

Številka: U-I-445/18-13

Datum: 14. 10. 2021

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji 14. oktobra 2021

odločilo:

**1. Prvi in drugi odstavek 40. člena ter drugi odstavek 45. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17) so v neskladju z Ustavo.**

**2. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

**3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti v disciplinskih postopkih, ki so uvedeni na predlog Sodnega sveta, ne smejo sodelovati člani disciplinskega sodišča, ki so hkrati tudi člani Sodnega sveta.**

**4. Zahteva za oceno ustavnosti tretjega odstavka 45. člena Zakona o sodnem svetu se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj zatrjuje, da so prvi in drugi odstavek 40. člena ter drugi in tretji odstavek 45. člena Zakona o sodnem svetu (v nadaljevanju ZSSve) v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave. Ključni element pravice do poštenega sojenja je, da v postopku odloča neodvisno in nepristransko sodišče. Pravica do nepristranskega sojenja naj bi zahtevala, da sodnik s stranko ali spornim predmetom ni povezan na način, da bi takšna povezava lahko povzročila ali vsaj ustvarila upravičen dvom, da sodnik v sporu ne more odločati objektivno in nepristransko. Predlagatelj navaja, da ima disciplinsko sodišče kot posebno delovno telo Sodnega sveta ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) položaj organa, ki izvaja sodno oblast. V skladu z ustavnosodno presojo zahteve ustavnega procesnega jamstva nepristranskega odločanja veljajo v kateremkoli postopku, v katerem se odloča o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. Če ne gre za sodišče, naj bi navedena zahteva izhajala iz 22. člena Ustave. Zahteva po neodvisnem delovanju sodnika zahteva, da v primeru očitanih kršitev pri opravljanju sodniške funkcije o njegovih pravicah in dolžnostih ter kakršnihkoli obtožbah proti njemu odloči neodvisno, z zakonom ustanovljeno telo. Pri ugotavljanju nepristranskosti sodišča sta ESČP in Ustavno sodišče izpostavila dve merili odločanja: subjektivno merilo, po katerem gre za ugotavljanje osebnega prepričanja sodnika, ki odloča v konkretnem primeru, in objektivno merilo, po katerem se presoja, ali je pri odločanju sodnika izključen vsak upravičen dvom o njegovi nepristranskosti.

2. Predlagatelj meni, da navedeni merili neodvisnosti pri odločanju Disciplinskega sodišča Sodnega sveta (v nadaljevanju disciplinsko sodišče) o disciplinski odgovornosti

sodnikov nista bili izpolnjeni. O disciplinski odgovornosti sodnika odloča predsednik disciplinskega sodišča, ki je hkrati tudi član Sodnega sveta, Sodni svet pa je tudi eden od pobudnikov disciplinskega postopka. Navedena ureditev naj bi nasprotovala tako objektivnemu kot subjektivnemu merilu za presojo nepristranskosti sojenja. Sodni svet naj bi kot kolegijski organ sprejel sklep o vložitvi pobude za uvedbo disciplinskega postopka. V pobudi naj bi izrazil mnenje o disciplinski odgovornosti sodnika in svoje mnenje tudi obrazložil. Ob taki ureditvi naj bi bilo mogoče podvomiti o nepristranskosti predsednika disciplinskega sodišča, ki v nadaljevanju odloča o zatrjevani kršitvi in podani disciplinski odgovornosti sodnika. Kot član Sodnega sveta naj bi si tako lahko že ustvaril mnenje o predmetu odločanja. To naj bi pomenilo, da o disciplinski zadevi odloča z vnaprej oblikovanim prepričanjem. Pobuda in ocena Sodnega sveta o podani disciplinski kršitvi bi lahko utemeljila njegov predsek do disciplinskega obdolženca in bi lahko vplivala na odločanje.

3. Pri disciplinskem postopku, ki se začne na pobudo Sodnega sveta, se vzbuja tudi resen dvom o nepristranskosti odločanja disciplinskega sodišča po objektivnem merilu. Okoliščina, da ima ista oseba v okviru disciplinskega postopka dvojno vlogo (član pobudnika za uvedbo postopka in predsednik disciplinskega sodišča ter predsednik senata), naj bi zadoščala za dvom o njegovi nepristranskosti pri odločanju. Dvojna vloga, ki jo dopušča ZSSve, naj bi izhajala iz kumulacije pristojnosti. Po mnenju predlagatelja je nezdržljiva z načelom poštenega sojenja. Predlagatelj navaja, da tretji odstavek 45. člena ZSSve določa, da mora disciplinski tožilec, če ne uvede disciplinskega postopka, o razlogih obvestiti pobudnika. Če pobudnik vztraja pri pobudi o uvedbi disciplinskega postopka, naj bi dokončno odločilo disciplinsko sodišče, v katerem pa naj bi sodeloval tudi član pobudnika. Predlagatelj meni, da takšna ureditev ob upoštevanju sodbe ESČP v zadevi *Mitrinovski proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji* z dne 30. 4. 2015 pomeni kršitev pravice do nepristranskega sojenja.

