

Nadnacionalno sodno varstvo pravic posameznika skozi prizmo pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča v evropskem prostoru*

Maja Cigoj

POVZETEK

Prispevek je zgrajen na predpostavki, da je medsebojno sodelovanje med Sodiščem Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) in Evropskim sodiščem za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) ključnega pomena za nadaljnjo nadgradnjo standardov varstva temeljnih pravic posameznika v evropskem prostoru. Nadnacionalno sodno varstvo človekovih pravic je v evropskem prostoru porazdeljeno med ESČP, osrednje telo, ustanovljeno izrecno za preprečevanje prekomernih posegov v pravice posameznika in Sodišče EU, ki je to postalo, ko so ekonomski interesi vedno bolj razvitega in harmoniziranega skupnega trga trčili v temeljne človekove pravice. Njune prekrivajoče se pristojnosti predstavljajo novo torišče konfliktov med dvema nadnacionalnima institucijama, ki lahko privedejo do situacije, ko se identična sporna ravnanja držav članic enakovredno presojaajo pred enim ali drugim nadnacionalnim sodiščem. V izogib nastajanju konfliktnih situacij med Sodiščem EU in ESČP se zdi smiselno intenzivno nadgrajevanje njunega medsebojnega odnosa, pri čemer se zaradi neuspelega poskusa formalne združitve obeh nadnacionalnih režimov zdi ključnega pomena nadgradnja medsebojnega sodniškega dialoga. Pri razvijanju učinkovitih mehanizmov na nadnacionalni ravni po svojih izkušnjah in dolgoletni tradiciji vzpostavljanja najvišjih standardov varstva človekovih pravic izrazito prednjači ESČP, zaradi česar se izkaže zgledovanje po interpretaciji pravic s strani ESČP za Sodišče EU primerno orodje pri razvijanju lastnega avtonomnega nadnacionalnega sistema varstva temeljnih pravic posameznika v pravnem redu EU.

* Članek je nastal v okviru raziskovalnega projekta ARRS J5-1791: Integralna teorija prihodnosti Evropske unije.

Ključne besede: Nadnacionalno sodno varstvo človekovih pravic, Sodišče EU, Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic, pravica do neodvisnega sodišča, pravica do nepristranskega sojenja, sodniški dialog.

Supranational judicial human rights protection in the light of the right to an independent and impartial court in Europe

ABSTRACT

This article is built on a premise that close cooperation between the Court of Justice of the European Union (hereinafter: the CJEU) and the European Court of Human Rights (hereinafter: the ECtHR) is a key component in developing common standards of human rights protection in Europe. The human rights protection at the supranational level is divided between two courts, the ECtHR that has been a freestanding international human rights court from the very beginning of its existence and the CJEU that became an official supranational human rights adjudicator in a recent past, following the development of EU market integration that raised conflict of the EU legislation with fundamental rights of individuals. Since the competences of both courts in the field of the protection of human rights overlap, the conflict of jurisdiction between them may emerge. To prevent the divergence of human rights adjudication at the supranational level and considering the unsuccessful accession of the EU to the Convention, the judicial dialogue between CJEU and ECtHR should be defined more precisely.

Keywords: Supranational judicial human rights protection, the Court of Justice of the European Union, the European Court of Human Rights, the right to an independent court, the right to an impartial proceeding, judicial dialogue.

1. Uvodoma

Prispevek se v osnovi ukvarja z medsebojnim odnosom med Sodiščem EU in ESČP in skuša ugotoviti v kakšnih relacijah nastopata obe nadnacionalni sodišči in na kakšen način se odzivata v

primerih, ko se na tialu znajdejo kršitve temeljnih pravic posameznika, ki so v nadnacionalnem prostoru zaščitene z nadnacionalnimi pravnimi viri. Z namenom, da bi odgovorili na vprašanje, kakšen pomen ima nadnacionalno sodno varstvo pravic posameznika se skozi prizmo pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča osredotočamo na širši okvir medsebojnega odnosa med obema sodiščema in na podlagi analize njunih odločitev ugotovljamo, kje je moč zaznati točke, na katerih se njuna vloga pri poseganju v nacionalni sodni prostor dopolnjuje, kje pa se razhaja. Mesta, kjer so vrzeli nadnacionalnega sodnega varstva sodniške neodvisnosti in nepristranskosti najbolj očitne nas opozarjajo na visoko stopnjo tveganja za posameznika kot nosilca pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča, kar zahteva od vseh relevantnih deležnikov posebno pozornost, da se praznine zapolnijo in posamezniku zagotovi ustrezna zaščita temeljnih pravic pod okriljem neodvisne in nepristranske sodne veje oblasti. S tem v zvezi se sprašujemo zlasti, kako daleč gresta pri postavljanju enotnih nadnacionalnih standardov interpretacije te pravice na eni strani, ter na drugi strani koliko prostora puščata odprtega in v domeni polja proste presoje držav samih glede na dejstvo, da se zlasti neodvisnost sodne veje oblasti tradicionalno gledano še vedno postavlja predvsem v kontekst nacionalnih pristojnosti.

Ker Sodišče EU in ESČP nastopata v različnih vlogah, vendar z vidika varstva temeljnih pravic posameznika opravljata skupno poslanstvo, to je služenje skupnim vrednotam, na katerih je osnovana evropska skupnost, najprej prikažemo, da kljub svoji različnosti, mestoma tudi konkurenčnosti in prekrivajočih se pristojnosti, zaradi katerih se lahko znajdeta v konfliktu, obe nadnacionalni sodišči trudita ohranjati univerzalnost pojmovanja nadnacionalnega sodnega varstva pravic. Na podlagi medsebojnega sodelovanja, usklajevanja in intenzivnega sodniškega dialoga si Sodišče EU in ESČP vsako v okviru svojih pristojnosti prizadevata vzpostaviti sodelovanje na način, da negujeta svojo avtonomnost v odnosu do sodnega varstva pravic posameznika, vendar se obenem izogibata prevzemanju pristojnosti eno od drugega ter skušata sobivati v skupnem prostoru prekrivajoče se narave in istovrstne vsebine njunega odločanja.

Z ozirom na konkretizacijo pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča na nadnacionalni ravni s strani ESČP in Sodišča EU se v nadaljevanju prispevka osredotočamo na jurisprudenco

obeh v zadevah, ki se nanašajo na pravico do neodvisnega sodišča in na pravico do nepristranskega sojenja. S tem pristopom skušamo razjasniti na eni strani vlogo, ki jo kot mednarodno sodišče igra ESČP, ki pod okriljem suverenosti človekovih pravic državam podpisnicam Konvencije nalaga obveznosti iz naslova varovanja temeljnih pravic posameznika in na drugi strani bolj izrazito ustavnopravno naravo Sodišča EU kot varuha temeljnih pravic in razlagalca pravnih norm iz pravnega reda EU.

