



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 23. septembra 2020¹

Zadeva C-397/19

AX

proti

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunalul București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija))

„Predhodno odločanje – Pogodba o pristopu Republike Bolgarije in Romunije k Evropski uniji – Odločba Komisije 2006/928/ES o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje (MeSP) – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Pravna država – Neodvisnost sodstva – Odgovornost države – Civilna odškodninska odgovornost sodnikov in tožilcev za sodno napako“

I. Uvod

1. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila na prvi stopnji obsojena zaradi kaznivega dejanja, vendar jo je pritožbeno sodišče nato oprostilo. Pri predložitvenem sodišču, to je sodišču, pristojnem za civilne zadeve, zdaj od romunske države zahteva odškodnino za škodo, ki jo je domnevno utrpela zaradi kazenske obsodbe in tudi zaradi pripora.

2. V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti številnih vidikov, povezanih z opredelitvijo odgovornosti države za sodno napako v Romuniji in postopkom za ugotavljanje te odgovornosti, kakor sta bila pred kratkim spremenjena, z zahtevami vladavine prava. Obravnavana zadeva se nanaša na zahtevo za ugotavljanje odgovornosti države, ki je bila vložena proti romunski državi. Vendar predložitveno sodišče dvomi tudi o nacionalnih določbah, ki urejajo poznejše faze postopka: če bi država morala povrniti škodo, obstaja namreč možnost, da država zoper sodnika ali tožilca vloži regresni zahtevek. V takem primeru bi lahko Ministerul Finanțelor Publice (ministrstvo za javne finance, Romunija) pri civilnem sodišču vložilo tožbo za ugotovitev civilne odškodninske odgovornosti sodnika ali tožilca, ki je storil napako, če sta bili zadevna sodna napaka in škoda, ki je bila z njo povzročena, posledica ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti.

3. Obravnavana zadeva je del vrste predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanašajo na spremembe različnih vidikov romunskega pravnega reda, uvedene z reformo tako imenovane „pravosodne zakonodaje“. V vseh teh zadevah predložitvena sodišča dvomijo o združljivosti

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

nacionalnih določb s pravom Unije ter prosijo za pojasnila o pomenu in pravni veljavnosti mehanizma za sodelovanje in preverjanje (v nadaljevanju: MeSP), vzpostavljenega z Odločbo Komisije 2006/928/ES.² To splošno vprašanje sem obravnaval v drugih sklepnih predlogih, ki so bili predstavljeni danes v združenih zadevah Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in Asociația „Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor ter PJ“ in v zadevah SO in Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ in drugi.³

4. V teh sklepnih predlogih se bom zato osredotočil na razlago člena 47, drugi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člena 19(1), drugi odstavek, PEU v zvezi z nacionalnimi določbami, ki urejajo odgovornost države in civilno odškodninsko odgovornost sodnikov za sodno napako, ter njihovo združljivost z načelom neodvisnosti sodstva, ki je določeno v navedenih določbah.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

5. Upoštevne določbe prava Unije so povzete v točkah od 5 do 12 mojih sklepnih predlogov v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi.

B. Romunsko pravo

6. Člen 1381 Codul civil (civilni zakonik) določa, da je vsaka škoda podlaga za pridobitev pravice do odškodnine.

7. Člen 539(1) Codul de procedură penală (romunski zakon o kazenskem postopku) določa, da ima oseba, ki ji je bila nezakonito odvzeta prostost, pravico do odškodnine. V skladu s členom 539(2) tega zakonika se nezakonitost odvzema prostosti, odvisno od primera, ugotovi na podlagi sklepa državnega tožilca, pravnomočne odločbe sodišča, ki odloča o pravicah in svoboščinah, ali sodišča, pred katerim poteka predhodna obravnava, ter pravnomočnega sklepa ali sodbe sodišča, ki odloča.

8. Člen 541 zakonika o kazenskem postopku določa:

„1. Odškodninsko tožbo lahko vloži oseba, ki je na podlagi členov 538 in 539 do tega upravičena, po njeni smrti pa lahko takšno pravno sredstvo uveljavljajo ali vložijo osebe, ki so bile ob smrti te osebe njene vzdrževane osebe.

2. Pravno sredstvo se lahko vloži v roku šestih mesecev od dneva pravnomočnosti odločbe sodišča, sklepa državnega tožilca ali sklepa sodnega organa, s katerim je bila ugotovljena sodna napaka ali nezakonitost odvzema prostosti.

² Odločba z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (UL 2006, L 354, str. 56, v nadaljevanju: Odločba MeSP).

³ Sklepni predlogi z dne 23. septembra 2020 v združenih zadevah C-83/19, C-127/19, C-195/19 in C-291/19 ter v zadevi C-355/19 in zadevi (EU:C..), v nadaljevanju: sklepnih predlogi v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi oziroma v skrajšani obliki sklepnih predlogi AFJR) za namene sklicevanja.

3. Upravičena oseba lahko zaradi pridobitve odškodnine za škodo, ki jo je utrpela, pri Tribunalul (okrožno sodišče) v sodnem okrožju, v katerem prebiva, vložijo civilno odškodninsko tožbo zoper državo; odškodninski zahtevek se državi vroči prek ministrstva za javne finance.

[...]“.

9. Sistem civilne odgovornosti sodnikov, ki je bil prvotno določen v Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zakon št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev), je bil spremenjen z Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zakon št. 242/2018 o spremembi in dopolnitvi zakona št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev).⁴

10. Člen 96 zakona št. 303/2004, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 242/2018, določa:

„1. Država za škodo, nastalo zaradi sodnih napak, odgovarja s svojim premoženjem.

2. Odgovornost države se določi na podlagi zakonskih pogojev in ne izključuje odgovornosti sodnikov in tožilcev, ki so pri opravljanju svoje funkcije ravnali v slabi veri ali iz hude malomarnosti v smislu člena 99¹, in sicer tudi če funkcije ne opravljajo več.

3. Sodna napaka nastane, kadar:

(a) je bilo v okviru sodnega postopka opravljeno procesno dejanje, ki je v očitnem nasprotju s pravili materialnega in postopkovnega prava ter pomeni hudo kršitev posameznikovih pravic, svoboščin in upravičenih interesov, zaradi česar je nastala škoda, ki je z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi ni bilo mogoče odpraviti;

(b) je bila izrečena pravnomočna sodba, ki je v očitnem nasprotju z zakonom ali v nasprotju z dejanskim stanjem, ugotovljenim na podlagi dokazov, pridobljenih v postopku, ter pomeni hudo kršitev posameznikovih pravic, svoboščin in upravičenih interesov, zaradi česar je nastala škoda, ki je z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi ni bilo mogoče odpraviti.

4. Konkretno primere sodnih napak je mogoče določiti v zakoniku o civilnem postopku, zakoniku o kazenskem postopku in drugih posebnih zakonih.

5. Oškodovana stranka lahko odškodninski zahtevek vložijo le zoper državo, ki jo zastopa ministrstvo za javne finance. Za odločanje o civilni tožbi je pristojno sodišče, na območju katerega ima tožeča stranka stalno prebivališče.

6. Država izplača znesek iz naslova povračila škode najpozneje eno leto od dneva vročitve pravnomočne sodne odločbe.

7. Ministrstvo za javne finance v roku dveh mesecev po vročitvi pravnomočne sodne odločbe, izdane v okviru postopka iz odstavka 6, v skladu s postopkom iz člena 74¹ zakona št. 317/2004, kakor je bil ponovno objavljen in v nadaljevanju spremenjen, predloži zadevo pravosodni inšpekciji, da bi preverilo, ali je sodno napako storil sodnik oziroma tožilec, ker je pri opravljanju svoje funkcije ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti.

⁴ *Monitorul Oficial al României*, prvi del, št. 868 z dne 15. oktobra 2018.

8. Država prek ministrstva za javne finance vloži regresni zahtevek zoper sodnika ali tožilca, če na podlagi svetovalnega mnenja pravosodne inšpekcije iz odstavka 7 in lastne ocene ugotovi, da je sodno napako storil sodnik ali tožilec, ki je pri opravljanju svoje funkcije ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti. Regresni zahtevek se vloži v roku šestih mesecev od dneva vročitve mnenja pravosodne inšpekcije.

9. Za obravnavanje regresnega zahtevka in odločanje o njem je na prvi stopnji pristojen civilni oddelek Curtea de Apel (pritožbeno sodišče, Romunija) v sodnem okrožju, v katerem prebiva tožena stranka. Če je sodnik oziroma tožilec, zoper katerega je ta zahtevek vložen, zaposlen na pritožbenem sodišču oziroma na tožilstvu pri pritožbenem sodišču, se regresni zahtevek vloži pri pritožbenem sodišču v sosednjem okrožju, ki ga izbere tožeča stranka.

10. Zoper odločbo, izdano v postopku, opisanem v odstavku 9, se je mogoče pritožiti pri pristojnem oddelku Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija).

11. Višji sodni svet v roku šestih mesecev od začetka veljavnosti tega zakona določi pogoje, roke in postopke za sklenitev obveznega zavarovanja poklicne odgovornosti sodnikov in tožilcev. Za kritje stroškov zavarovanja je v celoti odgovoren sodnik oziroma tožilec, zaradi neobstoja takšnega zavarovanja pa ni mogoče odložiti, zmanjšati ali izključiti civilne odgovornosti sodnika oziroma tožilca za sodno napako, storjeno zaradi opravljanja funkcije v slabi veri ali iz hude malomarnosti“.

11. Nazadnje, v členu 99¹ zakona št. 303/2004, kakor je bil spremenjen, sta slaba vera in huda malomarnost opredeljeni tako:

„(1) Šteje se, da sodnik oziroma tožilec ravna v slabi veri, če zavestno krši pravila materialnega ali procesnega prava in če bodisi namerno škoduje drugi osebi bodisi zavestno dopusti, da bo takšna kršitev povzročila škodo drugi osebi.

(2) Sodnik oziroma tožilec stori dejanje iz hude malomarnosti, če zaradi malomarnosti resno, neizpodbitno in neopravičljivo krši pravila materialnega ali procesnega prava.“

III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

12. Tožeči stranki je bila med 21. januarjem 2015 in 21. oktobrom 2015 odvzeta prostost, v nadaljevanju pa ji je bil najprej odrejen pripor, nato pa hišni pripor. Te ukrepe je odredil in nato podaljšal prvi senat kazenskega oddelka Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija), kasneje pa jih je potrdilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija).

13. Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti) je s sodbo z dne 13. junija 2017 tožečo stranko obsodilo na štiriletno pogojno zaporno kazen za nadaljevano kaznivo dejanje davčne utaje. Tožeči stranki je bilo na podlagi premoženjskopравnega zahtevka naloženo tudi plačilo odškodnine.

14. Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je tožečo stranko na podlagi pritožbe oprostilo, pri čemer je ugotovilo, da ni storila kaznivega dejanja, za katero je bila obsojena na prvi stopnji. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da zadevna sodba ni vsebovala nobene navedbe v zvezi z zakonitostjo ukrepov odvzema prostosti, ki so bili odrejeni zoper tožečo stranko.

15. Tožeča stranka je s tožbo, vloženo 3. januarja 2019 pri Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti), tretji senat civilnega oddelka, v postopku, sproženem proti romunski državi, ki jo zastopa Ministerul Finanțelor Publice (ministrstvo za javne finance, Romunija) (v nadaljevanju: tožena stranka), predlagala, naj se toženi stranki naloži plačilo odškodnine v višini 50.000 EUR za premoženjsko škodo in 1.000.000 EUR za nepremoženjsko škodo. Tožeča stranka trdi, da je žrtev napake, ki jo je storil prvi senat kazenskega oddelka Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti) in ki je privedla do nepravilne obsodbe, odvzema prostosti in nezakonitega omejevanja svobode gibanja med potekom kazenskega postopka.

16. Ministrstvo za javne finance, ki nastopa v imenu države, med drugim trdi, da tožba ni dopustna in da v nobenem primeru ni utemeljena, ker pogoji za ugotavljanje civilne odgovornosti države niso izpolnjeni. Tožeča stranka naj ne bi dokazala nezakonitosti ukrepov za odvzem prostosti in omejevanje svobode gibanja.

17. V teh okoliščinah je Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba [MeSP], vzpostavljen z Odločbo [MeSP], šteti za akt, ki ga je sprejela institucija Evropske unije, v smislu člena 267 PDEU, tako da je lahko predmet razlage [Sodišča]?
2. Ali je [MeSP], vzpostavljen z Odločbo [MeSP], sestavni del [Pogodbe o pristopu] ter ga je treba razlagati in uporabljati ob upoštevanju te pogodbe? Ali so zahteve iz poročil, pripravljenih v okviru navedenega mehanizma, za Romunijo zavezujoče in, če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, ali mora nacionalno sodišče, pristojno za uporabo določb prava Unije, v okviru svojih pristojnosti zagotoviti uporabo navedenih predpisov in, če je to primerno, po uradni dolžnosti zavrniti uporabo določb nacionalnega prava, ki so v nasprotju z zahtevami iz poročil, pripravljenih v okviru tega mehanizma?
3. Ali je treba člen 2 v povezavi s členom 4(3) [PEU] razlagati tako, da obveznost Romunije, da spoštuje zahteve iz poročil, pripravljenih v okviru [MeSP], vzpostavljenega z Odločbo [MeSP], izhaja iz obveznosti države članice, da spoštuje načela pravne države?
4. Ali člen 2 v povezavi s členom 4(3) [PEU], zlasti pa obveznost spoštovanja vrednot pravne države, nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 96(3)(a) zakona št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev, ki sodno napako skopo in abstraktno opredeljuje kot opravljanje procesnih dejanj, ki so v očitnem nasprotju s pravili materialnega in postopkovnega prava, pri tem pa ne opredeljuje narave kršenih zakonskih predpisov, stvarnega in časovnega področja uporabe teh predpisov v postopku, podrobnih pravil, rokov in postopkov za ugotavljanje kršitve pravnih pravil ter organa, pristojnega za ugotavljanje kršitve teh zakonskih predpisov, s čimer vzpostavlja možnost za izvajanje posrednega pritiska na sodnike in tožilce?
5. Ali člen 2 v povezavi s členom 4(3) [PEU], zlasti pa obveznost spoštovanja vrednot pravne države, nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 96(3)(b) zakona št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev, ki sodno napako opredeljuje kot razglasitev pravnomočne sodbe, ki je v očitnem nasprotju z zakonom ali v nasprotju z dejanskim položajem, ugotovljenim na podlagi dokazov, pridobljenih v postopku, pri tem pa ne določa postopka za ugotavljanje navedenega nasprotja in konkretno ne opredeljuje pomena takšnega nasprotja med sodno odločbo ter veljavnimi zakonskimi predpisi in dejanskim položajem, zaradi česar se vzpostavlja možnost za ohromitev dejavnosti sodnikov in tožilcev, povezanih z razlago zakonov in presojo dokazov?

