



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 17. prosinca 2020.¹

Predmet C-896/19

**Repubblica
protiv
Il-Prim Ministru,
uz sudjelovanje:
osobe WY**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvi odjel Građanskog suda, zasjedajući u svojstvu Ustavnog suda, Malta))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 2. UEU-a – Vrijednosti Unije – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita – Članak 19. UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Neovisnost pravosuđa – Postupak imenovanja sudaca – Ovlašt premijera – Sudjelovanje odbora za imenovanje sudaca”

I. Uvod

1. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku ponovno otvaraju važna pitanja o naravi neovisnosti pravosuđa. Konkretno, prethodnim se pitanjima od Suda traži da razmotri u kojoj mjeri jamstva neovisnosti pravosuđa sadržana u pravu Unije utječu na sustav imenovanja nacionalnih sudaca. Osobito, nameće li pravo Unije izvršnoj vlasti ikakva ograničenja u pogledu imenovanja sudaca?
2. Ovaj je zahtjev podnesen u okviru postupka pokrenutog kolektivnom tužbom koji je trenutno u tijeku pred malteškim sudovima. U tom se postupku tvrdi da se postupak imenovanja sudaca predviđen u malteškom ustavu protivi, među ostalim, članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
3. Predmetni postupak Sudu stoga pruža novu priliku da preispita svoju nedavnu sudske praksu o području primjene tih odredbi te, osobito, da razmotri zahtjeve koje one propisuju u pogledu neovisnosti pravosuđa u pravnom poretku Unije.

¹ Izvorni jezik: engleski

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

1. UEU

4. Članak 2. UEU-a glasi:

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

5. Članak 19. stavak 1. UEU-a propisuje:

„Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.

Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.”

2. *Povelja*

6. Glava VI. Povelje, naslovljena „Pravda”, sadržava članak 47., koji je naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, a predviđa sljedeće:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. [...]

[...]”

B. *Malteško pravo*

7. Ustav Malte iz 1964. (u daljnjem tekstu: malteški ustav) sadržava, u poglavlju VIII., detaljna pravila o pravosuđu, među ostalim o postupku imenovanja sudaca. To je poglavlje izmijenjeno 2016., pri čemu je, među ostalim, uspostavljen Odbor za imenovanje sudaca. Iako su uloga tog odbora i postupak imenovanja sudaca značajno promijenjeni u srpnju 2020., pravila primjenjiva na glavni postupak su sljedeća.

8. Članak 96. malteškog ustava odnosi se na imenovanje sudaca visokih sudova. U njemu je predviđeno:

„1. Suce visokih sudova imenuje Predsjednik u skladu sa savjetom premijera.

2. Za suca visokog suda može se imenovati samo osoba koja je najmanje dvanaest godina, jednokratno ili višekratno, radila kao odvjetnik ili kao sudac magistratskog suda na Malti ili u obama navedenim svojstvima.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 4., premijer može dati savjet u pogledu imenovanja suca visokog suda (izuzevši predsjednika Vrhovnog suda) u smislu stavka 1. tek nakon što je Odbor za imenovanje sudaca uspostavljen člankom 96.A ovog Ustava proveo procjenu u skladu s točkom (c), (d) ili (e) stavka 6. članka 96.A.

4. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 3., premijer može odstupiti od rezultata procjene navedene u stavku 3.:

Ako premijer upotrijebi ovlast koju mu ovaj stavak dodjeljuje, on ili ministar nadležan za pravosuđe:

- (a) u roku od pet dana u službenom glasilu objavljuje odluku o upotrebi te ovlasti i navodi razloge njezina donošenja; te
- (b) u Parlamentu, najkasnije na njegovoj drugoj sjednici od kada je Predsjednik dobio savjet u smislu stavka 1., daje izjavu objašnjavajući razloge njezina donošenja:

Odredbe prvog podstavka ovog stavka ne primjenjuju se na imenovanje predsjednika Vrhovnog suda.”

9. U članku 96.A malteškog ustava opisana je uloga Odbora za imenovanje sudaca. Njime je propisano sljedeće:

„1. Osniva se Odbor za imenovanje sudaca (u nastavku ovog članka: Odbor), koji je pododbor Komisije za pravosuđe uspostavljene člankom 101.A ovog Ustava te ima sljedeći sastav:

- (a) predsjednik Vrhovnog suda;
- (b) glavni državni odvjetnik;
- (c) glavni državni revizor;
- (d) povjerenik za upravne istrage (ombudsman); i
- (e) predsjednik odvjetničke komore:

[...]

2. Odborom predsjedava predsjednik Vrhovnog suda ili, u njegovoj odsutnosti, sudac koji ga zamjenjuje u skladu s točkom (d) stavka 3.

3. (a) Članom Odbora ne može biti ministar, tajnik Parlamenta, član Parlamenta, član jedinice lokalne samouprave ili službenik ili kandidat političke stranke:

[...]

4. Članovi Odbora pri obavljanju svojih dužnosti postupaju prema vlastitoj prosudbi te ih pritom niti jedna osoba ili tijelo ne usmjerava ili kontrolira.

5. Odbor ima tajnika, kojeg imenuje ministar nadležan za pravosuđe.

6. Odbor obavlja sljedeće zadaće:

- (a) prima i razmatra iskaze interesa od osoba koje žele steći položaj sudaca visokih sudova (izuzevši položaj predsjednika Vrhovnog suda) ili sudaca magistratskih sudova, osim od osoba na koje se primjenjuje točka (e);
- (b) vodi stalni registar iskaza interesa iz točke (a) i s njime povezanih dokumenata, koji se drži u tajnosti te mu mogu pristupiti samo članovi Odbora, premijer i ministar nadležan za pravosuđe;
- (c) na način koji smatra prikladnim vodi razgovore s kandidatima za gore navedene položaje te ih procjenjuje i u tu svrhu od bilo kojeg javnog tijela traži informacije koje smatra razumno potrebnima;
- (d) preko ministra nadležnog za pravosuđe iznosi premijeru svoju procjenu kvalifikacija i kvalitete kandidata za gore navedene položaje;
- (e) na zahtjev premijera daje savjet o kvalificiranosti i kvaliteti osoba koje trenutno djeluju u svojstvu glavnog državnog odvjetnika, glavnog državnog revizora, povjerenika za upravne istrage (ombudsman) ili suca magistratskog suda, a kandidati su za određeni pravosudni položaj;
- (f) na zahtjev ministra nadležnog za pravosuđe daje savjet o imenovanju na bilo koji drugi pravosudni položaj ili položaj pri sudovima:

Procjena iz točke (d) provodi se u roku od najviše šezdeset dana od kada Odbor zaprimi iskaz interesa, a savjet iz točaka (e) i (f) daje se u roku od najviše trideset dana od kada je zatražen ili u roku koji ministar nadležan za pravosuđe uz suglasnost Odbora odredi u službenom glasilu.

- 7. Postupak Odbora je povjerljiv i javnost mu nema pristupa te se nijednog člana ili tajnika Odbora ne može pozvati da pred sudom ili bilo kojim drugim tijelom pruži informacije o bilo kojem dokumentu koji je Odbor zaprimio ili pitanju o kojem se pred Odborom raspravlja ili mu je istaknuto.
- 8. Odbor samostalno uređuje svoj postupak te je obavezan objaviti, uz suglasnost ministra nadležnog za pravosuđe, kriterije na temelju kojih provodi procjene.”

10. Članak 97. malteškog ustava predviđa:

„1. Podložno odredbama ovog članka, mandat suca visokog suda završava kada sudac navrši šezdeset i pet godina života.

2. Suca visokog suda dužnosti može razriješiti samo Predsjednik na prijedlog Parlamenta za koji je glasovalo najmanje dvije trećine ukupnog broja članova Parlamenta, a koji se može temeljiti na dokazanoj nesposobnosti suca da obavlja svoje zadaće (bilo da je ona posljedica zdravstvenih ili mentalnih poteškoća ili nekog drugog razloga) ili na dokazanim prijestupima.

3. Parlament može zakonom urediti postupak izglasavanja prijedloga te istraživanja i dokazivanja nesposobnosti ili prijestupa suca visokog suda u smislu prethodnog stavka.”

11. Članak 100. malteškog ustava odnosi se na imenovanje sudaca magistratskih sudova. Njime je propisan postupak sličan onomu koji se primjenjuje na imenovanje sudaca visokih sudova:

„1. Suce magistratskih sudova imenuje Predsjednik u skladu sa savjetom premijera.

2. Za suca magistratskog suda može se imenovati samo osoba koja je najmanje sedam godina, jednokratno ili višekratno, radila kao odvjetnik na Malti.
3. Podložno odredbama stavka 4. ovog članka, mandat suca magistratskog suda završava kada sudac navršši šezdeset i pet godina života.
4. Odredbe stavaka 2. i 3. članka 97. ovog Ustava primjenjuju se na suce magistratskih sudova.
5. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 6., premijer može dati savjet u pogledu imenovanja suca magistratskog suda u smislu stavka 1. tek nakon što je Odbor za imenovanje sudaca uspostavljen člankom 96.A ovog Ustava proveo procjenu u skladu s točkom (c), (d) ili (e) stavka 6. članka 96.A.
6. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 5., premijer može odstupiti od rezultata procjene navedene u stavku 5.:

Ako premijer upotrijebi ovlast koju mu ovaj stavak dodjeljuje, on ili ministar nadležan za pravosuđe:

- (a) u roku od pet dana u službenom glasilu objavljuje odluku o upotrebi te ovlasti i navodi razloge njezina donošenja; te
- (b) u Parlamentu, najkasnije na njegovoj drugoj sjednici od kada je Predsjednik dobio savjet u smislu stavka 1., daje izjavu objašnjavajući razloge njezina donošenja.”