2. Diferenciacija nadnacionalnih režimov sodnega varstva temeljnih pravic posameznika v Evropi

Nadnacionalna jurisdikcija za varstvo človekovih pravic je v evropskem prostoru razpeta na eni strani med ESČP, osrednje telo, ustanovljeno izrecno za preprečevanje prekomernih posegov v pravice posameznika in Sodišče EU, ki je to postalo po sili razmer, ko so ekonomski interesi vedno bolj razvitega in harmoniziranega skupnega trga trčili v temeljne človekove pravice.¹ Njune prekrivajoče se pristojnosti predstavljajo novo torišče konfliktov med dveh nadnacionalnima institucijama in lahko privedejo do situacije, ko se identična sporna ravnanja držav članic enakovredno presoja jo pred enim ali drugim nadnacionalnim sodiščem, prav tako so za presojanje teh istih ravnanj pristojna tudi nacionalna sodišča.²

ESČP že od svoje ustanovitve v šestdesetih letih deluje kot specializirano sodišče za razreševanje konfliktov, ki izvirajo iz kršitev človekovih pravic, medtem ko je Sodišče EU to vlogo prevzelo šele kasneje, saj je pospešek pri odločanju o posegih v temeljne pravice posameznikov dobilo šele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja.³ Sodišče EU je v zgodnjih sedemdesetih letih najprej prepoznalo zavezanost tedanje EU k spoštovanju temeljnih pravic, pri čemer se je, ker EU še ni imela lastnega vira, ki bi opredeljeval temeljne pravice, oprlo na katalog človekovih pravic, vsebovan v EKČP. Na podlagi na ta način vzpostavljene prakse je Sodišče EU še vrsto let po vzoru jurisprudence ESČP odločalo o kršitvah pravic v EU.⁴

¹ Douglas-Scott, 2006, str. 629.

² Ibid., str. 630.

³ Ibid., str. 643.

⁴ Ibid., str. 645.

Ob tem velja poudariti, da Sodišče EU ni vedno do popolnosti sledilo argumentaciji posameznih stališč v sodni praksi ESČP in je že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja izrecno izpostavilo, da ima Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: Konvencija) sicer za Sodišče EU poseben pomen in je s tega vidika potrebno vzeti v ozir stališča, ki jih je v zvezi s kršitvami človekovih pravic zavzelo ESČP, vendar se kljub temu Konvencija v pravnem redu EU uporablja le kot analogija. Izvor tega stališča gre iskati v zavedanju, da sta Sodišče EU in ESČP postavljena v različni vlogi. ESČP je v širšem evropskem prostoru kot samostojni mednarodni tribunal zadolžen le za odločanje o kršitvah konvencijskih pravic v državah podpisnicah Konvencije in, nasprotno, Sodišče EU, ki je, sicer v ožjem aspektu držav članic EU, pristojno za odločanje o širokem naboru raznovrstnih, med seboj včasih tudi konkurenčnih, politik v tesno povezanem in široko razvejanem pravnem redu EU.⁵

Na podlagi vsega navedenega ne gre zanemariti dejstva, da preprosta transplantacija standardov ESČP v pravni red EU v nekaterih primerih ne deluje. ESČP je namreč v svoji sodni praksi razvilo samo-omejevalno doktrino proste presoja držav podpisnic Konvencije, s katero je državam podelilo več svobode pri opredeljevanju vsebine pravic na izbranih področjih, na drugi strani pa se je Sodišče EU poslužilo drugačne strategije in je s ciljem čim večjega poenotenja prava EU na področju svojih pristojnosti s sklicevanjem na načelo primarnosti državam članicam EU omejilo možnosti za lastno interpretacijo prava EU, sedaj tudi človekovih pravic.⁶

Različnosti navkljub sta vsako na svoj način, a obe z istim ciljem ESČP in Sodišče EU pristopili k mednarodnemu varstvu človekovih pravic v evropskem prostoru. Pristojnosti Sodišča EU se na tem področju vedno bolj razraščajo in z vzpostavljanjem avtonomnega sistema varstva pravic zažirajo pristojnosti ESČP v državah članicah EU, zaradi česar se je med njima *ad-hoc* izoblikovalo neformalno razmerje, včasih rivalstvo, pa vendar tesno sodelovanje in skupna koordinacija kompleksnega prekrivanja istovrstne vsebine njunega odločanja, saj v osnovi ne zanikata pomena obstoja drug drugega v isti sferi vendar istočasno kljubujeta prevzema-

⁵ Ibid., str. 649.

⁶ Ibid., str. 650.

nju pristojnosti eden od drugega.⁷ Oba transnacionalna akterja se kljub ločenosti zavedata obojestranske zavezanosti k nadaljnji krepitevi evropske integracije, utemeljene na skupnih temeljnih normah javnega reda Evrope s poudarkom na vrednostnem ustroju varstva temeljnih pravic posameznika v duhu demokratično uravnavanih družbenih razmerij v sodobni evropski skupnosti.⁸

Ker je bila sprva EU zasnovana kot gospodarska povezava, namenjena uresničevanju skupnih ciljev držav članic v težnji po čim hitrejšem gospodarskem napredku, varstvo človekovih pravic ni bilo predmet tristebnega ustroja tedanje skupnosti, niti ni bilo nobene potrebe po tem, da bi bilo v ustanovnih pogodbah to področje posebej urejeno, še posebej zato, ker je bila zastopanost pravic posameznika prioriteta nacionalne ustavnosodne presoje. Vendar se je kmalu, zaradi vedno večjega vpliva primarnosti in avtonomnosti prava EU na varstvo človekovih pravic v nacionalnem ustavnem okolju,⁹ izkazala potreba po nadgradnji prava EU v tem kontekstu, zato je Sodišče EU kot gonilna sila v posodabljanju, širjenju in poglobljanju pravnega reda EU prevzelo pobudo za oblikovanje standardov varstva človekovih pravic, ki so lastne avtonomnemu pravnemu redu EU in zavezujoče tako za institucije EU, kot tudi za države članice, ko ravnaajo v okviru prava EU.¹⁰ Sodišče EU je varstvo človekovih pravic v EU utemeljilo na podlagi načela avtonomnosti pravnega reda EU in zavzelo stališče, da je sistem sicer prežet s tradicionalno ustavnopravno dimenzijo interpretacije človekovih pravic ter povezan z mednarodnopravnimi instrumenti, a mora zavoljo enotnosti in učinkovitosti ohraniti neodvisnost od nacionalne ustavnosodne presoje in prirejenost mednarodnemu varstvu človekovih pravic v širšem smislu.¹¹

Ne glede na to, da skuša EU na avtonomen način vzpostaviti lasten sistem varstva temeljnih pravic znotraj svojega pravnega reda, je sodobna podoba prava človekovih pravic vse preveč razvejana, da bi lahko EU svoje standarde na tem področju razvijala izolirano od drugih relevantnih režimov v mednarodnem okolju, zlasti zato, ker je poenotenje pojmovanja najbolj temeljnih principov v največjem interesu posameznika, zaradi česar je potrebno upoštevati tudi druge vire argumentacije.

⁷ Ibid., str. 652.

⁸ Ibid., str. 653.

⁹ Avbelj, 2018, str. 9.

¹⁰ Ibid., str. 10.

¹¹ Ibid., str. 11.

3. Dvojnost nadnacionalnega SODNEGA varstva temeljnih pravic posameznika – dialog med Sodiščem EU in ESČP

EU je z uveljavitvijo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) stopila korak naprej k razvoju zagotavljanja temeljnih pravic posameznika v okviru lastnega, avtonomnega sistema, vendar je s tem tudi vnesla zmedo v nadnacionalni prostor ne samo za posameznike, ki so razdvojeni med dvema ločenima režimoma, ampak tudi za oblastne organe držav članic. Obstoje dve ločeni katalogi prekrivajoči se vsebinskih komponent posameznih pravic, ki jih razlagata dve avtonomni avtoriteti namreč lahko ogrozi načelo pravne varnosti in predvidljivosti, poleg tega se pojavlja tudi bojazen, da bi se sistema med seboj odtujila na škodo enotnih standardov varstva pravic na evropskem kontinentu.¹²

V izogib nastajanju konfliktnih situacij med Sodiščem EU in ESČP se je pojavila ideja o formalizaciji njunega medsebojnega odnosa s pristopom EU h Konvenciji. Postopek formalnega pristopa EU h Konvenciji, kateri se z izdajo negativnega mnenja s strani Sodišča EU nazadnje ni uresničil, je razkril razsežnosti medsebojne različnosti med obema nadnacionalnima sodiščema in mestoma tudi globino njune nekompatibilnosti, zlasti ko gre za ultimativno jurisdikcijo sodne presoje temeljnih vrednostnih principov v evropskem prostoru.