6. Ali člen 2 v povezavi s členom 4(3) [PEU], zlasti pa obveznost spoštovanja vrednot pravne države, nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 96(3) zakona št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev, v skladu s katero se civilna odškodninska odgovornost sodnika ali tožilca v razmerju do države prizna le na podlagi njene lastne ocene in, če je to primerno, na podlagi posvetovalnega mnenja pravosodne inšpekcije glede tega, ali je sodnik oziroma tožilec vsebinsko napako storil namerno ali iz hude malomarnosti, pri čemer pa sodnik oziroma tožilec nima možnosti, da bi v celoti uveljavljal pravico do obrambe, zaradi česar se vzpostavlja možnost za samovoljno uvedbo in zaključek postopka za priznanje materialne odgovornosti sodnika oziroma tožilca v razmerju do države?
7. Ali člen 2 [PEU], zlasti pa obveznost spoštovanja vrednot pravne države, nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 539(2), zadnji stavek, v povezavi s členom 541(2) in (3) zakonika o kazenskem postopku, ki toženi stranki za nedoločen čas in posredno dopušča uporabo izrednega pravnega sredstva *sui generis* zoper pravnomočno sodno odločbo v zvezi z zakonitostjo pripora v primeru, da se obdolžencu izreče oprostilna sodba, pri čemer lahko o tem pravnem sredstvu odloča le civilno sodišče, če kazensko sodišče v svoji sodbi ni ugotovilo nezakonitosti pripora, kar je v nasprotju z načeli predvidljivosti in dostopnosti pravnega pravila, specializacije sodišča in pravne varnosti?“

18. Predložitveno sodišče je v predložitveni odločbi predlagalo uporabo hitrega postopka. Ta predlog je bil s sklepom predsednika Sodišča z dne 26. junija 2019 zavržen. S sklepom predsednika z dne 19. septembra 2019 pa je bila odobrena prednostna obravnava.

19. Pisna stališča so predložile poljska in romunska vlada ter Evropska komisija. Skupna obravnava z zadevami C-83/19, C-127/19 in C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi; C-291/19, SO, ter C-355/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, je potekala 20. in 21. januarja 2020, na njej pa so ustno predstavile stališča naslednje zainteresirane stranke: Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ (združenje „Forum sodnikov“), Asociația ‘Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor’ (združenje „Gibanje za zaščito položaja tožilcev“), višji sodni svet (CSM), O. L., Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (generalni državni tožilec), belgijska, danska, nizozemska, romunska in švedska vlada ter Evropska komisija. Nizozemska in romunska vlada ter Komisija so ustno predstavile stališča posebej v obravnavani zadevi.

IV. Analiza

20. Odgovore na prvo, drugo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča sem predlagal v točkah od 120 do 172 svojih vzporednih sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi, na katerega lahko tu le napotim. Zato v teh sklepnih predlogih ne bom obravnaval niti dopustnosti niti utemeljenosti prvega, drugega in tretjega vprašanja. V nadaljevanju se bom torej osredotočil na četrto, peto, šesto in sedmo vprašanje, to je na vidike, povezane z odgovornostjo države in civilno odškodninsko odgovornostjo sodnikov.

21. V zvezi z obravnavano zadevo je mogoče posebej izpostaviti, da se, kot je veljalo za sporne nacionalne določbe v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi,⁵ tudi obravnavana zadeva nanaša na nacionalne določbe, ki so zajete v Prilogi k Odločbi MeSP. Sistem odgovornosti države in morebitne naknadne civilne odškodninska odgovornosti sodnikov za sodne napake se nahaja na stičišču med neodvisnostjo sodnikov na eni in njihovim

⁵ Točke od 173 do 182 sklepnih predlogov AFJR.

prevzemanjem odgovornosti na drugi strani. S tega vidika ga je, podobno kot ostale elemente, ki jih obravnavam v sklepnih predlogih v zgoraj navedenih zadevah, zagotovo mogoče uvrstiti v obveznost „zagotoviti bolj transparenten in učinkovit pravosodni postopek [...]“, določeno v Prilogi k Odločbi MeSP.

22. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Najprej bom preučil dopustnost in predlagal preoblikovanje prvotnih vprašanj (A). Nato se bom posvetil vsebinski presoji zadeve (B), v okviru katere bom najprej predstavil splošni okvir (1), v nadaljevanju pa se bom osredotočil na domnevno sporne elemente te ureditve, da bi preučil zlasti njihovo združljivost z drugim odstavkom člena 47 Listine (2).

23. Nazadnje, v teh sklepnih predlogih se bom omejil na odgovornost države in civilno odgovornost *sodnikov*. Čeprav se nacionalna zakonodaja in vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, nanašajo na civilno odgovornost *sodnikov in tožilcev*, se obravnava zadeva glede na svoje dejansko stanje nanaša izključno na sodne napake, ki bi se lahko pripisale sodni odločbi.

A. Dopustnost prvotnih vprašanj in njihovo preoblikovanje

1. Dopustnost

24. Romunska vlada je v pisnem stališču navedla, da so vsa vprašanja za predhodno odločanje v obravnavani zadevi nedopustna. Kar zadeva dopustnost četrtega, petega in šestega vprašanja, naj pravila prava Unije, na katera se sklicuje predložitveno sodišče – to sta člen 2 in člen 4(3) PEU – ne bi bila upoštevana za postopek v glavni stvari. Navedeni določbi in določbe Listine naj bi bile upoštevene le, če bi države članice izvajale pravo Unije. Poleg tega naj bi šesto vprašanje, ki zares napotuje na člen 96(8) zakona št. 303/2004, presegalo predmet postopka v glavni stvari. Navedena določba naj bi se nanašala na pravno sredstvo za uveljavljanje osebne odgovornosti sodnikov, ki pa naj ne bi bila predmet zadeve, ki jo obravnava predložitveno sodišče. Nazadnje, sedmo vprašanje naj bi vsebovalo neutemeljene navedbe, z njim pa naj bi se zahtevala hipotetična razlaga, ki naj nikakor ne bi vplivala na odločanje o sporu iz postopka v glavni stvari.

25. Tudi Komisija trdi, da so vsa vprašanja za predhodno odločanje nedopustna. Poudarja, da je postopek iz člena 96 zakona št. 303/2004 sestavljen iz dveh faz. Prva faza naj bi se nanašala na ugotavljanje odgovornosti države. Če se v tej prvi fazi ugotovi odgovornost države, naj bi ministrstvo za javne finance imelo možnost, da v drugi fazi vloži pravno sredstvo za uveljavljanje osebne odgovornosti zadevnega sodnika za sodno napako. Vendar naj uspešna tožba zoper državo ne bi pomenila samodejne uvedbe postopka zoper sodnika. Komisija glede na navedene značilnosti tega postopka trdi, da prvih šest vprašanj ni dopustnih, ker se določbe prava Unije, katerih razlaga se z njimi zahteva, nanašajo na drugo fazo postopka, medtem ko gre v obravnavani zadevi za prvo fazo, ki se nanaša na odgovornost države. Komisija zato trdi, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari. Nazadnje, Komisija trdi, da je nedopustno tudi sedmo vprašanje, ker predložitveno sodišče Sodišču ni predložilo vseh potrebnih elementov, da bi mu bilo mogoče dati koristen odgovor.

26. Poljska vlada je predstavila zgolj stališče v zvezi s četrnim, petim, šestim in sedmim vprašanjem. Po njenem mnenju ta vprašanja niso dopustna, ker se pravo Unije ne uporablja za pravne vidike, ki so sporni v postopku v glavni stvari. Razlaga določb prava Unije, za katero je

zapraskilo predložitveno sodišče, naj ne bi bila potrebna za odločanje o tej zadevi. Ta vprašanja naj bi bila postavljena v zadevi, ki naj bi imela povsem notranji značaj in naj bi se nanašala na nacionalne določbe, ki jih je država članica sprejela na področju, na katerem ima izključno pristojnost. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari naj namreč ne bi zahtevala odškodnine zaradi škode, ki bi jo povzročila kršitev prava Unije. Pravo Unije naj ne bi določalo nobenih obveznosti glede postopka za uveljavljanje povračila škode, ki jo povzročijo kršitve nacionalnega prava.

27. Razumem dvome, zlasti tiste, ki jih je Komisija izrazila v zvezi z dopustnostjo šestega vprašanja, in se z njimi tudi delno strinjam. Vendar po tehtnem premisleku Sodišču kljub vsemu predlagam, naj ugotovi dopustnost četrtega, petega in šestega vprašanja. Sedmo vprašanje pa je dejansko nedopustno.

28. Prvič, kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi,⁶ se trditve v zvezi z nepristojnostjo Evropske unije na področju odgovornosti države za sodne napake ne nanašajo toliko na dopustnost vprašanj za predhodno odločanje, ampak bolj na pristojnost Sodišča. Iz istih razlogov, kot sem jih predstavil v navedenih sklepnih predlogih, menim, da gre za vprašanja, ki spadajo v pristojnost Sodišča na podlagi člena 267 PDEU.⁷

29. Drugič, strinjam se, da se predložitveno sodišče, ki se sklicuje na člen 2 in na člen 4(3) PEU, da bi presodilo, ali navedeni določbi nasprotujeta spornim nacionalnim predpisom, ni oprlo na ustrezne določbe. Če pa bi navedeni določbi nadomestilo z določbami Odločbe MeSP, ki bi se uporabljale v povezavi z Listino in/ali členom 19(1) PEU, bi bilo mogoče le stežka trditi, da zlasti četrto in peto vprašanje nista upoštevni za dejansko stanje v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče.

30. Četrto in peto vprašanje se tako v nasprotju s trditvami Komisije izrecno nanašata na opredelitev sodne napake iz člena 96(3)(a) in (b) zakona št. 303/2004, kot se uporablja v fazi postopka, namenjeni ugotavljanju odgovornosti države, kar natanko ustreza okviru spora, o katerem odloča predložitveno sodišče. V teh okoliščinah se zdi, da se vprašanja v zvezi s posledicam načela neodvisnosti sodstva, ki izhajajo iz prava Unije, za presojo ureditve odgovornosti države za sodne napake dejansko nanašata na vsebino obravnavane zadeve.

31. Res je, da je položaj glede šestega vprašanja drugačen. To vprašanje, v katerem je sicer napoteno na člen 96(3) zakona št. 303/2004, se dejansko nanaša na (poznejšo) civilno odgovornost sodnikov in tožilcev, ki je urejena v členu 96, odstavki od (7) do (10), tega zakona. S tega vidika je namreč predpostavka, da bi ministrstvo za javne finance, če bi bilo tožbi zaradi odgovornosti države, o kateri se trenutno odloča, najprej ugodeno, nekega dne morda lahko res vložilo regresni zahtevek zoper sodnika, ki naj bi storil sodno napako, v postopku, ki teče pred predložitvenim sodiščem, še vedno zgolj na ravni hipoteze.

32. Poleg tega bi bilo glede na nedavno sodbo Miasto Łowicz mogoče trditi, da odgovor na šesto vprašanje v okviru obravnavane zadeve ni potreben, da se predložitvenemu sodišču omogoči izreči sodbo v tej zadevi.⁸ Če namreč to, da je proti več sodnikom uveden disciplinski postopek in da sta sodnika, ki sta predložila konkretna predloga za sprejetje predhodne odločbe v obravnavanih

⁶ Glej točko 78 sklepnih predlogov AFJR.

⁷ Glej točko 79 sklepnih predlogov AFJR.

⁸ Sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (disciplinska ureditev za sodnike) (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 45).

zadevah, predmet preiskave pred začetkom morebitnega disciplinskega postopka proti njima,⁹ ne zadošča za to, da bi takšna zadeva presegla prag dopustnosti, je po razlogovanju *a fortiori* dejansko težko razumeti, kako bi lahko ta prag preseglo šesto vprašanje.

33. Vendar ugotovitev, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Miasto Łowicz, razumem kot odraz težave, do katere je prišlo zaradi neobstoja zveze med izjemno široko zastavljenimi vprašanji in konkretnima zadevama, v katerih so bila ta vprašanja postavljena. Na podlagi zelo malo informacij namreč nobeno sodišče, vključno s Sodiščem Evropske unije, ne more opraviti *in abstracto* analize domnevne zlorabe disciplinskega postopka v politične namene. Sodišče ni mednarodni svetovalni organ, ki lahko prosto izraža mnenje glede političnih razmer in priporoča uporabo najboljših praks. Sodišče lahko ugotavlja kršitve konkretnih pravil ali načel. Da pa bi to lahko počelo, mu je treba predložiti konkretne trditve ali celo dokaze. To velja zlasti za položaj, v katerem se v bistvu zatrjuje, da se določena pravila ali prakse uporabljajo drugače, kot je predvideno na papirju.¹⁰

34. Zato sodbe Miasto Łowicz po mojem mnenju ne kaže razumeti tako, da prepoveduje prakso, ki bi jo bilo morda najbolje poimenovati „samoobramba sodstva“, to je položaj, v katerem sodnik, ki mu je dodeljena zadeva, ki po vsebini zagotovo spada na področje prava Unije v tradicionalnem pomenu besede, izpostavi širša strukturna vprašanja v zvezi z nacionalnimi postopki ali institucijami, ker meni, da bi se zaradi teh vprašanj lahko pojavili pomisleki glede njegove neodvisnosti.¹¹ To bi namreč pomenilo precej korenito odstopanje od prakse Sodišča, ki je takšna splošna vprašanja, ki so presegala meje konkretne zadeve, s precejšnjo mero prizanesljivosti vselej štelo za dopustna, pri čemer se je tradicionalno sklicevalo na domnevo upoštevnosti vprašanj za predhodno odločanje, ki jih predložijo njegovi sogovorniki v državah članicah.¹²

35. Ob upoštevanju teh pojasnil je po mojem mnenju treba ugotoviti, da je šesto vprašanje predložitvenega sodišča dopustno, in sicer iz treh razlogov.

36. Prvič, zaradi obstoja neločljive povezave. Prva faza postopka, v kateri gre za postopek proti državi – vključno z opredelitvijo sodne napake – pomeni vstopno točko v drugo fazo postopka in *conditio sine qua non* za začetek te faze, v kateri gre za ugotavljanje morebitne osebne odgovornosti sodnika. Poleg tega se zdi, da je opredelitev sodne napake iz člena 96(3) zakona št. 303/2004 upoštevena za obe fazi postopka. Morebitni drugi fazi postopka je torej dodana le potreba po določitvi subjektivnih elementov, za katere je odgovoren zadevni sodnik, ki pomenijo bodisi ravnanje v slabi veri bodisi ravnanje iz hude malomarnosti v smislu člena 99¹ zakona št. 303/2004.

37. Drugič, poleg navedenega vsebinskega prekrivanja, ki izhaja iz uporabljenega osrednjega pojma, se zdi, da pomisleki predložitvenega sodišča temeljijo prav na povezavi med postopkom za ugotavljanje odgovornosti države in morebitnim naknadnim regresnim zahtevkom, ki ga zoper sodnika, ki je odgovoren za sodno napako, vložijo ministrstvo za javne finance. Obstoj oziroma

⁹ Prav tam, točke 20, 21 in 54.

¹⁰ V zvezi s predstavitevijo posameznih scenarijev, ki ji sledi navedba elementov, ki jih je treba utemeljiti in ugotoviti v posamezni zadevi, glej točke od 240 do 248 sklepnih predlogov AFJR.

¹¹ Na neki način gre zgolj za to, kako formalno postaviti vprašanje: vprašanje, ki se glasi, (i) ali je nacionalna ureditev disciplinskega postopka združljiva z zahtevami Unije glede neodvisnosti sodstva, če je sodnika X strah groženj z disciplinskimi sankcijami?, je mogoče zlahka preoblikovati tako: (ii) ali je pravica tožeče stranke A do poštenega sojenja v zadevi, ki se nanaša na pravo Unije, ogrožena, če o tej zadevi odloča sodnik X, ki mu preti nevarnost, da bo, če ne bo odločil na določen način, zoper njega uveden disciplinski postopek?