4. Državni zbor v odgovoru na zahtevo navaja, da je Sodni svet kot neodvisen in avtonomen državni organ le eden od petih pobudnikov za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnika. S podajo pobude naj bi Sodni svet prepoznal, da v določenem primeru obstajajo indici, da je bila storjena kršitev zakona pri opravljanju sodniške funkcije. Nadaljnji postopek naj bi bil odvisen od disciplinskega tožilca, ki vlaga in zastopa predlog za disciplinsko sankcioniranje. Disciplinski tožilec naj bi po lastni presoji ocenil, ali je pobuda utemeljena ali ne. Če meni, da je pobuda utemeljena, naj bi uvedel disciplinski postopek z vložitvijo predloga za opravo preiskovalnih dejanj ali pa naj bi neposredno vložil obrazložen predlog za izrek disciplinske sankcije. Če postopka ne uvede, naj bi bil dolžan o tem obvestiti predlagatelja. V primeru vztrajanja pobudnika naj bi o dokončni uvedbi disciplinskega postopka odločilo disciplinsko sodišče. To naj bi v konkretnih zadevah odločalo v senatu treh članov, izmed katerih sta najmanj dva sodnika. Če bi o uvedbi postopka o konkretni zadevi odločil tričlanski senat disciplinskega sodišča, bi predsednik disciplinskega sodišča že na podlagi 22., 23. in 125. člena Ustave moral določiti novo sestavo senata.

5. Okoliščina, da je posameznik član kolegijskega organa, ki lahko poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka, in hkrati tudi predsednik senata disciplinskega sodišča, po mnenju Državnega zbora še ne pomeni kršitve pravice do nepristranskega sojenja. Predsednik senata disciplinskega sodišča naj bi se kot član kolegijskega organa lahko različno opredelil do uvedbe disciplinskega postopka (glasuje za ali proti ali se vzdrži). Poleg navedenega pa naj bi stranka disciplinskega sodnika lahko uporabila institut izločitve sodnika na podlagi 39. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 66/17, 22/19 in 200/20 – v nadaljevanju ZKP), ki se v disciplinskem postopku smiselno uporablja. Po mnenju Državnega zbora je treba obstoj odklonilnega razloga presojati v vsakem konkretnem primeru ali na zahtevo sodečega sodnika ali na zahtevo stranke postopka. ZSSve naj bi predvidel možnost, da bi se v konkretni zadevi lahko pojavil dvom o nepristranskosti enega ali več članov disciplinskih

organov, in naj bi uredil imenovanje nadomestnega tožilca ali nadomestnih članov disciplinskega sodišča (peti odstavek 38. člena ZSSve).

6. Državni zbor meni, da ureditev v ZSSve ni popolnoma primerljiva s položajem iz sodbe ESČP v zadevi *Mitrinovski proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*. Disciplinski tožilec in njegov namestnik po ureditvi v ZSSve nista člana Sodnega sveta ali disciplinskega sodišča, kot naj bi bilo podano v zgoraj navedeni zadevi. Državni zbor še poudarja, da disciplinsko sodišče odloča na podlagi predloga disciplinskega tožilca, ne pa pobude Sodnega sveta za uvedbo disciplinskega postopka. Navedbe v pobudi naj bi torej dodatno preveril neodvisen tožilski organ. Člani Sodnega sveta naj bi se relativno pogosto menjavali, saj naj bi se vsake tri leta izvolili dva ali trije člani Sodnega sveta. Navedeni način volitev naj bi zagotavljal kontinuiteto strokovnosti odločanja in hkrati naj novi člani še ne bi imeli spoznanj o že sprejetih stališčih in usmeritvah Sodnega sveta.

7. Svoje mnenje o zahtevi je dala Vlada. ZSSve naj bi sistemsko urejal položaj Sodnega sveta. Zakonodajalec naj bi Sodnemu svetu dodelil vodilno vlogo v disciplinskih postopkih zoper sodnike. V ZSSve naj bi bili opredeljeni disciplinski organi in potek disciplinskega postopka. Vlada navaja, da se v disciplinskem postopku smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja kazenski postopek. Zato naj bi se v disciplinskem postopku uporabljal tudi institut izločitve sodnika, ki naj bi bil eden najpomembnejših institutov za zagotavljanje pravice do nepristranskega odločanja. Če bi torej sodnik disciplinskega sodišča menil, da so podane okoliščine, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti, bi lahko predlagal svojo izločitev. Tako možnost naj bi imele tudi stranke disciplinskega postopka. Vlada opozarja na peti odstavek 38. člena ZSSve, ki omogoča imenovanje nadomestnega tožilca in nadomestnih članov disciplinskega sodišča. Z navedeno ureditvijo naj bi bilo v konkretni zadevi mogoče preprečiti dvojno vlogo Sodnega sveta v disciplinskih postopkih, ki naj bi bila po mnenju predlagatelja protiustavna. Zato po mnenju Vlade prvi in drugi odstavek 40. člena v zvezi z drugim in tretjim odstavkom 45. člena ZSSve niso v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

8. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade posredovalo v izjavo predlagatelju, ki se glede njih ni izrekel.