Sodišče EU je namreč ugotovilo, da bi s pristopom EU h Konvenciji ESČP postalo zadnja instanca za presojo kršitev temeljnih pravic posameznika v pravnem redu EU, institucije EU pa bi postale dolžne formalno implementirati sodbe ESČP pod nadzorom komiteja ministrov Sveta Evrope.¹³ Presodilo je, da mora ostati v izključni pristojnosti Sodišča EU presoja, kdaj in na kakšen način se pravo EU, še posebej Listina, uporablja, ter v katerih konkretnih primerih lahko določbe Listine presoja ESČP.¹⁴ Kot pove Sodišče EU, je EU unikatna pravna entiteta z lastnim ustavnopravnim okvirjem, lastnimi temeljnimi načeli in sofisticirano institucionalno strukturo, ki je do te mere izpopolnjena, da lahko znotraj svojega pravnega reda samostojno uravnava medsebojna razmerja tudi ko se pojavijo kršitve temeljnih pravic posameznika.¹⁵

¹² Polakiewicz, 2016, str. 11.

¹³ Cherubini, 2015, str. 1381.

¹⁴ Ibid., str. 189.

¹⁵ Ibid., str. 190; glej tudi Mnenje Sodišča 2/13 (občna seja) z dne 18. decembra 2014.

Po izdaji mnenja 2/13 ostaja Listina edini formalni pravni vir varstva človekovih pravic EU, zato je potrebno njene določbe razvijati skozi interpretacijo v sodni praksi Sodišča EU, da bo lahko konkurirala visoko razviti argumentaciji pravic iz Konvencije.¹⁶ Listina torej postaja prepričljiv izvor varstva človekovih pravic v pravnem redu EU, na katerega se vsi relevantni deležniki sklicujejo in ga Sodišče EU razlaga, s čimer Listina pridobiva vedno večjo veljavo.¹⁷

Vendar zaenkrat ostaja, kot ugotavljajo vodilni teoretiki, ki proučujejo pomen nadnacionalnega sodnega varstva temeljnih pravic posameznika v evropskem prostoru, vodilni vir mednarodnega varstva človekovih pravic Konvencija, medtem ko ESČP s svojimi *erga omnes* jurisprudenčnimi učinki sili države ne samo k poenotenju pojmovanja varstva človekovih pravic ampak tudi h globalizaciji institucionalnih ustavnih struktur v evropskem prostoru.¹⁸ Konvencija predstavlja osnovno sestavino kozmopolitskega pravnega reda, ki v mednarodni areni v prvi vrsti zagotavlja posameznikom pravično varstvo njihovih temeljnih pravic onkraj suverenosti posamezne države, vendar izvaja tudi funkcijo nadzora nad državnimi uradniki z vidika varstva temeljnih pravic, nazadnje pa opredeljuje še obseg in vsebino konvencijskih pravic kot del nacionalne sodne presoje v luči pluralne kozmopolitske skupnosti. Konvencija je torej neke vrste transnacionalna ustava, kljub temu, da posameznih nacionalnih ustavnih redov ne nadomešča, ampak jih v okviru načela subsidiarnosti dopolnjuje in izpopolnjuje.¹⁹

Prav zato lahko jurisprudenco ESČP po nekaterih opredelitvah smatramo kot slovnico človekovih pravic, ki na splošni ravni opredeljuje kriterije njihovega varstva in se uporablja kot primerjalno-pravni vir ter za inspiracijo Sodišču EU v primerih, ko interpretira normativno dimenzijo prava EU.²⁰ Skupne evropske vrednote pa predstavljajo temelj koncepta enotnega, ne-nacionalnega, meta-jezikovnega evropskega ustavnopravnega diskurza.²¹

V odnosu med ESČP in Sodiščem EU se iz gledišča varstva temeljnih pravic posameznika izkaže, da je njun medsebojni dia-

¹⁶ Ibid., str. 208.

¹⁷ Łazowski, Wessel, 2015, str. 208.

¹⁸ Tushnet, 2008, str. 6.

¹⁹ Stone Sweet, 2012, str. 73.

²⁰ Husa, 2009, str. 2.

²¹ Ibid., str. 17.

log pomemben izraz komplementarnosti dveh različnih sistemov mednarodnega varstva človekovih pravic. Četudi, včasih sicer kritični, medsebojni dialog na koncu reflektira v svojstveni odločitveni ali druge suverene nadnacionalne avtoritete, pa vseeno ne gre zanemariti sledov, ki jih z medsebojno izmenjavo interpretacijskih prijemov v sodni praksi obeh pušča ta »jurisprudenčna komunikacija« in so vidni zlasti v poenotenju nadnacionalnega varstva človekovih pravic v mednarodnem prostoru.²²

Številne, med seboj sicer različne, a vendarle temeljne delce razmeroma kaotičnega in vedno spreminjajočega se evropskega pravnega reda povezujejo skupne vrednote, na katerih je evropska skupnost osnovana, s čimer vanjo vnašajo stabilnost in predvidljivost. Pomembna vloga pri ohranjanju vrednot kot takih pritiče ravno neodvisni sodni veji oblasti, ki je v evropskem prostoru tako razvejana, da mora v konstantnem medsebojnem dialogu skrbeti za čim enotnejše pojmovanje in skupni pogled na oblikovanje standardov varstva človekovih pravic, pojmovanje vladavine prava in temeljnih demokratičnih postulatov v čim širšem pomenu besede.²³

4. Tolmačenje pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča na nadnacionalni ravni

Vsa zbrana nadnacionalna jurisprudenca, ki obravnava pravico do neodvisnega in nepristranskega sodišča nam sestavi sliko nadnacionalnega varstva temeljnih pravic posameznika v EU ter nam prikaže komplementarno vlogo Sodišča EU in ESČP v vseh svojih razsežnostih. Še posebej se zdi omembe vredno usklajeno tolmačenje posameznih elementov te pravice s strani obeh nadnacionalnih sodišč, kar posameznikom predstavlja trdno ogrodje za učinkovito uporabo mehanizmov za ohranjanje standardov varstva vseh pravic pred neodvisnim sodiščem in varstva nepristranskega sojenja v konkretnih sodnih postopkih. Obenem analiza razkriva, da pravica do nepristranskega sojenja zlasti pred Sodiščem EU ne uživa pretirane pozornosti in zagotovito (še) ne igra bistvene vloge pri integraciji sodstva EU kljub

²² Ibid., str. 29.

²³ Rosas, 2007, str. 1.

temu, da bi jo, vsaj zaradi njene eksplicitne prisotnosti v Listini, morala.