12. Članak 101.B malteškog ustava odnosi se na disciplinu sudaca visokih i magistratskih sudova. Njime je predviđeno:

„1. Osniva se Odbor za suce visokih i magistratskih sudova (u nastavku ovog članka: Odbor), koji je pododbor Komisije za pravosuđe te se sastoji od trojice članova pravosuđa koji nisu članovi Komisije za pravosuđe te se biraju među sucima visokih i magistratskih sudova u skladu s pravilima Komisije za pravosuđe, pri čemu u disciplinskom postupku koji se pred Odborom vodi protiv suca magistratskog suda dvojicu od trojice članova čine suci magistratskih sudova, a u disciplinskom postupku koji se pred Odborom vodi protiv suca visokog suda dvojicu od trojice članova čine suci visokih sudova.

[...]

4. Odbor suce magistratskih i visokih sudova disciplinira na način propisan ovim člankom.

[...]

15. Članovi Odbora pri obavljanju svojih dužnosti postupaju prema vlastitoj prosudbi te ih pritom niti jedna osoba ili tijelo ne usmjerava ili kontrolira.

[...]”

III. Činjenično stanje glavnog postupka

13. Republika je udruga čiji je cilj promicanje pravde i vladavine prava na Malti. Dana 25. travnja 2019. podnijela je kolektivnu tužbu sudu koji je uputio zahtjev zahtijevajući da se utvrdi da je Malta primjenom sustava imenovanja sudaca visokih i magistratskih sudova koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja te tužbe, kako je bio uređen člancima 96., 96.A i 100. malteškog ustava, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje, kao i na temelju članka 39. malteškog ustava i članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).

14. Tužitelj je na raspravi koja je pred sudom koji je uputio zahtjev održana 30. listopada 2019. pojasnio da u predmetnom postupku osporava sva imenovanja koja su stupila na snagu 25. travnja 2019. kao i sva imenovanja koju su nakon toga eventualno izvršena, osim ako su izvršena u skladu s preporukama sadržanima u Mišljenju br. 940/2018 Europske komisije za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) o ustavnom uređenju, diobi vlasti i neovisnosti pravosuđa i tijela kaznenog progona² te u skladu s odredbama članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje.

15. Prim Ministru (premijer; u daljnjem tekstu: tuženik) pak ističe da se na Malti poštuje pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje. U tom kontekstu, imenovanja koja su na snagu stupila 25. travnja 2019. izvršena su u potpunom skladu s odredbama malteškog ustava i prava Unije. Tuženik ističe da između tih konkretnih imenovanja i bilo kojih drugih imenovanja članova pravosuđa koja su izvršena od usvajanja malteškog ustava (1964.) nema nikakve razlike, osim u činjenici da Odbor za imenovanje sudaca osnovan člankom 96.A malteškog ustava sudaca procjenjuje prikladnost kandidata koji se natječu za sporna imenovanja, dok u kontekstu imenovanja izvršenih prije 2016. to nije bio slučaj.

16. Tuženik usto ističe da je sustav imenovanja članova pravosuđa u skladu sa zahtjevima članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje, kako ih Sud tumači. U biti, taj sustav odražava postupak kojim se prema članku 253. prvom stavku UFEU-a imenuju suci Suda EU-a, u kojem mišljenje odbora uspostavljenog člankom 255. UFEU-a ne obvezuje vlade država članica kada donose konačnu odluku.

17. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se ovaj predmet prije svega odnosi na diskrecijsku ovlast koju premijer na temelju članaka 96., 96.A i 100. malteškog ustava ima prilikom imenovanja svih članova pravosuđa te na pitanje je li ta ovlast poboljšana ustavnim izmjenama iz 2016. Iako je Sud neka od pitanja koja ovaj predmet otvara razmatrao u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531) (u daljnjem tekstu: presuda Neovisnost Vrhovnog suda), sud koji je uputio zahtjev smatra da predmetnu problematiku treba razmotriti u kontekstu ocjene sustava kao cjeline, uključujući pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje na Malti.

18. Sud je na raspravi održanoj 27. listopada 2020. obaviješten da su u međuvremenu (u srpnju 2020.) u malteški ustav unesene određene izmjene na temelju preporuka u pogledu sustava imenovanja članova pravosuđa koje je Venecijanska komisija iznijela u Mišljenju br. 940/2018. Međutim, te izmjene ne utječu na predmet postupka koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev kao ni ovog prethodnog postupka.

² CDL-AD(2018)028

IV. Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

19. S obzirom na to, Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvi odjel Građanskog suda, zasjedajući u svojstvu Ustavnog suda, Malta) odlučio je odlukom od 25. studenoga 2019., koju je Sud zaprimio 5. prosinca 2019., prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 19. stavak 1. [drugi podstavak] UEU-a i članak 47. [Povelje], bilo da ih se promatra odvojeno ili zajedno, smatrati primjenjivima u odnosu na pravnu valjanost članaka 96., 96.A i 100. malteškog ustava?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li ovlast premijera u postupku imenovanja sudaca na Malti smatrati sukladnom članku 19. stavku 1. UEU-a i članku 47. [Povelje], uzimajući u obzir i članak 96.A malteškog ustava, koji je stupio na snagu 2016.?
3. Ako se utvrdi da ovlast premijera nije sukladna tim odredbama, treba li tu činjenicu uzeti u obzir prilikom budućih imenovanja ili ona treba utjecati i na prethodna imenovanja?”

20. Pisana očitovanja podnijeli su Republika, belgijska, malteška, nizozemska, poljska i švedska vlada te Europska komisija. Te su stranke usto iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 27. listopada 2020.

V. Analiza

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

21. Poljska vlada u svojim pisanim očitovanjima ističe da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten zbog dvaju razloga.

22. Kao prvo, poljska vlada navodi da bi sud koji je uputio zahtjev, čak i da malteško pravo dopušta strankama da kolektivnom tužbom zahtijevaju ispitivanje apstraktne usklađenosti važećih nacionalnih pravila, Sudu bio uputio svoja prethodna pitanja kako bi, ovisno o pruženim odgovorima, mogao odlučiti o načelnoj usklađenosti malteškog prava s pravom Unije.

23. Međutim, poljska vlada upućuje na činjenicu da Sud o načelnoj usklađenosti nacionalnih odredbi s pravom Unije može odlučivati isključivo u postupku na temelju članaka 258. i 259. UFEU-a, koji mogu pokrenuti samo Komisija ili druga država članica. S druge strane, jedini predmet zahtjeva za prethodnu odluku može biti tumačenje prava Unije. Posljedično, s obzirom na članke 258., 259. i 267. UFEU-a, nacionalni sud ne može od Suda putem prethodnog postupka tražiti da odluči o načelnoj usklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije kako bi onda sam o tome donio odluku, jer se Sud ne bi smatrao nadležnim donijeti takvu odluku u okviru tog postupka.

24. Tumačenje prava Unije koje Sud pruži u prethodnom postupku stoga se ne može upotrijebiti za rješavanje spora poput predmetnog te se posljedično ne može smatrati potrebnim za njegovo rješavanje u smislu članka 267. UFEU-a. Sukladno tomu, poljska vlada među ostalim navodi da bi se drukčijim tumačenjem te odredbe zaobišli članci 258. i 259. UFEU-a te bi se narušila isključiva nadležnost Suda, Komisije i država članica koja je predviđena tim odredbama.

25. U tom je pogledu točno da se zadaća Suda razlikuje ovisno o tome traži li se od njega donošenje prethodne odluke ili odluke u postupku zbog povrede obveza. Dok se u postupku zbog povrede obveza mora utvrditi protivi li se nacionalna mjera ili praksa koju Komisija ili druga država članica pobijaju pravu Unije općenito, pri čemu se pred nacionalnim sudovima ne mora voditi odgovarajući spor, Sud je u prethodnom postupku pak dužan pomoći sudu koji je uputio zahtjev da riješi spor koji

se pred potonjim vodi. Taj spor stoga mora, u kontekstu prethodnog postupka, biti povezan s odredbama prava Unije čije se tumačenje traži, na način da je to tumačenje sudu koji je uputio zahtjev objektivno potrebno da bi donio odluku³.

26. U ovom je predmetu nedvojbeno da je spor iz glavnog postupka sadržajno povezan s pravom Unije, osobito s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na koji se prethodna pitanja odnose. Sud koji je uputio zahtjev stoga mora primijeniti tu odredbu kako bi meritorno riješio ovaj spor.

27. U tom pogledu, unatoč tomu što članak 267. UFEU-a ne ovlašćuje Sud da odluči o usklađenosti nacionalnih odredbi s pravom Unije niti da primijeni pravila prava Unije u određenom predmetu, Sud je dužan protumačiti Ugovore i akte koje su usvojile Unijine institucije. Zato Sud, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, može, u okviru pravosudne suradnje uvedene tim člankom te na temelju elemenata u spisu, pružiti nacionalnom sudu tumačenje prava Unije koje mu može biti korisno u ocjeni učinaka dane odredbe tog prava⁴.

28. Tomu bih dodao da činjenica da je glavni postupak pokrenut kolektivnom tužbom – za potrebe čijeg podnošenja tužitelj ne mora dokazati da je osobno zainteresiran za ishod spora – ne sprječava Sud da donese prethodnu odluku. Dovoljno je da je postupak dopušten nacionalnim pravom te da su prethodna pitanja objektivno potrebna za pravilno rješavanje spora pred sudom koji ih je uputio⁵.

29. S obzirom na prethodna razmatranja, mišljenja sam da se pred sudom koji je uputio zahtjev doista vodi spor te da su prethodna pitanja nedvojbeno relevantna za njegovo rješavanje, jer se odnose na tumačenje odredbi prava Unije – primarnog prava – te su neposredno povezana s problematikom koja se razmatra u tom sporu. Iz toga proizlazi da prvi argument poljske vlade nije relevantan.

30. Kao drugo, poljska vlada navodi da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, koji državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, ni na koji način ne mijenja bit načela dodjeljivanja nadležnosti Uniji niti opseg Unijinih nadležnosti. Naprotiv, ta se odredba temelji na pretpostavci da je na državama članicama, s obzirom na to da Unija nije nadležna za ustroj pravosudnih sustava, da odrede sudove i predvide odgovarajuće mehanizme za potrebe postupaka namijenjenih zaštiti prava koja pojedinci izводе iz pravnog poretka Unije. Posljedično, iz članka 19. stavka 1. UEU-a, tumačenog u svjetlu članka 5. UEU-a u vezi s člancima 3. i 4. UFEU-a, nije moguće izvesti nikakva konkretna pravila o imenovanju sudaca ili ustroju sudova.