¹² Glej za ponazoritev sodbo z dne 14. marca 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, točka 32 in naslednje), ali z dne 9. novembra 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, točka 20 in naslednje).

neobstoj te „samodejnosti“ med uspešno tožbo za ugotovitev odgovornosti države in vložitev regresnega zahtevka zoper sodnika je poleg tega vprašanje, o katerem je potekala razprava med strankami in ki, kot se zdi, ostaja nerazrešeno.

38. Tretjič, prav ta stvarna in postopkovna povezava med obema fazama je bistvenega pomena za presojo celotne zadeve. Navsezadnje je predvsem možnost končnega zahtevka za vračilo odškodnine, ki ga lahko zoper posameznega sodnika vložijo država, vprašanje, o katerem je mogoče razpravljati z vidika morebitnega vplivanja na neodvisnost sodstva. Drugače od tega na prvi pogled ob upoštevanju sodne prakse Sodišča v zvezi z odgovornostjo države (za kršitve prava Unije) ni jasno, kako bi bilo mogoče strukturno vprašanje glede tega, ali ima posameznik možnost, da uveljavlja odgovornost države za sodne napake, razumeti kot morebitno grožnjo za neodvisnost posameznega sodnika.¹³

39. Nazadnje, strinjam se pa s Komisijo in romunsko vlado, da je treba ugotoviti, da je *sedmo vprašanje* nedopustno.

40. S sedmim vprašanjem se sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje določbi, kakršna je člen 539(2) zakonika o kazenskem postopku v povezavi s členom 541(2) in (3) tega zakonika, ki, kot navaja predložitveno sodišče, osebi, ki ji je bila izrečena oprostilna sodba, za nedoločen čas dopušča vložitev izrednega pravnega sredstva glede zakonitosti pripora pri civilnem sodišču, če kazensko sodišče v svoji sodbi ni ugotovilo nezakonitosti pripora. Predložitveno sodišče meni, da je to v nasprotju z načelom, da morajo pravna pravila biti predvidljiva in dostopna, načelom specializacije sodišč in načelom pravne varnosti.

41. Vendar predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nikakršnih pojasnil glede konkretnih razlogov, zaradi katerih je predložitveno sodišče postavilo to vprašanje in zaradi katerih meni, da je odgovor na to vprašanje potreben za rešitev spora v postopku v glavni stvari. V predložitveni odločbi je zgolj napoteno na člen 539(2) ter člen 541(2) in (3) zakonika o kazenskem postopku. Vprašanje za predhodno odločanje tako vsebuje razlago navedenih določb, ki temelji na vrednostni oceni, ne da bi bilo v njem navedeno kakršno koli pojasnilo v zvezi s temi določbami ali da bi bile te umeščene v neki širši okvir. Ta razlaga je precej nejasna in ne izhaja iz besedila zadevnih nacionalnih določb. S tem vprašanjem se torej Sodišče poziva k potrditvi določene razlage nacionalnega prava,¹⁴ ne da bi se pri tem zagotovile potrebne informacije v zvezi z upoštevnostjo spornih določb v okviru postopka v glavni stvari.

42. Sedmo vprašanje torej ne izpolnjuje zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča.

2. Preoblikovanje vprašanj

43. S četrtem, petim in šestim vprašanjem se v bistvu sprašuje po razlagi člena 2 in člena 4(3) PEU, da bi se lahko presodilo, ali navedeni določbi nasprotujeta spornim nacionalnim določbam. Medtem ko se četrto in peto vprašanje nanašata na različne elemente opredelitve sodne napake zaradi postopka ugotavljanja odgovornosti države, gre pri šestem vprašanju za zahtevek za vračilo odškodnine, ki ga lahko ministrstvo za javne finance vložijo pri civilnem sodišču, da bi uveljavljalo civilno odgovornost sodnika, ki je storil zadevno sodno napako.

¹³ Sodišče, kot bom prikazal v točki 93 teh sklepnih predlogov v zvezi z vsebinsko presojo zadevnih vprašanj, je izključilo, da bi zahteva po obstoju sistema odgovornosti države za sodne napake lahko pomenila grožnjo neodvisnosti posameznega sodnika.

¹⁴ Glej v istem smislu moje nedavne sklepne predloge v zadevi Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, točka 36).

44. Prvič, po mojem mnenju je treba ta vprašanja preučiti skupaj. Nanašajo se namreč na različne vidike in faze ureditve, ki lahko na koncu privede do nastanka civilne odgovornosti za sodno napako, ki jo stori posamezni sodnik. Zadjnavedeno vprašanje bi lahko zaradi podobnih razlogov, kot sem jih predstavil že v zvezi z dopustnostjo vprašanj,¹⁵ štelo za domnevno sporno z vidika neodvisnosti sodstva.

45. Drugič, da bi lahko podal koristen odgovor na ta vprašanja, menim, da jih je treba preoblikovati. Ta vprašanja se z vidika prava Unije, ki se uporablja, sklicujejo izključno na člen 2 in člen 4(3) PEU. Po mojem mnenju jih je treba razumeti tako, da se sklicujejo na člen 47, drugi odstavek, Listine, morebiti tudi v povezavi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.

46. V predložitveni odločbi je v obrazložitvi na splošno napoteno na člen 19(1) PEU, čeprav ta določba sicer v besedilu vprašanj ni navedena. Poleg tega razlogi za pomisleke, na katerih temeljijo vsa vprašanja za predhodno odločanje, izhajajo iz posledic, ki bi jih postopek za ugotavljanje odgovornosti države lahko imel na neodvisnost sodstva, če bi mu naknadno sledila vložitev regresnega zahtevka zoper posameznega sodnika. To načelo je določeno tako v členu 47, drugi odstavek, Listine, kot tudi v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU. Obe določbi tako pomenita bolj specifičen referenčni pravni okvir, ki torej natančno izraža vrednoto pravne države, določeno v členu 2 PEU.¹⁶

47. Kar zadeva razmerje med členom 47, drugi odstavek, Listine in členom 19(1), drugi pododstavek, PEU v zadevi, kakršna je obravnavana, pa sem že podrobno pojasnil razloge, zaradi katerih menim, da je zlasti člen 47, drugi odstavek, Listine, ki se na podlagi Odločbe MeSP in Akta o pristopu uporablja za nekatere elemente organizacije romunskega pravosodnega sistema, ustrezno merilo za presojo.¹⁷ Zdi se mi, da je navedene preudarke mogoče prenesti tudi na obravnavano zadevo. Velja namreč, da Romunija na posebnih področjih, na katerih se uporabljajo merila MeSP, izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, kar povzroči tudi uporabo člena 47, drugi odstavek, Listine.¹⁸

48. Poleg tega se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo na neodvisnost sodstva „kot celote“. Na podlagi teh vprašanj se tako očitno postavlja splošno vprašanje, ki je upoštevno za neodvisnost sodišč, ki so lahko pozvana, naj odločajo o uporabi ali razlagi prava Unije.¹⁹ Čeprav gre ponovno zgolj za razmišljanje o tem, kakšno dodano vrednost bi sočasno, da ne rečem izključno, sklicevanje na člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v zadevi, kakršna je obravnavana, lahko imelo z vidika pravne podlage ali prodornosti analize,²⁰ ni mogoče zanikati, da je obravnavana zadeva, vsaj kar zadeva četrto in peto vprašanje za predhodno odločanje, zajeta tudi s to določbo.²¹

49. V tem okviru je treba opozoriti, da je naloga Sodišča razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, čeprav te določbe niso izrecno navedene v postavljenih vprašanjih.²²

¹⁵ Točke od 35 do 38 teh sklepnih predlogov.

¹⁶ Glej točko 220 sklepnih predlogov AFJR.

¹⁷ Točke od 186 do 225 sklepnih predlogov AFJR.

¹⁸ Glej tudi točko 21 teh sklepnih predlogov.

¹⁹ Glej v tem smislu sodbe z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 51); z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 83), in z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (disciplinska ureditev za sodnike) (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 34).

²⁰ Podrobno, točke od 212 do 225 sklepnih predlogov AFJR.

²¹ Točka 30 teh sklepnih predlogov.

²² Glej za novejši primer sodbo z dne 2. aprila 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 43).

50. Zato predlagam, da se vprašanja za predhodno odločanje preoblikujejo tako, da se z njimi sprašuje, ali je treba člen 47, drugi odstavek, Listine in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnim določbam, ki urejajo postopek za ugotavljanje odgovornosti države za sodno napako, kot je člen 96(3) zakona št. 303/2004, pri čemer je treba upoštevati pogoje iz opredelitve sodne napake za namene postopka za ugotavljanje odgovornosti države in morebitne posledice, ki jih lahko imajo v poznejšem civilnem postopku, v okviru katerega lahko država zoper sodnika, ki je odgovoren za sodno napako, vložiti regresni zahtevek.

B. Vsebinska presoja

51. Najprej bom predstavil pravni in doslej precej neznan operativni okvir, v katerem se uporabljajo sporne nacionalne določbe (1). V nadaljevanju se bom posvetil domnevno spornim elementom novega zakonodajnega okvira (2), in sicer očitkom glede nejasnosti opredelitve sestavnih elementov sodne napake, ki se uporablja za namene ugotavljanja odgovornosti države (a), nato pa se bom osredotočil na domnevne pomanjkljivosti procesnega okvira, v katerem poteka morebiten poznejši postopek za uveljavljanje civilne odgovornosti sodnikov (b).

1. Ozadje

52. Opozoriti je treba na tri elemente: splošni zakonodajni okvir, v katerem so bile sprejete sporne spremembe (a), oceno teh sprememb in težave, na katere so opozorili različni mednarodni organi, ter naravo njihovih priporočil (b) ter neobstoj kakršnih koli izkušenj s praktično uporabo novega postopka in sistema na nacionalni ravni (c).

a) Splošni zakonodajni okvir

53. Leta 2018 je bil s sprejetjem zakona št. 242/2018 spremenjen in dopolnjen člen 96 zakona št. 303/2004, ki je nacionalna določba, na katero se nanašajo vprašanja za predhodno odločanje.

54. Vendar je sedanje besedilo opredelitve sodne napake, kot sta v pisnih stališčih pojasnili Komisija in romunska vlada, posledica sprememb prvotnega predloga besedila, do katerih je prišlo zaradi spoštovanja dveh zaporednih odločb Curtea Constituțională România (ustavno sodišče, Romunija), s katerima je to ugotovilo protiustavnost prejšnjih dveh predlogov besedila zadevnih določb.²³ Romunska vlada je pojasnila, da je tretji predlog zakona drugače kot prvi dve različici uspešno preстал oceno ustavnosti pred Curtea Constituțională România (ustavno sodišče).²⁴

55. Poleg zgoraj navedenih sprememb zakona št. 303/2004 je bil s sprejetjem zakona št. 234/2018²⁵ spremenjen in dopolnjen tudi Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zakon št. 317/2004 o višjem sodnem svetu; v nadaljevanju: CSM), ki mu je bil

²³ Odločbi Curtea Constituțională România (ustavno sodišče) št. 45/2018 z dne 30. januarja 2018, Monitorul Oficial al României, prvi del, št. 199 z dne 5. marca 2018 in št. 252/2018 z dne 19. aprila 2018, Monitorul Oficial al României, prvi del, št. 399 z dne 9. maja 2018.

²⁴ Odločba št. 417/2018 z dne 19. junija 2018, Monitorul Oficial al României, prvi del, št. 534 z dne 27. junija 2018.

²⁵ Monitorul Oficial al României, prvi del, št. 850 z dne 8. oktobra 2018.

dodan nov člen, in sicer člen 74¹, ki ureja postopek, na podlagi katerega pravosodna inšpekcija na zahtevo ministrstva za javne finance presoja, ali je sodnik oziroma tožilec, ki je storil sodno napako, ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti.²⁶

56. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je pred spremembo zakonodaje iz leta 2018 v skladu z določbami zakona št. 303/2004 odgovornost države za sodno napako lahko nastala le, če je bila kazenska ali disciplinska odgovornost sodnika pred tem ugotovljena s pravnomočno odločbo.²⁷ Takrat je veljalo, da lahko država zoper sodnika v primeru ravnanja iz hude malomarnosti ali v slabi veri vloži regresni zahtevek, pri čemer pa pristojni organ ali postopek ni bil natančneje opredeljen.²⁸

57. Z zakonom št. 303/2004 sta bili tako v primerjavi s prejšnjim pristopom k odgovornosti sodnikov uvedeni pomembni strukturni spremembi. Prvič, spremenile so se zahteve v zvezi z vlaganjem tožb zaradi odgovornosti države za sodne napake. Zdaj je mogoče tožbo zaradi odgovornosti države vložiti brez dokončne odločbe, s katero je bila v kazenskem ali disciplinskem postopku ugotovljena sodna napaka. Obstoj sodne napake se ugotavlja neposredno v postopku, uvedenem zoper državo, v skladu z novimi merili, določenimi v členu 96(3) zakona št. 303/2004.

58. Drugič, možnost, da država zoper sodnika, katerega odločitev je podlaga za nastanek odgovornosti države, vloži zahtevek za vračilo morebitne odškodnine, ni več prepuščena zgolj presoji države brez kakršnega koli dodatnega pojasnila, kot je to očitno veljalo pred spremembo zadevnega zakona. V členu 96, odstavki od (7) do (10), je določen nov postopek, v skladu s katerim je za pristojni organ imenovano ministrstvo za javne finance. Ministrstvo *mora* zadevo v roku dveh mesecev predložiti pravosodni inšpekciji, ki mora nato preveriti, ali je sodno napako storil sodnik oziroma tožilec, ker je pri opravljanju svoje funkcije ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti. Če ministrstvo za javne finance na podlagi svetovalnega mnenja pravosodne inšpekcije in lastne ocene ugotovi, da je sodna napaka nastala zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti, zoper sodnika pri civilnem oddelku pritožbenega sodišča v sodnem okrožju, v katerem toženi sodnik prebiva (ali pri pritožbenem sodišču v sosednjem okrožju, če je toženi sodnik zaposlen na pritožbenem sodišču v okrožju, v katerem prebiva), vloži regresni zahtevek.

59. Romunska vlada je na obravnavi zatrjevala, da so bile spremembe in dopolnila zakona št. 303/2004 namenjeni zagotavljanju učinkovitega sodnega varstva posameznikov. Po preučitvi prejšnje procesne ureditve se je bilo mogoče dejansko vprašati, ali bi posameznik menil, da je takšen sistem pošten in da zagotavlja učinkovito varstvo njegovih pravic. Če pravilno razumem prejšnji sistem, posameznik sploh ni imel možnosti sprožiti postopek zaradi odgovornosti države (to je za začetek postopka, ki je zdaj zajet v prvi fazi), če zadevnemu sodniku pred tem ni bila

²⁶ Če povzamem, v skladu s to določbo je za preverjanje, ki ga izvaja pravosodna inšpekcija, zadolžena komisija, sestavljena iz treh sodnikov ali treh tožilcev, kar je odvisno od funkcije, ki jo opravlja preverjana oseba. Postopek preverjanja se konča v tridesetih dneh od predložitve zadeve in se lahko s sklepom glavnega inšpektorja podaljša za največ trideset dni. To preverjanje je mogoče tudi, kadar zadevna oseba ne opravlja več funkcije sodnika ali tožilca (odstavki 1, 2, 3 in 6). Zasiłanje zadevnega sodnika je obvezno, zavrnitev podajanja izjave ali sodelovanja na obravnavi s strani preverjanega sodnika pa se zabeleži v zapisniku in ne preprečuje dokončanja postopka preverjanja. Zadevni sodnik ima pravico do seznanitve z vsemi dejanji, opravljenimi v okviru postopka preverjanja, in do predložitve dokazov v svojo obrambo. Postopek preverjanja se zaključi s pripravo mnenja, ki ga potrdi glavni inšpektor (odstavki 4, 5 in 8). Nazadnje, mnenje se predloži ministrstvu za javne finance in zadevnemu sodniku (odstavek 7).

