



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-134/95

Datum: 14. 3. 1996

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi D.C. iz P. na seji dne 14. marca 1996

o d l o č i l o :

1. Sodba Vrhovnega sodišča št. I Uv 13/94-8 z dne 12.7.1995 in sklep Sodnega sveta št. 751-4/94 z dne 7.11.1994 se odpravita.

Zadeva se vrne v ponovno odločanje Sodnemu svetu. Sklep Sodnega sveta št. 3/95-252 z dne 6.10.1995 in morebitna sodba v upravnem sporu zoper ta sklep postaneta s tem brezpredmetna.

2. Razpisni postopek, začet z razpisom prostega mesta okrajnega sodnika na Okrajnem sodišču v Piranu, objavljenim v Uradnem listu RS št. 11 z dne 23.2.1996, se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Sodni svet je v postopku za izvolitev sodnika na razpisano prosto sodniško mesto na Temeljnem sodišču v Kopru, Enota v Piranu, na seji dne 4.11.1994 sklenil, da pritožnice ne predlaga Državnemu zboru v izvolitev, ker ne izpolnjuje pogojev iz 3. in 6. točke prvega odstavka 29. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 14/94 - v nadaljevanju: ZSS).

2. Vrhovno sodišče je z izpodbijano sodbo odločilo, da se zahteva pritožnice, ki jo je vložila na podlagi 66. člena Zakona o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 39/77) zoper navedeni sklep Sodnega sveta, zavrne kot neutemeljena. Po predhodnih ugotovitvah, da je Sodni svet sprejel izpodbijano odločitev potem, ko je ugotovil, da pritožnica izpolnjuje zakonske pogoje iz 8. člena ZSS za izvolitev v sodniško funkcijo, da predstavlja izpodbijani sklep Sodnega sveta posamični in ne upravni akt ter da odločitev Sodnega sveta, da pritožnice ne predlaga v izvolitev Državnemu zboru za sodniško funkcijo, ne pomeni posega v njene ustavne pravice, Vrhovno sodišče zaključuje obrazložitev svoje odločitve, ki temelji na drugem odstavku 157. člena Ustave, z ugotovitvijo, da je Sodni svet ravnal v skladu z zakonom in Ustavo in zato z aktom, da pritožnice ne predlaga v izvolitev, ni posegel v njene ustavne pravice, na katere se sklicuje (14., 22., 25., 29., 38., 49. in 153. člen Ustave). Zbrani podatki namreč Vrhovnemu sodišču ne dopuščajo dvoma, da je Sodni svet pred odločitvijo ravnal v skladu z 28. členom ZSS in da je pravilno presodil kriterije iz 29. člena ZSS, pri čemer sodišče izrecno poudarja, da Ustava kandidatu ne zagotavlja vnaprejšnje pravice, da ga Sodni svet predlaga v izvolitev, sam (ne)izbor kandidata pa ni stvar presoje zakonitosti odločitve Sodnega sveta, če se je ta pred tem v vsem ravnal po 28. in 29. členu ZSS.

3. Pritožnica v ustavni pritožbi Vrhovnemu sodišču očita, da je neutemeljeno zavrnilo vse njene tožbene navedbe, glede odločitve Sodnega sveta pa pravi, da je nezakonita in da krši njene ustavne pravice. Kot nezakonito ravnanje Sodnega sveta izpostavlja predvsem dejstvo, da je Sodni svet spremenil ocene Personalnih svetov Temeljnega in Višjega sodišča v Kopru glede 3. točke 29. člena ZSS iz pozitivne v negativno oceno, očita pa mu tudi nepravilno presojo kriterijev iz 29. člena ZSS, ki naj bi bila izvršena na podlagi nepreverjenih, enostranskih in lažnih podatkov, s katerimi pritožnica ni bila seznanjena, ter neupoštevanje 28. in 29. člena ZSS v postopku izbire pritožnice za sodniško službo. V vlogi nadalje opisuje potek izbirnega postopka, v zvezi z mnenji oziroma ocenami

sodniškega dela, izdelanimi s strani Personalnih svetov Temeljnega in Višjega sodišča, pa poudarja, da je bilo v njenem primeru ocenjevanje sodniške službe v izključni pristojnosti Personalnega sveta Višjega sodišča, da je njegova ocena pozitivna glede vseh kriterijev iz 29. člena ZSS, tudi glede 6. točke, in da je pravnomočna, da se je kljub temu v ocenjevanje po naročilu Sodnega sveta spustil Personalni svet Temeljnega sodišča in da je zato njegova ocena nična oziroma neveljavna, pa tudi nepravnomočna, ker zoper njo pritožnica ni imela ugovora v smislu 36. člena ZSS. Pritožnica zatrjuje, da je Sodni svet z izpodbijanim aktom posegel v njene pravice:

- iz 25. člena Ustave, ker ni izdal sklepa v obliki odločbe in s pravnim poukom o pravici do pritožbe, in s tem, ker ni imela možnosti ugovarjati zoper oceno Personalnega sveta Temeljnega sodišča z dne 24.10.1994,

- iz 29. člena Ustave, ker ji ni omogočil, da bi na seji dne 4.11.1994 (ko je čakala pred vrati) dokazovala neresničnost navedb Personalnega sveta Temeljnega sodišča,

