Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 4. ožujka 2021. [1]

Spojeni predmeti C-357/19 i C-547/19

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție,
PM,
RO,
SP,
TQ
protiv
QN,
UR,
VS,
WT,
Autoritatea Națională pentru Turism,
Agenția Națională de Administrare Fiscală,
SC Euro Box Promotion SRL (C-357/19)
i
CY,
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”
protiv
Inspecția Judiciară,
Consiliul Superior al Magistraturii,
Înalta Curte de Casație și Justiție (C-547/19)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – Kazneni postupak u pogledu korupcije – Projekti djelomično financirani iz sredstava Unije – Odluka ustavnog suda o zakonitosti sastava sudskih vijeća – Nacionalno zakonodavstvo koje propisuje da se sastav sudskih vijeća određuje ždrijebom – Izvanredna žalba protiv pravomoćnih presuda – Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud – Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi

[1] Izvorni jezik: engleski

podstavak UEU-a – Nadređenost prava Unije – Stegovni postupak protiv pravosudnog dužnosnika”

Sadržaj

I. Uvod 4

II. Pravni okvir 5

A. Pravo Unije 5

B. Rumunjsko pravo 6

1. Ustav Rumunjske 6

2. Zakon br. 303/2004 7

3. Zakon br. 304/2004 7

4. Pravilnik o organizaciji i administrativnim poslovima VKS-a 8

5. Zakonik o kaznenom postupku 9

6. Kazneni zakonik 9

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja 10

A. Predmet C-357/19 10

B. Predmet C-547/19 12

C. Postupak pred Sudom 14

IV. Analiza 14

A. Dopuštenost prethodnih pitanja 14

1. Predmet C-357/19 14

a) Nenadležnost Unije 14

b) Relevantnost prethodnih pitanja za glavni postupak 15

2. Predmet C-547/19 17

a) Nenadležnost Unije 17

b) Relevantnost prethodnog pitanja za glavni postupak 18

B. Mjerodavno pravo Unije 18

1. Članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a 19

2. Odluka o MSP-u (i Povelja) 20

3. Članak 325. stavak 1. UFEU-a, Konvencija PIF (i Povelja) 22

a) Članak 325. stavak 1. UFEU-a i PDV 22

b) Članak 325. stavak 1. UFEU-a, Konvencija PIF i korupcija koja uključuje sredstva Unije 22

c) Obuhvaća li članak 325. stavak 1. UFEU-a i pokušaj? 24

d) Ovisi li područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a o ishodu postupka? 25

4. Međuzaključak 26

C. Ocjena 26

1. Nacionalni pravni okvir 27

2. Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud 29

a) Standard iz prava Unije 29

b) Analiza 31

c) Međuzaključak 34

3. Zaštita financijskih interesa Unije 34

1) Pravni okvir Unije 34

2) Stajališta stranaka 35

3) Analiza 36

i) Test koji treba primijeniti 36

ii) Primjena na predmetni slučaj 39

iii) Međuzaključak 41

4. Načelo neovisnosti pravosuđa 41

1) Pitanja koja je otvorio sud koji je uputio zahtjev 42

2) Pravni okvir Unije 43

3) Analiza 45

i) Sastav i status Ustavnog suda 45

ii) Nadležnosti i praksa Ustavnog suda 46

iii) Načelo pravomoćnosti 46

iv) Napomena 47

v) Međuzaključak 47

5. Načelo nadređenosti 48

V. Zaključak 50

I. Uvod

1. Sudu su tijekom 2019. razni rumunjski sudovi podnijeli određeni broj zahtjeva za prethodnu odluku o pitanjima neovisnosti pravosuđa, vladavine prava i borbe protiv korupcije. Prva skupina predmeta odnosila se na razne izmjene nacionalnih zakona o pravosuđu koje su većinom izvršene hitnim uredbama [2].

2. Ovi spojeni predmeti „vodeći" su predmeti u drugoj skupini predmeta [3]. Glavna tema druge skupine poprilično je drukčija od glavne teme prve skupine: mogu li odluke Curtee Constituțională a României (Ustavni sud, Rumunjska; u daljnjem tekstu: Ustavni sud) povrijediti načela neovisnosti pravosuđa i vladavine prava, kao i zaštitu financijskih interesa Unije?

3. Konkretno, ova dva spojena predmeta usredotočena su na učinke odluke Ustavnog suda u kojoj je u bitnome utvrđeno da su neka vijeća nacionalnog vrhovnog suda, Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska; u daljnjem tekstu: VKS), imala nepravilan sastav. Ta je odluka nekima od zainteresiranih stranaka omogućila podnošenje izvanrednih žalbi, što je pak otvorilo moguće dvojbe ne samo u pogledu zaštite financijskih interesa Unije u skladu s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, nego i u pogledu tumačenja pojma „zakonom prethodno ustanovljeni […] sud" iz članka 47. drugog stavka Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Naposljetku, sve je to smješteno u nacionalni institucionalni kontekst u kojem se nepoštovanje odluka ustavnog suda smatra stegovnom povredom.

2 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Asociația Forumul Judecătorilor din România i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746), koje za potrebe upućivanja skraćeno nazivam „mišljenje AFJR", kao i moje mišljenje od istog dana u predmetu Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

3 Također vidjeti mišljenja koja sam danas usporedno iznio u predmetu C-379/19, DNA- Serviciul Teritorial Oradea, i u spojenim predmetima C-811/19 i C-840/19, FQ i dr.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U skladu s člankom 1. Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Konvencija PIF) [4]:

„Za potrebe ove Konvencije, prijevare koje štetno utječu na financijske interese Europskih zajednica čine:

(a) u odnosu na rashode, svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na:

– uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje za svoj učinak ima protupravno prisvajanje ili nezakonito zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u ime Europskih zajednica,

– neotkrivanje informacija čime se krši određena obveza, s istim učinkom,

– zlouporaba takvih sredstava u svrhe koje su različite od onih za koje su izvorno dodijeljena;

[…]

2. Podložno članku 2. stavku 2., svaka država članica poduzima potrebne i prikladne mjere kako bi prenijela stavak 1. u svoje nacionalno kazneno zakonodavstvo na takav način da postupanje navedeno u njemu predstavlja kazneno djelo.

3. Podložno članku 2. stavku 2., svaka država članica također poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da namjerno pripremanje ili dostavljanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koji imaju učinak opisan u stavku 1. predstavlja kazneno djelo ako već nije kažnjivo kao glavno kazneno djelo ili kao sudjelovanje u, poticanje na ili pokušaj počinjenja prijevare kako je određeno u stavku 1.

4. Namjerna priroda djelovanja ili propusta kako je navedeno u stavcima 1. i 3. može se zaključiti na temelju objektivnih, činjeničnih okolnosti.”

5. U skladu s člankom 2. Konvencije PIF:

„1. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da je postupanje iz članka 1. te sudjelovanje u, poticanje na i pokušaj postupanja iz članka 1. stavka 1. kažnjivo učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim kaznama te da je, barem u slučajevima ozbiljnih prijevara, propisana zatvorska kazna koja može dovesti do izručenja, pri čemu se podrazumijeva da se ozbiljnom prijevarom smatra prijevara koja uključuje minimalni iznos koji se određuje u svakoj državi članici. Minimalan iznos ne smije biti određen na iznos koji prelazi 50 000 ECU-a.

[…]”

[4] SL 1995., C 316, str. 49. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 50.)

B. Rumunjsko pravo

1. Ustav Rumunjske

6. Ustav Rumunjske, kako je izmijenjen i dopunjen Zakonom br. 429/2003, sadržava sljedeće odredbe:

„Članak 142. – Ustroj

1. [Ustavni sud] jamac je nadređenosti Ustava.

2. [Ustavni sud] sastavljen je od devet sudaca, čiji mandat traje devet godina te se ne može produljiti ili obnoviti.

3. Tri suca imenuje Camera Deputaților (Zastupnički dom), tri Senat te tri predsjednik Rumunjske.

[…]

Članak 143. – Uvjeti za imenovanje

Suci [Ustavnog suda] moraju imati izvrsne pravne kvalifikacije, visoku razinu stručnosti i najmanje 18 godina iskustva u pravnim poslovima ili u visokom pravnom obrazovanju.

[…]

Članak 145. – Neovisnost i neopozivost

Suci [Ustavnog suda] svoju dužnost obnašaju neovisno te ih tijekom cijelog mandata nije moguće opozvati.

Članak 146. – Zadaće

[Ustavni sud] ima sljedeće zadaće:

[…]

(e) rješavanje ustavnopravnih sukoba između javnih tijela, na zahtjev predsjednika Rumunjske, predsjednika jednog od dvaju domova Parlamenta Rumunjske, premijera ili predsjednika Consiliula Superior al Magistraturii [(Vrhovno sudsko vijeće, u daljnjem tekstu: VSV)];

[…]

Članak 147. – Odluke [Ustavnog suda]

1. Odredbe trenutno važećih zakona i uredbi, kao i pravilnika, za koje se utvrdi da su neustavne, prestaju proizvoditi pravne učinke nakon 45 dana od objave odluke [Ustavnog suda] ako ih Parlament ili Vlada, ovisno o slučaju, za to vrijeme ne uskladi s odredbama Ustava. Odredbe koje su proglašene neustavnima tijekom tog se razdoblja ne primjenjuju po sili zakona.

2. Ako je zakon proglašen neustavnim prije njegova stupanja na snagu, Parlament mora preispitati sporne odredbe te ih uskladiti s odlukom [Ustavnog suda].

[…]

4. Odluke [Ustavnog suda] objavljuju se u *Monitorulu Oficial al României* [Službeni list Rumunjske]. Te su odluke od datuma objave opće obvezujuće te proizvode pravne učinke samo za ubuduće."

2. Zakon br. 303/2004

7. U skladu s člankom 99. točkom (ș) Legee nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika; u daljnjem tekstu: Zakon br. 303/2004) [5], „nepoštovanje odluka [Ustavnog suda] […]" čini stegovnu povredu.

3. Zakon br. 304/2004

8. Sastav vijećâ VKS-a uređen je člancima 32. i 33. Legee nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 304/2004 o organizaciji pravosudnog sustava; u daljnjem tekstu: Zakon br. 304/2004) [6]. Te su odredbe izmijenjene 2010., 2013. i 2018.

9. Članak 32. Zakona br. 304/2004, kako je izmijenjen putem Legee nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 207/2018 o izmjenama i dopunama Zakona br. 304/2004) [7], glasi:

„1. Upravni odbor početkom svake godine na prijedlog predsjednika ili potpredsjednika [VKS-a] odobrava broj peteročlanih vijeća i sastav tih vijeća.

2. U kaznenim stvarima peteročlana vijeća sastavljena su od članova Kaznenog odjela [VKS-a].

3. U nekaznenim stvarima peteročlana vijeća sastavljena su od specijaliziranih sudaca, ovisno o prirodi predmeta.

4. Suce članove tih vijeća bira predsjednik ili, u slučaju njegove odsutnosti, jedan od dvaju potpredsjednika [VKS-a] ždrijebom na javnoj sjednici. Članove vijeća koji sude u predmetu moguće je samo iznimno promijeniti, na temelju objektivnih kriterija predviđenih u Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție [(Pravilnik o organizaciji i administrativnim poslovima VKS-a)].

5. Peteročlanim vijećima predsjeda predsjednik, jedan od dvaju potpredsjednika ili predsjednici odjela [VKS-a] ako su na temelju stavka 4. imenovani kao članovi odnosnog vijeća.

6. Ako niti jedna od navedenih osoba nije određena kao član peteročlanog vijeća, svaki od pet članova izmjenjuje se na mjestu predsjedatelja, prema redoslijedu koji ovisi o trajanju njihove službe u pravosuđu.

[5] *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 826 od 13. rujna 2005.

[6] *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 827 od 13. rujna 2005.

[7] *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 636 od 20. srpnja 2018.

7. Predmeti koji su u nadležnosti peteročlanih vijeća nasumično se dodjeljuju primjenom računalnog sustava.”

4. Pravilnik o organizaciji i administrativnim poslovima VKS-a

10. Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ÎCCJ (Pravilnik o organizaciji i administrativnim poslovima VKS-a; u daljnjem tekstu: Pravilnik o VKS-u) [8] donesen je na temelju Zakona br. 304/2004. Izmijenjen je i dopunjen Odlukom VKS-a br. 24 od 25. studenoga 2010. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 24/2010) [9] i Odlukom VKS-a br. 3 od 28. siječnja 2014. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 3/2014) [10].

11. Članci 28. i 29. Pravilnika o VKS-u, kako je izmijenjen Odlukom br. 3/2014, glase:

„Članak 28.

1. U okviru [VKS-a] o predmetima odlučuju zakonom utvrđena peteročlana vijeća.

2. Na početku svake godine, za odlučivanje o kaznenim stvarima uspostavljaju se peteročlana vijeća sastavljena isključivo od članova Kaznenog odjela, a za odlučivanje o nekaznenim stvarima uspostavljaju se dva peteročlana vijeća sastavljena od članova Prvog građanskog odjela, Drugog građanskog odjela i Odjela za upravne i porezne stvari.

3. Upravni odbor na temelju prijedloga predsjednika Kaznenog odjela svake godine odobrava broj peteročlanih vijeća nadležnih za kaznene stvari.

4. Peteročlanim vijećima predsjeda, ovisno o slučaju, predsjednik, potpredsjednici, predsjednik Kaznenog odjela ili najstariji član [VKS-a].

Članak 29.

1. S ciljem uspostave peteročlanih vijeća nadležnih za kaznene stvari, predsjednik, ili, u njegovoj odsutnosti, jedan od potpredsjednika [VKS-a] svake godine ždrijebom odabire, na javnoj sjednici, četiri ili, ovisno o slučaju, pet sudaca iz Kaznenog odjela [VKS-a] za svako vijeće.

2. S ciljem uspostave dvaju peteročlanih vijeća nadležnih za nekaznene stvari, predsjednik ili, u njegovoj odsutnosti, jedan od potpredsjednika [VKS-a] određuje, u skladu s uvjetima iz stavka 1., suce kao članove tih vijeća.

3. Upravni odbor [VKS-a] svake godine određuje koliko su odjeli adekvatno zastupljeni u sastavu vijeća navedenih u stavku 2. te odobrava sastav peteročlanih vijeća; u slučaju peteročlanih vijeća nadležnih za kaznene stvari, on to čini na temelju prijedloga predsjednika Kaznenog odjela.

4. Suci koji su prethodne godine bili odabrani za članove vijećâ ne sudjeluju u ždrijebu za sljedeću godinu.

8 Monitorul Oficialal României, dio I., br. 1076 od 30. studenoga 2005.

9 *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 819 od 8. prosinca 2010.

10 *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 75 od 30. siječnja 2014.

5. Za svako se vijeće odabiru četiri ili, ovisno o slučaju, pet zamjenskih sudaca, u skladu s uvjetima iz stavaka 1. do 3.”

5. Zakonik o kaznenom postupku

12. U skladu s člankom 426. prvim stavkom Legee nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Zakon br. 135/2010 o donošenju Zakonika o kaznenom postupku)[11], kako je izmijenjen putem Legee nr. 255/2013 (Zakon br. 255/2013) i Ordonanțe de urgență a Guvernului României nr. 18/2016 (Uredba sa zakonskom snagom br. 18/2016; u daljnjem tekstu: Zakonik o kaznenom postupku):

„Izvanredna žalba za ukidanje pravomoćnih odluka donesenih u kaznenom postupku može se podnijeti u sljedećim slučajevima:

[…]

(d) ako sastav žalbenog suda nije u skladu sa zakonom ili u slučaju nespojivosti dužnosti.”

13. U skladu s člankom 428. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, „izvanredna žalba za ukidanje odluke na temelju razloga predviđenih u točkama (a) i (c) do (h) članka 426. može se podnijeti u roku od 30 dana od datuma objave odluke žalbenog suda”.

14. U skladu s člankom 432. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku: „ako sud, nakon što je na raspravi povodom izvanredne žalbe za ukidanje odluke saslušao stranke i mišljenje državnog odvjetnika, utvrdi da je žalba osnovana, on donosi odluku o ukidanju pobijane odluke te predmet upućuje prvostupanjskom ili žalbenom sudu radi donošenja presude, odmah ili, ovisno o slučaju, unutar roka koji odredi”.

6. Kazneni zakonik

15. Članak 154. Legee nr. 286/2009 privind Codul penal (Zakon br. 286/2009 o Kaznenom zakoniku)[12] od 17. srpnja 2009., kako je kasnije izmijenjen i dopunjen (u daljnjem tekstu: Kazneni zakonik), propisuje:

„1. Rokovi zastare za kaznenu odgovornost su sljedeći:

(a) 15 godina ako je za počinjeno kazneno djelo zakonom predviđena doživotna kazna zatvora ili kazna zatvora u trajanju duljem od 20 godina;

(b) 10 godina ako je za počinjeno kazneno djelo zakonom predviđena kazna zatvora u trajanju između 10 i 20 godina;

(c) 8 godina ako je za počinjeno kazneno djelo zakonom predviđena kazna zatvora u trajanju između 5 i 10 godina;

11 *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 486 od 15. srpnja 2010.

12 *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 510 od 24. srpnja 2009.

(d) 5 godina ako je za počinjeno kazneno djelo zakonom predviđena kazna zatvora u trajanju između jedne i pet godina;

(e) 3 godine ako je za počinjeno kazneno djelo zakonom predviđena kazna zatvora u trajanju kraćem od jedne godine ili novčana kazna.

2. Rokovi zastare predviđeni ovim člankom počinju teći od datuma počinjenja kaznenog djela. Rok zastare počinje teći: u slučaju trajnih kaznenih djela, od dana prestanka činjenja ili nečinjenja; u slučaju produljenih kaznenih djela, od dana izvršenja posljednjeg činjenja ili nečinjenja; a u slučaju ponovljenih kaznenih djela, od dana izvršenja posljednjeg djela.

3. Kada je riječ o kaznenim djelima koja su u tijeku, rok zastare za kaznenu odgovornost počinje teći od dana izvršenja činjenja ili nečinjenja te se izračunava s obzirom na kaznu koja odgovara konačnom ishodu.

[…]”

16. Razlozi i učinci prekida rokova zastare uređeni su člankom 155. Kaznenog zakonika na sljedeći način:

„1. Izvršenje bilo koje postupovne radnje u predmetu izaziva prekid roka zastare za kaznenu odgovornost.

2. Nakon svakog prekida počinje teći novi rok zastare.

3. Prekid roka zastare djeluje u odnosu na sve sudionike u kaznenom djelu, čak i ako se radnja koja je izazvala prekid odnosi samo na neke od sudionika.

4. Ako rokovi zastare iz članka 154. ponovno isteknu, smatraju se dovršenima neovisno o broju prekida.

5. Načelno prihvaćanje zahtjeva za ponovno otvaranje kaznenog predmeta dovodi do novog roka zastare za kaznenu odgovornost.”

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

A. Predmet C-357/19

17. Glavni postupak u ovom predmetu odnosi se na izvanredne žalbe koje su Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (Državno odvjetništvo pri VKS-u – Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije), s jedne strane, i četiri žalitelja u tom predmetu, s druge, podnijeli protiv pravomoćne presude od 5. lipnja 2018.

18. Tom su presudom, koju je donijelo peteročlano vijeće VKS-a, žalitelji osuđeni za djela korupcije, zlouporabe položaja i ovlasti te utaje poreza. Ta je presuda donesena povodom žalbe podnesene protiv presude Kaznenog odjela VKS-a od 28. ožujka 2017. Peteročlano vijeće bilo je sastavljeno od predsjednika Kaznenog odjela VKS-a te još četiriju sudaca odabranih ždrijebom, u skladu s Pravilnikom o VKS-u.

19. U pogledu djela *korupcije* utvrđeno je da je prva žaliteljica u razdoblju od 2010. do 2012., kada je bila ministrica, koordinirala mehanizmom u okviru kojeg su ona i nekoliko njoj bliskih osoba primali novčane iznose od predstavnika određenih trgovačkih društava kako bi se tim društvima osiguralo pravovremeno plaćanje za radove izvršene u okviru programa financiranih iz proračuna ministarstva, u vrijeme kad je taj proračun bio značajno smanjen, a isplata za radove znatno je kasnila. U tom su mehanizmu sudjelovali i drugi žalitelj (tadašnji osobni pomoćnik ministrice), treći žalitelj (tadašnji državni tajnik ministarstva), kao i druge osobe (osobni savjetnik ministrice i ravnatelj nacionalnog tijela za ulaganja).

20. U pogledu djela *zlouporabe položaja i ovlasti* utvrđeno je da je prva žaliteljica, obnašajući dužnost ministrice, tijekom 2011. dozvolila Ministarstvu regionalnog razvoja i turizma da dodijeli društvu SC Europlus Computers SRL, kojim je upravljao četvrti žalitelj, ugovor o pružanju usluga. Predmet tog ugovora bilo je pružanje usluga promidžbe Rumunjske u okviru događanja održanih tijekom međunarodnog turnira u profesionalnom boksu koji je organizirao Rumunjski boksački savez. Ugovor o uslugama promidžbe podrazumijevao je javno financiranje u iznosu od 8 116 800 rumunjskih leua (RON) za organizaciju komercijalnog događanja čiji je cjelokupan prihod išao organizatorima.