#### B. – I.

9. Sodišče mora v skladu s 156. členom Ustave prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti pri odločanju, protiustaven. Prekinitve postopka in uporaba zakona ali njegovega dela v sodnem postopku sta kot pogoja za začetek postopka za oceno ustavnosti določena tudi v prvem in drugem odstavku 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Sodišče prekine postopek, ki ga vodi, in začne postopek pred Ustavnim sodiščem le, če oceni, da je zakonska določba, ki bi jo moralo uporabiti pri odločanju, protiustavna.

10. Ustavno sodišče je po tej določbi Ustave upravičeno intervenirati le, kadar je ustavnosodna presoja zakona potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku. Zato mora sodišče v zahtevi za presojo ustavnosti utemeljiti, da mora v konkretni zadevi, v kateri sodi, uporabiti (domnevno protiustavno) zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev. Ustava v 156. členu torej predpostavlja, da je odločitev Ustavnega sodišča o domnevni protiustavnosti zakona odločilna za odločanje sodišča v konkretnem sodnem postopku.<sup>1</sup>

11. Predlagatelj je zahtevi priložil pravnomočen sklep o prekinitvi postopka odločanja o tožbi zoper sklep disciplinskega sodišča, s katerim je bila ugotovljena odgovornost disciplinske obdolženke za storitev težje disciplinske kršitve. Navedeni

disciplinski postopek se je začel na podlagi pobude Sodnega sveta. Uveden je bil z vložitvijo predloga namestnice disciplinske tožilke za izrek disciplinske sankcije. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti tretjega odstavka 45. člena ZSSve, ki določa, da disciplinsko sodišče, ki ima v svoji sestavi tudi člana Sodnega sveta (prvi in drugi odstavek 40. člena ZSSve), dokončno odloči o uvedbi disciplinskega postopka, če disciplinski tožilec na podlagi pobude ne uvede disciplinskega postopka. V konkretnem primeru ni prišlo do nestrinjanja o uvedbi disciplinskega postopka med pobudnikom (Sodnim svetom) in disciplinskim tožilcem, zato ni nastopila situacija iz tretjega odstavka 45. člena ZSSve. To pomeni, da predlagatelj za odločitev v prekinjeni zadevi ne potrebuje odločitve o ustavnosti tretjega odstavka 45. člena ZSSve. Ker predlagatelj ni izkazal izpolnjenosti predpostavk, ki izhajajo iz 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena ZUstS, je Ustavno sodišče njegovo zahtevo za oceno ustavnosti tretjega odstavka 45. člena ZSSve zavrglo (4. točka izreka).

12. Drugačen položaj pa je glede zahteve za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 40. člena ter drugega odstavka 45. člena ZSSve. Iz sklepa o prekinitvi postopka izhaja, da je predlagatelj pri presoji zakonitosti sklepa disciplinskega sodišča med drugim soočen z očitkom tožnice o kršitvi pravice do nepristranskosti odločanja, ker sestava disciplinskega sodišča vzbuja dvom o nepristranskosti odločanja. Na podlagi zgoraj navedenih izpodbijanih določb je v sestavi senata disciplinskega sodišča tudi član Sodnega sveta, ki je bil pobudnik za uvedbo konkretnega disciplinskega postopka. Predlagatelj mora pri presoji zakonitosti sklepa disciplinskega sodišča uporabiti prvi in drugi odstavek 40. člena ter drugi odstavek 45. člena ZSSve, ker pomenijo pravno podlago za njegovo odločanje. Glede na navedeno so procesne predpostavke za odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti prvega in drugega odstavka 40. člena ter drugega odstavka 45. člena ZSSve izpolnjene.

## B. – II.

13. Disciplinski postopek se začne z vložitvijo pobude za uvedbo disciplinskega postopka. Pobudo za uvedbo disciplinskega postopka lahko med drugimi poda tudi Sodni svet (drugi odstavek 45. člena ZSSve).<sup>2</sup> Predlog za disciplinsko sankcioniranje vlaga in zastopa disciplinski tožilec ali njegov namestnik (prvi odstavek 39. člena ZSSve). Disciplinski postopek se uvede z vložitvijo predloga za opravo preiskovalnih dejanj ali z neposredno vložitvijo obrazloženega predloga za izrek disciplinske sankcije (prvi odstavek 45. člena ZSSve).

14. O disciplinski odgovornosti sodnika odloča disciplinsko sodišče (prvi odstavek 6. člena Zakona o sodniški službi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15 – v nadaljevanju ZSS; in prvi odstavek 14. člena Poslovnika Sodnega sveta, Uradni list RS, št. 74/17 – v nadaljevanju Poslovník). Disciplinsko sodišče je posebno delovno telo Sodnega sveta, ki je pri svojem delu neodvisno (prvi in tretji odstavek 14. člena Poslovnika). Imenuje ga Sodni svet (tretji odstavek 38. člena ZSSve). Člani disciplinskega sodišča so imenovani za dobo štirih let z možnostjo ponovnega imenovanja (drugi odstavek 38. člena ZSSve). Disciplinsko sodišče ima devet članov, in sicer so trije tudi člani Sodnega sveta (prva alineja prvega odstavka 40. člena ZSSve), šest članov pa je sodnikov, od katerih sta dva vrhovna, dva višja in dva sodnika prve stopnje (druga alineja prvega odstavka 40. člena ZSSve). Eden od članov Sodnega sveta v sestavi disciplinskega sodišča je predsednik disciplinskega sodišča, druga dva člana Sodnega sveta pa sta njegova namestnika. V posamezni zadevi odloča senat disciplinskega sodišča, ki ima tri člane. Najmanj dva člana sta sodnika. Predsednik senata je predsednik disciplinskega sodišča ali njegov namestnik (drugi odstavek 40. člena ZSSve). Sestavo senata določi predsednik disciplinskega sodišča (tretji odstavek 40. člena ZSSve).