- iz 22. člena Ustave, ker ji ni zagotovil enakega varstva pravic v postopku za izvolitev kot v primeru sodnikov A.Š. in dr. I.Ž., s katerima je opravil pogovor glede novih dejstev,

- iz 14. člena Ustave, ker je zahteval od Personalnega sveta Temeljnega sodišča izdelavo ocene le za pritožnico, ne pa tudi za ostali dve kandidatki, ki ju je predlagal v izvolitev, čeprav je bilo mnenje Personalnega sveta prvotno pozitivno za vse tri kandidatke, ker za ostali dve kandidatki tudi ni opravljal posebnih poizvedb in ker je naročil Personalnemu svetu Temeljnega sodišča, naj pritožnici nove ocene z dne 24.10.1994 ne vroči, čeprav je bil to po členu 36 ZSS dolžan storiti in je ostalim kandidatom ocene tudi pošiljal, ker ga je k temu zavezoval sklep 2. seje Sodnega sveta z dne 5.9.1994,

- iz 38. člena Ustave, ker je bil zapis sklepov 7. seje Sodnega sveta z dne 4.11.1994 poslan vsem sodnikom po Sloveniji, v njem pa so navedeni osebni podatki pritožnice, med drugim naslov bivališča,

- iz 49. člena Ustave, ker pritožnice ni predlagal v izvolitev tako kot drugi dve kandidatki, čeprav je bila za vse tri izdelana pozitivna ocena s strani Personalnega sveta Temeljnega sodišča v Kopru in za pritožnico tudi pozitivna ocena Personalnega sveta Višjega sodišča,

- zatrjuje pa še kršitev četrtega odstavka 153. člena Ustave, ker izpodbijani akt Sodnega sveta ne temelji na zakonu, konkretno na določbi 28. in 29. člena ZSS, ker je Sodni svet v sklepu navedel, da pritožnica ne izpolnjuje pogojev iz 3. in 6. točke 29. člena ZSS, ni pa navedel, s čim to utemeljuje.

Pritožnica Ustavnemu sodišču predlaga, da:

1. odpravi oziroma, podrejeno, razveljavi izpodbijano sodbo Vrhovnega sodišča,
 2. odpravi izpodbijani sklep Sodnega sveta,
 3. ugotovi, da je ocena Personalnega sveta Višjega sodišča v Kopru z dne 12.7.1994 edina pravnomočna ocena o sodniškem delu pritožnice, in da je mnenje Personalnega sveta Temeljnega sodišča v Kopru z dne 12.7.1994 edino veljavno mnenje personalnega sveta Temeljnega sodišča in je zato Sodni svet navedeno oceno in mnenje dolžan upoštevati pri odločanju o kandidaturi pritožnice,
 4. zadrži izvršitev izpodbijanega sklepa Sodnega sveta in Sodnemu svetu prepove vsako odločanje o izbiri drugega kandidata na razpisano mesto sodnika, na katero se je pritožnica prijavila dne 12.6.1994, 5. ugotovi, da pritožnica izpolnjuje pogoje iz 29. člena ZSS, in da jo je zato Sodni svet dolžan predlagati Državnemu zboru v izvolitev.
4. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo, ker je ocenilo, da odpira številna pomembna pravna vprašanja v zvezi z uporabo določb ZSS, in ker bi bile posledice morebitnih kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin za pritožnico življenjskega pomena, saj se nanašajo na možnost njene zaposlitve. Zahtevo za začasno zadržanje izpodbijanega sklepa Sodnega sveta je

Ustavno sodišče zavrnilo, ker so posledice izpodbijane odločitve v konkretnem razpisnem postopku že nastale in zato za predlagano zadržanje ni pogojev.

5. Vrhovno sodišče v odgovoru na navedbe v ustavni pritožbi sporoča, da se glede na istovrstne ugovore pritožnice, ki jih je navajala že v tožbi, v celoti sklicuje na stališče, ki ga je zavzelo v sodbi.

6. Sodni svet v odgovoru Ustavnemu sodišču predlaga, da ustavno pritožbo zavrne kot neutemeljeno, ker sta tako odločitev Sodnega sveta o neizbiri pritožnice kot tudi izpodbijana sodba Vrhovnega sodišča ustavni in zakoniti. Takšno stališče obširno utemeljuje in smiselno navaja:

- da je v postopku izbire izkoristil zakonsko možnost iz drugega odstavka 18. člena ZSS, po kateri pri izbiri kandidata ni vezan na oceno ustreznosti personalnega sveta in lahko zato presoja ustreznost kandidata tudi na podlagi drugih podatkov, ki jih zbere v postopku ali celo drugače oceni (ne)primernost kandidata kot personalni svet,

- da je odločitev, da pritožnice ne predlaga v izvolitev, sprejel na podlagi presoje kandidatkinega dotedanjega ravnanja oziroma obnašanja, tako v službi kot izven nje, oprl pa na podatke, zbrane v postopku in na mnenje Personalnega sveta Temeljnega sodišča z dne 24.10.1994, ki je ugotovil, da kandidatka ne izpolnjuje kriterija iz 6. točke 29. člena ZSS, presojal pa je tudi oceni Personalnega sveta Višjega sodišča, vendar se na njegovi oceni, ker nista nedvoumni, ni mogel opreti,