Tako ESČP, kot Sodišče EU se že vrsto let srečujeta s primeri, ko v nacionalnih sistemih niso doseženi minimalnimi standardi varstva pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča in sta na ta način pozvani k razreševanju najbolj perečih vprašanj, povezanih z izvornimi podatki, na katerih je utemeljena demokratična in pravna država. Z opazovanjem jurisprudence obeh sodišč lahko na najbolj splošni ravni rečemo, da sta sodišči v zgodnejšem obdobju svojega obstoja zavzemali pristop razmeroma pavšalne argumentacije neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, brez pretiranega vsebinskega naboja in sta se, vsako na svoj način, zadrževali v okvirih minimaliziranih označb posameznih kriterijev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, ki so bili daleč bolj razviti v nacionalni ustavnosodni presoji. Tako se je denimo ESČP v svojih skopih opredelitvah pravice do neodvisnega sodišča omejilo na logiko omejevanja arbitrarnih posegov izvršilne oblasti v sodstvo,²⁴ medtem ko se je Sodišče EU ukvarjalo z vprašanjem, do kolikšne mere mora biti nacionalni organ neodvisen od drugih vej oblasti, da se lahko smatra za sodišče, ki lahko sproži postopek za predhodno odločanje pred Sodiščem EU.²⁵

Vezano na ugotavljanje kršitev pravice do nepristranskega sodišča gre ugotoviti, da je ESČP sčasoma razvilo bogato argumentacijo in postavilo visoke standarde njene zaščite, medtem ko je interpretacija sodniške nepristranskosti v jurisprudenti Sodišča EU vseskozi komaj opazna. Ko je razvoj mednarodnega varstva človekovih pravic prišel dosegati neslutene razsežnosti, sta se obe nadnacionalni sodišči opogumili tudi pri tolmačenju pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča. Interpretacija neodvisnosti in nepristranskosti sodstva obeh nadnacionalnih sodišč postaja vedno bolj drzna, poglobljena, se razteza po vedno večjem prostoru in vase bolj in bolj srka posamezne elemente te pravice, s čimer jo v celoti postavi na nadnacionalni nivo in jo s tem dokončno napravi univerzalno.

²⁴ Glej ESČP *Kyprianou v. Cyprus*, št. 73797/01, 15.12.2005, tč. 118; ESČP *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, št. 2312/08 in 34179/08, 18.7.2013, tč. 49; ESČP *Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*, št. 23614/08, 30.11.2010, tč. 49; ESČP *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, št. 2312/08 in 34179/08, 18.7.2013, para 49.

²⁵ SEU *Pretore di Salò proti X*, C-14/86, 11.6.1987, tč. 7; SEU *Corbiau proti Administration des contributions*, C-24/92, 30.3.1993, tč. 15; SEU *Ramón Margarit Panicello proti Pilar Hernández Martínez*, C-503/15, 16.2.2017, tč. 25, 28, 29, 30, 36, 37, 38, 40, 41.

4.1. Jurisprudenca ESČP

Če se najprej osredotočimo na jurisprudenco ESČP vidimo, da je razlikovanje med pojmom neodvisnosti sodišča in nepristranskosti sojenja, kot to zapoveduje Konvencija, zagotovljeno tudi s praktičnega vidika. Ob podrobnejšem poglobljanju v zadeve, o katerih je ESČP imelo priložnost razsojati se nam prične dozdevati, da se ESČP mnogo bolj zavzeto ukvarja s pravico posameznikov do nepristranskega sojenja, med tem ko je v konfliktih, ki se nanašajo na sodniško neodvisnost v razmerjih med različnimi vejami nacionalnih oblasti precej rezervirano in se bolj kot ne odloča za konservativni pristop k interpretaciji sodniške neodvisnosti.²⁶ Sodniška neodvisnost je v jurisprudenci ESČP prikazana skozi oči sodnikovih upravičenj, ki mu iz nje pripadajo z ozirom na prekomerne ali arbitrarne posege vanje s strani izvršilne oblasti, kar je razumljivo, saj ESČP tolmači nepristranskost sodstva v pritožbah, v katerih sodniki izpodbijajo zlasti nedopustne razrešitve s funkcije,²⁷ napake v postopkih imenovanja sodnikov v funkcijo,²⁸ prekomerne pristojnosti izvršilne oblasti pri odločanju o disciplinski odgovornosti sodnikov in podobno.²⁹

ESČP izhaja iz predpostavke, da načelo delitve oblasti tudi na nadnacionalni ravni zavzema vse pomembnejše mesto, saj predstavlja podlago za vzpostavljanje zavor in ravnovesij med različnimi oblastnimi akterji. Na tej osnovi ESČP dopušča vzpostavitev demokratične odgovornosti v nacionalnih sistemih v smislu sodelovanja izvršilne in zakonodajne oblasti pri postavljanju sodnikov, če so v sistem vgrajene varovalke pred pretiranim političnim vplivom na sodstvo. Ob tem ESČP poudarja, da gre v luči Konvencije v nacionalnih sodnih sistemih zasledovati cilj redukcije vpliva izvršilne in zakonodajne oblasti zlasti na imenovanja članov sodišč ter – kot protiutež demokratični odgovornosti sodstva – nacionalnih sodnih svetov kot tistih organov, na katere se polaga največja odgovornost za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti sodstva. Iz tega razloga ni skladna s Konvencijo nacionalna ureditev, na podlagi katere je denimo generalni državni tožilec *ex officio* član sodnega sveta in je poleg tega sodni svet sestavljen pretežno iz članov, ki pripadajo izvršilni oblasti, sodni svet pa ima

²⁶ Shabas, 2015, str. 294.

²⁷ ESČP Campbell and Fell v. The United Kingdom št. 7819/77; 7878/77, 28.6.1998, tč. 80.

²⁸ ESČP Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, št. 26374/18, 1.12.2020, 234.

²⁹ ESČP Oleksandr Volkov v. Ukraine, št. 21722/11, 9.1.2013, tč. 103.

pristojnost odločati o disciplinski odgovornosti sodnikov, zaradi česar sodniku niso dana zagotovila, da lahko v konkretnih sodnih postopkih odloča nepristransko in brez bojazni, da mu bo v primeru politično nevšečne odločitve grozil disciplinski pregon in politični linč.³⁰

V eni izmed najnovejših odločitev o vsebini sodniške neodvisnosti je ESČP poglobilo svojo interpretacijo sodniške neodvisnosti in v njeno konvencijsko varstvo vgradilo zahtevo, da morajo nacionalni sistemi za to, da je zajamčena institucionalna in operativna neodvisnost sodnikov, v postopke imenovanja sodnikov v funkcijo implementirati objektivne kriterije za selekcijo kandidatov po meritornih standardih, na podlagi katerih bodo v funkcijo sodnika imenovani le tisti kandidati, ki izpolnjujejo visoke zahteve moralne integritete, zaradi katere niso dovzetni za zunanje pritiske.³¹ Na ta način vzpostavljena interpretacija sodniške neodvisnosti sicer nakazuje na trend postopnega pronicanja konvencijskih standardov v nacionalno institucionalno strukturo deljenih oblasti, vendar se kljub temu še vedno zadržano omejuje le na temeljne izhodiščne postulate, o katerih se ESČP izreče le ob izjemno rigoroznih kršitvah.

Pred nedavnim je bila izdana še ena pomembna odločitev, v kateri se je ESČP opredelilo do ravnanj nacionalne zakonodajne v sodelovanju z izvršilno oblastjo, ki so rezultirala v nedovoljenem vplivu na imenovanje sodnikov nacionalnega ustavnega sodišča. V tej zadevi je ESČP pokazalo še več vneme za presojanje nacionalnih ukrepov, ki urejajo neodvisnost sodstva v nacionalnih oblastvenih razmerjih in je pripoznalo kršitev pravice do z zakonom ustanovljenega sodišča ter v njenem okviru pravice do neodvisnega sodišča, storjeno s sprejemanjem spornih zakonodajnih ukrepov ob pomoči spornih ravnanj izvršilne oblasti. Vendar ob tem ne gre zanemariti, da je ESČP svojo argumentacijo v celoti oprlo na odločitve nacionalnega ustavnega sodišča, ki se je o ukrepih že izreklo in jih razglasilo za neskladne z ustavo, pri čemer je ESČP argumente v nacionalni ustavnosodni presoji zgolj povzelo in poudarilo, da je spoštovanje ustavnih odločitev s strani oblastnih organov osnovno vodilo pri uresničevanju vladavine prava v nacionalnih sistemih.³² S tem pristopom je ESČP sicer ugo-

³⁰ Glej *ibid.*, tč. 109, 114, 279 in 287.

