratičnosti. Sledi obravnava sistemov imenovanja sodnikov v evropskem primerjalnem pravu. V tem poglavju so obravnavani mednarodni instrumenti s področja imenovanja sodnikov in različni sistemi imenovanja sodnikov v različnih evropskih državah, predvsem glede na imenovanje sodnikov s strani neodvisnega organa, pri čemer prikazu sledi tudi analiza prednosti in slabosti posameznih sistemov imenovanja sodnikov. Pri tem avtorica ugotovi, da je postavitev sodnika s strani zakonodajnega telesa v svetu izredno redka.

V nadaljevanju se v četrtem poglavju obravnava domača normativna ureditev imenovanja in razrešitve sodnikov. V tem okviru avtorica kritično analizira zlasti volitve sodnikov v državnem zboru. Posebej se posveti tudi vlogi in pomenu Sodnega sveta. V analizi na koncu tega poglavja ugotavlja, da večina strokovnjakov kritično gleda na to ureditev, predvsem zaradi pretirane vloge zakonodajne veje oblasti pri postavitvi sodnikov. V naslednjem poglavju se avtorica posveti sodni presoji imenovanj in razrešitev sodnikov, pri čemer obravnava sodno prakso ESČP, sodno prakso SEU in ustavnosodno presojo domačega ustavnega sodišča. Zadnje poglavje sklene z obravnavo predlogov o

imenovanju sodnikov *de constitutione ferenda*, pri čemer jih kritično obravnava in se opredeli glede posameznih predlogov.

Znanstvena monografija se loteva teme, ki je redko obravnavana v naši pravni literaturi, zlasti pa do zdaj še ni bila obravnavana na tako celovit in sistematičen način. Problematiko imenovanja sodnikov obravnava avtorica poglobljeno in sistematično, pri čemer uporablja vso ustrezno splošno in posebno znanstveno pravno metodologijo. Zato je monografija ustrezno strukturirana, sistematična in logično zgrajena. Avtorica v monografiji natančno analizira različne načine in vidike postavitve sodnikov tako v naši ureditvi kot tudi primerjalnopravno. Posebej obravnava tudi mednarodne instrumente s tega področja ter sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, Sodišča Evropske unije ter slovenskega ustavnega sodišča. V tem okviru poglobljeno analizira zelo zahtevna vprašanja in opravi tudi ustrezno sintezo, na koncu pa se tudi kritično opredeli do predlaganih sprememb ustavne ureditve. Zato je umestna ugotovitev, da ta znanstvena monografija pomeni pomemben prispevek k razvoju ustavnopravne znanosti pri nas in tudi v širšem prostoru. Delo bo zlasti koristilo snovalcem ureditve imenovanja sodnikov v našem prostoru, seveda pa tudi vsem, ki delujejo na področju ustavnega prava in pravosodja, ter tudi študentom prava in družboslovja.

zasl. prof. dr. Franc Grad

Ljubljana, 18. oktobra 2024