- da je bila pritožnica v postopku izbire seznanjena z vsemi podatki, na podlagi katerih je Sodni svet odločil, in da je imela možnost, da se izjavlja in sporoča podatke, ki bi pripomogli pri ugotavljanju, ali izpolnjuje pogoje oziroma kriterije za opravljanje sodniške službe, ki jo je tudi uporabila,

- da odločbe o neizbiri ni bil dolžan izdati, ker tega ne določa noben predpis, tudi na podlagi sistemske razlage ZSS ne,

- da gre v postopku kandidiranja za sodniško funkcijo le za izbiro kandidata ob upoštevanju kriterijev iz 29. člena ZSS, kar je Sodni svet v konkretnem primeru tudi storil in kandidatko tudi obvestil, katerih kriterijev ne izpolnjuje,

- da je pritožnica izkoristila pravna sredstva z vložitvijo zahteve za varstvo pravic in ji zato pravica do pravnega sredstva ni bila kršena,

- da zoper mnenja iz 16. člena ZSS pravno sredstvo ni predvideno in da se zato kandidatom ne vročajo, ocena Temeljnega sodišča v Kopru z dne 24.10.1994 pa predstavlja prav takšno mnenje, sicer pa v zvezi z mnenji opozarja, da Personalni svet Temeljnega sodišča tudi v svojem prvem mnenju z dne 12.7.1994 izrecno ne podpira pritožnične kandidature,

- da doslej nobenega kandidata na seji ni zaslišal, tudi sodnikov Š. in Ž. ne,

- da je bila pritožnica edina kandidatka na razpisano prosto sodniško mesto in da sta drugi dve sodnici, ki ju omenja pritožnica, kandidirali za drugi prosti mesti, sicer pa je Sodni svet pri vseh kandidatih enako presojal njihove kandidature

- upošteva zakonske določbe o izpolnjevanju posebnih in splošnih pogojev in na podlagi kriterijev iz 29. člena ZSS,

- da Sodni svet pritožničinih osebnih podatkov ni uporabil za namen, ki bi bil v nasprotju z zakonom, in da zato ne gre za zlorabo podatkov.

V zaključku odgovora Sodni svet poudarja, da niti pravice biti predlagan za izvolitev v sodniško funkcijo in še manj pravice do izvolitve v trajno sodniško funkcijo Ustava in zakon ne zagotavljata in da zato v tem primeru ni sodnega oziroma ustavnega varstva. Glede na ustavno in zakonsko določeno vlogo in pristojnost Sodnega sveta pa tudi ni mogoče od drugega državnega organa doseči odločitev, da kandidat izpolnjuje kriterije za opravljanje sodniške službe iz 29. člena ZSS ali kar obvezati Sodni svet, da kandidata predlaga v izvolitev, kot to predlaga pritožnica.

7. Pritožnica v odgovoru na navedbe Sodnega sveta v odgovoru na ustavno pritožbo v celoti vztraja na navedbah v svoji ustavni pritožbi in ponovno poudarja, da izpodbijani sklep Sodnega sveta in Vrhovnega sodišča ne temeljita na 16. in 17. členu ter 28. in 29. členu ZSS, kar je kršitev zadnjega odstavka 153. člena Ustave. V nadaljevanju citira vsebino mnenj oziroma ocen Personalnih svetov, na podlagi katerih dokazuje, da ugotovitev Sodnega sveta, da ne izpolnjuje kriterijev iz 3. in 6. točke 29. člena ZSS, ni točna, v zvezi s podatki, ki jih je zbral Sodni svet v zvezi z njenim odnosom do sodelavcev in o obnašanju izven službe, pa obširno dokazuje njihovo neresničnost, sicer pa ponavlja in ponovno obrazlaga vse ključne trditve iz ustavne pritožbe v zvezi z zatrjevanimi kršitvami ustavnih pravic.

Predlog odločitve dopolnjuje z dostavkom, da naj bi predlog Sodnega sveta Državnemu zboru nadomestila odločba Ustavnega sodišča.

8. Varuh človekovih pravic v svojem mnenju opozarja, da so se v obravnavanem postopku za izvolitev sodnika neenotno in nedosledno uporabljala imena za posamezna dejanja, tako besedi "ocena" in "mnenje" ter pogosto izraz "pogoji", kadar je šlo za uporabo kriterijev iz 29. člena ZSS. Stališče Varuha je, da pritožnici ustavna pravica do pritožbe formalno ni bila kratena, saj je izkoristila možnost ugovora zoper oceno sodniškega dela v skladu s 36. členom ZSS, dejansko pa je bila pritožnici kršena ustavna pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ker se v postopku ugovora zoper oceno Personalnega sveta Višjega sodišča Personalni svet Vrhovnega sodišča v svoji odločbi ni opredelil do navedb v ugovoru in v obrazložitvi ni dovolj natančno navedel razlogov za svojo odločitev. Sprašuje se še, ali je "dopolnitev ocene" Personalnega sveta Temeljnega sodišča v Kopru razumeti kot novo oceno ali kot dodatno mnenje na podlagi 16. člena ZSS. Če predstavlja "dopolnitev ocene" novo oceno sodniškega dela, na katero se je Sodni svet pri svoji odločitvi pretežno oprl, je bila po mnenju Varuha pritožnici kršena tako pravica do pravnega sredstva (25. člen Ustave) kot tudi pravica do poštene obravnave (prvi odstavek 6. člena EKČP), ker se pritožnica o teh navedbah in ocenah ni imela možnosti izjaviti in ponuditi svoje odgovore in dokazila. V zvezi s kršitvijo ustavne pravice do pritožbe Varuh navaja še, da tudi Vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi ni ocenjevalo pritožbenih razlogov in s tem v zvezi navedlo le, da "ne dvomi, da je Sodni svet pred odločitvijo, da tožnice ne predlaga v izvolitev Državnemu zboru, ravnal v skladu z določbo 28. člena ZSS".