31. Što se tiče članka 47. Povelje, ta vlada tvrdi da ta odredba nije primjenjiva na predmetni slučaj. Republika je kolektivnu tužbu podnijela ne upotrijebivši subjektivno pravo utemeljeno na pravu Unije. Osim toga, protivno onomu što zahtijeva članak 51. Povelje, Malta u predmetnom slučaju ne „provodi” pravo Unije jer se pitanja koja su otvorena u zahtjevu za prethodnu odluku odnose na nacionalnu postupovnu tematiku, za čije su uređivanje u potpunosti nadležne države članice.

32. Poljska vlada dodaje da, u svakom slučaju, u pravu Unije ne postoje općeprimjenjivi kriteriji za imenovanje sudaca kojima bi se Sud mogao voditi prilikom ocjenjivanja sustava koji je na snazi na Malti te da sve države članice koriste različite sustave.

3 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 47. i 48.).

4 Vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 23.), i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18; u daljnjem tekstu: presuda A. K., EU:C:2019:982, t. 132.).

5 U tom pogledu vidjeti, u kontekstu deklaratornog postupka, presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 31. i navedena sudska praksa).

33. Ti se argumenti zapravo odnose na problematiku koju otvara prvo prethodno pitanje. Stoga ću ih razmotriti u okviru svoje analize tog pitanja. Dovoljno je reći da, prema mojem mišljenju, ni drugi razlog nedopuštenosti koji poljska vlada ističe nije osnovan. Naime, iako se slažem da članak 47. Povelje nije kao takav primjenjiv u glavnom postupku (jer Malta ne „provodi” pravo Unije u smislu članka 51. Povelje), članak 19. UEU-a u cijelosti je primjenjiv te će tumačenje te odredbe stoga vjerojatno pomoći sudu koji je uputio zahtjev.

34. Stoga predlažem da Sud prethodna pitanja proglasi dopuštenima.

B. Prvo pitanje

35. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u bitnome želi utvrditi moraju li se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje smatrati primjenjivima kada nacionalni sud ocjenjuje valjanost postupka imenovanja sudaca poput onog koji je predviđen malteškim ustavom.

1. Primjenjivost članka 19. stavka 1. UEU-a

36. Sud je nedavno donio nekoliko važnih presuda koje nedvojbeno omogućuju da se na to pitanje potvrdno odgovori kada je riječ o članku 19. stavku 1. UEU-a.

37. Naime, iz te sudske prakse, kako ju je Sud sažeo u presudi od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), proizlazi da je „neovisnost sudaca država članica od temeljne važnosti za pravni poredak Europske unije zbog različitih razloga. Prije svega, ona je obuhvaćena načelom vladavine prava, koje je dio vrijednosti na kojima se, u skladu s člankom 2. UEU-a, Unija temelji i koje su zajedničke državama članicama, kao i člankom 19. UEU-a, kojim se konkretizira ta vrijednost i kojim se zadaća provođenja sudskog nadzora u tom poretku također povjerava nacionalnim sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32.). Nadalje, navedena neovisnost nužan je uvjet kako bi se pojedincima zajamčilo, u području primjene prava Unije, temeljno pravo na neovisan i nepristran sud, predviđeno u članku 47. Povelje, koje je od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson/Vijeće i HG/Komisija, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 70. i 71. i navedenu sudsku praksu). Konačno, navedena neovisnost nužna je za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, utjelovljenog u mehanizmu zahtjeva za prethodnu odluku, propisanom člankom 267. UFEU-a, jer taj mehanizam može pokrenuti samo određeno tijelo čija je zadaća primijeniti pravo Unije, a koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti (vidjeti osobito presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 56. i navedenu sudsku praksu)”⁶.

38. Osim toga, jasno je utvrđeno i da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kada je riječ o njegovu materijalnom području primjene, primjenjuje na područja obuhvaćena pravom Unije, neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje⁷.

⁶ Točka 45.

⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 29.); presudu Neovisnost Vrhovnog suda, t. 50. i presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 33.).

39. S obzirom na to, sada je jasno da su države članice, iako su nadležne za ustrojstvo svojeg pravosuđa, prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije te osobito iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a⁸. Ta obveza osobito vrijedi za sva nacionalna tijela koja kao sudovi mogu odlučivati o problematici koja se odnosi na primjenu ili tumačenje prava Unije i koja stoga spada u područja obuhvaćena tim pravom⁹.

40. Tom tumačenju u prilog ide povijest i kontekst integriranja te odredbe u Ugovor. Naime, članak 19. stavak 1. UEU-a uveden je kako bi se naglasila obveza država članica da osiguraju djelotvornu sudsku zaštitu kada je Sud ne može izravno pružiti¹⁰, jer je samo postojanje učinkovitog sudskog nadzora poštovanja prava Unije svojstveno vladavini prava¹¹. Stoga, nepostojanje učinkovitih jamstava neovisnosti pravosuđa ugrožava načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije¹². Naposljetku se može istaknuti da je to načelo, na koje se upućuje u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, opće načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. EKLJP-a, a sada ga potvrđuje i članak 47. Povelje¹³.

41. U tim okolnostima, budući da se postupak imenovanja koji se razmatra u ovom predmetu primjenjuje na sve malteške suce, valjano se može pretpostaviti da će se od nekih među njima – ako ne i od svih – nužno kad-tad tražiti da odluče o pitanjima tumačenja ili primjene prava Unije. To je samo po sebi dovoljan razlog zbog kojeg ti suci, imenovani u skladu s postupkom predviđenim u malteškom ustavu, moraju uživati dostatnu neovisnost da bi zahtjevi iz članka 19. UEU-a bili ispunjeni.

2. Primjenjivost članka 47. Povelje

42. U skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje, „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom”. Iz presude od 16. svibnja 2017., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373) proizlazi da primjena tog članka ovisi o postojanju povrede prava ili slobode zajamčene pravom Unije¹⁴.

43. Međutim, mora se istaknuti da tužitelj ne prigovara na niti jednu povredu svojeg prava na djelotvoran pravni lijek, u svojoj tužbi ne osporava neovisnost suda koji je uputio zahtjev niti se poziva na ijedno konkretno pravo zajamčeno pravom Unije. S obzirom na to, ne smatram da je članak 47. Povelje kao takav primjenjiv u glavnom postupku.

8 Vidjeti u tom smislu presudu Neovisnost Vrhovnog suda, t. 52.; presudu od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 102.); presudu A. K., t. 75.; i presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 36.).

9 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40.); presudu Neovisnost Vrhovnog suda, t. 51.; presudu A. K., t. 83.; i presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34.).

10 Vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. i 101.). Također vidjeti Krajewski, M., i Ziolkowski, M., „EU judicial independence decentralized: A. K.”, *Common Market Law Review*, sv. 57., 2020., str. 1107. do 1138., osobito stranicu 1121.

11 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 36.). Također vidjeti 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. 57. do 106., osobito stranice 75. i 76.

12 Vidjeti u tom 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*, br. 29, 2019., str. 1424. do 1428., osobito stranicu 1427.

13 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 35.).

14 Vidjeti u tom smislu točke 44. do 52. presude, u usporedbi sa stajalištem koje je nezavisni odvjetnik M. Wathelet iznio u točkama 51. do 67. svojeg mišljenja u tom predmetu (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2). Sud je nedavno to jasno potvrdio u presudi od 6. listopada 2020., *État luxembourgeois* (Sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 55.).

44. Nadalje, slažem se sa stajalištem koje je nedavno iznio nezavisni odvjetnik M. Bobek, a prema kojem je moguće „apstraktno ocijeniti ustavnost” nacionalne odredbe s obzirom na članak 47. Povelje ako je ta odredba usvojena u okviru provedbe prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje¹⁵. Međutim, budući da je postupak imenovanja nacionalnih sudaca dio ustroja pravosuđa, njegovo uređivanje, kako je gore navedeno, u nadležnosti je država članica. S obzirom na to, postupak imenovanja sudaca na Malti ne ispunjava uvjet „provedbe” prava Unije predviđen člankom 51. stavkom 1. Povelje, ali to, kako sam već istaknuo, nije potrebno da bi se primjenjivao članak 19. UEU-a¹⁶.

45. Unatoč tomu, budući da obveza država članica na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije *odgovara* pravu na djelotvoran pravni lijek pred sudom predviđenom u članku 47. Povelje¹⁷, obveze država članica na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a „zrcalno odražavaju” subjektivno pravo priznato u članku 47. Povelje¹⁸.

46. Stoga se u potpunosti slažem sa zaključkom nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u njegovu mišljenju u spojenim predmetima A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551) da „između tih dviju odredbi postoji ‚ustavna veza’ te se sudska praksa koja se na njih odnosi neizbježno preklapa”¹⁹. Osim toga, sam je Sud već utvrdio da „članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, *osobito u smislu članka 47. Povelje*”²⁰.

47. S obzirom na navedeno, iako članak 47. Povelje kao takav nije primjenjiv na glavni postupak, smatram da se članak 19. stavak 1. UEU-a mora tumačiti *u vezi s* tom odredbom Povelje i sudskom praksom koja se na nju odnosi.

3. Zaključak o prvom pitanju

48. S obzirom na prethodna razmatranja, zaključujem da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, tumačen u vezi s člankom 47. Povelje, primjenjiv kada nacionalni sud ocjenjuje valjanost postupka imenovanja sudaca poput onog predviđenog u malteškom ustavu.

C. Drugo pitanje

49. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita treba li članak 19. UEU-a tumačiti, po potrebi u vezi s člankom 47. Povelje, na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojem izvršna vlast, u predmetnom slučaju premijer, ima diskrecijsku ovlast i ovlast odlučivanja u postupku imenovanja članova pravosuđa. To je glavno pitanje koje ovaj zahtjev za prethodnu odluku otvara.