15. Iz prvega in drugega odstavka 40. člena in drugega odstavka 45. člena ZSSve torej izhaja, da o disciplinski odgovornosti posameznega sodnika odloča senat disciplinskega sodišča, ki mu vedno predseduje član disciplinskega sodišča, ki je hkrati tudi član Sodnega

sveta (predsednik disciplinskega sodišča ali njegova namestnika). Sestavo senata določi predsednik disciplinskega sodišča, ki je vedno tudi član Sodnega sveta. Sestava senata disciplinskega sodišča in njegovo konstituiranje sta enaka tudi v primerih, ko pobudo za uvedbo disciplinskega postopka poda Sodni svet.

16. Iz ustavnih določb o sodstvu izhaja, da lahko opravljajo sodniško funkcijo le sodniki, ki so neodvisni (125. člen Ustave), imajo trajni mandat (129. člen Ustave) in jih voli Državni zbor na predlog Sodnega sveta (130. člen Ustave). Organa, ki po sestavi ne izpolnjuje teh ustavnopravnih meril, ni mogoče šteti za sodišče. Člani disciplinskega sodišča pri odločanju v tem organu tudi ne izvršujejo sodne funkcije v smislu Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13, 17/15 in 104/20 – ZS) in ZSS. Sodno varstvo zoper odločitve disciplinskega sodišča je zagotovljeno v upravnem sporu, v katerem odloča Vrhovno sodišče v senatu petih sodnikov (43. člen v zvezi s prvim in drugim odstavkom 36. člena ZSSve). Disciplinsko sodišče torej ne izvršuje sodne funkcije, ima pa pristojnosti, ki so lastne oblastnemu organu. Disciplinsko sodišče je posebno delovno telo Sodnega sveta, ki odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov.<sup>3</sup>

17. Ustavno sodišče se je do vprašanja nepristranskosti pri oblastnih organih, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih in niso sodišča, opredelilo v odločbi št. Up-217/15 z dne 7. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 51/16, in OdlUS XXI, 35). Sprejelo je stališče, da je sestavni del poštenega postopka tudi zahteva, da je v postopku spoštovano temeljno procesno jamstvo nepristranskega odločanja. Zahteve ustavnega procesnega jamstva nepristranskega odločanja izhajajo iz ustavnosodne presoje prvega odstavka 23. člena Ustave. Ta ustavna določba se izrecno nanaša le na sodišča. Vendar se navedena ustavnosodna presoja in njena izhodišča upoštevajo kot vodilo pri zagotavljanju jamstva nepristranskega odločanja in s tem poštenega postopka za vse postopke, v katerih se odloča o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. Ko ne gre za sodišče, ta zahteva izhaja iz 22. člena Ustave. Zanj pa so enako uporabljiva merila, ki jih je Ustavno sodišče v dosednji ustavnosodni presoji upoštevalo pri prvem odstavku 23. člena Ustave.<sup>4</sup> Zahteva po nepristranskem odločanju disciplinskega sodišča torej izhaja iz 22. člena Ustave, nepristranskost pa se presoja po merilih iz prvega odstavka 23. člena Ustave.<sup>5</sup> Takšna razlaga je skladna tudi s pravili pravnega reda Evropske unije. Iz drugega pododstavka prvega odstavka 19. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PEU) za države članice izhaja obveznost, da pravila, ki urejajo postopke o disciplinski odgovornosti sodnikov, zagotavljajo neodvisno in nepristransko odločanje o disciplinski odgovornosti sodnikov.<sup>6</sup> Tako morajo tudi organi, ki odločajo o disciplinski odgovornosti sodnikov, izpolnjevati jamstva, ki so del učinkovitega pravnega varstva iz 47. in 48. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016), vključno z jamstvom neodvisnosti in nepristranskosti.<sup>7</sup> S tem se spoštuje tudi raven varstva nepristranskega odločanja, zagotovljena v 6. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).<sup>8</sup>

18. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da sodnik s stranko ali 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 meril.<sup>9</sup> Eden izmed temeljnih pogojev za zagotovitev nepristranskega odločanja je prepoved, da bi kot članica kolegijskega organa odločala oseba, glede katere obstajajo okoliščine, ki vzbujajo dvom o njeni nepristranskosti oziroma objektivnosti.<sup>10</sup>