B. - I.

9. Člen 49 Ustave (svoboda dela) v tretjem odstavku zagotavlja, da je vsakemu pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

Navedena pravica se kot temeljna človekova pravica in svoboščina po določbah 15. člena Ustave uresničuje neposredno na podlagi Ustave, s tem da lahko zakon predpiše način njenega uresničevanja, kolikor je to nujno zaradi same njene narave.

10. Izvolitev v funkcijo sodnika urejata 129. in 130. člen Ustave. Po prvem odstavku 129. člena določa pogoje za izvolitev zakon. Po 130. členu voli sodnike Državni zbor na predlog Sodnega sveta. Glede na citirani 49. člen Ustave mora biti zakonska ureditev izvolitve v sodniško funkcijo in posledično tudi odločitev pristojnega organa v vsakem konkretnem primeru takšna, ki zagotavlja, da je funkcija dostopna vsakemu kandidatu pod enakimi pogoji, pri čemer je zakonodajalec vezan neposredno na Ustavo, organi odločanja pa na Ustavo in zakon.

11. Pogoje za izvolitev sodnika, ki je že opravljal sodniško funkcijo, v trajni mandat, kar je predmet obravnave v tem primeru, ureja ZSS v 1. oddelku II. poglavja (Pogoji za izvolitev sodnika in imenovanje na sodniško mesto). Po določbi 7. člena je za sodnika lahko izvoljen, kdor izpolnjuje splošne pogoje za izvolitev in posebne pogoje za izvolitev oziroma imenovanje na sodniško mesto, ki jih določa ta zakon. Splošne pogoje taksativno našteva 8. člen, posebni pogoji pa so kot uspešno opravljanje sodniške funkcije določeno število let predpisani v nadaljnjih členih 9, 10, 11 in 12. Postopek za izvolitev sodnika je urejen v 2. oddelku II. poglavja ZSS (Postopek za izvolitev oziroma imenovanje sodnika), njegova vsebina pa se neposredno navezuje na 1. oddelek (Pogoji za izvolitev in imenovanje za sodniško službo) in 4. oddelek (Kriteriji za izbiro in napredovanje sodnika in postopek ocenjevanja sodniškega dela). V okviru določb o postopku za izvolitev oziroma imenovanje sodnika je

podrobneje urejeno tudi postopanje Sodnega sveta pri izbiri kandidata, ki ga bo predlagal v izvolitev Državnemu zboru. Sodni svet predlaga Državnemu zboru v izvolitev za vsako razpisano prosto sodniško mesto enega kandidata (19. člen ZSS), če se je seveda na razpis prijavil vsaj en kandidat, ki izpolnjuje vse pogoje. Ker pogoje po 129. členu Ustave lahko določa samo zakon, določa zakon tudi, kdo in kako ugotavlja izpolnjenost teh pogojev (pri ugotavljanju izpolnjenosti posebnih pogojev in splošnega pogoja iz 6. točke prvega odstavka 8. člena ZSS Sodni svet po členih 31 - 36 ne sodeluje, razen v primeru negativne ocene iz 1. točke 32. člena ZSS). Glede na to je vezan na oceno sodniške službe oziroma sodniškega dela, ki jo je sprejel pristojni personalni svet (po členih 31-36 oziroma 104), ni pa vezan na neko drugo oceno, namreč na oceno ustreznosti kandidatov (ali "mnenja o vseh prijavljenih kandidatih"), ki jo pristojni (lahko drug) personalni svet oblikuje po členih 16-18 ZSS. Sodni svet mora po določbi prvega odstavka 28. člena pri izbiri kandidata ravnati po kriterijih iz 29. člena ZSS, torej po istih kriterijih, po katerih sta tudi pristojna personalna sveta morala sprejeti prvo in drugo od prej navedenih ocen (oceno sodniške službe in "mnenje o vseh prijavljenih kandidatih" oziroma oceno ustreznosti kandidatov).

12. Na podlagi navedenih določb ZSS je Sodni svet kot pooblaščen predlagatelj v postopku za izvolitev v pritožničnem primeru sprejel sklep, da pritožnice kot prijavljene kandidatke ne predlaga v izvolitev Državnemu zboru, "ker ne izpolnjuje pogojev iz 3. in 6. točke prvega odstavka 29. člena Zakona o sodniški službi".

13. Ustavno sodišče glede na citirane ustavne in zakonske določbe zaključuje, da predstavlja odločitev Sodnega sveta o tem, da pritožnice ne predlaga v izvolitev Državnemu zboru, odločitev o pravici posameznika iz tretjega odstavka 49. člena Ustave. Ustava kandidatu res ne zagotavlja vnaprejšnje pravice, da ga Sodni svet predlaga v izvolitev, mu pa zagotavlja dostopnost funkcije pod enakimi pogoji kot vsem drugim kandidatom, kar pomeni, da šele zakonita odločitev pristojnega organa zagotavlja posameznemu kandidatu, v konkretnem primeru pritožnici, uresničitev njene ustavne pravice.