¹⁵ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, SO i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (C-83/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 198. do 202., osobito točka 201.).

¹⁶ Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

¹⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, t. 44.); od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 30.); od 27. rujna 2017., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, t. 58.); i od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 47.).

¹⁸ Vidjeti u tom smislu Hofmann, H. Ch., „Article 47 – Specific Provisions (Meaning)”, u Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. i Ward, A. (urednici), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014., str. 1197. do 1275., osobito br. 47.50.

¹⁹ Točka 85. Također vidjeti 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*, sv. 72., 2019., str. 75. do 96., osobito stranicu 86.

²⁰ Presuda Neovisnost Vrhovnog suda, t. 54., moje isticanje. Također vidjeti, kao ilustraciju uporabe članka 47. Povelje za tumačenje članka 19. stavka 1. UEU-a, presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40. i 41.), i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točku 53. u vezi s točkama 50. i 52.).

1. Opća zapažanja o implikacijama članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 47. Povelje i članka 6. EKLJP-a za postupke imenovanja sudaca

50. Kako proizlazi iz sudske prakse na koju sam upućivao u svojoj analizi prvog prethodnog pitanja, ako njezini suci mogu odlučivati o pitanjima koja se tiču primjene i tumačenja prava Unije, država članica u pitanju mora osigurati da oni uživaju dostatna jamstva neovisnosti te da zadovoljavaju bitne zahtjeve djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a²¹.

51. Nadalje, budući da obveza država članica na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije odgovara pravu na djelotvoran pravni lijek pred sudom u smislu članka 47. Povelje²², treba istaknuti da članak 52. stavak 3. Povelje predviđa da u onoj mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz EKLJP-a.

52. Kako jasno proizlazi iz Objašnjenja koja se odnose na članak 47. Povelje, koja se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, moraju uzeti u obzir prilikom tumačenja Povelje, prvi i drugi stavak članka 47. Povelje odgovaraju članku 6. stavku 1. i članku 13. EKLJP-a.

53. Iz ustaljene sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u tom pogledu proizlazi da je izraz „zakonom ustanovljeni” u prvu rečenicu članka 6. stavka 1. EKLJP-a ubačen kako bi se osiguralo da izvršna vlast ne može pravosudni sustav ustrojiti po svojoj slobodnoj volji, to jest da to pitanje, uključujući imenovanje sudaca, bude uređeno odgovarajućim zakonodavstvom. Stoga je nedvojbeno da pravo na suđenje pred „zakonom ustanovljenim” sudom u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a obuhvaća, po samoj svojoj naravi, aspekte postupka imenovanja sudaca²³. Međutim, ograničenja koja nacionalno zakonodavstvo u tom pogledu nameće uglavnom su limitirana te se odnose na pitanja poput kvalificiranosti za imenovanje, napredovanja unutar pravosudnog sustava i dobnih granica.

54. Međutim, također je važno istaknuti da Europski sud za ljudska prava, iako načelo diobe ovlasti između izvršne i sudbene vlasti ima sve veću važnost u njegovoj sudskoj praksi, smatra da ni članak 6. ni bilo koja druga odredba EKLJP-a ne zahtijeva od država da usvoje neko konkretno ustavno uređenje odnosa i interakcije između raznih grana vlasti. Osim toga, članak 6. EKLJP-a ne zahtijeva od država da se pridržavaju ik kojih teorijskih ustavnih koncepata u pogledu dopuštenih granica takve interakcije²⁴. Što se toga tiče, iako velik broj država članica ima ili sudbeno vijeće – koje se definira kao neovisno tijelo, uspostavljeno zakonom ili ustavom, kojemu je cilj zaštititi neovisnost pravosuđa i pojedinačnih sudaca te time potaknuti učinkovitije djelovanje pravosudnog sustava²⁵ – ili, kakav je slučaj na Malti i još nekim zemljama, odbor za imenovanje sudaca²⁶, mora se priznati da njihov sastav i nadležnost znatno variraju²⁷.

21 Vidjeti u tom 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. 57. do 106., osobito stranice 63., 64. i 72.; Bonelli, M., i Claes, M., „Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review*, sv. 14., 2018., str. 622. do 643., osobito stranicu 635.

22 Vidjeti u tom smislu sudsku praksu navedenu u bilješci 17.

23 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija, (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 73. i 74. i navedena sudska praksa ESLJP-a).

24 Vidjeti u tom smislu presudu A. K., t. 130. i navedenu sudsku praksu ESLJP-a. Za još jedan nedavan primjer primjene tog načela, vidjeti ESLJP, 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144.; i ESLJP, 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 215.

25 Definicija „sudbenog vijeća” iz točke 26. Preporuka CM/Rec(2010)12 („Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti”) Odbora ministara Vijeća Europe od 17. studenoga 2010. (u daljnjem tekstu: Preporuka CM/Rec(2010)12)

26 Općenito vidjeti Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

27 U tom pogledu, također vidjeti Bobek, M., i Kosař, D., „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, sv. 19., br. 7, 2020., str. 1257. do 1292., osobito stranice 1267. i 1268.

55. Međutim, važno je naglasiti to da puka činjenica da suce imenuje član izvršne vlasti *sama po sebi* ne rezultira podređenošću prvonavedenih potonjem niti izaziva sumnje u njihovu nepristranost ako oni – a to je bitan uvjet – *nakon imenovanja* ne primaju upute i nisu izloženi nikakvom pritisku u okviru obavljanja svojih dužnosti²⁸. Postoji, međutim, jedna iznimka. Kako je Sud utvrdio u presudi od 26. ožujka 2020., Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija, (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), članak 19. UEU-a postaje relevantan kada je neki sudac nevaljano imenovan te je ta nepravilnost takve težine da dovodi do stvarne opasnosti od toga da, prema riječima Suda, izvršna vlast ugrozi integritet postupka imenovanja²⁹. Iz toga pak proizlazi da mora postojati mehanizam kojim se *nezakonito* imenovanje suca – osobito ako sudac u pitanju pravno nije bio kvalificiran za imenovanje – može poništiti sudskim putem.

56. Unatoč tomu, ako po strani ostavimo specifičan i neobičan slučaj nevaljano imenovanih sudaca opisan u predmetu Simpson, može se reći da je članak 19. stavak 1. UEU-a *u bitnome* usmjeren na budućnost u smislu da se odnosi na zaštitu neovisnosti sudaca nakon njihova imenovanja.

57. U vezi s tim, ne može se poreći da u mnogim pravnim poredcima, uključujući države članice, u imenovanju sudaca politika zna igrati ulogu, ponekad i presudnu. U tom je pogledu dovoljno uputiti na iskustvo dvaju sudova koji su među najistaknutijima i najutjecajnijima u svijetu, to jest Vrhovni sud SAD-a i njemački Ustavni sud, čiji gotovo svi članovi znaju biti povezani s određenim političkim strankama i političkim tradicijama³⁰. Moguće je čak da političari i bivši političari budu članovi ustavnih sudova država članica po službenoj dužnosti (kao u Francuskoj³¹), na temelju propisa (kao što je slučaj s belgijskim ustavnim sudom³²), na temelju glasovanja u parlamentu (primjerice u Njemačkoj³³ ili, djelomice, u Italiji³⁴), a često jednostavno postoji tradicija da ih se imenuje kao suce tih sudova. Međutim, nema sumnje da su se ti sudovi pokazali postojano neovisnima o ostalim granama vlasti.

2. Presude Neovisnost Vrhovnog suda i A. K.

58. To nas izravno dovodi do pitanja što se podrazumijeva pod pojmom neovisnosti pravosuđa. Sada je čvrsto uvriježeno da zahtjev neovisnosti sudova ima dva aspekta. Prvi aspekt, koji je vanjske naravi, zahtijeva da sud svoje dužnosti obavlja potpuno samostalno, u smislu da nije hijerarhijski ograničen ili podređen bilo kojem drugom tijelu te da ne prima naredbe ili upute iz bilo kojeg izvora, što ga štiti od intervencija ili vanjskih pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na

28 Vidjeti u tom smislu presudu A. K., t. 133. Također vidjeti, u istom smislu, ali u odnosu na ulogu koju zakonodavna tijela imaju u imenovanju sudaca, presudu od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 54.).

29 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 75.).

30 To je bio slučaj i u nekim drugim pravnim/pravosudnim sustavima. Vidjeti, primjerice, Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016., str. 107. do 110. Stranačka politika nekada je imala veliku ulogu u britanskom sustavu imenovanja sudaca. Tako je u rujnu 1897. tadašnji britanski premijer (grof od Salisburija) u pismu svojem lord kancelaru Halsburyju otvoreno govorio o „nepisanom pravilu našeg stranačkog sustava [...] da stranački interesi uvijek trebaju imati veliku važnost prilikom imenovanja visokih pravosudnih dužnosnika [...] To možda nije idealan sustav – jednog će se dana [suci visokih sudova] nedvojbeno imenovati na temelju komparativnih procjena u pravnim izvješćima – ali je trenutno takav [...]” (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964., str. 52.).

31 U skladu s člankom 56. stavkom 2. Ustava Francuske, bivši predsjednici Republike doživotno su članovi Conseil constitutionnel (Ustavno vijeće).

32 U skladu s člankom 34. stavcima 1. i 2. Posebnog zakona od 6. siječnja 1989. o Ustavnom sudu, polovicu sudaca Ustavnog suda moraju činiti osobe koje su barem pet godina bile članovi Senata, Zastupničkog doma ili predstavničkog tijela zajednice ili regije.

33 U skladu s člankom 94. Grundgesetza (Temeljni zakon), polovicu članova Saveznog ustavnog suda odabire Bundestag, a polovicu Bundesrat. Oni ne smiju biti članovi Bundestaga, Bundesrata, savezne vlade ili bilo kojih odgovarajućih tijela saveznih zemalja.

