



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 17. decembra 2020¹

Zadeva C-896/19

**Repubblica
proti
Il-Prim Ministru,
ob udeležbi
WY**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (prvi senat civilnega sodišča, ki zaseda kot ustavno sodišče, Malta))

„Predhodno odločanje – Člen 2 PEU – Vrednote Unije – Pravna država – Učinkovito sodno varstvo – Člen 19 PEU – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Neodvisnost sodstva – Postopek imenovanja sodnikov – Pristojnost predsednika vlade – Sodelovanje odbora za imenovanja sodnikov“

I. Uvod

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe se ponovno postavljajo pomembna vprašanja v zvezi z naravo neodvisnosti sodnikov. Natančneje, Sodišče bo moralo na podlagi vprašanj, postavljenih v predložitveni odločbi, preučiti, do kolikšne mere jamstva neodvisnosti sodstva, ki izhajajo iz prava Unije, vplivajo tudi na sistem imenovanja sodnikov na nacionalni ravni. In zlasti, ali pravo Unije nalaga kakršne koli omejitve v zvezi z imenovanjem sodnikov s strani izvršilne veje oblasti?
2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil predložen v okviru postopka, uvedenega v obliki *actio popularis*, ki teče pred malteškim sodiščem. V tem postopku se trdi, da postopek imenovanja sodnikov, ki ga določa malteška ustava, ni skladen med drugim z drugim pododstavkom člena 19(1) PEU in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
3. V okviru te tožbe ima torej Sodišče ponovno priložnost, da pregleda svojo najnovejšo sodno prakso, ki jo je oblikovalo v zvezi z obsegom navedenih določb, in zlasti da zahteve teh določb obravnava z vidika neodvisnosti sodnega sistema v pravnem redu Unije.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

1. *Pogodba EU*

4. Člen 2 PEU določa:

„Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

5. Člen 19(1) PEU določa:

„Sodišče Evropske unije sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb.“

Države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.“

2. *Listina*

6. Naslov VI Listine, „Sodno varstvo“, vsebuje člen 47, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, ki določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.“

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. [...]

[...]“.

B. *Malteško pravo*

7. Constitution of Malta (ustava Republike Malte, v nadaljevanju: ustava) iz leta 1964 vsebuje v poglavju VIII podrobna pravila o sodstvu, ki med drugim vključujejo postopek imenovanja sodnikov. Leta 2016 je bilo to poglavje prenovljeno, pri čemer je bil uveden Judicial Appointments Committee (odbor za imenovanja sodnikov). Čeprav sta bila vloga tega odbora in postopek imenovanja sodnikov julija 2020 bistveno spremenjena, so pravila, ki se uporabljajo za spor o glavni stvari, naslednja.

8. Člen 96 ustave se nanaša na imenovanje judges of the superior courts (sodniki višjih sodišč). Ta člen določa:

„(1) Sodnike višjih sodišč imenuje predsednik na podlagi nasveta predsednika vlade.“

(2) Oseba je lahko imenovana na mesto sodnika višjih sodišč le, če je na Malti vsaj dvanajst let neprekinjeno ali s prekinitvami opravljala bodisi dejavnost odvetnika bodisi funkcijo sodnika nižjega sodišča oziroma če je delno opravljala dejavnost odvetnika, delno pa funkcijo sodnika nižjega sodišča.

(3) Brez poseganja v določbe odstavka 4, preden predsednik vlade poda nasvet v skladu z odstavkom 1 v zvezi z imenovanjem sodnika višjega sodišča (razen glavnega sodnika), odbor za imenovanja sodnikov, ustanovljen v skladu s členom 96A te ustave, opravi ocenjevanje, kot je določeno v točkah (c), (d) ali (e) odstavka 6 navedenega člena 96A.

(4) Ne glede na določbe odstavka 3 ima predsednik vlade pravico do neupoštevanja rezultata ocenjevanja iz odstavka 3:

Če predsednik vlade uveljavi pravico iz tega odstavka, predsednik vlade ali minister, pristojen za pravosodje:

(a) v petih dneh v uradnem listu objavi izjavo o odločitvi, da bo uveljavil navedeno pravico, in navede razloge, ki so privedli do zadevne odločitve, ter

(b) v predstavniškem domu poda izjavo o zadevni odločitvi, s katero pojasni razloge, iz katerih je bila ta odločitev sprejeta, najpozneje na drugem zasedanju doma, ki poteka po tem, ko je bil predsedniku podan nasvet v skladu z odstavkom 1:

Določbe prvega pogoja iz tega odstavka se ne uporabljajo za imenovanje na mesto glavnega sodnika.“

9. V členu 96A ustave je opisana vloga odbora za imenovanja sodnikov. Ta člen določa:

„(1) Ustanovi se odbor za imenovanja sodnikov, v nadaljnjem besedilu tega člena ‚odbor‘, ki je pododbor Commission for the Administration of Justice [(komisija za pravosodje)], ustanovljene v skladu s členom 101A te ustave, in ki ga sestavljajo:

(a) Chief Justice [(glavni sodnik)];

(b) Attorney General [(generalni državni tožilec)];

(c) Auditor General [(generalni revizor)];

(d) Commissioner for Administrative Investigations (Ombudsman) [(komisar za upravne preiskave (varuh človekovih pravic))] in

(e) President of the Chamber of Advocates [(predsednik odvetniške zbornice)];

[...]

(2) Odboru predseduje glavni sodnik ali, v primeru njegove odsotnosti, sodnik, ki ga nadomešča v skladu z odstavkom 3(d).

(3) (a) Oseba ne more biti imenovana za člana odbora ali nadaljevati opravljanja funkcije člana odbora, če je minister, parlamentarni državni sekretar, član predstavniškega doma, član lokalne uprave ali uradnik ali kandidat politične stranke:

[...]

(4) Pri opravljanju svojih nalog člani odbora ravnajo po lastni presoji in niso podvrženi usmeritvam ali nadzoru katere koli druge osebe ali organa.

(5) Odbor ima tajnika, ki ga imenuje minister, pristojen za pravosodje.

(6) Naloge odbora so:

- (a) prejemati in preučevati prijave oseb, zainteresiranih za imenovanje na mesto sodnikov višjih sodišč (razen mesta glavnega sodnika) ali sodnikov nižjih sodišč, razen oseb, za katere se uporablja točka (e);
- (b) voditi stalni register prijav, navedenih v točki (a), in dejanj v zvezi z njimi, ki je zaupen in do katerega imajo dostop le člani odbora, predsednik vlade in minister, pristojen za pravosodje;
- (c) opravljati razgovore in ocenjevanja kandidatov za zgoraj navedena mesta na način, ki se mu zdi primeren, in v ta namen od katerega koli javnega organa zahtevati informacije, ki se mu zdijo razumno potrebne;
- (d) predsedniku vlade prek ministra, pristojnega za pravosodje, svetovati glede svoje ocene o izpolnjevanju pogojev in primernosti kandidatov za imenovanje na zgoraj navedena mesta;
- (e) na zahtevo predsednika vlade svetovati o izpolnjevanju pogojev in primernosti oseb, ki so že na položajih generalnega državnega tožilca, generalnega revizorja, komisarja za upravne preiskave (varuha človekovih pravic) ali sodnikov nižjih sodišč, za imenovanje na mesto sodnika;
- (f) svetovati glede imenovanja v katero koli drugo sodniško službo ali na mesto na sodišču na morebitno občasno zahtevo ministra, pristojnega za pravosodje:

Ocenjevanje, navedeno v točki (d), mora biti opravljeno najpozneje v šestdesetih dneh po tem, ko je odbor prejel prijavo, svetovanje, navedeno v točkah (e) in (f), pa mora biti opravljeno najpozneje v tridesetih dneh od dne, ko je bilo zahtevano, oziroma v roku, ki ga minister, pristojen za pravosodje, v soglasju z odborom določi v uradnem listu.

- (7) Postopki odbora so zaupni in potekajo za zaprtimi vrati, noben član ali tajnik odbora pa ne sme biti pozvan, naj predloži dokaze pred katerim koli sodiščem ali drugim organom v zvezi s katerim koli dokumentom, ki ga je prejel odbor, ali s katero koli zadevo, o kateri je razpravljal odbor, ki mu je bila sporočena ali jo je sporočil.
- (8) Odbor sprejme svoj postopek in z odobritvijo ministra, pristojnega za pravosodje, objavi merila, na podlagi katerih opravlja ocenjevanja.“

10. Člen 97 ustave določa:

„(1) Ob upoštevanju določb tega člena sodnik višjega sodišča preneha opravljati funkcijo, ko dopolni petinšestdeset let.

(2) Sodnika višjega sodišča lahko s funkcije razreši le predsednik na pisni predlog predstavniškega doma, ki je prejel najmanj dvotretjinsko podporo vseh članov tega doma in s katerim se zahteva razrešitev na podlagi dokazane nezmožnosti opravljanja nalog njegove funkcije (bodisi zaradi telesne ali duševne hibe bodisi iz drugega razloga) ali na podlagi dokazanega neprimerne ravnanja.

(3) Parlament lahko z zakonom določi postopek za vložitev pisnega predloga ter za preiskavo in dokazovanje nezmožnosti ali neprimerne ravnanja sodnika višjega sodišča v skladu z določbami prejšnjega odstavka.“

11. Člen 100 ustave se nanaša na imenovanje magistrates of the inferior courts (sodniki nižjih sodišč). Določa postopek, ki je podoben postopku, ki velja za sodnike višjih sodišč:

- „(1) Sodnike nižjih sodišč imenuje predsednik na podlagi nasveta predsednika vlade.
- (2) Oseba je lahko imenovana na mesto sodnika nižjih sodišč ali opravlja njegove funkcije le, če je na Malti vsaj sedem let neprekinjeno ali s prekinitvami opravljala dejavnost odvetnika.
- (3) Ob upoštevanju določb odstavka 4 sodnik nižjih sodišč preneha opravljati funkcijo, ko dopolni petinšestdeset let.
- (4) Določbe člena 97(2) in (3) te ustave se uporabljajo za sodnike nižjih sodišč.
- (5) Brez poseganja v določbe odstavka 6, preden predsednik vlade poda nasvet v skladu z odstavkom 1 v zvezi z imenovanjem sodnika nižjega sodišča, odbor za imenovanja sodnikov, ustanovljen v skladu s členom 96A te ustave, opravi ocenjevanje, kot je določeno v točkah (c), (d) ali (e) odstavka 6 navedenega člena 96A.
- (6) Ne glede na določbe odstavka 5 ima predsednik vlade pravico do neupoštevanja rezultata ocenjevanja iz odstavka 5:

Če predsednik vlade uveljavi pravico iz tega odstavka, predsednik vlade ali minister, pristojen za pravosodje:

- (a) v petih dneh v uradnem listu objavi izjavo o odločitvi, da bo uveljavil navedeno pravico, in navede razloge, ki so privedli do zadevne odločitve, ter
- (b) v predstavniskem domu poda izjavo o zadevni odločitvi, s katero pojasni razloge, iz katerih je bila ta odločitev sprejeta, najpozneje na drugem zasedanju doma, ki poteka po tem, ko je bil predsedniku podan nasvet v skladu z odstavkom 1.“

12. Člen 101B ustave se nanaša na disciplinske postopke zoper sodnike višjih in nižjih sodišč. Ta člen določa:

„(1) Ustanovi se Committee for Judges and Magistrates [(odbor za sodnike višjih in nižjih sodišč, v nadaljevanju: odbor)], ki je podobor komisije za pravosodje in ga sestavljajo trije sodniki, ki niso člani komisije za pravosodje in so izvoljeni izmed sodnikov višjih in nižjih sodišč v skladu s pravili, ki jih je izdala komisija za pravosodje, pri čemer pa sta v disciplinskih postopkih zoper sodnika nižjega sodišča dva od treh članov sodnika nižjega sodišča, v disciplinskih postopkih zoper sodnika višjega sodišča pa sta dva od treh članov sodnika višjega sodišča.