19. Iz ustavnosodne presoje<sup>11</sup> in sodne prakse ESČP<sup>12</sup> izhaja, da sta za obstoj nepristranskosti sojenja odločilna tako subjektivno merilo, pri katerem gre za ugotavljanje osebnega prepričanja sodnika, ki odloča v konkretnem primeru, kot tudi objektivno merilo, pri katerem gre za presojo, ali je sodnik v postopku zagotavljal uresničevanje procesnih jamstev tako, da je izključen vsak upravičen dvom o njegovi nepristranskosti. Pomembno je tudi to,

da se mora nepristranskost sojenja odražati tudi navzven, t. i. videz nepristranskosti sojenja.<sup>13</sup> Gre za zaupanje, ki ga morajo sodišča v demokratični družbi vzbujati v javnosti.<sup>14</sup> Pri presoji vprašanj, ali obstaja dvom o videzu nepristranskosti, je stališče stranke pomembno, vendar ni odločilno. Odločilno je, ali je mogoče ugotoviti, da je ta strah objektivno utemeljen.<sup>15</sup> Pomembno je torej, da sodišče pri ravnanju v konkretni zadevi ustvarja oziroma ohrani videz nepristranskosti. V nasprotnem primeru je lahko ogroženo tako zaupanje javnosti v nepristranskost sojenja kot tudi zaupanje strank v nepristranskost odločanja v konkretni zadevi. V nekaterih primerih, ko je težko zagotoviti dokaze, s katerimi bi se ovrgla domneva subjektivne nepristranskosti sodnika, zahteva po objektivni nepristranskosti zagotavlja dodatno pomembno jamstvo.<sup>16</sup>

20. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je lahko objektivna nepristranskost okrnjena, kadar sodnik v postopku nastopa še v drugi, s sodniško vlogo nezdružljivi vlogi. V tem primeru gre za situacije, ko ista oseba izvaja različne funkcije v sodnem postopku<sup>17</sup> ali ima hierarhične ali druge povezave z drugimi udeleženci v postopku,<sup>18</sup> ki objektivno upravičujejo pomisleke o nepristranskosti sodišča, ki zaradi navedenih okoliščin ne more izpolnjevati zahtev v okviru objektivnega preizkusa.<sup>19</sup> Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je treba pri presoji dvojne vloge sodnika upoštevati časovni vidik in vsebino zadeve, ki je predmet odločanja, ter morebitne druge okoliščine, ki bi lahko povzročile dvom o nepristranskosti.<sup>20</sup> Pri tem ima posebno težo okoliščina, da je sodnik opravljal dvojno nalogo v eni zadevi (*a single set of proceedings*).<sup>21</sup>

21. Navedena merila je, kot že izhaja iz te obrazložitve, treba upoštevati tudi v primerih, ko o pravicah, obveznostih in pravnih koristih ne odloča sodnik, temveč drug državni organ (glej 17. točko obrazložitve). Iz pravice do nepristranskosti odločanja iz 22. člena Ustave torej izhaja zahteva, da mora tudi senat disciplinskega sodišča pri odločanju v posamezni zadevi ustvarjati oziroma ohranjati videz nepristranskosti.<sup>22</sup> Nepristranskost članov senata disciplinskega sodišča je treba ocenjevati ne le po njenih učinkih (npr. po odsotnosti kršitev procesnih pravic ene izmed strank, po vplivu (ne)pristranskosti na odločitve o glavni stvari), temveč tudi po zunanjem izrazu, namreč, kako lahko pristranskost oziroma nepristranskost članov senata disciplinskega sodišča razumejo udeleženci v postopku in tudi kako jo razume javnost. Ni dovolj, da disciplinsko sodišče v postopku ravna in odloča nepristransko; senat disciplinskega sodišča mora odločati v taki sestavi, da ne obstajajo nikakršne okoliščine, ki bi vzbujale dvom o videzu nepristranskosti.<sup>23</sup> Za zagotavljanje objektivnega vidika tega jamstva je poleg zagotavljanja garancij v postopku pomembno tudi odstranjevanje okoliščin, ki lahko prizadenejo videz nepristranskosti odločanja v javnosti oziroma povzročijo dvom o njem.<sup>24</sup> Okoliščina, ki lahko prizadene videz nepristranskosti, so lahko tudi morebitne povezave z drugimi udeleženci v postopku oziroma dvojna vloga, ki bi jo lahko član disciplinskega sodišča imel v postopku.

22. Glede na navedbe predlagatelja mora Ustavno sodišče presoditi, ali je zakonska ureditev, ki omogoča, da tudi v primerih, ko se je disciplinski postopek začel na podlagi pobude Sodnega sveta, o disciplinski odgovornosti posameznega sodnika odloča senat disciplinskega sodišča, ki ima vselej v svoji sestavi člana Sodnega sveta, skladna s pravico do nepristranskega odločanja iz 22. člena Ustave.

23. Disciplinski postopek se začne na podlagi podaje pobude z zakonom določenih pobudnikov. Pristojnost za uvedbo disciplinskega postopka pa ima v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZSSve disciplinski tožilec. To pomeni, da vložitev pobude za uvedbo disciplinskega postopka še ne pomeni, da bo disciplinski postopek dejansko uveden. Vendar pa disciplinski tožilec brez pobude zakonsko določenih pobudnikov ne more samostojno začeti disciplinskega postopka. Disciplinski tožilec je poleg tega v primeru, da ne uvede disciplinskega postopka, o tem dolžan obvestiti pobudnika. Če pobudnik vztraja pri pobudi, o uvedbi postopka dokončno odloči disciplinsko sodišče (tretji odstavek 45. člena ZSSve). To pomeni, da imajo pobudniki precejšen vpliv na uvedbo disciplinskega postopka.