34 U skladu s člankom 135. Ustava Italije, Ustavni sud sastavljen je od petnaest sudaca, trećinu kojih imenuje Predsjednik Republike, trećinu Parlament u zajedničkom zasjedanju te trećinu redovni i upravni vrhovni sudovi.

njihove odluke. Drugi aspekt, koji je unutarnje naravi, povezan je s nepristranošću te mu je cilj jednaku odvojenost osigurati u odnosu na stranke postupka i njihove interese u pogledu predmeta postupka. Taj aspekt zahtijeva objektivnost i nezainteresiranost za ishod postupka; interes treba postojati samo za strogu primjenu vladavine prava³⁵.

59. Iako pitanje nepristranosti pravosuđa nije izravno predmet ovog postupka, taj je pojam ipak usko povezan s pojmom institucionalne neovisnosti. Pitanje institucionalne neovisnosti razmatralo se kako u mnogim odlukama ESLJP-a, počevši od znamenite presude od 28. lipnja 1984., *Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine* (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), tako i u, u novije vrijeme, nizu ključnih odluka Suda, počevši možda od presude od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Budući da je velik dio te sudske prakse sažet u presudama *Neovisnost Vrhovnog suda i A. K.*, za potrebe ovog predmeta možda je dovoljno proučiti kako je Sud pojam neovisnosti razradio u tim dvjema presudama. Prvo ću analizirati presudu *A. K.*

61. Sud je u presudi *A. K.* objasnio:

„123 Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja dužnosti kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se kod pojedinaca otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu otpornosti navedenog tijela na vanjske čimbenike i njegove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese (presude od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 66. i navedena sudska praksa i [presuda *Neovisnost Vrhovnog suda*], t. 74.).

124 Usto, u skladu s načelom diobe vlasti koje karakterizira funkcioniranje vladavine prava, neovisnost sudova mora biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2016., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, t. 35.).

125 S tim u svezi važno je da su suci zaštićeni od intervencija ili vanjskih pritisaka koji bi mogli ugroziti njihovu neovisnost. Pravila navedena u točki 123. ove presude moraju posebno omogućiti isključenje ne samo svakog izravnog utjecaja, u obliku uputa, nego i posrednijih oblika utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca (vidjeti u tom smislu presudu [Neovisnost Vrhovnog suda], t. 112. i navedenu sudsku praksu).

[...]

127 U skladu s ustaljenom sudskom praksom [Europskog suda za ljudska prava], kako bi se utvrdilo je li sud „neovisan“, u smislu navedenog članka 6. stavka 1., treba uzeti u obzir, među ostalim, način imenovanja njegovih članova i trajanje njihova mandata, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka i pitanje ostavlja li odnosni sud dojam neovisnosti (ESLJP, 6. studenoga 2018., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. i navedena sudska praksa), pri čemu je, s obzirom na potonje, pojašnjeno da je riječ upravo o tome da svaki sud u demokratskom društvu mora omogućiti pojedincima da u njega imaju povjerenje (vidjeti u tom smislu ESLJP, 21. lipnja 2011., *Fruni protiv Slovačke*, EC:ECHR:2011:0621JUD000801407, t. 141.).

[...]

³⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2006., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49. do 52.); i presudu *A. K.*, t. 121. i 122. i navedenu sudsku praksu.

129 Kao što je to u više navrata istaknuo Europski sud za ljudska prava, ti su pojmovi neovisnosti i nepristranosti usko povezani, što znači da ih je općenito potrebno ispitati zajedno (vidjeti, među ostalim, ESLJP, 6. svibnja 2003., Kley n i drugi protiv Nizozemske, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, t. 192. i navedenu sudsku praksu, i od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 150. i navedenu sudsku praksu). U skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, za donošenje odluke o postojanju razloga za sumnju da u određenom predmetu nisu ispunjeni ti zahtjevi neovisnosti ili objektivne nepristranosti uzima se u obzir gledište stranke, ali ono nema odlučujuću ulogu. Odlučujući element sastoji se u tome mogu li se predmetne bojazni smatrati objektivno opravdanim (vidjeti, među ostalim, ESLJP, 6. svibnja 2003., Kley n i drugi protiv Nizozemske, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, t. 193. i 194., i navedenu sudsku praksu, i od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 147. i 152. i navedenu sudsku praksu)."

62. Sud je u istoj presudi dalje utvrdio da činjenica da određene suce „imenuje predsjednik Republike ne može stvoriti njihovu ovisnost u odnosu na njega niti izazvati sumnju u njihovu nepristranost ako te osobe, nakon svojeg imenovanja, nisu izložene nikakvom pritisku i ne primaju upute u okviru obavljanja svojih dužnosti”³⁶. Ipak, Sud je nastavio upozorivši da „[...] i dalje valja osigurati da materijalne pretpostavke i postupovna pravila na temelju kojih su donesene takve odluke budu takvi da kod pojedinaca ne stvaraju legitimne sumnje u pogledu otpornosti dotičnih sudaca na vanjske čimbenike i njihove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese, nakon imenovanja osoba o kojima je riječ”³⁷. U tu je svrhu bitno, među ostalim, da su navedene pretpostavke i postupovna pravila osmišljeni na način da osiguravaju da su suci zaštićeni od intervencija ili vanjskih pritisaka koji bi mogli ugroziti njihovu neovisnost³⁸.

63. Sud je potom istaknuo da je postojanje sudbenog vijeća (poznatog kao KRS) koje je predsjednika Poljske savjetovalo o prikladnosti pojedinih kandidata za obavljanje sudačkih dužnosti doprinosilo objektivnosti i transparentnosti postupka, ali pod uvjetom „da je samo navedeno tijelo neovisno o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i o tijelu kojemu treba podnijeti takav prijedlog za imenovanje (vidjeti po analogiji presudu [Neovisnost Vrhovnog suda], t. 116.)”³⁹. Sud je zaključio uputivši na kriterije na temelju kojih je sam sud koji je uputio zahtjev mogao ocijeniti neovisnost KRS-a.

64. Sud je slične stavove izrazio u presudi Neovisnost Vrhovnog suda. Međutim, potrebno je proučiti pozadinu postupka u kojem je donesena ta presuda kako bi se pravilno shvatio kontekst i uvoz utvrđenja koje je Sud kasnije donio u presudi A. K. u pogledu nužnosti osiguravanja da materijalne pretpostavke i postupovna pravila donošenja odluka o imenovanju kod pojedinaca ne izazivaju legitimne sumnje u pogledu otpornosti odnosnih sudaca na vanjske čimbenike.

65. Predmet Neovisnost Vrhovnog suda proizašao je iz postupka zbog povrede koji je Komisija pokrenula navodeći da su određene poljske odredbe koje su predsjedniku Poljske Republike dopuštale da odluči o tome treba li pojedinim sucima omogućiti obavljanje dužnosti i nakon što dosegnu redovnu dob za umirovljenje povređivale jamstva neovisnosti pravosuđa. Sud je naglasio da države članice, iako mogu samostalno urediti pitanje dobne granice za umirovljenje sudaca, pritom moraju osigurati da neovisnost pravosuđa ne dođe u pitanje.

³⁶ Točka 133.

³⁷ Točka 134.

³⁸ Vidjeti u tom smislu točku 135., u kojoj se upućuje na gore citiranu točku 125.

³⁹ Točka 138.

66. Sud je potom naveo da okolnost da je „predsjednik[u] republike povjerena ovlast da odobri takvo eventualno produljenje doduše sama po sebi nije dovoljna da bi se donio zaključak o povredi navedenog načela. Međutim, valja osigurati da materijalne pretpostavke i postupovna pravila koja prethode donošenju takvih odluka budu takvi da kod građana ne stvaraju legitimne sumnje u pogledu neovisnosti dotičnih sudaca od utjecaja vanjskih čimbenika i njihove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese”⁴⁰.

67. Dalje, Sud je utvrdio da novo zakonodavstvo o poljskom Vrhovnom sudu nije bilo u skladu s tim zahtjevima tim više što takvo produljenje „od sada podliježe donošenju odluke predsjednika republike koja je diskrecijske prirode zbog toga što njezino donošenje kao takvo nije uvjetovano nikakvim objektivnim i provjerljivim kriterijem te koja ne mora biti obrazložena. Osim toga, takva odluka ne može biti predmet sudskog postupka”⁴¹.

68. Iako je Sud uvažio činjenicu da je poljsko Državno sudbeno vijeće moralo predsjedniku Republike dostaviti mišljenje prije nego što on donese odluku – što je doista doprinosilo objektivnosti tog postupka – ostala je činjenica da zakonodavstvom nije bio predviđen nikakav mehanizam koji bi obvezivao to tijelo da svoje odluke obrazloži „na temelju kriterija koji su istodobno nepristrani i relevantni, tako da to tijelo može objektivno obrazložiti svoje donošenje odluke”⁴².

69. Sud je potom zaključio da je narav diskrecijske ovlasti predsjednika Poljske da određenim sucima pomakne dobnu granicu za umirovljenje bila takva da je mogla „dovesti do nastanka legitimnih sumnji, osobito kod građana, u pogledu neovisnosti dotičnih sudaca od vanjskih čimbenika i njihove neutralnosti u odnosu na interese koji se pred njima mogu suprotstavljati”⁴³.

3. Zaključci koje treba izvući iz presuda A. K. i Neovisnost Vrhovnog suda

70. Kakve je zaključke moguće izvući iz te dvije važne odluke? Iz presude A. K. (i ranije sudske prakse) proizlazi da ni pravo Unije ni EKLJP ne propisuju nikakve fiksne, unaprijed zadane oblike institucionalnih jamstava neovisnosti sudaca. Umjesto toga, važno je to da suci, kao prvo, nisu podređeni ni izvršnoj ni zakonodavnoj vlasti te da ne podliježu njihovoj hijerarhijskoj kontroli i da, kao drugo, uživaju stvarna jamstva koja će ih štititi od takvih vanjskih pritisaka.