²⁷ V prejšnjem besedilu člena 96(4) zakona št. 303/2004, ki je veljalo pred spremembo in dopolnitvijo tega zakona, je bilo, kot je navedeno v dokumentu CDL-REF(2018)023, priloženem mnenju Beneške komisije št. 924/2018, določeno, da se lahko „pravica oškodovanca do povračila premoženjske škode, nastale zaradi sodne napake, storjene v sodnem postopku, ki ni kazenski postopek, [...] uveljavlja le, če je bila predhodno s pravnomočno odločbo ugotovljena kazenska ali disciplinska odgovornost sodnika oziroma tožilca, odvisno od primera, za dejanje, storjeno v tem postopku, in če je verjetno, da bi to dejanje privedlo do ugotovitve sodne napake“.

²⁸ V prejšnjem besedilu člena 96(7) zakona št. 303/2004, ki je veljalo pred spremembo in dopolnitvijo tega zakona, je bilo, kot je navedeno v dokumentu CDL-REF(2018)023, priloženemu mnenju Beneške komisije št. 924/2018, določeno, da „po tem, ko država poravnava škodo na podlagi dokončne odločbe, izdane v skladu z odstavkom 6, lahko država zoper sodnika oziroma tožilca, ki je zaradi ravnanja bodisi v slabi veri bodisi iz hude malomarnosti storil sodno napako, ki je povzročila nastanek te škode, vloži odškodninski zahtevek“.

izrečena pravnomočna kazenska obsodba ali disciplinska sankcija. Če je bil sistem resnično tako zastavljen, potem bi bilo precej presenetljivo, če bi posamezniku sploh kdaj uspelo od države iztožiti odškodnino. Predhodna obsodba sodnika, ki seveda tudi zahteva dokaz obstoja subjektivnih elementov goljufije in/ali hude malomarnosti, je izjemno visok prag za nastanek odgovornosti države. Tak prag, zlasti če je zasnovan kot del splošnega sistema odgovornosti države za napake, ki jih je mogoče pripisati izvajanju javne oblasti, se približuje objektivni odgovornosti za določen rezultat.²⁹ Poleg tega je dokaj jasno, da tovrstno pravno sredstvo (bodisi v okviru kazenskega bodisi v okviru disciplinskega postopka), njegova vložitev in uveljavljanje najverjetneje ne bi bilo dosegljivo domnevno oškodovanemu posamezniku, čigar dostop do pravnih sredstev bi bil tako v celoti odvisen od ukrepanja državnih organov.

60. Podobno se tudi zdi, da je bila možnost, da država zoper posameznika vloži regresni zahtevek, vedno del veljavnega prava. Vendar predpostavljam, da je bila, tako kot v številnih drugih državah članicah, ta možnost nekako skrita na zaprašenem podstrešju nacionalnega ustavnega prava, ki je razmeroma neraziskano in ki se ga v praksi nikoli ne uporablja. Zdi se, da je edina sprememba, do katere je dejansko prišlo, povezana s tem, da je v prejšnjem sistemu možnost vložitve take tožbe sicer obstajala, ni pa bil predviden postopek za to, z novo ureditvijo pa se je vzpostavil tudi postopek.

b) Ocena in priporočila, ki so jih v zvezi z zakonodajnim okvirom podali mednarodni organi

61. Nove določbe o materialni odgovornosti sodnikov so bile v poročilih Komisije, pripravljenih v okviru MeSP, ne da bi bila v zvezi s tem podana kakršna koli konkretna priporočila, navedene kot eden od problematičnih elementov reforme pravosodne zakonodaje,³⁰ s čimer so bili povzeti pomisleki Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (v nadaljevanju: Beneška komisija) in Skupine držav proti korupciji (v nadaljevanju: skupina GRECO).³¹ Določbe v zvezi s civilno odgovornostjo sodnikov in tožilcev, ki so bile uvedene s sprejetjem zakona št. 242/2018, so namreč naletele na kritiko Beneške komisije, skupine GRECO in Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov Sveta Evrope (v nadaljevanju: CCJE).

62. Beneška komisija je ugotovila, da trenutno veljavno besedilo člena 96(3) zakona št. 303/2004 izpolnjuje glavne zahteve v zvezi z zadovoljivo opredelitvijo sodne napake.³² Vendar je menila, da sta izključitev občne seje CSM iz postopka³³ in podelitev glavne vloge ministrstvu za javne finance sporni. To pa zato, ker je ministrstvo za javne finance subjekt, ki deluje zunaj sodstva, in ker niso obstajala nikakršna merila za „lastno oceno“, na podlagi katere navedeno ministrstvo ob upoštevanju mnenja pravosodne inšpekcije sprejme svojo odločitev v zvezi z vložitvijo regresnega zahtevka zoper sodnika. Beneška komisija je sicer navedla, da lahko ministrstvo za finance nastopa

²⁹ V zvezi z odgovornostjo za sodne akte na področju prava Unije glej na primer P. Martín Rodríguez, *State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach*, *Columbia Journal of European Law*, zvezek 11, izdaja 3, 2005, str. od 605 do 621, na str. 614 in naslednjih. Na splošno glej na primer D. Fairgrieve, *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003, ali K. Oliphant (ur.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

³⁰ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, COM(2018) 851 z dne 13. novembra 2018, (v nadaljevanju: poročilo MeSP Komisije iz leta 2018), točka 3.1, str. 3. V tem poročilu je Komisija priporočila, da je treba „takoj [...] prekiniti izvajanje pravosodne zakonodaje in kasnejših izrednih odlokov“ in „pregledati [...] pravosodno zakonodajo ob doslednem upoštevanju priporočil v okviru MeSP ter Beneške komisije in skupine GRECO“.

³¹ Delovni dokument služb Komisije. Romunija: Tehnično poročilo, priloženo poročilu MeSP Komisije iz leta 2018, SWD (2018)551, str. 6.

³² Mnenje Beneške komisije št. 924/2018 o spremembah zakona št. 303/2004 o statutu sodnikov in tožilcev, zakona št. 304/2004 o organizaciji pravosodja in zakona št. 317/2004 o vrhovnem sodnem svetu, ki ga je Beneška komisija sprejela na 116. plenarnem zasedanju (Benetke, od 19. do 20. oktobra 2018), CDL-AD(2018)017 (v nadaljevanju: mnenje Beneške komisije št. 924/2018), točka 115.

³³ Prav tam, točka 116.

kot dejavna tožeča stranka, ker obstaja nevarnost nastanka izgub za javna sredstva države, vendar hkrati poudarila, da kljub temu ne bi smelo imeti nikakršne vloge pri ocenjevanju nastanka ali vzrokov za nastanek sodne napake.³⁴

63. Beneška komisija je tudi opozorila, da je treba izključitev CSM obravnavati v okviru drugih določb, kot so določbe o ustanovitvi Sectia pentru investigarea infracțiunilor din justiție (oddelek za preiskave kaznivih dejanj, storjenih v pravosodju; v nadaljevanju: SIIJ). Beneška komisija je menila, da bi ti različni elementi, če se obravnavajo skupaj, lahko povzročili nastanek možnosti za izvajanje pritiska na sodnike in ogrozili neodvisnost sodstva.³⁵ Beneška komisija je zato menila, da bi bilo bolje, če bi bil regresni zahtevek, katerega namen je uveljavljati civilno odgovornost sodnika, vložen šele po zaključku disciplinskega postopka, ki poteka pred CSM.³⁶

64. Skupina GRECO je v prvem poročilu priporočila, da bi bilo treba spremembe in dopolnila, ki vplivajo na odgovornost sodnikov za sodne napake, „pregledati, da se zagotovi zadostna mera jasnosti in predvidljivosti zadevnih pravil in da se prepreči, da bi ta pravila ogrozila neodvisnost sodstva“.³⁷ V poročilu o spremljanju je skupina GRECO v zvezi s presojo končne različice besedila člena 96 zakona št. 303/2004 menila, da navedeno priporočilo ni bilo izpolnjeno. Navedla je, da je sistem osebne odgovornosti, ki se vzpostavlja s to določbo, sporen, in sicer zaradi negativnega vpliva na neodvisnost sodstva od izvršilne veje oblasti. Skupina GRECO je opozorila na svoje stališče v zvezi s „poklicno imuniteto“, ki naj bi jo uživali sodniki in tožilci, ter navedla, da bi bilo primerneje, če bi se sodne napake obravnavale v okviru pritožbe pri sodišču višje stopnje ali v disciplinskem postopku, ki bi se vodil v okviru sodstva. Skupina GRECO je med problematičnimi elementi izpostavila to, da mora država obvezno vložiti regresni zahtevek; da organi niso vzpostavili dodatnih jamstev, ki bi sodnike ščitila pred nevarnostjo izvajanja pritiska; da je bil CSM izključen iz tega postopka in da ima ministrstvo za javne finance osrednjo vlogo pri oceni obstoja sodne napake in vzrokov zanjo.³⁸

65. Nazadnje, CCJE je poleg elementov, na katere sta opozorili že Beneška komisija in skupina GRECO, izpostavil tudi svoje strinjanje s popolno poklicno imuniteto sodnikov. CCJE je menil, da bi odgovornost sodnikov za kakršne koli sodne napake smela nastopiti zgolj na podlagi ravnanja v slabi veri, in zavrnil možnost, da bi huda malomarnost služila kot podlaga za materialno odgovornost sodnikov, in sicer zaradi težav, ki bi jih razlaga in uporaba tega pojma imeli v praksi.³⁹ CCJE je priporočil, da bi bilo treba opredelitev sodne napake dopolniti z nedvoumno navedbo, da sodniki ne nosijo nikakršne odgovornosti, razen če je bilo njihovo ravnanje v slabi veri ali iz hude malomarnosti ugotovljeno v okviru ustreznega postopka.

c) Delovanje sistema (v praksi)?

66. Nacionalni in mednarodni okvir sem predstavil precej podrobno, da bi tako izpostavil dva pomembna elementa in jima dodal še tretjega.

³⁴ Prav tam, točka 117.

³⁵ Prav tam, točka 121.

³⁶ Prav tam, točki 118 in 122.

³⁷ *Ad hoc* poročilo skupine GRECO o Romuniji (člen 34) z dne 23. marca 2018, Greco-AdHocRep(2018)2 (v nadaljevanju: poročilo GRECO iz leta 2018), točka 47.

³⁸ Poročilo o spremljanju *ad hoc* poročila o Romuniji (člen 34) z dne 21. junija 2019, Greco-AdHocRep(2019)1 (v nadaljevanju: poročilo iz leta 2019 o spremljanju poročila skupine GRECO), točke od 45 do 52.

³⁹ Mnenje predsedstva CCJE, pripravljeno na zahtevo romunskega združenja „Forum sodnikov“, v zvezi s stanjem na področju neodvisnosti sodstva v Romuniji z dne 25. aprila 2019, CCJE-BU(2019)4 (v nadaljevanju: mnenje CCJE iz leta 2019), točke od 34 do 44.

67. Prvič, nacionalni okvir: spremembe zakona št. 303/2004 so bile dejansko uvedene v obdobju, za katerega se na splošno zdi, da je bilo za romunsko sodstvo precej težavno.⁴⁰ Vendar je treba vedno podrobno preučiti, kaj natančno se je spremenilo in zakaj, razen če bi sodišče želelo izreči obsodbo na podlagi časovne povezanosti dejanj. Če se osredotočimo na podrobnosti, se izkaže, da je na eni strani obstajal namen, da bi se odgovornost države ločila od potrebe po obstoju bodisi predhodne kazenske obsodbe sodnika bodisi predhodnega disciplinskega ukrepa, izrečenega zoper sodnika. To je z vidika različnih ciljev in namenov obeh postopkov precej razumljivo, zlasti če verjamemo, da bi posamezniki lahko morda vsaj občasno prejeli kakšno odškodnino iz naslova odgovornosti države. Na drugi strani pa postane jasno, da je možnost vložitve regresnega zahtevka, ki je sicer vseskozi obstajala, vendar v prejšnji ureditvi za njeno uveljavitev ni bil predviden noben postopek in posledično nadzor, zdaj dobila pričakovan in predvidljiv okvir.

68. Drugič, kakšno težavo pomenijo take spremembe? Po skrbnem preučevanju dragocenih priporočil različnih mednarodnih organov, ki sem jih navedel v prejšnjem oddelku, ugotovimo, da so ta priporočila normativna, usmerjena v prihodnost in v tem smislu politična. Natančneje, zdi se, da je zlasti CCJE jasno priznal normativni pogled na to, kaj naj bi zakoni, ki jih morajo države sprejeti na tem področju, vsebovali. Tako je v navedenih priporočilih država v bistvu deležna očitkov, ker model, ki ga je sprejela, ne izpolnjuje pričakovanj in želja mednarodnega organa, ki jim je dodano še opozorilo glede tega, da bi lahko morda prihajalo do zlorab.

69. Zgornje pripombe nikakor niso namenjene zmanjševanju vrednosti dragocene pomoči, ki jo takšna poročila lahko zagotovijo državi, ki želi vzpostaviti primeren model. Z njimi želim zgolj izpostaviti, da je Sodišče pozvano k izvedbi drugačne vrste presoje, ki ne sme temeljiti na *ex ante* zagovarjanju *normativnih* pogledov, ki naj bi se sprejeli v okviru pravnega reda države članice. Presoja Sodišča lahko temelji le na *dejstvih*, ugotovljenih *ex post*, oziroma vsaj na dovolj prepričljivih trditvah v zvezi z resničnim delovanjem in uporabnostjo sistema, ki lahko v nadaljevanju privede do morda sicer abstraktne, vendar jasno utemeljene ugotovitve *pravne nezdržljivosti*, ki temelji na kršitvi pravne obveznosti.

70. Vendar so navedena poročila mednarodnih organov presenetljivo skopa prav pri obravnavi konkretnih podrobnosti v zvezi s tem, kaj natančno je narobe s takšnim modelom ugotavljanja odgovornosti države, ki mu lahko sledi morebitna vložitev regresnega zahtevka zoper posameznega sodnika. Namesto tega se ta poročila ukvarjajo z vidikom, ki se morda najbolje odraža v priporočilu CCJE, v katerem je v bistvu navedeno, da je sporen vsak model, ki sodnikom in tožilcem ne zagotavlja popolne „poklicne imunitete“. To je namreč nedvoumno izražen normativni pogled na vprašanje, na kateri točki naj bi se vzpostavilo ravnovesje med neodvisnostjo in prevzemanjem odgovornosti.⁴¹ Vendar to samo po sebi niti približno ne dokazuje, zakaj natančno je model, kakršen je ta v zadevni državi članici, seveda pod pogojem, da v zvezi z nacionalno procesno in institucionalno avtonomijo velja privzeto načelo, da ta ne bo ostala na ravni praznih obljub, nezdržljiv z zahtevami glede neodvisnosti sodstva.