Pobudnik za uvedbo disciplinskega postopka je pri tem po naravi stvari seznanjen z okoliščinami konkretnega primera in si mora, da lahko sprejme odločitev o podaji pobude za uvedbo disciplinskega postopka, o zadevi že ustvariti določeno mnenje. Pobudnik mora oceniti, da obstaja vsaj določena stopnja verjetnosti, da je obravnavani sodnik storil zatrjevane disciplinske kršitve. Čeprav predlog za disciplinsko sankcioniranje sicer vložijo disciplinski tožilec in torej formalno vlogo tožilca v konkretni disciplinski zadevi izvaja disciplinski tožilec, imajo pobudniki pomembno vlogo pri uvedbi disciplinskega postopka. To pomeni, da v primerih, ko poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka Sodni svet, ta v razmerju do posameznega sodnika deluje na strani, ki je povezana z uvedbo disciplinskega postopka zoper njega.

24. Sodni svet je kolektivni organ, ki odločitve sprejema z javnim glasovanjem in z večino glasov vseh članov (28. člen ZSSve). Držijo sicer navedbe nasprotnega udeleženca, da lahko člani Sodnega sveta različno glasujejo pri sprejemanju odločitve o podaji pobude za uvedbo disciplinskega postopka (za ali proti). Vendar pa možnost različnega glasovanja ne pomeni, da si oseba, zato da je sploh lahko sprejela kakršnokoli odločitev o svojem glasu, predhodno ni že ustvarila določenega mnenja o zadevi. Sodelovanje člana Sodnega sveta pri odločanju o podaji pobude za uvedbo disciplinskega postopka je nedvomno taka objektivna okoliščina, ki pri razumnem človeku lahko ustvari upravičen dvom o nepristranskosti iste osebe v sestavi disciplinskega sodišča pri odločanju o disciplinski odgovornosti.<sup>25</sup> V tem primeru bi namreč ista oseba sodelovala tako pri odločanju o razlogih za uvedbo disciplinskega postopka kot nato tudi pri odločanju o disciplinski odgovornosti.

25. Nasprotni udeleženec in Vlada navajata, da je z institutom izločitve posameznega člana senata disciplinskega sodišča in možnostjo imenovanja nadomestnih članov disciplinskega sodišča zagotovljeno spoštovanje pravice do nepristranskega odločanja. Navedena instituta naj bi omogočala, da se iz sestave senata disciplinskega sodišča izločijo tisti člani Sodnega sveta, ki so sodelovali pri sprejemanju odločitve o podaji pobude za uvedbo posameznega disciplinskega postopka in se lahko nadomestijo z drugimi člani disciplinskega sodišča ali nadomestnimi člani, ki niso sodelovali pri odločitvi o podaji pobude.

26. Ustavno sodišče je pri presoji, ali zakonska ureditev disciplinskega postopka zadosti zahtevi po nepristranskem odločanju, upoštevalo sistemsko povezavo med Sodnim svetom in disciplinskim sodiščem. Disciplinsko sodišče je posebno delovno telo Sodnega sveta, ki ima sedež pri Sodnem svetu. Sodni svet imenuje in razrešuje disciplinske organe (tretji odstavek 38. člena ZSSve). Sodni svet disciplinskemu sodišču zagotavlja finančna sredstva, strokovno in administrativno pomoč in druge pogoje za njegovo delo (42. člen ZSSve). V skladu s petim odstavkom 38. člena ZSSve Sodni svet imenuje tudi nadomestne člane disciplinskega sodišča. Predsednik disciplinskega sodišča je vedno član Sodnega sveta, dva člana Sodnega sveta v disciplinskem sodišču pa sta njegova namestnika (prva alineja prvega odstavka 40. člena ZSSve). Predsednik disciplinskega sodišča, ki je vedno član Sodnega sveta, tudi določa sestavo senata, ki odloča v posamezni zadevi (tretji odstavek 40. člena ZSSve). O izločitvi predsednika disciplinskega sodišča odloča Sodni svet (15. člen Poslovnika). Iz navedenega izhaja, da ima Sodni svet sistemski vpliv na sestavo disciplinskega sodišča in na sestavo senata disciplinskega sodišča ter da sta oba organa sistemsko povezana. Ureditev, v kateri obstaja sistemsko povezava med Sodnim svetom in disciplinskim sodiščem, pomeni, da je v primerih, ko se disciplinski postopek začne na podlagi pobude Sodnega sveta, že samo članstvo v Sodnem svetu okoliščina, ki pri razumnem človeku lahko ustvari upravičen dvom o nepristranskosti odločanja senata disciplinskega sodišča, ki ima v svoji sestavi člana Sodnega sveta.<sup>26</sup> Zato zakonska ureditev, ki omogoča, da tudi v primerih, ko se je disciplinski postopek začel na podlagi pobude Sodnega sveta, v disciplinskem postopku, v katerem se odloča o disciplinski odgovornosti posameznega sodnika, sodelujejo člani disciplinskega sodišča, ki so hkrati tudi člani Sodnega sveta, ne zadosti merilom objektivne nepristranskosti. Ker je že samo članstvo v

Sodnem svetu okoliščina, ki bi lahko vzbujala dvom o nepristranskosti člana senata disciplinskega sodišča, z možnostjo izločitve članov senata<sup>27</sup> in imenovanjem nadomestnih disciplinskih sodnikov<sup>28</sup> ni mogoče izpolniti meril objektivne nepristranskosti.