71. S obzirom na to, postupak imenovanja sudaca može bitno se protivi članku 19. stavku 1. UEU-a tek ako jedan od njegovih opisanih aspekata sadržava nepravilnost takve naravi i težine da nastaje stvarna opasnost od toga da druge grane vlasti, osobito izvršna, u okviru postupka imenovanja raspoložu prevelikom i protupropisnom diskrecijskom ovlasti, što dovodi u opasnost integritet ishoda postupka (te se time kod pojedinaca izaziva legitimna sumnja u neovisnost i nepristranost odnosnog suca ili odnosnih sudaca)⁴⁴.

72. Usto se mora imati na umu da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda i ESLJP-a, jamstva neovisnosti sudova država članica pretpostavljaju postojanje ne samo pravila o imenovanju njihovih članova, nego i pravila o njihovom sastavu, trajanju dužnosti njihovih članova te razlozima za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njihovih članova, koja omogućuju da se kod stranaka postupka otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu otpornosti tih sudova na vanjske čimbenike i

⁴⁰ Točka 111.

⁴¹ Točka 114.

⁴² Točka 116.

⁴³ Točka 118.

⁴⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 75.).

njihove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese⁴⁵. Ti su aspekti jednako važni kao sam postupak imenovanja jer je „zahtjev neovisnosti suda dio bitnog sadržaja temeljnog prava na pošteno suđenje, koje je, pak, od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe ostvaruju iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, među ostalim, vrijednosti vladavine prava”⁴⁶.

73. Sve to znači da suci moraju biti financijski samostalni u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, u smislu, primjerice, da su njihove plaće razmjernе naravi njihovih sudačkih dužnosti. To također znači da se te plaće tijekom trajanja njihova mandata ne smiju smanjivati (osim redovnim porezima). Međutim, država članica može plaće sudaca smanjiti u okviru hitne mjere rezanja troškova, pod uvjetom da je to smanjenje proporcionalno te da se plaće vrate na prijašnju razinu nakon što prođe financijska kriza koja je opravdanje te mjere⁴⁷.

74. Još važnije, bitno obilježje neovisnosti pravosuđa jest to da suci moraju biti dostatno zaštićeni od smjenjivanja, osim ako je ono opravdano⁴⁸. Odluka o razrješenju suca s dužnosti – bilo da je donosi samostalno izvršna vlast ili zakonodavac u postupku opoziva – usto mora načelno podlijeagati sudskom nadzoru. Jamstva neovisnosti pravosuđa u praksi bi malo značila ako bi se izvršna ili zakonodavna vlast mogla skrivati iza neprobojne tišine te se pozivati na neosporivost odluka o smjenjivanju sudaca, jer bi to omogućilo da ih se neopravdano smjenjuje⁴⁹.

75. Naposljetku, zahtjev neovisnosti znači i da disciplinska pravila koja se primjenjuju na osobe koje su zadužene za suđenje moraju sadržavati nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvih pravila kao sustava političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka. Pravila kojima se definiraju, među ostalim, ponašanja koja čine disciplinske povrede i konkretno primjenjive sankcije, propisuje postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane, te predviđa mogućnost osporavanja odluka disciplinskih tijela pred sudom čine skup jamstava koja su bitna za očuvanje neovisnosti pravosuđa⁵⁰.

76. Analiza postojećih postupaka imenovanja u državama članicama razotkriva raznolikost pristupa i sustava imenovanja. Kako sam već naveo, niti jednom se odredbom članka 19. UEU-a ili članka 47. Povelje (kao ni članka 6. EKLJP-a) ne nastoji nametnuti jednolikost u tom pogledu. Međutim, jedna je stvar jasna: suce se ne bira, nego ih se imenuje. To znači da u Uniji utemeljenoj na vrijednostima demokracije i vladavini prava u skladu s člankom 2. UEU-a suci nisu i ne smiju biti demokratski odgovorni niti im se smije dati ikakva uloga u oblikovanju politika.

45 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 66.); presudu od 24. lipnja 2019., *Neovisnost Vrhovnog suda*, t. 74.; presudu od 5. studenoga 2019., *Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)* (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 111.); presudu A. K., t. 123., kao i presude od 21. siječnja 2020., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 63.); od 26. ožujka 2020., *Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija*, (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 71.); i od 9. srpnja 2020., *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 52.). Što se tiče sudske prakse ESLJP-a, vidjeti odluke od 18. listopada 2018., *Thiam protiv Francuske*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, t. 59., i od 6. studenoga 2018., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144.

46 Presuda od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 48.). U tom pogledu, također vidjeti presudu *Neovisnost Vrhovnog suda*, t. 58.; presudu od 5. studenoga 2019., *Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)* (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 106.); presudu A. K., t. 120.; i presudu od 26. ožujka 2020., *Preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija* (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 71.).

47 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 45. do 51.).

48 Vidjeti u tom smislu presudu *Neovisnost Vrhovnog suda*, t. 76.; i presudu od 21. siječnja 2020., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 58. do 60.).

49 Vidjeti po analogiji presudu *Neovisnost Vrhovnog suda*, t. 114., te ESLJP, 23. lipnja 2016., *Baka protiv Mađarske*, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, t. 121., i ESLJP, 6. studenoga 2018., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 212. do 214.

50 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.).

77. Sve to pak ima implikacije za neovisnost pravosuđa. U tom smislu, institucionalna jamstva o kojima sam govorio služe tomu da osiguraju potrebnu neovisnost sudaca od izvršne i zakonodavne vlasti, ne samo u riječima nego i u djelima. Međutim, povrh nužnih institucionalnih jamstava, najvažnije obilježje neovisnosti pravosuđa ujedno je možda i najnedostižnije. Budući da suci nisu demokratski izabrani, oni moraju biti neovisni o svojim osobnim političkim sklonostima i uvjerenjima te tako ostati vjerni svojoj svečanoj obvezi da nepristrano primjenjuju propise, bez straha ili pogodovanja, u skladu s ustaljenim pravnim načelima.

4. Relativna važnost neovisnog tijela u postupku imenovanja sudaca i postojeća jamstva u malteškom ustavu

78. Točno je, kako je priznato u presudi Neovisnost Vrhovnog suda, da postojanje neovisnih tijela poput državnih sudbenih vijeća ili odbora za imenovanje sudaca doprinosi osiguravanju objektivnosti i transparentnosti postupka imenovanja (odnosno, u navedenom predmetu, postupka produljenja mandata pojedinih sudaca). Postojanje takvih tijela stoga može samo po sebi biti veoma poželjno. Ipak, iz presude A. K. jasno proizlazi da njihovo postojanje nije nužno za neovisnost pravosuđa koju zahtijeva kombinacija članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje. To vrijedi unatoč tomu što je Sud u presudi Neovisnost Vrhovnog suda govorio o osiguravanju toga da „materijalne pretpostavke i postupovna pravila koja prethode donošenju takvih odluka [o imenovanju] budu takvi da [...] ne stvaraju legitimne sumnje”⁵¹ u pogledu neovisnosti sudaca u pitanju. Međutim, kako smo upravo vidjeli, taj se komentar odnosio na imenovanja kojima se *produljivao* mandat suca, a *ne* na samo imenovanje suca na odnosni položaj. Stoga treba ponoviti da je članak 19. stavak 1. UEU-a u bitnome usmjeren na budućnost u smislu da nastoji osigurati postojanje dostatnih jamstava neovisnosti sudaca u razdoblju nakon njihova imenovanja.

79. Prilikom donošenja tog zaključka nisam previdio činjenicu da je Sud u presudi A. K. taj navod ponovio⁵² u kontekstu imenovanja sudaca općenito. Međutim, ne smatram da je Sud time htio sugerirati, primjerice, da puka činjenica da je kao sudac imenovana osoba koja je prije bila usko povezana s određenom političkom strankom ili tradicijom može *sama po sebi* izazvati sumnje u pogledu neovisnosti tog suca za potrebe članka 19. stavka 1. UEU-a nakon njegova imenovanja. Stoga nisam uvjeren da članak 19. stavak 1. UEU-a, takoreći, mari za položaj koji je osoba imala *prije* nego što je imenovana kao sudac.

80. Nisam previdio ni činjenicu da je ESLJP nedavno utvrdio postojanje povrede članka 6. stavka 1. EKLJP-a u predmetu u kojem se dovodila u pitanje zakonitost postupka imenovanja sudaca⁵³. Međutim, važno je naglasiti da on to utvrđenje nije donio zato što je nadležna ministrica odlučila ne imenovati kandidate koje joj je predložio nadležni neovisan odbor stručnjaka, što je nacionalno pravo dopuštalo. Razlog je bio taj što nije obrazložila zašto je odstupila od prijedloga tog odbora, na način da je propustila provesti neovisnu procjenu relevantnih okolnosti pojedinih kandidata za ta sudačka mjesta te nije navela odgovarajuće razloge za svoje odstupanje od prijedloga odbora stručnjaka, što – kako je to već utvrdio islandski Vrhovni sud – predstavlja povredu islandskog nacionalnog prava. Prema mišljenju ESLJP-a, riječ je o ozbiljnim nepravilnostima koje zadiru u bit prava na „zakonom ustanovljeni sud”⁵⁴.

⁵¹ Točka 111.

⁵² Vidjeti u tom smislu presudu A. K., t. 134.

⁵³ Vidjeti ESLJP, 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

⁵⁴ ESLJP, 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 254. i 263. do 267. Radi cjelovitosti treba istaknuti da je ESLJP utvrdio i da je Parlament u kontekstu odnosnog postupka imenovanja povrijedio primjenjiva pravila o glasanju (vidjeti točku 271.).

81. Međutim, ključno pitanje ostaje uživa li nacionalni sudac, objektivno, dostatna jamstva institucionalne neovisnosti i zaštitu od smjenjivanja kako bi – sukladno navodu Suda u presudi A. K. – svoje dužnosti mogao obavljati potpuno samostalno i na način da ga niti jedna osoba ili tijelo ne usmjerava ili kontrolira.