14. Sodno varstvo pravic posameznika zagotavlja Ustava v 23. členu, sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, med katere sodi pravica iz 49. člena Ustave, pa še posebej in izrecno v 15. členu, skupaj s pravico do odprave posledic njihove kršitve. Ker v ZSS sodno varstvo ni izrecno predvideno, se varstvo zakonitosti v konkretnem primeru uresničuje na podlagi 157. člena Ustave v upravnem sporu.

15. Vrhovno sodišče je bilo torej v obravnavanem primeru na podlagi 157. člena Ustave dolžno v upravnem sporu preizkusiti izpodbijani sklep Sodnega sveta v smislu tožbenih navedb, s katerimi je pritožnica napadla predvsem zakonitost odločanja Sodnega sveta, in svojo odločitev tudi ustrezno obrazložiti. V upravnem sporu, ki je sredstvo za zagotovitev zakonitosti, se sodišče res ne sme spuščati v primernost tistega dela odločanja Sodnega sveta, ki temelji na prostem preudarku, na kar smiselno opozarja tudi Vrhovno sodišče, dolžno pa bi bilo (če bi šlo v tem primeru res za odločanje po prostem preudarku) poleg pravilnosti uporabe materialnega in procesnega prava presoditi, ali je namen in obseg prostega preudarka prekoračen, kar sodi v skladu z določbo 10. člena ZUS in ob smiselni uporabi 4. člena ZUP, ki jo narekuje narava odločanja v postopku izvolitve, še vedno v okvir presoje zakonitosti. Iz navedb v obrazložitvi izpodbijane sodbe, da je "Sodni svet pred odločitvijo, da tožnice ne predlaga v izvolitev državnemu zboru nedvomno ravnal v skladu z določbo 28. člena ZSS" in da "sodišče ne dvomi, da je Sodni svet pravilno presodil kriterije iz 29. člena zakona", izhaja, da je bila presoja zakonitosti glede domnevne uporabe prostega preudarka vsaj implicitno vendarle opravljena (ker sta namen in obseg diskrecijskega odločanja Sodnega sveta pri izbiri kandidatov določena prav v 28. in 29. členu ZSS). O vprašanju, ali bi taka, zgolj implicitna presoja zakonitosti morebitnega takega elementa odločbe zadoščala, v tem primeru ni bilo treba odločiti, ker je bilo treba izpodbijano sodbo odpraviti že iz drugih razlogov (glej naslednjo točko).

16. S sodbo v upravnem sporu namreč ni bilo odločeno o tistih nezakonitostih izpodbijanega akta, ki so bile v tožbi izrecno zatrjevane (kršitev pravice do ugovora po 36. členu ZSS in s tem ustavne pravice do pravnega sredstva, dalje ustavnih pravic iz 22. in 49. člena Ustave itd.), pri presoji katerih bi se šele nedvoumno pokazalo, ali je pri izpodbijanem aktu res šlo za odločanje o (ne)izbiri kandidatke na razpisano sodniško mesto ali za nekaj drugega, namreč za njeno izločitev iz postopka kandidiranja zaradi domnevnega neizpolnjevanja zakonskih pogojev. Na nepravilno zatrjevanje v sklepu Sodnega

sveta, da pritožnica ne izpolnjuje "pogojev iz 3. in 6. točke 1. odstavka 29. člena ZSS", je Vrhovno sodišče le pri povzemanju stališč Sodnega sveta kar v oklepaju (očitno kot svoje mnenje) navedlo samo to, da so ti "pogoji" v resnici kriteriji (ne da bi iz te ugotovitve potegnili kakršnekoli konsekvence) - v obrazložitvi svoje odločitve, kjer bi moralo obrazložiti, zakaj po njegovi presoji zatrjevana kršitev pravice iz 36. člena ZSS in zatrjevane kršitve ustavnih pravic niso podane, pa ni o zatrjevani kršitvi 36. člena ZSS navedlo sploh ničesar, o zatrjevanih kršitvah skupaj sedmih ustavnih določb pa - potem ko se je v obrazložitvi omejilo zgolj na utemeljevanje, da sam (ne)izbor kandidata (če je bil narejen ob upoštevanju kriterijev iz 29. člena ZSS) "ni stvar presoje zakonitosti odločitve sodnega sveta" - je zgolj pavšalno zatrdilo, da izpodbijani akt v vse te ustavne pravice ni posegel. S tem je Vrhovno sodišče po oceni Ustavnega sodišča kršilo pritožnično pravico do sodnega varstva iz 23. člena v povezavi s 157. členom Ustave, kar pritožnica smiselno zatrjuje, ko pravi, da je Vrhovno sodišče vse njene navedbe zavrnilo brez utemeljitve. Pravica do sodnega varstva domnevno kršenih pravic, ki je v upravnih in drugih zadevah iz 157. člena Ustave omejena na presojo zakonitosti izpodbijanega posamičnega akta, namreč ni zagotovljena že zgolj s tem, da je po zakonu možna in tudi v konkretnem primeru dopuščena vložitev ustreznega pravnega sredstva, če ob obravnavi takega pravnega sredstva sodišče potem ne odloči o spornih vprašanjih, ki so predmet sodnega varstva - v tem primeru zlasti o zakonitosti izpodbijanega sklepa Sodnega sveta, zato pritožnica utemeljeno zatrjuje tudi kršitev ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. S takim obravnavanjem pa je bila pritožnici - glede na to, kar je povedano v 13. točki te obrazložitve - hkrati kršena tudi njena pravica iz 49. člena Ustave (dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji).