27. Poleg navedenega Ustavno sodišče ugotavlja tudi, da je treba v primeru izločitve člana disciplinskega sodišča in ob imenovanju nadomestnih članov upoštevati prvi in drugi odstavek 40. člena ZSSve, na podlagi katerih mora biti en član senata disciplinskega sodišča vselej član Sodnega sveta. V primeru, ko so na seji Sodnega sveta, na kateri je bila sprejeta odločitev o podaji pobude za začetek disciplinskega sodišča, prisotni vsi člani Sodnega sveta, Sodni svet ne bi mogel imenovati nadomestnega člana disciplinskega sodišča, ki ne bi sodeloval tudi pri odločitvi o podaji pobude za uvedbo disciplinskega postopka. Na to ugotovitev tudi ne morejo vplivati navedbe nasprotnega udeleženca, da se člani Sodnega sveta pogosto menjavajo. Že zgolj možnost, da v določenem trenutku zakonska ureditev ne bi omogočala imenovanja člana senata disciplinskega sodišča, ki ne bi bil sodeloval pri odločitvi o sprejemu pobude za uvedbo disciplinskega postopka, pomeni, da zakonska ureditev ne omogoča vedno z vidika nepristranskega odločanja zagotoviti ustrezno sestavo senata disciplinskega sodišča.

28. Zakonska ureditev, ki tudi v primerih, ko pobudo za uvedbo disciplinskega postopka poda Sodni svet, dopušča, da v disciplinskem postopku, v katerem se odloča o odgovornosti posameznega sodnika, sodelujejo člani disciplinskega sodišča, ki so hkrati tudi člani Sodnega sveta, ne izpolnjuje standarda objektivne nepristranskosti, zato pomeni poseg v pravico do nepristranskega odločanja iz 22. člena Ustave. Dopustnost posega v človekovo pravico Ustavno sodišče presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če ta obstaja, je treba vselej oceniti še, ali je poseg v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave) oziroma s splošnim načelom sorazmernosti.<sup>29</sup> Za zakonsko ureditev, ki ne omogoča, da bi o pravicah, obveznostih in obtožbah posameznika lahko odločal organ, ki bi izpolnjeval objektivna merila nepristranskega odločanja, ni videti ustavno dopustnega cilja. To pomeni, da presojana ureditev ne izpolnjuje že prvega pogoja, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave). Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da so prvi in drugi odstavek 40. člena ter drugi odstavek 45. člena ZSSve v neskladju s pravico do nepristranskega odločanja iz 22. člena Ustave (1. točka izreka).

29. Razveljavitev izpodbijanih določb ni mogoča, saj bi bilo onemogočeno izvrševanje disciplinskih postopkov. Ker gre za primer, ko je zakonodajalec določeno vprašanje uredil na način, ki ne omogoča razveljavitve, je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiuustavnost odpravi v enem letu od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

30. Ustavno sodišče je, da bi do odprave ugotovljene protiuustavnosti omogočilo ustavnoskladno odločanje v disciplinskih postopkih ter da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo, in tudi v drugih podobnih postopkih, na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS sprejelo način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da do odprave ugotovljene protiuustavnosti v disciplinskih postopkih, ki so uvedeni na predlog Sodnega sveta, ne smejo sodelovati člani disciplinskega sodišča, ki so hkrati tudi člani Sodnega sveta (3. točka izreka). S takim načinom izvršitve svoje odločbe je glede na opravljeni obseg ustavnosodne presoje zgolj prehodno določilo najnujnejša pravila, s katerimi bo do odprave ugotovljene protiuustavnosti mogoče zagotoviti ustavnoskladno vodenje disciplinskih postopkov. To pa ne pomeni, da ne bi smel zakonodajalec ob upoštevanju razlogov te odločbe pobudnikov za uvedbo disciplinskega postopka ali sestave disciplinskega sodišča oziroma sestave senata disciplinskega sodišča urediti drugače.



31. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1., 2. in 4. točko izreka sprejelo soglasno. Točko 3 je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnica Jadek Pensa in sodnik Accetto, ki je dal delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje.