82. Iako je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjev da to utvrdi, s obzirom na članke 97. i 100. malteškog ustava čini se da suci na Malti doista uživaju znatnu zaštitu od smjenjivanja, osim u slučaju nesposobnosti ili prijestupa. Kada je riječ o zaštiti sudaca visokih i magistratskih sudova na Malti, malteški ustav predviđa da mandat tim sucima prestaje kada navrše 65 godina te da ih se prije toga ne može smijeniti, osim odlukom Predsjednika na prijedlog Parlamenta za koji je glasovalo najmanje dvije trećine ukupnog broja članova Parlamenta, a koji se može temeljiti na dokazanoj nesposobnosti suca da obavlja svoje zadaće (bilo da je ona posljedica zdravstvenih ili mentalnih poteškoća ili nekog drugog razloga) ili na dokazanim prijestupima⁵⁵.

83. Nadalje, čini se da disciplinska pravila koja malteški ustav predviđa pružaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od njihove upotrebe kao sustava političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka. Naime, tijelo koje je isključivo nadležno za discipliniranje sudaca visokih i magistratskih sudova pododbor je Komisije za pravosuđe koji se sastoji od trojice članova pravosuđa koji se biraju među sucima visokih i magistratskih sudova i postupaju prema vlastitoj prosudbi te ih niti jedna osoba ili tijelo pritom ne usmjerava ili kontrolira⁵⁶. Osim toga, članak 101.B malteškog ustava predviđa postupak koji jamči da sudac visokog ili magistratskog suda protiv kojeg je pokrenut postupak ima priliku očitovati se i biti saslušan, uz pomoć odvjetnika ili pravnog savjetnika. U toj su odredbi usto definirana, s obzirom na Etički kodeks za članove pravosuđa, ponašanja koja čine disciplinske povrede te su propisane konkretne sankcije.

84. Točno je da se u malteškom ustavu, za razliku od ustava nekih drugih država članica⁵⁷, ne navodi izričito da su suci neovisni u obnašanju svojih dužnosti. Međutim, sud koji je uputio zahtjev može smatrati da to nužno proizlazi iz članka 97. malteškog ustava. U svakom slučaju, nepostojanje takvog izričitog jamstva nije samo po sebi pogubno ako, kako se i čini da je slučaj, malteški suci uživaju druga, snažna institucionalna i ustavna jamstva svoje neovisnosti kao sudaca.

85. Isto vrijedi i za financijsku samostalnost. Malteška vlada navodi da je plaća sudaca visokih i magistratskih sudova na Malti na razini najviših plaća u malteškoj javnoj službi pa se čini da njihova financijska samostalnost nije ugrožena. Također, ništa ne upućuje na to da se u te plaće zadiralo ili bi se moglo zadirati na način koji bi ugrozio njihovu neovisnost kao sudaca.

5. Zaključne napomene o Mišljenju br. 940/2018 Venecijanske komisije

86. Prije davanja odgovora na drugo prethodno pitanje moram razmotriti utjecaj Mišljenja br. 940/2018 Venecijanske komisije na ovaj predmet. Naime, ključan dio tužiteljevih argumenata zasniva se na preporukama sadržanima u tom mišljenju.

87. Kao prvo, tužitelj se na Mišljenje br. 940/2018 Venecijanske komisije poziva u prilog svojem zahtjevu da se postupak imenovanja sudaca proglasi nevaljanim u vidu članka 19. stavka 1. UEU-a. Venecijanska komisija u tom je mišljenju istaknula da su ustavne izmjene iz 2016., kojima je osnovan Odbor za imenovanje sudaca, bile korak u pravom smjeru, ali da nisu sasvim osigurale neovisnost pravosuđa te da su potrebni dodatni koraci⁵⁸.

⁵⁵ Vidjeti članak 97. stavke 1. i 2. malteškog ustava u pogledu sudaca visokih sudova i članak 100. stavke 3. i 4. malteškog ustava u pogledu sudaca magistratskih sudova.

⁵⁶ Vidjeti članak 101.B stavke 1. i 15. malteškog ustava.

⁵⁷ Vidjeti, primjerice, članak 97. stavak 1. njemačkog Temeljnog zakona iz 1949., članak 104. stavak 1. Ustava Italije, članak 203. Ustava Portugala i članak 35.4.1. Ustava Irske iz 1937.

⁵⁸ Mišljenje br. 940/2018, t. 43.

88. Iako je mišljenje Venecijanske komisije poput predmetnog očito od velike vrijednosti za ocjenjivanje valjanosti postupka imenovanja sudaca s obzirom na zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, ono ipak ne rješava pitanje zakonitosti za potrebe članka 19. stavka 1. UEU-a. Kako je nezavisni odvjetnik M. Bobek nedavno istaknuo, „[p]rema pravu Unije, ta su izvješća [...] koristan izvor informacija”⁵⁹. Naime, analize koje Venecijanska komisija provodi, koliko god se pritom vodi sofisticiranim pravnim i političkim razmišljanjima, u biti su političke naravi. Venecijanska komisija u svojim mišljenjima nastoji doći do idealnog sustava. Ona je s tim ciljem na umu dala *preporuke* za poboljšanje sustava imenovanja sudaca koji je bio na snazi na Malti, koje se među ostalim odnose na sastav Odbora za imenovanje sudaca ili na obvezatnost prijedloga koje bi taj odbor trebao podnositi predsjedniku Malte (a ne premijeru)⁶⁰.

89. Kako je istaknuo bivši član Venecijanske komisije, standardi djelovanja koje određuje Venecijanska komisija moraju biti u stanju očuvati slobodu odnosnih zemalja na izbor i opseg njihove diskrecijske ovlasti. Njezina mišljenja stoga ne mogu biti pravila „sve ili ništa”, iako fleksibilnost nekih standarda kada je u pitanju neovisnost pravosuđa djelomično ispravljaju međunarodne konvencije poput EKLJP-a⁶¹. Kako je sama Venecijanska komisija podsjetila u Mišljenju br. 940/2018, ne postoji jedinstven „model” koji idealno odgovara načelu diobe vlasti te osigurava neovisnost pravosuđa⁶².

90. Kao drugo, Ustav iz 2016. ne predviđa da su prijedlozi Odbora za imenovanje sudaca obvezujući te se čini da odluke o imenovanju nije moguće kao takve pobijati pred malteškim sudovima. U tom pogledu ističem da se na Malti, kako je zastupnik malteške vlade potvrdio na raspravi, u vezi s tim trenutno može podnijeti samo kolektivna tužba. Međutim, kako je Republika navela, tim se pravnim lijekom može samo pobijati ustavnost *zakona*, ne i valjanost *pojedinačnog* imenovanja na sudačku dužnost. Ako bi se pojavila sumnja u zakonitost imenovanja određenog suca, malteški bi sudovi u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a morali staviti na raspolaganje prikladan pravni lijek kojim bi se osiguralo učinkovito pobijanje tog imenovanja. Osim toga, ako bi premijer ikada odstupio od prijedloga Odbora za imenovanje sudaca, na temelju malteškog ustava morao bi u propisanom roku obrazložiti svoju odluku u službenom glasilu te se očitovati pred Parlamentom⁶³.

91. Nadalje, članak 96.A stavak 4. malteškog ustava jamči da članovi Odbora za imenovanje sudaca pri obavljanju svojih dužnosti postupaju prema vlastitoj prosudbi te da ih pritom niti jedna osoba ili tijelo ne usmjerava ili kontrolira. Osim toga, Odbor za imenovanje sudaca svoja mišljenja daje na temelju kriterija utvrđenih u odluci objavljenoj u skladu s člankom 96.A stavkom 8. malteškog ustava⁶⁴ te se imenovanja temelje na objektivnim kriterijima – kao što je odvjetničko iskustvo – predviđenima u malteškom ustavu⁶⁵.

92. Stoga bi se ukratko moglo reći da mišljenje Venecijanske komisije odražava preporuke u pogledu cjelovitijeg sustava transparentnosti i sustava meritornog imenovanja sudaca. Iako su to same po sebi poželjne preporuke, činjenica da malteški sustav ne zadovoljava potpuno te standarde ne upućuje sama po sebi na to da malteški suci ni u teoriji ni u praksi ne uživaju jamstva neovisnosti sukladna zahtjevima članka 19. UEU-a.

59 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, SO i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (C-83/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 170.)

60 Mišljenje br. 940/2018, t. 44.

61 Vidjeti u tom smislu Bartole, S., „Final remarks: the role of the Venice Commission”, *Review of Central and East European Law*, sv. 3., 2000., str. 351. do 363., osobito stranicu 355.

62 Mišljenje br. 940/2018, t. 30.

63 Vidjeti članak 96. stavak 4. malteškog ustava u pogledu sudaca visokih sudova i članak 100. stavak 6. malteškog ustava u pogledu sudaca magistratskih sudova.

64 U skladu s člankom 96.A stavkom 8. malteškog ustava, Odbor za imenovanje sudaca „samostalno uređuje svoj postupak te je obavezan objaviti, uz suglasnost ministra nadležnog za pravosuđe, kriterije na temelju kojih provodi procjene”. Ti su kriteriji dostupni na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

65 Vidjeti članak 96. stavak 2. malteškog ustava u pogledu sudaca visokih sudova i članak 100. stavak 2. malteškog ustava u pogledu sudaca magistratskih sudova.

6. Zaključak o drugom pitanju

93. S obzirom na prethodna razmatranja, zaključujem da se članku 19. stavku 1. UEU-a, tumačenom u vezi s člankom 47. Povelje, ne protive nacionalne ustavne odredbe prema kojima izvršna vlast ili jedan njezin dio, kao što je premijer, sudjeluje u postupku imenovanja članova pravosuđa.