³¹ ESČP *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, št. 26374/18, 1.12.2020, tč. 234.

³² ESČP *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, št. 4907/18, 7.5.2021, tč. 282.

tovilo kršitve Konvencije, nastale s sistemskimi nacionalnimi ukrepi, vendar, ker nosilni argument za obrazložitev odločitve izvira iz nacionalnega (ustavnega) prava, se zdi, da ESČP vendarle ohranja distanco do odločanja o nacionalnih ukrepih, ki zadevajo sodniško neodvisnost v relaciji do drugih vej oblasti in v tem aspektu v veliki meri venomer ohranja nacionalno suverenost.

Po drugi strani je v zvezi s pravico posameznika do nepristranskega sodišča v okviru pravice do poštenega sojenja praksa bogatejša, standardi bolj kogentni in instituti podrobneje opredeljeni, kar nacionalnim sistemom oži manevrski prostor pri urejanju te pravice in nacionalnim (ustavnim) sodiščem nalaga obveznost skladne razlage. ESČP je v tem pogledu dodobra razdelalo merili subjektivne in objektivne nepristranskosti, prav tako ESČP zahteva tudi odpravljanje hierarhičnih in drugih povezav med sodniki, sestavo odločujočega tribunala na način, da se izniči kakršenkoli dvom v njegovo nepristranskost in podobno.³³

Iz navedenega gre razbrati, da ima ESČP več opravka z varovanjem posameznikove pravice do nepristranskega sojenja v konkretnih sodnih postopkih, med tem ko je do ponujanja institucionalnih rešitev za oblikovanje neodvisne sodne veje oblasti posameznim državam podpisnicam Konvencije bolj rezervirano in jim na tem področju skladno s pluralnim značajem evropske ustavnopravne konfiguracije pušča odprto širše polje proste presoje. Konservativni pristop ESČP v procesu konstitucionalizacije načela delitve oblasti in v njenem okviru neodvisnosti sodstva ter po drugi strani zagrizena obramba pravice do nepristranskega sojenja potrjuje paradigmo na kateri je zgrajena legitimnost mednarodnega varstva človekovih pravic. ESČP v svojem jedru sicer nosi nekatere ustavnopravne značilnosti in mu je zaradi suverenosti človekovih pravic dovoljeno odločati o kršitvah konvencijskih pravic in zoper države celo izdajati zavezujoče sodbe brez njihovega vsakokratnega izrecnega soglasja, vendar je kljub temu v osnovi še vedno mednarodni tribunal, zato njegova moč seže le do koder so mu države podelile legitimnost odločanja. Zato je razumljivo in pravilno, da izvaja ESČP vmešavanje v notranje sistemske zadeve držav podpisnic Konvencije, še posebej ko gre za poseganje v na-

³³ Glej ESČP *Micallef v. Malta*, št. 17056/06, 15.10.2009, tč. 93, 94, 95 in 96; ESČP *Gautrin and Others v. France*, št. 38/1997/822/1025-1028, 20.5.1998, tč. 58; ESČP *Kyprianou v. Cyprus*, št. 73797/01, 15.12.2005, tč. 130; ESČP *Miller and Others v. the United Kingdom*, št. 26/01/2005, 26.10.2004, tč. 30; ESČP *Mežnarić v. Croatia*, št. 71615/01, 15.7.2005, tč. 30 in 36.

cionalne pristojnosti za organizacijo sodne veje oblasti, s skrajno previdnostjo in se samoomejuje na varovanje človekovih pravic v konkretnih sodnih postopkih, pri čemer se spušča v presojo nacionalnih režimov z vidika izvedbe načela delitve oblasti le toliko, kolikor je neizogibno potrebno, da se, zaradi medsebojne pogojenosti sodniške neodvisnosti in pravice do nepristranskega sojenja, ohranja vez med njima ter brani upravičenja sodnikov iz naslova sodniške neodvisnosti.

4.2. Jurisprudenca sodišča EU

Ravno obratno velja za Sodišče EU, ki, kot izhaja iz njegove jurisprudence, v zadnjih letih z aktivnim pristopom invazivno posega v nacionalne ureditve neodvisne sodne veje oblasti v državah članicah,³⁴ med tem ko je pravici do nepristranskega sojenja namenjen manjši poudarek.³⁵

Presoja Sodišča EU v okviru postopka za predhodno odločanje, ki je z ozirom na polnjenje vsebine pojma neodvisnosti in nepristranskosti sodišča zastopan v večini, temelji na izhodiščnem procesnem vprašanju, ali nacionalni organ v nacionalnem sistemu uživa zadostno mero neodvisnosti, da lahko na podlagi PDEU postavi predhodno vprašanje o razlagi ali veljavnosti pravne norme EU in se s Sodiščem EU spusti v sodniški dialog.³⁶ Zahteva po neodvisnosti nacionalnega predložitvenega organa vsebuje zunanji in notranji vidik neodvisnosti, pri čemer se zunanji vidik nanaša na funkcionalno neodvisnost organa skupaj s prepovedjo hierarhičnega nadzora nad opravljanjem nalog znotraj organa, kar jamči zaščito pred zunanjimi vplivi in pritiski na odločanje nacionalnih organov v postopkih, med tem ko notranja neodvisnost pokriva zahtevo po nepristranskem ravnanju, s katerim se v postopkih zagotavlja enaka distanca do vseh strank v postopkih in do njihovih parcialnih interesov glede predmeta spora.³⁷

V nadaljnji interpretaciji Sodišče EU razvije svojo pristojnost za odločanje o pravici do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz Listine na podlagi določbe iz PEU (člen 19), ki predpostavlja obveznost držav članic, da v nacionalnem pravnem redu vzpostavijo

³⁴ Glej zlasti SEU Evropska komisija proti Republiki Poljski, C-619/18, 24.6.2019.

³⁵ Ta vidik je moč zaslediti v odločitvi SEU Graham J. Wilson proti Conseil de l'ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, C-506/04, 19.9.2006.

³⁶ Glej SEU PPU - Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18, 25.7.2018.

³⁷ SEU Ramón Margarit Panicello proti Pilar Hernández Martínez, C-503/15, 16.2.2017, tč. 25 in 41.

pravna sredstva in učinkovito pravno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo EU. Ta obveznost je utemeljena na izhodišču, da je EU zgrajena na skupnih vrednotah evropske družbe, izmed katerih je pravičnost izvor in podlaga za uresničevanje vladavine prava ter v njenem okviru pravice do poštenega sojenja pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem, kar osmišlja obstoj EU kot celote. Zagotavljanje sodnega varstva, kot ga zahteva pravni red EU je porazdeljeno med njeno nacionalno in nadnacionalno dimenzijo ter je pod okriljem načela lojalnega sodelovanja med vsemi deležniki decentralizirano na način, da države članice na svojih ozemljih v okviru učinkovitega sodnega varstva jamčijo uporabo in spoštovanje pravic iz prava EU, Sodišče EU pa s centralizacijo stališč skrbi za poenoteno razlago njihove vsebine. Ob tem Sodišče EU posebej izpostavi pomen neodvisnosti sodne veje oblasti v nacionalni in nadnacionalni dimenziji EU za popolno uresničevanje pravnih norm EU.³⁸