71. Tretjič in zadnjič, prav tako je treba opozoriti, kot je na obravnavi potrdila romunska vlada, da se do sedaj izpodbijane nacionalne določbe v praksi še niso uporabile. Kolikor razumem, dejansko ni niti ene zadeve, ki bi napredovala do te mere, da bi se sprožila druga faza postopka, v kateri bi

⁴⁰ Točke od 250 do 256 sklepnih predlogov AFJR.

⁴¹ Oziroma na kateri točki naj se ne bi vzpostavilo: glede na obsežne empirične dokaze, ki se zlasti v državah srednje in vzhodne Evrope zbirajo od devetdesetih let prejšnjega stoletja, se vse bolj izkazuje, da institucionalni modeli in izhodišča, katerih uvedbo so več let priporočali različni evropski akterji, niso nujno idealni z vidika njihovega učinka na prevzemanje odgovornosti v sodstvu in učinkovitost sodnega postopka. Glej zlasti na primer D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

lahko ministrstvo za javne finance po tem, ko bi bilo tožbi posameznika zaradi odgovornosti države ugodeno in bi mu država izplačala odškodnino, na podlagi mnenja pravosodne inšpekcije zoper posameznega sodnika vložilo regresni zahtevek.

72. Glede na to, da je bil sistem uveden leta 2018, je to povsem razumljivo. Vendar ima to še dve drugi posledici. Po eni strani so z vidika vsebinske presoje, ki bo opravljena v nadaljevanju, številni elementi tega sistema še vedno na ravni teoretičnih navedb, saj ni nobenih izkušenj z njegovo uporabo v praksi.

73. Po drugi strani pa to dejstvo s strukturnega vidika omejuje vrsto nadzora združljivosti, ki ga je mogoče opraviti v obravnavani zadevi. Zato Sodišču ne preostane drugega, kot da preuči le načrt – to je model, kakor je načrtan na papirju. Kot sem nakazal v vzporednih sklepnih predlogih,⁴² lahko sodišče pri izvajanju postopka, pri katerem gre dejansko za abstrakten nadzor združljivosti, opravi tri vrste presoje: (i) presojo, ki temelji zgolj na načrtu oziroma dokumentih, (ii) presojo kombinacije dokumentov oziroma praktičnega izvajanja dokumentov, s katero je mogoče razumevanje nekaterih elementov abstraktnega modela popraviti bodisi na podlagi primerjave z drugimi spornimi določbami v pravnem redu države članice bodisi z natančnejšim vpogledom v njegovo izvajanje v praksi, ali, nazadnje, (iii) presojo, ki temelji zgolj na praksi.

74. Glede na neobstoje prakse (iii) in izjemno omejene informacije v zvezi s kombinacijo dokumentov oziroma njihovim praktičnim izvajanjem (ii) lahko presoja, ki se ji bom posvetil v nadaljevanju, v bistvu temelji le na dokumentih (i) in omejenih poskusih analize kombinacije oziroma praktičnega izvajanja dokumentov (ii), v okviru katere se elementi načrta morda lahko obravnavajo skupaj z drugimi elementi nacionalnih pravil ali postopkov. Vendar to ne spremeni dejstva, da brez kakršnih koli izkušenj z uporabo tega sistema v praksi ali s tem povezanih trditve, ki niso navedene niti v predložitveni odločbi nacionalnega sodišča v tej zadevi, v bistvu ni nobenega oprijemljivega okvira, na podlagi katerega bi bilo mogoče ovreči delovanje modela, kakor je načrtano na papirju.

2. Presoja

75. Pravo Unije razen načelne trditve, da mora za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije s strani sodišča, obstajati odgovornost države in da je treba zagotoviti dejansko harmonizacijo pogojev za to odgovornost,⁴³ ne vsebuje nobenih drugih pravil bodisi v zvezi z odgovornostjo države za sodne napake na splošno bodisi v zvezi s civilno odgovornostjo sodnikov.

76. Za izhodišče je torej treba vzeti načelo procesne avtonomije držav članic in dejstvo, da je organizacija sodstva v državah članicah, vključno s pravili, ki urejajo odgovornost za sodno napako, v njihovi pristojnosti. Vendar to ne pomeni, da državam članicam ni treba spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije, zlasti tistih, ki izhajajo iz člena 47, drugi odstavek, Listine (če delujejo na področju uporabe Listine), in iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.⁴⁴

⁴² Glej točke od 240 do 243 sklepnih predlogov AFJR.

⁴³ Glej na primer sodbo z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), in z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 52).

77. Ob upoštevanju navedenega bom v nadaljevanju najprej obravnaval težave, ki izhajajo iz opredelitve sodne napake v postopku ugotavljanja odgovornosti države (a). Nato bom preučil posledice, ki jih ima ugotovitev takšne sodne napake za poznejši postopek, v katerem lahko država, ki jo zastopa ministrstvo za javne finance, vloži tožbo za uveljavljanje civilne odgovornosti posameznega sodnika v primeru ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti (b).

a) Opredelitev sodne napake zaradi ugotavljanja odgovornosti države

78. V členu 96 zakona št. 303/2004, kakor je bil spremenjen, je kot izhodišče v odstavku 1 določeno načelo odgovornosti države za sodno napako. V odstavku 2 je nato določeno, da odgovornost države ne izključuje (naknadne) odgovornosti sodnikov, ki so pri opravljanju svoje funkcije ravnali v slabi veri ali iz hude malomarnosti, in sicer tudi če funkcije ne opravljajo več. V skladu z odstavkom 5 te določbe lahko oškodovane stranke odškodninske zahtevke vlagajo *izključno* zoper državo, ki jo zastopa ministrstvo za javne finance.

79. Dalje, v členu 96(3) zakona št. 303/2004 je opredeljena sodna napaka, ki lahko nastane v dveh različnih položajih: (a) v zvezi s procesnimi dejanji, ki se opravljajo v okviru sodnega postopka, in (b) pri izdaji pravomočne sodbe. V obeh položajih sodno napako opredeljujejo trije elementi: (i) opravljeno je bilo procesno dejanje, ki je *v očitnem nasprotju* s pravili materialnega in postopkovnega prava, ali izrečena je bila pravomočna sodba, ki je *v očitnem nasprotju* z zakonom ali v nasprotju z dejanskim položajem, ugotovljenim na podlagi dokazov, pridobljenih v postopku, (ii) tako procesno dejanje ali pravomočna sodba pomeni *hudo kršitev* posameznikovih pravic, svoboščin ali upravičenih interesov ter (iii) povzroči škodo, ki je z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi *ni bilo mogoče odpraviti*.

80. Iz te opredelitve izhaja, da se odgovornost države za sodno napako prizna ne le zaradi procesnih dejanj temveč tudi zaradi vsebine pravomočnih sodnih odločb, vključno z razlago prava in presojo dokazov. Poleg tega je ureditev odgovornosti države, kot je v pisnem stališču, v katerem se je sklicevala na sodno prakso Curtea Constituțională (ustavno sodišče), pojasnila romunska vlada, mogoče opredeliti kot „neposredno in objektivno“ ureditev, ki ni odvisna od vedenja oziroma ravnanja (subjektivnih elementov) posameznega sodnika (slaba vera ali huda malomarnost).

81. Predložitveno sodišče prav v tem okviru in v zvezi s prvo fazo postopka za ugotavljanje odgovornosti države dvomi o združljivosti zgoraj navedene opredelitve „sodne napake“ s pravom Unije. Čeprav predložitvena odločba ne vsebuje nobenih razlogov, ki bi pojasnjevali dvome, ki jih ima predložitveno sodišče v zvezi s tem vidikom, pa je iz besedila četrtega vprašanja razvidno, da je opredelitev iz člena 96(3)(a) zakona št. 303/2004 po mnenju predložitvenega sodišča *preveč skopa in abstraktna*. Natančneje, predložitveno sodišče v tem vprašanju navaja, da navedena določba ne opredeljuje narave ali področja uporabe kršenih zakonskih predpisov, v zvezi s katerimi je bila storjena takšna sodna napaka, in ne določa niti podrobnih pravil, rokov in postopkov za ugotavljanje kršitve pravnih pravil niti organa, pristojnega za ugotavljanje takšne kršitve. Predložitveno sodišče meni, da se s tem vzpostavlja možnost za izvajanje posrednega pritiska na sodnike in tožilce.

82. Kar zadeva člen 96(3)(b) zakona št. 303/2004, pa pomisleki predložitvenega sodišča, ki so razvidni iz besedila petega vprašanja za predhodno odločanje, izhajajo iz dejstva, da navedena določba konkretno ne opredeljuje, kaj pravzaprav pomeni izraz „nasprotje“ z veljavnimi

zakonskimi predpisi in dejanskim položajem. Po mnenju predložitvenega sodišča se s tem vzpostavlja možnost za ohromitev dejavnosti sodnikov in tožilcev, povezanih z razlago zakonov in presojo dokazov.

83. Strinjam se s stališčem, ki ga je na obravnavi predstavila Komisija, da se zgoraj navedena opredelitev sama po sebi ne zdi sporna. Ne razumem namreč, zakaj bi se zaradi takšne opredelitve, če se obravnava sama po sebi, lahko vzpostavljala možnost za nastanek tveganja za izvajanje posrednega pritiska na sodnike in tožilce. Če bi v tej abstraktni opredelitvi sodne napake, ki je *za namene ugotavljanja odgovornosti države* začrtana na tak (precej ozek) način, že želeli odkriti potencialno težavo, potem bi bila ta ravno obratna od nevarnosti, ki jo navaja predložitveno sodišče.

84. Prvič, v državah članicah je odgovornost države za ravnanje njenih sodišč na načelni ravni in kljub nekaterim nacionalnim razhajanjem na tem področju splošno priznana.⁴⁵ Pravo Unije ne nasprotuje temu, da bi država odgovarjala za škodo, ki jo povzročijo sodni organi z izvajanjem sodnih funkcij.⁴⁶ Pravo Unije dejansko *zahteva*, da mora obstajati odgovornost države za kršitve (vsaj) zakonodaje Unije s strani sodstva. Kot je Sodišče poudarilo v sodbi Köbler, „obstoj pravnega sredstva pod določenimi pogoji dopušča povračilo za škodljive učinke zaradi zmotne sodne odločbe, kar je mogoče tudi šteti kot prispevek h kakovosti pravnega reda in tudi k avtoriteti sodne veje oblasti“.⁴⁷

85. Drugič, sporna opredelitev v obravnavani zadevi vsebuje številne elemente, s katerimi se omejuje obseg sodne napake, ki povzroči nastanek odgovornosti države.⁴⁸ Zdi se, da je mogoče na podlagi zgoraj navedene opredelitve za sodno napako šteti le *očitno* napako, torej napako, ki je „v očitnem nasprotju s pravili materialnega in postopkovnega prava“, ali sodbo, ki je „v očitnem nasprotju z zakonom ali v nasprotju z dejanskim položajem“. Sodišče je v zvezi s tem, sicer v drugačnem okviru, navedlo, da je omejevanje odgovornosti države na izjemne primere, v katerih je sodišče očitno kršilo pravo, ki bi ga moralo uporabiti, element, ki zagotavlja spoštovanje posebnosti glede vloge sodstva kot tudi zakonite zahteve po pravni varnosti.⁴⁹ S sporno opredelitvijo se obstoj sodne napake omejuje tudi s sklicevanjem na *težo zagrešene kršitve oziroma povzročene škode* ki „pomeni hudo kršitev posameznikovih pravic, svoboščin in upravičenih interesov“. Prav tako se zahteva obstoj vzročne zveze („zaradi česar je nastala škoda“). Poleg tega mora biti izpolnjena tudi zahteva „*ultima ratio*“, saj je treba zagotoviti, da te škode *ni bilo mogoče odpraviti* „z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi“.

86. Če bi navedena merila razlagali dobesedno, bi se morda prej zdelo, da bodo pogoji za odgovornost države v praksi omejeni zgolj na odločbe, ki jih izdajo sodišča na zadnji stopnji, s katerimi je bila zaradi storjenih očitnih napak posamezniku neposredno povzročena huda

⁴⁵ Kar zadeva položaj pred nekaj leti, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, točka od 77 do 84). Generalni pravobranilec je na podlagi te analize ugotovil, da je „načelo odgovornosti države za dejanja ali opustitve njenih najvišjih sodnih instanc [...] mogoče priznati kot splošno načelo prava Skupnosti“ (točka 85 navedenih sklepnih predlogov). Vendar se zdi, da so merila za ugotavljanje takšne odgovornosti v „notranjih položajih“ v precejšnjem številu držav članic bistveno strožja. Glej na primer K. M. Scherr, Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches, ERA Forum (2012), str. od 565 do 588; ali Z. Varga, Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?, Maastricht Journal of European and Comparative Law (2016), str. od 984 do 1008, na str. od 989 do 991.

⁴⁶ V zvezi z odgovornostjo države za škodo, ki so jo posameznikom povzročila sodišča držav članic, glej sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), ali z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), ali, nazadnje, z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

⁴⁷ Sodba z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 43).

⁴⁸ Romunska vlada je v zvezi z opredelitvijo sodne napake na obravnavi tudi dodala, da je bilo na podlagi sodne prakse Curtea Constituțională (ustavno sodišče), zlasti odločbe št. 417/2018, uvedenih najmanj osem pogojev v zvezi z dopustnostjo zahtev za ugotovitev odgovornosti države.

⁴⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 53).

škoda. Če bi bilo res tako, potem se vprašanje, ki ga je treba postaviti, ne bi nujno glasilo, ali so takšna merila morda preveč ohlapna in jih je zato mogoče zlorabiti za izvajanje pritiska na posamezne sodnike v zvezi s konkretnimi odločitvami, ampak ali lahko, *glede nastanka odgovornosti države*, ti dejansko precej strogi pogoji posamezniku pretirano otežujejo oziroma praktično onemogočajo, da bi od države prejel odškodnino.

87. Obstoj odgovornosti za škodo, povzročeno z izvajanjem sodnih funkcij, je nujno povezan z dostopom do sodišča in pravico do učinkovitega pravnega sredstva.⁵⁰ S tega vidika bi se lahko merila za nastanek odgovornosti države, ki so prestroga, zaradi neobstoja vsakršne možnosti za vložitev neposrednega pravnega sredstva zoper sodnike, s katerim bi bilo mogoče uveljavljati njihovo civilno odgovornost, izkazala za sporna sama po sebi.