**Dr. Rajko Knez**  
predsednik

- <sup>1</sup> Primerjaj s sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-238/12 z dne 23. 1. 2014 (Uradni list RS, št. 10/14), 7. točka obrazložitve, št. U-I-127/16 z dne 9. 2. 2017, 5. točka obrazložitve, in št. U-I-204/16 z dne 15. 3. 2018, 2. točka obrazložitve.
- <sup>2</sup> Pobudo za uvedbo disciplinskega postopka lahko podajo tudi predsednik sodišča, pri katerem sodnik opravlja sodniško službo, predsednik neposredno višjega sodišča, predsednik vrhovnega sodišča in minister.
- <sup>3</sup> Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-143/07, Up-1310/05 z dne 5. 7. 2007, 6. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-399/04 z dne 7. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 47/05), 11. točka obrazložitve.
- <sup>4</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-217/15, 16. točka obrazložitve, in št. Up-1094/18 z dne 21. 2. 2019, 8. točka obrazložitve.
- <sup>5</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Olujić proti Republiki Hrvaški* z dne 5. 2. 2009, 41. in 42. točka obrazložitve.
- <sup>6</sup> Glej sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, C-791/19, z dne 15. 7. 2021, 60. točka obrazložitve.
- <sup>7</sup> Prav tam, 80., 81. in 164. točka obrazložitve.
- <sup>8</sup> Prim. prav tam, 165. in 168. točka obrazložitve.
- <sup>9</sup> Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-52/99 z dne 21. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02, in OdlUS XI, 285), 5. točka obrazložitve, in št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 109), 47. točka obrazložitve.
- <sup>10</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-217/15, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-149/99 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 44/03, in OdlUS XII, 25), 7. točka obrazložitve.
- <sup>11</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-149/99, 7. točka obrazložitve, in št. U-I-51/16, Up-185/14 z dne 28. 9. 2016 (Uradni list RS, št. 65/16, in OdlUS XXI, 27), 10. točka obrazložitve.
- <sup>12</sup> Glej npr. sodbo ESČP v zadevah *Fey proti Avstriji* z dne 24. 2. 1993, 28. in 30. točka obrazložitve.
- <sup>13</sup> Gre za zahtevo, ki jo najbolje ponazarja obrazložitev lorda Hewarta, C. J.: "Justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done," v sodbi *R proti Sussex Justices ex parte McCarthy* [1924] 1 KB 256, 259; [1923] All ER 233.
- <sup>14</sup> Sodba ESČP v zadevi *Fey proti Avstriji*, 30. točka obrazložitve.
- <sup>15</sup> Sodba ESČP v zadevi *Ferrantelli in Santangelo proti Italiji* z dne 7. 8. 1996, 58. točka obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Švarc in Kavnik proti Sloveniji* z dne 8. 2. 2007, 39. točka obrazložitve.
- <sup>16</sup> Glej sodbi ESČP v zadevah *Pullar proti Združenemu kraljestvu* z dne 10. 6. 1996, 32. točka obrazložitve, in *Mitrinovski proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, 36. točka obrazložitve.
- <sup>17</sup> Glej sodbo ESČP v zadevi *Piersack proti Belgiji* z dne 1. 10. 1982, 30. in 31. točka obrazložitve.
- <sup>18</sup> Glej sodbi ESČP v zadevah *Grievés proti Združenemu kraljestvu* z dne 16. 12. 2003, 74.–91. točka obrazložitve, ter *Miller in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 26. 10. 2004, 29.–31. točka obrazložitve.
- <sup>19</sup> Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Kyprianou proti Cipru* z dne 15. 12. 2005, 121. točka obrazložitve, *Puolitaival in Pirttiaho proti Finski* z dne 23. 11. 2004, 45. točka obrazložitve, in *Mežnarič proti Hrvaški* z dne 15. 7. 2005, 33. točka obrazložitve.
- <sup>20</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Puolitaival in Pirttiaho proti Finski*, 46.–50. točka obrazložitve.
- <sup>21</sup> Glej sodbo ESČP v zadevi *Mežnarič proti Hrvaški*, 36. točka obrazložitve.
- <sup>22</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 109), 47. točka obrazložitve.
- <sup>23</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-149/99, 7. točka obrazložitve.
- <sup>24</sup> Primerjaj z odločbami Ustavnega sodišča št. Up-799/13 z dne 22. 1. 2015 (Uradni list RS, št. 9/15, in OdlUS XXI, 9), 9. točka obrazložitve, št. Up-217/15, 17. točka obrazložitve, in št. Up-1094/18, 9. točka obrazložitve.
- <sup>25</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Mitrinovski proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, 45. točka obrazložitve.
- <sup>26</sup> Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Grievés proti Združenemu kraljestvu*, 74.–91. točka obrazložitve, *Miller in drugi proti Združenemu kraljestvu*, 29.–31. točka obrazložitve, in *Daktaras proti Litvi* z dne 10. 10. 2000, 35.–38. točka obrazložitve.

- <sup>27</sup> V skladu s prvim odstavkom 44. člena ZSSve se v disciplinskem postopku do izdaje odločbe smiselno uporabljajo določbe ZKP, ki veljajo za skrajšani postopek pred okrajnim sodiščem. Zato se v disciplinskem postopku smiselno uporabljajo določbe o izločitvi (39.–43. člen ZKP).
- <sup>28</sup> V skladu s petim odstavkom 38. člena ZSSve Sodni svet imenuje za odločanje v posamezni zadevi na predlog občne seje Vrhovnega sodišča potrebno število nadomestnih članov disciplinskega sodišča, če disciplinsko sodišče iz pravnih ali stvarnih razlogov ne more postopati.
- <sup>29</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.