94. Iako članak 19. stavak 1. UEU-a, tumačen u vezi s člankom 47. Povelje, ne određuje kakvi točno moraju biti uvjeti imenovanja sudaca država članica ili jamstva koja uživaju, on ipak kao minimum zahtijeva da uživaju jamstva neovisnosti. Za potrebe članka 19. UEU-a važno je to da suci nisu podređeni ni izvršnoj ni zakonodavnoj vlasti te da ne podliježu njihovoj hijerarhijskoj kontroli. Suci moraju biti financijski samostalni u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast u smislu da im te vlasti tijekom njihova mandata ne zadiru u plaće (osim općeprimjenjivim porezima ili općeprimjenjivim i proporcionalnim mjerama smanjivanja plaća). Također je važno da oni budu dostatno zaštićeni od smjenjivanja, osim u opravdanim slučajevima, te da disciplinska pravila kojima podliježu sadržavaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvih pravila kao sustava političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka.

95. Na nacionalnom je sudu da utvrdi postoje li ta jamstva u praksi.

D. Treće pitanje

96. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem pita treba li, ako se utvrdi da ovlast premijera nije sukladna članku 19. stavku 1. UEU-a i članku 47. Povelje, tu činjenicu uzeti u obzir prilikom budućih imenovanja ili ona treba utjecati i na prethodna imenovanja. To pitanje zapravo otvara temu vremenskog ograničenja učinaka presude Suda za slučaj da sud koji je uputio zahtjev u konačnici utvrdi da se postupak imenovanja sudaca koji se razmatra u glavnom postupku protivi članku 19. stavku 1. UEU-a kako ga Sud protumači u svojoj presudi.

97. U tom pogledu valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, tumačenje nekog pravnog pravila prava Unije koje Sud dà izvršavajući ovlast koju mu dodjeljuje članak 267. UFEU-a pojašnjava i precizira značenje i doseg tog pravnog pravila onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon stupanja na snagu. Iz toga proizlazi da tako tumačeno pravno pravilo sudac može i mora primijeniti čak i na pravne odnose koji su se pojavili i nastali prije presude o zahtjevu za tumačenje ako su usto ispunjeni uvjeti koji omogućuju iznošenje spora o primjeni spomenutog pravnog pravila pred nadležne sudove⁶⁶.

98. Sud samo iznimno može, primjenjujući opće načelo pravne sigurnosti svojstveno pravnom poretku Unije, ograničiti mogućnost da se zainteresirane osobe, s ciljem dovođenja u pitanje pravnih odnosa ustanovljenih u dobroj vjeri, pozovu na odredbu koju je protumačio. Da bi se takvo ograničenje moglo uvesti, moraju biti ispunjena dva osnovna kriterija – dobra vjera zainteresiranih osoba i opasnost od ozbiljnih poremećaja⁶⁷.

99. Sud je usto utvrdio da se vremensko ograničenje učinaka takvog tumačenja može dopustiti samo u istoj presudi kojom se odlučuje o traženom tumačenju⁶⁸. U tom se pogledu mora istaknuti da se u ovom predmetu prvi put razmatra pitanje podliježe li nacionalni postupak imenovanja sudaca članku 19. stavku 1. UEU-a i, ako podliježe, u kojoj mjeri.

⁶⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 14. travnja 2015., Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, t. 53. i navedena sudska praksa), i od 23. travnja 2020., Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, t. 54.).

⁶⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 14. travnja 2015., Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, t. 54.), i od 23. travnja 2020., Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, t. 56.).

⁶⁸ Vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2007., Meilicke i dr. (C-292/04, EU:C:2007:132, t. 36.), i od 23. travnja 2020., Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, t. 57.).

100. U pogledu uvjeta dobre vjere mogu se naglasiti tri elementa. Kao prvo, s ovim će se predmetom vjerojatno razviti tumačenje područja primjene članka 19. stavka 1. UEU-a u dijelu u kojem se odnosi na postupak imenovanja sudaca i to u kontekstu relativno nedavne sudske prakse, započete presudom od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117). Kao drugo, sustav imenovanja koji je bio na snazi prije reforme malteškog ustava 2016. bio je sličan onomu koji se pobija u glavnom postupku, uz iznimku što u tom postupku nakon izmjena sudjeluje Odbor za imenovanje sudaca. Međutim, da bi postala članica Unije, Malta je nužno morala poštovati vrijednosti navedene u članku 2. UEU-a⁶⁹ i ispunjavati „kriterije iz Kopenhagena” koje je usvojilo Europsko vijeće 21. i 22. lipnja 1993.⁷⁰, koji pretpostavljaju – u okviru političkog kriterija – strogi nadzor u pogledu vladavine prava i snažno, učinkovito, neovisno, nepristrano i odgovorno pravosuđe⁷¹. Kao treće, iako je Europska komisija u svojem Izvješću za Maltu 2019.⁷² navela, upućujući na Mišljenje br. 940/2018 Venecijanske komisije, da je malteški pravosudni sustav suočen s nekoliko izazova te da nedavne reforme još nisu sasvim osigurale neovisnost pravosuđa⁷³, nije smatrala nužnim protiv Malte pokrenuti postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a⁷⁴.

101. Stoga mi se čini da su zainteresirana tijela na Malti na temelju tih okolnosti opravdano zaključila da je sporni postupak imenovanja sudaca bio u skladu s pravom Unije⁷⁵.

102. Što se tiče opasnosti od ozbiljnih poremećaja, mora se istaknuti da se tumačenje prava Unije koje se od Suda traži u ovom predmetu odnosi na pravo na djelotvoran pravni lijek i regularnost sastava nacionalnih sudova.

103. S obzirom na to, ako sud koji je uputio zahtjev na temelju presude Suda zaključi da se postupak imenovanja sudaca koji se primjenjivao na Malti protivio članku 19. stavku 1. UEU-a, očito je da bi to izazvalo ozbiljne dvojbe iz perspektive pravne sigurnosti koje bi mogle utjecati na funkcioniranje pravosudnog sustava kao cjeline. Naime, te poteškoće utjecale bi ne samo na mogućnost sudaca da odluče predmete koji su u tijeku, nego i na – kako je malteška vlada pravilno istaknula u svojim pisanim očitovanjima – sposobnost pravosudnog sustava da riješi problem nagomilavanja predmeta s kojim je Malta suočena. Naposljetku, takva bi odluka vjerojatno utjecala na pravomoćnost ranijih odluka malteških sudova. Međutim, načelo pravomoćnosti od posebne je važnosti, kako u pravnom poretku Unije tako i u nacionalnim pravnim sustavima. Naime, kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa kao i dobro sudovanje, važno je da sudske odluke koje su postale konačne nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje⁷⁶.

104. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da na treće prethodno pitanje nacionalnog suda treba odgovoriti tako da se postupak imenovanja sudaca ne može doводити u pitanje na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a, tumačenog u vezi s člankom 47. Povelje, kako bi se potkrijepili zahtjevi podneseni prije donošenja presude u ovom predmetu.

69 Članak 49. UEU-a

70 Zaključci predsjedništva Europskog vijeća u Kopenhagenu (21. i 22. lipnja 1993.)

71 Vidjeti u tom 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*, br. 3, 2015., str. 729. do 759., osobito stranicu 731. i 737.; Bobek, M., i Kosař, D., „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, sv. 19., br. 7, 2020., str. 1257. do 1292., osobito stranicu 1275. Zahtjev postojanja „demokratskih institucija i neovisnih pravosudnih [...] tijela” [neslužbeni prijevod] jasno je istaknut u Komisijinu „Planu 2000. – sv. I: Za snažniju i širu Uniju” (COM (2000) 97 *final*) (str. 43. engleske verzije; moje isticanje).

72 SWD(2019) 1017 *final*

73 Vidjeti u tom smislu glavu 3.4.3. (Kvaliteta javne uprave/institucija), str. 40.

74 Također ističem da Komisija u Izvješću o vladavini prava za 2020., u poglavlju za Maltu, navodi, u pogledu pravosudnog sustava na Malti, da je malteška vlada dostavila niz prijedloga reformi, uključujući i one koje se odnose na sustav imenovanja sudaca, koje pridonose jačanju neovisnosti pravosuđa (Izvješće o vladavini prava za 2020., poglavlje za Maltu (SWD (2020) 317 *final*, str. 2.).

75 U tom smislu (u pogledu utjecaja koji činjenica da nije pokrenut postupak zbog povrede prava Unije ima na ocjenjivanje dobre vjere države članice), vidjeti presudu od 8. travnja 1976., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, t. 73.).

76 Vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 2015., *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 28.), i od 24. listopada 2018., *XC i dr.* (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 52. i navedena sudska praksa).

VI. Zaključak

105. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je uputio Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvi odjel Građanskog suda, zasjedajući u svojstvu Ustavnog suda, Malta):

1. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, tumačen u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, primjenjiv je kada nacionalni sud ocjenjuje valjanost postupka imenovanja sudaca poput onog predviđenog u ustavu Malte.
2. Članku 19. stavku 1. UEU-a, tumačenom u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, ne protive se nacionalne ustavne odredbe prema kojima izvršna vlast ili jedan njezin dio, kao što je premijer, sudjeluje u postupku imenovanja članova pravosuđa. Iako članak 19. stavak 1. UEU-a, tumačen u vezi s člankom 47. Povelje, ne određuje kakvi točno moraju biti uvjeti imenovanja sudaca država članica ili jamstva koja uživaju, on ipak kao minimum zahtijeva da uživaju jamstva neovisnosti. Za potrebe članka 19. UEU-a važno je to da suci nisu podređeni ni izvršnoj ni zakonodavnoj vlasti te da ne podliježu njihovoj hijerarhijskoj kontroli. Suci moraju biti financijski samostalni u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast u smislu da im te vlasti tijekom njihova mandata ne zadiru u plaće (osim općeprimjenjivim porezima ili općeprimjenjivim i proporcionalnim mjerama smanjivanja plaća). Također je važno da oni budu dostatno zaštićeni od smjenjivanja, osim u opravdanim slučajevima, te da disciplinska pravila kojima podliježu sadržavaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvih pravila kao sustava političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka.
3. Postupak imenovanja sudaca ne može se dovoditi u pitanje na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a, tumačenog u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, kako bi se potkrijepili zahtjevi podneseni prije donošenja presude u ovom predmetu.