88. Kot je namreč Sodišče opozorilo v sodbi *Traghetti del Mediterraneo*, „čeprav ne bi smelo biti izključeno, da nacionalno pravo glede narave ali teže kršitve podrobneje določi merila, potrebna za vzpostavitev odgovornosti države zaradi kršitve prava [Unije], ki jo zakrivi nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, pa ta merila v nobenem primeru ne bi smela nalagati strožjih zahtev od zahteve očitne kršitve upoštevnega prava“.⁵¹

89. Sodišče je tudi razsodilo, da načelo Unije o odgovornosti države za škodo, ki posameznikom nastane zaradi kršitve prava Unije, ki jo zakrivijo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, nasprotuje nacionalnim določbam, ki izključujejo odgovornost države, če ta kršitev izhaja iz razlage pravnih pravil ali presoje dejstev ali dokazov, ki ju opravi sodišče, ter nacionalni zakonodaji, ki vzpostavitev te odgovornosti omejuje samo na primera naklepa in hude malomarnosti nacionalnega sodišča, če bi taka omejitev pripeljala do izključitve vzpostavitve odgovornosti zadevne države članice v primerih, ko je prišlo do očitne kršitve upoštevnega prava.⁵² To načelo nasprotuje tudi nacionalnim predpisom, ki kot predhodni pogoj zahtevajo razveljavitev odločbe sodišča, s katero je bila povzročena škoda, čeprav je taka razveljavitev v praksi izključena.⁵³

90. Tretjič, nacionalno sodišče je grajalo tudi skopo in abstraktno naravo opredelitve sodne napake. Vendar moram priznati, da sem nad tem očitkom nekoliko presenečen. Kako bi bilo sploh mogoče drugače opredeliti sodno napako, ki jo zaznamuje neskončno število spremenljivk? S taksativnim naštevanjem dejanj, ki bodo pomenila sodno napako, bi to le stežka storili. Vsaka tovrstna določba bi se prej ali slej spremenila v telefonski imenik, saj bi se nenehno pojavljala številna nova dejanja, ki na seznamu prej še niso navedena. Zato ne gre drugače, kot da je, podobno kot v primeru opredelitve disciplinske kršitve sodnikov ali tožilcev, besedilo opredelitve, v katerem se določijo elementi, ki lahko pomenijo sodno napako, splošno in nekoliko abstraktno, v njem pa se uporabljajo nedoločeni pravni pojmi.⁵⁴ S tem se izpostavi pomen in poznavanje razlage tega pojma s strani zadevnih nacionalnih sodišč in organov. Vendar takšna praksa doslej ni obstajala oziroma vsaj Sodišče z njo ni bilo seznanjeno.

⁵⁰ Glej zlasti sodbi ESČP z dne 15. julija 2003, *Ernst in drugi proti Belgiji* (CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, točke od 47 do 57), in z dne 12. junija 2012, *Gryaznov proti Rusiji* (CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, točka 76 in naslednje). Glej tudi sodbo z dne 30. septembra 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 36).

⁵¹ Sodba z dne 13. junija 2006 (C-173/03, EU:C:2006:391, točka 44).

⁵² Glej sodbi z dne 13. junija 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391, točka 46), in z dne 24. novembra 2011, *Komisija/Italija* (C-379/10, neobjavljena, EU:C:2011:775, točke od 35 do 37).

⁵³ Sodba z dne 9. septembra 2015, *Ferreira da Silva e Brito in drugi* (C-160/14, EU:C:2015:565, točka 60).

⁵⁴ Glej v podobnem smislu ugotovitev, do katere je Beneška komisija prišla po preučitvi sedanjega besedila opredelitve sodne napake, v kateri je opozorila, da „sodne napake ni mogoče opredeliti brez uporabe splošnih pojmov, ki jih morajo razlagati sodišča.“ Mnenje Beneške komisije št. 924/2018, točka 115.

91. Zato menim, da načelo neodvisnosti sodstva, ki izhaja iz prava Unije ter je določeno v členu 47, drugi odstavek, Listine in členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, načeloma ne nasprotuje opredelitvi sodne napake, ki se za namene ugotavljanja odgovornosti države opira na elemente, kakršni so ti iz obravnavane zadeve.

b) Posledice za civilno odgovornost sodnikov

1) Splošni preudarki

92. Ločitev ureditve odgovornosti države na eni strani in osebne, bodisi civilne bodisi disciplinske, odgovornosti sodnikov in tožilcev na drugi je z vidika načela neodvisnosti sodstva bistvenega pomena. Vzpostavitev sistema odgovornosti države za sodne napake pomeni kompromis med načelom učinkovitega pravnega sredstva za sodno napako in načelom neodvisnosti sodstva. Omogoča povračilo škode osebam, ki so utrpeli škodo, obenem pa sodnike ščiti pred neposrednimi tožbami, ki bi jih te osebe lahko vlagale zoper te sodnike.

93. V sodbi Köbler je Sodišče že obravnavalo trditve, ki so jih navedle države članice, da bi lahko razširitev načela odgovornosti države za škodo, povzročeno zaradi dejanj ali opustitev sodišč, ki izhaja iz prava Unije, ogrozila neodvisnost sodstva. Sodišče je v odgovor na te trditve poudarilo, da „omenjeno načelo odgovornosti ne zadeva osebne odgovornosti sodnika, ampak odgovornost države. Zdi se, da možnost, da je država pod določenimi pogoji lahko odgovorna za sodne odločbe, ki so v nasprotju s pravom [Unije], ne pomeni posebne nevarnosti, da bi se s tem ustvaril dvom o neodvisnosti sodišča, ki odloča na zadnji stopnji.“⁵⁵ Kot je v sklepnih predlogih v tej zadevi navedel generalni pravobranilec P. Léger, vprašanja neodvisnosti sodstva ne gre postavljati v okviru pravil, ki urejajo odgovornost države, temveč v okviru vzpostavitve pravil, ki urejajo osebno odgovornost sodnikov.⁵⁶

94. Prav druga faza postopka, v kateri gre za uveljavljanje morebitne osebne odgovornosti sodnikov, je namreč z vidika neodvisnosti sodstva bistvenega pomena. To seveda ne pomeni, da prva faza, ki se nanaša na odgovornost države, sploh ni pomembna. Je pa nevarnost ogrožitve neodvisnosti sodstva v tej fazi bolj oddaljena. V zvezi s presojo druge faze zadevnega postopka zunanji vidik načela neodvisnosti sodstva, kot izhaja iz prava Unije, zahteva, da je treba s pravili, ki civilno odgovornost sodnikov urejajo tako, da državi omogočajo neposredno izterjavo odškodnine, izplačane oškodovancem, zagotoviti, da so sodniki zaščiteni pred pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost njihove presoje in vplivajo na njihove odločitve.⁵⁷ Glede na nujnost zveze med obema fazama tega postopka, ki izhaja iz dejstva, da druga faza ne more obstajati brez prve, je treba ustrezno upoštevati tudi stopnjo povezanosti med obema fazama in konkretne elemente v zvezi z materialnopravnimi zahtevami in procesnimi jamstvi, ki so sodnikom na voljo v okviru postopkov za ugotavljanje odgovornosti države.

95. Neodvisnost sodstva na načelni ravni zagotovo ne pomeni imunitete sodnikov pred civilno oziroma disciplinsko odgovornostjo. Načelo neodvisnosti sodstva po mojem mnenju ne nasprotuje možnosti, da lahko država v konkretnih primerih zahteva vračilo izplačane odškodnine. S takšno možnostjo se ponovno uvaja element prevzemanja odgovornosti sodstva, ki je ravno tako bistvenega pomena za ohranjanje zaupanja javnosti v pravosodje.

⁵⁵ Sodba z dne 30. septembra 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 42).

⁵⁶ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, točka 90).

⁵⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 121 in navedena sodna praksa).

96. Ta trditev ima trdno podporo v primerjalnem pravu. Z izjemo držav, katerih pravni sistem temelji na tradiciji *common law*, v kateri je sodna imuniteta dejansko zasidrana kot jamstvo za neodvisnost sodstva,⁵⁸ je odgovornost države za škodo, ki jo povzročijo sodni organi, kot sem že prikazal, precej široko sprejeta rešitev. Zlasti pa številne države članice (čeprav ne vse), v katerih takšen sistem odgovornosti države obstaja, državi omogočajo, da od zadevnega sodnika zahteva vračilo zneska izplačane odškodnine, kadar so podane obteževalne okoliščine, kot je ravnanje v slabi veri ali iz hude malomarnosti.

97. Rešitve, ki se na nacionalni ravni uporabljajo v zvezi s civilno oziroma osebno odgovornostjo sodnikov, pa se s tega vidika močno razlikujejo. V nekaterih (civilnih) pravnih redih velja splošna ureditev, v kateri je mogoče od javnih uslužbencev in sodnikov zahtevati vračilo izplačanih odškodnin. V drugih se uporabljajo dodatne zahteve in jamstva, kot je predhodna kazenska obsodba ali disciplinska sankcija, ali pa je višina odškodnine, katere vračilo se lahko naloži sodniku, omejena. Še v drugih pravnih redih pa je mogoče delno vračilo odškodnine, ki jo izplača država, zahtevati v okviru kazenskega ali disciplinskega postopka kot takega.⁵⁹ Ta razhajanja kažejo na raznoliko razumevanje ravnovesja med prevzemanjem odgovornosti in neodvisnostjo sodstva v različnih pravnih redih, ki je odvisno od tradicije, na kateri slonijo sodni sistemi, in ustavnopravnega dojemanja načela delitve oblasti ter različnih sistemov nadzora in ravnovesij moči med posameznimi vejami oblasti. Edini skupni imenovalec je morda to, da do takšnih primerov v praksi ne prihaja pogosto in da so nacionalna pravila v zvezi z osebno odgovornostjo sodnikov dejansko pospravljena na zaprašenih podstrešjih ustavnega prava.

98. Glede na to precejšnjo raznolikost je več mednarodnih organov predlagalo nekatere standarde na tem področju. Vendar se zdi, da se ta priporočila dejansko razlikujejo glede na naravo in vrsto mednarodnega organa, ki jih je pripravil. Če malce poenostavimo, se zdi, da obstaja ločnica med standardi, ki so jih na mednarodni ravni pripravili sami sodniki, in standardi, ki so jih predlagali organi ali institucije, ki jih sestavljajo člani z bolj raznolikimi poklicnimi izkušnjami. Na eni strani imamo na primer jasno stališče CCJE, ki zagovarja široko ali celo popolno poklicno imuniteto.⁶⁰ Na drugi strani pa je Beneška komisija v mnenju št. 924/2018 tako povzela svoje stališče: „[o]dgovornost sodnikov se na splošno ne sme uveljavljati z regresnimi zahtevki, če svojo sodniško funkcijo opravljajo v skladu z zakonsko določenimi poklicnimi standardi (poklicna imuniteta)“ in „sodniki lahko odgovarjajo, če ravnajo naklepno ali iz hude malomarnosti“.⁶¹

⁵⁸ Glej na primer Frau, M., *The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective*, v Cygan, A., in Spadacini, L., (ur.) *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, str. od 163 do 179; za kritično predstavitev glej H. Toner, *Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)*, *Yearbook of European Law* 1997, str. od 165 do 189.

⁵⁹ Glej na primer G. Canivet in J. Joly-Hurard, *La responsabilité des juges, ici et ailleurs*, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, zvezek 58, št. 4, str. od 1049 do 1093, na str. 1074 in naslednjih. V zvezi s starejšimi primeri glej mnenje CCJE št. 3 (2002) o načelih in pravilih, ki veljajo za poklicno ravnanje sodnikov, predvsem o etiki, nezdružljivem vedenju in nepristranskosti.

⁶⁰ Mnenje CCJE št. 3 (2002), naslovljeno na Odbor ministrov Sveta Evrope, o načelih in pravilih, ki veljajo za poklicno ravnanje sodnikov, predvsem o etiki, nezdružljivem vedenju in nepristranskosti. CCJE je v tem mnenju navedel, da „[s]odnik zaradi izvajanja sodniške funkcije ne more biti izpostavljen nikakršno osebni odgovornosti, niti v primeru povračilnega zahtevka države, razen v primeru naklepnega ravnanja“. Podobno je v Magni carti sodnikov, ki jo je CCJE sprejel 17. novembra 2010 v Strasbourgu, v točki 22 navedeno, da „[s]odnik zaradi izvajanja sodniške funkcije ne more biti izpostavljen nikakršni osebni odgovornosti, niti v primeru povračilnega zahtevka države, razen v primeru naklepnega ravnanja“. To stališče je bilo v zvezi s sporno določbo v obravnavani zadevi izpostavljeno tudi v mnenju CCJE iz leta 2019, točka 39.

⁶¹ Glej mnenje Beneške komisije št. 924/2018, točka 113, ki se sklicuje na dokument CDL-AD (2016)015, Pojasnilo *amicus curiae*, naslovljeno na ustavno sodišče, v zvezi s pravico države do uveljavljanja regresnih zahtevkov zoper sodnike, točke od 77 do 80. Glej tudi na primer Priporočilo CM/Rec(2010)12 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti sodnikov, sprejeto 17. novembra 2010 na 1098. zasedanju namestnikov ministrov, točki 66 in 67, v katerih je navedeno: „Razlaga prava ali presoja dejstev in dokazov, ki jo sodniki izvajajo v postopku odločanja o zadevah, ne bi smela biti povod za nastanek civilne ali disciplinske odgovornosti sodnikov, razen v primerih zlonamernosti ali hude malomarnosti. Disciplinsko odgovornost sodnika lahko v okviru sodnega postopka uveljavlja le država, če je morala izplačati odškodnino“.

99. Vendar je treba stališča nekaterih mednarodnih organov, zlasti tista, ki niso predmet nadzora v okviru političnih procesov, v katerih bi bile na mednarodni ravni zastopane in o sprejemanju katerih bi dejansko odločale tudi druge veje oblasti v posamezni državi, jemati z (precejšnjo) rezervo. Ustrezno ravnovesje med neodvisnostjo sodstva in prevzemanjem odgovornosti v sodstvu se najverjetneje vzpostavi na podlagi pogosto mučnih in dolgotrajnih „multilogov“, ki potekajo v okviru delitve oblasti, v katerem se enostranske zamisli ene izmed vej oblasti dejansko podvržene nadzoru in uravnoveženju s strani drugih vej oblasti.

100. Skratka, menim, da načelo neodvisnosti sodstva, ki izhaja iz prava Unije, samo po sebi ne nasprotuje možnosti, da država v primerih, v katerih je odgovarjala za škodo, povzročeno z izvajanjem sodnih funkcij, zahteva vračilo zneska izplačane odškodnine od zadevnega sodnika, če je ta škoda nastala zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti. Dalje, glede na raznolikost nacionalnih modelov, ki se uporabljajo v državah članicah, enostavno ni mogoče trditi, da načelo neodvisnosti sodstva, ki izhaja iz prava Unije, nalaga uporabo specifične ureditve odgovornosti, ki je, recimo, povezana s predhodno kazensko obsodbo oziroma izrečeno disciplinsko sankcijo ali ki bi celo predvidevala, da bi kakršna koli odgovornost sodnikov lahko nastala le kot oblika sankcije v okviru teh postopkov.

101. Pomembna je kakovost izbranega okvira in jamstva, ki jih ta zagotavlja. S pravili, ki veljajo v določenem modelu, kot so pravila, ki civilno odgovornost sodnikov urejajo tako, da državi omogočajo neposredno izterjavo odškodnine, izplačane oškodovancem, je treba ne glede na izbrani model zagotoviti, da so sodniki zaščiteni pred pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost njihove presoje in vplivajo na njihove odločitve. Iz zgoraj navedenih razlogov se bom zaradi neobstoja izkušenj s praktično uporabo obravnavanega modela, ki bi kazale na kakršno koli dejansko zlorabo, v nadaljevanju osredotočil zgolj na *abstraktno oceno osnovnega načrta*, ki jo bom dopolnil s presojo morebitnega medsebojnega prepletanja pravil o odgovornosti sodnikov s pravili, ki so bila nedavno sprejeta v okviru reforme pravosodne zakonodaje iz leta 2018.⁶²

2) Izpodbijani elementi

102. Kot je bilo v okviru preučevanja dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje v tej zadevi že navedeno, je predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe skopo, kar zadeva razloge, zaradi katerih je postavilo ta vprašanja. Natančneje, čeprav se postopek v glavni stvari nanaša na odgovornost države v zvezi z domnevnim nezakonitim odvzemom prostosti, predložitveno sodišče ni navedlo nobenih pojasnil glede razmerja med splošno opredelitvijo sodne napake, ki izhaja iz člena 96(3) zakona št. 303/2004, in konkretnimi določbami, ki v členih 539 in 541 zakonika o kazenskem postopku urejajo odgovornost države v kazenskih postopkih.