17. Na pravico do odločanja po prostem predarku oziroma na nevezanost na oceno ustreznosti personalnega sveta iz 18. člena ZSS se smiselno sklicuje tudi Sodni svet v odgovoru na ustavno pritožbo, ko pravi, da lahko presoja ustreznost kandidata tudi (ali izključno) na podlagi drugih podatkov, ki jih zbere v postopku ali celo drugače oceni (ne)primernost kandidata kot personalni svet, glede izdaje odločbe o (ne)izbiri pa meni, da odločbe ni dolžan izdati, ker tega ne določa noben predpis.

18. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-98/91 (OdlUS I, 101) že zavzelo stališče, da smisel določbe 25. člena Ustave, na katero se sklicuje pritožnica v ustavni pritožbi in ki vsakomur zagotavlja pravico do pravnega sredstva zoper odločbe, s katerimi se odloča o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznika, ni le v tem, da omogoča posamezniku vložitev pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani svoje pravne koristi. Če predpis to onemogoča, je po stališču, zavzetem v citirani odločbi, v nasprotju z Ustavo. Taka razlaga izhaja tudi iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki v 8. členu govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu, prav tako pa tudi iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene. Iz navedenega torej izhaja, da je zagotavljanje ustavne pravice do pravnega sredstva smiselno le tedaj, če lahko posameznik z njim učinkovito brani svoje pravice - oziroma po določbi 25. člena Ustave, ki je tu širša od omenjenih mednarodnih aktov, tudi svoje pravne interese.

19. Po ZSS zoper odločitev Sodnega sveta o izbiri kandidata, ki ga bo predlagal Državnemu zboru v izvolitev, ni pritožbe, je pa vsekakor (po 157. členu Ustave) mogoč upravni spor, s katerim Ustava zagotavlja posamezniku - kandidatu, na katerega se odločitev Sodnega sveta nanaša, sodno varstvo njegove pravice iz 49. člena Ustave. Res je, da ZSS in tudi noben drug predpis ne določa, da mora Sodni svet v takšnem primeru izdati odločbo, je pa v skladu z navedenim stališčem Ustavnega sodišča dolžan kandidatu omogočiti, da lahko odločitvi v morebitnem upravnem sporu učinkovito ugovarja - tega pa ne more, če odločitev ni obrazložena.

20. V obravnavanem primeru je Sodni svet sporočil svojo odločitev pritožnici le v obliki dopisa št. 751-4/94 z dne 7.11.1994, katerega celotna vsebina se glasi: "Obveščamo Vas, da je Sodni svet na svoji seji dne 4.11.1994 sklenil, da Vas ne predlaga Državnemu zboru v izvolitev, ker ne izpolnujete pogojev iz 3. in 6. točke 1. odstavka 29. člena Zakona o sodniški službi. Sodni svet je nadalje ugotovil, da Vam je sodniška funkcija prenehala s potekom mandata dne 28.10.1994." Ta odločitev - ob tem, da ni izrecne zakonske ureditve - krši pritožnično ustavno pravico do učinkovitega pravnega sredstva (po 157. členu Ustave) že s tem, ker ni obrazložena.

21. Nadalje ta odločitev krši njeno ustavno pravico do enakega varstva pravic v postopku pred državnim organom (pravica iz 22. člena Ustave), ker je Sodni svet v njenem primeru - drugače kot v drugih primerih - štel, da pritožnica kljub predloženemu dokazilu o izpolnjevanju posebnega pogoja iz prvega odstavka 9. člena ZSS za izvolitev za okrajno sodnico, to je kljub pravnomočni pozitivni oceni sodniškega dela, ne izpolnjuje "pogojev iz 3. in 6. točke 1. odstavka 29. člena ZSS". Čeprav v teh zakonskih določbah sploh ne gre za pogoje za izvolitev sodnika (v tem primeru za izvolitev v trajni mandat), ampak le za kriterije, ki jih morajo upoštevati tako pristojni personalni sveti pri izdelavi ocene sodniške službe (sodniškega dela) kakor tudi Sodni svet pri izbiri med kandidati, ki pogoje za kandidiranje izpolnjujejo (glej 28. člen ZSS), zgolj zaradi te napake v izražanju izpodbijana odločitev Sodnega sveta še ne bi bila nezakonita in neustavna, če bi bil Sodni svet po ZSS pristojen za tako odločitev, torej za ugotovitev, da kljub pravnomočni pozitivni oceni sodniškega dela, izdani od pristojnega personalnega sveta, kandidat posebnega pogoja iz 9. člena ZSS ne izpolnjuje. Za tako odločitev pa Sodni svet ni pristojen, ker po določbi drugega odstavka 18. člena ZSS sicer ni vezan na oceno ustreznosti personalnega sveta (to je na mnenje oziroma oceno iz 16. in 17. člena ZSS), s katero pa personalni svet (ne nujno isti kot personalni svet, pristojen za izdelavo ocene sodniškega službe) le "oblikuje mnenje o vseh prijavljenih kandidatih" in "posebej navede kandidate, ki jih šteje za najbolj ustrezne za zasedbo prostega mesta, in to obrazloži" (ob več kandidatih torej Sodni svet ni vezan na vrstni red kandidatov iz mnenja personalnega sveta, če lahko svojo drugačno odločitev utemelji s kriteriji iz 29. člena ZSS) - pač pa je vezan na oceno sodniške službe pristojnega personalnega sveta iz 35. oziroma 104. člena ZSS o tem, ali sodnik izpolnjuje pogoje za sodnika (oziroma za napredovanje) ali ne. Po drugem odstavku 33. člena ZSS je namreč le negativno oceno iz 1. točke 32. člena ZSS (ocena: ne ustreza sodniški službi) "treba pred njenim učinkovanjem predložiti v potrditev sodnemu svetu" (in še te ocene Sodni svet torej ni pooblaščen sam spreminjati, ampak jo v primeru nepotrditve torej mora vrniti pristojnemu personalnemu svetu v ponovno izdelavo), medtem ko za nobeno od drugih ocen iz 32. člena niti takega zakonskega pooblastila Sodni svet nima.