Da Sodišče EU promovira tudi pravico do nepristranskega odločanja v konkretnih nacionalnih postopkih priča dejstvo, da je v eni izmed sodb imelo priložnost odločati tudi o (ne)pristranskosti nacionalnega organa, ki je na nedopusten način zaradi zasledovanja parcialnih koristi omejeval konkurenco na enotnem evropskem trgu. Sodišče EU je izhajalo iz zahteve po sodniški neodvisnosti in vzpostavilo visok splošen in abstraktni pravni standard, da mora biti nacionalni organ, ki odloča o pravnih sredstvih neodvisen od organa, ki je sprejel odločitev in mora izpolnjevati merila zunanje in notranje neodvisnosti, da se lahko domneva nepristranskost odločanja tega organa. Pri opredelitvi zunanje neodvisnosti je Sodišče EU vgradilo v pravni red EU dodatno zahtevo, da morajo biti v nacionalnih pravnih sistemih zagotovljene varovalke za zaščito neodvisnosti tovrstnih organov. Na nacionalni ravni je potrebno zagotoviti denimo ustrezno sestavo odločujočega organa, trajnost mandata njegovih članov, posebne postopke za njihovo imenovanje, ustrezno ureditev za ugotavljanje disciplinske odgovornosti in podobno z namenom, da se pri strankah v postopkih ne bi vzpostavljali upravičeni dvomi v zadostno zaščitenost odločujočega organa pred zunanjimi vplivi na nepristransko odločanje o zahtevku stranke v postopku. Sestava sodišča predstavlja objektivno okoliščino nepristranskosti, kar pravzaprav že posega v polje

³⁸ SEU PPU - Minister for Justice and Equality (*Défaillances du système judiciaire*), C-216/18, 25.7.2018, tč. 25, 75, 76, 77; SEU PPU - RH, C-8/19, 12.2.2019, tč. 46, 47, 61.

neodvisnosti odločujočega organa, zato se Sodišče EU v obrazložitvi odločitve ni spuščalo v iskanje subjektivne nepristranskosti posameznega člana odločujočega organa.³⁹

Kot vidimo je kljub drugačni formulaciji posameznih meril neodvisnosti in nepristranskosti nacionalnega organa oziroma sodišča ter njihova vsebina v pravnem redu EU smiselno enaka, merila pa usklajena z merili, vzpostavljenimi v jurisprudenci ESČP. Ob tem ne gre spregledati, da je pravica do nepristranskega sojenja bistveno manj konkretizirana v jurisprudenci Sodišča EU in je, kljub temu, da v splošni in abstraktni opredelitvi nastopa ob boku sodniške neodvisnosti, bolj obrobne pomena in še zdaleč ne dosega globin interpretacije te pravice v jurisprudenci ESČP, kaj šele njenih različic v nacionalni ustavnosodni presoji.

Drugače velja za presojo sodniške neodvisnosti, pri kateri se, nasprotno od konservativne politike ESČP, Sodišče EU postavi v ofenzivno vlogo in državam članicam suvereno diktira formalno izpeljavo institucionalne zgradbe njihovih sodnih sistemov, da bo ta ustrezala standardom, ki izhajajo iz pravnega reda EU. Problematika je bila na Sodišče EU naslovljena v okviru postopka za predhodno odločanje denimo v primeru, ko se je nacionalno sodišče znašlo v dilemi, ali naj izvrši evropski nalog za prijetje, kot mu velewa zakonodaja EU, ali naj predlog za izročitev zaradi sistemskih pomanjkljivosti v strukturi neodvisne sodne veje oblasti v državi članici, ki je nalog odredila, zavrne. V primeru evropskega naloga za prijetje gre za izrazito poenoteno področje pod pristojnostjo EU, ki se je iz tradicionalne mednarodne izročitve, utemeljene na načelu medsebojnega priznavanja prelevila v poenostavljen, skoraj avtomatiziran postopek izročitve med državami članicami, oprt na visoko stopnjo njihovega medsebojnega zaupanja. Slednje je upravičeno ob domnevi, da je v vseh državah članicah po enotnih standardih vzpostavljeno varstvo pravic pred neodvisnim organom, sicer se, tako Sodišče EU, ob izpolnjevanju določenih pogojev izročitev posameznika lahko zavrne, s čimer se degradira smisel in namen evropskega naloga za prijetje in se s tem posledično razbija poenoten pravni red EU. V tej argumentaciji vidimo, kako so nacionalni sodni sistemi med seboj neločljivo povezani in so kljub svojim različnim ustavnopravnim osnovam podvrženi strogemu nadzoru Sodišča EU v vidu uresničevanja

³⁹ SEU Graham J. Wilson proti Conseil de l'ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, C-506/04, 19.9.2006, tč. 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53 in 57.

skupnih ciljev in vrednot EU, pri čemer lahko nespoštovanje načela neodvisnosti sodstva že s strani le ene države članice v temeljih zamaje obstoj EU kot celote.⁴⁰

Prav tako je Sodišče EU odločno odreagiralo v postopku za predhodno odločanje in ugotovilo kršitev pravnega reda EU tudi v primeru, ko je politični oblasti v državi članici s sprejetjem novega zakona o vrhovnem sodišču uspelo doseči, da je nekaterim sodnikom vrhovnega sodišča po dopolnjeni določeni starosti prenehal sodniški mandat, pri čemer je o morebitnem podaljšanju sodniškega mandata odločal na novo ustanovljeni disciplinski mandat. Po novi ureditvi sodnike disciplinskega senata imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta, medtem ko večino članov sodnega sveta odslej ne voli več splošna skupščina sodnikov vseh stopenj, ampak spodnji dom parlamenta. Ob tem je Sodišče EU izpostavilo, da golo dejstvo, da člane disciplinskega senata imenuje predsednik republike še ne povzroči odvisnosti, niti ne vzbuja dvomov v njihovo nepristranskost, če po imenovanju niso pod nobenim pritiskom in ne prejemajo posebnih navodil, kako naj izvajajo svoje naloge, vendar mora biti sodni svet sam dovolj neodvisen od zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter od organa, kateremu mora predložiti predlog za imenovanje. Stopnja neodvisnosti, ki jo sodni svet ima pri opravljanju nalog v okviru nacionalne zakonodaje v razmerju do zakonodajne in izvršilne oblasti se lahko upošteva, kadar gre za presojo, ali bodo lahko sodniki, ki jih sodni svet izbere izpolnjevali zahteve po neodvisnosti in nepristranskosti, pri čemer je potrebno upoštevati pogoje za imenovanje in način, kako sodni svet dejansko opravlja svojo vlogo.⁴¹ Sodišče EU opozarja, da četudi kateri od elementov imenovanja sodnikov disciplinskega sodišča sam po sebi morda še ni sporen, kombinacija več elementov skupaj z okoliščinami, v katerih so bile izbire sodnikov disciplinskega sodišča opravljene, vzbuja dvom v njegovo neodvisnost.⁴² Sodišče EU je na podlagi navedenih argumentov zaključilo, da morajo biti v nacionalni zakonodaji zagotovljeni objektivni pogoji, pod katerimi je bil ustanovljen organ, ki odloča na podlagi prava EU, v obravnavanem primeru disciplinski senat. Prav tako morajo biti značilnosti disciplinskega

⁴⁰ SEU PPU - Minister for Justice and Equality (*Défaillances du système judiciaire*), C-216/18, 25.7.2018, tč. 25, 75, 76, 77; SEU PPU - RH, C-8/19, 12.2.2019, tč. 46, 47, 61.

⁴¹ *Ibid.*, tč. 139 in 140.

