



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-896/19

**Repubblica
proti
Il-Prim Ministru**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali)

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 20. aprila 2021

„Predhodno odločanje – Člen 2 PEU – Vrednote Evropske unije – Pravna država – Člen 49 PEU – Pristop k Uniji – Nezniževanje ravni varstva vrednot Unije – Učinkovito sodno varstvo – Člen 19 PEU – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Področje uporabe – Neodvisnost sodnikov države članice – Postopek imenovanja – Pristojnost predsednika vlade – Sodelovanje odbora za imenovanje sodnikov“

1. *Vprašanja za predhodno odločanje – Predložitev Sodišču – Vprašanja, postavljena zaradi nadzora skladnosti določb nacionalnega prava s pravom Unije, ki ga opravi nacionalno sodišče – Nadzor, pridržan Sodišču v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti – Neobstoj (členi 258, 259 in 267 PDEU)*

(Glej točki 29 in 31.)

2. *Vprašanja za predhodno odločanje – Pristojnost Sodišča – Vprašanja, ki se nanašajo na akte prava Unije, pri čemer se izpodbija uporaba navedenih aktov v postopku v glavni stvari – Vključitev – Zahteva – Izpodbijanje, ki je neločljivo povezano z odgovori, ki jih je treba podati na vprašanja za predhodno odločanje (člen 267 PDEU)*

(Glej točko 33.)

3. *Države članice – Obveznosti – Vzpostavitev pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva – Uporaba nacionalnih določb, ki urejajo postopek imenovanja sodnikov, s pravom Unije (člen 19(1), drugi pododstavek, PEU; Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 47)*

(Glej točke od 36 do 39 in 46 ter točko 1 izreka.)

4. *Temeljne pravice – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Možnost sklicevanja*
(*Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 47 in 51(1)*)

(Glej točke 41, 42 in 44.)

5. *Države članice – Obveznosti – Vzpostavitev pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva – Spoštovanje načela neodvisnosti sodnikov – Obseg*
(*člen 19(1), drugi pododstavek, PEU; Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 47*)

(Glej točke od 50 do 57.)

6. *Pravo Evropske unije – Vrednote in cilji Unije – Vrednote – Spoštovanje pravne države – Obseg – Pristop k Uniji – Nezníževanje varstva vrednot Unije*
(*člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, in člen 49 PEU*)

(Glej točke od 60 do 64.)

7. *Države članice – Obveznosti – Vzpostavitev pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva – Spoštovanje načela neodvisnosti sodnikov – Nacionalna ustava, ki predsedniku vlade podeljuje odločilno pristojnost v postopku imenovanja sodnikov – Sodelovanje neodvisnega organa, zadolženega za ocenjevanje kandidatov in predložitev mnenja – Dopustnost*
(*člen 19(1), drugi pododstavek, PEU*)

(Glej točke 66 in od 69 do 73 ter točko 2 izreka.)

Povzetek

Nacionalne določbe države članice, s katerimi je predsedniku vlade podeljena odločilna pristojnost pri imenovanju sodnikov, pri čemer pa določajo sodelovanje neodvisnega organa, zadolženega za ocenjevanje kandidatov in predložitev mnenja, niso v nasprotju s pravom Unije

Repubblika je združenje, katerega cilj je spodbujanje varovanja sodstva in pravne države na Malti. Po imenovanju novih sodnikov aprila 2019 je pri Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (prvi senat civilnega sodišča, ki zaseda kot ustavno sodišče, Malta) vložilo popularno tožbo, da bi zlasti izpodbijalo postopek imenovanja malteških sodnikov, kot je določen z ustavo.¹ Z zadevnimi ustavnimi določbami, ki so ostale nespremenjene od njihovega sprejetja leta 1964 do reforme ustave leta 2016, je predsedniku vlade podeljena pristojnost, da predsedniku republike predlaga imenovanje kandidatov na to mesto. V praksi ima tako predsednik vlade odločilno pristojnost pri imenovanju malteških sodnikov, ki po mnenju združenja Republika vzbuja dvome o neodvisnosti teh sodnikov. Vendar morajo kandidati izpolnjevati nekatere pogoje, ki so prav tako določeni z ustavo, z reformo leta 2016 pa je bil ustanovljen odbor za imenovanja sodnikov, ki je zadolžen za ocenjevanje kandidatov in predložitev mnenja predsedniku vlade.

¹ Členi 96, 96A in 100 malteške ustave.

V tem okviru se je sodišče, pri katerem teče postopek, odločilo Sodišču postaviti vprašanja glede skladnosti malteškega sistema imenovanja sodnikov s pravom Unije in, natančneje, s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Spomniti je treba, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam nalaga, da morajo vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, člen 47 Listine pa določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva za vsak pravni subjekt, ki se v določenem primeru sklicuje na pravico, ki jo ima na podlagi prava Unije.