103. To dejstvo je bilo razlog, zaradi katerega sem predlagal ugotovitev nedopustnosti sedmega vprašanja za predhodno odločanje. Pomembna pa je tudi v okviru odgovora, ki ga je treba podati na četrto, peto in šesto vprašanje. Zato analiza, ki jo bom opravil v nadaljevanju, temelji na predpostavki, da je člen 96(3) zakona št. 303/2004 dejansko upošteven za rešitev spora v glavni stvari.

104. Da bi predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor, je treba upoštevati tri različne sklope vprašanj, ki izhajajo iz stališč strank in trditev, predstavljenih na obravnavi: ali je subjektivne elemente, ki povzročijo nastanek civilne odgovornosti sodnikov, mogoče legitimno povezati

⁶² Točke od 53 do 60 in od 66 do 74 teh sklepnih predlogov.

s primeri slabe vere ali hude malomarnosti (i); ali postopek, ki privede do odločitve glede morebitnega uveljavljanja regresnega zahtevka, vsebuje specifična jamstva (ii); in ali ta postopek glede na tesno povezavo s postopkom, v katerem se odloča o odgovornosti države za sodno napako, zagotavlja spoštovanje pravice zadevnih sodnikov do obrambe (iii).

i) Ravnanje v slabi veri ali iz hude malomarnosti

105. Člen 96(7) zakona št. 303/2004 določa, da lahko država zoper sodnika, odgovornega za sodno napako, vložiti regresni zahtevek le, če je ta ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti. Ta pojma sta opredeljena v členu 99¹ zakona št. 303/2004, to je v določbi, ki je v navedenem zakonu umeščena v oddelek, ki ureja disciplinsko odgovornost sodnikov in tožilcev. Kolikor razumem, se lahko odškodnina iz naslova odgovornosti države v prvi fazi postopka izplača le, če je bila storjena sodna napaka, ki izpolnjuje vsa merila, določena bodisi v členu 96(3)(a) bodisi v členu 96(3)(b) zakona št. 303/2004. Dalje, da bi bilo zahtevku za vračilo te odškodnine v drugi fazi postopka ugodeno, je treba poleg izpolnjevanja teh pogojev zagotoviti še, da je v zvezi z ravnanjem zadevnega sodnika ugotovljen obstoj subjektivnega elementa, in sicer bodisi slabe vere bodisi hude malomarnosti.

106. Če to dejansko drži, mi ne preostane drugega, kot da se strinjam s stališči, ki sta jih v zvezi s tem vidikom navedli Komisija in romunska vlada. To, da je v primeru ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti mogoče zahtevati vračilo odškodnine, samo po sebi ni sporno. Zdi se, da sta navedena pojma v zakonu opredeljena na način, ki ne odstopa od splošno uveljavljenih opredelitev tovrstnih pojmov. V skladu s členom 99¹(1) zakona št. 303/2004 se ravnanje v slabi veri ugotovi, če sodnik „zavestno krši pravila materialnega ali procesnega prava in če bodisi namerno škoduje drugi osebi bodisi zavestno dopusti, da bo takšna kršitev povzročila škodo drugi osebi“. Člen 99¹(2) tega zakona pa določa, da huda malomarnost obstaja, če sodnik „zaradi malomarnosti resno, neizpodbitno in neopravičljivo krši pravila materialnega ali procesnega prava“. Poleg tega se zdi, da lahko izvajanje te sodniške funkcije v slabi veri ali iz hude malomarnosti neodvisno od morebitne kazenske odgovornosti pomeni tudi disciplinsko kršitev v skladu s členom 99(t) navedenega zakona, četudi takšno dejanje ne vsebuje elementov kaznivega dejanja.

107. Sodišču niso bile predložene nobene navedbe, ki bi pojasnjevale, kaj natanko naj bi bilo narobe s takšno opredelitvijo, ali kakršni koli dokazi v zvezi s tem, da bi razlaga teh pojmov, ki jo opravi sodišče, vzbujala dvome v zvezi z njihovo uporabo v praksi ali nakazovala na zlorabo. Ponovno poudarjam, da če se ne strinjamo s trditvijo, da „resnična neodvisnost sodstva“ zahteva popolno poklicno imuniteto, potem je priznavanje odgovornosti za škodo, povzročeno zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti, skladno z domnevno splošnim standardom, kot je poudarila tudi Beneška komisija.⁶³

108. Tudi v tem primeru ne razumem, zakaj bi se morale zahteve, določene z načelom neodvisnosti sodstva, ki izhajajo iz prava Unije, oddaljiti od takšnega ravnovesja. Ko so sodniki dejansko zaščiteni pred vsakršnimi neposrednimi odškodninskimi tožbami z vzpostavitvijo odgovornosti države kot edine možnosti za uveljavljanje povračila škode s strani posameznikov, se z obstojem te bolj omejene možnosti za vračilo izplačane odškodnine, ki jo ima država v zares

⁶³ Točka 98 teh sklepnih predlogov.

hudih primerih, v katerih sodnik dejansko zlorabi pooblastila⁶⁴ in ravna iz hude malomarnosti, zagotavlja, da sodstvo prevzame odgovornost za spoštovanje standarda skrbnosti, pri čemer lahko nastanek civilne odgovornosti sodnika povzročijo le hude kršitve.

109. Vendar se zdi, da se nesoglasja v tej zadevi na splošno ne nanašajo toliko na vsebinske pogoje za uveljavljanje civilne odgovornosti sodnikov in tožilcev, ampak bolj na postopek, na podlagi katerega lahko ministrstvo za javne finance, ki nastopa v vlogi tožeče stranke, v drugi fazi tega postopka vložijo pravno sredstvo. Zdaj se bom posvetil temu elementu.

ii) Ministrstvo za javne finance v vlogi tožeče stranke?

110. Predložitveno sodišče je navedlo, da so pravila, določena v členu 96(3) zakona št. 303/2004, kar zadeva drugo fazo postopka, v kateri se odloča, ali je sodnik oziroma tožilec sodno napako storil v slabi veri ali iz hude malomarnosti, očitno arbitrarna, saj je ugotavljanje odgovornosti sodnika oziroma tožilca prepuščeno izključno državi.

111. Nizozemska vlada je na obravnavi trdila, da je ta nov sistem ugotavljanja civilne odgovornosti sodnikov in tožilcev sporen, če ima izvršilna veja oblasti diskrecijsko pravico in odločilno vlogo pri uveljavljanju regresnega zahtevka. Nizozemska vlada prav tako opozarja na potrebo po preučitvi tega sistema ob upoštevanju celovite presoje reforme pravosodnega sistema v Romuniji.

112. Komisija na drugi strani trdi, da četudi odgovornost sodnikov v primerih ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti sama po sebi ni sporna, je treba kljub temu zagotoviti nekatera procesna jamstva. Po njenem mnenju je procesno jamstvo že to, da regresne zahtevke preučuje neodvisen organ. Prav tako naj bi bilo treba zagotoviti, da bi pogoji, pod katerimi se vlagajo takšni zahtevki, vsebovali konkretna jamstva. Komisija v zvezi s tem navaja, da obstajajo različne možnosti. Uveljavljanje regresnih zahtevkov naj bi bilo mogoče omejiti na primere, v katerih je bila kazenska ali disciplinska odgovornost sodnika že ugotovljena z dokončno odločbo. Drugo možno jamstvo naj bi bilo, da bi bila vložitev takšnega zahtevka prepuščena neodvisnemu sodnemu telesu, kakršno je CSM. Komisija trdi, da določbe, ki se obravnavajo v tej zadevi, ne zagotavljajo jamstev, ker lahko ministrstvo za javne finance regresne zahtevke vloga po lastni presoji in ker je mnenje pravosodne inšpekcije zgolj svetovalne narave. S tega vidika je stališče Komisije skladno z nekaterimi ugotovitvami skupine GRECO in Beneške komisije.⁶⁵

113. Iz navedenih preudarkov je razvidno, da so glavni pomisleki glede novih določb, ki urejajo civilno odgovornost sodnikov, povezani s sodelovanjem dveh organov v postopku, na podlagi katerega država sprejme odločitev o vložitvi regresnega zahtevka, in sicer ministrstva za javne finance in pravosodne inšpekcije.

114. V skladu s členom 96(7) zakona št. 303/2004 *mora* ministrstvo za javne finance v roku dveh mesecev po vročitvi pravno močne sodne odločbe, s katero je bila ugotovljena odgovornost države za sodno napako, zadevo predložiti pravosodni inšpekciji. Ta lahko v skladu s postopkom iz člena 74¹ zakona št. 317/2004, ugotovi, ali je sodno napako zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti storil sodnik. V skladu s členom 96(8) zakona št. 303/2004 država nato v roku šestih mesecev od dneva vročitve mnenja pravosodne inšpekcije prek ministrstva za javne finance *vloži*

⁶⁴ Opozoriti je treba, da se v členu 99(1) zakona št. 303/2004 zahteva dvojni subjektivni naklep (*mens rea*): ne le, da sodnik *zavestno* krši veljavna pravila (naklep v zvezi z nezakonitim ravnanjem), ampak mora, kar zadeva konkretne nezakonite posledice, ki jih želi povzročiti, tudi *namerno ali vede* škodovati drugi osebi (naklep v obliki *dolus directus* ali *indirectus*). Na prvi pogled se zdi, da gre za standard, ki ustreza kaznivemu dejanju zlorabe uradnega položaja.

⁶⁵ Glej točke od 62 do 64 teh sklepnih predlogov.

regresni zahtevki, če na podlagi navedenega svetovalnega mnenja pravosodne inšpekcije in „lastne ocene“ ugotovi, da je sodno napako storil sodnik ali tožilec, ki je ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti.

115. Menim, da moram že v izhodišču izpostaviti ta element: če pravilno razumem nacionalna pravila, je vloga ministrstva za javne finance omejena na odločanje o tem, ali bo vložilo regresni zahtevki in tako sprožilo začetek druge faze postopka. Zato je to ministrstvo s povsem praktičnega vidika le ena od možnih tožečih strank v postopku, ki naj bi tekel pred neodvisnim sodiščem. To ministrstvo poleg tega lahko ta zahtevki vložijo le, kadar je po zaključku drugega postopka, ki je tekel pred drugim neodvisnim sodiščem, izdana pravnomočna sodna odločba, ki potrjuje obstoj sodne napake in odgovornost države.

116. Zato se s povsem praktičnega vidika zdi, da je diskrecijska pravica pri odločanju ministrstva za javne finance dejansko „obdana“ z dvema stopnjama odločanja na dveh civilnih sodiščih. V takšnem okviru ponovno ne razumem najbolje, kaj naj bi bilo samo po sebi nezdržljivo v tej rešitvi, na podlagi katere ima državna blagajna, iz katere je bilo treba oškodovancu po opravljeni neodvisni presoji enega civilnega sodišča izplačati odškodnino, procesno upravičenje, da se v vlogi tožeče stranke lahko odloči za uveljavljanje regresnega zahtevka zoper sodnika, ki naj bi to škodo povzročil zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti.⁶⁶ Poleg tega ministrstvo ne more samo odločati o civilni odgovornosti, ampak zgolj sprejme odločitve, da bo zadevo predložilo drugemu (neodvisnemu) sodišču.

117. Katera druga jamstva bi morala v takšnem sistemu še obstajati, da bi javni oblasti preprečila morebitno zlorabo z izvajanjem pritiska na sodnike? Za začetek, z navedbami, da bi morala obstajati nekatera dodatna jamstva, se namiguje na to, da v zadevni državi članici dva kroga sodnega postopka pred dvema neodvisnima sodiščema, v katerih so bila na voljo vsa pravna sredstva,⁶⁷ nista dovolj za preprečevanje strukturne zlorabe. Če to dejansko velja kot izhodiščna domneva, ali potemtakem v takšnem sistemu sploh obstaja neodvisnost sodstva, ki jo je treba zaščititi? Ali lahko sklepamo, da bo vse v najlepšem redu, če dvema krogoma sodnega postopka, ki sta dovzetna za zlorabe, dodamo še tretjega, tokrat morda v obliki disciplinskega postopka? Poleg tega se predpostavlja, da je mogoče na prvi krog postopka za ugotavljanje odgovornosti države vplivati zato, da bi se nato s selektivnim odločanjem o morebitni vložitvi regresnega zahtevka izvajal pritisk na posameznega sodnika, s strukturnega vidika prav tako sesuje pod težo nekoliko nenavadne predpostavke o državi članici, ki bi bila v slogu kamikaze pripravljena v lastno škodo vplivati na sodišča in jih tako dejansko spodbuditi k temu, da ji odredijo izplačilo škode posameznikom, zato da bi lahko potem v drugi fazi izvajala pritisk na sodnike.

118. Kakor koli že, tudi v tem primeru ne razumem, zakaj bi bil v pravnem redu Unije, ki spoštuje procesno avtonomijo in institucionalno raznolikost držav članic, nacionalni sistem, v katerem se morebitna civilna odgovornost sodnikov lahko ugotovi le po zaključku dveh ločenih krogov sodnega postopka pred (neodvisnima) civilnima sodiščema, ki sta podvržena sodnemu nadzoru in v katerih so na voljo vsa pravna sredstva, predvidena na nacionalni ravni, sam po sebi nezdržljiv z načelom neodvisnosti sodstva, določenim v pravu Unije.

⁶⁶ Kot je ugotovila tudi Beneška komisija, je to ministrstvo pristojno za državno blagajno, zaradi česar nikakor ni mogoče izključiti, da bi v tovrstnih postopkih nastopalo kot predstavnik države. Glej točko 62 teh sklepnih predlogov.

⁶⁷ V drugi fazi postopka je to pritožbeno sodišče v kraju prebivališča tožene stranke, zoper odločitev katerega se je mogoče pritožiti pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) – glej zgoraj, točka 10 teh sklepnih predlogov.

119. Seveda si je mogoče zamisliti tudi drugačne institucionalne ali procesne ureditve. Vsaka bodisi civilna bodisi disciplinska odgovornost sodnika bi bila lahko odvisna izključno od dokončne odločitve organa, ki odloča v disciplinskih postopkih v okviru sodstva. Tak institucionalni pristop bi bil morda v določenih okoliščinah dejansko bolj logičen in priporočljiv, saj bi zagotavljal doslednost med disciplinskim postopkom in postopkom za ugotavljanje civilne odgovornosti.⁶⁸ Vendar ti preudarki, ki govorijo v prid domnevno boljši institucionalni zasnovi, sami po sebi še ne pomenijo, da je do kršitve zahtev, ki izhajajo iz načela neodvisnosti sodstva, prišlo že zato, ker so predvidene drugačne institucionalne zasnove.⁶⁹ Z vidika zahtev, ki izhajajo iz načela neodvisnosti sodstva, določenega v pravu Unije, je namreč neodvisnost organa, ki sprejme dokončno odločitev, pomembnejša od njegove disciplinske, civilne ali kazenske narave.

120. Če pa se osredotočimo na konkreten element, in sicer na vlogo, ki jo ima ministrstvo za javne finance pri odločanju o vložitvi regresnega zahtevka, ugotovimo, da ni najbolj jasno, kaj natanko ta pravila določajo. Zavedam se, da je to mogoče delno pripisati dejstvu, da v zvezi s tem vidikom ni nobenih praktičnih izkušenj. Romunska vlada je najprej trdila, da vložitev takšnega zahtevka *ni samodejna*. Vendar je na obravnavi pojasnila, da je mnenje pravosodne inšpekcije, s katerim se ugotovi, da je sodna napaka nastala zaradi ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti, *pogoj* za vložitev regresnega zahtevka.

121. Namesto da bi se s členom 96(7) zakona št. 303/2004 ministrstvu za javne finance naložila obveznost vložitve takšnega zahtevka, se zdi, da navedeni člen določa sistematičen postopek, ki ga *mora* ministrstvo za javne finance s predložitvijo zadeve pravosodni inšpekciji sprožiti vsakič, ko je odškodninskemu zahtevku zoper državo zaradi obstoja sodne napake ugodeno. To pomeni, da ugotovljena odgovornost države samodejno povzroči začetek preiskave v zvezi z obstojem slabe vere ali hude malomarnosti pri sodniku, katere izsledki se nato konkretizirajo v mnenju.

122. Če lahko bodisi odločitev glede odgovornosti države bodisi odločitev v okviru morebitnega naknadnega ugotavljanja civilne odgovornosti sodnika v primeru ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti sprejme le neodvisno sodišče, to po mojem mnenju samo po sebi pomeni zadostno jamstvo. Ob upoštevanju namena nacionalnega zakonodajalca, da bi morala v zvezi z diskrecijsko pravico tožeče stranke pred začetkom druge faze postopka veljati dodatna jamstva, pa menim, da je sodelovanje pravosodne inšpekcije kot neodvisnega organa v okviru CSM, ki je zadolžen za opravljanje preiskav disciplinske narave znotraj sodstva, element, ki je ustrezen za okrepitev jamstev v tem sistemu. Vendar morata biti za to izpolnjena dva pogoja: prvič, pravosodna inšpekcija kot taka mora biti neodvisna. Drugič, mnenje pravosodne inšpekcije mora biti za ministrstvo za javne finance zavezujoče, četudi je v njem predstavljena negativna ugotovitev.

123. V zvezi s prvim pogojem je, kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi, kljub dejstvu, da pravosodna inšpekcija ne odloča o disciplinskih vprašanjih, jasno, da se že zaradi njenih preiskovalnih pristojnosti, ne glede na jamstva, ki jih zagotavlja organ, ki v disciplinskem postopku sprejme dokončno odločitev, lahko izvaja določen pritisk na osebe, ki jim je zaupana naloga sojenja.⁷⁰ Zato je po mojem mnenju v sistemu, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, nujno, da je organ, ki je zadolžen za opravljanje

⁶⁸ Doslednost in usklajenost, ne pa nujno tudi večjih jamstev z vidika strukturne neodvisnosti. Če obstaja bojazen, da bi določeni deli političnega spektra ali celo določeni krogi znotraj sodstva morda želeli zlorabiti določene postopke, je dodelitev vseh pristojnosti za odločanje enemu samemu centralnemu organu z vidika institucionalne zasnove vsekakor zelo slaba zamisel. Kar zadeva možnosti za zagotavljanje strukturne neodvisnosti, bo, podobno kot sem predlagal že v točki 307 sklepnih predlogov AFJR, nekdo, ki ima slabo namerne načrte, precej lažje nadzoroval enega ali več disciplinskih senatov v prestolnici, kot pa 15 pritožbenih sodišč, razpršenih na ozemlju celotne države.

⁶⁹ Glej tudi točke od 68 do 70 teh sklepnih predlogov.

⁷⁰ Točke od 267 do 269 sklepnih predlogov AFJR.

strokovne presoje obstoja slabe vere ali hude malomarnosti, sam do neke razumne mere nepristranski. Vendar Sodišču niso bile niti v okviru predložitvene odločbe niti v stališčih strank predložene nobene trditve, ki bi lahko v zvezi s tem vidikom vzbudile dvom o nepristranskosti pravosodne inšpekcije.⁷¹

124. V zvezi z drugim pogojem pa še vedno ni jasno, čeprav je Sodišče na obravnavi izrecno zaprosilo za nekatera pojasnila, ali lahko ministrstvo za javne finance vloži regresni zahtevek v primeru, če pravosodna inšpekcija v svojem mnenju ugotovi *neobstoj* slabe vere ali hude malomarnosti. Romunska vlada je na obravnavi pojasnila, da to iz besedila zadevne določbe sicer ni razvidno, vendar je ugotovitev obstoja slabe vere ali hude malomarnosti v mnenju pravosodne inšpekcije pogoj, da lahko ministrstvo za javne finance vloži tak zahtevek.

125. Če bi to dejansko veljalo, kar pa mora navsezadnje preveriti nacionalno sodišče, zadevni sistem ne bi le zagotavljal potrebnih jamstev (in sicer da je treba v zvezi z vsako ugotovitvijo osebne odgovornosti sodnikov izpolniti precej stroge pogoje, ki jih lahko preverja le neodvisno sodišče), ampak bi celo vključeval jamstva, ki presegajo to, kar je običajno obvezno (na primer, da mora ministrstvo, ki v drugi fazi postopka nastopa v vlogi tožeče stranke, spoštovati konkretne zahteve za vložitev regresnega zahtevka pred takšnim neodvisnim sodiščem).

iii) Pravica do obrambe

126. Predložitveno sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navedlo, da sodnik nima možnosti, da bi v celoti uveljavljal pravico do obrambe. Prvič, nacionalno sodišče meni, da je sodnik ali tožilec, na katerega se zadeva dejansko nanaša, v prvi fazi, ki se odvija izključno med oškodovancem v vlogi tožeče stranke in državo v vlogi tožene stranke, izključen iz tega postopka. To naj bi ogrozilo načelo kontradiktornosti in pravico sodnika do obrambe v poznejšem postopku, v katerem lahko država uveljavlja regresni zahtevek neposredno zoper sodnika, če se v okviru prve faze tega postopka obravnava pravno vprašanje glede obstoja sodne napake.

127. Komisija je na obravnavi trdila, da ugotovitev obstoja sodne napake ne more povzročiti nastanka odgovornosti sodnika, če ta ne more podati izjave v postopku, ki je privedel do te ugotovitve. Sodnika naj bi bilo treba v postopku, namenjenem vzpostavitvi odgovornosti države za sodno napako, tudi zaslišati.

128. Romunska vlada je na obravnavi pojasnila, da toženi sodnik v postopku, namenjenem ugotavljanju njegove odgovornosti, ponovno dobi vpogled v vse izjave in navedbe v zvezi z obstojem sodne napake, ki jih vsebuje sodba, s katero je bila ugotovljena odgovornost države. Poleg tega naj bi ta sodnik imel tudi možnost, da se kot intervenient udeleži postopka zoper državo.

129. Bojim se, da se je Sodišče v zvezi s tem konkretnim vprašanjem znašlo v položaju, v katerem nima veliko informacij. Ni namreč jasno, ali mora sodišče, ki v prvi fazi odloča o obstoju sodne napake, ugoditi kakršnemu koli predlogu za intervencijo. Ni jasno, kakšen je procesni položaj sodnika v tem postopku. Nazadnje, glede na to, da je zadeva pred nacionalnim sodiščem dejansko v prvi in ne drugi fazi postopka, prav tako ni jasno, kako bi se lahko kakršna koli ugotovitev, ki jo

⁷¹ Ugotovitev, ki jo predlagam v točkah od 274 do 278 sklepnih predlogov AFJR, zagotovo vzbujata dvom glede začasnega imenovanja glavnega pravosodnega inšpektorja na podlagi izrednega odloka št. 77/2018. Vendar tega ni mogoče razumeti kot trditve, da institucija sama ni nepristranska. Poleg tega navedbe o nezdržljivosti tega ali onega strukturnega elementa pravosodnega sistema še zdaleč ni mogoče razumeti v smislu, da je čisto vse, kar je kakor koli povezano s to institucijo in konkretnim elementom, samodejno „omadeževano“. V skladu s to logiko bi lahko celoten sistem pravosodja „zaradi povezave“ prej ali slej štel za nezdržljiv.

civilno sodišče v prvi fazi postopka navede v zvezi z obstojem sodne napake, upoštevala v drugi fazi postopka. Navsezadnje je očitno, da je materialnopravna opredelitev sodne napake enaka v obeh fazah postopka: v drugi fazi je sicer dodan subjektiven element ravnanja v slabi veri ali iz hude malomarnosti, vendar se ta nanaša na isto sodno napako.

130. V vsakem primeru menim, da mora sodnik, ki mu grozi tožba za ugotovitev civilne odgovornosti, imeti možnost, da izpodbija *vse elemente* v zvezi s to zadevo: to je vse opredelitive elemente, povezane z ugotavljanjem domnevne storitve sodne napake, določene v členu 96(3) zakona št. 303/2004, in obstoj (oziroma neobstoj) naklepa pri storitvi te napake v skladu s členom 99¹ zakona št. 303/2004. Podrobna pravila glede uveljavljanja takšne polne pravice do obrambe v okviru teh dveh postopkov pa so v domeni nacionalnega prava. V zvezi s tem je povsem jasna le posledica, do katere *ne sme priti*, in sicer da bi bil sodnik v drugi fazi kljub temu, da v prvi fazi ni imel nobene pomembne vloge, postavljen pred ugotovitev o obstoju sodne napake, o kateri je bilo že odločeno v prvi fazi, s čimer bi bila njegova osebna odgovornost dejansko vnaprej določena.

131. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali nacionalne procesne določbe, ki se uporabljajo v zvezi z regresnim zahtevkom, ki ga vložijo država, zadevnemu sodniku omogočajo uveljavljanje polne pravice do obrambe. Če ne bi bilo tako, mora predložitveno sodišče podati razlago nacionalnih procesnih določb, ki bo skladna z zahtevami, ki jih v zvezi s pravico do obrambe določa člen 47 Listine, da bi sodniku v okviru postopka med oškodovancem in državo, vsekakor pa najpozneje v okviru postopka med državo in zadevnim sodnikom, zagotovilo možnost, da v celoti poda izjavo v zvezi z vsemi elementi, ki se zatrjujejo.

c) Predlog in pridržek

132. Menim, da člen 47, drugi odstavek, Listine in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU ne nasprotujeta niti nacionalnim določbam v zvezi z odgovornostjo države za sodno napako, kot je člen 96(3) zakona št. 303/2004, niti obstoju možnosti, da država v primeru, da je zadevni sodnik ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti, zoper njega v nadaljevanju vložijo tožbo za ugotovitev civilne odgovornosti, če so v teh postopkih predvidena zadostna jamstva, ki zagotavljajo, da sodniki in tožilci niso podvrženi neposrednim ali posrednim pritiskom, ki bi lahko vplivali na njihove odločitve. Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju vseh upoštevanih elementov, ki jih ima na voljo, presoditi, ali člen 96 zakona št. 303/2004, druga upoštevna nacionalna pravila in uporaba teh določb v praksi izpolnjujejo navedene pogoje.

133. V okviru obravnavane zadeve in na podlagi informacij, ki so bile Sodišču predložene v tem postopku, bi se vsaka drugačna ugotovitev nevarno približala bodisi trditvi, da je treba v skladu s pravom Unije nacionalnim sodnikom zagotoviti popolno poklicno imuniteto, bodisi temu, da bi Sodišče dejansko sodelovalo pri preoblikovanju nacionalnih institucij in postopkov, in sicer z odvzemom nekaterih pristojnosti določenih institucij (civilnih sodišč) in prenosom teh pristojnosti na druge institucije (na disciplinske senate ali druge organe znotraj CSM), ne da bi za to imelo kakršen koli konkreten razlog, razen vnaprej izoblikovanega pogleda določenega telesa na neodvisnost sodstva. Ni treba posebej poudarjati, da to ne bi bilo le v nasprotju z načelom nacionalne institucionalne in procesne avtonomije, ampak bi tudi pomenilo, da s pravom Unije niso združljive niti številne druge nacionalne rešitve, ki obstajajo v državah članicah.

134. Kot je razvidno iz mojih sklepnih predlogov v zadevi Asociația Forumul Judecătorilor din România in drugi,⁷² pa tudi iz nedavnih sodb Sodišča, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva na Poljskem,⁷³ je presoja pravil, povezanih z organizacijo sodstva in delitvijo oblasti, tesno povezana s širšim pravnim okvirom in okoliščinami. Presoja teh pravil se tako ne sme oddaljiti od dejanskih okoliščin in primerov njihove uporabe v praksi, razen če naj bi se preučevala le abstraktna združljivost institucionalnega načrta. V tem smislu nacionalna pravila, namenjena krepitvi prevzemanja odgovornosti v sodstvu, ne glede na to, kako popolna se morda zdijo na papirju, v praksi zagotovo niso odporna na notranje ali zunanje pritiske.

135. Kot pa sem v teh sklepnih predlogih vedno znova izpostavljaj, v obravnavani zadevi ni bil predstavljen noben element, ki bi dokazoval, kako bi se sporna pravila iz obravnavane zadeve v kombinaciji z drugimi pravili sploh lahko zlorabila oziroma kako se ta pravila dejansko zlorablajo v praksi.

136. Ugotovitev, ki sem jo podal zgoraj, zato velja v abstraktnem okviru, kot je bil predstavljen Sodišču, v zvezi s katerim so stranke izrecno priznale, da ne obstajajo nobene praktične izkušnje ali indici, ki bi kazali na (zlo)rabo tega novega sistema kot sredstva za izvajanje pritiska na sodnike. Navedena ugotovitev seveda nacionalnemu sodišču in ne nazadnje tudi Sodišču ne preprečuje, da bi ob upoštevanju nadaljnjega razvoja dogodkov, ki ga bo prinesla uporaba pravkar obravnavanega sistema v praksi, prišlo do drugačne rešitve.

V. Predlog

137. Glede na vse navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti tako: člen 47, drugi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU ne nasprotujeta niti nacionalnim določbam v zvezi z odgovornostjo države za sodno napako, kot je člen 96(3) Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zakon št. 303/2004 o statusu sodnikov in tožilcev), niti obstoju možnosti, da država v primeru, da je zadevni sodnik ravnal v slabi veri ali iz hude malomarnosti, zoper njega v nadaljevanju vloži tožbo za ugotovitev civilne odgovornosti, če so v teh postopkih predvidena zadostna jamstva, ki zagotavljajo, da sodniki in tožilci niso podvrženi neposrednim ali posrednim pritiskom, ki bi lahko vplivali na njihove odločitve. Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju vseh upoštevanih elementov, ki jih ima na voljo, presoditi, ali člen 96 zakona št. 303/2004, druga upoštevna nacionalna pravila in uporaba teh določb v praksi izpolnjujejo navedene pogoje.

⁷² Točke od 242 do 244 sklepnih predlogov AFJR ter točki 73 in 74 teh sklepnih predlogov.

⁷³ Sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 142).