⁴² *Ibid.*, tč. 142.

senata in način imenovanja njegovih članov določeni tako, da pri pravnih subjektih ne vzbujanje legitimni dvomi v zavarovanost disciplinskega senata pred zunanjimi dejavniki, zlasti neposrednimi ali posrednimi vplivi zakonodajne in izvršilne oblasti. Bistvenega pomena je zagotoviti tudi nevtralnost disciplinskega senata v razmerju do nasprotujočih si interesov, saj bi se sicer lahko pojavil vtis, da navedenemu organu manjka neodvisnosti in nepristranskosti, kar bi omajalo zaupanje, ki ga mora v demokratični družbi zbujati pravosodje.⁴³

Na podlagi navedenega se zdijo smiselni nadaljnji koraki Sodišča EU, ki je v okviru postopka za ugotavljanje odgovornosti te iste države članice za neizpolnitev obveznosti iz prava EU na predlog Komisije zapečatilo minimalne standarde sodniške neodvisnosti in vzpostavila enotna merila, ki jih morajo na sistemski ravni spoštovati, ko urejajo nacionalne sodne sisteme. V tem primeru gre, kot vidimo, za drugačne vrste postopek, ko Komisija kot poseben nadnacionalni nadzorni organ v EU prevzame v svoje roke vodenje postopka zaradi nespoštovanja zavez iz prava EU proti državi članici in postane tožeča stranka v postopku pred Sodiščem EU. V konkretni zadevi sta Komisija in Sodišče EU v medsebojni podpori presekali tradicionalno mednarodnopravno naziranje o nacionalni suverenosti nad organizacijo nacionalne sodne veje oblasti, pri čemer je Sodišče EU, kljub nasprotnim argumentom države članice prisluhnilo trditvam Komisije, da pričujoča zadeva, v kateri je država članica s kombinacijo več različnih ukrepov sodstvo nevarno podredila vplivom izvršilne oblasti, presega okvire konkretnega spora in se širi v polje sistemskih nepravilnosti nacionalnega sodnega sistema, zato je potrebno državno suverenost v tem kontekstu omejiti in jo deloma prenesti na nadnacionalno raven.⁴⁴

Svojo legitimnost za tako rigorozen poseg v nacionalno suverenost je Sodišče EU izpeljalo iz osnovne logike mednarodnega prava, da so v EU združene države, ki so svobodno in prostovoljno vstopile v povezavo in so se vnaprej prostovoljno zavezale med drugim tudi k uresničevanju skupnih vrednot, na katerih je EU utemeljena. Argument je v kozmopolitskem duhu nadgradilo in dejalo, da je potrebno zaradi ohranjanja medsebojnega zaupanja med državami članicami in zlasti med njihovimi sodišči vrednote,

⁴³ SEU A.K. proti Krajowa Rada Sądownictwa, (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, 19.11.2019, tč. 40, 41, 133, 136, 37, 139, 40, 142, 171.

⁴⁴ SEU Evropska komisija proti Republiki Poljski, C-619/18, 24.6.2019, tč. 38, 42 in 43.

med katere sodi tudi vladavina prava, venomer ohranjati tako v nacionalnih sistemih, kot v institucijah EU ter nazadnje osnovno podstat argumenta zaključilo z oporo na *ratio* nadnacionalne dimenzije EU, da je vse navedeno potrebno zaradi zagotavljanja posebnih značilnosti in avtonomije pravnega reda EU.⁴⁵

V ta okvir je sodišče EU na novo konkretiziralo in v pravni red EU vpeljalo dolžnost držav članic, da pri organiziranju nacionalnih sodnih sistemov spoštujejo obveznosti po pravu EU. EU si s tem ne prisvoja nacionalnih pristojnosti, ampak se udejstvuje skupnim ciljem in ohranja skupne vrednote skupne celote EU.⁴⁶ Če se osredotočimo le na sodstvo, je v okviru nacionalnega sodnega sistema potemtakem potrebno zagotoviti, da sodišče, ki na primarni ravni odloča o vprašanjih v zvezi z uporabo ali razlago prava EU in se smatra kot elementarni delec sodnega sistema EU, zaradi zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva izpolnjuje določene kriterije, da se lahko predpostavlja njegova neodvisnost in se, kot to zapoveduje Listina, v okviru pravice do učinkovitega pravnega varstva ter poštenega sojenja posameznikom omogoči dostop do neodvisnega sodišča, pred katerim lahko uveljavljajo vse iz prava EU pripadajoče jim pravice. Ob tem velja poudariti da tudi Sodišče EU, prav tako kot ESČP ne nasprotuje partikularnim institucionalnim ureditvam sodne veje oblasti znotraj nacionalnih sistemov, ki sovpadajo s posameznimi ustavnimi tradicijami in ohranjajo njihovo edinstvenost, če so le doseženi enotni evropski standardi zagotavljanja neodvisnosti sodišč in nepristranskosti sojenja v skupno dobro in vsem v korist.

V konkretnem primeru se je pod drobnogledom Komisije in Sodišča EU znašel ukrep, s katerim je država članica poskušala v nacionalni sodni sistem vpeljati spremembo upokojitvene starosti sodnikov, ki bi, poleg drugih sprememb nacionalnega sodnega sistema dosegel učinke, ki niso združljivi s temeljnimi vrednotami EU. Zlasti bi se občutno povečal vpliv izvršilne oblasti na sodstvo oziroma še več, Sodišče EU je po opravljenem strogem testu sorazmernosti posega nacionalnih oblasti v neodvisni položaj sodstva celo ugotovilo, da izvršilna oblast v državi članici skuša pod pretvezo optimizacije starostne strukture sodnikov (vrhovnega) sodišča naenkrat prisilno odstraniti dobršen del tega sodišča in, prek dodelitve predsedniku republike diskrecijske pravice za po-

⁴⁵ Ibid., tč. 44, 45 in 46.

⁴⁶ Ibid., tč. 52.

ljubno odločanje o morebitnem podaljšanju mandata nekaterim izmed njih, na mesto odstranjenih sodnikov nastaviti sebi pokorne sodnike, ki bi v konkretnih zadevah sprejemali za trenutno vladajočo večino politično korektne odločitve. Sodišče EU se je postavilo na stališče, da morajo sodniki na položaju uživati jamstvo neodvisnosti in nepristranskosti, kar predstavlja sestavni del opravljanja sodniške funkcije. Zaradi enakega varstva nasprotujočih si interesov strank v konkretnih sodnih postopkih morajo biti v nacionalnih sodnih sistemih vgrajeni mehanizmi za nevtralizacijo zunanjih vplivov na sodnike, ko ti opravljajo svoje funkcije.⁴⁷

Sodišče EU s tem v zvezi vzpostavi novo splošno in abstraktno pravilo, namreč da za zagotovitev neodvisnosti sodnikov pri odločanju v sodnih sporih ni dovolj odpraviti neposredni vpliv v obliki navodil sodnikom, kako naj odločajo, ampak se je potrebno soočiti zlasti z implicitnim vplivom bodisi drugih vej oblasti, bodisi zasebnih interesnih združenj ter njihovim usmerjanju odločitev sodnikov, ker je tovrstne vplive težko zaznati in še težje odpraviti.

5. Zaključne misli

V luči navedenega lahko opazimo, da se, vsaj kar zadeva pravico do neodvisnega in nepristranskega sodišča, njeno varstvo pred obema evropskima nadnacionalnima tribunaloma v bistvenem razlikuje. Če je pred ESČP bistvenega pomena nepristranskost sojenja v konkretnem sodnem postopku, med tem ko so sistemski ukrepi za zagotavljanje neodvisnosti sodne veje oblasti v nacionalnem sistemu po doktrini proste presoje držav podpisnic Konvencije pod nadzorom le toliko, kolikor je potrebno, da se pravica do nepristranskega sojenja nemoteno uresničuje, pa Sodišče EU ne dopušča več državam članicam EU veliko manevrskega prostora pri sistemskem urejanju sodne veje oblasti in določi skupne standarde za vse, od katerih države članice poslej ne morejo več odstopati. Z ozirom na pravico posameznika do nepristranskega sojenja v konkretnem sodnem postopku pa se v jurisprudenci Sodišča EU izkaže ravno nasprotno in očitno zaveza praznina v sodnem varstvu temeljnih pravic posameznika. Iz analize odločitev Sodišča EU je namreč razvidno, da je reprezentativnost postopkov, ki se nanašajo na pravico posameznika do nepristranskega

⁴⁷ Ibid., tč. 79, 81, 82, 83, 85, 86, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118 in 124.

sojenja v konkretnih sodnih postopkih zanemarljiva, kar je po vsej verjetnosti posledica dejstva, da posameznik do Sodišča EU nima neposrednega dostopa in nima na voljo ustreznega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegel odpravo kršitev pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča v primeru, ko bi nacionalno ustavno sodišče iz takšnih ali drugačnih razlogov zatajilo in kršitve ne bi saniralo.

Ovira se zdi v obstoječi primarni zakonodaji EU za posameznika nepremostljiva po eni strani iz razloga, ker je aktivna legitimacija za sprožanje postopkov za predhodno odločanje pred Sodiščem EU, v katerih se navadno problematika naslavlja rezervirana za nacionalna sodišča, ki niti niso vezena na predlog strank v sodnih postopkih, da se postopek sploh sproži, niti niso v primeru, da se postopek le sproži, posamezniki udeleženi v tem postopku, zaradi česar je vloga posameznika minimalna. Po drugi strani gre pri tožbah zaradi neizpolnitve obveznosti iz prava EU, v katerih sprožitve lahko posameznik sicer predlaga, vendar je aktivna legitimacija to pot v rokah Komisije in se sproži šele potem, ko Komisija zazna nepravilnosti v nacionalnih ureditvah, zaradi česar tovrstni postopki niso primerni za naslavljanje kršitev pravice posameznika do nepristranskega sojenja v nacionalnem sodnem postopku, ampak je ta tip postopka orodje v rokah Komisije in ga sproži le tedaj, ko se na nacionalni ravni pojavljajo kršitve prava EU, nastale s sistemskimi ukrepi držav članic, ki imajo zaradi svoje splošne in abstraktne narave širše učinke in presegajo okvire sporov med strankami v konkretnih sodnih postopkih pred nacionalnimi sodišči.

Kombinacija sodnega varstva pravic pred dvema nadnacionalnima tribunaloma je, kljub nepreglednosti, mestoma tudi kaotičnosti tovrstne ureditve kot vse kaže v tem trenutku razmeroma uravnotežena in, vsaj kar zadeva varstvo pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča pokriva vse njene izvedbene elemente. Vendar kljub temu ugotavljamo, da se zlasti pred Sodiščem EU odpirajo številna področja, na katerih bi bilo nujno uvesti izboljšave, da bo avtonomno varstvo listinskih pravic v EU moglo zares zaživeti, se izpopolniti in morda celo dokončno osvoboditi izpod pristojnosti ESČP.

Vloga ESČP pri zagotavljanju pravice do poštenega sojenja pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem je v obstoječi obliki primerno naravnana in v medigri konstantne progresivne politike

razvoja enotnih evropskih standardov z zadržanim pristopom pri poseganju v institucionalna razmerja v državah članicah izpolnjuje svoje poslanstvo čuvaja suverenosti temeljnih človekovih pravic kot *ius cogens* mednarodnega prava. Po drugi strani se izkaže, da je Sodišče EU pod okriljem temeljnih načel prava EU agresivno pri postavljanju poenotenega sistemskega okvira, v katerem se uresničujejo skupne vrednote, na katerih je utemeljena EU in v tej vlogi nastopa kot normodajalec, kar je za preživetje EU kot celote neizogibno potrebno. V duhu načela avtonomnosti pravnega reda EU so tendence lastnega nadnacionalnega varstva temeljnih pravic posameznika v pravnem redu EU razumljive in jih pozdravljamo, v kolikor se bo bodisi v obstoječih ustanovnih pogodbah, bodisi v novem ustavnem dokumentu po vzoru ESČP poleg vsebinskega kataloga človekovih pravic razvilo tudi mehanizem »evropske ustavne pritožbe«, s katerim bo posameznik pred Sodiščem EU svoje pravice uresničeval tudi v praksi.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

Shabas, W. (2015). The European Convention on Human Rights, A Commentary. Oxford: Oxford University Press.

Članki v revijah

Cherubini, F. (2015). The Relationship Between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights in the View of the Accession. 16 German Law Journal, No. 6, pp. 1375 – 1386.

Douglas-Scott, S. (2006). A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European human rights acquis. Common Market Law Review, 43(3), str. 629–2.

Husa, J. (2009). 'We the Judges...': Discovering Constitutional Ius Commune Europaeum. Ticom Working Paper on Comparative and Transnational Law, No. 2009/1.

Łazowski A., Wessel, R. (2015). When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR. German Law Journal, Vol. 16, No. 1, pp. 179–212.

Polakiewicz, J. (2016). Accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) – An Insider View Addressing One By One the CJEU's Objections in Opinion 2/13. Human Rights Law Journal, Vol. 36, No. 1–4, pp. 10–22.

Rosas, A. (2007). The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue. European Journal of Legal Studies, 2007, 1, 2.

Stone Sweet, A. (2012). A Cosmopolitan Legal Order: Constitutional Pluralism and Rights Adjudication in Europe. Global Constitutionalism (2012), 1:1, 53–90.

Tushnet, M. (2008). The Inevitable Globalization of Constitutional Law. Hague Institute for the Internationalization of Law; Harvard Public Law Working Paper No. 09-06.

Prispevki v zbornikih, enciklopedični sestavki in poglavja v knjigah

Avbelj, M. (2018). Human rights inflation in the European Union. V: The Fragmented Landscape of Fundamental Rights Protection in Europe. / Avbelj, M., Lorenza Violini and Antonia Baraggia (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Pp. 7-24.

Pravni viri

European Convention on Human Rights as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13. European Court of Human Rights, Council of Europe.
Mnenje Sodišča 2/13 (občna seja) z dne 18. decembra 2014.
Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (The Treaty of Lisbon). 2007/C 306/01.

Sodna praksa

ESČP Campbell and Fell v. The United Kingdom št. 7819/77; 7878/77, 28.6.1998, ECLI:CE:ECHR:1984:0628JUD000781977.
ESČP Gautrin and Others v. France, št. 38/1997/822/1025–1028, 20.5.1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0520JUD002125793.
ESČP Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, št. 26374/18, 1.12.2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.
ESČP Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland, št. 23614/08, 30.11.2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1130JUD002361408.
ESČP Kyprianou v. Cyprus, št. 73797/01, 15.12.2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1215JUD007379701.
ESČP Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina, št. 2312/08 in 34179/08, 18.7.2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208.
ESČP Mežnarić v. Croatia, št. 71615/01, 15.7.2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0715JUD007161501.
ESČP Micallef v. Malta, št. 17056/06, 15.10.2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1015JUD001705606.
ESČP Miller and Others v. the United Kingdom, št. 26/01/2005, 26.10.2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1026JUD004582599.
ESČP Oleksandr Volkov v. Ukraine, št. 21722/11, 9.1.2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0109JUD002172211.
ESČP Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland, št. 4907/18, 7.5.2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.
SEU A.K. proti Krajowa Rada Sądownictwa, (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, ECLI:EU:C:2020:136.
SEU Evropska komisija proti Republici Poljski, C-619/18, 24.6.2019, ECLI:EU:C:2019:531.
SEU Graham J. Wilson proti Conseil de l'ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, C-506/04, 19.9.2006, ECLI:EU:C:2006:587.
SEU PPU - Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18, 25.7.2018, ECLI:EU:C:2018:586.
SEU PPU - Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18, 25.7.2018, ECLI:EU:C:2018:586.
SEU PPU - RH, C-8/19, 12.2.2019, ECLI:EU:C:2019:110.
SEU Ramón Margarit Panicello proti Pilar Hernández Martínez, C-503/15, 16.2.2017, ECLI:EU:C:2017:126.