21. Stoga je utvrđeno da su javna sredstva korištena u nezakonite svrhe te da je ugovor dodijeljen protivno propisima o javnoj nabavi. Nabavljene usluge nisu ulazile u dozvoljene skupine troškova za programe koje Unija financira u okviru „Projekta promidžbe turističkog brenda Rumunjske" u sklopu Regionalnog operativnog programa za razdoblje 2007. – 2013. Zbog toga je Ured za upravljanje europskim fondovima odbio isplatiti dugovane iznose. Shodno tomu, iznosi koji su trebali biti povraćeni iz europskih fondova u potpunosti su pali na teret državnog proračuna. Ministarstvu regionalnog razvoja i turizma nanesena je šteta u iznosu od 8 116 800 rumunjskih leua.

22. Što se tiče djela *utaje poreza*, utvrđeno je da je četvrti žalitelj radi smanjenja iznosa poreza koji je trebalo uplatiti u državni proračun na prihode ostvarene na temelju navedenih događanja, u knjigovodstvenu dokumentaciju društva SC Europlus Computers uključio isprave koje su izdala fiktivna društva, a iz kojih proizlaze fiktivni troškovi koji su navodno nastali za usluge promidžbe i savjetovanja. To je prouzročilo štetu u iznosu od 646 838 rumunjskih leua (uključujući 388 103 rumunjskih leua na ime poreza na dodanu vrijednost (PDV)) i 90 669 rumunjskih leua (uključujući 54 402 rumunjskih leua na ime PDV-a).

23. Nakon što je (žalbena) presuda (peteročlanog vijeća) VKS-a od 5. lipnja 2018. postala pravomoćna, Ustavni sud je donio Odluku br. 685/2018 od 7. studenoga 2018. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 685/2018). Tom je odlukom prihvaćena tužba predsjednika Vlade Rumunjske. U njoj je navedeno da su odluke Upravnog odbora VKS-a u skladu s kojima su samo četiri od pet sudaca peteročlanih vijeća odabrana ždrijebom, izazvale ustavnopravni sukob između Parlamenta, s jedne strane, i VKS-a, s druge. Utvrđeno je da se to protivi odredbama članka 32. Zakona br. 304/2004. Stoga je zaključeno da su sva peteročlana vijeća koja su uspostavljena nakon 1. veljače 2014., bila nezakonito sastavljena. Ustavni sud naložio je VKS-u da sve suce peteročlanih vijeća što prije odabere ždrijebom. Usto je utvrdio da se Odluka br. 685/2018 primjenjuje na dovršene predmete, u mjeri u kojoj rokovi za podnošenje izvanrednih žalbi strankama još nisu istekli.

24. Žalitelji su, kao i državni odvjetnik, na temelju Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 podnijeli izvanrednu žalbu protiv presude od 5. lipnja 2018., zahtijevajući njezino ukidanje i ponovno razmatranje žalbi povodom kojih je donesena pobijana pravomoćna presuda. U ovom predmetu se od suda koji je uputio zahtjev stoga traži da odluči o meritumu argumenata koje stranke

iznose. On može odbiti izvanrednu žalbu i time potvrditi presudu donesenu u žalbenom postupku ili pak prihvatiti žalbu te time ukinuti presudu kojom su žalitelji osuđeni i ponovno razmotriti žalbe povodom kojih je donesena pobijana pravomoćna presuda.

25. S obzirom na navedeno, Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) odlučila je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 19. stavak 1. [UEU-a], članak 325. stavak 1. [UFEU-a], članak 1. stavak 1. točke (a) i (b) i članak 2. stavak 1. [Konvencije PIF] te načelo pravne sigurnosti, tumačiti na način da im se protivi usvajanje odluke tijela koje ne spada u sudbenu vlast – [Ustavnog suda] – koje se tom odlukom izjašnjava o zakonitosti sastava sudskih vijeća, stvarajući tako pretpostavke za podnošenje izvanredne žalbe protiv pravomoćnih presuda donesenih tijekom određenog razdoblja?

2. Treba li članak 47. drugi stavak [Povelje] tumačiti na način da mu se protivi odluka tijela koje ne spada u sudbenu vlast, obvezujuća prema nacionalnom pravu, kojom se utvrđuje nedostatak neovisnosti i nepristranosti sudskog vijeća čiji je član sudac s upravljačkom funkcijom, a koji nije imenovan nasumičnim odabirom, već na temelju transparentnog pravila koje je strankama poznato i nesporno te koje je primjenjivo na sve predmete koje rješava navedeno vijeće?

3. Treba li nadređenost prava Unije tumačiti na način da omogućuje nacionalnom sudu da izuzme iz primjene odluku ustavnog suda koja je donesena u ustavnopravnom predmetu te je obvezujuća u skladu s nacionalnim pravom?”

B. Predmet C-547/19

26. Stegovno vijeće VSV-a potvrdilo je odlukom od 2. travnja 2018. stegovnu mjeru koju je protiv žaliteljice, sutkinje Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), poduzela Inspecția Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska). Tom joj je mjerom izrečena stegovna sankcija isključenja iz pravosuđa, u skladu s člankom 100. točkom (e) Zakona br. 303/2004. To je vijeće utvrdilo da su bile ozbiljno prekršene odredbe o nasumičnoj dodjeli predmeta. Žaliteljica je na taj način počinila stegovnu povredu iz članka 99. točke (o) Zakona br. 303/2004.

27. Žaliteljica se protiv odluke od 2. travnja 2018. žalila VKS-u. Asociația Forumul Judecătorilor din România (Udruga sudaca „Forum”, Rumunjska) uložila je još jednu usporednu žalbu protiv postupovnog rješenja kojim je odbijen zahtjev za intervenciju u izvornom postupku pred stegovnim vijećem VSV-a. Postupci povodom obiju žalbi dodijeljeni su peteročlanom „građanskom vijeću br. 2”, čiji je sastav ustanovljen ždrijebom 30. listopada 2017. te odobren Odlukom Upravnog odbora VKS-a br. 68 od 2. studenoga 2017. Žalbeni postupci su spojeni za potrebe održavanja rasprave 22. listopada 2018.

28. Ustavni sud je 7. studenoga 2018. donio Odluku br. 685/2018 [13].

29. Upravni odbor VKS-a donio je 8. studenoga 2018. Odluku br. 137/2018. Dana 9. studenoga 2018., na temelju te odluke, svi su suci peteročlanih vijeća za 2018. godinu odabrani ždrijebom.

[13] Vidjeti točku 23. ovog mišljenja.

30. Odluka Ustavnog suda br. 685/2018 objavljena je 29. studenoga 2018. Nakon te objave, Odjel za suce VSV-a donio je Odluku br. 1367 od 5. prosinca 2018., kojom su utvrđena pravila „kojima se osigurava usklađenost sa zahtjevima navedenima u [Odluci br. 685/2018]" (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1367/2018).

31. Kako bi se uskladilo s tom potonjom odlukom, vijeće pred kojim je ovaj predmet pokrenut, u sastavu utvrđenom Odlukom br. 137/2018, odredilo je 10. prosinca 2018. brisanje tog predmeta iz Upisnika radi njegove nasumične dodjele vijeću u sastavu koji će se odrediti ždrijebom, u skladu s pravilima koja je Odjel za suce VSV-a utvrdio Odlukom br. 1367/2018.

32. U prostorijama VKS-a su 13. prosinca 2018. ždrijebom izabrani suci peteročlanih vijeća za 2018. Predmet iz glavnog postupka nasumično je dodijeljen peteročlanom građanskom vijeću br. 3 (2018.). To je vijeće podnijelo predmetni zahtjev za prethodnu odluku.

33. Odjel za suce VSV-a je Odlukom br. 1535 od 19. prosinca 2018. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1535/2018) utvrdio da će peteročlana vijeća uspostavljena za 2018. nastaviti i nakon 1. siječnja 2019. razmatrati predmete koji su im dodijeljeni, čak i ako u tim predmetima nisu poduzete nikakve postupovne radnje.

34. S obzirom na te događaje, žaliteljica je među ostalim istaknula prigovor nezakonitosti u pogledu sastava vijeća koje je razmatralo njezin slučaj i prigovor nezakonitosti u pogledu odluka Odjela za suce VSV-a br. 1367/2018 i br. 1535/2018, kao i u pogledu kasnijih odluka Upravnog odbora VKS-a [14]. Žaliteljica tvrdi da je intervencijom Ustavnog suda i VSV-a u aktivnost VKS-a povrijeđeno načelo stalnosti vijeća koje razmatra predmet. Da nije bilo te intervencije, predmet bi pravilno bio dodijeljen jednom od peteročlanih vijeća koja su uspostavljena za 2019. u skladu s člankom 32. Zakona br. 304/2004. Žaliteljica navodi da nastavak djelovanja sudskog vijeća nakon isteka razdoblja predviđenog nacionalnim pravom čini povredu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) i članka 47. Povelje, što utječe na članak 2. UEU-a. VSV, koji je upravno tijelo, je nalaganjem određenog postupanja VKS-u povrijedio načelo vladavine prava ugrozivši neovisnost i nepristranost u djelovanju pravosuđa, koje je zakonom ustanovljeni sud uvijek dužan poštovati.

35. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da Odluka Ustavnog suda br. 685/2018, iako načelno ne utječe na sastav nekaznenih sudskih vijeća, ipak ima neizravan učinak na predmetni postupak. Razlog tomu je činjenica da je VSV, kako bi primijenio tu odluku, usvojio niz upravnih akata kojima je VKS-u nametnuo drukčije tumačenje odredbi o godišnjoj prirodi sastava peteročlanih vijeća.

36. S obzirom na navedeno, Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) odlučila je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. [UEU-a] te članak 47. [Povelje] tumačiti na način da im se protivi intervencija ustavnog suda (tijela koje prema nacionalnom pravu nije pravosudna institucija) u pogledu načina na koji je vrhovni sud protumačio i primijenio podustavno zakonodavstvo prilikom uspostave sudskih vijeća?"

[14] U odluci kojom je upućen zahtjev spominju se odluke br. 157/2018, br. 153/2018 i br. 2/2019. Međutim, nisu pružene nikakve informacije o sadržaju tih odluka niti o njihovoj relevantnosti za glavni postupak.

C. Postupak pred Sudom

37. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-357/19 zatražio je primjenu ubrzanog postupka u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda. Predsjednik Suda je 23. svibnja 2019. odbio taj zahtjev. Tom je predmetu, kao i predmetu C-547/19, odlukom od 28. studenoga 2019. dana prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika.

38. Predmeti C-357/19 i C-547/19 su odlukom predsjednika Suda od 20. veljače 2020. spojeni radi provedbe usmenog postupka i donošenja presude.

39. Pisana očitovanja u predmetu C-357/19 podnijeli su prva žaliteljica, drugi i četvrti žalitelj, državni odvjetnik, poljska i rumunjska vlada te Europska komisija.

40. Pisana očitovanja u predmetu C-547/19 podnijeli su žaliteljica, Udruga sudaca „Forum”, VSV, Pravosudna inspekcija, rumunjska vlada i Komisija.

41. Prva žaliteljica u predmetu C-357/19, drugi žalitelj u predmetu C-357/19, žaliteljica u predmetu C-547/19, Udruga sudaca „Forum”, državni odvjetnik, rumunjska vlada i Komisija odgovorili su na pitanja koja im je Sud postavio radi davanja pisanog odgovora.

IV. Analiza

42. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Kao prvo, razmotrit ću prigovore o nedopuštenosti prethodnih pitanja koje su istaknule zainteresirane strane (A). Kao drugo, izložit ću mjerodavni pravni okvir Unije te odrediti relevantne odredbe prava Unije koje se primjenjuju na ove predmete (B). Kao treće, ocijenit ću meritum pitanja upućenih Sudu (C).

A. Dopuštenost prethodnih pitanja

1. Predmet C-357/19

43. Prva žaliteljica, drugi i četvrti žalitelj, kao i poljska vlada, ističu da pitanja upućena u predmetu C-357/19 nisu dopuštena [15]. Prva skupina prigovora odnosi se na navodnu nenadležnost Unije u područjima obuhvaćenima glavnim postupkom, a samim time u biti i na nadležnost Suda (a). Druga skupina prigovora odnosi se na irelevantnost prethodnih pitanja za glavni postupak (b).

a) Nenadležnost Unije

44. Prva žaliteljica i četvrti žalitelj ističu da ovaj predmet ne spada u područje primjene prava Unije jer su svi aspekti tumačenja i primjene spornih pravnih odredbi strogo nacionalne prirode. U sličnom smislu, drugi žalitelj tvrdi da ovaj predmet nema nikakve veze s pravom Unije.

45. Prema navodu poljske vlade, u okviru prethodnog postupka Sud nije nadležan preispitivati meritum odluka nacionalnih sudova, odlučujući jesu li nacionalni sudovi obvezni slijediti odluke drugih nacionalnih sudova. Osim toga, prethodna pitanja nisu potrebna za donošenje odluke u

[15] Rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima navodi da prethodna pitanja nisu dopuštena. Međutim, ta je vlada u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda promijenila stajalište.

glavnom postupku. Glavni postupak odnosi se na isključivo unutarnju situaciju koja se ne dotiče nijednog područja u kojem Unija ima ovlasti. Nadalje, Povelja se primjenjuje samo ako države članice provode pravo Unije, što ovdje nije slučaj.

46. Smatram da ti argumenti nisu uvjerljivi.

47. Unija doista nema izravnu zakonodavnu nadležnost u području opće organizacije pravosuđa. Međutim, jasno je da su države članice obvezne poštovati zahtjeve iz članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 325. stavka 1. UFEU-a i Konvencije PIF, kao i iz članka 47. Povelje, kada sastavljaju svoja pravila i prihvaćaju prakse koje utječu na primjenu i provedbu prava Unije na nacionalnoj razini. Primjenjivost tog pristupa ne *ovisi o konkretnom području*. Kada je riječ o ograničenjima koja Unija nameće načelno važećoj nacionalnoj postupovnoj autonomiji, on oduvijek *ovisi o konkretnim okolnostima*. Taj pristup može biti vezan uz bilo koji element nacionalnih struktura ili postupaka koji se koriste za provedbu prava Unije na nacionalnoj razini.

48. Predmet prethodnih pitanja upravo je problematika koja se razmatra u ovom predmetu, to jest jesu li nacionalna sudska praksa i odredbe o sastavu sudskih vijeća VKS-a obuhvaćene područjem primjene navedenih odredbi te koje obveze potencijalno iz njih proizlaze. Stoga je dovoljno istaknuti da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje prava Unije, konkretno članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 325. stavka 1. UFEU-a i Konvencije PIF, kao i članka 47. Povelje. U tom kontekstu, Sud je očito nadležan odlučiti o tom zahtjevu [16].

49. Nadalje, ostavljajući po strani raspravu o primjenjivosti članka 325. stavka 1. UFEU-a, Konvencije PIF i Povelje te o području primjene prava Unije u klasičnom smislu, što će se detaljno analizirati u nastavku ovog mišljenja [17], u nedavnoj sudskoj praksi Suda pojašnjeno je da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjuje kada nacionalno tijelo *može* kao sud odlučivati o pitanjima primjene ili tumačenja prava Unije [18].

50. VKS – sudbeno tijelo na čiju neovisnost navodno utječe odluka Ustavnog suda o kojoj je riječ u ovom predmetu – nedvojbeno je nacionalno sudbeno tijelo koje kao sud redovno odlučuje o pitanjima primjene ili tumačenja prava Unije.

51. Posljedično, smatram da nijedan izneseni argument ne može pobuditi sumnju u nadležnost Suda da odgovori na pitanja postavljena u predmetu C-357/19.

b) Relevantnost prethodnih pitanja za glavni postupak

52. Četvrti žalitelj ističe da zahtjev za prethodnu odluku nije potreban za rješavanje spora u glavnom postupku te da pitanje tumačenja prava Unije nije relevantno. Razlog tomu je činjenica da odgovor Suda na prethodna pitanja, neovisno o tome kakav bude, neće sudu koji je uputio zahtjev omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. Drugi žalitelj ističe da su odredbe prava Unije na koje se upućuje u prethodnim pitanjima općenite naravi. One kao takve ne izazivaju

16 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 7. ožujka 2017., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 37.); od 26. rujna 2018., Belastingdienst/Toeslagen (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 24.); od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 74.); ili od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 40. i 41.).

17 Vidjeti točke 86. do 115. ovog mišljenja.

18 Vidjeti presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40.); od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 51.); od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 83.); ili od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34.).

nikakve dvojbe niti imaju ikakve veze s glavnim postupkom. Nadalje, taj žalitelj usto tvrdi da, u svakom slučaju, njegov pravni položaj nije povezan s kaznenim djelima prijevare koja uključuje sredstva Unije.

53. Dijeleći u bitnome iste dvojbe, prva žaliteljica dodaje da je sud koji je uputio zahtjev pozivanjem na Konvenciju PIF htio na nezakonit i neosnovan način zadovoljiti uvjete dopuštenosti. Ona navodi da je pravomoćno oslobođena od optužbe za kazneno djelo pokušaja korištenja lažnih, netočnih ili nepotpunih deklaracija ili dokumenata radi nezakonitog pribavljanja financiranja iz proračuna Unije. Osim toga, proračun Unije nije oštećen te se predmet izvanredne žalbe u glavnom postupku ni na koji način ne odnosi na to kazneno djelo. Predmetni slučaj stoga nema nikakve veze s pravom Unije.

54. Smatram da te prigovore nije moguće prihvatiti.

55. Kao prvo, sva pitanja upućena u predmetu C-357/19 postavljena su okviru analize izvanredne žalbe o kojoj se odlučuje pred sudom koji je uputio zahtjev. Kako bi odlučio o toj žalbi, taj sud smatra nužnim pojasniti, putem prvog i drugog pitanja, tumačenje raznih odredbi prava Unije kako bi utvrdio protivi li im se donošenje Odluke Ustavnog suda br. 685/2018, koju bi inače morao primijeniti. Za slučaj da se donošenje te ustavnosudske odluke protivi pravu Unije, sud koji je uputio zahtjev se pita, u svojem trećem pitanju, o pravnim posljedicama tog utvrđenja, to jest o mogućnosti da je na temelju načela nadređenosti ne primijeni.

56. Ne prejudicirajući u ovoj fazi ni na koji način mogući meritoran odgovor na sva ta pitanja, smatram nedvojbenim da su postavljena pitanja *relevantna* za rješavanje spora u glavnom postupku, s obzirom na to da izravno utječu na odluku koju će sud koji je uputio zahtjev donijeti [19]. Prethodna pitanja stoga ispunjavaju uvjet da su „potrebna" u smislu članka 267. UFEU-a [20].

57. Kao drugo, smatram da argumenti u vezi s konkretnim kaznenim djelima i položajima pojedinih žalitelja koji su izneseni u kontekstu prvog pitanja u predmetu C-357/19, ne dovode u pitanje dopuštenost tog pitanja. Ti se argumenti u bitnome temelje na činjenici da je prva žaliteljica oslobođena od optužbe za kazneno djelo prijevare koja uključuje sredstva Unije, da takvo kazneno djelo ne utječe na ostale stranke te da bi ponovno otvaranje predmeta izvanrednom žalbom na temelju Odluke br. 685/2018 omogućilo preispitivanje odluke o oslobađanju od optužbe. Zbog tih se razloga navodi da pitanja nisu relevantna za rješavanje spora u glavnom postupku.

58. Međutim, prvo pitanje je u svakom slučaju dopušteno. Glavni postupak odnosi se i na djela utaje poreza koja su dovela do nezanemarivih gubitaka u naplati PDV-a [21]. Već to predstavlja jasnu poveznicu s financijskim interesima Unije [22].

59. Nadalje, kada je riječ o drugim spomenutim kaznenim djelima (korupcija i zlouporaba položaja i ovlasti [23]), pitanje pokriva li članak 325. stavak 1. UFEU-a i/ili Konvencija PIF situaciju poput one iz glavnog postupka tiče se merituma. Kako je sud koji je uputio zahtjev objasnio u odluci o njegovu upućivanju, svrha prvog pitanja je odrediti, s obzirom na sudsku praksu Suda,

19 Također vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

20 Nedavna presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 45. do 51.)

21 Kako je navedeno u točki 22. ovog mišljenja

22 Presuda od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 30. do 33. i navedena sudska praksa)

23 Vidjeti točke 19. do 21. ovog mišljenja.

odnose li se obveze iz članka 325. stavka 1. UFEU-a te članka 1. stavka 1. točaka (a) i (b) i članka 2. stavka 1. Konvencije PIF i na već izrečene kaznene sankcije. Sud koji je uputio zahtjev isto tako ističe da je potrebno tumačenje izraza „sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije" iz članka 325. stavka 1. UFEU-a, kako bi se utvrdilo jesu li njime obuhvaćena djela korupcije i prijevare počinjena u okviru javne nabave kada je cilj bio ostvariti povrat isplaćenih iznosa iz sredstava Unije, iako ta sredstva u konačnici nisu pronevjerena.

60. Stoga, cilj prvog pitanja upravo je utvrđivanje primjenjuju li se članak 325. stavak 1. UFEU-a i/ili Konvencija PIF u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Odgovaranje na to pitanje očito se ne tiče dopuštenosti, nego merituma.

2. Predmet C-547/19

a) Nenadležnost Unije

61. Pravosudna inspekcija navodi da prethodno pitanje u predmetu C-547/19 nije dopušteno [24]. Prema njezinu mišljenju, članak 2. UEU-a ne treba tumačiti na način da je Unija nadležna u područjima obuhvaćenima tom odredbom. Nakon što je podsjetila da Povelja i članak 19. stavak 1. UEU-a imaju različita područja primjene, ta zainteresirana strana ističe da se potonja odredba, u skladu sa sudskom praksom Suda, odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije", neovisno o tome provode li države članice pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Primjena odredbi Povelje moguća je samo kada države članice provode pravo Unije, što u glavnom postupku nije slučaj.

62. Kao prvo, kako sam upravo istaknuo u vezi s predmetom C-357/19, gore izneseni argument više se odnosi na nadležnost Suda nego na dopuštenost predmeta [25].

63. Međutim, kao drugo, kada je riječ o pitanju nadležnosti, predmet C-547/19, za razliku od predmeta C-357/19, nije povezan s financijskim interesima Unije te stoga ni s člankom 325. UFEU-a. On se odnosi na element koji nije prvenstveno uređen pravom Unije (nacionalna pravila o sastavu vijećâ vrhovnog suda), u sporu u glavnom postupku koji, prema uobičajenom tumačenju područja primjene prava Unije, nije obuhvaćen područjem primjene tog prava (žalba protiv stegovne sankcije izrečene sucu koja je dovela do njegova razrješenja s dužnosti).

64. Međutim, u nedavnoj sudskoj praksi Suda pojašnjeno je da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjuje kada nacionalno tijelo *može* odlučivati kao sud o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije [26]. U ovom predmetu nema dvojbe da VKS, uključujući njegovo građansko vijeće br. 3 [27], kao sudbeno tijelo čija bi neovisnost zbog odluke Ustavnog suda o kojoj je riječ u ovom predmetu mogla doći u pitanje, jest sudbeno tijelo koje u svojim sudbenim aktivnostima u drugim predmetima djeluje kao sud koji *može* odlučivati o pitanjima koja se tiču prava Unije, što znači da ispunjava taj zahtjev.

[24] Rumunjska vlada u svojim je pisanim očitovanjima istaknula da je prethodno pitanje u tom predmetu također nedopušteno. Međutim, ta je vlada u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda promijenila svoje stajalište.

[25] Vidjeti točku 51. ovog mišljenja.

[26] Vidjeti bilješku 18. ovog mišljenja.

[27] Vidjeti točku 32. ovog mišljenja.

65. S obzirom na tu sudsku praksu, moram zaključiti da je Sud nadležan odgovoriti na prethodno pitanje u predmetu C-547/19. Već sam izrazio dvojbe o tome treba li članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a pristupiti tako široko [28]. Međutim, čak i ako je ovaj predmet graničan, smatram da u okviru njega nije prikladno razmatrati granice te odredbe, i to zbog poprilično jednostavnog i pragmatičnog razloga: prvo pitanje postavljeno u usporednom predmetu, predmetu C-357/19, koje se u bitnome odnosi na istu problematiku, definitivno je, barem prema mojemu mišljenju, dopušteno i obuhvaćeno nadležnošću Suda.

b) Relevantnost prethodnog pitanja za glavni postupak

66. Radi cjelovitosti bih dodao da prethodno pitanje u predmetu C-547/19 ispunjava uvjet da je „potrebno" u smislu članka 267. UFEU-a [29]. Zbog gore navedenih razloga moguće je dvojiti spada li slučaj poput predmetnog u (materijalno) područje primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Ipak, nema dvojbe da bi se odluka Suda mogla izravno primijeniti u glavnom postupku, zbog čega je relevantna i potrebna za taj postupak.

67. Naime, prethodno pitanje u predmetu C-547/19 odnosi se na tumačenje prava Unije u kontekstu odlučivanja o prigovoru nezakonitosti u vezi sa sastavom sudskog vijeća, u postupku koji je trenutno u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Ishod glavnog postupka uvelike ovisi o načinu na koji će navedeni sud riješiti taj prigovor nezakonitosti nakon što dobije smjernice od Suda. Tumačenje zatraženo od Suda stoga je „potrebno" u smislu članka 267. UFEU-a.

B. Mjerodavno pravo Unije

68. VKS se raznim pitanjima koja je Sudu uputio u dvama spojenim predmetima raspituje o tumačenju članka 325. stavka 1. UFEU-a, Konvencije PIF, članka 47. Povelje, te članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, kao i načela nadređenosti, te protivi li se tim odredbama i načelu donošenje ili primjena Odluke Ustavnog suda br. 685/2018.

69. Smatram da postoji akt koji je prilično bitan za konkretan slučaj Rumunjske, na koji se sud koji je uputio zahtjev nije pozvao u predmetnom postupku, ali koji je osnova ranijih (kao i usporednih) [30] zahtjeva za prethodnu odluku: Odluka Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Odluka o MSP-u) [31].

70. Stoga je potrebno utvrditi koje su odredbe prava Unije relevantne za potrebe predmetnog postupka.

28 Za više detalja, vidjeti točke 204. do 224. mojeg mišljenja AFJR.

29 Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 48. do 51.)

30 Vidjeti točke 120. do 182. mišljenja AFJR. Međutim, na Odluku o MSP-u izričito se upućuje u prethodnim pitanjima u predmetu C-379/19, kojim se bavim u zasebnom mišljenju koje sam danas iznio.

31 SL 2006., L 354, str. 56. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)

1. Članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a

71. Kako sam detaljno objasnio u svojem mišljenju AFJR [32], članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kako ga je Sud do sada primjenjivao, potencijalno je neograničen. On obvezuje države članice da osiguraju pravne lijekove dostatne za pružanje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Primjenjuje se neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje [33]. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv je uvijek kada nacionalno tijelo *može* odlučivati kao sud o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije [34].

72. Taj pristup dovodi do veoma širokog područja primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a ne samo u *institucionalnom*, nego i u *materijalnom* smislu. Materijalno područje primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a obuhvaća sva nacionalna pravila i prakse koje mogu omesti izvršenje obveze država članica da uspostave učinkovite pravne lijekove, uključujući neovisnost i nepristranost njihovih pravosudnih sustava, pri čemu ne postoji nikakav minimalan prag. Prave granice članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a proizlaze samo, barem za sada, iz elemenata koji se tiču dopuštenosti predmeta [35].

73. S obzirom na ta razmatranja, ako su ispunjeni minimalni uvjeti za dopuštenost [36], članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv je u obama predmetima. Oba se predmeta trenutno pred Sudom sadržajno odnose na tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s posljedicama odluke Ustavnog suda i njezine sukladnosti sa zahtjevima Unijina načela neovisnosti pravosuđa. U institucionalnom smislu, zahtjeve za prethodnu odluku uputio je vrhovni sud, VKS, koji doista može kao sud odlučivati o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije.

74. Što se tiče upućivanja na članak 2. UEU-a u prvom pitanju u predmetu C-357/19 te u pitanju u predmetu C-547/19, ne vidim razloga, kao i u mojem mišljenju AFJR [37], zasebno analizirati tu odredbu Ugovora. Vladavina prava, kao jedna od vrijednosti na kojima se Unija temelji, štiti se jamčenjem prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, kojima je pak jedna od bitnih sastavnica načelo neovisnosti sudova [38]. Dakle, članak 47. Povelje, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, konkretiziraju tu dimenziju vrijednosti vladavine prava predviđene u članku 2. UEU-a [39].

32 Vidjeti točke 204. do 211. tog mišljenja.

33 Presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 29.); od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 50.); od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 82.); ili od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 33.)

34 Presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 51.); od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 83.); ili od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34.), moje isticanje

35 Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 45.), i rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, t. 43.)

36 Vidjeti točke 52. do 60. te točke 66. i 67. ovog mišljenja.

37 Vidjeti točku 225. tog mišljenja.

38 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 58. i navedenu sudsku praksu), i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 120.).

39 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 47. i navedenu sudsku praksu), i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 167.).

2. Odluka o MSP-u (i Povelja)

75. Za razliku od slučajeva koje sam razmatrao u svojim mišljenjima AFJR i Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice, dva zahtjeva za prethodnu odluku u ovim predmetima ne tiču se konkretno Odluke o MSP-u [40]. Nasuprot tomu, Odluka o MSP-u ponovno se ističe u pitanjima upućenima u usporednom predmetu, predmetu C-379/19, u kojem danas iznosim zasebno mišljenje.

76. Najprije treba podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, činjenica da je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje pozivajući se samo na određene odredbe prava Unije, ne sprečava Sud da mu pruži sve smjernice za tumačenje koje mu mogu biti korisne, bez obzira na to je li se taj sud u svojim pitanjima na njih pozvao. Na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora [41].

77. Prva žaliteljica u predmetu C-357/19 u odgovoru na pisana pitanja koja je Sud postavio strankama navodi da se Odluka o MSP-u ne odnosi na pitanja provedbe ili praćenja vladavine prava, neovisnosti pravosuđa ili zaštite financijskih interesa Unije. Osim toga, ta odluka nije primjenjiva na Ustavni sud. Prva žaliteljica i drugi žalitelj u predmetu C-357/19 ističu da se taj predmet ne odnosi na djelotvornost borbe protiv korupcije.

78. Nasuprot tomu, Komisija, rumunjska vlada, državni odvjetnik i Udruga sudaca „Forum" u bitnome tvrde da se Odluka o MSP-u, osobito uzimajući u obzir mjerila 1. i 3. iz njezina priloga, primjenjuje na pitanja otvorena u ovim predmetima koja se tiču borbe protiv korupcije, vladavine prava i neovisnosti pravosuđa, neovisno o postojanju bilo kakve konkretne veze s financijskim interesima Unije. I žaliteljica u predmetu C-547/19 smatra da je Odluka o MSP-u primjenjiva u području borbe protiv korupcije. Te zainteresirane strane navele su da su u Izvješću Komisije o MSP-u iz 2019. [42], iako ono, kako je Komisija istaknula, ne sadržava posebne preporuke, ipak izražene zabrinutosti u pogledu utjecaja postupaka koje rumunjska vlada pokreće pred Ustavnim sudom na ostvarenje ciljeva predviđenih u mjerilima 1. i 3. Priloga Odluci o MSP-u.

79. Prema mojemu mišljenju, slično onomu što sam naveo u mišljenju AFJR [43], Odluka o MSP-u (i relevantne odredbe Povelje čiju je primjenu ta odluka izazvala) treba biti glavni kriterij za ocjenjivanje stanja u državama članicama koje podliježu posebnom režimu Odluke o MSP-u. Isti razlozi vrijede i u ovim predmetima. Činjenica da se u odluci kojom je upućen zahtjev u predmetu C-547/19 ne spominje Odluka o MSP-u nije posebno relevantna.

80. U kontekstu ovih predmeta valja dodati još dvije stvari. Kao prvo, širok opseg mjerila predviđenih u Prilogu Odluci o MSP-u doista pokriva ove predmete. Može se podsjetiti da Prilog Odluci o MSP-u sadržava „[m]jerila iz članka 1. koje Rumunjska treba ispuniti". Prvo, treće i četvrto mjerilo u tom prilogu su sljedeća: „[o]sigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti [VSV-a] […]", „[n]astavno na već

40 Ipak, na Odluku o MSP-u se u odluci kojom je upućen zahtjev u predmetu C-357/19 poziva u okviru navoda da je Odluka Ustavnog suda br. 685/2018 bila predmet Izvješća Komisije o MSP-u iz 2018. kao jedna od radnji s jasnim posljedicama na neovisnost pravosuđa (SWD(2018) 551 *final*, str. 5. rumunjske verzije).

41 Primjerice, nedavna presuda od 7. ožujka 2017., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 39. i navedena sudska praksa)

42 Izvješće od 22. listopada 2019., COM(2019) 499 *final*, str. 8. i 15. engleske verzije (Izvješće o MSP-u iz 2019.)

43 Vidjeti točke 214. do 224. mišljenja AFJR.

ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini" odnosno „[p]oduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi".

81. I predmet C-357/19 i predmet C-547/19 odnose se na moguće učinke Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 na učinkovitost pravosudnog postupka (mjerilo 1.). Pored toga, predmet C-357/19 odnosi se na utjecaj te ustavnosudske odluke na borbu protiv korupcije, spomenute u mjerilima 3. i 4. Odluke o MSP-u. Dakle, između problematike ovih predmeta i Odluke o MSP-u postoji očita materijalna veza: sporna odluka Ustavnog suda ima implikacije za učinkovitost pravosudnog postupka općenito (jer omogućuje preispitivanje zaključenih predmeta) i za borbu protiv korupcije konkretno (utoliko što se učinci te ustavnosudske odluke u praksi odražavaju i u predmetima povezanima s korupcijom, kao što je predmet C-357/19) [44].

82. Kao drugo, je li iz perspektive (materijalnog ili institucionalnog) područja primjene Odluke o MSP-u važno to što sporna pravila nisu posljedica izričite zakonodavne provedbe obveza iz Odluke o MSP-u na nacionalnoj razini, nego su sadržana u presudi nacionalnog ustavnog suda?

83. Komisija, rumunjska vlada i državni odvjetnik u svojim odgovorima na pitanja Suda ističu da nije relevantna činjenica da se ovi predmeti odnose na odluku Ustavnog suda, a ne na akte zakonodavne ili izvršne vlasti.

84. Potpuno se slažem. Sustavnost i utjecaj odluka ustavnog suda, koje su općeprimjenjive te mogu značajno promijeniti zakonodavni okvir, čine takve odluke, iz perspektive njihovih učinaka, usporedivima s radnjama zakonodavca ili drugih subjekata koji imaju regulatorne ovlasti.

85. Naposljetku, činjenica da presuda Ustavnog suda o kojoj je riječ u ovom mišljenju spada u područje primjene Odluke o MSP-u, znači da tu presudu, zbog razloga objašnjenih u mojem mišljenju AFJR [45], istovremeno treba smatrati aktom provedbe Odluke o MSP-u, a time i prava Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Stoga, primjenjivo mjerilo postaje članak 47. drugi stavak Povelje. Njegova funkcija nije nužno da bude izvor ikakvih subjektivnih prava za pojedince u sporu, nego je opće mjerilo pravilnosti provedbe obveza iz prava Unije na nacionalnoj razini [46]. S obzirom na to, članak 47. Povelje je za potrebe ovih predmeta doista najrelevantnija i najkonkretnija odredba u odnosu na koju Sud može sudu koji je uputio zahtjev pružiti koristan odgovor na prethodna pitanja [47].

44 Ta veza između mjerila iz Odluke o MSP-u i Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 prepoznata je, kako su istaknuli državni odvjetnik i Udruga sudaca „Forum", i u Izvješću Komisije o MSP-u iz 2019., koje izričito upućuje na ustavnosudsku odluku razmatranu u ovim predmetima, navodeći da je ona „uzrokoval[a] […] veliku nesigurnost", da „[p]resude Ustavnog suda imaju izravan učinak na predmete povezane s korupcijom na visokoj razini koji su u tijeku, uključujući kašnjenja i ponovno pokretanje sudskih postupaka te su, pod određenim uvjetima, omogućile ponovno otvaranje nekoliko dovršenih predmeta", te da se „[t]o […] jasno prelijeva na pravosudni postupak, što je izazvalo šire sumnje u održivost napretka koji je Rumunjska dosad ostvarila u borbi protiv korupcije […]", Izvješće o MSP-u iz 2019., str. 14. i 15. Također vidjeti Tehničko izvješće o MSP-u, SWD(2019) 393 *final*, str. 21. i 22.

45 Vidjeti točke 190. do 194. tog mišljenja.

46 Vidjeti točke 198. do 202. mojeg mišljenja AFJR.

47 Vidjeti točke 214. do 220. mojeg mišljenja AFJR.

3. Članak 325. stavak 1. UFEU-a, Konvencija PIF (i Povelja)

86. U skladu s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, pomoću mjera koje djeluju kao sredstvo za odvraćanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama. Dakle, za primjenu članka 325. stavka 1. UFEU-a potrebno je postojanje prijevare ili bilo kojih drugih nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije.

87. Može li ijedno kazneno djelo spomenuto u predmetu C-357/19 spadati u područje primjene te odredbe?

88. Smatram da na to pitanje treba potvrdno odgovoriti. Kao prvo, članak 325. stavak 1. UFEU-a je u svakom slučaju primjenjiv na kaznena djela povezana s PDV-om (a). Kao drugo, isto treba vrijediti i za kaznena djela korupcije u okviru projekata koje financira Unija (b). Kao treće, činjenica da se ovaj predmet odnosi na situaciju u kojoj se šteta financijskim interesima Unije u konačnici nije ostvarila, nije relevantna za potrebe tumačenja područja primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a (c). Također je irelevantna činjenica da su neki od žalitelja oslobođeni od optužbi za određena kaznena djela povezana s financijskim interesima Unije (d).

a) Članak 325. stavak 1. UFEU-a i PDV

89. Kako Komisija ističe u svojim pisanim očitovanjima, a državni odvjetnik u svojem odgovoru na pisana pitanja Suda, glavni postupak u predmetu C-357/19 djelomično se odnosi na osuđujuću odluku koja je četvrtom žalitelju izrečena za poreznu prijevaru koja je dovela do gubitaka u naplati PDV-a. Osuđujuće odluke u vezi s PDV-om dovoljne su da se predmetni postupak podvede u područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a i članka 1. stavka 1. točke (b) Konvencije PIF, koji se odnosi na prijevare u pogledu prihoda. Naime, između naplate prihoda od PDV-a i raspoloživosti odgovarajućih prihoda od PDV-a za proračun Unije postoji izravna veza[48]. Osim toga, kako su istaknuli Komisija i državni odvjetnik, čini se da iznosi PDV-a koji nisu naplaćeni u predmetnom slučaju dosežu prag od 50 000 eura koji je potreban da bi se radilo o „ozbiljnoj prijevari" u smislu članka 2. stavka 1. Konvencije PIF.

90. To dovodi do zaključka da su, podložno provjeri od strane nacionalnog suda, i članak 325. stavak 1. UFEU-a i članak 2. stavak 1. Konvencije PIF primjenjivi kao relevantna mjerila u kontekstu predmeta C-357/19, u dijelu koji se tiče osude za PDV-om.

b) Članak 325. stavak 1. UFEU-a, Konvencija PIF i korupcija koja uključuje sredstva Unije

91. Što se tiče ostalih osuda za korupciju i zlouporabu položaja i ovlasti[49], postavlja se pitanje primjenjuje li se članak 325. stavak 1. UFEU-a i na ta kaznena djela u okviru javne nabave kod koje se odnosni projekti ili ugovori barem djelomično financiraju iz sredstava Unije.

92. Rumunjska vlada, državni odvjetnik i Komisija u svojim odgovorima na pitanja Suda ističu da na to pitanje treba potvrdno odgovoriti.

93. Slažem se s tim stavom.

48 Presuda od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 26. i navedena sudska praksa)

49 Navedena u točkama 19. do 21. ovog mišljenja

94. Sudska praksa Suda o tumačenju članka 325. stavka 1. UFEU-a uglavnom se odnosi na stranu te odredbe koja se tiče „naplate", osobito u predmetima o naplati PDV-a [50] i carina [51]. Međutim, pojam „financijski interesi" Unije očito obuhvaća i prihode *i* rashode proračuna Unije [52]. Članak 325. stavak 1. UFEU-a se stoga primjenjuje na prijevarno postupanje koje za posljedicu ima protupravno prisvajanje sredstava Unije [53].

95. To je sasvim logično. Naime, logično je da će na nečiji proračun i financijske interese štetno utjecati ne samo gubitak prihoda (novac koji je trebao pristići, ali nije), nego i neodgovarajuća ili pogrešna potrošnja (novca koji je bio na raspolaganju više nema).

96. To potvrđuje i Konvencija PIF [54], koja pruža precizniju definiciju pojma prijevare u odnosu na financijske interese Unije. Njezin članak 1. stavak 1. točka (a) propisuje da prijevare koje štetno utječu na financijske interese Unije čine, *u odnosu na rashode*, svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na „uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje za svoj učinak ima protupravno prisvajanje ili nezakonito zadržavanje *sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica* ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u ime Europskih zajednica"; „neotkrivanje informacija čime se krši određena obveza, s istim učinkom"; i „*zlouporaba takvih sredstava* u svrhe koje su različite od onih za koje su izvorno dodijeljena" [55].

97. Stoga, situacija koja može dovesti do protupravnog prisvajanja, nezakonitog zadržavanja ili zlouporabe sredstava Unije štetno utječe na financijske interese Unije u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a i članka 1. stavka 1. točke (a) Konvencije PIF.

98. Nadalje, ne prejudicirajući eventualna relevantna utvrđenja nacionalnog suda, podsjećam da Protokol uz Konvenciju PIF također pokriva djela korupcije [56]. U članku 2. stavku 1. tog protokola pasivna korupcija definirana je kao „namjerno djelovanje službenika koji izravno ili putem posrednika zatraži ili primi koristi bilo koje vrste za sebe ili za treću osobu ili prihvati obećanje takve koristi, kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja sukladno svojim obvezama ili izvršavao svoje funkcije kršeći svoje službene dužnosti na način koji šteti ili bi mogao naštetiti financijskim interesima Europske [unije] […]" [neslužbeni prijevod].

50 Presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 26.); od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555, t. 37. do 40.); od 5. travnja 2017., Orsi i Baldetti (C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, t. 16.); od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 30. i 31.); od 2. svibnja 2018., Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, t. 27.); i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 25.)

51 U pogledu izvoznih subvencija, vidjeti presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 40. i sljedeće). O naplati kamata na neopravdane pogodnosti u području zajedničke poljoprivredne politike, vidjeti presudu od 29. ožujka 2012., Pfeifer & Langen (C-564/10, EU:C:2012:190, t. 52.). O naplati carina, vidjeti presudu od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 50. do 53.).

52 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 10. srpnja 2003., Komisija/ESB (C-11/00, EU:C:2003:395, t. 89.).

53 Za nedavan primjer, vidjeti presudu od 1. listopada 2020., Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774, t. 47. i sljedeće).

54 Radi cjelovitosti se može dodati da se čini da je Konvencija PIF vremenski primjenjiva na predmet C-357/19. Činjenično stanje s obzirom na koje su relevantne osuđujuće odluke nastalo je prije stupanja na snagu Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL 2017., L 198, str. 29.), koja je, kako je predviđeno u njezinu članku 16., zamijenila Konvenciju PIF i njezine protokole s učinkom od 6. srpnja 2019. Isto tako, ta je konvencija na Rumunjsku primjenjiva na temelju Odluke Vijeća od 6. prosinca 2007. o pristupanju Bugarske i Rumunjske Konvenciji, sastavljenoj na temelju članka K.3. Ugovora o Europskoj uniji, o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, Protokolu od 27. rujna 1996., Protokolu od 29. studenoga 1996. i Drugom protokolu od 19. lipnja 1997. (SL 2008., L 9, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 121.).

55 Moje isticanje

56 Vidjeti članak 2. Akta Vijeća od 27. rujna 1996. o sastavljanju Protokola uz Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1996., C 313, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 72.).

99. Kako je Komisija istaknula u svojem odgovoru na pitanja Suda, unatoč činjenici da pojam „korupcija" nije naveden u članku 325. stavku 1. UFEU-a, on je nedvojbeno obuhvaćen izrazom „druga nezakonita djelovanja" iz te odredbe. Naime, izraz „druga nezakonita djelovanja" može bez razlike obuhvaćati svako nezakonito postupanje [57].

100. Shodno tomu, korupcija javnih službenika ili zlouporaba položaja i ovlasti koje štetno utječu na financijske interese Unije kroz nezakonito prisvajanje sredstava Unije, mogu se podvesti pod pojam „sva druga nezakonita djelovanja" u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a.

c) Obuhvaća li članak 325. stavak 1. UFEU-a i pokušaj?

101. Kada je riječ o optužbama za korupciju i zlouporabu položaja i ovlasti, iz odluke kojom je upućen zahtjev u predmetu C-357/19 čini se da sud koji je uputio taj zahtjev želi znati obuhvaća li članak 325. stavak 1. UFEU-a situaciju u kojoj se radilo o *pokušaju*, u konačnici neuspješnom, nezakonitog stjecanja sredstava Unije. Prva žaliteljica i državni odvjetnik u svojim odgovorima na pitanja Suda objašnjavaju da je prva žaliteljica optužena za pokušaj nezakonitog stjecanja sredstava Unije.

102. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da u tom kontekstu želi znati obuhvaća li izraz „i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije" iz članka 325. stavka 1. UFEU-a, djela korupcije ili prijevare počinjena u okviru javne nabave kada je *cilj* bio ostvariti povrat prijevarno dodijeljenih iznosa iz sredstava Unije, čak i ako ta sredstva u konačnici nisu dodijeljena.

103. Prema mojemu mišljenju, izraz „sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije" iz članka 325. stavka 1. UFEU-a *može* obuhvaćati ne samo (izvršena) djela korupcije i prijevare počinjena u okviru javne nabave, nego i pokušaje počinjenja tih djela, pod uvjetom, naravno, da je dosegnut prag „pokušaja" te da je to kažnjivo u nacionalnom pravu.

104. Povrh tog općeg navoda, ne smatram da je uloga Suda da na bilo koji način komentira činjenične okolnosti iz glavnog postupka niti da analizira razne faze kaznenih djela. Naravno, *ciljevi*, namjere ili želje (*forum internum*) nisu kažnjivi. Kažnjivima mogu postati kada prijeđu u vanjsko djelovanje te postanu *pokušaj*, pod uvjetom, naravno, da postoje odgovarajući dokazi. Pokušaj, ako je kažnjiv, obično spada u istu kategoriju kao sâmo izvršeno djelo.

105. Stoga ne vidim nikakav razlog za to da se pokušaj kaznenog djela korupcije protivno interesima zaštićenima člankom 325. stavkom 1. UFEU-a tretira ili klasificira, iz perspektive područja primjene prava Unije, drukčije od dovršenog kaznenog djela korupcije iste vrste. Naravno, činjenica da počinitelj u konačnici nije uspio u svojem cilju te da nije stekao sredstva može biti relevantna u smislu da će mu se suditi za pokušaj (a ne dovršeno djelo), ali ne utječe na opseg pojma „druga nezakonita djelovanja" u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a. Uz navedeno valja spomenuti još tri elementa.

[57] Presuda od 2. svibnja 2018., Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, t. 45.). Također vidjeti moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2017:553, t. 68. i 69.).

106. Kao prvo, tekst članka 325. stavka 1. UFEU-a ne zahtijeva izričito nastanak bilo kakve konkretne (visine) štete. Kako je Komisija pravilno istaknula, iz sudske prakse jasno proizlazi da čak i nepravilnosti koje nemaju nikakav konkretan financijski utjecaj mogu ozbiljno ugroziti financijske interese Europske unije [58].

107. Kao drugo, treba uzeti u obzir i članak 1. stavak 3. Konvencije PIF. Iz te odredbe proizlazi da su države članice obvezne kao kazneno djelo predvidjeti *pripremanje* radnji kao što su davanje netočnih izjava s ciljem protupravnog prisvajanja sredstava Unije ako takve radnje nisu već kažnjive kao glavno ili akcesorno kazneno djelo (kao što su pokušaj ili poticanje) [59].

108. Kao treće, definicija pasivne korupcije iz članka 2. stavka 1. Protokola uz Konvenciju PIF uključuje djela korupcije kada su izvršena na način koji šteti ili *bi mogao naštetiti* financijskim interesima Unije.

d) Ovisi li područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a o ishodu postupka?

109. Potrebno je dodatno pojasniti konkretne okolnosti predmeta C-357/19. Glavni postupak odnosi se na nekoliko osoba od kojih je samo jedna *optužena* za kazneno djelo povezano sa sredstvima Unije, ali je u konačnici *oslobođena od optužbe*. Prva žaliteljica i drugi žalitelj zbog te činjenice osporavaju primjenjivost članka 325. stavka 1. UFEU-a u tom predmetu. Kao prvo, prva žaliteljica u bitnome ističe da ovaj predmet, s obzirom na to da je ona pravomoćno oslobođena optužbi za to konkretno kazneno djelo, nema veze s financijskim interesima Unije. Nadalje, drugi žalitelj tvrdi da bi učinci izvanredne žalbe podnesene na temelju Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 doveli do ponovnog otvaranja predmeta koji je zaključen pravomoćnom oslobađajućom presudom. Ponovno razmatranje te presude pružilo bi novu priliku za preispitivanje tih optužbi te bi moglo eventualno rezultirati osudom. Posljedično, odluka Ustavnog suda ne može štetno utjecati na financijske interese Unije. Ona bi čak prešutno mogla pogodovati tim interesima jer bi se osobi koja je prethodno oslobođena od optužbe mogla u konačnici izreći kazna.

110. Smatram da te argumente nije moguće prihvatiti.

111. Kao prvo i uvodno, ne može se isključiti da ostala dva kaznena djela za koja je izrečena kazna (korupcija i zlouporaba ovlasti i položaja) štetno utječu na financijske interese Unije. Područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a ne može se ograničiti samo na sankcioniranje kaznenih djela predviđenih u nacionalnom pravnom poretku u kojima se *izričito* upućuje na financijske interese Unije ili čak sredstva Unije. To bi područje primjene te odredbe primarnog prava Unije učinilo ovisnim o nacionalnoj definiciji pojedinih kaznenih djela.

112. Stoga, kako pravilno ističu Komisija, rumunjska vlada i državni odvjetnik , odgovor na pitanje je li postojao štetan utjecaj na financijske interese ne bi trebao ovisiti o definiciji danog kaznenog djela u nacionalnom pravu, nego se treba dati s obzirom na širi činjenični okvir odvagnut u odnosu na interese zaštićene člankom 325. stavkom 1. UFEU-a. Naime, kako rumunjska vlada navodi, nacionalni financijski interesi i financijski interesi Unije često su međusobno isprepleteni. Stoga

[58] Vidjeti presude od 15. rujna 2005., Irska/Komisija (C-199/03, EU:C:2005:548, t. 31.), i od 21. prosinca 2011., Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, t. 47.).

[59] Moje isticanje

je sasvim logično da načelno razlikovanje između općih kaznenih djela koja na ovaj ili onaj način utječu na korištenje nacionalnih javnih sredstava i kaznenih djela koja se konkretno odnose na financijske interese Unije nije nimalo jednostavno.

113. Kao drugo, kada je riječ o kaznenom djelu (pokušaja) prijevare u vezi sa sredstvima Unije, za koje je optužena prva žaliteljica, ističem da „učinak" na financijske interese Unije treba objektivno procjenjivati. Shodno tomu, poveznica s financijskim interesima Unije proizlazi iz *objektivnih elemenata optužbe* o kojoj je riječ [60]. Ona ne proizlazi iz indicija na kojima se temelji *ishod* samog postupka.

114. U tom smislu, jednostavno rečeno, odgovor na pitanje je li neka osoba optužena za kazneno djelo koje može spadati pod „sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije" u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a ovisi o objektivnim elementima (biću) kaznenog djela za koje je ona optužena. Okolnost je li ta osoba u konačnici osuđena po toj optužbi ili je od nje oslobođena nije relevantna za područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a [61].

115. Kao zaključnu napomenu u vezi s područjem primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a napominjem da utvrđenje o primjenjivosti članka 325. stavka 1. UFEU-a (ili članka 2. stavka 1. Konvencije PIF ili eventualno i članka 2. stavka 1. Protokola uz Konvenciju PIF) povlači primjenu Povelje. Ako sankcije i kazneni postupak kojima su žalitelji iz glavnog postupka podlijegali ili podliježu čine provedbu članka 325. stavka 1. UFEU-a i članka 2. stavka 1. Konvencije PIF, Povelja je primjenjiva, u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1. [62].

4. Međuzaključak

116. S obzirom na prethodna razmatranja, čini se da Odluka o MSP-u i članak 47. drugi stavak Povelje čine relevantne propise i za predmet C-357/19 i za predmet C-547/19. Nadalje, u okviru predmeta C-357/19, a podložno provjeri nacionalnog suda, jednako primjenjivima se čine i članak 325. stavak 1. UFEU-a, Konvencija PIF i njezin protokol.

117. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak i članak 2. UEU-a načelno su jednako primjenjivi na oba predmeta. Međutim, podsjećam da članak 47. drugi stavak Povelje, zbog specifičnog pravnog okvira koji je njime uspostavljen u pogledu standarda povezanih s neovisnošću pravosuđa, već pruža odgovarajuće mjerilo za provedbu potrebne analize u ovim predmetima.

C. Ocjena

118. Kako bih ocijenio meritum prethodnih pitanja upućenih u ovim predmetima, započet ću s kratkim izlaganjem nacionalnog pravnog okvira (1.). Kao drugo, razmotrit ću drugo pitanje u predmetu C-357/19, koje se odnosi na tumačenje članka 47. Povelje (2.). Kao treće, okrenut ću se prvom pitanju u predmetu C-357/19, koje se tiče tumačenja članka 325. stavka 1. UFEU-a i Konvencije PIF (3.), nakon čega ću se istim pitanjima pozabaviti iz perspektive načela neovisnosti

60 Primjerice, Sud je u predmetu Åkerberg Fransson relevantnim elementom smatrao činjenicu da su sankcije i kazneni postupak kojima je optuženik u glavnom postupku „podlijegao ili podliježe" činili provedbu članka 325. UFEU-a. Vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27.).

61 U suprotnom ne samo da bi područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a ovisilo o ishodu kaznenog postupka, nego bi usto, što je poprilično zanimljivo, bilo različito na početku i na kraju sudskog postupka.

62 Također vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27.).

pravosuđa, spomenutog na kraju pitanja u predmetu C-547/19 (4.). Naposljetku ću u okviru razmatranja trećeg pitanja u predmetu C-357/19 završiti s analizom nadređenosti prava Unije u specifičnom kontekstu opisanom u odluci kojom je upućen zahtjev, a to je da se radi o stegovnoj povredi ako nacionalni sud zanemari odluku nacionalnog ustavnog suda (5.).

119. Prilikom formuliranja odgovora za potrebe suda koji je uputio zahtjev namjerno ću se prvo baviti stvarnim meritumom, a tek nakon toga analizirati, ako za tim uopće bude potrebe, šira institucionalna pitanja koja sud koji je uputio zahtjev otvara. Priznajem da takav pristup ne odražava odluke kojima su upućeni zahtjevi kao ni konkretan tekst pitanja suda koji je uputio zahtjev. Međutim, smatram da Sud – čija uloga nije rješavati međuinstitucionalne sukobe u državi članici, a još manje pomoći institucionalnom preispitivanju autoriteta drugih nacionalnih subjekata – na taj način može najbolje razmotriti pitanja koja sud koji je uputio zahtjev otvara.

1. Nacionalni pravni okvir

120. U skladu s odlukom kojom je upućen zahtjev u predmetu C-547/19, peteročlana vijeća su u nacionalno zakonodavstvo prvi put uvedena Zakonom br. 202/2010[63], kojim su izmijenjeni članci 32. i 33. Zakona br. 304/2004. Ta vijeća, koja rješavaju kaznene i nekaznene predmete, ustrojena su odvojeno od odjelâ VKS-a. Imala su ulogu nadzornog suda (žalbenih vijeća) u okviru VKS-a.

121. Članove tih (žalbenih) vijeća prvotno je birao predsjednik VKS-a na početku svake godine. Tim je vijećima predsjedao predsjednik, potpredsjednik ili predsjednik odjela VKS-a. Ostala četiri člana vijeća (koji nisu predsjedali vijećem) biralo se ždrijebom u skladu s Odlukom 24/2010 kojom je dopunjen Pravilnik o VKS-u.

122. Zakonom br. 255/2013[64] kasnije je izmijenjen članak 32. Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa, kojim je uspostavljeno pravilo o određivanju članova peteročlanih vijeća ždrijebom. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-547/19 objašnjava da su činjenica da su te izmjene uvedene normativnim aktom u području kaznenog postupka, kao i tekst relevantnih odredbi, uzrokovali probleme u tumačenju. To je uglavnom bilo zato što je bilo razlika između položaja koji je člankom 32. stavkom 5. Zakona br. 304/2004 dodijeljen predsjedniku i potpredsjedniku VKS-a, koji trebaju predsjedati peteročlanim vijećem „kada su dio vijeća, u skladu sa stavkom 4. [članka 32.]”, i položaja „predsjednika Kaznenog odjela ili najstarijeg člana”, u pogledu kojih je ta ista odredba predviđala da trebaju predsjedati vijećem, ali pritom nije upućivala na članak 32. stavak 4. tog zakona. Osim toga, članak 33. stavak 1. Zakona br. 304/2004, koji je predviđao da „predsjednik ili, u njegovoj odsutnosti, potpredsjednik [VKS-a] predsjeda udruženim odjelima, […] peteročlanim vijećem i bilo kojim vijećem unutar odjelâ ako sudjeluje u postupku”, nije bio mijenjan.

123. Čini se da je u tom kontekstu Upravni odbor VKS-a donio Odluku br. 3 od 28. siječnja 2014. o izmjeni i dopuni Pravilnika o VKS-u. Tom je odlukom bilo predviđeno da peteročlanim vijećima predsjedaju, ovisno o slučaju, predsjednik, potpredsjednici, predsjednik Kaznenog odjela ili najstariji član, a da se ždrijebom *određuju samo četiri ostala člana* tih vijeća.

63 Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (Zakon br. 202/2010 o mjerama za ubrzanje rješavanja postupaka), *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 714 od 26. listopada 2010.

64 Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (Zakon br. 255/2013 o provedbi Zakona br. 135/2010 o Zakoniku o kaznenom postupku te o izmjeni i dopuni određenih normativnih akata kojima su donesene odredbe o kaznenom postupku), *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 515 od 14. kolovoza 2013.

124. Zakonom br. 207/2018 [65], kojim je zatim izmijenjen članak 32. Zakona br. 304/2004, zadržano je pravilo prema kojem Upravni odbor VKS-a odobrava broj i sastav peteročlanih vijeća na početku svake godine. Tom su izmjenom uklonjene ranije nejasnoće tako što je propisano da se ždrijebom *određuju svi članovi* peteročlanog vijeća.

125. Nakon te posljednje izmjene, Upravni odbor VKS-a donio je Odluku br. 89/2018 od 4. rujna 2018., navevši da nakon razmatranja „odredbi članka 32. Zakona br. 304/2004 […] u pogledu aktivnosti peteročlanih vijeća, većinom glasova utvrđuje da odredbe tog novog zakona čine pravila o organizaciji posebno uređenih sudskih struktura koje se uspostavljaju ‚na početku svake godine', te da, ako se ne primjenjuju prijelazna pravila, stupaju na snagu 1. siječnja 2019.".

126. U tom je kontekstu Ustavni sud, pred kojim je 2. listopada 2018. pokrenut postupak povodom zahtjeva predsjednika Vlade Rumunjske, donio Odluku br. 685/2018.

127. Odlukom Ustavnog suda br. 685/2018 utvrđeno je da je VKS upravnim aktima, to jest odlukama svojeg Upravnog odbora br. 3/2014 i br. 89/2018, izmijenio zakon donesen u Parlamentu [66]. Ustavni sud je potom analizirao posljedice te situacije iz perspektive prava na pošteno suđenje, zajamčenog u članku 21. stavku 3. Ustava Rumunjske. Utvrdio je da je ta ustavna odredba povrijeđena jer kasnije nije postojala objektivna neovisnost i nepristranost, što je ujedno dovelo do povrede jamstva na zakonom ustanovljeni sud [67].

128. Ustavni sud je istaknuo da je članak 32. Zakona br. 304/2004 jamstvo objektivne nepristranosti suda, što je sastavni dio prava na pošteno suđenje. To jamstvo pretpostavlja i nasumično dodjeljivanje predmeta i određivanje sastava sudskih vijeća ždrijebom [68]. Dalje je naveo da nasumično određivanje sastava sudskih vijeća služi izbjegavanju toga da stariji suci VKS-a, koji bi „po pravu" bili članovi tih vijeća, postaju predsjednici takvih vijeća [69]. Pozivajući se na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) [70], Ustavni sud je utvrdio da je način na koji je Upravni odbor VKS-a svojim upravnim aktima protumačio članak 32. Zakona br. 304/2004, stvorio latentan pritisak na ostale članove vijeća. Suci su postali ovisni o svojim nadređenima ili je u najmanju ruku stvoren potencijal da im neće htjeti proturječiti ili će to nerado činiti [71]. Ustavni sud je usto utvrdio, opet pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a [72], da VKS u relevantno vrijeme nije bio sastavljen u skladu sa zakonom jer su se suci peteročlanih vijeća imenovali mehanizmom koji je zaobilazio mjerodavne pravne odredbe [73].

129. Naposljetku, Odlukom br. 685/2018 zaključeno je, među ostalim, da je „u vidu protuustavnih radnji [VKS-a], to jest njegova Upravnog odbora, koje ne jamče odgovarajuću obnovu pravnog okvira za funkcioniranje peteročlanih vijeća, na Odjelu za suce [VSV-a] je da na temelju svojih ustavnih i zakonskih ovlasti […] pronađe načelna rješenja u pogledu zakonskog sastava sudskih vijeća te osigura provedbu tih rješenja".

65 Legea nr. 207/2018, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 207/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosudnog sustava), *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 636 od 20. srpnja 2018.

66 Točka 175. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

67 Točka 193. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

68 Točka 188. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

69 Točka 188. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

70 Osobito presuda ESLJP-a od 22. prosinca 2009., Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006

71 Točka 189. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

72 Presuda ESLJP-a od 5. listopada 2010., DMD GROUP a.s. protiv Slovačke, CE:ECHR:2010:1005JUD001933403, t. 60. i 61.

73 Točke 191. i 192. Odluke Ustavnog suda br. 685/2018

130. VSV je nakon odluke Ustavnog suda donio odluke br. 1367/2018 i br. 1535/2018. U skladu s potonjim odlukama, VKS je sastave sudskih vijeća za 2018. odredio ždrijebom. Ta su vijeća nastavila s radom i u 2019. To je bio slučaj iako do kraja 2018. nije određena nikakva mjera u pogledu dodijeljenih predmeta. Međutim, postojeća sudska praksa VKS-a u to je vrijeme predviđala da se sastav vijeća uspostavljenog za danu godinu mora promijeniti ako ono do kraja te godine nije odredilo nikakvu mjeru u konkretnom predmetu. Predmet se imao dodijeliti sucima odabranima ždrijebom za novu kalendarsku godinu. Međutim, taj je pristup, prema svemu sudeći, zamijenjen odlukama VSV-a.

131. Gore opisani razvoj nacionalnog prava i sudske prakse imao je niz posljedica za ova dva predmeta. Kao prvo, što se tiče predmeta C-357/19, Odluka Ustavnog suda br. 685/2018 omogućila je strankama podnošenje izvanrednih žalbi protiv pravomoćnih presuda VKS-a. Kao drugo, što se tiče predmeta C-547/19, ta je ista odluka, zajedno s kasnijim upravnim odlukama sudačkog odjela VSV-a i Upravnog odbora VKS-a namijenjenima njezinoj provedbi, imala izravne posljedice za određivanje sastava vijeća nadležnog za rješavanje žaliteljičina slučaja.

132. Ukratko, iako smješten u ponešto različite materijalne i postupovne kontekste, glavni problem u obama zahtjevima za prethodnu odluku svodi se na pitanje je li Odluka br. 685/2018, zbog svojeg utjecaja na pravomoćne odluke VKS-a te na sastav sudskih vijeća tog suda, (ne)usklađena s pravom Unije.

2. Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud

133. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u predmetu C-357/19 pita treba li članak 47. drugi stavak Povelje tumačiti na način da mu se protivi zaključak Ustavnog suda o nepostojanju neovisnosti i nepristranosti sudskog vijeća u slučaju kad sudac koji u tom vijeću ima upravljačku funkciju, za razliku od ostala četiri člana tog vijeća, nije imenovan nasumičnim odabirom. U tom je pitanju istaknuta činjenica da se takav sudac u vijeće imenuje na temelju pravila koje je transparentno, za stranke poznato i neupitno te općeprimjenjivo na sve predmete koje rješava navedeno vijeće. Prema navodu suda koji je uputio zahtjev, načelima neovisnosti pravosuđa i pravne sigurnosti protivi se obvezatnost Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 za presude koje su bile pravomoćne u trenutku donošenja te odluke, osim ako ne postoje ozbiljni razlozi za sumnju da u predmetima u kojima su te presude donesene nije poštovano pravo na pošteno suđenje.

134. Kako bih pružio odgovor na to pitanje, smatram potrebnim, kao prvo, analizirati kakav standard nameće članak 47. drugi stavak Povelje (a) da bih nakon toga mogao ocijeniti treba li pravo Unije, a osobito tu odredbu, tumačiti na način da mu se protivi odluka Ustavnog suda o kojoj je riječ (b).

a) Standard iz prava Unije

135. Čini se da sud koji je uputio zahtjev u svojem drugom pitanju izražava dvojbe samo u vezi s pravom na zakonom prethodno ustanovljeni sud. Međutim, čini se da je to pravo samo dio priče. Iz sporne odluke Ustavnog suda proizlazi da je tumačenje članka 47. drugog stavka Povelje relevantno ne samo u pogledu prava na „zakonom prethodno ustanovljeni sud”, nego i u pogledu ostalih elemenata prava na pošteno suđenje, kao što su zahtjevi neovisnosti i nepristranosti,

osobito u smislu „unutarnje neovisnosti" sudaca [74].

136. U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, prvu rečenicu drugog stavka članka 47. Povelje treba tumačiti u skladu sa značenjem i ciljem prava predviđenih u članku 6. stavku 1. EKLJP-a. Cilj je osigurati da razina zaštite ne bude niža od standarda iz EKLJP-a, kako ga tumači ESLJP [75].

137. Kao prvo, ESLJP je utvrdio da se jamstvom zakonom prethodno ustanovljenog suda nastoji osigurati da organizacija pravosudnog sustava ne ovisi o diskrecijskoj odluci izvršne vlasti [76]. U biti, ona ne treba ovisiti ni o sudbenoj vlasti, iako doista postoji određeni prostor za samoorganizaciju. Mjerodavna pravila trebaju biti predviđena aktom zakonodavne vlasti [77]. Osim toga, izraz „ustanovljen zakonom" odražava načelo vladavine prava. On je usko povezan sa zahtjevima neovisnosti i nepristranosti pravosuđa [78].

138. Pojam „ustanovljen zakonom" obuhvaća ne samo pravnu osnovu postojanja suda, nego i sastav suda u svakom predmetu [79], o čemu se radi u predmetnom slučaju.

139. U sudskoj praksi ESLJP-a prihvaćeno je da se opća pravila o tome što je točno „zakonom ustanovljen sud" određuju u nacionalnom pravu. Načelno, povreda nacionalnih pravnih odredbi čini povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a [80]. Analiza je usredotočena na pitanje je li „zakon" (zakonodavstvo i druge odredbe čija bi povreda sudjelovanje sudaca u rješavanju predmeta učinila nezakonitim) povrijeđen [81]. Primjerice, ako nacionalni zakon sadržava pravila o određivanju sastava vijeća ždrijebom, to je onda jedan od zahtjeva iz nacionalnog zakona koje ESLJP uzima u obzir kao jedan od nacionalnih pravnih zahtjeva koji se moraju ispuniti [82].

140. Međutim, postoji načelo *supsidijarnosti*. ESLJP je uvažio da s obzirom na važne suprotstavljene interese koji su u pitanju (kao što su pravna sigurnost i načelo neopozivosti sudaca) i moguće posljedice utvrđenja da se radi o povredi, pravo na zakonom ustanovljeni sud u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a ne treba preširoko tumačiti [83]. To znači da *ne čini svaka povreda* domaćeg prava povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a: ESLJP je za potrebe ocjenjivanja jesu li nepravilnosti *tako teške* da podrazumijevaju povredu prava na zakonom ustanovljeni sud, osmislio

74 Sažeto u točkama 127. i 128. ovog mišljenja

75 Vidjeti, u pogledu elementa „zakonom prethodno ustanovljenog suda", 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. 72.). Za analizu sudske prakse ESLJP-a, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu preispitivanja presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, t. 63. i sljedeće).

76 Pr čemu je taj zahtjev širi od načela „zakonitog suca", koje je prvenstveno usredotočeno na kriterije za dodjeljivanje predmeta. Vidjeti, za slično razlikovanje, Rönnau, T. i Hoffmann, A., „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser': Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH", *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 7-8, 2018., str. 233. do 248.

77 Presuda ESLJP-a od 2. svibnja 2019., Pasquini protiv San Marina, CE:ECHR:2019:0502JUD005095616, t. 100. Također vidjeti 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 navedenu sudsku praksu).

78 Presuda velikog vijeća ESLJP-a od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 231. do 234.

79 Presuda ESLJP-a od 4. svibnja 2000., Buscarini protiv San Marina, CE:ECHR:2000:0504DEC003165796, t. 2. Također vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., preispitivanje presude Simpson i HG/Vijeće i Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

80 Presuda velikog vijeća ESLJP-a od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 216.

81 Presuda velikog vijeća ESLJP-a od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 226.

82 Presude ESLJP-a od 4. ožujka 2003., Posokhov protiv Rusije, CE:ECHR:2003:0304JUD006348600, t. 43.; i od 29. travnja 2008., Barashkova protiv Rusije, CE:ECHR:2008:0429JUD002671603, t. 32.

83 Presuda velikog vijeća ESLJP-a od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 236. do 241., u kojoj je utvrđeno da ne mogu sve nepravilnosti pri imenovanju sudaca ugroziti to pravo.

„test prelaska praga”, koji je utemeljen na kriterijima: očitosti povrede (i.); utjecaja takve povrede na svrhu tog prava, radi sprječavanja neopravdanih uplitanja u pravosuđe, očuvanja vladavine prava i diobe vlasti (ii.); pri čemu u obzir uzima i ocjenu pravnih posljedica povrede koju su proveli nacionalni sudovi (iii.) [84].

141. Čini se da su ta razmatranja slična razmatranjima Suda iznesenima u presudi Simpson. Sud je u pogledu (navodno manjkavog) imenovanja suca Službeničkog suda Europske unije naveo da nepravilnost počinjena prilikom imenovanja sudaca čini povredu prve rečenice drugog stavka članka 47. Povelje, „osobito kad je ta nepravilnost *takve naravi i težine* da dovodi do stvarne opasnosti da druge grane vlasti, osobito izvršne, raspolažu neutemeljenom diskrecijskom ovlasti dovodeći u opasnost integritet ishoda postupka imenovanja i izazivajući tako opravdanu sumnju pojedinaca u neovisnost i nepristranost odnosnog suca ili odnosnih sudaca […]” [85]. Sud je istaknuo da je to slučaj „kad je riječ o temeljnim pravilima koja su sastavni dio uspostave i funkcioniranja tog pravosudnog sustava” [86].

142. Kao drugo, kada je u pitanju „unutarnji aspekt” neovisnosti pravosuđa, to pitanje do sada nije razmatrano u sudskoj praksi Suda. Međutim, u vezi s njime postoji mnoštvo smjernica ESLJP-a [87]. ESLJP je u presudi Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske naveo da sudačka neovisnost zahtijeva da pojedini sudac ne smije biti izložen „neprimjerenim utjecajima koji dolaze ne samo izvan pravosuđa, već i iznutra. Ta unutarnja sudačka neovisnost zahtijeva da suci ne smiju biti izloženi uputama i pritiscima kolega sudaca ili sudaca koji imaju upravne odgovornosti na sudu, poput predsjednika suda ili predsjednika sudskog odjela […]. Ako nema dostatne zaštite koja osigurava neovisnost sudaca unutar pravosudnoga sustava, a osobito u odnosu na njihove nadređene u pravosudnim tijelima, Sud bi to moglo navesti na zaključak da su sumnje tužitelja glede (neovisnosti i) nepristranosti suda možda bile objektivno opravdane […]” [88].

143. ESLJP u okviru te analize razmatra, među ostalim, jesu li ovlasti koje su dodijeljene nadređenim sudskim dužnosnicima kao što su predsjednici sudova, takve da „mog[u] generirati latentne pritiske koji dovode to toga da je sudac u položaju poslušnosti prema svojim nadređenima u pravosuđu ili barem takve da se zbog njih sudac ne usuđuje proturječiti željama predsjednika, to jest, [izazivaju li one] strah od posljedica izražavanja vlastitog mišljenja […]” [89].

b) Analiza

144. U predmetnom slučaju, Ustavni sud je u Odluci br. 685/2018 utvrdio da su upravne odluke Upravnog odbora VKS-a povrijedile pravo na zakonom ustanovljeni sud, kao i zahtjev nepristranosti. Ustavni sud je u pogledu potonjeg zahtjeva istaknuo važnost unutarnjeg aspekta neovisnosti pravosuđa.

84 Presuda velikog vijeća ESLJP-a od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 243. do 252.

85 Presuda 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.). Moje isticanje

86 Presuda 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.)

87 Dodatno vidjeti, primjerice, Sillen, J., „The concept of ‚internal judicial independence’ in the case-law of the European Court of Human Rights”, *European Constitutional Law Review*, sv. 15., 2019., str. 104. do 133.

88 Presuda ESLJP-a od 22. prosinca 2009., CE:ECHR:2009:1222JUD002481006, t. 86. i navedena sudska praksa

89 *Ibid*., t. 91. Ipak, ESLJP je uvažio da „svaki nadzor nad radom sudaca uključuje određeni rizik za njihovu unutarnju neovisnost i da je nemoguće osmisliti sustav koji bi takav rizik potpuno uklonio”.

145. Za početak želim naglasiti da u predmetnom slučaju nije potrebno analizirati *nalaže* li članak 47. drugi stavak Povelje isti zaključak. Nije u tome stvar. Međutim, ono što se može vrlo lako reći jest da se članku 47. drugom stavku Povelje *ne protive* utvrđenja do kojih je Ustavni sud došao.

146. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako pravo Unije državama članica daje određeni diskrecijski prostor, nacionalni sudovi mogu temeljna prava slobodno zaštititi u okvirima nacionalnog ustava, pod uvjetom da pritom ne ugroze razinu zaštite zajamčenu Poveljom, kao ni nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije [90].

147. Budući da je ispunjenje tog uvjeta prihvaćeno u presudi M. A. S. kao način da nacionalni ustavni standardi budu ograničenje obveze *izuzimanja iz primjene* nacionalnih pravila koja su materijalno neusklađena s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a [91], poprilično je jasno da taj pristup može služiti i kao alat za načelnu ocjenu *usklađenosti* između nacionalnog prava, prakse i sudske prakse, s jedne strane, i prava Unije, s druge [92].

148. U predmetnom slučaju, pitanje sastava sudskih vijeća, kao ni pitanje pravnih lijekova dostupnih u slučaju povrede nacionalnih pravila koja to uređuju (kako ih tumače nacionalni sudovi, uključujući Ustavni sud), nije uređeno pravom Unije. Države članice imaju diskrecijsku ovlast u situacijama koje nisu potpuno uređene pravom Unije. Njihov možebitno viši ili drukčiji standard zaštite temeljnih prava, o čemu odlučuju nacionalni sudovi, dopušten je na temelju članka 53. Povelje, osobito u odnosu na pitanja koja nisu potpuno uređena pravom Unije [93].

149. To ne znači da će svako nacionalno pravilo, praksa ili sudska odluka zadovoljavati tu logiku samim time što se „predstavlja" kao primjer višeg ili drukčijeg nacionalnog standarda zaštite određenog temeljnog prava. U sudskoj praksi Suda već su utvrđeni uvjeti pod kojima se takva situacija može dopustiti. Primjena nacionalnih standardâ zaštite temeljnih prava ne smije ugrožavati razinu zaštite koju jamči Povelja. Osim toga, kao poprilično očit preduvjet, dodao bih da nacionalno pravilo ili odluka mora smisleno i istinski doprinositi zaštiti temeljnih prava na nacionalnoj razini, kako se tumače prema mjerodavnom nacionalnom standardu zaštite.

150. Međutim, ako je tomu tako, element „nadređenosti, jedinstva i djelotvornosti prava Unije" vjerojatno ne bi trebalo, kako sam drugdje već naveo, predoslovno shvaćati [94]. Naime, ne bi imalo naročitog smisla inzistirati na jedinstvu u područjima u kojima je opće pravilo nacionalna raznolikost. Unatoč tomu, poanta je jasna: Povelja nije gornja granica kada je riječ o pitanjima i situacijama koji nisu uređeni pravom Unije [95].

151. S obzirom na navedeno, ne vidim zašto nacionalni ustavni sud ne bi smio staviti jači naglasak na strogo pridržavanje pravila o sastavu nacionalnih sudskih vijeća, uključujući pitanje unutarnje neovisnosti, te pritom doći do zaključka da se, s obzirom na to da su ta pravila povrijeđena, na odluke nepropisno sastavljenih sudova primijene (prema svemu sudeći) opće nacionalne posljedice.

90 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 60.), i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 29.).

91 Presuda od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 47.)

92 Vidjeti, primjerice, presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 29. i 36.); od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 60. i sljedeće); ili od 29. srpnja 2019., Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, t. 28. i sljedeće).

93 Za razliku od presude od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), gdje je činjenica da je odnosno pitanje bilo potpuno usklađeno pravom Unije onemogućavala pozivanje na članak 53. Povelje.

94 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 89. do 91.).

95 *Ibid.*, t. 92. do 95.

152. Kao prvo, dopuštanje raznolikosti na temelju članka 53. Povelje osobito bi trebalo biti moguće u situacijama u kojima za zaštićeno pravo nema *sadržajne* razlike, ali postoji, često zbog nacionalnog povijesnog iskustva i posljedične osjetljivosti, razlika *u stupnju* i posljedičnoj ravnoteži. Shodno tomu, neki će pravni sustavi možda na nepropisan sastav suda osjetljivije reagirati jednostavno zato što još uvijek imaju određene uspomene iz prošlosti u vezi s time što se može dogoditi ako se takva pravila zamijene „fleksibilnošću". Isto vrijedi za pitanja u vezi s unutarnjom dimenzijom neovisnosti i nepristranosti pravosuđa. Bilo bi pogrešno držati se kategorija iz prošlih desetljeća, kada se smatralo da prijetnje neovisnosti pravosuđa dolaze od drugih grana vlasti. Mnoštvo je izrazito problematičnih stvari koje suci, osobito oni koji su zadužene za upravljačke funkcije, mogu učiniti drugim sucima [96].

153. Kao drugo, isto stoga vrijedi za posljedice takve povrede. Dopuštanje drukčijih ili viših standarda u smislu definiranja prava ili načela, logički podrazumijeva i dopuštanje pronalaženja odgovarajuće nacionalne ravnoteže između aspekata povezanih s pravom na zakonom prethodno ustanovljeni sud, s jedne strane, i načela pravomoćnosti [97], s druge.

154. Kao treće, imajući u vidu taj okvir, na argumente koje su zainteresirane strane iznijele u pogledu članka 47. Povelje može se relativno kratko odgovoriti.

155. Drugi žalitelj u predmetu C-357/19 ističe da primjena pravila o biranju sudaca peteročlanih vijeća VKS-a ždrijebom čini poseban nacionalni standard. On sastav vijećâ najvišeg žalbenog suda štiti od političkih pritisaka, imajući na umu činjenicu da predsjednika i potpredsjednika tog suda imenuje predsjednik Rumunjske. Nasuprot tomu, državni odvjetnik, Udruga sudaca „Forum" i rumunjska vlada u svojim odgovorima na pitanja Suda ističu da se načelo biranja peteročlanih vijeća VKS-a ždrijebom ne može smatrati dijelom posebnog nacionalnog standarda povezanog sa zaštitom temeljnih prava. Oni se uglavnom pozivaju na činjenicu da se pravilo o biranju članova vijećâ ždrijebom ne primjenjuje na sve sudske strukture, već da je ono zapravo iznimka. Udruga sudaca „Forum" u svojim pisanim očitovanjima u predmetu C-547/19 navodi da činjenica da se ždrijebom ne biraju svi članovi vijeća ne otvara sumnju u njihovu nepristranost [98].

156. Relativno kratak odgovor je sljedeći: na nadležnim je nacionalnim institucijama da precizno utvrde nacionalni standard. Iako činjenica da se ždrijebom ne biraju svi članovi vijeća ne znači automatski da postoji nedostatak nepristranosti, kada je takav zahtjev sadržan u pravnom pravilu, ono se legitimno može smatrati pravilom o sastavu vijeća koje je obuhvaćeno pravom na zakonom ustanovljeni sud. Definicija zakonom prethodno ustanovljenog suda ovisi o nacionalnom pravu [99]. Može se dati samo u vidu zahtjevâ pravnog poretka koji uređuje osnivanje i funkcioniranje odnosnog suda [100], a u predmetnom slučaju je to rumunjski pravni poredak. Ako pravo Unije

96 Za više detalja vidjeti, primjerice, Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016., str. 407., gdje se navodi da određeni oblici pravosudne samouprave stvaraju „sustav ovisnih sudaca unutar neovisnog pravosuđa", u kojem dužnosnici koji obavljaju poslove sudske uprave, kao što su predsjednici sudova ili dužnosnici samoupravnih sudskih tijela, imaju prevelik utjecaj *unutar pravosuđa*.

97 Čini se da države članice u tom smislu koriste veoma raznolike pristupe u pogledu posljedica nepravilnosti na sastav suda i ravnotežu između prava na zakonom ustanovljen sud i načela pravne sigurnosti. Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu preispitivanja presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, t. 98. do 104.).

98 Ta zainteresirana strana spominje presudu ESLJP-a od 15. rujna 2015., Tsanova-Gecheva protiv Bugarske, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, t. 108., u kojoj je ESLJP utvrdio da se čak i ako ždrijebom nije odabrano svih pet članova vijeća (oko čega se stranke nisu slagale), ne znači, s obzirom na to da nema drugih informacija koje bi upućivale na nedostatak nepristranosti, da su zahtjevi iz članka 6. EKLJP-a povrijeđeni.

99 Vidjeti točku 139. ovog mišljenja.

100 Vidjeti, primjerice, u pogledu unutarnje raspodjele predmeta, presudu od 2. listopada 2003., Salzgitter/Komisija (C-182/99 P, EU:C:2003:526, t. 28. do 36.); rješenje od 9. prosinca 2009., Marcuccio/Komisija (C-528/08 P, EU:C:2009:761, t. 57. do 60.); ili presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 50. do 55.).

dopušta – u granicama onog što je smisleno i istinsko [101] – različita i raznolika nacionalna uređenja pitanja koja nisu uređena pravom Unije, ono mora dopustiti i da nacionalni subjekt/subjekti utvrdi/e takav standard. Nije zadaća Suda da odlučuje o pitanjima nacionalnog prava.

c) Međuzaključak

157. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud odgovori na drugo pitanje u predmetu C-357/19 na sljedeći način: članku 47. drugom stavku Povelje ne protivi se to da nacionalni ustavni sud u situaciji koja je načelno obuhvaćena područjem primjene prava Unije, ali nije njime u potpunosti uređena, utvrdi, primjenjujući istinski i smislen nacionalni standard zaštite ustavnih prava te vodeći se svojim tumačenjem mjerodavnih nacionalnih odredbi, da sudska vijeća nacionalnog vrhovnog suda nisu uspostavljena u skladu sa zakonom.

3. Zaštita financijskih interesa Unije

158. Prvo pitanje u predmetu C-357/19 odnosi se na tumačenje članka 325. stavka 1. UFEU-a u vezi s donošenjem i učincima Odluke Ustavnog suda br. 685/2018. To se pitanje u predmetu C-357/19, kao i pitanje u predmetu C-547/19, odnosi i na tumačenje članka 19. stavka 1. i članka 2. UEU-a, kao i članka 47. Povelje, u vezi s navedenom ustavnosudskom odlukom.

159. U ovom ću se odjeljku baviti potencijalnim pitanjima koja mogu utjecati na zaštitu financijskih interesa Unije, nakon čega ću se, u sljedećem odjeljku ovog mišljenja, okrenuti općenitijoj i sustavnijoj dimenziji prethodnih pitanja koja se bave mogućim posljedicama te odluke iz perspektive načela neovisnosti pravosuđa i vladavine prava.

160. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u predmetu C-357/19, u dijelu u kojem se upućuje na članak 325. stavak 1. UFEU-a te na članak 1. stavak 1. i članak 2. stavak 1. Konvencije PIF, u bitnome želi znati treba li članak 325. stavak 1. UFEU-a i Konvenciju PIF tumačiti na način da omogućuju nacionalnom sudu da ne primijeni odluku nacionalnog ustavnog suda koja dovodi do preispitivanja pravomoćnih odluka, što potencijalno može utjecati na predmete koji se odnose na financijske interese Unije.

161. Obvezom koju članak 2. stavak 1. Konvencije PIF predviđa u pogledu radnji opisanih u članku 1. te konvencije, konkretiziraju se šire i sveobuhvatnije obveze iz članka 325. stavka 1. UFEU-a. Međutim, budući da se rasprava u predmetnom slučaju vodila oko područja primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a, svoju ću analizu ograničiti na potonju odredbu. Uostalom, malo je vjerojatno da odnosna dva propisa državama članicama nameću drastično različite obveze.

1) Pravni okvir Unije

162. Ovaj predmet ilustrira probleme povezane s tumačenjem članka 325. stavka 1. UFEU-a i praktičnim posljedicama moguće povrede te odredbe. Kako proizlazi iz nedavne sudske prakse [102], ta odredba primarnog prava Unije obuhvaća složen skup obveza i posljedica kada je riječ o ravnoteži između nje i drugih vrijednosti i načela prava Unije, kao što su temeljna prava.

[101] Vidjeti točku 149. ovog mišljenja.

[102] Presude od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555); od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936); od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392); i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30)

163. Sudska praksa Suda relativno je jasna u pogledu *obveza* koje nameće članak 325. stavak 1. UFEU-a. Članak 325. stavak 1. UFEU-a obvezuje države članice na borbu protiv nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, putem učinkovitih i odvraćajućih mjera [103]. Države članice slobodno biraju sankcije. Međutim, one moraju osigurati učinkovito ispunjenje svojih obveza, što u nekim slučajevima podrazumijeva propisivanje kaznenih sankcija [104]. Obveze iz članka 325. stavka 1. UFEU-a ne staju na stadiju „kriminalizacije": države članice usto moraju osigurati da ostala materijalna i postupovna pravila (kao što su pravila kaznenog postupka [105] ili zakonski rokovi zastare [106]) omogućuju učinkovito kažnjavanje povreda usmjerenih protiv financijskih interesa Unije.

164. Ipak, postupovna i institucionalna autonomija koju države članice imaju radi suzbijanja povreda usmjerenih protiv financijskih interesa Unije ograničena je, među ostalim, zahtjevom učinkovitosti, koji nalaže da sankcije moraju biti učinkovite i odvraćajuće [107].

165. Međutim, sudska praksa otkriva određen stupanj složenosti kada je riječ o testu za ocjenjivanje *usklađenosti* nacionalnog prava s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, njegovim unutarnjim *ograničenjima* te praktičnim *posljedicama i pravnim lijekovima* u slučaju takve neusklađenosti, a osobito kada je riječ o obvezi nacionalnih sudova da *izuzmu iz primjene* neusklađena nacionalna pravila [108].

2) Stajališta stranaka

166. U predmetnom slučaju ni jedna stranka koja je podnijela očitovanja, kao ni sud koji je uputio zahtjev, ne osporavaju učinkovitost ili odvraćajući učinak samih kaznenih sankcija koje su u nacionalnom pravu propisane za teško prijevaru ili druga teža nezakonita djelovanja usmjerena protiv financijskih interesa Unije. Umjesto toga, postavlja se pitanje ima li Odluka Ustavnog suda br. 685/2018 štetan utjecaj na učinkovit progon i kažnjavanje kaznenih djela te protivi li se stoga članku 325. stavku 1. UFEU-a.

167. Sud koji je uputio zahtjev i državni odvjetnik smatraju da sporna odluka Ustavnog suda može štetno utjecati na financijske interese Unije. Ta se tvrdnja u bitnome temelji na okolnosti da Odluka Ustavnog suda br. 685/2018 djeluje na način da ukida pravomoćne presude peteročlanih vijeća te da stoga može kazne izrečene u velikom broju slučajeva teške prijevare lišiti njihove učinkovitosti i odvraćajućeg učinka. To može štetno utjecati na financijske interese Unije jer stvara, s jedne strane, dojam nekažnjivosti i, s druge, sustavnu opasnost od nekažnjivosti zbog primjene nacionalnih pravila o rokovima zastare, imajući u vidu složenost i trajanje postupka do donošenja pravomoćne presude nakon preispitivanja. Posljedično, odluku Ustavnog suda treba proglasiti protivnom članku 325. stavku 1. UFEU-a.

103 Vidjeti, primjerice, presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 30.).

104 *Ibid*., t. 33. i 34. i navedena sudska praksa

105 Presude od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 55.), i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 29. i navedena sudska praksa)

106 Presude od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555, t. 47.), i od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 36.)

107 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

108 Osobito vidjeti moja mišljenja u predmetima Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, t. 137. i sljedeće) i Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 65. do 68.).

168. Komisija, koja zauzima drukčije stajalište, ističe da predmetni slučaj ne pokazuje, podložno provjeri od strane nacionalnog suda, da postoji učinak sustavne nekažnjivosti. Iako je Komisija došla do suprotnog zaključka, zanimljivo je istaknuti da njezin pristup, kako se čini, ima iste temelje kao i pristup suda koji je uputio zahtjev i državnog odvjetnika. I Komisijin se zaključak prvenstveno temelji na razmatranjima koja se tiču „učinkovitosti", mjerene s obzirom na sustavnu nekažnjivost kao posljedicu potencijalnog broja zahvaćenih predmeta.

3) Analiza

i) Test koji treba primijeniti

169. Zanimljivo je da se subjekti u ovim predmetima (sud koji je uputio zahtjev, državni odvjetnik i Komisija) pozivaju na isti „test", a dolaze do suprotnih zaključaka. Naravno, moguće je da su jedna ili više stranaka jednostavno u krivu. Međutim, moguće je i da takva situacija upućuje na širi problem: možda sâm test nije idealan.

170. Kako očitovanja u ovom predmetu pokazuju, test za utvrđivanje povrede članka 325. stavka 1. UFEU-a sastojao bi se, u bitnome, od ocjene *učinaka* nacionalnog pravila, sudske ili druge prakse. Povreda članka 325. stavka 1. UFEU-a postojala bi ako bi djelovanje nacionalnih mjera dovelo do opasnosti od sustavne nekažnjivosti. Ta bi se opasnost, čak i ako bi se u obzir uzimali i drugi čimbenici, kao što su konkretan utjecaj na proračun Unije te vrsta ili složenost odnosnih predmeta, mjerila s obzirom na potencijalan broj zahvaćenih predmeta.

171. Nije suviše pretjerano reći da bi prema tom viđenju članak 325. stavak 1. UFEU-a činio apsolutnu maksimu učinkovitosti, koja bi se mjerila s obzirom na to koliko je novca pristiglo te kojem bi broju osoba bila izrečena kazna da taj novac nije pristigao. Pitanje usklađenosti propisa svodi se na subjektivne sudačke procjene (empirijskog) utjecaja u dodatnom neodređenom (ali *značajnom*) broju predmeta. S obzirom na to, svako nacionalno kaznenopravno ili postupovno pravilo moglo bi se selektivno zanemariti, na štetu – suvišno je govoriti – optuženika. Nadalje, iako temeljna prava ostaju važna unutar tog pristupa, njihova bi zaštita možda mogla tek kasnije doći na red, kao potencijalno ograničenje mogućnosti izuzimanja iz primjene nacionalnih mjera ili provođenja novostvorenog pravila na štetu dotičnog pojedinca.

172. Taj pristup smatram problematičnim zbog razloga koje sam već iznio u svojem mišljenju u predmetu Dzivev [109].

173. Kao prvo, općenito govoreći, učinkovitost u smislu učinkovitog odvraćanja u okviru članka 325. stavka 1. UFEU-a ili bilo koje druge odredbe prava Unije [110], nije moguće smatrati apsolutnom vrijednošću koja je nadređena svim ostalim aspektima. Članak 325. stavak 1. UFEU-a doista nameće državama članicama obveze usmjerene na učinkovitost. Međutim, on ujedno ima značajnu komponentu koja se tiče institucionalne i postupovne autonomije, koja treba biti polazna točka. U toj intrinzično otvorenoj strukturi učinkovitost ne može biti jedini element koji treba uzeti u obzir u analizi *usklađenosti*. Ako učinkovitost rastegnemo do njezinih krajnjih granica, svaki se ishod može opravdati: svako nacionalno pravilo koje onemogućuje izricanje

[109] C-310/16, EU:C:2018:623, t. 121. do 127.

[110] Vidjeti, za druge primjere, mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:972, t. 81. do 84.), ili moje mišljenje u predmetu Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, t. 64.).

kazne moglo bi se proglasiti neusklađenim s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a. To nije recept za učinkovitu provedbu propisa, nego za pojedinačnu samovolju i strukturni kaos u režiji prava Unije.

174. Kao drugo, stoga je ključno da se potencijalno bezgraničnom argumentu „učinkovitosti" kao protuteža postave druga pravila, načela i vrijednosti iz prava Unije, uključujući temeljna prava ili zakonitost. To se mora dogoditi *već u fazi ocjenjivanja usklađenosti* [111]. Zakonitost ili temeljna prava ne mogu tek kasnije doći na red, kao potencijalno (ali često poprilično nepraktično) ograničenje. Oni su dio istog skupa pravila unutar istog pravnog poretka Unije te imaju jednak značaj i važnost.

175. Sud je to shvaćanje potvrdio u presudama M. A. S. i Dzivev, gdje je istaknuo da „obveza osiguravanja djelotvorne naplate vlastitih sredstava Unije ne oslobađa nacionalna pravosudna tijela obveze poštovanja temeljnih prava zajamčenih Poveljom i općih načela prava Unije […]" [112], uključujući „obvez[u] poštovanja načela zakonitosti i vladavine prava koje predstavlja jedno od prvih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kako to proizlazi iz članka 2. UEU-a" [113].

176. U tom smislu, Sud je u presudi Dzivev istaknuo, *uopće ne* ocjenjujući jesu li sporna pravila dovela do nekažnjivosti u velikom broju predmeta, da pravo Unije ne može obvezivati nacionalni sud da izuzme iz primjene nacionalno postupovno pravilo koje precizno odražava zahtjeve povezane sa zaštitom temeljnih prava, čak i ako bi to povećalo učinkovitost kaznenih progona te time omogućilo sankcioniranje nepoštovanja prava Unije [114]. U svakom slučaju, čak i da je to možda slučaj u nekom drugom scenariju, dužnost je prije svega na nacionalnom zakonodavcu da izmijeni sporno nacionalno pravilo te na taj način ispravi pogrešnu ili nedostatnu primjenu članka 325. stavka 1. UFEU-a [115].

177. Kao treće, kada je riječ o prirodi i kriterijima ocjene moguće neusklađenosti nacionalnih pravila s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, smatram da tu ocjenu treba provesti jednako kao svaku drugu ocjenu (ne)usklađenosti s pravom Unije. Treba ocjenjivati *normativnu* usklađenost pravila, a ne voditi se nekakvom empirijskom, *statističkom* studijom (neodređenog) broja zahvaćenih predmeta [116].

178. Sudovi se često ne snalaze u statistikama. Vrsta analize čiju je provedbu Sud povjerio nacionalnim sudovima u predmetu Taricco zahtijeva čvrste dokaze, a vjerojatno i posebnu prospektivnu analizu usmjerenu na učinke. Čini se da to potpuno nadilazi ono što se razumno može zahtijevati od nacionalnog suca, osobito suca nižestupanjskog suda, koji će, naravno, možda imati opću predodžbu o drugim predmetima koji su u tijeku ili o strukturnim problemima u njegovu pravnom području, ali koji prije svega ima zadaću odlučiti u pojedinačnom predmetu. Nadalje, povrh toga da će takvi dokazi obično izostajati, svaka takva odluka vjerojatno će biti uvelike utemeljena na indicijama, ovisna o čimbenicima kao što je potencijalan broj predmeta

111 Moje mišljenje u predmetu Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 122. i 123.)

112 Presuda od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 33.). Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 52.) i od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 68. i 71.).

113 Presuda od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 34.)

114 Vidjeti presudu od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 35. do 39.).

115 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 41.), i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 31.).

116 Moje mišljenje u predmetu Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 129.)

koji su pred sudom u tijeku u danom trenutku, što se uglavnom mijenja kroz vrijeme te se teško može uzeti kao čvrsta referentna točka za ocjenjivanje usklađenosti nacionalnog pravila ili prakse s pravom Unije [117].

179. Rasprava u ovim predmetima živopisno ilustrira te probleme. Za početak, nije jasno što je točno *značajan* broj predmeta koji bi mogao značiti *strukturnu* nekažnjivost. Više od 10 %? Više od 25 %? Iznad 40 %? Logična posljedica toga je da su pojedini subjekti došli do različitih zaključaka iako su primijenili isti test [118]. S jedne strane, budući da se svi ti postupci zapravo vode pred VKS-om, čini se da doista postoje neki podaci. Kako je rumunjska vlada objasnila u svojim odgovorima na pitanja Suda, čini se da VKS u predmetu C-357/19 posjeduje poprilično detaljnu i potpunu statistiku [119]. S druge strane, to neće nužno biti slučaj s drugim sudovima, koji će također možda morati primijeniti članak 325. stavak 1. UFEU-a. Prva žaliteljica u predmetu C-357/19 u svojim odgovorima na pitanja Suda ističe da nacionalni sudovi teško mogu analizirati sustavnu opasnost od nekažnjivosti s obzirom na mjerljiv ili odrediv broj zahvaćenih predmeta, jer odlučuju samo u pojedinačnim predmetima. S obzirom na to, test koji se temelji na broju ili potencijalnom broju zahvaćenih predmeta mogao bi analizu „usklađenosti" učiniti ovisnom o dostupnosti i kvaliteti statističkih podataka, što bi pak poprilično jednostavno dovelo do nedosljedne primjene ili do neprimjene nacionalnih postupovnih pravila u kaznenopravnim predmetima.

180. Ukratko, relevantan test za utvrđivanje postojanja povrede članka 325. stavka 1. UFEU-a jednostavno treba biti pitanje mogu li nacionalno pravilo, sudska ili druga praksa ugroziti – iz *normativne* perspektive te *neovisno o* njihovu stvarnom mjerljivom učinku u smislu *broja zahvaćenih predmeta* – učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije.

181. Analiza koju treba provesti uključuje sljedeće elemente: kao prvo, normativnu ili sustavnu ocjenu sadržaja spornih pravila; kao drugo, svrhu i nacionalni kontekst tih pravila; kao treće, njihove praktične posljedice koje se razumno mogu uvidjeti ili očekivati, a koje proizlaze iz tumačenja ili iz praktične primjene takvih pravila (dakle, neovisno o statističkoj procjeni broja stvarno ili potencijalno zahvaćenih predmeta); kao četvrto, temeljna prava i načelo zakonitosti dio su unutarnje ravnoteže u tumačenju materijalnih zahtjeva iz članka 325. stavka 1. UFEU-a *prilikom ocjenjivanja usklađenosti* nacionalnih pravila i praksi s tom odredbom. Naime, temeljna prava i načelo zakonitosti nisu samo „korektivni" elementi koji mogu naknadno (*ex post*) ograničiti praktične učinke te odredbe. Oni od početka igraju ulogu prilikom tumačenja materijalnog sadržaja članka 325. stavka 1. UFEU-a, čineći njegove *unutarnje* granice u smislu razumno zamislivog tumačenja te odredbe. Međutim, zabrinutosti koje se na nacionalnoj razini eventualno ističu u vezi sa zaštitom zakonitosti i višim standardom nacionalne zaštite temeljnih prava moraju, u svojoj artikulaciji, odražavati smislenu i istinsku zabrinutost ili višu razinu zaštite temeljnih prava. Osim toga, njihov potencijalni utjecaj na interese zaštićene člankom 325. stavkom 1. UFEU-a mora biti proporcionalan.

[117] Problematičnost takve ocjene može se naglasiti samo ako u obzir uzmemo drugu stranu sudskog postupka, tj. eventualne pravne savjete koje bi kazneni odvjetnik optuženika morao dati svojem klijentu u odgovoru na pitanje jesu li nacionalni propisi koji se primjenjuju u njegovu predmetu u skladu s pravom Unije: „Ne znam, ovisi o tome što će biti s drugim predmetima."

[118] Vidjeti točke 167. i 168. ovog mišljenja.

[119] Ta je vlada objasnila da je VKS u dopisu iz ožujka 2020. dostavio relevantne informacije i statističke podatke u pogledu, među ostalim: utjecaja odluka Ustavnog suda br. 685/2018 i br. 17/2019 na aktivnost VKS-a, broja zahvaćenih predmeta, broja tih predmeta koji su uključivali financijske interese Unije, nastale štete, trajanja postupaka i broja predmeta u kojima je postojala opasnost od nekažnjavanja.

182. Naposljetku, u predmetima u kojima ta razmatranja mogu dovesti do utvrđenja neusklađenosti nacionalnih pravila ili praksa s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, postavlja se također pitanje pravnih lijekova i posljedica u pojedinačnom predmetu. U takvim je predmetima, osobito kaznenima, posebno važno postoje li drugi čimbenici koji mogu spriječiti da se takvo utvrđenje o neusklađenosti učinkovito primijeni na štetu pojedinaca u glavnom postupku.

183. U toj posljednjoj fazi dolazi do promjene perspektive. Strukturni interesi Unije više se ne odvaguju u odnosu na nacionalnu autonomiju i dopušten stupanj raznolikosti, već se pravično odvaguju u odnosu na subjektivna prava zainteresiranih osoba u pojedinačnom predmetu. Iako je to odvagivanje prije svega zadaća nacionalnih sudova kada primjenjuju smjernice Suda, argumentacija Suda mora omogućiti pronalaženje takvih pojedinačnih pravičnih rješenja na nacionalnoj razini.

184. Ukratko, utvrđenje neusklađenosti doneseno u pojedinačnom predmetu ne zahtijeva nužno da se shodno tomu u predmetu u glavnom postupku primijeni novo pravno pravilo. Iz strukturne perspektive, takav ishod nije prijetnja ni učinkovitosti ni nadređenosti prava Unije. Osim toga, na pragmatičnoj razini, u slučaju da se utvrdi da su određene nacionalne prakse doista štetno utjecale na financijske interese Unije, Komisija sada raspolaže snažnim alatom na temelju članka 258. UFEU-a da ostvari povrat iznosa koje država članica duguje proračunu Unije, pri čemu zaštita temeljnih prava pojedinaca na nacionalnoj razini neće postati kolateralna šteta u procesu [120].

ii) Primjena na predmetni slučaj

185. Ne čini se da Odluka Ustavnog suda br. 685/2018, ako se analizira s obzirom na kriterije navedene u točki 181. ovog mišljenja, može ugroziti učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije.

186. Kao prvo, što se tiče normativne i sustavne ocjene sadržaja sporne odluke, treba istaknuti da Odluka br. 685/2018 ne stvara, kao što su prva žaliteljica i četvrti žalitelj naveli, nove pravne lijekove niti mijenja postojeći sustav pravnih lijekova. Ona ni na koji način nije izričito namijenjena provedbi članka 325. stavka 1. UFEU-a. Njome je tek utvrđeno postojanje povrede pravnih standarda u pogledu sastava sudskih vijeća, što je utjecalo i na nacionalne postupke koji su u velikoj mjeri obuhvaćeni područjem primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a. Ona je strankama omogućila podnošenje izvanredne žalbe već predviđene zakonom – Zakonikom o kaznenom postupku. Valja istaknuti da su iznimni slučajevi u kojima je moguće podnijeti takvu izvanrednu žalbu navedeni u članku 426. stavku 1. tog zakonika, u čijoj se točki (d) izričito spominje situacija kad „se sastav žalbenog suda protivi zakonu […]”. Mogućnost preispitivanja pravomoćnih presuda zbog nepravilnosti sastava sudskog vijeća postoji kao uobičajeno rješenje u raznim državama članicama [121].

[120] Vidjeti presudu od 31. listopada 2019., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-391/17, EU:C:2019:919), koja je Komisiji omogućila da precizne iznose naknade štete nanesene proračunu Unije zahtijeva izravno u postupku zbog povrede obveze.

[121] Za primjere u pogledu nepravilnosti u imenovanjima sudaca, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu preispitivanja presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, t. 98. do 104.).

187. Kao drugo, što se tiče svrhe Odluke br. 685/2018 kao i njezina nacionalnog konteksta, ništa u spisu Suda ne upućuje na to da je njezina svrha bila zaobilaženje ili potkopavanje pravnih akata koji omogućuju borbu protiv korupcije ili narušavanje zaštite financijskih interesa Unije. Tu bih htio već sada jasno naglasiti: nema objektivnog, činjenicama potkrijepljenog argumenta o bilo kakvoj instrumentalizaciji odnosno zlouporabi redovnih postupaka [122].

188. Kao treće, kako Komisija ističe, potencijalni praktični učinci Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 vremenski su ograničeni. Ta se odluka prije svega primjenjuje na predmete koji su u tijeku ili na buduće predmete. Što se tiče njezine primjene na *zaključene* predmete, stranke tu izvanrednu žalbu mogu podnijeti samo ako rok za njezino podnošenje još teče. Međutim, u skladu s člankom 428. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, ta mogućnost istječe 30 dana od priopćavanja odluke žalbenog suda.

189. Nadalje, kako su Komisija i drugi žalitelj u predmetu C-357/19 također pravilno istaknuli, ukidanje odluke žalbenog suda zbog primjene Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 ne dovodi do obustave kaznenog postupka, nego samo do ponovnog otvaranja jedne faze postupka. Osim toga, ponovno otvaranje ne znači ukidanje: naravno, moguće je da se ponovno dođe do potpuno istog ishoda, ovaj put kroz pravilno sastavljeno vijeće. Naposljetku, malo je vjerojatno da će potencijalno uzrokovana kašnjenja rezultirati zastarijevanjem kaznenog progona. Podložno provjeri od strane nacionalnog suda, ne čini se da pravila o zastari sadržana u člancima 154. i 155. Kaznenog zakonika – s obzirom na trajanje rokova zastare kao i na pravila o uzrocima i posljedicama prekida takvih rokova, uključujući njihovu gornju granicu – dovode do nerazumnih posljedica [123].

190. Kao četvrto, ne može se zanemariti, kako su istaknuli prva žaliteljica te drugi i četvrti žalitelj u predmetu C-357/19, da se obrazloženje Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 temelji na temeljnom pravu na pošteno suđenje, osobito vezano uz aspekt prava na zakonom prethodno ustanovljeni sud s obzirom na zabrinutosti u vezi s načelom unutarnje neovisnosti pravosuđa [124].

191. Može li se takva razmatranja, kao ograničenja razmatranja koja se tiču učinkovitosti odvraćajućih kaznenih sankcija koje treba primijeniti na nacionalnoj razini, iznositi u kontekstu članka 325. stavka 1. UFEU-a?

192. U skladu s presudama M. A. S. i Dzivev, smatram ne samo da se ta razmatranja mogu iznositi, nego i da ih treba prihvatiti. Ponovno ističem, ako su nacionalna ustavnopravna pitanja u području koje nije uređeno pravom Unije (u tom predmetu rokovi zastare) u presudi M. A. S. dopuštena kao ograničenje obveze *izuzimanja iz primjene* nacionalnih pravila koja su materijalno neusklađena s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a [125], to još više treba vrijediti u analizi koja se provodila prije toga, to jest prilikom ocjenjivanja *usklađenosti* između nacionalnog prava, sudske ili druge prakse, s jedne strane, i prava Unije, s druge [126].

122 U smislu nagoviještenom u točki 243. mojeg mišljenja AFJR, iz koje proizlazi da pravila napisana na papiru skrivaju sasvim drukčiju stvarnost. Naravno, to može uključivati situaciju u kojoj pojedine skupine osoba u osobne ciljeve zloupotrebljavaju određene opće, objektivne postupke.

123 Vidjeti pravila o zastari izložena u točkama 15. i 16. ovog mišljenja.

124 Vidjeti točke 127. i 128 ovog mišljenja.

125 Presuda od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 47.)

126 Vidjeti, primjerice, presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 29. i 36.); od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 60. i sljedeće); ili od 29. srpnja 2019., Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, t. 28. i sljedeće).

193. Što se ostatka tiče, meritorni zaključci koji se ovdje mogu iznijeti jednaki su onima koji su prethodno izneseni u kontekstu standarda na temelju članka 47. drugog stavka Povelje[127]. Jednostavno rečeno, pravo Unije ne predviđa (izravno) nikakva pravila o sastavu nacionalnih sudskih vijeća. Unutar tog konteksta dopuštene raznolikosti, čini se da rumunjski sustav prihvaća strožu viziju propisanog standarda zakonom prethodno ustanovljenog suda i posljedica njegove povrede. Te se zabrinutosti čine smislenima i istinskima te odražavaju tek donekle drukčiju ravnotežu uključenih vrijednosti.

194. Zaključno, ponovno ću naglasiti „smislene i istinske" elemente u kontekstu članka 325. stavka 1. UFEU-a kao i s obzirom na bilo koji viši nacionalni standard zaštite u okvirima Povelje. Dakle, utvrđeno nacionalno pravilo mora odražavati istinsku zabrinutost koja će smisleno doprinijeti zaštiti nacionalnih temeljnih prava i vrijednosti te će biti prihvatljiva (načelno, ne nužno u mjeri i konkretnom izrazu) kao vrijednost u okvirima Unije utemeljene na vladavini prava, demokraciji i ljudskom dostojanstvu.

195. Naravno, uvijek će biti na nadležnim nacionalnim subjektima da definiraju koji je nacionalni (ustavni) standard. Međutim, činjenica da Sud može samo uvažiti tu definiciju ne znači da mora prihvatiti čitav njezin sadržaj, osobito ako se ona ističe kao ograničenje ili iznimka od prava Unije, uključujući u okviru članka 325. stavka 1. UFEU-a.

iii) Međuzaključak

196. Zaključujem da na prvo pitanje u predmetu C-357/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 325. stavak 1. UFEU-a (kao i potencijalno na članak 1. stavak 1. točke (a) i (b) i članak 2. stavak 1. Konvencije PIF, podložno provjeri od strane nacionalnog suda), treba odgovoriti u smislu da te odredbe treba tumačiti na način da im se ne protivi odluka nacionalnog ustavnog suda koja je sastav sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda proglasila nezakonitim iz razloga što je povrijeđeno pravo na nepristran sud, čime je stvorila uvjete da se dopusti podnošenje izvanrednih žalbi protiv pravomoćnih presuda.

4. Načelo neovisnosti pravosuđa

197. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u predmetu C-357/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 19. stavak 1. UEU-a, u bitnome pita protivi li se toj odredbi donošenje odluke ustavnog suda (za koji se navode da je „tijelo koje ne spada u sudbenu vlast") poput Odluke br. 685/2018. Prethodnim pitanjem u predmetu C-547/19 u sličnom se smislu pita (iako se ustavni sud ovdje označava kao „tijelo koje prema nacionalnom pravu nije pravosudna institucija") protivi li se članku 2. i članku 19. stavku 1. UEU-a te članku 47. Povelje intervencija ustavnog suda u pogledu načina na koji je vrhovni sud protumačio i primijenio podustavno zakonodavstvo o sastavu sudskih vijeća.

198. Moram naglasiti da, prema mojemu mišljenju, nije uloga Suda da načelno ocjenjuje strukturu i nadležnosti nacionalnih (pravosudnih) institucija. Uz iznimku ekstremnih i nemilih scenarija u kojima čitava pravosudna institucija (ili čak dijelovi pravosudnog sustava) više ne zadovoljava sustavne zahtjeve vladavine prava te je stoga nije više moguće smatrati neovisnim sudom, a kada institucionalna analiza nacionalnog pravosudnog subjekta postane neizbježna, Sud je svoju analizu uvijek ograničavao na meritorna pitanja koja bi sud koji je uputio zahtjev otvorio. Točno

[127] Vidjeti točke 146. do 156. ovog mišljenja.

je da je u okviru te rasprave moguće neizravno dovesti u pitanje ranije odluke neke druge, čak i više, pravosudne institucije iz istog pravnog poretka. Međutim, predmet te rasprave uvijek je prvenstveno bio meritum te odluke, a ne načelna analiza nadležnosti ili opći autoritet nacionalne institucije koja ju je donijela.

199. U prethodnim odjeljcima ovog mišljenja nastojao sam slijediti tu tradiciju [128]. Međutim, budući da je uloga nezavisnog odvjetnika da u potpunosti pomogne Sudu u istraživanju svih mogućih dimenzija upućenog mu predmeta, iznijet ću i određene napomene – doista poprilično kratke – o širim institucionalnim pitanjima koja je otvorio sud koji je uputio zahtjev.

200. S obzirom na pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev otvorio (1.), nakon određenih općih razmatranja o pravnom okviru Unije (2.) analizirat ću protivi li se primjena Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 zahtjevima u vezi s neovisnošću pravosuđa predviđenima u članku 47. drugom stavku Povelje i članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a (3.).

1) Pitanja koja je otvorio sud koji je uputio zahtjev

201. Sud koji je uputio zahtjev u svojim odlukama o upućivanju ističe razne probleme povezane sa statusom i sastavom Ustavnog suda općenito (i.); s njegovom posebnom nadležnosti u pogledu utvrđivanja postojanja ustavnopravnih sukoba te s posebnim načinom na koji je tu nadležnost upotrijebio prilikom donošenja Odluke br. 685/2018 (ii.); kao i s učincima te odluke na načelo pravne sigurnosti (iii.).

202. Prvi problem, koji se odnosi na status i položaj Ustavnog suda, detaljnije je objašnjen u odluci kojom je upućen zahtjev u predmetu C-547/19. Navodi se da Ustavni sud nije pravosudna institucija jer nije dio pravosuđa. Politički čimbenici igraju važnu ulogu u imenovanju njegovih članova. Članak 142. stavak 3. Ustava Rumunjske propisuje da od devet članova Ustavnog suda „tri suca imenuje Zastupnički dom, tri Senat te tri predsjednik Rumunjske”.

203. Drugi problem, koji se također razmatra u odluci kojom je upućen zahtjev u predmetu C-547/19, odnosi se na nadležnost Ustavnog suda da utvrdi postojanje ustavnopravnog sukoba. On se tiče i tijela ovlaštenih pokrenuti taj postupak i utjecaja takvog postupka na nadležnosti pravosuđa.

204. S jedne strane, sud koji je uputio zahtjev napominje da se, u skladu s člankom 146. točkom (d) Ustava Rumunjske, postupak utvrđivanja postojanja ustavnopravnog sukoba može pokrenuti samo na zahtjev predsjednika Rumunjske, predsjednika jednog od dvaju domova, premijera ili predsjednika VSV-a. Navedene osobe, uz iznimku predsjednika VSV-a, politički su subjekti. Povezujući taj aspekt s političkim čimbenicima koji utječu na imenovanje članova Ustavnog suda, sud koji je uputio zahtjev smatra da su okolnosti takve da postoji opasnost od uplitanja u političke svrhe ili u interesu politički utjecajnih osoba. Čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da tu opasnost ilustrira činjenica da je do postupka koji je rezultirao Odlukom br. 685/2018, koji je pokrenuo premijer, došlo u vrijeme kada je predsjednik Zastupničkog doma, koji je ujedno bio predsjednik vladajuće stranke, bio i sam optuženik u kaznenom postupku vođenom pred peteročlanim vijećem koji je osnovan za postupanje u kaznenim stvarima.

[128] Također vidjeti točku 119. ovog mišljenja.

205. S druge strane, kada je riječ o utjecaju posebnog postupka utvrđivanja postojanja ustavnopravnog sukoba na neovisnost pravosuđa, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da ne postoji jasna granica između „običnih pitanja zakonitosti", koja bi trebala biti u nadležnosti redovnih sudova, i „ustavnopravnog sukoba", koji može rješavati Ustavni sud. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je sudska odluka koja se protivi zakonu nezakonita odluka te da je upravni akt koji se protivi zakonu nezakonit akt, a ne izraz „ustavnopravnog sukoba između sudbene i zakonodavne vlasti". U takvim slučajevima kao zaštita treba postojati mogućnost podnošenja pravnih lijekova ili, ovisno o slučaju, upravne tužbe.

206. Što se konkretno tiče donošenja Odluke br. 685/2018, sud koji je uputio zahtjev napominje da je tumačenje koje je Upravni odbor VKS-a usvojio u Odluci br. 3/2014 bilo ponukano nepreciznošću zakona. Tu odluku stoga nije moguće smatrati aktom koji namjerno proturječi volji zakonodavca. U tom kontekstu, Ustavni sud je samo odgovorio na tumačenje nejasnih zakonskih odredbi koje je pružio VKS. Sud koji je uputio zahtjev zato smatra da nadzor zakonitosti aktivnosti VKS-a od strane Ustavnog suda, kao i činjenica da je Ustavni sud naložio da se nadležnosti koje su prema zakonu pripadale VKS-u prenesu na VSV, mogu negativno utjecati ne samo na neovisnost pravosuđa, nego i na same temelje vladavine prava.

207. Treći problem odnosi se na učinke sporne odluke na načelo pravne sigurnosti. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-357/19 u tom zahtjevu ističe, više načelno, da se načelima neovisnosti pravosuđa i pravne sigurnosti, ako nema ozbiljnih razloga smatrati da pravo na pošteno suđenje nije poštovano u relevantnim predmetima, protivi to da se Odluci br. 685/2018 priznaju obvezujući učinci u odnosu na odluke koje su postale pravomoćne od datuma donošenja odluke Ustavnog suda. Tumačenje koje je pružio Upravni odbor VKS-a, a koje je ugrađeno u Pravilnik VKS-a te je u praksi sudske uprave neupitno i jednoglasno prihvaćeno, nije razlog koji bi opravdao takve učinke.

2) Pravni okvir Unije

208. Struktura i organizacija pravosuđa u nadležnosti su država članica u skladu s općim načelom institucionalne autonomije [129]. To uključuje uspostavu i funkcioniranje ustavnog suda. Načelo neovisnosti pravosuđa ne zahtijeva od država članica da usvoje neki posebni ustavni model uređenja odnosa i interakcije između raznih grana vlasti [130], pod uvjetom, naravno, da se očuva neka osnovna razina diobe vlasti (koja je ključna za vladavinu prava) [131].

209. Ipak, države članice prilikom ustrojavanja svojih pravosudnih institucija i postupaka moraju poštovati obveze iz prava Unije koje im nameće članak 47. Povelje, čije područje primjene i sadržaj treba tumačiti u vidu članka 6. stavka 1. EKLJP-a, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a [132]. Međutim, ne postoji unaprijed zadan ili samo jedan valjan model ili sustav. Umjesto toga, u sudskoj praksi Suda nastoje se odrediti minimalni zahtjevi koje nacionalni sustavi moraju zadovoljavati. Ti su zahtjevi povezani s *unutarnjim* i *vanjskim* aspektima neovisnosti pravosuđa, kao i sa zahtjevom *nepristranosti* koji proizlazi iz sudske prakse ESLJP-a.

129 Vidjeti točke 227. do 232. mojeg mišljenja AFJR.

130 Vidjeti, u pogledu članka 47. drugog stavka Povelje, presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 130. i navedena sudska praksa).

131 *Ibid*., t. 124. do 126. i navedena sudska praksa

132 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 52.), i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 115.).

210. *Vanjski* element neovisnosti pravosuđa, koji je usko povezan sa zahtjevom nepristranosti, zahtijeva „da predmetno tijelo svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako *zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka* koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke”[133]. To uključuje ne samo izravan utjecaj u obliku uputa, nego i „posrednij[e] oblik[e] utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca”[134].

211. Kako je Sud istaknuo podsjećajući na sudsku praksu ESLJP-a o članku 6. stavku 1. EKLJP-a, kako bi se utvrdilo je li sud „neovisan” u obzir treba uzeti, među ostalim, *način imenovanja njegovih članova i trajanje njihova mandata*, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka i, s obzirom na to da je riječ upravo o tome da svaki sud u demokratskom društvu mora kod građana odavati povjerenje, pitanje ostavlja li odnosni sud „dojam neovisnosti”[135].

212. Još jedan važan element u objektivnoj ocjeni nepristranosti jest dojam (doktrina dojma): ocjena zahtijeva određivanje postoje li određene provjerljive činjenice, neovisno o ponašanju konkretnog suca, koje njegovu nepristranost dovode u pitanje[136]. Konkretno, kada su u pitanju odluke o imenovanju sudaca, potrebno je 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”[137].

213. Međutim, Sud prilikom ocjenjivanja ispunjenosti tog uvjeta preferira sveobuhvatnu analizu u okviru koje se u obzir uzimaju elementi povezani s institucionalnim ustrojem, pravnim uređenjem i praktičnom provedbom. Sud je u tom kontekstu utvrdio da, primjerice, puka činjenica da izvršna ili zakonodavna tijela sudjeluju u postupku imenovanja sudaca ne stvara odnos podređenosti ako suci, nakon što su imenovani, ne podliježu pritiscima niti primaju ikakve upute u okviru obavljanja svojih sudačkih dužnosti[138].

214. Sud je utvrdio da se „neovisnost nacionalnog suda mora […], uključujući s gledišta uvjeta u kojima se imenuju njegovi članovi, ocjenjivati s obzirom na sve relevantne čimbenike”[139]. To znači da, iako neki od elemenata koje je istaknuo nacionalni sud možda nisu sami za sebe sporni, kombinacija tih elemenata, zajedno s okolnostima koje ih okružuju, može biti problematična[140].

133 *Ibid.*, t. 121. i navedena sudska praksa. Moje isticanje

134 *Ibid.*, t. 125. i navedena sudska praksa

135 Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 127.), koja u tom pogledu upućuje na presude ESLJP-a od 21. lipnja 2011., Fruni protiv Slovačke, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, t. 141., i od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. i navedena sudska praksa.

136 Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 128.), koja upućuje na presude ESLJP-a od 6. svibnja 2003., Kleyn i dr. protiv Nizozemske, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, t. 191. i navedena sudska praksa, i od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 145., 147. i 149. i navedena sudska praksa.

137 Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 134. i navedena sudska praksa). Također vidjeti 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. i navedena sudska praksa).

138 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 133. i navedena sudska praksa), i od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 54.).

139 Presuda od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 56.)

140 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 142.), i od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 57.).

3) Analiza

i) Sastav i status Ustavnog suda

215. Što se tiče prvog problema koji je sud koji je uputio zahtjev otvorio, vezano za *sastav i status Ustavnog suda*, ne čini mi se da je metoda imenovanja sudaca Ustavnog suda sama po sebi problematična. Činjenica da „političke" institucije sudjeluju u imenovanju članova tijela kao što je Ustavni sud ne pretvara sama po sebi to tijelo u političko tijelo koje je dio izvršne vlasti ili joj je podređeno. Umjesto toga, važno je da ustavni suci nakon imenovanja ne podliježu nikakvom utjecaju ili pritisku u okviru obnašanja svojih dužnosti [141].

216. Naime, ustavni sudovi se iz perspektive ustroja i organizacije razlikuju od drugih sudova. U tom smislu te u toj mjeri, ustavni sudovi, osobito u sustavima u kojima provode specijalizirani, koncentrirani ustavni nadzor, nisu poput drugih (redovnih) sudova unutar nacionalnog sustava [142]. Međutim, iako ponekad može biti taksonomski nejasno kojoj točno grani vlasti pripadaju, to ne znači da samim time takvi sudovi nisu „sudovi" [143]. Za potrebe te definicije važno je da je prilikom određivanja statusa ustavnih sudaca i pravnih jamstava njihove neovisnosti dok im traje mandat, osigurana nepristranost i neovisnost takvih sudova.

217. Iz toga ujedno proizlazi odgovor na pitanje imenovanja. Nije presudno tko stvarno provodi imenovanje [144], ali je djelomično relevantno, osobito u vezi s postupkom odabira sudaca. Bitna su jamstva neovisnosti u okviru obnašanja dužnosti, možebitno u kombinaciji sa stvarnim postupanjem. Uzgred, čak se može tvrditi da je upravo sudjelovanje drugih grana vlasti u imenovanju sudaca pokazatelj istinske diobe vlasti. Diobu vlasti ne treba miješati s prenapuhanim vizijama neovisnosti pravosuđa koje u praksi podrazumijevaju izolaciju i isključenost sudaca.

218. U kontekstu ovih predmeta valja istaknuti da je zahtjev neovisnosti dio ustavnog statusa sudaca Ustavnog suda u skladu s člankom 145. Ustava Rumunjske. Prema članku 142. stavku 2. Ustava Rumunjske, devetogodišnji mandat sudaca Ustavnog suda ne može se obnoviti. Oni su tijekom tog razdoblja, u skladu s člankom 145. Ustava Rumunjske, nesmjenjivi. Uvjeti za njihovo imenovanje, koji uključuju izvrsne pravne kvalifikacije, visoku razinu stručnosti i najmanje 18 godina iskustva u pravnim poslovima ili u visokom pravnom obrazovanju, predviđeni su u članku 143. Ustava Rumunjske. Osim toga, kako Komisija ističe, članak 144. Ustava Rumunjske predviđa pravila o djelatnostima nespojivima s dužnostima ustavnih sudaca, koja su namijenjena zaštiti njihove neovisnosti.

141 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 133. i navedena sudska praksa).

142 U pogledu te rasprave vidjeti, primjerice, Grimm, D., „Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics", *EMERJ*, sv. 21.3., 2019., str. 55. do 71.; Ginsburg T., i Garoupa, N., „Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, sv. 28., 2011., str. 539. do 568.

143 O toj raspravi iz komparativne perspektive, ponukano posebnom prirodom francuskog Ustavnog vijeća, vidjeti Favoreu, L., i Mastor, W., *Les cours constitutionnelles*, 2. izdanje, Dalloz, Pariz, 2016., str. 22. i sljedeće.

144 U protivnom, znači li činjenica da suce u znatnom broju država članica imenuje šef države ili vlade, to jest izvršna vlast, da suci ni u jednoj od tih država samim time nisu neovisni?

219. Osim toga, Sud je ustavne sudove općenito [145] i Ustavni sud Rumunjske konkretno [146] smatrao valjanim podnositeljima zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, što zahtijeva, barem u određenoj mjeri, njihovu neovisnost da bi bio ispunjen uvjet definicije „suda" u smislu tog članka [147].

ii) Nadležnosti i praksa Ustavnog suda

220. Slično tomu, nedoumice suda koji je uputio zahtjev u pogledu *nadležnosti Ustavnog suda* da utvrdi postojanje ustavnopravnog sukoba između ustavnih nositelja vlasti povezane su sa sferom institucionalne i postupovne autonomije te države članice.

221. Ne postoji unaprijed određen popis nadležnosti koje bi ustavni sudovi trebali ili koje ne bi trebali imati da bi bilo poštovano Unijino načelo neovisnosti pravosuđa. Ulozi ustavnog suda na neki je način svojstveno to da će njegove ovlasti (izravno ili neizravno) utjecati na presude redovnih sudova [148].

222. Samo bi se još moglo dodati da nijedan ustavni sud u Europi, barem koliko je meni poznato, nije uspio pronaći jasnu formulu za razlikovanje između pitanja od „ustavnog" značaja i pitanja „puke" ili „obične" zakonitosti. Nepostojanje takvog jasnog razlikovanja dovodilo je u prošlosti do mnoštva sukoba između nacionalnih vrhovnih (redovnih) sudova i nacionalnih ustavnih sudova, osobito u sustavima u kojima postoji konkretan (ili pojedinačan) nadzor ustavnosti povodom pojedinačnih ustavnih tužbi [149].

iii) Načelo pravomoćnosti

223. Naposljetku, mora se istaknuti da je specifičnost tih učinaka i praktičnih posljedica odluka ustavnih sudova također dio elemenata koje nacionalni pravni sustavi moraju definirati, uključujući zaštitu načela kao što su pravomoćnost i pravna sigurnost.

224. U specifičnom okviru prava Unije, Sud je više puta istaknuo važnost obaju navedenih načela [150]. To znači da Sud, kada je riječ o zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, nikada nije načelno zahtijevao, osim u nekim veoma iznimnim slučajevima [151], da se pravomoćnim

145 Među mnogim presudama donesenima povodom zahtjeva za prethodnu odluku koje su uputili nacionalni ustavni sudovi, vidjeti, primjerice, presude od 1. ožujka 2011., Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100); od 26. veljače 2013., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107); od 30. svibnja 2013., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358); i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400).

146 Presuda od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385)

147 Vidjeti, primjerice, presudu od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49. do 53.), ili, za najnovije primjere, presude od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 55. i sljedeće); od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 45. i sljedeće), i od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih pravosudnih dužnosnika) (C-658/18, EU:C:2020:572, t. 42. i sljedeće).

148 Za komparativan pregled vidjeti, primjerice, Cremer, H.-J., „Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und der Rechtslage in den Staaten Mittel- und Osteuropas", u Frowein, J. A., Marauhn, T. (urednici), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Springer, Berlin, 1998., str. 237., ili razne komentare u Luchterhandt, O. i dr. (urednici), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

149 Za komparativnu raspravu s primjerima iz Njemačke, Španjolske, Češke Republike, Slovačke ili Slovenije, vidjeti analizu koju je izdao Ústavní soud (Ustavni sud, Češka Republika), naslovljenu *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Prag, 2005. U pogledu osporavane „prekomjernosti" ustavne kontrole vidjeti, primjerice, Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998., str. 62. do 66.

150 Za nedavan primjer, vidjeti presudu od 2. travnja 2020., CRPNPAC i Vueling Airlines (C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, t. 88. i navedena sudska praksa).

151 Nedavno izloženi i razmatrani u mojem mišljenju u predmetu Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, t. 80. i sljedeće)

presudama ukine njihova pravomoćnost. Međutim, istovremeno, Sud nije dovodio u pitanje izvanredne pravne lijekove koji su u Rumunjskoj predviđeni za preispitivanje pravomoćnih presuda protivnih pravu Unije, poštujući ravnotežu i konkretne postupovne odabire nacionalnog zakonodavca [152]. To još više treba vrijediti za učinke i utjecaj nacionalnih ustavnosudskih odluka.

iv) Napomena

225. Kako sam objasnio u mišljenju AFJR, neovisnost i nepristranost pravosuđa u okviru „strukturnih predmeta" koji iziskuju ocjenjivanje usklađenosti određenih institucionalnih ili postupovnih rješenja s pravom Unije, Sud može analizirati na trima razinama: „isključivo teorijskom ocjenom"; ocjenjivanjem „kombinacije teorija" ili „teorije u primjeni"; i ocjenjivanjem isključivo prakse koja je potpuno drukčija od onoga što je predviđeno u teoriji [153].

226. U ovim predmetima se ne čini da ocjena „rješenja na papiru" ili „isključivo teorije" izaziva ikakve sumnje u nepristranost ili neovisnost Ustavnog suda.

227. Naravno, ne smiju se zanemariti naznake potencijalnog rizika te čak poneke insinuacije prisutne u spisu ovih predmeta, osobito u okviru upućivanja na Odluku br. 685/2018, uključene subjekte i njihove navodne motive [154].

228. Međutim, ta se problematika uvelike razlikuje od one koju otvaraju prethodna pitanja [155]. Nažalost, u današnjoj Europskoj uniji mogući su slučajevi manipulacije ili čak zlouporabe određenih ustavnosudskih postupaka, koji se, iako su uređeni naizgled neutralnim pravilima, mogu upotrijebiti u korist ili u interesu određene osobe ili skupine. Još ekstremniji scenarij možda je onaj u kojem se ne radi o samo jednom ili više pojedinačnih institucionalnih nedostataka, nego o odmetanju čitave pravosudne institucije. Temeljna, strukturna jamstva neovisnosti i nepristranosti institucije u takvom slučaju više ne bi bila osigurana zato što bi čitava institucija bila pod političkim utjecajem ili zato što bi se obistinile prijetnje općoj strukturi koje su povezane s poštovanjem načela diobe vlasti [156].

229. Međutim, potpuno se slažem s Komisijom da u ovim predmetima nisu vidljivi nikakvi elementi koji bi mogli dovesti u pitanje neovisnost ili nepristranost Ustavnog suda. Umjesto toga, pitanja koja sud koji je uputio zahtjev otvara odnose se na razmatranja povezana s tumačenjem nacionalnih propisa koje je Ustavni sud iznio i njegovim posljedicama za praksu suda koji je uputio zahtjev, a s kojim se taj sud jednostavno ne slaže.

v) Međuzaključak

230. Posljedično, na prvo pitanje u predmetu C-357/19, u dijelu u kojem se odnosi na načelo neovisnosti pravosuđa, kao i na pitanje u predmetu C-547/19 treba odgovoriti u smislu da se Unijinu načelu neovisnosti pravosuđa, zajamčenom člankom 47. drugim stavkom Povelje i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, ne protivi donošenje odluke nacionalnog

152 Presuda od 11. rujna 2019., Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, t. 57.)

153 Točke 240. do 243. tog mišljenja

154 Također vidjeti točku 204. ovog mišljenja.

155 Za različite argumente iznesene pred Sudom – vidjeti detaljnije moje mišljenje AFJR, t. 235. do 248.

156 Za primjer takve situacije vidjeti presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 142. do 152.).

ustavnog suda u kojoj se taj sud, izvršavajući svoje ustavne nadležnosti, očitovao o zakonitosti sastava sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda, čak i ako to ima za posljedicu omogućavanje podnošenja izvanrednih žalbi protiv pravomoćnih presuda.

5. Načelo nadređenosti

231. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u predmetu C-357/19 pita omogućuje li načelo nadređenosti prava Unije nacionalnom sudu da izuzme iz primjene odluku ustavnog suda koja je donesena u ustavnopravnom sporu te je obvezujuća u skladu s nacionalnim pravom.

232. Na to sam pitanje već odgovorio iz perspektive konkretnih obveza koje nameće članak 325. UFEU-a i zaštite temeljnih prava. S obzirom na odgovor koji sam Sudu predložio na prvo i drugo pitanje u predmetu C-357/19, odgovor na treće pitanje nije potreban.

233. Međutim, ipak smatram korisnim dodati nekoliko završnih napomena o načelu nadređenosti i obvezi nacionalnih sudova da se pridržavaju presuda ustavnog suda. Razlog tomu nije samo mogućnost da se Sud neće složiti s odgovorima koje sam predložio na prvo i drugo pitanje u predmetu C-357/19. Razlog je i postojanje još jednog važnog problema koji se krije iza tog općenitog pitanja: kako proizlazi iz odluke kojom je upućen zahtjev, čini se da je treće pitanje ponukano činjenicom da se u skladu s člankom 99. točkom (ș) Zakona br. 303/2004 radi o stegovnoj povredi na temelju nacionalnog prava ako sudac ne poštuje odluku Ustavnog suda [157].

234. Ustaljena sudska praksa Suda u određenoj mjeri već pruža rješenje tog problema koji je otvorio sud koji je uputio zahtjev.

235. S jedne strane, postoji ustaljena sudska praksa o nadređenosti prava Unije i njezinim implikacijama za nacionalne pravosudne institucije i postupke. Kao prvo, kada primjenjuju odredbe prava Unije, nacionalni sudovi dužni su osigurati puni učinak tih odredbi, prema potrebi samostalnim donošenjem odluke o neprimjeni svake suprotne odredbe nacionalnog prava, a da pritom ne moraju zatražiti ni čekati prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom [158]. Kao drugo, odredbe ili prakse koje mogu umanjiti djelotvornost prava Unije uskraćivanjem ovlasti nacionalnom sudu nadležnom za primjenu tog prava da već u samom trenutku te primjene učini sve što je potrebno za izuzimanje iz primjene nacionalnih zakonodavnih odredaba koje bi eventualno mogle onemogućiti puni učinak izravno primjenjivih pravnih pravila Unije, nespojive su sa zahtjevima koji čine samu bit prava Unije [159]. Kao treće, navedeno vrijedi u odnosu na sve razine nacionalnih pravila, uključujući ustavna pravila [160].

236. Stoga, načelno govoreći te, naravno, pod pretpostavkom da se u predmetnom slučaju doista radi o nekom obliku materijalne nespojivosti između sporne ustavnosudske odluke i prava Unije, mada je moje mišljenje da se ne radi, načelo nadređenosti treba tumačiti na način da omogućuje

157 Vidjeti točku 7. ovog mišljenja. Uporaba te odredbe moguća je u kontekstu predmetnog slučaja ako Sud prihvati određeno tumačenje prava Unije te ako ga sud koji je uputio zahtjev kasnije primijeni na nacionalnoj razini, time možebitno proturječeći odluci nacionalnog ustavnog suda. Međutim, ta je odredba već primijenjena u drugim usporednim predmetima pred Sudom: vidjeti moje danas izneseno mišljenje u predmetu C-379/19, DNA- Serviciul Territorial Oradea, u kojem je, kako se čini, protiv suca koji je uputio zahtjev pokrenuta stegovna istraga zato što je on upućivanjem zahtjeva Sudu izrazio neslaganje s odlukom Ustavnog suda.

158 Za nedavan primjer, vidjeti presudu od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 35. i navedena sudska praksa).

159 Primjerice, nedavna presuda od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 36. i navedena sudska praksa).

160 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 61. i navedena sudska praksa).

nacionalnom sudu da izuzme iz primjene odluku nacionalnog ustavnog suda ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da je to jedini mogući način da se ispune obveze koje proizlaze iz izravno primjenjivih odredbi prava Unije.

237. S druge strane, kada je riječ o prethodnom postupku i njegovu mogućem utjecaju na nacionalnu hijerarhiju sudova te obvezu pridržavanja pravnog mišljenja višeg suda, sudska praksa Suda je od presude u predmetu Rheinmühlen I [161] veoma jasna. Valja spomenuti i naglasiti tri važna elementa koji proizlaze iz te sudske prakse, koja je primjenjiva i na odluke ustavnih sudova [162].

238. Kao prvo, ako nacionalni sud smatra da bi ga odluka višeg suda mogla navesti na donošenje presude protivne pravu Unije, nacionalna pravila prema kojima su niži sudovi vezani odlukama višeg suda ne mogu ukloniti diskrecijsku ovlast podnošenja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku. Kao drugo, nacionalni sud koji je iskoristio diskrecijsku ovlast koju mu daje članak 267. UFEU-a vezan je tumačenjem Suda te mora, prema potrebi, zanemariti odluke višeg suda [163]. Kao treće, mišljenja sam da to treba vrijediti i u slučaju da niži sud smatra odluku višeg suda neusklađenom s pravom Unije, iako Sudu nije podnio zahtjev za prethodnu odluku. U tom smislu, u sudskoj praksi se inzistira da se *mogućnost* nižih sudova da zahtijevaju donošenje prethodne odluke, prema potrebi ostavljajući neprimijenjenima upute višeg suda koje bi se pokazale suprotnima pravu Unije, ne može pretvoriti u *obvezu* podnošenja takvog zahtjeva [164].

239. Shodno tomu, pravo Unije doista omogućuje nacionalnom sudu da se ne pridržava (inače obvezujućeg) pravnog mišljenja višeg suda ako smatra da se to pravno tumačenje protivi pravu Unije. Sasvim je logično da iz perspektive prava Unije isto mora vrijediti i u pogledu svih mogućih (kasnijih) nacionalnih sankcija za takvo postupanje: ako je to postupanje iz perspektive prava Unije pravilno, onda sankcija nije dopuštena.

240. Ipak, postoji poprilično ključno „ali”. Prema mojemu mišljenju, pravo Unije nacionalnom sucu daje ograničenu „dozvolu za neslaganje”, ali ne i opću „dozvolu za zanemarivanje”. S obzirom na ustroj pravnog poretka Unije, unutar kojeg je Sud krajnji tumač prava Unije, gore izložena sudska praksa Suda ima jednu svrhu: održati pristup Sudu otvorenim za niže sudove država članica. Konkretno, višim sudovima država članica ne smije se dopustiti da korištenjem formalnog autoriteta koji imaju unutar domaćeg sustava, sudovima unutar svoje nadležnosti onemoguće podnošenje Sudu zahtjevâ za prethodnu odluku.

241. Ipak, ta svrha uključuje i ograničenja u smislu opsega dozvole koju pravo Unije daje. Naime, ako bismo često načelne te stoga poprilično sveobuhvatne zaključke Suda rastegnuli do njihovih krajnjih granica, nužno bismo se morali pridružiti pozivima za preispitivanjem sudske prakse proizašle iz presude u predmetu Rheinmühlen, i to sigurno još 2010. [165]. Ako je se promatra iz načelne, institucionalne perspektive, moglo bi se reći da se ta sudska praksa oslanja na nekoliko neopravdanih prešutnih pretpostavki, uključujući onu da nacionalni viši sudovi žele spriječiti niže sudove unutar svoje nadležnosti da Sudu podnose zahtjeve za prethodnu odluku. Srećom, to nije bila, barem do nedavno [166], valjana pretpostavka.

161 Presuda od 16. siječnja 1974., Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3)

162 Presuda od 15. siječnja 2013, Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 70.)

163 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 27., 28. i 30.), i od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 68. i 69.).

164 Presude od 19. siječnja 2010., Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, t. 53. do 55.); od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 28.); i rješenje od 3. rujna 2020., Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, t. 75.)

165 Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:336, t. 23. do 39.).

166 Istina, sudska praksa proizašla iz presude u predmetu Rheinmühlen u predmetnom bi kontekstu u nekim državama članicama mogla dobiti novi život i još jedan strukturni smisao: zaštita drukčijih mišljenja u pravosuđu.

242. Stoga, ako je se promatra u tom svjetlu, gore izloženu sudsku praksu Suda treba, prema mojemu mišljenju, shvaćati na način da svim nacionalnim pravosudnim subjektima, neovisno o hijerarhiji, omogućuje prostor za smislenu raspravu o pravilnom tumačenju prava Unije. Međutim, nipošto je ne treba shvaćati kao neograničen, univerzalan adut čije će korištenje zaštititi suca, neovisno o okolnostima, od svih redovnih nacionalnih pravila o sudskim postupcima, hijerarhiji i stezi.

243. Povrh tog općeg zaključka, smatram da nije moguće pružiti mnogo više smjernica za svakojake scenarije koji se mogu pojaviti u stvarnom životu. Poanta u svim takvim predmetima je da se ipak adekvatno *obrazlože* svi elementi i argumenti povezani s pravom Unije koji postoje u pojedinačnom predmetu. Već sama ta poprilično transverzalna, obveza [167] može djelomično odrediti koji argumenti utemeljeni na pravu Unije spadaju u sferu smislene pravne rasprave. U svakom slučaju, okvirno je pravilo da adekvatno obrazloženo neslaganje (nižeg) suda – osobito kada se neko pitanje prvi put razmatra i kada može rezultirati podnošenjem Sudu zahtjeva za prethodnu odluku – *uvijek mora biti moguće*.

244. Iz svega toga proizlazi, kako je Sud nedavno potvrdio, da se ne mogu prihvatiti nacionalne odredbe iz kojih proizlazi da nacionalni suci mogu podlijegati stegovnim postupcima samo *zato što* su Sudu uputili zahtjev za prethodnu odluku [168], *neovisno* – dodao bih – o ishodu tog zahtjeva pred Sudom. To znači da sama mogućnost da se protiv njih pokrenu stegovni postupci zbog upućivanja takvog zahtjeva (ili odluke da ga se zadrži nakon njegova upućivanja) može naštetiti tomu da predmetni nacionalni suci djelotvorno obavljaju diskrecijske ovlasti i funkcije nacionalnih sudova u okviru članka 267. UFEU-a [169]. Nadalje, činjenica da ti suci ne mogu podlijegati stegovnim postupcima ili drugim mjerama zbog korištenja mogućnošću pokretanja postupka pred Sudom usto čini jamstvo koje je bitno za neovisnost pravosuđa [170].

245. Ukratko, u Uniji koja se temelji na vladavini prava, sudac se ne smije kazniti za legitimno korištenje prava na obraćanje Sudu koje svaki „sud” ima na temelju članka 267. UFEU-a.

V. Zaključak

246. Predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodna pitanja koja je uputila Înalta Curte de Casație şi Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska):

– Na drugo pitanje u predmetu C-357/19 treba odgovoriti u smislu da se članku 47. drugom stavku Povelje Europske unije o temeljnim pravima ne protivi to da ustavni sud u situaciji koja je načelno obuhvaćena područjem primjene prava Unije, ali nije njime u potpunosti uređena, utvrdi, primjenjujući istinski i smislen nacionalni standard zaštite ustavnih prava te vodeći se svojim tumačenjem mjerodavnih nacionalnih odredbi, da sudska vijeća nacionalnog vrhovnog suda nisu bila uspostavljena u skladu sa zakonom.

[167] To proizlazi iz članka 47. Povelje, tumačenog u vezi s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a. Također vidjeti, primjerice, presudu od 6. rujna 2012., Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, t. 53. i sljedeće).

[168] Vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 58.).

[169] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 57. i 58.).

[170] Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 59.). Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 25.), i rješenje od 12. veljače 2019., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 47.).

– Na prvo pitanje u predmetu C-357/19, kao i na pitanje u predmetu C-547/19, treba odgovoriti kako slijedi:

  – Članak 325. stavak 1. UFEU-a, kao i članak 1. stavak 1. točke (a) i (b) i članak 2. stavak 1. Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, treba tumačiti na način da im se ne protivi odluka nacionalnog ustavnog suda koja je sastav sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda proglasila nezakonitim iz razloga što je povrijeđeno pravo na nepristran sud, čime je stvorila uvjete da se dopusti podnošenje izvanrednih žalbi protiv pravomoćnih presuda.

  – Unijinu načelu neovisnosti pravosuđa, zajamčenom člankom 47. drugim stavkom Povelje i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, ne protivi se donošenje odluke nacionalnog ustavnog suda u kojoj se taj sud, izvršavajući svoje ustavne nadležnosti, očitovao o zakonitosti sastava sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda, čak i ako to ima za posljedicu omogućavanje podnošenja izvanrednih žalbi protiv pravomoćnih presuda.

– S obzirom na odgovore pružene na prvo i drugo pitanje u predmetu C-357/19, na treće pitanje u tom predmetu nije potrebno odgovoriti.