22. Taka razlaga njegovih pristojnosti je povsem skladna tudi z že omenjeno vsebino 16., 17. in 18. člena ZSS, kjer je določeno, kaj je "mnenje o vseh prijavljenih kandidatih" ali "ocena ustreznosti kandidatov" z navedbo najbolj ustreznih izmed več prijavljenih kandidatov, na kar Sodni svet ni vezan, kakor tudi z vsebino 28. člena ZSS, ki Sodnemu svetu nalaga ravnanje po kriterijih iz 29. člena ZSS "pri izbiri kandidatov", torej pri izbiri med kandidati, ki splošne in posebne pogoje za kandidiranje vsaj na minimalni ravni izpolnjujejo - Sodni svet pa avtonomno (vendar zakonsko vezano na kriterije iz 29. člena ZSS) presoja, kateri izmed več kandidatov jih izpolnjuje najboljše, in tega potem predlaga Državnemu zboru v izvolitev oziroma ga po 25. členu ZSS sam imenuje na razpisano sodniško mesto. Za "ugotovitev, ali kandidat ima strokovno znanje in sposobnosti za opravljanje sodniške službe" (torej za oceno sodniške službe ali sodniškega dela), ki mora biti po 28. členu prav tako sprejeta po kriterijih iz 29. člena, pa so glede na določbe 4. oddelka II. poglavja ZSS in glede na določbe 104. člena ZSS pristojni drugi organi, ne Sodni svet. (Glede na vlogo Sodnega sveta kot ustavno določenega predlagatelja izvolitve sodnikov bi bilo sicer možno zastaviti vprašanje skladnosti sedaj veljavne zakonske ureditve z Ustavo, vendar tega vprašanja udeleženci v postopku niso postavili.)

23. Izpodbijani sklep Sodnega sveta je torej nezakonit v dveh pogledih. Prvič zato, ker bi ob izpolnjenosti splošnih in posebnih zakonskih pogojev pritožnico kot edino kandidatko moral predlagati v izvolitev (namreč ob veljavni zakonski ureditvi, zlasti glede na 19. in 33. člen ZSS - čeprav bi bila glede na ustavno vlogo Sodnega sveta kot edinega predlagatelja novih sodnikov drugačna zakonska ureditev lahko celo sprejemljivejša), je pa ni predlagal v izvolitev in to zaradi domnevnega neizpolnjevanja "pogojev", ki v resnici niso pogoji za izvolitev, ampak le kriteriji za oceno, ali kandidat izpolnjuje t.i. posebne pogoje iz členov 9-12 ZSS in splošnega pogoja iz 6. točke prvega odstavka 8. člena ZSS (izpolnjevanje vseh teh pogojev se namreč ugotavlja z oceno sodniške službe po 29. členu ZSS in se sintetično izrazi z eno od štirih "ugotovitev" oziroma ocen iz 32. člena ZSS). Če bi bil Sodni svet mnenja, da kandidatka (po navedenih kriterijih) ne izpolnjuje kakšnega od teh pogojev, bi njeno kandidaturo lahko kvečjemu zavrgel (analogno določbi četrtega odstavka 15. člena ZSS), če bi menil, da to po zakonu sme storiti - vendar bi kaj takega prišlo v poštev le v primeru, če bi Ministrstvo za pravosodje v postopku po 15. členu ZSS spregledalo neizpolnjevanje kakšnega od splošnih pogojev iz 1. do 5. točke prvega odstavka 8. člena ZSS (državljanstvo, znanje slovenščine, starost itd.), ne pa tudi v primeru, če izpolnjevanje splošnega pogoja iz 6. točke in izpolnjevanje posebnih pogojev kandidat dokazuje s pravnomočno oceno sodniške službe oziroma sodniškega dela.