Sodišče je v sestavi velikega senata razsodilo, da pravo Unije ne nasprotuje nacionalnim ustavnim določbam, kakršne so določbe malteškega prava o imenovanju sodnikov. Ni namreč razvidno, da bi lahko zaradi teh določb nastal vtis, da ti sodniki niso neodvisni in nepristranski, kar bi lahko omajalo zaupanje, ki ga mora v demokratični družbi in v pravni državi pri pravnih subjektih zbuhati sodstvo.

Presoja Sodišča

Sodišče je najprej razsodilo, se v obravnavani zadevi člen 19(1), drugi pododstavek, PEU uporablja, ker se s tožbo izpodbija skladnost določb nacionalnega prava, ki urejajo postopek imenovanja sodnikov – ki lahko odločajo o vprašanjih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije – in glede katerih se zatrjuje, da bi lahko vplivale na neodvisnost sodnikov, s pravom Unije. Sodišče glede člena 47 Listine navaja, da čeprav se ta člen sam po sebi ne uporablja,² ker se združenje Republika ne sklicuje na subjektivno pravico, ki naj bi jo imelo na podlagi prava Unije, ga je treba upoštevati pri razlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.

Nato je Sodišče razsodilo, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU ne nasprotuje nacionalnim določbam, s katerimi je predsedniku vlade podeljena odločilna pristojnost v postopku imenovanja sodnikov, pri čemer pa določajo, da v tem postopku sodeluje neodvisni organ, zadolžen zlasti za ocenjevanje kandidatov za mesto sodnika in predložitev mnenja temu predsedniku vlade.

Sodišče je, da je prišlo do te ugotovitve, najprej na splošno poudarilo, da je med zahtevami učinkovitega sodnega varstva, ki jih morajo izpolnjevati nacionalna sodišča, ki lahko odločajo o uporabi in razlagi prava Unije, neodvisnost sodišč držav članic temeljnega pomena za pravni red Unije, in sicer iz več razlogov. Bistvena je namreč za pravilno delovanje mehanizma postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ki ga lahko uporabi le neodvisni organ. Poleg tega je del bistvene vsebine temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva in do poštenega sojenja, določene v členu 47 Listine.

Sodišče dalje opozarja na svojo novejšo sodno prakso,³ v kateri je pojasnilo jamstva neodvisnosti in nepristranskosti, ki se zahtevajo na podlagi prava Unije. Ta jamstva zlasti predpostavljajo, da obstajajo pravila, na podlagi katerih je mogoče zavrnil vsak legitimen dvom pri pravnih subjektih o zavarovanosti sodnikov pred zunanjimi dejavniki, zlasti pred neposrednim ali posrednim vplivom zakonodajne in izvršilne oblasti, in o njihovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov.

² V skladu s členom 51(1) Listine.

³ Glej sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18 (glej tudi SM št. 145/19), in z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo), C-824/18 (glej tudi SM št. 31/21).

Sodišče nazadnje poudarja, da Unija v skladu s členom 49 PEU združuje države, ki so svobodno in prostovoljno pristopile k skupnim vrednotam iz člena 2 PEU, kot je pravna država, ter ki spoštujejo te vrednote in si prizadevajo za njihovo spodbujanje. Država članica zato ne sme spremeniti svoje zakonodaje, posebej na področju pravosodja, tako da bi povzročila poslabšanje varstva vrednote pravne države, ki je konkretizirana zlasti v členu 19 PEU. S tega vidika države članice ne smejo sprejeti pravil, ki bi posegala v neodvisnost sodnikov.

Po teh pojasnilih je Sodišče na eni strani presodilo, da ustanovitev odbora za imenovanje sodnikov leta 2016, nasprotno, krepi jamstvo neodvisnosti malteških sodnikov v primerjavi s položajem, ki je izhajal iz določb ustave, ki so veljale ob pristopu Malte k Evropski uniji. Sodišče je v zvezi s tem navedlo, da lahko to sodelovanje načeloma prispeva k objektivnosti tega postopka, tako da omeji maneverski prostor, ki ga ima predsednik vlade na tem področju, če je tak organ sam dovolj neodvisen. V obravnavani zadevi Sodišče ugotavlja, da obstaja niz pravil, s katerimi je mogoče zagotavljati to neodvisnost.

Sodišče je na drugi strani poudarilo, da predsednik vlade sicer ima določeno pristojnost pri imenovanju sodnikov, vendar je izvajanje te pristojnosti omejeno s pogoji poklicnih izkušenj, določenimi z ustavo, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za mesta sodnika. Poleg tega, čeprav se lahko predsednik vlade odloči, da predsedniku republike predloži imenovanje kandidata, ki ga odbor za imenovanje sodnikov ne predlaga, mora v takem primeru sporočiti svoje razloge, zlasti zakonodajni oblasti. Sodišče je odločilo, da če predsednik vlade to pristojnost izvaja le izjemoma ter strogo in dejansko spoštuje obveznost obrazložitve, ta pristojnost ne more vzbuditi legitimnih dvomov o neodvisnosti izbranih kandidatov.