[...]

(4) Odbor vodi disciplinske postopke zoper sodnike višjih in nižjih sodišč na način, določen v tem členu.

[...]

(15) Pri opravljanju svojih nalog člani odbora ravnajo po lastni presoji in niso podvrženi usmeritvam ali nadzoru katere koli druge osebe ali organa.

[...]“.

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari

13. Republika je združenje, katerega namen je spodbujanje varstva pravosodja in pravne države na Malti. Pri predložitvenem sodišču je 25. aprila 2019 vložilo *actio popularis*, s katero je predlagalo, naj se ugotovi, da Malta zaradi sistema imenovanja sodnikov višjih sodišč in sodnikov nižjih sodišč, ki se je uporabljal v času začetka postopka v glavni stvari ter je določen v členih 96, 96A in 100 ustave, krši svoje obveznosti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine ter iz člena 39 ustave in člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).

14. Tožeča stranka je na obravnavi, ki je pred predložitvenim sodiščem potekala 30. oktobra 2019, pojasnila, da v okviru tega postopka izpodbija vsa imenovanja sodnikov, ki so začela veljati 25. aprila 2019, pa tudi vsa druga imenovanja, ki bodo morda opravljena po tem datumu, razen če bodo opravljena v skladu s priporočili iz mnenja Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (v nadaljevanju: Beneška komisija) št. 940/2018 o ustavni ureditvi in delitvi oblasti ter o neodvisnosti sodstva in organov kazenskega pregona² ter v skladu z določbami člena 19(1) PEU in člena 47 Listine.

15. Prim Ministru (predsednik vlade) (v nadaljevanju: tožena stranka) zatrjuje, da je pravica do učinkovitega pravnega sredstva in do poštenega sojenja na Malti spoštovana. V tem okviru naj bi bila imenovanja, ki so začela veljati 25. aprila 2019, izvedena ob strogem upoštevanju določb ustave in prava Unije. Tožena stranka zatrjuje, da ni nobene razlike med temi konkretnimi imenovanji in katerimi koli drugimi imenovanji sodnikov, izvedenimi od razglasitve ustave leta 1964, razen dejstva, da drugače kot pri imenovanjih, izvedenih pred letom 2016, primernost teh kandidatov zdaj oceni odbor za imenovanja sodnikov, ustanovljen na podlagi člena 96A ustave.

16. Tožena stranka prav tako zatrjuje, da je sistem imenovanja sodnikov skladen z zahtevami člena 19(1) PEU in člena 47 Listine, kot ju razlaga Sodišče. Ta sistem naj bi bil pravzaprav podoben načinu imenovanja sodnikov Sodišča, določenemu v prvem odstavku člena 253 PDEU, v skladu s katerim mnenje, ki ga poda odbor, ustanovljen na podlagi člena 255 PDEU, ni zavezujoče za končno odločitev, ki jo sprejmejo vlade držav članic.

17. Predložitveno sodišče meni, da se glavno vprašanje, na katero mora odgovoriti, nanaša na diskrecijsko pravico predsednika vlade pri imenovanju vseh sodnikov v skladu s členi 96, 96A in 100 ustave, pa tudi na to, ali je bila ta diskrecijska pravica z ustavnimi spremembami iz leta 2016 razširjena. Čeprav je Sodišče v sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, v nadaljevanju: Neodvisnost vrhovnega sodišča), obravnavalo več vidikov te zadeve, predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba to vprašanje obravnavati v okviru presoje celotnega sistema, vključno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja na Malti.

18. Sodišče je bilo na obravnavi 27. oktobra 2020 obveščeno, da so bile julija 2020 v ustavo uvedene nekatere spremembe na podlagi priporočil v zvezi s sistemom imenovanja sodnikov, ki jih je v mnenju št. 940/2018 podala Beneška komisija. Vendar te spremembe ne vplivajo na predmet tega postopka pred predložitvenim sodiščem niti na, če smo že pri tem, ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

² CDL-AD(2018)028.

IV. Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

19. V teh okoliščinah je Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (prvi senat civilnega sodišča, ki zaseda kot ustavno sodišče, Malta) z odločbo z dne 25. novembra 2019, ki je na Sodišče prispela 5. decembra 2019, prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali je treba šteti, da se člen 19(1) [drugi pododstavek] PEU in člen 47 Listine [...], posamično ali skupaj, uporabljata v zvezi s pravno veljavnostjo členov 96, 96A in 100 Ustave Republike Malte?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba pristojnost predsednika vlade v postopku imenovanja sodnikov na Malti šteti za združljivo s členom 19(1) PEU in členom 47 Listine [...], upoštevajoč tudi člen 96A Ustave Republike Malte, ki je začel veljati leta 2016?
3. Če se za pristojnost predsednika vlade ugotovi, da je nezdružljiva, ali je treba to dejstvo upoštevati le v zvezi s prihodnjimi imenovanji ali pa vpliva tudi na pretekla imenovanja?“

20. Pisna stališča so predložili združenje Republika, belgijska, malteška, nizozemska, poljska in švedska vlada ter Evropska komisija. Te stranke so na obravnavi 27. oktobra 2020 tudi ustno predstavile stališča.

V. Analiza

A. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

21. Poljska vlada v pisnem stališču trdi, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten iz dveh razlogov.

22. Prvič, trdi, da tudi če bi malteško pravo strankam v sporu dopuščalo, da v okviru *actio popularis* dajo pobudo za nadzor nad običajno uporabo veljavnih predpisov v nacionalnem pravnem redu na abstraktni ravni, bi predložitveno sodišče svoja vprašanja predložilo Sodišču v predhodno odločanje, da bi lahko potem glede na odgovore, ki bi jih prejelo, odločilo o abstraktni združljivosti določb malteškega prava s pravom Unije.

23. Vendar poljska vlada opozarja, da je za odločanje o abstraktni združljivosti določb nacionalnega prava s pravom Unije na podlagi členov 258 in 259 PDEU pristojno izključno Sodišče ter da lahko takšen postopek sproži le Komisija ali druga država članica. Edini namen predloga za sprejetje predhodne odločbe naj bi bil namreč, ravno nasprotno, razlaga prava Unije. Zato naj nacionalno sodišče ob upoštevanju členov 258, 259 in 267 PDEU o abstraktni združljivosti nacionalnega prava s pravom Unije ne bi smelo odločati na podlagi razlage, ki bi bila v zvezi s tem pravom podana v postopku predhodnega odločanja, saj se Sodišče v okviru takega postopka ne bi izreklo za pristojno za nadzor nad združljivostjo nacionalnega prava s pravom Unije.

24. Razlaga prava Unije, ki bi jo v postopku predhodnega odločanja podalo Sodišče, naj se torej ne bi smela uporabiti za rešitev spora, kakršen je ta pred predložitvenim sodiščem, posledično pa naj ne bi bilo mogoče šteti, da je ta razlaga v smislu člena 267 PDEU potrebna za rešitev spora o glavni stvari. Poljska vlada zlasti trdi, da bi nasprotna razlaga te določbe pomenila obid členov 258 in 259 PDEU ter poseganje v izključno pristojnost, ki jo navedeni določbi podeljujeta Sodišču, Komisiji in državam članicam.

25. V zvezi s tem drži, da je treba nalogo Sodišča razlikovati glede na to, ali je pri njem vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe ali tožba zaradi neizpolnitve obveznosti. Medtem ko mora Sodišče v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti preveriti, ali sta nacionalni ukrep ali praksa, ki ju Komisija ali druga država članica izpodbija, na splošno in ne da bi bilo potrebno, da obstaja s tem povezan spor pred nacionalnimi sodišči, v nasprotju s pravom Unije, je v okviru postopka predhodnega odločanja naloga Sodišča pomagati predložitvenemu sodišču pri rešitvi konkretnega spora, ki poteka pred njim. V okviru takega postopka mora torej med navedenim sporom in določbami prava Unije, katerih razlaga se zahteva, obstajati takšna povezava, da je ta razlaga objektivno potrebna za odločitev, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče.³

26. V obravnavani zadevi je treba priznati, da je spor o glavni stvari vsebinsko povezan s pravom Unije, zlasti s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, na katerega se nanašajo vprašanja za predhodno odločanje. Predložitveno sodišče mora zato uporabiti navedeno določbo, da bi vsebinsko rešilo navedeni spor.

27. V zvezi s tem je treba spomniti, da čeprav člen 267 PDEU Sodišču ne daje pristojnosti, da se izreče o združljivosti določb nacionalnega prava s predpisi prava Unije ali uporabi pravila prava Unije v konkretnem primeru, je vendarle naloga Sodišča, da se izreče o razlagi Pogodb in aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije. Zato lahko Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru pravosodnega sodelovanja, ki ga vzpostavlja ta člen, na podlagi elementov v spisu nacionalnemu sodišču predloži razlago prava Unije, ki bi mu lahko koristila pri presoji učinkov njegovih določb.⁴

28. Poleg tega naj dodam, da to, da je bila v postopku v glavni stvari vložena *actio popularis* – v kateri tožeči stranki ni treba dokazati obstoja osebnega interesa za rešitev spora – ni ovira, zaradi katere Sodišče ne bi moglo odločati o vprašanjih za predhodno odločanje. Zadostuje, da je ta postopek dovoljen v nacionalnem pravu in da je odgovor na ta vprašanja objektivno potreben za rešitev spora, ki je bil pred predložitvenim sodiščem pravilno sprožen.⁵

29. Glede na zgornje preudarke zato menim, da pred predložitvenim sodiščem obstaja dejanski spor in da ni nobenega dvoma o upoštevnosti postavljenih vprašanj, ker se nanašajo na razlago določb prava Unije – v obravnavani zadevi primarnega prava – in ker se spor o glavni stvari nanaša ravno na navedena vprašanja. Iz tega sledi, da prvi argument poljske vlade ni upošteven.

30. Drugič, po mnenju poljske vlade naj člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, v skladu s katerim morajo države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, nikakor ne bi spreminjal vsebine načela prenosa pristojnosti Unije ali obsega teh pristojnosti. Ravno nasprotno, ta določba naj bi temeljila na predpostavki, da morajo države članice v primeru neobstoja pristojnosti Unije na področju organizacije sodnih sistemov same določiti sodišča in ustrezne mehanizme za postopke, namenjene zagotavljanju varstva pravic, ki jih posameznikom daje pravni red Unije. Zato naj iz člena 19(1) PEU, razlaganega ob upoštevanju člena 5 PEU, v povezavi s členoma 3 in 4 PDEU ne bi bilo mogoče izpeljati nobenih posebnih pravil, ki bi urejala imenovanje sodnikov ali organizacijo sodišč.

³ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točki 47 in 48).

⁴ Glej v tem smislu sodbi z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 23), in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, v nadaljevanju: AK, EU:C:2019:982, točka 132).

⁵ Glej v tem smislu v zvezi z ugotovitvenim zahtevkom sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 31 in navedena sodna praksa).

31. Poljska vlada v zvezi s členom 47 Listine trdi, da se ta določba v obravnavani zadevi ne uporablja. Združenje Repubblika je namreč vložilo *actio popularis*, vendar naj pri tem ne bi uveljavljalo subjektivne pravice, ki jo ima na podlagi prava Unije. Poleg tega naj zadevna država članica v obravnavani zadevi v nasprotju z zahtevo, ki izhaja iz člena 51 Listine, ne bi nikakor „izvajala“ prava Unije, saj naj bi se vprašanja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe nanašala na nacionalne postopkovne vidike, za urejanje katerih so v celoti pristojne države članice.

32. Poljska vlada dodaja, da pravo Unije v vsakem primeru ne določa nikakršnih enotnih meril za imenovanje sodnikov, na katera bi se Sodišče lahko oprlo pri presoji sistema, ki se uporablja na Malti, in da se v vseh državah članicah uporabljajo različni sistemi.

33. Navedeni argumenti se dejansko nanašajo na težavo, ki jo je predložitveno sodišče izpostavilo v okviru prvega vprašanja za predhodno odločanje. Zato jih bom preučil med analizo prvega vprašanja. Na tej točki zadostuje ugotovitev, da tudi drugi razlog za nedopustnost, ki ga je navedla poljska vlada, po mojem mnenju ni utemeljen. Čeprav se strinjam, da se člen 47 Listine kot tak v postopku v glavni stvari ne uporablja (ker Malta ne „izvaja“ prava Unije v smislu člena 51 Listine), pa menim, da se člen 19 vendarle v celoti uporablja in da je razlaga te določbe kot taka lahko koristna za predložitveno sodišče.

34. Sodišču tako predlagam, naj vprašanja za predhodno odločanje razglasi za dopustna.

B. Prvo vprašanje

35. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba šteti, da se člen 19(1), drugi pododstavek, PEU in člen 47 Listine uporabljata, kadar nacionalno sodišče presoja veljavnost postopka imenovanja sodnikov, kakršen je ta, ki je določen v ustavi.

1. Uporaba člena 19(1) PEU

36. Kar zadeva člen 19(1) PEU, je Sodišče pred kratkim izreklo več temeljnih sodb, na podlagi katerih je nedvomno mogoče na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

37. Kot je namreč Sodišče povzelo v sodbi z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), iz te sodne prakse izhaja, da je „neodvisnost sodišč držav članic iz različnih vidikov temeljnega pomena za pravni red Unije. Najprej, neodvisnost sodišč izhaja iz načela pravne države, ki je del vrednot, na katerih v skladu s členom 2 PEU temelji Unija in ki so skupne državam članicam, ter iz člena 19 PEU, ki uresničuje to vrednoto in obveznost zagotavljanja sodnega nadzora v tem pravnem redu nalaga tudi nacionalnim sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 32). Dalje, ta neodvisnost je nujen pogoj za to, da se pravnim subjektom na področju uporabe prava Unije zagotovi temeljna pravica do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine, ki ima poglobljen pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija, C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točki 70 in 71 ter navedena sodna praksa). Nazadnje, ta neodvisnost je bistvena za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga pomeni mehanizem postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ker lahko ta mehanizem uporabi le organ, ki je pristojen za izvajanje prava Unije in ki med drugim izpolnjuje to merilo neodvisnosti (glej zlasti sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 56 in navedena sodna praksa).“⁶

⁶ Točka 45.

38. Poleg tega je tudi jasno, da se, kar zadeva stvarno področje uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, ta določba uporablja za področja, ki jih ureja pravo Unije, ne glede na položaj, v katerem države članice izvajajo to pravo v smislu člena 51(1) Listine.⁷

39. V tem okviru je zdaj jasno, da čeprav je organizacija sodstva v državah članicah v pristojnosti držav članic, pa morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati svoje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije in zlasti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.⁸ Ta obveznost se zlasti uporablja za vsak nacionalni organ, ki lahko kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in torej spadajo na področja, ki jih ureja to pravo.⁹

40. To razlago področja uporabe člena 19(1) PEU potrjujeta zgodovina nastanka in okvir vključitve te določbe v Pogodbo. Člen 19(1) PEU je bil namreč uveden z namenom poudariti dolžnost države članice, da zagotovi učinkovito sodno varstvo, kadar tega varstva ne more zagotoviti neposredno Sodišče,¹⁰ saj je sam obstoj učinkovitega sodnega nadzora, ki zagotavlja spoštovanje prava Unije, neločljivo povezan s pravno državo¹¹. Ker torej ni učinkovitih jamstev neodvisnosti sodnikov, bi bilo načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ogroženo.¹² Nazadnje je mogoče ugotoviti, da je to načelo, določeno v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je določeno v členih 6 in 13 EKČP ter je zdaj potrjeno v členu 47 Listine.¹³

41. V teh okoliščinah je mogoče, glede na to, da se sporni postopek imenovanja iz obravnavane zadeve uporablja za vse malteške sodnike, domnevati, da bodo zagotovo nekateri od teh sodnikov – če ne vsi – pri opravljanju svojih nalog odločali o vprašanjih, povezanih z razlago ali uporabo prava Unije. Zato to že samo po sebi zadostuje za ugotovitev, da morajo imeti sodniki, ki so imenovani v skladu s postopkom, določenim v ustavi, zadostno stopnjo neodvisnosti, da bi bilo zadoščeno zahtevam iz člena 19 PEU.

2. Uporaba člena 47 Listine

42. V skladu s členom 47, prvi odstavek, Listine ima „[v]sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, [...] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu“. Iz sodbe z dne 16. maja 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), izhaja, da je uporaba tega člena odvisna od zatrdjevanja kršitve pravice ali svoboščine, zagotovljene s pravom Unije.¹⁴

⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 29); Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 50, ter z dne 26. marca 2020, *Miasto Łowicz in Prokurator Generalny* (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 33).

⁸ Glej v tem smislu sodbe Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 52; z dne 5. novembra 2019, *Komisija/Poljska* (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 102); AK, točka 75, ter z dne 26. marca 2020, *Miasto Łowicz in Prokurator Generalny* (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 36).

⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 40); Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 51; AK, točka 83, ter z dne 26. marca 2020, *Miasto Łowicz in Prokurator Generalny* (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 34).

¹⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 100 in 101). Glej tudi *Krajeswki, M.*, in *Ziółkowski, M.*, EU judicial independence decentralized: A.K., *Common Market Law Review*, zvezek 57, 2020, str. od 1107 do 1138, zlasti str. 1121.

¹¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 36). Glej tudi *Badet, L.*, À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit, *Cahiers de droit européen*, 2020, str. od 57 do 106, zlasti str. 75 in 76.

¹² Glej v tem smislu *Pauliat, H.*, Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne, *La Semaine Juridique – Édition générale*, numéro 29, 2019, str. od 1424 do 1428, zlasti str. 1427.

¹³ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 35).

¹⁴ Glej v tem smislu točke od 44 do 52 v primerjavi s stališčem, ki ga je v točkah od 51 do 67 sklepnih predlogov v tej zadevi (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2) predstavil generalni pravobranilec M. Wathelet. To je Sodišče nedavno potrdilo v sodbi z dne 6. oktobra 2020, *État luxembourgeois* (Pravica do pravnega sredstva zoper zahtevo za informacije na davčnem področju) (C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 55).

43. Vendar je treba ugotoviti, da tožeča stranka ne zatrjuje, da ji je bila pravica do učinkovitega pravnega sredstva kakor koli kršena, prav tako pa v okviru tožbe ne izpodbija neodvisnosti predložitvenega sodišča in se ne sklicuje na nobeno konkretno pravico, ki jo zagotavlja pravo Unije. V teh okoliščinah torej menim, da se člen 47 Listine kot tak v postopku v glavni stvari ne uporablja.

44. Poleg tega se strinjam z nedavno izraženim stališčem generalnega pravobranilca M. Bobka, da je „abstraktno oceno ustavnosti“ nacionalnega predpisa z vidika člena 47 Listine dopustno izvesti, če je bil ta predpis sprejet v okviru izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.¹⁵ Ker pa postopek imenovanja nacionalnih sodnikov spada v organizacijo sodstva, so zanj, kot je bilo navedeno zgoraj, pristojne države članice. V teh okoliščinah postopek imenovanja sodnikov na Malti ne izpolnjuje pogoja „izvajanja“ prava Unije iz člena 51(1) Listine, čeprav to, kot sem že navedel, ni zahtevano za uporabo člena 19 PEU.¹⁶

45. Ker pa obveznost, ki je državam članicam naložena s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, *ustreza* pravici do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, določeni v členu 47 Listine,¹⁷ iz tega sledi, da se obveznosti držav članic na podlagi člena 19(1) PEU do te mere „zrcalijo“ v individualni pravici, priznani s členom 47 Listine¹⁸.

46. Zato se popolnoma strinjam z navedbo generalnega pravobranilca E. Tancheva v sklepnih predlogih v združenih zadevah A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:551), da „obstaja ‚ustavna povezava‘ med tema določbama in [da] se neizogibno stikata v sodni praksi, ki se nanaša nanju“.¹⁹ Poleg tega je Sodišče že samo razsodilo, da „člen 19(1), drugi pododstavek, PEU nalaga vsem državam članicam, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva, *predvsem v smislu člena 47 Listine*, na področjih, ki jih ureja pravo Unije“.²⁰

47. V tem okviru menim, da je treba člen 19(1) PEU, čeprav se člen 47 Listine kot tak v postopku v glavni stvari ne uporablja, vseeno razlagati *ob upoštevanju* člena 47 Listine in s tem povezane sodne prakse.

3. Predlog glede prvega vprašanja

48. Glede na vse navedeno tako ugotavljam, da se člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine uporablja, kadar nacionalno sodišče presoja veljavnost postopka imenovanja sodnikov, kakršen je ta, ki je določen v malteški ustavi.

¹⁵ Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v združenih zadevah Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, SO in Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ter „Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (C-83/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točke od 198 do 202, zlasti točka 201).

¹⁶ Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

¹⁷ Glej v tem smislu sodbe z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 44); z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 30); z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točka 58), in z dne 6. oktobra 2020, État luxembourgeois (Pravica do pravnega sredstva zoper zahtevo za informacije na davčnem področju) (C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 47).

¹⁸ Glej v tem smislu Hofmann, H. Ch., Article 47 – Specific Provisions (Meaning), v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. in Ward, A. (ur.), The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary, Hart Publishing, 2014, str. od 1197 do 1275, zlasti št. 47.50.

¹⁹ Točka 85. Glej tudi García-Valdecasas Dorrego, M.-J., El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), Revista Española de Derecho Europeo, zvezek 72, 2019, str. od 75 do 96, zlasti str. 86.

²⁰ Sodba Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 54, moj poudarek. Glej kot ponazoritev uporabe člena 47 Listine za razlago člena 19(1) PEU tudi sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točki 40 in 41), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 53 v povezavi s točkama 50 in 52).

C. Drugo vprašanje

49. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 19 PEU v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere ima izvršilna veja oblasti, v tem primeru predsednik vlade, diskrecijsko pravico in odločujoč vpliv v postopku imenovanja sodnikov. To je temeljno vprašanje, ki se postavlja s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe.

1. Splošne ugotovitve o posledicah člena 19(1) PEU, člena 47 Listine in člena 6 EKČP za postopke imenovanja sodnikov

50. Iz sodne prakse, na katero sem se skliceval v okviru analize prvega vprašanja predložitvenega sodišča, izhaja, da kadar lahko sodnik odloča o vprašanjih glede uporabe ali razlage prava Unije, mora zadevna država članica zagotoviti, da imajo njeni sodniki zadostna jamstva v zvezi z neodvisnostjo, in izpolniti bistvene zahteve glede učinkovitega sodnega varstva, kot to določa člen 19(1), drugi pododstavek, PEU.²¹

51. Dalje, ker obveznost držav članic, da na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, ustreza pravici do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, določeni v členu 47 Listine,²² je treba opozoriti, da je v členu 52(3) Listine pojasnjeno, da kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa ta konvencija.

52. Kot je razvidno iz Pojasnil k členu 47 Listine, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi, člen 47, prvi in drugi odstavek, Listine ustreza členoma 6(1) in 13 EKČP.

53. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da je namen uvedbe izraza „z zakonom ustanovljeno“ v členu 6(1), prvi stavek, EKČP preprečiti, da bi bila organizacija sodnega sistema preprosto prepuščena prosti presoji izvršne oblasti, in zagotoviti, da sta vzpostavitev sodnega sistema in imenovanje sodnikov urejena z ustrezno zakonodajo. Zato ni nobenega dvoma, da pravica do sojenja pred sodiščem, „ustanovljenim z zakonom“, v smislu člena 6(1) EKČP po svoji naravi zajema postopek imenovanja sodnikov.²³ V praksi pa so omejitve, ki jih v zvezi s tem nalaga nacionalna zakonodaja, običajno omejene in se nanašajo na zadeve, kot so izpolnjevanje pogojev za imenovanje, napredovanje znotraj sodnega sistema in starostne meje.

54. Treba je poudariti tudi, da čeprav načelo ločitve izvršilne in sodne veje oblasti v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice pridobiva vedno večji pomen, to sodišče trdi, da ne člen 6 ne nobena druga določba EKČP državam ne nalaga določenega ustavnega modela, s katerim bi bila razmerja in interakcija med različnimi državnimi oblastmi urejena na določen način. Člen 6 EKČP teh držav tudi ne zavezuje, da ravnajo v skladu z določenim teoretičnim ustavnim pojmom, ki se nanaša na dopustne meje take interakcije.²⁴ V zvezi s tem je treba priznati, da je sicer res, da ima precej držav članic bodisi sodni svet, ki je opredeljen kot neodvisen organ, ustanovljen z zakonom ali na podlagi

21 Glej v tem smislu Badet, L., À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit, Cahiers de droit européen, 2020, str. od 57 do 106, zlasti str. 63, 64 in 72; Bonelli, M., in Claes, M., Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary, European Constitutional Law Review, zvezek 14, 2018, od str. 622 do 643, zlasti str. 635.

22 Glej v tem smislu sodno prakso, navedeno v opombi 17.

23 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točki 73 in 74 ter navedena sodna praksa).

24 Glej v tem smislu sodbo AK, točka 130 in navedena sodna praksa ESČP. Glej v zvezi z drugo nedavno uporabo tega načela sodbo ESČP z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 144, in sodbo ESČP z dne 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, točka 215.

njihove nacionalne ustave, in katerega namen je ohraniti neodvisnost sodne oblasti in posameznih sodnikov ter s tem spodbujati učinkovito delovanje sodnega sistema,²⁵ bodisi tako kot Malta in nekatere druge države odbor za imenovanja sodnikov,²⁶ vendar se sestava in pristojnosti takih organov bistveno razlikujejo.²⁷

55. Navesti pa je treba, da zgolj dejstvo, da sodnike imenuje član izvršilne veje oblasti, *samo po sebi* ne ustvarja razmerja podrejenosti med prvimi in drugim niti ne vzbuja dvomov o nepristranskosti prvonavedenih, če – in to je bistven pogoj – *po imenovanju* niso pod nobenim pritiskom in pri izvajanju svojih nalog ne prejemajo navodil.²⁸ Vendar v zvezi s tem obstaja ena izjema. Kot je namreč Sodišče priznalo v sodbi z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), se člen 19 PEU uporabi, kadar je bila pri imenovanju določenega sodnika storjena nepravilnost in je ta nepravilnost tako huda, da ustvarja dejansko nevarnost, da bi, kot je navedlo Sodišče, izvršilna veja oblasti lahko ogrozila celovitost postopka imenovanja.²⁹ Iz tega sledi, da mora obstajati mehanizem, ki omogoča razglasitev ničnosti *nezakonitega* imenovanja sodnika, zlasti kadar zadevni sodnik ni izpolnjeval zakonskih pogojev za imenovanje.

56. Vendar je mogoče – z izjemo specifičnega in neobičajnega primera nepravilnega imenovanja sodnika iz sodbe Simpson – šteti, da je člen 19(1) PEU *v bistvu* usmerjen v prihodnost, saj se nanaša na varstvo neodvisnosti sodnikov po tem, ko so bili ti že imenovani.

57. V zvezi s tem nima smisla zanikati, da ima politika določeno – včasih celo odločilno – vlogo pri imenovanju sodnikov v številnih pravnih sistemih, tudi v številnih državah članicah. Na tem mestu je dovolj opozoriti na izkušnje dveh izmed najuglednejših in najvplivnejših sodišč na svetu – in sicer vrhovnega sodišča ZDA in nemškega ustavnega sodišča – iz katerih je razvidno, da imajo skoraj vsi njihovi sodniki povezave z določenimi političnimi strankami in političnimi strujami.³⁰ Politiki in nekdanji politiki so lahko za člane ustavnih sodišč v državah članicah imenovani celo *ex officio* (kot je primer v Franciji)³¹ ali na podlagi zakonodaje, ki ureja to področje (kot v primeru belgijskega ustavnega

25 Opredelitev „sodnega sveta“ iz točke 26 Priporočila CM/Rec(2010)12 (Judges: independence, efficiency and responsibilities (Neodvisnost, učinkovitost in odgovornost sodnikov)), ki ga je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 17. novembra 2010 (v nadaljevanju: Priporočilo CM/Rec(2010)12).

26 Glej na splošno Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

27 Glej v tem smislu tudi Bobek, M., in Kosař, D., *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, *German Law Journal*, zvezek 19, št. 7, 2020, str. od 1257 do 1292, zlasti str. 1267 in 1268.

28 Glej v tem smislu sodbo AK, točka 133. Glej v istem smislu, vendar v zvezi z vlogo zakonodajnih organov v postopku imenovanja sodnika, sodbo z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 54).

29 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 75).

30 To velja tudi za nekatere druge pravne/sodne sisteme. Glej na primer Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, str. od 107 do 110. Strankarska politika je v preteklosti imela izjemno pomembno vlogo v britanskem sistemu imenovanja sodnikov. V pismu ministru za pravosodje (Lord Chancellor) H.S. Giffardu, grofu Halsburiškemu, septembra 1897 je tedanji predsednik britanske vlade R.A.T. Gascoyne-Cecil (markiz Salisburiški) odkrito pisal o tem, da „v našem strankarskem sistemu velja nenapisano pravilo [...], da morajo strankarske zahteve vedno imeti zelo veliko težo pri imenovanju na najvišje položaje v pravosodju [...] Ta sistem morda ni idealen – in nekega dne bodo [sodniki višjih sodišč] nedvomno imenovani na podlagi natečajev, v okviru katerih se bo preučila sodna praksa, ki so jo oblikovali – vendar zaenkrat ostaja tak, kot je [...]“ (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885–1940*, Oxford, 1964, str. 52).

31 V skladu s členom 56(2) francoske ustave so nekdanji predsedniki republike do konca svojega življenja člani conseil constitutionnel (ustavno sodišče, Francija).

sodišča),³² ponekod jih lahko na ta položaj izvolijo poslanci v parlamentu (kot na primer v Nemčiji³³ oziroma kot to delno velja v Italiji),³⁴ pogosto pa so preprosto imenovani za sodnike teh sodišč na podlagi določene tradicije. Vendar ni dvoma, da so se ta sodišča v razmerju do drugih vej oblasti izkazala za popolnoma neodvisna.

2. Sodbi Neodvisnost vrhovnega sodišča in AK

58. S tem prehajamo neposredno na vprašanje, kaj pojem neodvisnosti sodstva sploh zajema. Danes je trdno sprejeto, da ima zahteva po neodvisnosti sodišč dva vidika. Prvi, zunanji vidik zahteva, da zadevno sodišče svoje funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bilo s komer koli kakor koli hierarhično povezano ali mu podrejeno in ne da bi prejelo kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiteno pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve. Drugi, notranji vidik je povezan s pojmom nepristranskosti in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka distanca do strank spora in njihovih posamičnih interesov glede predmeta spora. Ta vidik zahteva spoštovanje objektivnosti in odsotnost kakršnega koli interesa za izid spora, razen stroge uporabe pravnih pravil.³⁵

59. Čeprav v obravnavani zadevi ne gre neposredno za vprašanje nepristranskosti sodišč, pa je to vseeno pojem, ki je tesno povezan s pojmom institucionalne neodvisnosti. Vprašanje institucionalne neodvisnosti je bilo dosledno preučeno tako v vrsti odločb ESČP, ki segajo do temeljne sodbe z dne 28. junija 1984, Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), v zadnjem času pa tudi v vrsti ključnih odločb Sodišča, ki jo morda začenja sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Ker je večina te sodne prakse združena in povzeta v sodbah Neodvisnost vrhovnega sodišča in AK, bo tokrat morda zadostovala zgolj preučitev pojma neodvisnosti, kot ga je Sodišče obravnavalo v teh dveh sodbah. Najprej bom analiziral sodbo AK.

61. Sodišče je v sodbi AK pojasnilo tako:

„123 Ta jamstva neodvisnosti in nepristranskosti zahtevajo, da obstajajo pravila, ki se nanašajo zlasti na sestavo organa ter na imenovanje, trajanje funkcije in razloge za vzdržanje, izločitve in razrešitve njegovih članov, ter na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak legitimen dvom pri pravnih subjektih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi dejavniki in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov (sodbi z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 66 in navedena sodna praksa, ter [Neodvisnost vrhovnega sodišča (točka 74)]).

124 Poleg tega mora biti v skladu z načelom delitve oblasti, ki opredeljuje delovanje pravne države, zagotovljena neodvisnost sodišč od zakonodajne in izvršilne oblasti (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, točka 35).

³² V skladu s členom 34(1) in (2) posebnega zakona o ustavnem sodišču z dne 6. januarja 1989 se za polovico vseh sodnikov za to, da bi bili lahko imenovani za ustavne sodnike, uporablja pogoj, da so bili pred tem najmanj pet let člani senata, predstavnškega doma ali parlamenta skupnosti oziroma regije.

³³ V skladu s členom 94 Grundgesetz (ustava Zvezne republike Nemčije) polovico vseh članov zveznega ustavnega sodišča izvoli Bundestag (spodnji dom zveznega parlamenta), drugo polovico pa Bundesrat (zgornji dom zveznega parlamenta). Kandidati ne smejo biti člani spodnjega ali zgornjega doma zveznega parlamenta, zvezne vlade ali katerega od ustrežajočih organov na ravni zveznih dežel.

³⁴ Člen 135 italijanske ustave določa, da ustavno sodišče sestavlja petnajst sodnikov, pri čemer eno tretjino sodnikov imenuje predsednik republike, eno tretjino imenujejo poslanci obeh domov italijanskega parlamenta na skupnem zasedanju, eno tretjino pa sodniki rednih sodišč in vrhovnega upravnega sodišča.

³⁵ Glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, točke od 49 do 52), in AK, točki 121 in 122 ter navedena sodna praksa.

125 V zvezi s tem je pomembno, da sodniki niso izpostavljeni zunanjimi posegom ali pritiskom, ki bi lahko ogrozili njihovo neodvisnost. Pravila, navedena v točki 123 te sodbe, morajo zlasti omogočiti, da se ne izključijo zgolj vsakršni neposredni vplivi v obliki navodil, ampak tudi oblike bolj posrednega vplivanja, ki lahko usmerjajo odločitve zadevnih sodnikov (glej v tem smislu sodbo [Neodvisnost vrhovnega sodišča], točka 112 in navedena sodna praksa).

[...]

127 V skladu z ustaljeno sodno prakso [Evropskega sodišča za človekove pravice] je treba za ugotovitev, ali je sodišče „neodvisno“ v smislu člena 6(1) EKČP, med drugim upoštevati način imenovanja njegovih članov in trajanje njihovega mandata, obstoj zaščite pred zunanjimi pritiski in vprašanje, ali organ daje vtis neodvisnosti (ESČP, 6. november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 144 in navedena sodna praksa), pri čemer je v zvezi z zadnjim elementom pojasnjeno, da gre za zaupanje, ki ga morajo v demokratični družbi pri pravnih subjektih zbujati vsa sodišča (glej v tem smislu ESČP, 21. junij 2011, Fruni proti Slovaški, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, točka 141).

[...]

129 Kot je Evropsko sodišče za človekove pravice večkrat poudarilo, sta ta pojma neodvisnosti in nepristranskosti tesno povezana, zaradi česar ju po navadi preuči skupaj (glej zlasti ESČP, 6. maj 2003, Kleyn in drugi proti Nizozemski, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, točka 192 in navedena sodna praksa, ter 6. november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 150 in navedena sodna praksa). V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice se pri odločanju o obstoju razlogov za dvom, da v določeni zadevi ti zahtevi po neodvisnosti ali po objektivni nepristranskosti nista izpolnjeni, stališče ene od strank sicer upošteva, vendar pa ni odločilno. Odločilni element je, ali je mogoče zadevni strah škodi za objektivno utemeljen (glej zlasti ESČP, 6. maj 2003, Kleyn in drugi proti Nizozemski, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, točki 193 in 194 ter navedena sodna praksa, ter 6. november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točki 147 in 152 ter navedena sodna praksa).“

62. Sodišče je v isti sodbi poleg tega razsodilo, da dejstvo, da nekatere sodnike „imenuje predsednik republike, ne more povzročiti, da bi bili odvisni od njega, niti vzbuditi dvomov glede njihove nepristranskosti, če zadevne osebe po imenovanju niso pod nobenim pritiskom in pri izvajanju svojih nalog ne prejemajo navodil“. ³⁶ Sodišče je v nadaljevanju vseeno opozorilo, da „[...] se je treba še vedno prepričati, da vsebinski pogoji in postopkovna pravila, ki se uporabljajo za sprejetje odločitev o imenovanju, pri pravnih subjektih ne morejo ustvariti legitimnih dvomov v zvezi z zavarovanostjo zadevnih sodnikov pred zunanjimi dejavniki in njihovo nevtralnostjo v razmerju do nasprotujočih si interesov po imenovanju zadevnih oseb“. ³⁷ V ta namen je zlasti pomembno, da so navedeni pogoji in podrobna postopkovna pravila oblikovani tako, da se zagotovi, da sodniki niso izpostavljeni zunanjimi posegom ali pritiskom, ki bi lahko ogrozili njihovo neodvisnost. ³⁸

³⁶ Točka 133.

³⁷ Točka 134.

³⁸ Glej v tem smislu točko 135, ki napotuje na točko 125, navedeno zgoraj.

63. Sodišče je nato poudarilo, da obstoj sodnega sveta (imenovanega KRS), ki poljskemu predsedniku svetuje glede ustreznosti posameznih kandidatov za sodno funkcijo, prispeva k večji objektivnosti in preglednosti tega postopka, vendar le pod pogojem, da „je navedeni organ sam dovolj neodvisen od zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter od organa, kateremu mora predložiti tak predlog za imenovanje (glej po analogiji sodbo [Neodvisnost vrhovnega sodišča], točka 116)“.³⁹ Sodišče je na koncu navedlo merila, na podlagi katerih bi lahko predložitveno sodišče samo presodilo neodvisnost KRS.

64. Sodišče je podobna stališča izrazilo v sodbi Neodvisnost vrhovnega sodišča. Vendar je treba preučiti dejansko stanje v tem sporu, da se pravilno razumeta okvir in pomen pripomb, ki jih je Sodišče pozneje podalo v sodbi AK v zvezi s potrebo po zagotovitvi, da vsebinski pogoji in postopkovna pravila, ki se uporabljajo za sprejetje takšnih odločitev o imenovanju, pri pravnih subjektih ne morejo ustvariti legitimnih dvomov v zvezi z zavarovanostjo zadevnih sodnikov pred zunanjimi dejavniki.

65. Sodba Neodvisnost vrhovnega sodišča je bila izrečena v zadevi, v kateri je Komisija vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, v kateri je zatrjevala, da nekatere določbe poljskega prava, ki predsedniku republike Poljske omogočajo, da odloča o tem, ali naj se določenemu sodniku dovoli, da nadaljuje opravljanje sodniške funkcije po dopolnitvi redne upokojitvene starosti, kršijo jamstva neodvisnosti sodstva. Sodišče je poudarilo, da so za odločanje o upokojitveni starosti sodnikov sicer pristojne države članice, vendar morajo te države, če se odločijo za tak mehanizem, zagotoviti, da neodvisnost sodstva s tem ni ogrožena.

66. Sodišče je nato dodalo, da dejstvo, da se „predsednik[u] republike[...] podeli pristojnost za odločanje o dovolitvi eventualnega podaljšanja, zagotovo ni dovolj, da se ugotovi obstoj posega v to načelo. Vendar se je treba prepričati, da vsebinski pogoji in postopkovna pravila, ki se uporabljajo za sprejetje takšnih odločitev, pri pravnih subjektih ne morejo ustvariti legitimnih dvomov v zvezi z zavarovanostjo zadevnih sodnikov pred zunanjimi dejavniki in njihovo nevtralnostjo glede na nasprotujoče si interese.“⁴⁰

67. Sodišče je nato razsodilo, da nova zakonodaja, ki ureja poljsko vrhovno sodišče, ni v skladu s temi zahtevami, ker je odločanje o odobritvi takega podaljšanja „odslej odvisno od odločitve predsednika republike, ki je sprejeta po prostem preudarku, saj v zvezi z njenim sprejetjem ni določeno nobeno objektivno in preverljivo merilo ter je ni treba obrazložiti. Poleg tega takšne odločitve ni mogoče sodno izpodbijati.“⁴¹

68. Sodišče je priznalo, da se je od poljskega nacionalnega sodnega sveta zahtevalo, da predsedniku republike, preden ta sprejme odločitev, poda mnenje, kar je sicer vsekakor prispevalo k večji objektivnosti tega postopka, toda zakon ni določal nobenega mehanizma, na podlagi katerega bi moral ta organ svoje odločitve obrazložiti „na podlagi meril, ki so objektivna in ustrezna, ter [jih] ustrezno obrazlož[iti], tako da [so] lahko [drugonavedenemu] organu objektivno v pomoč pri sprejetju odločitve“.⁴²

69. Sodišče je nato ugotovilo, da je narava te diskrecijske pravice, ki jo ima poljski predsednik, za podaljšanje upokojitvene starosti za posamezne sodnike, taka, da „lahko povzroči legitimne dvome v zvezi z zavarovanostjo zadevnih sodnikov pred zunanjimi dejavniki in njihovo nevtralnostjo glede na morda nasprotujoče si interese, o katerih odločajo“.⁴³

³⁹ Točka 138.

⁴⁰ Točka 111.

⁴¹ Točka 114.

⁴² Točka 116.

⁴³ Točka 118.

3. Sklepi, ki jih je treba izpeljati iz sodb AK in Neodvisnost vrhovnega sodišča

70. Kakšne sklepe je mogoče izpeljati na podlagi teh pomembnih sodb? Iz sodbe AK (in starejše sodne prakse) izhaja, da niti v pravu Unije niti, če smo že pri tem, v EKČP ni predpisana nobena natančno določena, *a priori* opredeljena vrsta institucionalnih jamstev, namenjenih zagotavljanju neodvisnosti sodnikov. Pomembno pa je, prvič, da sodniki niso v nikakršnem razmerju podrejenosti do izvršilne ali zakonodajne veje oblasti ali pod njunim hierarhičnim nadzorom in, drugič, da imajo sodniki dejanska jamstva, ki jih ščitijo pred takimi zunanji pritiski.

71. V teh okoliščinah bi bil postopek imenovanja sodnikov lahko v nasprotju s členom 19(1) PEU samo, če bi eden od teh vidikov zadevnega postopka pomenil napako, ki je po naravi in teži taka, da ustvarja dejansko nevarnost, da lahko druge veje oblasti, zlasti izvršilna, z imenovanjem, ki je v nasprotju z zakonom, izvajajo neupravičeno diskrecijsko pravico, s čimer bi ogrozile celovitost rezultata, do katerega pripelje postopek imenovanja (in bi tako pri pravnih subjektih vzbudile upravičen dvom o neodvisnosti in nepristranskosti enega ali več zadevnih sodnikov).⁴⁴

72. Spomniti je treba tudi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča in ESČP jamstvi neodvisnosti in nepristranskosti, ki ju morajo imeti sodišča držav članic, zahtevata, da obstajajo pravila ne le o imenovanju njihovih članov, ampak tudi v zvezi s sestavo organa, trajanjem funkcij ter razlogi za zadržanje, izločitev in razrešitev njegovih članov, na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak upravičen dvom pri pravnih subjektih o zaščitenosti navedenega organa pred zunanji pritiski in njegovi nevtralnosti glede interesov, s katerimi se srečuje.⁴⁵ Ta merila so namreč enako pomembna kot sam postopek imenovanja, saj „je zahteva po neodvisnosti sodišč bistvena vsebina temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglobljen pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v členu 2 PEU, zlasti vrednote pravne države“.⁴⁶

73. Vse navedeno pomeni, da mora biti sodnikom zagotovljena finančna avtonomija v razmerju do izvršilne in zakonodajne veje oblasti, tako da, na primer, njihove plače ustrezajo naravi sodniških funkcij, ki jih opravljajo. To tudi pomeni, da te plače v času njihovega mandata ne smejo biti okrnjene (razen z obdavčenjem, ki se na splošno uporablja). Vendar lahko države članice plače sodnikov zmanjšajo v sklopu izrednih varčevalnih ukrepov, če takšno zmanjšanje na splošno velja za celoten javni sektor, če je sorazmerno in če se po koncu fiskalne krize, ki je upravičevala sprejetje teh ukrepov, ponovno vzpostavi prvotna višina plač.⁴⁷

74. Kar je še pomembneje, bistven element neodvisnosti sodstva je v tem, da se sodnikom zagotovi zadostno varstvo pred odstavitvijo, razen v primeru utemeljenih razlogov.⁴⁸ Poleg tega mora biti odločitev o odstitvi sodnika – ne glede na to, ali jo sprejme izvršilna oblast kot taka ali pa je posledica postopka obtožbe, ki poteka v okviru zakonodajne veje oblasti – načeloma takšna, da je

⁴⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 75).

⁴⁵ Glej v tem smislu sodbe z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 66); Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 74; z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 111); AK, točka 123; z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, točka 63); z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 71), in z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 52). V zvezi s sodno prakso ESČP glej sodbi ESČP z dne 18. oktobra 2018, Thiam proti Franciji (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, točka 59), in z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 144).

⁴⁶ Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 48). Glej v tem smislu tudi sodbe Neodvisnost vrhovnega sodišča, točka 58; z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 106); AK, točka 120, in z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 71).

⁴⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točke od 45 do 51).

⁴⁸ Glej v tem smislu sodbo Neodvisnost vrhovnega sodišča (točka 76) in sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, točke od 58 do 60).

lahko predmet sodnega nadzora. Jamstva neodvisnosti sodstva bi bila namreč v nasprotnem primeru precej nepomembna, če bi se lahko izvršilna in zakonodajna veja skrivnostno zavili v molk in se sklicevali na neiztožljivost katere koli odločitve o odstavitvi sodnika, saj bi s tem na široko odprli vrata za odstavitev sodnikov tudi drugače in ne le na podlagi utemeljenega razloga.⁴⁹

75. Nazadnje, zahteva po neodvisnosti predpostavlja tudi, da disciplinska ureditev, ki velja za osebe, ki opravljajo sodno funkcijo, vsebuje potrebne varovalke za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. Glede tega določitev pravil, s katerimi so zlasti opredeljena ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, in sankcije, ki se konkretno uporabljajo, s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravica do obrambe, in s katerimi je predvidena možnost sodnega izpodbijanja odločitev disciplinskih organov, pomeni celoto bistvenih jamstev za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti.⁵⁰

76. Pregled postopkov imenovanja sodnikov, ki se trenutno uporabljajo v državah članicah, razkriva raznolikost pristopov in sistemov imenovanja. Kot sem že navedel, niti v členu 19 PEU niti v členu 47 Listine (ali, če smo že pri tem, v členu 6 EKČP) ni nobenega elementa, ki bi bil namenjen doseganju enotnosti na tem področju. Nekaj pa je vseeno jasno: sodniki so imenovani in ne izvoljeni. To pomeni, da v Uniji, ki v skladu s členom 2 PEU temelji na vrednotah demokracije in pravne države, sodniki niso – in ne smejo biti – demokratično odgovorni, prav tako pa ne smejo imeti nobene vloge pri oblikovanju politik.

77. Vse to namreč vpliva na neodvisnost sodstva. Zato je namen institucionalnih jamstev, ki sem jih obravnaval zgoraj, zagotoviti, da sodniki potrebne neodvisnosti od izvršilne in zakonodajne veje oblasti ne bodo izkazovali zgolj z besedami, ampak tudi z dejanji. Toda poleg potrebnih institucionalnih jamstev je verjetno najbolj kritični element neodvisnosti sodstva tisti, ki je verjetno tudi najbolj izmuzljiv. Ker sodniki nimajo demokratično dodeljenega mandata, morajo zato izkazovati neodvisnost od lastnih, povsem osebnih političnih preferenc in subjektivnih političnih prepričanj, pri tem pa zvesto slediti svoji slovesni prisegi, s katero so se zavezali, da bodo nepristransko ter brez strahu in favoriziranja uporabljali pravo in se pri tem sklicevali na uveljavljena pravna načela.

4. Relativni pomen neodvisnega organa v postopku imenovanja sodnikov in obstoječa jamstva v malteški ustavi

78. Res je, kot je Sodišče priznalo v sodbi Neodvisnost vrhovnega sodišča, da obstoj neodvisnih organov, kot je nacionalni sodni svet ali odbor za imenovanja sodnikov, lahko prispeva k zagotavljanju objektivnosti in preglednosti postopka imenovanja (ali, kot je bil primer v navedeni zadevi, podaljšanja mandata konkretnega sodnika). Zato je lahko obstoj takšnih organov že sam po sebi zelo zaželen. Vendar iz sodbe Sodišča AK kljub temu izhaja, da obstoj takšnih organov ni bistvenega pomena za neodvisnost sodstva, ki se zahteva v skladu s členom 19 PEU v povezavi s členom 47 Listine. To ugotavljam kljub temu, da je Sodišče v sodbi Neodvisnost vrhovnega sodišča navedlo, da se je treba prepričati, da „vsebinski pogoji in postopkovna pravila, ki se uporabljajo za sprejetje odločitev o imenovanju, [...] ne morejo ustvariti legitimnih dvomov“⁵¹ glede neodvisnosti zadevnih sodnikov. Vendar so bile te pripombe, kot sem pravkar navedel, izrečene v zvezi z imenovanjem, pri katerem je šlo za *podaljšanje* sodniškega mandata, *ne* pa v zvezi z dejanskim imenovanjem sodnika kot takega. Zato je treba ponoviti, da je člen 19(1) PEU v bistvu usmerjen v prihodnost, saj je njegov namen zagotoviti, da imajo sodniki, ko so enkrat imenovani, zadostna jamstva neodvisnosti sodstva.

⁴⁹ Glej po analogiji sodbo Neodvisnost vrhovnega sodišča (točka 114) ter sodbi ESČP z dne 23. junija 2016, Baka proti Madžarski (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, točka 121), in z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točke od 212 do 214).

⁵⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 67).

⁵¹ Točka 111.

79. Pri izpeljavi tega sklepa nisem spregledal dejstva, da je Sodišče v sodbi AK te pripombe ponovno navedlo⁵² na splošno v zvezi z imenovanjem sodnikov. Vendar menim, da Sodišče s tem ni nameravalo brez nadaljnega nakazati, na primer, da je zgolj dejstvo, da je bil posameznik, ki je bil v preteklosti tesno povezan z določeno politično stranko ali strujo, nato imenovan za sodnika, že *samo po sebi* dovolj, da se po imenovanju tega posameznika na sodniško funkcijo vzbudi dvom o njegovi neodvisnosti v smislu člena 19(1) PEU. V tem smislu torej nisem prepričan, da lahko člen 19(1) PEU posega v preteklost, to je, če se lahko tako izrazim, v položaj, ki je obstajal *pred* imenovanjem zadevnega sodnika.

80. Prav tako nisem spregledal, da je ESČP pred kratkim ugotovilo kršitev člena 6(1) EKČP v zadevi, v kateri se je izpodbijala zakonitost postopka imenovanja sodnikov.⁵³ Vendar je treba poudariti, da do te ugotovitve ni prišlo zato, ker ministrica za pravosodje ni imenovala kandidatov, ki jih je predlagal pristojni neodvisni odbor strokovnjakov – kar je bilo v skladu z nacionalnim pravom sicer dovoljeno – ampak zato, ker svoje odločitve, s katero se je oddaljila od ocene navedenega odbora, ni dovolj utemeljila, saj ni opravila neodvisne preučitve upoštevnihih okoliščin kandidatov za ta sodniška mesta in ni zadostno navedla razlogov, iz katerih se je oddaljila od priporočila odbora strokovnjakov, kar je, kot je islandsko vrhovno sodišče že ugotovilo, pomenilo kršitev islandskega nacionalnega prava. To pa je, kot je ugotovilo ESČP, pomenilo hudo nepravilnost, ki je posegla v bistvo pravice do „z zakonom ustanovljenega sodišča“.⁵⁴

81. Toda ostajajo kritični preudarki, ali ima nacionalni sodnik objektivno gledano zadostna jamstva glede institucionalne neodvisnosti in zadostno varstvo pred odstavitvijo, da lahko – kot je Sodišče navedlo v sodbi AK – svoje funkcije izvaja povsem samostojno in ne da bi bil kakor koli podrejen oziroma ne da bi ga bodisi izvršilna bodisi zakonodajna veja oblasti kakor koli usmerjala ali nadzorovala.

82. Čeprav mora presojo teh vidikov nazadnje opraviti predložitveno sodišče, pa se glede na določbe členov 97 in 100 ustave zdi, da so sodnikom dejansko zagotovljena pomembna jamstva glede varstva pred odstavitvijo, razen v primeru nezmožnosti ali neprimerne ravnanja. V zvezi z varstvom sodnikov višjih in nižjih sodišč pred odstavitvijo je v malteški ustavi določeno, da ti prenehajo opravljati funkcijo, ko dopolnijo 65 let, ter da jih lahko s položaja razreši le predsednik na pisni predlog predstavniškega doma, ki je prejel najmanj dvotretjinsko podporo vseh članov tega doma, in na podlagi dokazane nezmožnosti opravljanja nalog njihove funkcije (bodisi zaradi telesne ali duševne hibe bodisi iz drugega razloga) ali na podlagi dokazanega neprimerne ravnanja.⁵⁵

83. Poleg tega se zdi, da disciplinska ureditev, ki se uporablja na podlagi ustave, daje potrebna jamstva, da se prepreči vsakršno tveganje, da bi se ta ureditev uporabljala kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. Za vodenje disciplinskih postopkov zoper sodnike višjih in nižjih sodišč je namreč pristojen izključno pododbor komisije za pravosodje, ki ga sestavljajo trije sodniki, ki so izvoljeni izmed sodnikov višjih in nižjih sodišč in ki pri opravljanju svojih nalog ravna po lastni presoji in niso podvrženi usmeritvam ali nadzoru katere koli druge osebe ali organa.⁵⁶ V členu 101B ustave je poleg tega predpisan postopek, ki zagotavlja, da imajo sodniki višjih in nižjih sodišč, zoper katere so uvedeni postopki, priložnost, da ob pomoči odvetnika ali pravnega pooblaščenca predložijo pisne pripombe in podajo izjavo na zaslišanju. V tej določbi so s sklicevanjem na kodeks sodniške etike opredeljena tudi ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, in sankcije, ki se konkretno uporabljajo.

⁵² Glej v tem smislu sodbo AK (točka 134).

⁵³ Glej sodbo ESČP z dne 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji (CE: ECHR:2020:1201JUD002637418).

⁵⁴ Sodba ESČP z dne 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji (CE: ECHR:2020:1201JUD002637418, točke 254 in od 263 do 267). Zaradi celovitosti obravnave je treba opozoriti, da je ESČP ugotovilo tudi, da je parlament v okviru spornega postopka imenovanja kršil veljavna pravila glede glasovanja (glej točko 271).

⁵⁵ Glej člen 97(1) in (2) ustave za sodnike višjih sodišč ter člen 100(3) in (4) ustave za sodnike nižjih sodišč.

⁵⁶ Glej člen 101B(1) in (15) ustave.

84. V malteški ustavi sicer v nasprotju z ustavami nekaterih drugih držav članic⁵⁷ ni izrecne navedbe, da so sodniki pri opravljanju svojih nalog neodvisni. Kljub temu bi predložitveno sodišče lahko ugotovilo, da neodvisnost nujno izhaja iz besedila člena 97 malteške ustave. V vsakem primeru pa neobstoj takšnega izrecnega jamstva sam po sebi ni usoden, če so, kot se zdi, da drži v obravnavani zadevi, malteškim sodnikom sicer zagotovljena druga, močna institucionalna in ustavna jamstva, namenjena spodbujanju neodvisnosti sodstva.

85. Enako velja za finančno avtonomijo. Sodniki višjih in nižjih sodišč po navedbah malteške vlade prejemajo plače, ki ustrezajo najvišjemu plačnemu razredu v malteški državni upravi, zato je očitno, da finančna avtonomija malteških sodnikov ni nikakor ogrožena. Prav tako ni nobenega elementa, ki bi nakazoval na to, da se je ali da bi se lahko v te plače posegalo na način, ki bi ogrozil neodvisnost sodstva.

5. Sklepna pojasnila glede mnenja Beneške komisije št. 940/2018

86. Preden podam predlog glede drugega vprašanja predložitvenega sodišča, je treba obravnavati učinek mnenja Beneške komisije št. 940/2018 na obravnavano zadevo. Bistveni del tožbe tožeče stranke namreč temelji na priporočilih, podanih v tem mnenju.

87. Prvič, tožeča stranka se na mnenje Beneške komisije št. 940/2018 opira v utemeljitev postopka, ki ga je s sklicevanjem na člen 19(1) PEU sprožila zaradi ugotovitve neveljavnosti spornega postopka imenovanja sodnikov. V tem mnenju je Beneška komisija navedla, da so bile ustavne spremembe iz leta 2016, s katerimi je bil ustanovljen odbor za imenovanja sodnikov, korak v pravo smer, vendar ne zagotavljajo neodvisnosti sodstva, in da so zato potrebni nadaljnji koraki.⁵⁸

88. Čeprav je tako mnenje Beneške komisije zagotovo izjemno dragoceno pri presoji veljavnosti postopka imenovanja sodnikov z vidika izpolnjevanja zahtev po učinkovitem sodnem varstvu, pa kljub temu ni mogoče šteti, da je to mnenje odločilno za vprašanje zakonitosti v smislu člena 19(1) PEU. Kot je pred kratkim ugotovil generalni pravobranilec M. Bobek, „so ta poročila z *vidika prava Unije* koristen vir informacij“.⁵⁹ Mnenje Beneške komisije je namreč v svojem bistvu politično, čeprav temelji na napredni pravni in politični analizi. Beneška komisija si s svojim mnenjem prizadeva za vzpostavitev idealnega sistema. Ob upoštevanju tega cilja je podala *priporočila* za izboljšanje veljavnega sistema imenovanja sodnikov na Malti, ki se med drugim nanašajo na sestavo odbora za imenovanja sodnikov ali na zavezujočo naravo predloga, ki bi ga ta odbor moral predložiti malteškemu predsedniku (ne pa predsedniku vlade).⁶⁰

89. Kot je poudaril nekdanji član Beneške komisije, morajo standardi ukrepanja, ki jih določi Beneška komisija, ohraniti tudi svobodo izbire in obseg diskrecijske pravice zadevnih držav. Njena mnenja zato ne smejo biti podana v obliki pravil „vse ali nič“, četudi je mogoče prožnost nekaterih standardov deloma izravnati z mednarodnimi konvencijami, kakršna je EKČP, če sta ogrožena struktura in neodvisnost sodstva.⁶¹ Kot je v mnenju št. 940/2018 opozorila tudi Beneška komisija, ni enotnega „modela“, ki bi v idealnih razmerah omogočil spoštovanje načela delitve oblasti in zagotovil popolno neodvisnost sodstva.⁶²

⁵⁷ Glej na primer člen 97(1) nemškega temeljnega zakona iz leta 1949, člen 104(1) italijanske ustave, člen 203 portugalske ustave in člen 35.4.1 irske ustave iz leta 1937.

⁵⁸ Mnenje št. 940/2018, točka 43.

⁵⁹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v združenih zadevah Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, SO in Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ter „Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (C-83/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točka 170).

⁶⁰ Mnenje št. 940/2018, točka 44.

⁶¹ Glej v tem smislu Bartole, S., Final remarks: the role of the Venice Commission, Review of Central and East European Law, zvezek 3, 2000, str. od 351 do 363, zlasti str. 355.

⁶² Mnenje št. 940/2018, točka 30.

90. Drugič, predlogi odbora za imenovanja sodnikov v skladu z določbami ustave iz leta 2016 niso zavezujoči in zdi se, da malteška sodišča ne bi štela, da so odločitve o imenovanju iztožljive. V zvezi s tem ugotavljam, kot je na obravnavi potrdil tudi predstavnik malteške vlade, da je *actio popularis* dejansko edino pravno sredstvo, ki je v tem trenutku na voljo na Malti. Vendar je to pravno sredstvo, kot je v svojem odzivu navedlo združenje Republika, zgolj sredstvo za izpodbijanje ustavnosti *zakona*, ne pa postopek, v okviru katerega je mogoče preizkusiti veljavnost *posameznega* imenovanja sodnika. Če se bo pojavilo vprašanje morebitnega nezakonitega imenovanja sodnika, bodo malteška sodišča na podlagi člena 19(1) PEU dejansko dolžna izoblikovati primerno pravno sredstvo, da bi zagotovila možnosti za učinkovito izpodbijanje takšnega imenovanja. Glede na to, da se zdi, da se pred malteškimi sodišči doslej ni pojavilo nobeno tako vprašanje, je nadaljnja obravnava tega vidika morda nepotrebna, razen če in dokler se to vprašanje ne postavi. Če pa bi se predsednik vlade kadar koli oddalжил od predloga odbora za imenovanja sodnikov, bi moral, kot to določa ustava, v določenem roku navesti razloge za svojo odločitev v izjavi, objavljeni v uradnem listu, in v predstavniškem domu pojasniti razloge, zaradi katerih se je odločil, da tega priporočila ne bo upošteval.⁶³

91. Poleg tega člen 96A(4) ustave zagotavlja, da člani odbora za imenovanja sodnikov ravna po lastni presoji in pri opravljanju svojih dolžnosti niso podvrženi usmeritvam ali nadzoru katere koli druge osebe ali organa. Dalje, odbor za imenovanja sodnikov na podlagi meril, opredeljenih v objavljeni odločitvi, poda mnenje, kot to določa člen 96A(8) ustave,⁶⁴ imenovanja pa temeljijo na objektivnih merilih – kot so izkušnje, pridobljene z opravljanjem odvetniškega poklica – ki so določena v ustavi.⁶⁵

92. Skratka, lahko bi torej rekli, da mnenje Beneške komisije odraža priporočila v zvezi s popolnejšim sistemom preglednosti in sistemom imenovanja sodnikov, ki temelji na zaslugah. Čeprav so takšna priporočila sama po sebi zaželeni, pa to, da malteški sistem teh standardov ne izpolnjuje v celoti, samo po sebi ne pomeni, da za malteške sodnike tako v teoriji kot tudi dejansko ne veljajo jamstva neodvisnosti, ki bi zadostila zahtevam člena 19 PEU.

6. Predlog glede drugega vprašanja

93. Glede na vse navedeno tako ugotavljam, da člen 19(1) PEU, razlagan ob upoštevanju člena 47 Listine, ne nasprotuje nacionalnim ustavnim določbam, na podlagi katerih ima izvršilna veja oblasti ali eden od njenih članov, na primer predsednik vlade, vlogo v postopku imenovanja sodnikov.

94. Čeprav člen 19(1) PEU, razlagan ob upoštevanju člena 47 Listine, ne predpisuje vnaprej ne posebnih pogojev za imenovanje ne posebnih jamstev, ki naj bi jih imeli sodniki držav članic, pa vseeno zahteva najmanj to, da za te sodnike veljajo jamstva neodvisnosti. Za namene člena 19 PEU je pomembno, da sodniki niso v nikakršnem razmerju podrejenosti do izvršilne ali zakonodajne veje oblasti ali pod njunim hierarhičnim nadzorom. Sodniki morajo biti finančno avtonomni od izvršilne in zakonodajne veje oblasti, tako da njihove plače med njihovim mandatom niso okrnjene (razen s splošnim obdavčenjem ali s splošnimi in sorazmernimi ukrepi znižanja plač). Pomembno je tudi, da jim je zagotovljeno zadostno varstvo pred odstavitvijo, razen če zanjo obstaja utemeljen razlog, disciplinska ureditev, ki velja zanje, pa mora vsebovati potrebna jamstva za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb.

95. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali so te varovalke dejansko vzpostavljene.

⁶³ Glej člen 96(4) ustave za sodnike višjih sodišč ter člen 100(6) ustave za sodnike nižjih sodišč.

⁶⁴ V skladu s členom 96A(8) ustave odbor za imenovanja sodnikov „sprejme svoj postopek in z odobritvijo ministra, pristojnega za pravosodje, objavi merila, na podlagi katerih opravlja ocenjevanja“. Ta merila so na voljo na spletnem mestu ministra za pravosodje (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

⁶⁵ Glej člen 96(2) ustave za sodnike višjih sodišč ter člen 100(2) ustave za sodnike nižjih sodišč.

D. Tretje vprašanje

96. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je treba, če bi se pristojnost predsednika vlade štela za nezdružljivo s členom 19(1) PEU in členom 47 Listine, to okoliščino upoštevati le v zvezi s prihodnjimi imenovanji ali pa bi vplivala tudi na pretekla imenovanja. S tem vprašanjem se dejansko postavlja vprašanje časovne omejitve učinkov sodbe Sodišča v primeru, da bi predložitveno sodišče na koncu svoje analize ugotovilo, da je sporni postopek imenovanja sodnikov iz postopka v glavni stvari v nasprotju s členom 19(1) PEU, kot ga bo Sodišče razložilo v sodbi, ki jo bo izdalo.

97. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča razlaga posameznega pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvrševanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot bi se moralo razumeti in uporabljati vse od dneva začetka njegove veljave. Iz tega izhaja, da sodišče pravilo, ki je bilo predmet takšne razlage, lahko in mora uporabiti tudi za pravna razmerja, ki so nastala in so bila oblikovana, preden je Sodišče odločilo o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, če so tudi sicer izpolnjeni pogoji za predložitev spora o uporabi omenjenega pravila pristojnemu sodišču.⁶⁶

98. Sodišče sme le izjemoma z uporabo splošnega načela pravne varnosti, ki je neločljivo povezano s pravnim redom Unije, omejiti možnost vseh zadevnih oseb, da bi se za izpodbijanje pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri, sklicevale na določbo, ki jo je razložilo. Za določitev take omejitve morata biti izpolnjena dva bistvena pogoja, in sicer dobra vera zadevnih oseb in nevarnost resnih težav.⁶⁷

99. Sodišče je tudi razsodilo, da se časovna omejitev učinkov take razlage lahko dovoli le v sodbi, s katero se odloči o zahtevani razlagi.⁶⁸ V zvezi s tem je treba poudariti, da se v tej zadevi prvič obravnava vprašanje, ali je nacionalni postopek imenovanja sodnikov skladen s členom 19(1) PEU in, če je tako, v kolikšni meri.

100. Kar zadeva pogoj, povezan z izkazovanjem dobre vere, lahko izpostavim tri elemente. Prvič, obravnavana zadeva bo najverjetneje pomenila nadaljnji razvoj razlage področja uporabe člena 19(1) PEU v delu, v katerem se nanaša na postopek imenovanja sodnikov, in sicer v okviru precej nove sodne prakse, ki se je začela z izrekom sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Drugič, sistem imenovanja, ki se je uporabljal pred reformo ustave leta 2016, je bil – z izjemo sodelovanja odbora za imenovanja sodnikov – podoben sistemu, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari. Vendar je morala Malta, da bi lahko postala članica Evropske unije, spoštovati vrednote iz člena 2 PEU⁶⁹ in izpolniti „københavnska merila“, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta 21. in 22. junija 1993,⁷⁰ ki – na podlagi političnega merila – predvidevajo strog nadzor nad spoštovanjem pravne države ter močno, učinkovito, neodvisno, nepristransko in odgovorno sodstvo.⁷¹ Tretjič, čeprav je Evropska komisija v poročilu o državi, ki ga je leta 2019 pripravila za

⁶⁶ Glej v tem smislu sodbi z dne 14. aprila 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, točka 53 in navedena sodna praksa), in z dne 23. aprila 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, točka 54).

⁶⁷ Glej v tem smislu sodbi z dne 14. aprila 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, točka 54), in z dne 23. aprila 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, točka 56).

⁶⁸ Glej v tem smislu sodbi z dne 6. marca 2007, Meilicke in drugi (C-292/04, EU:C:2007:132, točka 36), in z dne 23. aprila 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, točka 57).

⁶⁹ Člen 49 PEU.

⁷⁰ Sklepi predsedstva Evropskega sveta v Københavnu (21. in 22. junij 1993).

⁷¹ Glej v tem smislu Lazarova-Déchaux, G., *L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne*, *Revue du droit public*, št. 3, 2015, str. od 729 do 759, zlasti str. 731 in 737; Bobek, M., in Kosař, D., *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, *German Law Journal*, zvezek 19, št. 7, 2020, str. od 1257 do 1292, zlasti str. 1275. Zahteva po „demokratskih institucijah in neodvisnih sodnih [...] organih“ je jasno navedena v sporočilu Komisije „Agenda 2000 zvezek I: za močnejšo in širšo Unijo“ (COM (2000) 97 final) (str. 43 v angleški različici; moj poudarek).

Malto,⁷² ob sklicevanju na mnenje Beneške komisije št. 940/2018 navedla, da se malteški pravosodni sistem sooča s številnimi izzivi in da nedavno sprejete reforme še niso v celoti zagotovile neodvisnosti sodstva,⁷³ je menila, da vložitev tožbe zoper Malto zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU ni potrebna.⁷⁴

101. Zato se mi zdi, da so zadevni malteški organi na podlagi teh okoliščin upravičeno sklepali, da je sporni postopek imenovanja sodnikov skladen s pravom Unije.⁷⁵

102. Kar zadeva nevarnost resnih težav, pa je treba poudariti, da se razlaga prava Unije, ki jo bo Sodišče podalo v obravnavani zadevi, v tem primeru nanaša na pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravilnost sestave nacionalnih sodišč.

103. V teh okoliščinah je očitno, da bi, če bi predložitveno sodišče na podlagi sodbe Sodišča ugotovilo, da je postopek imenovanja sodnikov, ki se uporablja na Malti, v nasprotju s členom 19(1) PEU, to neizogibno vzbudilo resne pomisleke glede pravne varnosti, kar bi lahko vplivalo na delovanje sodnega sistema kot celote. Te težave namreč ne bi vplivale zgolj na zmožnost sodnikov, da odločajo v tekočih zadevah, ampak bi – kot je v pisnem stališču pravilno izpostavila malteška vlada – vplivale tudi na zmožnost sodnega sistema, da obvlada problematiko sodnih zaostankov, s katero se sooča Malta. Nazadnje, takšna odločitev bi najverjetneje vplivala tudi na stanje pravnomočnosti zadev, ki so jih malteška sodišča obravnavala v preteklosti. To načelo pravnomočnosti pa je še posebej pomembno tako v pravnem redu Unije kot v nacionalnih pravnih redih. Da bi se zagotovila stabilnost prava in pravnih razmerij ter učinkovito izvajanje sodne oblasti, je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati.⁷⁶

104. Glede na navedeno torej menim, da je treba na tretje vprašanje predložitvenega sodišča odgovoriti, da postopka imenovanja sodnikov ni mogoče izpodbijati na podlagi člena 19(1) PEU, razlaganega ob upoštevanju člena 47 Listine, v utemeljitev predlogom, vloženim pred datumom sodbe, ki bo izrečena.

VI. Predlog

105. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (prvi senat civilnega sodišča, ki zaseda kot ustavno sodišče, Malta), odgovori:

1. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah se uporablja, kadar nacionalno sodišče presoja veljavnost postopka imenovanja sodnikov, kakršen je ta, ki je določen v ustavi Malte.
2. Člen 19(1) PEU, razlagan ob upoštevanju člena 47 Listine o temeljnih pravicah, ne nasprotuje nacionalnim ustavnim določbam, na podlagi katerih ima izvršilna veja oblasti ali eden od njenih članov, na primer predsednik vlade, vlogo v postopku imenovanja sodnikov. Čeprav člen 19(1)

⁷² SWD(2019) 1017 final.

⁷³ Glej v tem smislu naslov 3.4 3. Upravljanje/kakovost institucij, str. 40.

⁷⁴ Opozarjam tudi, da je Komisija v poglavju o Malti, ki je del Poročila o stanju pravne države za leto 2020 – Stanje pravne države v Evropski uniji, v zvezi z malteškim pravosodnim sistemom navedla, da je malteška vlada predložila več predlogov za reforme, vključno v zvezi s sistemom imenovanja sodnikov, ki prispevajo h krepitvi neodvisnosti sodstva [Poročilo o stanju pravne države za leto 2020. Poglavje o stanju pravne države na Malti (SWD (2020) 317 final, str. 2)].

⁷⁵ Glej v tem smislu (v zvezi z učinkom nevložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti iz prava Unije pri presojanju dobre vere države članice) sodbo z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, točka 73).

⁷⁶ Glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 28), in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 52 in navedena sodna praksa).

PEU, razlagan ob upoštevanju člena 47 Listine, ne predpisuje vnaprej ne posebnih pogojev za imenovanje ne posebnih jamstev, ki naj bi jih imeli sodniki držav članic, pa vseeno zahteva najmanj to, da za te sodnike veljajo jamstva neodvisnosti. Za namene člena 19 PEU je pomembno, da sodniki niso v nikakršnem razmerju podrejenosti do izvršilne ali zakonodajne veje oblasti ali pod njunim hierarhičnim nadzorom. Sodniki morajo biti finančno avtonomni od izvršilne in zakonodajne veje oblasti, tako da njihove plače med njihovim mandatom niso okrnjene (razen s splošnim obdavčenjem ali s splošnimi in sorazmernimi ukrepi znižanja plač). Pomembno je tudi, da jim je zagotovljeno zadostno varstvo pred odstavitvijo s položaja, razen če zanjo obstaja utemeljen razlog, disciplinska ureditev, ki velja zanje, pa mora vsebovati potrebna jamstva za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb.

3. Postopka imenovanja sodnikov ni mogoče izpodbijati na podlagi člena 19(1) PEU, razlaganega ob upoštevanju člena 47 Listine o temeljnih pravicah, v utemeljitev predlogom, vloženim pred datumom sodbe, ki bo izrečena.