24. Ker v tem primeru ne gre za zavrženje kandidature zaradi neizpolnjevanja pogojev, ampak (po mnenju Sodnega sveta in tudi po mnenju Vrhovnega sodišča v upravnem sporu) le za (ne)izbiro kandidata po drugem odstavku 19. člena ZSS, pa je nezakonitost izpodbijanega sklepa najprej v tem, da po tej zakonski določbi Sodni svet za vsako razpisano mesto mora predlagati v izvolitev enega kandidata - razen če kandidata, ki bi izpolnjeval vse pogoje, ni. (V tem primeru je edina prijavljena kandidatka izpolnjevala vse pogoje - s pozitivno oceno po 104. členu ZSS tudi t.i. posebne pogoje iz 9. člena ZSS, ker po 33. členu ZSS Sodni svet nima pooblastila za spreminjanje ali neupoštevanje pozitivne ocene sodniškega dela, ampak le za neupoštevanje negativne ocene.) Če je kandidatov, ki izpolnjujejo vse pogoje, več, lahko med njimi izbira - če je en sam, pa po določbah drugega odstavka 19. člena in 33. člena ZSS tega edinega kandidata torej mora predlagati v izvolitev, kar je tudi v skladu z javnim interesom po zasedenosti vseh sodniških mest.

Odločitev Sodnega sveta o izboru med več kandidati (in seveda tudi o neizboru edinega kandidata, če bi zakon tako odločitev dopuščal) pa bi morala biti tudi obrazložena. Po 28. členu ZSS je namreč Sodni svet pri izbiri kandidatov izrecno vezan na kriterije iz 29. člena ZSS, torej ne gre za zakonsko povsem nevezano ("politično") odločitev kot pri kasnejši odločitvi Državnega zbora o tem, ali bo predlaganega kandidata izvolil za sodnika ali ne, ampak za diskrecijsko odločanje, pri katerem mora državni organ ravnati "v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano" (4. člen ZUP).

25. Z gornjim stališčem, da ZSS Sodnemu svetu ne dovoljuje neupoštevanja pravnomočne ocene sodniške službe in da mu v primeru enega samega kandidata z izpolnjenimi pogoji nalaga predlaganje tega kandidata v izvolitev, pa tudi s stališčem, da Sodni svet tako v primeru, da ne izbere nobenega kandidata, kakor tudi v primeru, da enega kandidata izbere, svojo odločitev mora obrazložiti, je Ustavno sodišče le interpretiralo veljavno ureditev in s tem seveda ni zavzelo stališča do vprašanja, ali je taka ureditev smotrna in ali bi bila morda v skladu z Ustavo tudi kakšna drugačna ureditev, ki bi v večji meri upoštevala ustavni položaj Sodnega sveta. V primeru spreminjanja sedanje ureditve, bo zakonodajalec seveda moral temeljito pretehtati vsa ustavnopravno relevantna vprašanja, da ne bi v morebitni želji po zagotovitvi v kakršnemkoli pogledu bolj smotrne ureditve vpeljal ureditve, ki pa bi nasprotovala ustavnim pravicam kandidatov, ustavnim načelom neodvisnosti sodstva ali kakšnim drugim ustavnim določbam.

26. Zaradi ugotovitve, da so bile z obema izpodbijanima aktoma kršene pritožničine ustavne pravice, ju je bilo treba odpraviti in zadevo vrniti v ponovno odločanje Sodnemu svetu. Ker bo zaradi tega Sodni svet moral ponovno odločati v postopku za zasedbo prostega sodniškega mesta, ki je bil pred vložitvijo ustavne pritožbe v tej zadevi že pravnomočno končan, je medtem z novim razpisom sproženi novi postopek za zasedbo istega sodniškega mesta brezpredmeten, enako tudi vse dosedanje in morebitne še nove odločitve v tem postopku. Pri ponovnem odločanju bo Sodni svet moral upoštevati interpretacijo veljavne zakonske ureditve, obrazloženo v tej odločbi.

B. - II.

27. Medtem ko je bil novi razpisni postopek za isto sodniško mesto, omenjen v prejšnji točki obrazložitve, zakonito razpisan, le da je zaradi pričujoče odločitve Ustavnega sodišča postal brezpredmeten, pa je bil tretji razpisni postopek za isto sodniško mesto dne 23.2.1996 razpisan nezakonito, saj drugi razpisni postopek po sprožitvi upravnega spora zoper sklep Sodnega sveta, da pritožnice tudi drugič ne predlaga v izvolitev, še ni bil končan in bi ga Ministrstvo za pravosodje po analogni uporabi šestega odstavka 15. člena ZSS moralo prekiniti - tako kot je to, sklicujoč se na omenjeno zakonsko določbo, storilo že ob sprožitvi upravnega spora v okviru prvega razpisnega postopka za isto sodniško mesto. Ker je bil ta tretji razpisni postopek za isto sodniško mesto torej nezakonit, ga je Ustavno sodišče moralo razveljaviti, da ne bi bila z izvedbo tega nezakonitega razpisnega postopka onemogočena izvršitev pričujoče odločbe. To odločitev (v 2. točki izreka) je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi svojega pooblastila v drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), torej pooblastila, da lahko, če je to potrebno, določi način izvršitve svoje odločbe.

C.

28. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega in drugega odstavka 59. člena ter 30. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Šinkovec, Ude in Zupančič. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnika Krivic in Testen, odklonilno ločeno mnenje pa sodnik Ude.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek