Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 23. rujna 2020.[1] [i]

Spojeni predmeti C-83/19, C-127/19 i C-195/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”
protiv
Inspecția Judiciară
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunalul Mehedinți (Viši sud u Mehedinţiju, Rumunjska))
i
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”
protiv
Consiliul Superior al Magistraturii
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Albi Iuliji, Rumunjska))
i
PJ
protiv
QK-a
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska))
Predmet C-291/19
SO
protiv
TP-a i drugih
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu, Rumunjska))
Predmet C-355/19
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,
OL
protiv
Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României

[1] Izvorni jezik: engleski

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Piteşti (Žalbeni sud u Piteştiju, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ugovor o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji – Odluka Komisije 2006/928/EZ o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka (CVM) – Priroda i pravni učinci CVM-a i izvješća koja je Komisija na temelju njega sastavila – Privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije – Nacionalna pravila o osnivanju i ustroju odjela unutar državnog odvjetništva koji je zadužen za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Neovisnost sudstva”

Sadržaj

I. Uvod 4

II. Pravni okvir 5

A. Pravo Unije 5

1. Primarno pravo 5

2. Odluka o CVM-u 6

B. Rumunjsko pravo 7

1. Ustav Rumunjske 7

2. Odredbe o Pravosudnoj inspekciji 7

a) Zakon br. 317/2004 7

b) Izvanredna uredba br. 77/2018 8

3. Odredbe o odjelu za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu 9

a) Zakon br. 207/2018 9

b) Izvanredna uredba br. 90/2018 11

c) Izvanredna uredba br. 92/2018 11

d) Izvanredna uredba br. 7/2019 12

e) Izvanredna uredba br. 12/2019 12

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja 13

A. Predmet C-83/19 . . . 13

B. Predmet C-127/19 . . . 14

C. Predmet C-195/19 . . . 16

D. Predmet C-291/19 . . . 17

E. Predmet C-355/19 . . . 18

F. Postupak pred Sudom . . . 19

IV. Analiza . . . 20

A. Dopuštenost prethodnih pitanja . . . 20

1. C-83/19 . . . 22

2. C-127/19 i C-355/19 . . . 24

3. C-195/19 i C-291/19 . . . 25

4. Međuzaključak o dopuštenosti . . . 26

B. Relevantno pravo Unije i mjerila . . . 27

1. CVM . . . 27

a) Jesu li Odluka o CVM-u i izvješća u okviru CVM-a akti Unije? . . . 28

b) Je li Ugovor o pristupanju pravilna pravna osnova? . . . 29

1) Formalna pravna osnova . . . 29

2) Sadržaj i ciljevi . . . 29

3) Trajanje CVM-a . . . 30

4) Međuzaključak . . . 31

c) Pravni učinci CVM-a . . . 31

1) Pravni učinci Odluke o CVM-u . . . 31

2) Pravni učinci izvješćâ u okviru CVM-a . . . 33

d) Jesu li predmetne nacionalne mjere obuhvaćene područjem primjene CVM-a? . . . 36

2. Načelo neovisnosti sudstva: članak 47. Povelje i/ili članak 19. stavak 1. UEU-a . . . 37

a) Članak 47. Povelje . . . 38

b) Članak 19. stavak 1. UEU-a . . . 41

c) Članak 19. stavak 1. UEU-a i opasnost preširoko otvorenih vrata 42

3. Mjerila i narav ocjene 45

a) Mjerila: vanjski aspekti neovisnosti sudstva i doktrina dojma 45

b) Priroda ocjene: što treba utvrditi 47

C. Ocjena predmetnih nacionalnih odredbi 49

1. Opći kontekst 49

2. Privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije 51

a) Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i stajališta stranaka 51

b) Analiza 52

c) Međuzaključak 54

3. Odjel za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu 55

a) Odluke kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku i stajališta stranaka 55

b) Analiza 56

i) Opravdanje 57

– Nedvosmisleno i pristupačno opravdanje? 58

– Stvarno opravdanje? 58

ii) Jamstva 60

iii) Kontekst i djelovanje u praksi 61

iv) Razuman rok 62

c) Međuzaključak 64

V. Zaključak 64

I. Uvod

1. Ovi predmeti odnose se na dva institucionalna aspekta rumunjskog pravosudnog sustava koji su nedavno izmijenjeni reformom takozvanih „zakona o pravosuđu” [2] u toj državi članici. Pet zahtjeva za prethodnu odluku koji se zajedno razmatraju u ovom mišljenju u bitnome se odnose,

[2] Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika), ponovno objavljen u *Monitorul Oficial* br. 826 od 13. rujna 2005. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 303/2004); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 304/2004 o ustroju pravosuđa), *Monitorul Oficial* br. 827 od 13. rujna 2005. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 304/2004) i Legea nr. 317/2004 prifind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću), *Monitorul Oficial* br. 628 od 1. rujna 2012. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 317/2004).

s jedne strane, na privremeno imenovanje čelnika Inspecția Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) i, s druge, na osnivanje odjela unutar državnog odvjetništva, koji je odgovoran za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu [3].

2. Međutim, u svim tim predmetima postavljaju se dva preliminarna pitanja koja je potrebno za početak razmotriti. Kao prvo, kakvu pravnu prirodu i učinke ima „Mehanizam za suradnju i provjeru” (u daljnjem tekstu: CVM) [4], uspostavljen Odlukom Komisije 2006/928/EZ [5]?

3. Europska komisija na temelju CVM-a izdaje periodična izvješća. U svojem je izvješću objavljenom 2018. [6] utvrdila nekoliko problematičnih aspekata nedavnih reformi rumunjskog pravosudnog sustava, koji su predmet ovih zahtjeva za prethodnu odluku. S obzirom na to, sudovi koji su uputili zahtjeve traže pojašnjenje pravnog statusa CVM-a i Komisijinih izvješća, osobito kako bi utvrdili jesu li preporuke iz tih izvješća obvezujuće za rumunjska tijela.

4. Nadalje, pitajući se o sukladnosti nacionalnih zakonodavnih promjena s načelima vladavine prava, djelotvorne sudske zaštite i neovisnosti pravosuđa, prethodna pitanja upućuju na nekoliko odredbi primarnog prava, osobito na članak 2. UEU-a; članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a; i članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Dakle, drugo preliminarno pitanje koje treba pojasniti jest koje su od tih odredbi primjenjive u ovim predmetima, u specifičnom kontekstu stanja u Rumunjskoj nakon pristupanja unutar kojeg se CVM i dalje primjenjuje.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Primarno pravo

5. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju) [7], institucije Unije prije pristupanja mogu usvojiti, među ostalim, mjere predviđene u člancima 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Bugarske i Rumunjske (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju) [8].

6. U skladu s člankom 2. Akta o pristupanju, od dana pristupanja, odredbe Osnivačkih ugovora i akata koje su donijele institucije prije pristupanja obvezujuće su za Rumunjsku i primjenjuju se u Rumunjskoj pod uvjetima utvrđenima u Ugovorima i Aktu o pristupanju.

3 Još je jedan usporedan zahtjev za prethodnu odluku upućen u predmetu C-397/19. On se odnosi na promjene u nacionalnom sustavu građanske odgovornosti sudaca. U tom ću predmetu donijeti zasebno mišljenje istog dana kao u ovim predmetima.

4 S obzirom na broj akronima koje, povrh „CVM-a”, upotrebljavam u ovom mišljenju, radi lakšeg snalaženja smatram korisnim već ovdje navesti one koji se najčešće pojavljuju: Direcția Națională Anticorupție (Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije, Rumunjska; u daljnjem tekstu: NUBK); Consiliul Superior al Magistraturii (Vrhovno sudsko vijeće, Rumunjska; u daljnjem tekstu: VSV); i Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Odjel za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu (u daljnjem tekstu: OKDP).

5 Odluka 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 (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.; u daljnjem tekstu: Odluka o CVM-u)

6 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere, COM(2018)851 *final* od 13. studenoga 2018. (u daljnjem tekstu: Izvješće u okviru CVM-a iz 2018.), kojemu je priložen Radni dokument službi Komisije – Rumunjska: Tehničko izvješće SWD(2018)551 *final* (u daljnjem tekstu: Tehničko izvješće u okviru CVM-a iz 2018.)

7 SL 2005., L 157, str. 11.

8 SL 2005., L 157, str. 203.

7. Članak 37. Akta o pristupanju predviđa: „Ako Bugarska ili Rumunjska ne ispune obveze preuzete u okviru pregovora o pristupanju, uključujući obveze u bilo kojoj sektorskoj politici koja se odnosi na gospodarske aktivnosti s prekograničnim učinkom, i time uzrokuje ozbiljnu povredu funkcioniranja unutarnjeg tržišta ili neposrednu opasnost od takve povrede, Komisija može, do kraja razdoblja od najviše tri godine od pristupanja, na obrazloženi zahtjev države članice ili na vlastitu inicijativu, poduzeti odgovarajuće mjere.

Mjere moraju biti proporcionalne te se prednost daje mjerama koje najmanje ometaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta i, kada je to prikladno, primjeni postojećih sektorskih zaštitnih mehanizama. Takve zaštitne mjere ne smiju se koristiti kao sredstvo proizvoljne diskriminacije ili kao prikriveno ograničavanje trgovine među državama članicama. Zaštitna odredba može se aktivirati i prije pristupanja na temelju rezultata praćenja te usvojene mjere stupaju na snagu na dan pristupanja, osim ako one predvide kasniji datum. Mjere se ne zadržavaju dulje nego li je to nužno potrebno, a u svakom slučaju ukidaju se kada se dotična obveza ispuni. Mogu se, međutim, primjenjivati i nakon isteka razdoblja određenog u prvom stavku sve dok se dotične obveze ne ispune. Kao odgovor na napredak koji dotična nova država članica postigne u ispunjavanju svojih obveza Komisija može na odgovarajući način prilagoditi mjere. Komisija pravodobno obavješćuje Vijeće prije ukidanja zaštitnih mjera te u tom pogledu uzima u obzir sve primjedbe Vijeća.” [neslužbeni prijevod]

8. U skladu s člankom 38. Akta o pristupanju: „Ako u Bugarskoj ili Rumunjskoj postoje ozbiljni nedostaci ili neposredna opasnost od takvih nedostataka u prenošenju, stanju provedbe ili u primjeni okvirnih odluka ili bilo kojih drugih odgovarajućih obveza, instrumenata suradnje i odluka koje se odnose na uzajamno priznavanje u području kaznenog prava iz glave VI. Ugovora o Europskoj uniji te direktiva i uredaba koje se odnose na uzajamno priznavanje u građanskim stvarima iz glave IV. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, Komisija može do kraja razdoblja od najviše tri godine od pristupanja, na obrazloženi zahtjev države članice ili na vlastitu inicijativu i nakon savjetovanja s državama članicama, poduzeti odgovarajuće mjere te odrediti uvjete i način njihove primjene.

Ne dovodeći u pitanje nastavak bliske pravosudne suradnje, te mjere mogu imati oblik privremene suspenzije primjene odgovarajućih odredaba i odluka u odnosima između Bugarske ili Rumunjske i bilo koje druge države članice ili država članica. Zaštitna odredba može se aktivirati i prije pristupanja na temelju rezultata praćenja te usvojene mjere stupaju na snagu na dan pristupanja, osim ako one predvide kasniji datum. Mjere se ne zadržavaju dulje nego li je to nužno potrebno, a u svakom slučaju ukidaju se kada se nedostaci isprave. Mogu se, međutim, primjenjivati i nakon isteka razdoblja određenog u prvom stavku sve dok ti nedostaci postoje. Kao odgovor na napredak koji dotična nova država članica postigne u ispravljanju utvrđenih nedostataka Komisija može na odgovarajući način prilagoditi mjere nakon savjetovanja s državama članicama. Komisija pravodobno obavješćuje Vijeće prije ukidanja zaštitnih mjera te u tom pogledu uzima u obzir sve primjedbe Vijeća.” [neslužbeni prijevod]

2. Odluka o CVM-u

9. Odluka o CVM-u usvojena je, kako je navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 5., na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju.

10. U skladu s uvodnom izjavom 6. Odluke o CVM-u, „[p]reostala otvorena pitanja na području odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava i tijela kaznenog progona opravdavaju uspostavljanje mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije”.

11. Članak 1. Odluke o CVM-u predviđa da Rumunjska svake godine izvješćuje Komisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog prilogom toj odluci. U skladu s člankom 2., Komisija svoje komentare i nalaze o izvješću Rumunjske Europskom parlamentu i Vijeću prvi put priopćuje u lipnju 2007. te nakon toga prema potrebi, a najmanje svakih šest mjeseci. Članak 3. predviđa da Odluka o CVM-u „stupa na snagu samo podložno stupanju na snagu Ugovora o pristupanju i na dan njegova stupanja na snagu”. U skladu s člankom 4., Odluka o CVM-u upućena je svim državama članicama.

12. Prilog Odluci o CVM-u sadržava „[m]jerila iz članka 1. koje Rumunjska treba ispuniti”. Prvo, treće i četvrto mjerilo iz tog priloga su: „[o]sigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća. […]”; „[n]astavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini” odnosno „[p]oduzeti daljnje mjere za [sprečavanje] i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi”.

B. Rumunjsko pravo

1. Ustav Rumunjske

13. Članak 115. stavak 4. Constituția României (Ustav Rumunjske) predviđa da „vlada izvanredne uredbe može donositi samo u iznimnim slučajevima, čije uređivanje nije moguće odgoditi, te u njihovu sadržaju mora obrazložiti nužnost njihova donošenja”.

14. U skladu s člankom 133. stavkom 1. Ustava Rumunjske, „Vrhovno sudsko vijeće jamac je neovisnosti pravosuđa”.

15. Članak 132. stavak 1. Ustava Rumunjske predviđa da „državni odvjetnici svoje djelatnosti obavljaju u skladu s načelom zakonitosti, nepristranosti i hijerarhijskog nadzora, pod okriljem ministra pravosuđa”.

2. Odredbe o Pravosudnoj inspekciji

a) Zakon br. 317/2004

16. U skladu s člankom 65. Zakona br. 317/2004 o VSV-u:

„1. U okviru preustroja Pravosudnog inspektorata uspostavlja se Pravosudna inspekcija kao tijelo s pravnom osobnosti unutar [VSV-a], sa sjedištem u Bukureštu.

2. Pravosudnom inspekcijom upravlja glavni inspektor, uz pomoć zamjenika glavnog inspektora, koji se imenuju na temelju natječaja koji organizira [VSV].

3. Pravosudna inspekcija djeluje u skladu s načelom operativne neovisnosti, provodeći, putem pravosudnih inspektora imenovanih u skladu s uvjetima propisanima zakonom, analize, provjere i nadzor u posebnim područjima djelatnosti”.

17. U skladu s člankom 67. Zakona br. 317/2004:

„1. Glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora imenuje opća sjednica [VSV-a] među pravosudnim inspektorima na dužnosti, na temelju natječaja koji se sastoji od predstavljanja projekta koji se odnosi na izvršavanje ovlasti specifičnih za predmetno rukovodeće radno mjesto, pisane provjere u kojoj se ispituju znanja u području upravljanja, komunikacije, ljudskih resursa, sposobnost kandidata da donosi odluke i preuzima odgovornost i njegov otpor na stres, kao i od psihološkog testa.

2. Natječaj organizira [VSV] u skladu s pravilnikom koji se odobrava odlukom opće sjednice [VSV-a], objavljenom u *Monitorul Oficial al României*, dijelu I.

3. Organizacija natječajâ za radna mjesta glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora najavljuje se najmanje tri mjeseca prije njihova održavanja.

4. Mandati glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora traju tri godine te se mogu jedanput obnoviti, u skladu s odredbama članka 67. stavka 1.

5. Opća sjednica [VSV-a] može glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora razriješiti dužnosti ako oni ne izvršavaju svoje rukovodeće ovlasti ili ih ne izvršavaju na odgovarajući način. O razrješenju se odlučuje na temelju godišnjeg revizijskog izvješća predviđenog u članku 68.

6. Protiv odluke o razrješenju opće sjednice [VSV-a] se u roku od petnaest dana od njezine dostave može podnijeti žalba vijeću za upravne i porezne sporove Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska). Žalba odgađa izvršenje odluke [VSV-a]. Odluka o žalbi je neopoziva.”

b) Izvanredna uredba br. 77/2018

18. Člankom I. Izvanredne vladine uredbe br. 77/2018 o dopuni članka 67. Zakona br. 317/2004 o VSV-u (u daljnjem tekstu: Izvanredna uredba br. 77/2018)[9] umetnuta su dva nova stavka iza članka 67. stavka 6. Zakona br. 317/2004:

„7. Kada radno mjesto glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije postane upražnjeno nakon isteka mandata, glavni inspektor ili, ovisno o slučaju, zamjenik glavnog inspektora čiji je mandat istekao djeluje kao zamjena sve dok se to radno mjesto ne popuni u skladu sa zakonskim uvjetima.

8. Kada se mandat glavnog inspektora okonča iz drugog razloga osim isteka mandata, zamjenik glavnog inspektora djeluje kao zamjena sve dok se to radno mjesto ne popuni u skladu sa zakonskim uvjetima. Kada se mandat zamjenika glavnog inspektora okonča iz drugog razloga

[9] Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* br. 767 od 5. rujna 2018.). Nekoliko odredbi Zakona br. 317/2004, uključujući članke 65. i 67. dodatno su izmijenjeni putem Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Zakon br. 234/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. No 317/2004 o VSV-u, *Monitorul Oficial* br. 850 od 8. listopada 2018.).

osim isteka mandata, pravosudni inspektor kojeg imenuje glavni inspektor djeluje kao zamjena sve dok se to radno mjesto ne popuni u skladu sa zakonskim uvjetima.”

19. U skladu s člankom II. Izvanredne uredbe br. 77/2018, članak 67. stavak 7. Zakona br. 317/2004 „primjenjuje se i na situacije u kojima je radno mjesto glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije upražnjeno na dan stupanja na snagu ove izvanredne uredbe.”

3. Odredbe o odjelu za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu

a) Zakon br. 207/2018

20. Člankom I. stavkom 45. Zakona br. 207/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa (u daljnjem tekstu: Zakon br. 207/2018)[10] iza članka 88. Zakona br. 304/2004 umetnut je novi odjeljak, a sadržava članke 88.[1] do 88.[9], kojim se uređuje odjel za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu (u daljnjem tekstu: OKDP).

21. Članak 88.[1] Zakona br. 304/2004, kako je izmijenjen, predviđa sljedeće:

„1. [OKDP] se uspostavlja u okviru državnog odvjetništva pri Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)]. Taj je odjel isključivo nadležan za kazneni progon kaznenih djela koja počine suci i državni odvjetnici, uključujući vojne suce i državne odvjetnike te one koji su članovi [VSV-a].

2. [OKDP] zadržava nadležnost za kazneni progon u slučaju kaznenog progona i drugih osoba pored onih iz stavka 1.

[…]

4. [OKDP-om] upravlja glavni tužitelj odjela, uz pomoć zamjenika glavnog tužitelja, koje imenuje opća sjednica [VSV-a] prema uvjetima iz ovog Zakona.

5. Glavni državni odvjetnik Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)] rješava sukobe nadležnosti između [OKDP-a] i ostalih odjela ili jedinica državnog odvjetništva.

[…]”

22. U skladu s člankom 88.[2] Zakona br. 304/2004, kako je izmijenjen:

„1. [OKDP] svoje djelatnosti obavlja u skladu s načelima zakonitosti, nepristranosti i hijerarhijskog nadzora.

2. Zabranjeno je upućivanje ili premještanje državnih odvjetnika [OKDP-u].

3. [OKDP] svoje djelatnosti obavlja s najviše petnaest državnih odvjetnika.

[10] Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (*Monitorul Oficial*, dio I., br. 636 od 20. srpnja 2018.)

4. Broj radnih mjesta u [OKDP-u] može se prilagoditi, ovisno o količini posla, odlukom glavnog državnog odvjetnika Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)], na zahtjev glavnog tužitelja odjela, uz suglasnost opće sjednice [VSV-a]”.

23. Člancima 88.[3] i 88.[4] Zakona br. 304/2004, kako je izmijenjen, uređen je postupak imenovanja glavnog tužitelja OKDP-a odnosno njegovih zamjenikâ, uključujući sastav odbora za odabir glavnog tužitelja i zahtjeve za sudjelovanje u natječaju. Osobito, članak 88.[3] prvi stavak predviđa da „glavnog tužitelja [OKDP-a] imenuje opća sjednica [VSV-a], na temelju natječaja koji se sastoji od predstavljanja projekta koji se odnosi na obavljanje zadaća specifičnih za predmetno rukovodeće radno mjesto, što služi tomu da se ocijene kandidatove rukovodstvene vještine, sposobnost djelotvornog upravljanja resursima, donošenja odluka i preuzimanja odgovornosti, komunikacijske vještine i otpornost na stres, kao i njegov integritet, rad u ulozi državnog odvjetnika i njegov odnos prema vrijednostima svojstvenima tom zanimanju, kao što su neovisnost pravosuđa i poštovanje temeljnih prava i sloboda”. Nadalje, u skladu s člankom 88.[3] stavkom 7., „ako glavni tužitelj [OKDP-a] ne ispunjava dužnosti svojstvene njegovoj funkciji ili ako je protiv njega u posljednje tri godine izrečena stegovna mjera, o njegovu razrješenju, na prijedlog odbora iz stavka 2., odlučuje opća sjednica [VSV-a]”. U skladu s člankom 88.[3] stavkom 8., „glavnog tužitelja [OKDP-a] imenuje se na mandat u trajanju od tri godine, koji se može obnoviti samo jedanput”.

24. Člankom 88.[5] Zakona br. 304/2004, kako je izmijenjen, uređen je postupak za odabir državnih odvjetnika OKDP-a te su utvrđena pravila provedbe natječaja, koji uključuje razgovor pred općom sjednicom VSV-a i ocjenjivanje dotadašnjeg rada kandidatâ. U skladu sa stavkom 1., opća sjednica VSV-a imenuje državne odvjetnike na temelju natječaja, na mandat u trajanju od tri godine, koji se može obnoviti tako da sveukupno traje najviše devet godina. U skladu sa stavkom 3., da bi se mogli prijaviti na taj natječaj, državni odvjetnici moraju ispunjavati sljedeće kumulativne uvjete: „(a) protiv njih u posljednje tri godine nije izrečena stegovna mjera; (b) ispunjavaju barem kvalifikacije koje su potrebne za rad u državnom odvjetništvu pri žalbenom sudu; (c) imaju najmanje 18 godina stvarnog radnog staža u ulozi državnog odvjetnika; (d) primili su odgovarajuće stručno osposobljavanje; (e) besprijekornog su moralnog vladanja”.

25. Člankom 88.[8] stavkom 1. predviđeno je da OKDP-ove ovlasti uključuju: (a) pokretanje kaznenog progona u vezi s kaznenim djelima iz njegove nadležnosti; (b) upućivanje sudovima predmeta u vezi s kaznenim djelima iz točke (a); (c) uspostavu i ažuriranje baze podataka o kaznenim djelima iz njegove nadležnosti; i (d) izvršavanje ostalih ovlasti koje su mu dodijeljene zakonom. U skladu s člankom 88.[8] stavkom 2., „raspravama u predmetima koji spadaju u nadležnost odjela prisustvuju državni odvjetnici sudskog odjela Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijsko sudu)] ili državni odvjetnici državnog odvjetništva pri sudu pred kojim se predmet vodi”.

26. Članak III. Zakona br. 207/2018 propisuje:

„1. [OKDP] svoje djelatnosti počinje obavljati u roku od tri mjeseca od datuma stupanja na snagu ovog Zakona.

2. Predmeti iz [OKDP-ove] nadležnosti koji su u tijeku pred bilo kojim odjelom državnog odvjetništva te o kojima do datuma početka [OKDP-ova] djelovanja nije odlučeno, upućuju se na rješavanje tom odjelu čim on počne s djelovanjem.”

b) Izvanredna uredba br. 90/2018

27. Izvanredna vladina uredba br. 90/2018 o mjerama za početak [OKDP-ova] djelovanja (u daljnjem tekstu: Izvanredna uredba br. 90/2018) [11] usvojena je kako bi se osigurao početak OKDP-ova djelovanja u roku predviđenom člankom III. stavkom 1. Zakona br. 207/2018. Prema njezinoj preambuli, budući da VSV do datuma njezina usvajanja nije dovršio postupak potreban za osiguranje početka OKDP-ova djelovanja, vlada je smatrala potrebnim usvojiti izvanredne zakonodavne mjere kojima se, odstupanjem od članaka 88.[3] do 88.[5] Zakona br. 304/2004, uspostavlja jednostavan postupak privremenog imenovanja glavnog tužitelja, njegova zamjenika i barem jedne trećine državnih odvjetnika tog odjela.

28. Člankom I. Izvanredne uredbe br. 90/2018 na sljedeći je način izmijenjen članak 88.[2] stavak 3. Zakona br. 304/2004: „Aktivnosti [OKDP-a] obavlja petnaest državnih odvjetnika”.

29. Člankom II. Izvanredne uredbe br. 90/2018 uspostavljen je postupak koji odstupa od članaka 88.[3] do 88.[5] Zakona br. 304/2004, s ciljem privremenog imenovanja glavnog tužitelja i barem jedne trećine državnih odvjetnika OKDP-a. Konkretno, u skladu sa stavkom 1. te odredbe, prije dovršetka natječaja organiziranih radi imenovanja na radno mjesto glavnog tužitelja OKDP-a i izvršna radna mjesta državnih odvjetnika tog odjela zadaće glavnog tužitelja i izvršne dužnosti barem jedne trećine državnih odvjetnika privremeno obavljaju državni odvjetnici koji ispunjavaju uvjete koji su zakonom predviđeni za imenovanje na ta radna mjesta, a koje odabire odbor odgovoran za organizaciju natječaja sastavljen u skladu s člankom 88.[3] stavkom 2. Zakona br. 304/2004. U skladu sa stavkom 2., kandidate odabire odbor odgovoran za organizaciju tog natječaja, koji svoje aktivnosti obavlja u prisutnosti barem triju članova, prema postupku koji se provodi unutar pet kalendarskih dana od datuma na koji ga pokrene predsjednik VSV-a. U skladu sa stavkom 11., „s učinkom od datuma početka [OKDP-ova] djelovanja, taj odjel preuzima predmete iz svoje nadležnosti koji su u tijeku pred Direcția Națională Anticorupție [(Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije)] i drugim odjelima državnog odvjetništva, kao i spise predmeta u vezi s kaznenim djelima iz članka 88.[1] stavka 1. ponovno objavljenog Zakona br. 304/2004, kako je kasnije izmijenjen i dopunjen, koji su bili zaključeni prije početka djelovanja tog odjela”.

c) Izvanredna uredba br. 92/2018

30. Izvanrednom vladinom uredbom br. 92 od 15. listopada 2018. o izmjeni i dopuni određenih normativnih akata u području pravosuđa (u daljnjem tekstu: Izvanredna uredba br. 92/2018) [12] izmijenjen je, među ostalim, Zakon br. 304/2004, tako što je u članak 88.[2] ubačen novi stavak 5., koji predviđa da državni odvjetnici OKDP-a dok svoje zadaće obavljaju u tom odjelu imaju status upućenih državnih odvjetnika. Članak 88.[5] stavak 5. izmijenjen je na način da je propisano da se razgovor u okviru postupka za odabir državnih odvjetnika OKDP-a provodi pred odborom za odabir, a ne pred punim sastavom VSV-a.

[11] Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* br. 862 od 10. listopada 2018.)

[12] Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* br. 874 od 16. listopada 2018.)

d) Izvanredna uredba br. 7/2019

31. Izvanrednom vladinom uredbom br. 7 od 20. veljače 2019. o određenim privremenim mjerama u pogledu natječaja za članstvo u Institutul Național al Magistraturii [(Nacionalni pravosudni institut, Rumunjska)], početnog osposobljavanja sudaca i državnih odvjetnika, završnog ispita Institutul Național al Magistraturii [(Nacionalni pravosudni institut, Rumunjska)], vježbeništva i ispita sposobnosti sudačkih i državnoodvjetničkih vježbenika te o izmjeni i dopuni Zakona br. 303/2004, Zakona br. 304/2004 i Zakona br. 317/2004[13] među ostalim je izmijenjen i dopunjen Zakon br. 304/2004. Njome je u članak 88.[1] tog zakona dodan novi stavak 6., prema kojem izraz „hijerarhijski viši državni odvjetnik”, kada se u Codul de procedură penală (Zakoniku o kaznenom postupku) ili u bilo kojem drugom posebnom zakonu koristi u kontekstu kaznenih djela u OKDP-ovoj nadležnosti, treba tumačiti na način da se odnosi na glavnog tužitelja OKDP-a, uključujući kada je riječ o odlukama donesenima prije nego što je taj odjel počeo s djelovanjem.

32. Tom su uredbom također uvedena, iza članka 88.[5] stavka 11., dva nova stavka 11.[1] i 11.[2], kojima je izmijenjen postupak imenovanja predviđen tom odredbom. U skladu sa stavkom 11.[1], članovi odbora za odabir spomenutog u članku 88.[5] zadržavaju svoje pravo glasovanja u općoj sjednici VSV-a. Stavak 11.[2] predviđa da odbori za odabir iz članka 88.[3] odnosno članka 88.[5] svoje djelatnosti obavljaju zakonito ako su prisutna barem tri njihova članova.

33. Tom je uredbom izmijenjen i članak 88.[8], na način da je u stavku 1. točki (d) uvedena nova OKDP-ova ovlast, koja se sastoji u pokretanju ili povlačenju pravnih sredstava u predmetima iz nadležnosti tog odjela, uključujući predmete koji su u tijeku pred sudovima ili su konačno riješeni prije početka njegova djelovanja.

e) Izvanredna uredba br. 12/2019

34. Izvanrednom vladinom uredbom br. 12 od 5. ožujka 2019. o izmjeni i dopuni određenih normativnih akata u području pravosuđa (u daljnjem tekstu: Izvanredna uredba br. 12/2019)[14] izmijenjen je Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, a u Zakon br. 304/2004 umetnuti su članci 88.[10] i 88.[11]. Članak 88.[10] predviđa upućivanje pravosudnih policajaca na rad u OKDP na temelju odluke ministra unutarnjih poslova koja se donosi na zahtjev glavnog tužitelja tog odjela. Takva upućivanja na rad mogu trajati do tri godine te se mogu produljiti za isto razdoblje.

13 Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* br. 137 od 20. veljače 2019.)

14 Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* br. 185 od 7. ožujka 2019.)

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

A. Predmet C-83/19

35. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruga „Forum sudaca Rumunjske”, u daljnjem tekstu: Udruga „Forum sudaca” ili tužitelj) podnijela je 27. kolovoza 2018. Pravosudnoj inspekciji (u daljnjem tekstu: tuženik) zahtjev za otkrivanje informacija od javnog interesa. Zatražene informacije odnosile su se na aktivnosti Pravosudne inspekcije u razdoblju od 2014. do 2018. Konkretno, odnosile su se na statističke podatke o predmetima koje je to tijelo rješavalo, podrijetlu i ishodu stegovnih postupaka te na podatke o sklapanju protokola između Serviciul Român de Informații (Rumunjska obavještajna služba) i Pravosudne inspekcije te o sudjelovanju tih službi u istragama.

36. Tužitelj je 24. rujna 2018., smatrajući da je tuženik samo djelomično odgovorio na taj zahtjev, protiv potonjeg podnio tužbu Tribunalulu Olt (Viši sud u Oltu, Rumunjska). Tužitelj je zahtijevao da se tuženiku naloži otkrivanje određenih informacija koje su bile predmet zahtjeva od 27. kolovoza 2018.

37. Tuženik je u svojem odgovoru na tužbu, podnesenom 26. listopada 2018., tvrdio da tužiteljeva subjektivna prava nisu bila povrijeđena i da tužbu treba odbiti kao neosnovanu. Taj je odgovor na tužbu potpisao sudac Lucian Netejoru.

38. L. Netejoru je odlukom opće sjednice VSV-a br. 702/2015 od 30. lipnja 2015. imenovan glavnim inspektorom Pravosudne inspekcije na mandat u trajanju od tri godine (od 1. rujna 2015. do 1. rujna 2018.). L. Netejoru je u vrijeme podnošenja odgovora na tužbu u glavnom postupku djelovao kao privremeni glavni inspektor na temelju Izvanredne uredbe br. 77/2018 od 5. rujna 2018.

39. Tužitelj je u svojoj replici istaknuo prigovor u kojem je naveo da nije dokazano da je potpisnik odgovora na tužbu, L. Netejoru, ovlašten zastupati tuženika, i to zbog dva razloga. Kao prvo, tijelo nadležno za imenovanje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije, opća sjednica VSV-a, nije donijelo upravni akt kojim je utvrđeno da su ispunjene zakonske pretpostavke za privremeno obavljanje te dužnosti.

40. Kao drugo, odredbe Izvanredne uredbe br. 77/2018 su protuustavne. Tužitelj je naveo da je vlada, produljivši Izvanrednom uredbom br. 77/2018 mandate uprave Pravosudne inspekcije, zadirala u ustavne ovlasti VSV-a. Tužitelj je svoj prigovor temeljio na zaključcima Komisijina izvješća u okviru CVM-a iz 2018., prema kojima se „činjenica da je ministar pravosuđa odlučio intervenirati produljenjem mandatâ trenutačnih upravitelja može smatrati zadiranjem u nadležnost VSV-a”, te je naveo da Izvanredna uredba br. 77/2018 povrjeđuje jamstvo neovisnosti predviđeno člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. Prema tužiteljevoj tvrdnji, ako se utvrdi da CVM i članak 19. stavak 1. drugi stavak UEU-a Rumunjskoj nameću obveze te da je ona povrijedila te obveze, to će značiti da tuženik nema pravo nastupati kao pravni zastupnik, što će za posljedicu imati poništenje postupovne radnje podnošenja odgovora na tužbu (uključujući u tom odgovoru navedene razloge, iznesene dokaze i istaknute prigovore).

41. Tuženik je istaknuo da se Odluka VSV-a br. 702/2015, kojom je L. Netejoru imenovan glavnim inspektorom, nalazi na internetskoj stranici Pravosudne inspekcije. Nadalje, tuženik se pozvao na Izvanrednu uredbu br. 77/2018. On je na tom temelju naveo da tužiteljev prigovor treba odbiti kao neosnovan.

42. U tim je okolnostima Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu, Rumunjska) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [CVM], uspostavljen Odlukom [o CVM-u], smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju [Suda]?

2. Jesu li sadržaj, priroda i trajanje [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], obuhvaćeni područjem primjene [Ugovora o pristupanju]? Jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru navedenog mehanizma obvezujući za Rumunjsku?

3. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak [UEU-a] tumačiti na način da se njime države članice obvezuje da utvrde mjere potrebne kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima uređenima pravom Unije, odnosno jamstva neovisnog stegovnog postupka za rumunjske suce, pri čemu se otklanjaju svi rizici povezani s političkim utjecajem na odvijanje takvih postupaka, kao što je izravno vladino imenovanje uprave Inspecției Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), čak i ako je ono privremeno?

4. Treba li članak 2. [UEU-a] tumačiti na način da su države članice dužne poštovati kriterije vladavine prava, koji se zahtijevaju i u izvješćima utvrđenima u okviru [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], u slučajevima postupaka izravnog vladinog imenovanja uprave Inspecției Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), čak i ako je ono privremeno?”

B. Predmet C-127/19

43. Tužitelji u ovom predmetu su Udruga „Forum sudaca” i Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”). Tužitelji su 13. prosinca 2018. podnijeli tužbu Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud Piteștija, Rumunjska), zahtijevajući poništenje dviju odluka opće sjednice VSV-a: Odluke br. 910/19.09.2018 o odobravanju pravila o imenovanju i razrješenju državnih odvjetnika s rukovodećim dužnostima u OKDP-u [15] i Odluke br. 911/19.09.2018 o odobravanju pravila o imenovanju, produljenju mandata i razrješenju državnih odvjetnika s izvršnim dužnostima u OKDP-u [16].

44. Te su odluke bile donesene na temelju Zakona br. 207/2018. Člankom 1. stavkom 45. tog zakona su iza članka 88. Zakona br. 304/2004 umetnuti članci 88.[1] do 88.[9], kojima je osnovan OKDP te je uređeno njegovo djelovanje. U skladu s novim člankom 88.[5] stavkom 12., „postupci imenovanja, produljenja mandata ili razrješenja državnih odvjetnika s rukovodećih i izvršnih položaja u odjelu detaljno se utvrđuju pravilima koja odobrava opća sjednica [VSV-a]”. Te dvije odluke, čije se poništenje zahtijeva u ovom predmetu, odobrene su na temelju te odredbe.

45. Tužitelji su naveli da su te dvije upravne odluke protuustavne s obzirom na odredbu Ustava Rumunjske prema kojoj je ta država članica obvezna izvršavati svoje obveze na temelju Ugovorâ kojih je stranka (članak 11. i članak 148. stavak 2. Ustava Rumunjske). Tužitelji su također naveli da se određene odredbe pobijanih zakonodavnih akata protive aktima višeg ranga, uključujući zakone, Ustav i UFEU. Tužitelji su se također pozvali i na CVM. Smatraju da osnivanje OKDP-a

[15] Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* br. 812 od 21. rujna 2018.)

[16] Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* br. 812 od 21. rujna 2018.)

izravno utječe na nadležnosti NUBK-a), tijela koje je, prema Komisijinim izvješćima, ostvarilo značajne rezultate u okviru CVM-a. Osnivanje OKDP-a znači da bi se deseci važnih antikorupcijskih predmeta koji su u tijeku pred NUBK-om mogli proslijediti OKDP-u pukim podnošenjem fiktivnih pritužbi protiv pravosudnih službenika, što bi za posljedicu imalo izravno ukidanje značajnog dijela NUBK-ove djelatnosti.

46. Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) je u presudi br. 33 od 23. siječnja 2018. razmatrao odredbe Zakona br. 207/2018 u kontekstu prethodnog ispitivanja ustavnosti. Utvrdio je da su pritužbe u pogledu učinaka osnivanja OKDP-a na NUBK-ove nadležnosti neosnovani te da ne postoje obvezujući akti Unije koji bi išli u prilog pritužbama o neustavnosti utemeljenima na članku 148. stavcima 2. i 4. Ustava.

47. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su osnivanje OKDP-a u izvješćima kritizirale Skupina država protiv korupcije (u daljnjem tekstu: GRECO) i Europska komisija za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija). Komisija je na ta izvješća uputila u svojim izvješćima u okviru CVM-a. Sud koji je uputio zahtjev navodi da obvezu usklađenog postupanja, s obzirom na to da je državi nameću CVM i izvješća sastavljena u njegovu kontekstu, ima ne samo zakonodavno tijelo države, nego i njezina upravna tijela, u predmetnom slučaju VSV, koji donosi sekundarno provedbeno zakonodavstvo, i sudovi.

48. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev ističe da je Curtea Constituțională (Ustavni sud) u svojoj presudi br. 104 od 6. ožujka 2018. utvrdio da Sud nije tumačio značenje Odluke o CVM-u „s obzirom na njezin sadržaj, prirodu i trajanje, niti s obzirom na to jesu li ti aspekti prešutno obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju”. On stoga smatra da je za rješavanje spora potrebno pojasniti prirodu i pravnu snagu tih akata.

49. U tim je okolnostima Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud u Piteștiju, Rumunjska) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [CVM], uspostavljen Odlukom [o CVM-u], smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju [Suda]?

2. Jesu li sadržaj, priroda i trajanje [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], obuhvaćeni područjem primjene [Ugovora o pristupanju]? Jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru navedenog mehanizma obvezujući za Rumunjsku?

3. Treba li članak 2. u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a tumačiti na način da je obveza Rumunjske da poštuje zahtjeve koji se nalažu u izvješćima utvrđenima u okviru [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], obuhvaćena obvezom države članice da poštuje načela vladavine prava?

4. Protivi li se članku 2. UEU-a, konkretno obvezi poštovanja vrijednosti vladavine prava, zakonodavstvo kojim je u okviru Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)] uspostavljen i organiziran [OKDP], zbog mogućnosti izvršavanja neizravnog pritiska na pravosudne službenike?

5. Protivi li se načelu neovisnosti sudstva, propisanom u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. [Povelje], kako ga tumači [Sud] (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), uspostava [OKDP-a] u okviru Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri

Vrhovnom kasacijskom sudu)], s obzirom na pravila o imenovanju/razrješenju državnih odvjetnika iz navedenog odjela, na pravila o izvršavanju dužnosti u okviru tog odjela kao i na način na koji se dodjeljuje nadležnost, u vezi s ograničenim brojem radnih mjesta u okviru tog odjela?”

C. Predmet C-195/19

50. Tužitelj, osoba PJ, pokrenuo je postupak u pogledu porezne tužbe koju je tuženik, koji je bio sudac u tom predmetu, odbio kao neosnovanu. Tužitelj je smatrao da tuženik nije ispunio svoju pravnu obvezu da svoju odluku obrazloži unutar zakonskog roka od 30 dana, čime je oštećenika onemogućio u podnošenju pravnih lijekova. Tužitelj je stoga podnio kaznenu prijavu Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Bukureštu, Rumunjska), zahtijevajući da se tuženika osudi za kazneno djelo zlouporabe položaja.

51. Državni odvjetnik kojeg je predmetu dodijelio Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Bukureštu) odlučio je pokrenuti kazneni postupak, koji je kasnije obustavljen uz obrazloženje da zlouporaba za koju je sudac optužen nije postojala. Tužitelj je protiv te odluke o obustavi postupka podnio prigovor hijerarhijski višem državnom odvjetniku.

52. Nakon stupanja na snagu Zakona br. 207/2018, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Bukureštu) kaznenu je prijavu, u skladu s člankom III. tog zakona i novim člankom 88.[1] Zakona br. 304/2004, proslijedio OKDP-u jer se odnosila na pravosudnog službenika. Zamjenik glavnog tužitelja OKDP-a također je odbio kaznenu prijavu kao neosnovanu. Tužitelj je Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, sud koji je uputio zahtjev) podnio tužbu protiv izvorne odluke državnog odvjetništva pri tom sudu, kako je potvrđena odlukom zamjenika glavnog tužitelja OKDP-a.

53. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da tužbu može ili odbiti ili prihvatiti. U potonjem slučaju njegova će odluka imati učinak ukidanja odluka državnih odvjetnika i vraćanja predmeta na odlučivanje državnom odvjetniku. U skladu s člankom 2.[1] Zakona br. 304/2004, hijerarhijski viši državni odvjetnik koji je razmatrao zakonitost i meritum odluke državnog odvjetnika dodijeljenog predmetu bio je član OKDP-a. Stoga, ako se tužba prihvati, i državni odvjetnik dodijeljen predmetu i hijerarhijski viši državni odvjetnik bit će članovi istog posebnog odjela (OKDP).

54. S obzirom na te okolnosti, sud koji je uputio zahtjev smatra da mora ispitati protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo kojim je uspostavljen OKDP. Nacionalni sud podsjeća da se u Komisijinu izvješću u okviru CVM-a iz 2018. preporučuje „[h]itno obustaviti provedbu zakona o pravosuđu i povezanih izvanrednih uredaba” i „[r]evidirati zakone o pravosuđu uzimajući u potpunosti u obzir preporuke izdane u okviru [CVM-a] te preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a”.

55. Nacionalni sud ističe da bi, ako se utvrdi da se članku 67. stavku 1. UFEU-a, prvoj rečenici članka 2. i prvoj rečenici članka 9. UEU-a protivi nacionalno zakonodavstvo u pitanju, sve postupovne radnje koje je OKDP poduzeo u glavnom postupku morao proglasiti ništavima. U slučaju prihvaćanja tužbe, sud koji je uputio zahtjev morat će uzeti u obzir odgovor Suda i prilikom imenovanja odjela nadležnog državnog odvjetništva

56. U tim je okolnostima Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Jesu li [CVM], uspostavljen Odlukom [o CVM-u], i zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenim u okviru navedenog mehanizma obvezni za Rumunjsku?

2. Protivi li se članku 67. stavku 1. UFEU-a, kao i članku 2. prvoj rečenici i članku 9. prvoj rečenici UEU-a nacionalni propis kojim se uspostavlja odjel državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za istraživanje svih vrsta kaznenih djela koja počine suci ili državni odvjetnici?

3. Protivi li se načelu nadređenosti europskog prava, kako je propisano presudom od 15. srpnja 1964., Costa, 6/64, EU:C:1964:66 i kasnijom ustaljenom sudskom praksom Suda, nacionalni propis koji političko-sudskoj instituciji, kao što je Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske), omogućuje da povrijedi prethodno navedeno načelo odlukama protiv kojih se ne može podnijeti nijedan pravni lijek?”

D. Predmet C-291/19

57. SO, podnositelj pritužbe, je četirima kaznenim prijavama podnesenima u prosincu 2015. i veljači 2016. naveo da su četiri državna odvjetnika počinila kazneno djelo zlouporabe položaja te da je jedan odvjetnik, član odvjetničke komore u Brașovu, počinio kazneno djelo trgovanja utjecajem. Podnositelj pritužbe je potom podnio kaznenu prijavu protiv dva suca, suca Judecătoria Brașov (Prvostupanjski sud u Brașovu, Rumunjska) i suca Tribunalula Brașov (Viši sud u Brașovu, Rumunjska), navodeći da su bili dio kriminalne organizacije te da su u raznim postupcima donijeli odluke na njegovu štetu.

58. NUBK-ov odjel za borbu protiv kaznenih djela izjednačenih s kaznenim djelima korupcije je odlukom od 8. rujna 2017. naložio zatvaranje predmeta.

59. Podnositelj pritužbe je hijerarhijski višem državnom odvjetniku, glavnom tužitelju NUBK-ova odjela za borbu protiv kaznenih djela izjednačenih s kaznenim djelima korupcije, podnio pritužbu protiv odluke od 8. rujna 2017. Potonji je odlukom od 20. listopada 2017. tu pritužbu odbio kao neosnovanu.

60. Podnositelj pritužbe je 11. rujna 2018. podnio pritužbu protiv izvorne odluke, koja je potvrđena odlukom od 20. listopada 2017. Curtea de Apel Brașov (Žalbeni sud u Brașovu, Rumunjska), sudu koji je uputio zahtjev.

61. Budući da postupak koji se pred njime vodi zahtijeva da državni odvjetnik sudjeluje u raspravama, sud koji je uputio zahtjev navodi da NUBK-ov državni odvjetnik prvotno jest sudjelovao u raspravama. Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona br. 304/2004 i presude br. 3 Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) od 26. veljače 2019., NUBK-ova državnog odvjetnika je na raspravi zamijenio državni odvjetnik Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov (Državno odvjetništvo pri Žalbenom sudu u Brașovu, Rumunjska).

62. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je za nastavak glavnog postupka potrebno sudjelovanje OKDP-ovih državnih odvjetnika. Također navodi da, ako se utvrdi da je pritužba koju je podnositelj pritužbe podnio osnovana, sud koji je uputio zahtjev morat će predmet vratiti OKDP-u radi vođenja kaznenog progona. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra da

je potrebno utvrditi protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo kojim je uspostavljen OKDP, imajući u vidu Komisijino izvješće u okviru CVM-a iz 2018. Konkretno, za slučaj da Sud zaključi da su izvješća u okviru CVM-a obvezujuća, nacionalni sud želi doznati koji je opseg te obveze te obuhvaća li ona samo zaključke iz takvih izvješća ili nacionalni sud u obzir mora uzeti i utvrđenja koja su u njima sadržana, uključujući ona iz dokumenata Venecijanske komisije i GRECO-a.

63. Zbog navedenih razloga Curtea de Apel Brașov (Žalbeni sud u Brašovu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [CVM], uspostavljen Odlukom [o CVM-u], smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju [Suda]?

2. Jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru tog mehanizma obvezujući za Rumunjsku, posebno (ali ne samo) u pogledu potrebe provođenja zakonodavnih izmjena u skladu sa zaključcima [CVM-a] te preporukama Venecijanske komisije i [GRECO-a]?

3. Treba li članak 2. u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a tumačiti na način da obveza države članice da poštuje načela vladavine prava uključuje i potrebu da Rumunjska poštuje zahtjeve koji se nalažu u izvješćima sastavljenima u okviru [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u]?

4. Protivi li se načelu neovisnosti sudstva, propisanom u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. [Povelje], kako ga se tumači u sudskoj praksi [Suda] (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), uspostava odjela za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu, u okviru Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)], s obzirom na pravila o imenovanju/razrješenju državnih odvjetnika iz navedenog odjela, na pravila o izvršavanju dužnosti u okviru tog odjela kao i na način na koji se utvrđuje nadležnost, povezano s ograničenim brojem radnih mjesta u okviru tog odjela?

5. Protivi li se članku 47. [drugom stavku] [Povelje] o pravu na pošteno suđenje ispitivanjem predmeta u razumnom roku uspostava [OKDP-a] u okviru Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu)], s obzirom na pravila o izvršavanju dužnosti u okviru tog odjela kao i na način na koji se dodjeljuje nadležnost, povezano s ograničenim brojem radnih mjesta u okviru tog odjela?”

E. Predmet C-355/19

64. Tužitelji u ovom predmetu su Udruga „Forum sudaca”, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” i osoba OL, fizička osoba (u daljnjem tekstu: tužitelji).

65. Tužitelji su 23. siječnja 2019. podnijeli Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud u Piteštiju) tužbu za poništenje Odluke br. 252 od 23. listopada 2018., koju je donio Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (glavni državni odvjetnik državnog

odvjetništva pri Vrhovnom kasacijskom sudu, u daljnjem tekstu: tuženik) [17]. Ta se odluka odnosi na ustroj i djelovanje OKDP-a. Donesena je na temelju Zakona br. 207/2018, kojim je OKDP osnovan, u skladu s člankom II. stavcima 10. i 11. Izvanredne uredbe br. 90/2018.

66. Tužitelji su, kao prvo, naveli da je ta odluka protuustavna s obzirom na odredbu Ustava Rumunjske prema kojoj je ta država članica obvezna izvršavati svoje obveze na temelju Ugovorâ kojih je stranka (članak 11. i članak 148. stavak 2. Ustava Rumunjske). Kao drugo, kritizirali su tekst odluke uz obrazloženje da se neke njegove odredbe protive određenim zakonodavnim aktima višeg ranga (zakonima, Ustavu, Ugovoru o Europskoj uniji). Konkretno, tužitelji tvrde da u odluci nisu uzete u obzir preporuke koje je Komisija dala u izvješćima sastavljenima u okviru CVM-a.

67. U tim okolnostima te zbog razloga sličnih onima koje je naveo sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-127/19, Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud u Piteštiju) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [CVM], uspostavljen Odlukom [o CVM-u], smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju [Suda]?

2. Jesu li sadržaj, priroda i trajanje [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], obuhvaćeni područjem primjene [Ugovora o pristupanju]? Jesu li zahtjevi iz izvješća sastavljenih u sklopu navedenog mehanizma obvezujući za Rumunjsku?

3. Treba li članak 2. [UEU-a] tumačiti na način da su države članice dužne ispunjavati mjerila u pogledu vladavine prava, što nalažu i izvješća sastavljena u okviru [CVM-a], uspostavljenog Odlukom [o CVM-u], u slučaju osnivanja, po hitnom postupku, odjela državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za istraživanje kaznenih djela koja počine pravosudni službenici, što pobuđuje stvarnu zabrinutost s gledišta suzbijanja korupcije i može se iskoristiti kao još jedan instrument pritiska na pravosudne službenike i njihova zastrašivanja?

4. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak [UEU-a] tumačiti na način da su države članice dužne usvojiti mjere potrebne da bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima uređenima pravom Unije, isključujući svaku mogućnost političkog utjecaja na kaznene postupke koji se vode pred određenim sucima, u slučaju osnivanja, po hitnom postupku, odjela državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za istraživanje kaznenih djela koja počine pravosudni službenici, što pobuđuje stvarnu zabrinutost s gledišta suzbijanja korupcije i može se iskoristiti kao još jedan instrument pritiska na pravosudne službenike i njihova zastrašivanja?”

F. Postupak pred Sudom

68. Predmeti C-83/19, C-127/19 i C-195/19 spojeni su odlukom predsjednika Suda od 21. ožujka 2019. Tom je odlukom odbijen zahtjev sudova koji su uputili zahtjeve u tim predmetima da se prethodna odluka donese u ubrzanom postupku u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda, ali je svim trima predmetima dana prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika Suda.

[17] Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție

69. Tužitelji u predmetima C-83/19 i C-127/19 su dopisima od 11. odnosno 20. veljače 2019. zatražili usvajanje privremenih mjera u skladu s člankom 279. UFEU-a i člankom 160. stavcima 2. i 7. Poslovnika Suda. Sud je odgovorio da nije nadležan usvojiti takve mjere u prethodnom postupku.

70. Povodom odluke Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska) od 8. veljače 2019., Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu) je odlukom od 12. veljače 2019. glavni postupak u predmetu C-83/19 ustupio Tribunalulu Mehedinți (Viši sud u Mehedinţiju, Rumunjska). Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu) je, međutim, obavijestio Sud da sve postupovne radnje, uključujući zahtjev za prethodnu odluku, ostaju na snazi. Povodom odluke Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) od 10. lipnja 2020., Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud u Piteștiju) glavni je postupak u predmetu C-127/19 ustupio Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Albi Iuliji, Rumunjska). Curtea de Apel Pitești (Žalbeni sud u Piteștiju) obavijestio je Sud da sve postupovne radnje ostaju na snazi.

71. Primjenu ubrzanog postupka zatražio je i sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-355/19. Ona je odbijena odlukom predsjednika Suda od 27. lipnja 2019. Predsjednik Suda je odlukom od 18. rujna 2019. tom predmetu i predmetu C-291/19 dao prednost pri odlučivanju.

72. Pisana očitovanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-195/19 podnijeli su Pravosudna inspekcija, vlade Belgije, Nizozemske, Poljske i Rumunjske te Komisija. Švedska vlada podnijela je pisana očitovanja u predmetima C-83/19 i C-127/19. VSV i Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” podnijeli su pisana očitovanja u predmetu C-127/19.

73. Pisana očitovanja u predmetu C-291/19 podnijele su vlade Nizozemske, Poljske, Rumunjske i Švedske te Komisija.

74. Udruga „Forum sudaca”, glavni državni odvjetnik državnog odvjetništva pri Vrhovnom kasacijskom sudu (u daljnjem tekstu: glavni državni odvjetnik), vlade Nizozemske, Poljske, Rumunjske i Švedske te Komisija podnijeli su pisana očitovanja u predmetu C-355/19.

75. Na zajedničkoj raspravi, održanoj 20. i 21. siječnja 2020., usmena očitovanja iznijele su sljedeće zainteresirane stranke: Udruga „Forum sudaca”, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”, Vrhovno sudsko vijeće (VSV), OL, glavni državni odvjetnik, vlade Belgije, Danske, Nizozemske, Rumunjske i Švedske te Komisija.

IV. Analiza

76. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Započet ću razmatranjem prigovora nedopuštenosti koji su istaknuti u pojedinim predmetima pred Sudom (A). Potom ću izložiti primjenjivi pravni okvir Unije te mjerila s obzirom na koja treba provesti analizu u ovim predmetima (B). Konačno, ocijenit ću nacionalne odredbe u pitanju (C).

A. Dopuštenost prethodnih pitanja

77. Razne zainteresirane stranke koje su iznijele očitovanja u pojedinim predmetima navode da Sud ne treba odgovoriti na sva ili neka prethodna pitanja upućena u ovim predmetima. Glavne „teme” koje su u pojedinim predmetima otvorene u bitnome se mogu „svesti” na prigovore u pogledu nenadležnosti Unije u područjima na koja se zahtjevi za prethodnu odluku odnose, koja

osobito obuhvaćaju: (i) unutarnju organizaciju pravosudnih sustava; (ii) nenadležnost Suda za tumačenje Odluke o CVM-u; (iii) irelevantnost odgovora koje Sud treba dati za rješavanje predmeta pred sudovima koji su uputili zahtjeve, i (iv) činjenicu da su neka od prethodnih pitanja postala bespredmetna.

78. Svi ti prigovori istaknuti su kao prigovori nedopuštenosti upućenih pitanja. Međutim, čini mi se da se argumenti koji su izneseni u pogledu (i) nenadležnosti Unije u području organizacije pravosudnih sustava država članica i (ii) pravne prirode CVM-a u stvarnosti odnose na ocjenjivanje nadležnosti Suda.

79. Osim toga, ti se elementi nadležnosti uvelike preklapaju s meritornom analizom tih odredbi. Odgovor na pitanje jesu li nacionalne odredbe o kojima je riječ u ovim predmetima, a koje se odnose na organizaciju pravosuđa, obuhvaćene područjem primjene prava Unije neodvojivo je povezan s odgovorima koje treba dati na upućena pitanja, koja se konkretno odnose na područje primjene, zahtjeve i učinke članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a kao i članka 47. Povelje [18]. Kako je Sud u pogledu sličnih argumenata istaknuo u presudi A. K. i dr., ta se pitanja odnose na tumačenje odredbi u pitanju te stoga ulaze u nadležnost Suda na temelju članka 267. UFEU-a [19].

80. Zbog toga ću oba ta prigovora na nadležnost Suda razmatrati u odjeljku B ovog mišljenja, u kojem ću iznijeti koje su od tih odredbi doista primjenjive u ovim predmetima te kakvu analizu zahtijevaju. U ovom ću odjeljku, odjeljku A ovog mišljenja, razmatrati samo ono što se čini da su zapravo prigovori nedopuštenosti koje su razne stranke istaknule u pogledu pojedinih pitanja postavljenih u svakom od tih predmeta.

81. Ističem da rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima navodi da u svim predmetima pred Sudom gotovo nijedno upućeno pitanje nije dopušteno [20]. Međutim, stajalište te vlade je na raspravi znatno izmijenjeno zbog, koliko razumijem, promjene politike nove nacionalne vlade koja je u međuvremenu stupila na vlast [21].

82. Međutim, rumunjska vlada na raspravi nije izričito povukla svoja pisana očitovanja i argumente u pogledu dopuštenosti koje je u njima iznijela. Stoga smatram da je Sud i dalje obvezan odgovoriti na te argumente.

83. Kao zajednički uvod pojedinačnim predmetima u ovom odjeljku, korisno je podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, isključivo na nacionalnom sudu, koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena u glavnom postupku, da ocijeni kako nužnost prethodne odluke tako i relevantnost upućenih pitanja. Sud je načelno dužan donijeti odluku kada god se pitanja odnose na tumačenje odredbi prava Unije. Prethodna pitanja uživaju presumpciju relevantnosti. Sud stoga na njih može odbiti odgovoriti samo u određenim okolnostima, primjerice ako nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda ili ako je očito

18 Vidjeti, u tom pogledu, presude od 7. ožujka 2017., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 37.), i od 26. rujna 2018., Belastingdienst/Toeslagen (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 24.).

19 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. 74.)

20 Konkretno, prvo i drugo pitanje u predmetu C-83/19; prvo, drugo i treće pitanje u predmetu C-127/19; prvo pitanje u predmetu C-195/19; prvo, drugo i treće pitanje u predmetu C-291/19; prvo, drugo i četvrto pitanje u predmetu C-355/19

21 Vidjeti također točke 144., 263., 284. i 285 ovog mišljenja.

da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili je problem hipotetski [22]. Upravo ću s obzirom na ta načela ocijeniti prigovore u vezi s dopuštenosti istaknute u ovim predmetima.

1. C-83/19

84. Dva su skupa prigovora istaknuta u pogledu dopuštenosti ovog predmeta. Prvi se odnosi na to da pitanja nisu potrebna niti relevantna za glavni postupak. Drugi se odnosi na tvrdnju da je predmet postao bespredmetan.

85. Kao prvo, Pravosudna inspekcija tvrdi da pitanja postavljena u predmetu C-83/19 nisu relevantna za donošenje odluke u glavnom postupku. Tu je tvrdnju, u pogledu prvog i drugog pitanja, iznijela i rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanja, usto ističući da sud koji je uputio zahtjev nije objasnio zašto zahtjev za prethodnu odluku smatra potrebnim.

86. Kao drugo, Komisija navodi da je glavni postupak postao bespredmetan te da pitanja stoga nisu više relevantna. Tvrdi da je opća sjednica VSV-a 15. svibnja 2019. imenovala L. Netejorua kao glavnog inspektora Pravosudne inspekcije na trogodišnji mandat, na temelju odredbi Zakona br. 317/2004. Komisija smatra da prethodna pitanja stoga nisu više relevantna. Naknadno imenovanje iste osobe, na temelju zakonito organiziranog natječaja, okončat će eventualno zadiranje izvršne vlasti u neovisnost pravosuđa.

87. Kad je riječ o neovlaštenosti L. Netejorua da zastupa Pravosudnu inspekciju prije 15. svibnja 2019., uključujući na dan kada je u njezino ime podnio očitovanja, Komisija smatra da je situaciju moguće ispraviti na temelju članka 82. stavka 1. Codul de procedură civilă al României (Rumunjski zakonik o građanskom postupku). U skladu s tom odredbom, „ako sud utvrdi da osoba koja je djelovala u ime stranke za to nije bila ovlaštena, sud određuje kratak rok za otklanjanje tog nedostatka […]”. Posljedično, prethodna pitanja su hipotetska te ih treba odbiti kao nedopuštena.

88. Prema mojemu mišljenju, nijedan od tih prigovora nedopuštenosti nije uvjerljiv.

89. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev objasnio je na koji su način prethodna pitanja relevantna za glavni postupak. U skladu s odlukom kojom je zahtjev upućen, nacionalni sud *prethodno* mora, u skladu s nacionalnim postupovnim odredbama, odlučiti o postupovnim prigovorima koji ispitivanje dokaza ili razmatranje merituma mogu učiniti nepotrebnima [23]. Glavni postupak u ovoj se fazi prekida upravo zbog tog postupovnog prigovora, koji se temelji na činjenici da L. Netejoru, osoba koja je, u svojstvu glavnog inspektora u skladu s Izvanrednom uredbom br. 77/2018, potpisala odgovor na tužbu kao zastupnik Pravosudne inspekcije, nije imao odgovarajuće ovlasti za zastupanje.

90. Poprilično je jasno kakav bi „domino učinak” bilo kakav odgovor Suda mogao imati na nacionalni postupak. Ako bi sud koji je uputio zahtjev prihvatio prethodni prigovor, to bi dovelo do isključivanja odgovora na tužbu te time i u njemu iznesenih dokaza. Očito je da bi ta odluka

[22] Vidjeti, primjerice, presude od 25. srpnja 2018., Confédération paysanne i dr. (C-528/16, EU:C:2018:583, t. 72. i 73. i navedenu sudsku praksu), ili od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 35.).

[23] Članak 248. Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (Zakon br. 134/2010 o uspostavi Zakonika o građanskom postupku), ponovno objavljen u *Monitorul Oficial* br. 247 od 10. travnja 2015.)

imala posljedice za rješavanje glavnog spora u nacionalnom postupku, koji se odnosi na tužbu kojom Udruga „Forum sudaca” od Pravosudne inspekcije zahtijeva da otkrije određene informacije.

91. Priznajem da se sadržaj prethodnih pitanja postavljenih u ovom predmetu doista malo udaljuje od glavnog predmeta glavnog postupka, a to je zahtjev za otkrivanje informacija. Osim toga, meritorno otvaranje, unutar takve tužbe, čitavog pitanja moguće problematičnog imenovanja glavnog inspektora može se činiti pomalo forsiranim.

92. Međutim, riješiti treba, te se u tom pogledu traži mišljenje Suda, prethodno pitanje u vezi s ovlasti na zastupanje L. Netejorua, koje je uzgredno istaknuto u glavnom postupku. Činjenica da se taj postupak odnosi na to prethodno pitanje ne znači da zahtjev za prethodnu odluku nije relevantan te, stoga, i nedopušten. Naime, Sud se prilikom ocjenjivanja je li prethodno pitanje potrebno da bi sud koji je uputio zahtjev mogao „donijeti presudu” u smislu članka 267. drugog stavka UFEU-a vodi širokim tumačenjem tog pojma. On obuhvaća „čitav postupak koji dovodi do presude suda koji je uputio zahtjev kako bi Sud mogao protumačiti sve postupovne odredbe prava Unije koje sud koji je uputio zahtjev mora primijeniti da bi donio presudu”[24]. Zahvaljujući tom tumačenju postupovna pitanja u pogledu čitavog procesa donošenja presude smatraju se dopuštenima, uključujući sva pitanja u pogledu snošenja troškova postupka ili izvođenja dokaza[25]. Osim toga, Sud se do sada pokazao poprilično velikodušnim, u smislu da nije prestrogo ocjenjivao materijalnu povezanost pitanja postavljenih u okviru glavnog postupka[26].

93. Kao drugo, i Komisijin prigovor treba odbiti. Istina, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prethodni postupak podrazumijeva da se pred nacionalnim sudovima *uistinu vodi* sudski postupak[27]. To znači da Sud, ako predmet spora više ne postoji te su pitanja stoga postala hipotetska ili nepovezana sa stvarnim sporom, treba utvrditi da o zahtjevu za prethodnu odluku nije potrebno odlučivati[28].

94. Međutim, u ovom predmetu, ništa u spisu pred Sudom ne upućuje na to da su prethodni prigovor u glavnom postupku ili sam glavni postupak postali bespredmetni. Nije potvrđeno da bi naknadno zakonito imenovanje L. Netejorua na položaj glavnog inspektora imalo ikakve učinke na valjanost radnji zastupanja koje su izvršene prije tog imenovanja.

95. Iako treba cijeniti Komisijinu pomoć pri utvrđivanju nacionalnih propisa koji se u tom pogledu primjenjuju, nije na Sudu da tumači takve odredbe. Osim toga, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da mora odlučiti o tužiteljevu postupovnom prigovoru te da mora ocijeniti zakonitost zastupanja Pravosudne

[24] Presuda od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, t. 42.)

[25] *Ibid*., t. 35. to 45. Također vidjeti, u pogledu raznih okolnosti u kojima pitanja koja se tiču problematike kao što je raspodjela troškova mogu biti dopuštena, moje mišljenje u predmetu Pegaso i Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, točka 58. i sljedeće).

[26] Kao noviji primjer, u već navedenoj presudi od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 31. do 39.), nacionalni postupak u kojem su postavljena dotična prethodna pitanja u meritornom je smislu bio kazneni postupak u pogledu namjernog uništenja imovine. Sud je u tom kontekstu razmatrao nekoliko poprilično složenih pitanja u pogledu valjanosti Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ, i odobrenja za glifosat koja se moglo smatrati pomalo meritorno nepovezanima sa stvarnim pitanjima koja su otvorena pred nacionalnim sudom.

[27] Vidjeti, primjerice, presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, t. 31.).

[28] Vidjeti, primjerice, rješenja od 10. siječnja 2019., Mahmood i dr. (C-169/18, EU:C:2019:5, t. 25. i 26.); od 2. svibnja 2019., Faggiano (C-524/16, neobjavljeno, EU:C:2019:399, t. 23. i 24.); i od 1. listopada 2019., YX (proslježivanje presude državi članici državljanstva osuđene osobe) (C-495/18, EU:C:2019:808, t. 23. do 26.).

inspekcije *u trenutku podnošenja odgovora na tužbu*[29]. Iz te perspektive, čiju pravilnost može ocijeniti samo nacionalni sud odnosno nacionalni sudovi, činjenica da je određena osoba na isto radno mjesto imenovana *nakon tog trenutka* ne mora nužno značiti da će dovesti do otklanjanja ranijeg nedostatka u pogledu ovlasti za zastupanje.

96. S obzirom na navedena razmatranja, smatram da su prethodna pitanja u predmetu C-83/19 dopuštena.

2. C-127/19 i C-355/19

97. U predmetu C-127/19 rumunjska vlada u svojim je pisanim očitovanjima navela da prva tri pitanja, koja se odnose na pravnu prirodu i učinke Odluke o CVM-u, nisu povezana s predmetom glavnog postupka. Slično tomu, ali općenito prigovarajući dopuštenosti svih prethodnih pitanja u predmetu C-127/19, VSV je naveo da se pitanja suda koji je uputio zahtjev ne odnose na tumačenje prava Unije, nego da se njima od Suda traži da na predmet primijeni pravo Unije i pruži savjetodavno mišljenje o nacionalnim odredbama. VSV je na raspravi dodao da pitanja nisu relevantna za predmet glavnog postupka, koji se odnosi na zakonitost dvaju VSV-ovih upravnih akata, a ne zakona kojim je osnovan OKDP. Budući da sud koji je uputio zahtjev nije nadležan analizirati nacionalno pravo, čiju valjanost trenutno ispituje Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske), prema njegovu mišljenju pitanja treba proglasiti nedopuštenima.

98. U predmetu C-355/19 rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima navodi da sud koji je uputio zahtjev nije dokazao na koji su način pitanja prvo, drugo i četvrto relevantna za glavni postupak.

99. Predmet C-127/19 odnosi se na poništenje VSV-ovih odluka br. 910 i br. 911 od 19. rujna 2018. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da su ti akti usvojeni radi provedbe izmjena uvedenih Zakonom br. 207/2018 te da su stoga namijenjeni olakšavanju OKDP-ova djelovanja. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev smatra potrebnim pojasniti tumačenje CVM-a, članka 2., članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. UEU-a te članka 47. Povelje kako bi se moglo odlučiti o sukladnosti tih odredbi s osnivanjem OKDP-a putem Zakona br. 207/2018. Taj je zakon pravna osnova navedenih akata, čije se poništenje zahtijeva u glavnom postupku.

100. Ta objašnjenja pokazuju da između akata koji se razmatraju u glavnom postupku i Zakona br. 207/2018 kojim se osniva OKDP postoji jasna funkcionalna veza. Utvrđenje da osnivanje OKDP-a nije u skladu s pravom Unije neizbježno će utjecati na ocjenu upravnih akata koji su predmet glavnog postupka. Jednostavno rečeno, ako se utvrdi da pravna osnova nije u skladu s pravom Unije, isto će vrijediti i za naknadne akte koji služe provedbi te pravne osnove.

101. Smatram da to jasno pokazuje relevantnost prethodnih pitanja u predmetu C-127/19 za tužbu za poništenje o kojoj sud koji je uputio zahtjev odlučuje u glavnom postupku. Stoga prigovore nedopuštenosti istaknute u ovom predmetu treba odbiti.

102. U sličnom smislu predmet C-355/19 odnosi se na poništenje upravnog akta usvojenog radi provedbe izmjena uvedenih Zakonom br. 207/2018 i olakšavanja OKDP-ova djelovanja. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev smatra potrebnim pojasniti tumačenje CVM-a, članka 2.,

[29] Nacionalni sud objašnjava da, u skladu s člankom 208. stavkom 2. rumunjskog Zakonika o građanskom postupku, „ako odgovor na tužbu nije podnesen u roku koji je propisan zakonodavstvom, tuženik gubi pravo podnošenja dokaza i prigovora, uz iznimku prigovora u interesu javnog reda, osim ako je u zakonodavstvu drukčije propisano”.

članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. UEU-a te članka 47. Povelje kako bi se moglo odlučiti o sukladnosti tih odredbi s osnivanjem OKDP-a putem Zakona br. 207/2018, na temelju kojeg su usvojeni akti čije se poništenje zahtijeva u glavnom postupku.

103. Ta su pitanja dopuštena zbog istih razloga kao pitanja u predmetu C-127/19: ponovno je riječ o logici provedbe. Ako se za pravnu osnovu, to jest za osnivanje OKDP-a putem Zakona br. 207/2018, utvrdi da nije u skladu s pravom Unije, ista će sudbina snaći i upravni akt koji se razmatra u glavnom postupku, a koji je usvojen radi provedbe tog zakona.

104. Pitanja prvo, drugo i četvrto u predmetu C-355/19 stoga su također dopuštena.

3. C-195/19 i C-291/19

105. Rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima osporava dopuštenost prvog pitanja u predmetu C-195/19 te prva tri pitanja u predmetu C-291/19. Prema mišljenju te vlade, ta pitanja u pogledu pravne prirode Odluke o CVM-u i Komisijinih izvješća nisu relevantna za glavni postupak u tim predmetima.

106. Predmet C-195/19 odnosi se na predmet u tijeku u kojem je riječ o kaznenoj odgovornosti suca. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da će u slučaju prihvaćanja tužbe i državni odvjetnik dodijeljen predmetu i hijerarhijski viši državni odvjetnik koji nadzire prvonavedenog biti članovi istog posebnog odjela OKDP. S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev smatra se obveznim ispitati protivi li se zakonodavstvo kojim se osniva OKDP pravu Unije. U tu se svrhu pita o sukladnosti tog nacionalnog zakonodavstva s CVM-om te, u drugom pitanju u predmetu C-195/19, i s člankom 2. UEU-a. Sud koji je uputio zahtjev ističe da bi, u slučaju utvrđenja da se to nacionalno zakonodavstvo protivi pravu Unije, sve postupovne radnje koje je OKDP poduzeo u glavnom postupku morao proglasiti ništavima. U slučaju da se tužba prihvati, sud koji je uputio zahtjev u obzir bi morao uzeti odgovor Suda i prilikom imenovanja odjela nadležnog državnog odvjetništva.

107. Ti razlozi jasno pokazuju relevantnost za glavni postupak prvog i drugog pitanja u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem se drugo pitanje odnosi na članak 2. UEU-a.

108. Kada je riječ o dopuštenosti prva tri pitanja u predmetu C-291/19, sud koji je uputio zahtjev relevantnost svojih prethodnih pitanja u tom predmetu opravdao je činjenicom da je za nastavak glavnog postupka potrebno sudjelovanje OKDP-ovih državnih odvjetnika. Stoga je potrebno utvrditi protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo kojim je osnovan OKDP. Ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi da je kaznena prijava koju je podnositelj prigovora podnio osnovana, taj će sud predmet morati ustupiti OKDP-u radi vođenja kaznenog progona.

109. S obzirom na ta pojašnjenja, a zbog istih razloga koji su upravo izneseni u pogledu prvog pitanja i djelomično drugog pitanja u predmetu C-195/19, smatram da su prva tri pitanja u predmetu C-291/19 također dopuštena.

110. Međutim, slažem se s rumunjskom vladom da drugo pitanje u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 9. UEU-a i članak 67. stavak 1. UFEU-a, i treće pitanje u tom predmetu treba proglasiti nedopuštenima. Rumunjska vlada u pogledu trećeg pitanja u predmetu C-195/19 navodi da je pitanje o tome protivi li se načelu nadređenosti prava Unije nacionalno

zakonodavstvo koje omogućava Curtea Constituțională (Ustavni sud) da to načelo zanemari donošenjem odluka koje se ne mogu pobijati „teoretske i opće” prirode te da kao takvo nije povezano s predmetom glavnog postupka.

111. Kad je riječ o drugom pitanju u predmetu C-195/19, u odluci kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku ni na koji način se ne objašnjava u kojem su smislu članak 9. UEU-a (koji utvrđuje načelo jednakosti građana Unije) i članak 67. stavak 1. UFEU-a (koji predviđa da Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde) relevantni za taj predmet. To pitanje, u dijelu u kojem upućuje na te odredbe, nije u skladu sa zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je nužno da nacionalni sud pruži barem osnovna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva koje je primjenjivo u sporu koji je pred njime pokrenut [30].

112. Smatram da treće pitanje u predmetu C-195/19 ima isti nedostatak, kao i jedan vlastiti. Kao prvo, to pitanje, kako rumunjska vlada pravilno ističe, također nije ni približno u skladu sa zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda. Tim se pitanjem u biti pita protivi li se načelu nadređenosti prava Unije nacionalno zakonodavstvo koje Curtea Constituțională (Ustavni sud) u biti omogućava da to načelo zanemari uz pomoć odluka koje se ne mogu pobijati. Međutim, u odluci kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku nigdje se ne navodi o kojim je točno odredbama riječ niti zašto su one problematične. Sud koji je uputio zahtjev samo je citirao određene ulomke presuda Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) u kojima se taj sud u raznim predmetima očitovao o CVM-u, a pritom ne pruža nikakav kontekst niti objašnjenje o tome odnose li se te presude na ijednu nacionalnu odredbu povezanu s glavnim postupkom.

113. Kao drugo, to pitanje, kako je sročeno, neizravno sadržava i (ne sasvim laskavu) analizu sudske prakse Curtea Constituțională (Ustavni sud Rumunjske), pozivajući Sud da podrži određeno tumačenje te sudske prakse u različitim nepovezanim postupcima iz kojih je (selektivno) ponuđeno samo malo informacija i da pritom dovede u pitanje institucionalni autoritet višeg nacionalnog suda. Međutim, to definitivno nije uloga Suda u prethodnom postupku [31].

114. Stoga smatram da drugo prethodno pitanje u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 9. UEU-a i članak 67. stavak 1. UFEU-a, i treće prethodno pitanje u tom predmetu nisu dopuštena.

4. Međuzaključak o dopuštenosti

115. Smatram da drugo prethodno pitanje u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 9. UEU-a i članak 67. stavak 1. UFEU-a, i treće pitanje u tom predmetu treba proglasiti nedopuštenima. Ostala prethodna pitanja postavljena u ovih pet predmeta prema mojemu su mišljenju dopuštena.

30 Vidjeti, primjerice, presudu od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, t. 115.), ili rješenje od 12. svibnja 2016., Security Service i dr. (C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, t. 20.).

31 U sličnom smislu, a u pogledu slično sročenih pitanja nacionalnog suda, vidjeti moje mišljenje u predmetu Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, t. 36. i 50.).

116. Međutim, radi jasnoće bih pitanja postavljena u ovim predmetima sveo na problematiku u pogledu primjenjivog prava koja će, nakon što se riješe, pružiti okvir za dva meritorna elementa na koja se ovi predmeti odnose.

117. Kao prvo, sudovi koji su uputili zahtjeve u ovim su predmetima svoja pitanja oblikovali s obzirom na niz akata prava Unije. S jedne strane, tu su pitanja u pogledu prirode, pravne vrijednosti i učinaka CVM-a [32] te u pogledu toga jesu li nacionalna pravila u pitanju obuhvaćena područjem primjene tog mehanizma [33]. S druge strane, ima i pitanja koja se odnose na tumačenje članka 47. Povelje, kao i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a te članka 2. i članka 4. stavka 3. UEU-a [34].

118. Kao drugo, ta pitanja koja se odnose na odgovarajući zakonodavni okvir za analizu postavljena su s ciljem dobivanja tumačenja prava Unije koje će nacionalnim sudovima omogućiti da ocijene sukladnost s pravom Unije nacionalnih odredbi u pitanju, koje se odnose na privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije [35] te na osnivanje OKDP-a [36].

119. U ostatku ovog mišljenja stoga ću prvo razmatrati relevantne odredbe prava Unije (Odluka o CVM-u, članak 47. Povelje te članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a) i mjerila koja utvrđuju za potrebe ovih predmeta (B). Potom ću zahtjeve koji proizlaze iz tih odredbi primijeniti u kontekstu nacionalnih odredbi u pitanju, kako bih sudovima koji su uputili zahtjeve pružio pomoć u vezi s meritornim pitanjima koja su pred njima otvorena (C).

B. Relevantno pravo Unije i mjerila

1. CVM

120. U raznim odlukama kojima su upućeni zahtjevi u svim predmetima koji se analiziraju u ovom mišljenju, otvoreno je nekoliko pitanja u pogledu prirode, pravne vrijednosti i učinaka Odluke o CVM-u i na temelju nje usvojenih izvješća.

121. Kao prvo, jesu li Odluka o CVM-u i na temelju nje usvojena Komisijina izvješća akti institucija Unije u smislu članka 267. UFEU-a te može li ih Sud tumačiti [37]? Kao drugo, jesu li sadržaj, priroda i trajanje CVM-a obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju [38]? Kao treće, sudovi koji su uputili zahtjeve žele znati jesu li zahtjevi koji proizlaze iz CVM-a [39] i Komisijinih izvješća u okviru CVM-a obvezujući [40]. Kao četvrto, također se pita treba li članak 2. u

32 Prvo i drugo pitanje u predmetima C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 kao i prvo pitanje u predmetu C-195/19

33 Prema mojemu mišljenju, sudovi koji su uputili zahtjeve to pitaju četvrtim pitanjem u predmetu C-83/19 kao i trećim pitanjem u predmetima C-127/19, C-291/19 i C-355/19. Sudovi koji su uputili zahtjeve u bitnome pitaju moraju li države članice ispunjavati mjerila u pogledu vladavine prava iz članka 2. UEU-a te treba li te obveze, koje također nameću Odluka o CVM-u i izvješća u okviru CVM-a, tumačiti na način da im se protive nacionalne mjere u pitanju. Vidjeti točke 121. i 173. ovog mišljenja.

34 Treće pitanje u predmetu C-83/19; četvrto i peto pitanje u predmetu C-127/19; drugo pitanje u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. UEU-a; četvrto i peto pitanje u predmetu C-291/19 i četvrto pitanje u predmetu C-355/19

35 Treće pitanje u predmetu C-83/19

36 Četvrto i peto pitanje u predmetima C-127/19 i C-291/19; drugo pitanje u predmetu C-195/19; i četvrto pitanje u predmetu C-355/19

37 Prvo pitanje u predmetima C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19

38 Prvi dio drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19

39 Prvo pitanje u predmetu C-195/19

40 Drugi dio drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19 kao i prvo pitanje u predmetu C-195/19 i drugo pitanje u predmetu C-291/19

vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a tumačiti na način da obveza Rumunjske da poštuje zahtjeve iz izvješća o CVM-u čini dio obveze poštovanja vladavine prava [41] te obuhvaća li ta obveza privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije [42] i osnivanje OKDP-a [43].

122. Ta pitanja ću redom razmotriti na sljedeći način. Kao prvo, potvrdit ću da su Odluka o CVM-u i na temelju nje usvojena Komisijina izvješća doista akti Unije (a). Kao drugo, razmatrat ću je li Ugovor o pristupanju pravilna pravna osnova za Odluku o CVM-u (b). Kao treće, osvrnut ću se na pitanje pravne vrijednosti i učinaka CVM-a i Komisijinih izvješća sastavljenih u njegovu okviru (c). Kao četvrto, ovaj ću odjeljak zaključiti ispitivanjem jesu li nacionalne mjere koje se razmatraju u ovim predmetima obuhvaćene područjem primjene CVM-a (d).

a) Jesu li Odluka o CVM-u i izvješća u okviru CVM-a akti Unije?

123. Sve zainteresirane stranke koje su se o tom pitanju očitovale [44], uz iznimku VSV-a, slažu se da na njega treba potvrdno odgovoriti. VSV u svojim pisanim očitovanjima ističe da je Odluka o CVM-u Komisijin instrument suradnje, a ne zakonodavni akt koji podliježe nadležnosti Suda u skladu s člankom 267. UFEU-a. Međutim, to je tijelo na raspravi navelo da je Odluka o CVM-u obvezujući akt, iako preporuke koje sadržava nisu obvezujuće.

124. Prema mojemu mišljenju, nedvojbeno je da, neovisno o pitanju možebitno obvezujuće prirode Odluke o CVM-u i na temelju nje usvojenih izvješća, oboje čine akte prava Unije te da je Sud nadležan tumačiti ih u okviru prethodnog postupka na temelju članka 267. UFEU-a.

125. Kao prvo, Odluka o CVM-u je odluka u smislu članka 288. četvrtog stavka UFEU-a. Komisija ju je usvojila na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju. Stoga ne vidim kako bi se moglo smatrati da nije „akt institucija” u smislu članka 267. UFEU-a.

126. Kao drugo, isto vrijedi i za izvješća koja je Komisija usvojila na temelju Odluke o CVM-u. Ponovno, ostavljajući postrani zasebno pitanje njihove (ne-)obvezujuće prirode, članak 267. UFEU-a Sudu daje nadležnost za donošenje prethodnih odluka o valjanosti i tumačenju *svih akata institucija Unije, bez iznimke* [45]. Nadležnost Suda stoga nije ograničena na akte koji imaju obvezujuće učinke [46], kako je potvrđeno u raznim prigodama u kojima je Sud u prethodnim postupcima odlučivao o tumačenju preporuka ili drugih, netipičnih neobvezujućih (*soft-law)* akata [47].

127. Zato na prvo pitanje u predmetima C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 treba odgovoriti da su Odluka o CVM-u i izvješća koja je Komisija na temelju nje usvojila akti institucija Unije u smislu članka 267. UFEU-a te ih Sud stoga može tumačiti na temelju te odredbe.

41 Treće pitanje u predmetima C-127/19 i C-291/19

42 Četvrto pitanje u predmetu C-83/19

43 Treće pitanje u predmetu C-355/19

44 Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”, Udruga „Forum sudaca”, glavni državni odvjetnik, Komisija te vlade Belgije, Nizozemske, Rumunjske i Švedske

45 Vidjeti, primjerice, presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8.), i od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 30.).

46 Presuda od 27. listopada 2016., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, t. 35. i navedena sudska praksa)

47 Primjerice, presuda od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 9. i navedena sudska praksa), koja je nedavno potvrđena presudom od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 44.)

b) Je li Ugovor o pristupanju pravilna pravna osnova?

128. Nekima od prethodnih pitanja pita se jesu li „sadržaj, priroda i trajanje” CVM-a „obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju”[48]. Prema mojemu mišljenju, tim se pitanjima u biti nastoji pojasniti je li se Odluka o CVM-u, u svojoj trenutnoj prirodi, opsegu i obliku, mogla valjano usvojiti na temelju Ugovora o pristupanju. Ako ga se na taj način oblikuje, to pitanje tumačenja poprilično nalikuje nepriznatom osporavanju valjanosti akta prava Unije[49].

129. S obzirom na argumente iznesene tijekom ovog postupka, ne vidim nijedan razlog zašto se trenutna Odluka o CVM-u ne bi mogla usvojiti na temelju Ugovora o pristupanju i Akta o pristupanju Rumunjske i Bugarske. To vrijedi u pogledu njezine formalne pravne osnove (1), njezina sadržaja i ciljeva (2) te njezina trajanja (3).

1) Formalna pravna osnova

130. Kad je riječ o njezinoj *formalnoj pravnoj osnovi*, Odluka o CVM-u usvojena je kao zaštitna mjera na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju. Članak 4. stavak 3. Ugovora o pristupanju ovlašćuje institucije Unije da prije pristupanja dotičnih država članica usvoje mjere predviđene, među ostalim, u člancima 37. i 38. Akta o pristupanju. U skladu s tim odredbama, koje su poznate kao „zaštitne klauzule”, te mjere stupaju na snagu ovisno o stupanju na snagu Ugovora o pristupanju te na datum na koji se potonje dogodi. Članak 2. stavak 2. Ugovora o pristupanju predviđa da odredbe tog akta čine sastavni dio tog ugovora.

2) Sadržaj i ciljevi

131. Kad je riječ o sadržaju mjera koje je moguće poduzeti na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju, te odredbe ovlašćuju Komisiju da na zahtjev države članice odnosno na vlastitu inicijativu usvoji „odgovarajuće mjere” u dvjema situacijama.

132. Kao prvo, članak 37., „zaštitna klauzula o unutarnjem tržištu”, može se aktivirati ako Rumunjska ne ispuni obveze koje je preuzela tijekom pristupnih pregovora i time uzrokuje ozbiljnu povredu funkcioniranja unutarnjeg tržišta ili neposrednu opasnost od takve povrede. Kao drugo, članak 38. može se aktivirati ako postoje ozbiljni nedostaci ili neposredna opasnost od takvih nedostataka u prenošenju, stanju provedbe ili u primjeni instrumenata suradnje i odluka koje se odnose na uzajamno priznavanje u području slobode, sigurnosti i pravde[50].

133. Analiza ciljeva i sadržaja Odluke o CVM-u pokazuje da ju se može lako podvesti pod vrstu mjera predviđenih u člancima 37. i 38. Akta o pristupanju.

134. Kad je riječ o *ciljevima* Odluke o CVM-u, njezina uvodna izjava 4. odnosi se na nedostatke koji opravdavaju primjenu zaštitnih mjera iz članaka 37. i 38. Akta o pristupanju. Konstatirajući napore koje je Rumunjska uložila u dovršenje priprema za članstvo u Uniji, Komisija u toj uvodnoj izjavi otkriva da je u svojem izvješću od 26. rujna 2006.[51] utvrdila „preostala otvorena

48 Prvi dio drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19

49 Druga je mogućnost, za slučaj da Sud ne bude htio poduprijeti takvo tumačenje prve rečenice drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19, da se to pitanje preoblikuje na način da se njime samo pita jesu li zahtjevi iz CVM-a i u okviru njega usvojenih izvješća obvezujući za Rumunjsku. S obzirom na svrhu tih pitanja, čini se da je to zapravo glavna dvojba sudova koji su uputili zahtjeve.

50 Obje te odredbe izložene su u točkama 7. i 8. ovog mišljenja.

51 Komunikacija Komisije: Izvješće o praćenju stanja pripremljenosti Bugarske i Rumunjske za članstvo u EU-u (COM(2006)549 *final*). U tom je izvješću već bila razmatrana uspostava CVM-a.

pitanja” u pogledu, osobito, odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava i tijelâ kaznenog progona. Dodatan se napredak smatrao potrebnim kako bi se osigurala njihova sposobnost „provedbe i primjene mjera donesenih s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta i područja slobode, sigurnosti i pravde”. Nakon što je u uvodnoj izjavi 5. podsjetila da se mjere iz članaka 37. i 38. Akta o pristupanju mogu poduzeti u slučaju „neposredne opasnosti”, Komisija je utvrdila da takva opasnost postoji. Uvodna izjava 6. tako objašnjava da „preostala otvorena pitanja” u pogledu odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava i sustava kaznenog progona opravdavaju uspostavu CVM-a kako bi se provjeravao napredak Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije.

135. Dakle, uspostava CVM-a motivirana je postojanjem neposredne opasnosti za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i područja slobode, sigurnosti i pravde zbog nedostataka utvrđenih u pravosudnom sustavu i borbi protiv korupcije u Rumunjskoj. Taj se cilj čini potpuno u skladu s člancima 37. i 38. Akta o pristupanju.

136. Kao drugo, kada je riječ o *sadržaju* mjera koje je moguće poduzeti na temelju tih odredbi, iz teksta članaka 37. i 38. Akta o pristupanju čini se da je pojam „mjere” dovoljno širok da obuhvati akt poput Odluke o CVM-u. Nijedna od tih odredbi ne sadržava iscrpan popis vrsta mjera koje je na temelju njih moguće poduzeti. Jedina izričito spomenuta mjera jest suspenzija uzajamnog priznavanja na temelju članka 38. Akta o pristupanju. Tako članci 37. i 38. Akta o pristupanju samo predviđaju negativne granice unutar kojih mjere moraju ostati – mjere moraju poštovati načelo proporcionalnosti te ne smiju biti diskriminirajuće.

137. Ako je i članak 37. i članak 38. Akta o pristupanju legitimno moguće upotrijebiti (u konačnici) za suspenziju uzajamnog priznavanja određenih elemenata unutarnjeg tržišta te ako nijedna od tih odredbi ne sadržava zatvoren popis vrsta mjera koje je na temelju njih moguće usvojiti, to znači da nije moguća samo jedna mjera nego cijeli niz mjera. Drugim riječima, ako je moguće suspendirati, onda *a fortiori* mora biti moguće, pozivajući se na proporcionalnost koja je izričito predviđena tim odredbama, jednostavno uspostaviti mnogo lakšu i u tom smislu mnogo proporcionalniju mjeru suradnje i provjere. Činjenica da je moguće poduzeti dodatne i restriktivnije mjere za provedbu članaka 37. i 38. ne negira činjenicu da je na temelju tih odredbi, te u skladu s načelom proporcionalnosti, moguće usvojiti i blaže mjere.

3) Trajanje CVM-a

138. Članci 37. i 38. Akta o pristupanju sadržavaju ista vremenska ograničenja. Kao prvo, obje te odredbe predviđaju da je mjere načelno moguće poduzeti do kraja razdoblja od najviše tri godine od pristupanja. Međutim, obje te odredbe također predviđaju (i) da se zaštitna odredba na temelju rezultata praćenja može aktivirati *i prije pristupanja* te da usvojene mjere stupaju na snagu na prvi dan pristupanja, osim ako predviđaju kasniji datum, te (ii) da je mjere moguće primjenjivati i nakon kraja tog razdoblja od tri godine, sve dok ti nedostaci postoje. Unatoč mogućnosti zadržavanja mjera na neodređeno vrijeme, i članak 37. i članak 38. Akta o pristupanju izričito navode (iii) da se mjere ne zadržavaju dulje nego što je to nužno potrebno, a u svakom se slučaju ukidaju kada se dotična obveza ispuni.

139. Ponovno, tijekom ovog postupka nije navedeno ništa što bi upućivalo na to da Odluka o CVM-u nije u skladu s tim zahtjevima. Kao prvo, usvojena je nekoliko dana prije pristupanja, 13. prosinca 2006., na temelju zaključaka Izvješća od 26. rujna 2006., kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 4. Odluke o CVM-u (i). Kao drugo, mjere su zadržane dulje od razdoblja od tri godine nakon pristupanja na temelju zaključka da su nedostaci zbog kojih je Odluka o CVM-u usvojena i dalje

postojali (ii). Kao treće, u uvodnoj izjavi 9. navodi se da odluku treba staviti izvan snage kada sva mjerila budu na zadovoljavajući način ispunjena. U tom pogledu valja istaknuti da je ukidanje CVM-a bilo predviđeno u Izvješću iz 2017. te da je obustavljeno tek nakon negativnih zaključaka u Izvješću od 13. studenoga 2018., na koje se ovi predmeti odnose (iii).

140. Smatram da analiza tog aspekta ovdje treba stati. Naravno, tu je dublje pozadinsko pitanje proporcionalnosti, koje se povremeno javlja u okviru argumenata o mjeri u kojoj je, trenutno 13 godina od pristupanja, prikladno i/ili potrebno zadržati ono za što se vjerovalo da će biti privremeni postpristupni sustav. Međutim, to osinje gnijezdo može se sigurno ostaviti netaknutim u kontekstu predmetnog postupka, u kojem nijedna od stranaka ne navodi da sadržajni uvjeti za nastavak primjene Odluke o CVM-u, koji su navedeni u prethodnim dvjema točkama, nisu više ispunjeni.

4) Međuzaključak

141. Razmatranje prvog dijela drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19 nije otkrilo nijedan čimbenik koji bi doveo u pitanje činjenicu da je Odluka o CVM-u, u svojem trenutnom obliku, valjano usvojena te da može ostati na snazi na temelju Ugovora o pristupanju.

c) Pravni učinci CVM-a

142. Dodatno pitanje koje postavljaju sudovi koji su uputili zahtjeve u ovim predmetima jest jesu li Odluka o CVM-u (1) i Komisijina izvješća koja su na temelju nje usvojena (2) obvezujući za Rumunjsku.

1) Pravni učinci Odluke o CVM-u

143. Vlade Belgije i Nizozemske tvrde da su svi elementi Odluke o CVM-u obvezujući. Slično tomu, švedska vlada u svojim pisanim očitovanjima, kao i Udruga „Forum sudaca” i glavni državni odvjetnik na raspravi, navode da su Odluka o CVM-u i mjerila iz njezinih priloga za Rumunjsku obvezujući.

144. Rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima ističe da Odluka o CVM-u Rumunjskoj nameće samo obvezu povremenog izvješćivanja Komisije o napretku ostvarenom u pogledu mjerilâ iz priloga toj odluci. Ta je vlada na raspravi promijenila svoje stajalište te navela da mjerila iz Odluke o CVM-u konkretiziraju uvjete Ugovora o pristupanju, u skladu s vrijednostima i načelima iz članaka 2. i 19. UEU-a.

145. Odluka o CVM-u je odluka u smislu članka 288. četvrtog stavka UFEU-a. Kako je predviđeno tom odredbom, odluke su *u cijelosti obvezujuće za one kojima su upućene*. Odluka o CVM-u, u skladu s njezinim člankom 4., upućena je državama članicama. Rumunjska u trenutku njezina usvajanja doista nije bila članica Unije, ali, u tom posebnom kontekstu, obvezujuća priroda akata Unije usvojenih prije pristupanja proizlazi (također) iz članka 2. Akta o pristupanju: „od dana pristupanja, odredbe Osnivačkih ugovora i akata koje su institucije i Europska središnja banka donijele prije pristupanja obvezujuće su za Bugarsku i Rumunjsku te se primjenjuju u tim državama pod uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u ovom Aktu” [neslužbeni prijevod].

146. Dakle, odluka o CVM-u očito je obvezujuća. Pravo je pitanje prije *koje* to točno obveze ta odluka nameće Rumunjskoj.

147. U članku 1. Odluke o CVM-u Rumunjskoj se nameće nedvosmisleno sročena pravna obveza: „Rumunjska do 31. ožujka svake godine izvještava Komisiju o napretku ostvarenom u ispunjavanju pojedinih mjerila predviđenih u Prilogu” [neslužbeni prijevod]. Dakle, postoji *obveza izvještavanja*.

148. Međutim, Rumunjska na temelju članka 1. Odluke o CVM-u definitivno ima više obveza od pukog slanja godišnjih izvješća u određenom roku. Naime, obveza iz članka 1. odnosi se ne samo na izvješćivanje, nego na *izvješćivanje o napretku ostvarenom u ispunjavanju pojedinih mjerila* navedenih u Prilogu Odluci o CVM-u. Stoga članak 1. Odluke o CVM-u također predviđa i *obvezu ostvarenja* ciljeva predviđenih u mjerilima iz priloga toj odluci. Osim toga, drugi stavak članka 1., koji ovlašćuje Komisiju da pruži pomoć putem raznih aktivnosti ili da prikupi i razmjenjuje informacije o mjerilima te da u tu svrhu organizira stručne misije u Rumunjsku, također predviđa da rumunjska tijela moraju pružati potporu koja je u tom kontekstu potrebna.

149. *Izvještavanje o ostvarenom napretku* tako podrazumijeva da se ulože određeni napori radi kretanja u određenom smjeru. Smisao te odredbe teško bi zadovoljilo mehaničko godišnje izvješćivanje o tome da su stvari više ili manje iste. U takvom kontekstu ne bih pridavao osobit značaj tekstualnom argumentu utemeljenom na prilogu Odluci o CVM-u. Naime, taj prilog u nekim jezičnim verzijama, na pomalo neodređen način, govori o „mjerilima čijem *rješavanju* Rumunjska mora *pristupiti*” [neslužbeni prijevod][52]. S druge strane, nekoliko drugih jezičnih verzija jasno ukazuje na postojanje obveze *ostvarenja* određenih ciljeva[53].

150. Nadalje, obvezujućoj prirodi zahtjeva postupnog ispunjavanja mjerila sadržanih u prilogu Odluci o CVM-u jasno u prilog ide mjesto Odluke o CVM-u u *kontekstu* obveza koje proizlaze iz Ugovora o pristupanju. Odlukom o CVM-u pristupanje je omogućeno unatoč postojanim ozbiljnim zabrinutostima u pogledu ključnih nedostataka u vezi s pravosudnom reformom i borbom protiv korupcije u Rumunjskoj. Stoga nije iznenađujuće da Odluka o CVM-u Rumunjskoj nameće konkretnu obvezu ostvarivanja ciljeva predviđenih u mjerilima iz priloga. Odluka o CVM-u nipošto nije zamišljena kao puka preporuka, nego je usvojena na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju kao zaštitna mjera, što je bilo ključno za dopuštanje pristupanja do 1. siječnja 2007.

151. Općenito, mjerila CVM-a povezana su sa zahtjevom vladavine prava iz članka 2. UEU-a, na koji se u članku 49. UEU-a upućuje kao na preduvjet pristupanja, te ona taj zahtjev konkretiziraju. U skladu s člankom 49. UEU-a, zahtjev za članstvo u Uniji mogu podnijeti samo države koje poštuju vrijednosti iz članka 2. UEU-a te se obvezuju promicati ih. U preambuli Odluke o CVM-u naglašava se središnja važnost koju vladavina prava ima za Uniju, a osobito za područje slobode, sigurnosti i pravde, te prešutna nužnost da sve države članice imaju nepristran i neovisan pravosudni i upravni sustav opremljen za borbu protiv korupcije[54].

152. U tom je kontekstu ključna bila uloga CVM-a u procesu pristupanja. Zabrinutosti u pogledu pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije i dalje su bile prisutne tijekom pristupnih pregovora te su izričito spomenute u Prilogu IX. Aktu u pristupanju u okviru popisa konkretnih obveza i zahtjeva koje je Rumunjska preuzela odnosno prihvatila prilikom zaključivanja pristupnih

[52] Što je slučaj, primjerice, s engleskom verzijom, kao i s češkom, latvijskom, litavskom, malteškom, nizozemskom ili slovačkom verzijom.

[53] Primjerice, bugarska, španjolska, danska, njemačka, estonska, francuska, talijanska, mađarska, poljska, portugalska, rumunjska, slovenska, finska odnosno švedska verzija

[54] Uvodne izjave 1., 2. i 3. Odluke o CVM-u

pregovora 14. prosinca 2004.[55]. U skladu s člankom 39. stavkom 2. Akta o pristupanju, Vijeće je u slučaju nepoštovanja tih obveza moglo datum pristupanja odgoditi za jednu godinu. Kako je belgijska vlada istaknula, mjerila odražavaju obveze koje je Rumunjska preuzela tijekom pristupnih pregovora, kako je vidljivo iz Priloga IX. Aktu o pristupanju. Stoga se može smatrati da je CVM, kako je danska vlada istaknula na raspravi, bio bitan uvjet u okviru potpisivanja Ugovora o pristupanju od strane svih država članica, imajući na umu da je još uvijek bilo važnih nedostataka. Ti su nedostaci, kako ih je Komisija utvrdila u posljednjem izvješću o Rumunjskoj prije njezina pristupanja, bili temelj usvajanja Odluke o CVM-u.

153. Unutar takvog povijesnog i zakonodavnog konteksta, tumačenje Odluke o CVM-u prema kojem mjerila iz njezina priloga nisu obvezujuća za Rumunjsku značilo bi da čitav CVM Rumunjskoj daje potpunu slobodu da ne postupi u skladu s ključnim zahtjevima pristupanja.

154. Još jedan element koji naglašava obvezujuću prirodu zahtjeva ostvarenja ciljeva predviđenih u mjerilima CVM-a, kao što je to istaknula švedska vlada, odnosi se na značajne pravne posljedice neispunjavanja tih mjerila. Kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 7. Odluke o CVM-u, Komisija u slučaju neispunjavanja mjerila može na temelju članaka 37. i 38. Akta o pristupanju primijeniti daljnje zaštitne mjere, uključujući suspenziju uzajamnog priznavanja. Nadalje, konkretne pravne posljedice hipotetske povrede koje mogu proizaći iz posebnog režima CVM-a same po sebi ne sprječavaju uporabu redovnih instrumenata prisilne provedbe putem postupka zbog povrede u slučaju neispunjenja obveza koje Rumunjska ima na temelju Odluke o CVM-u[56].

155. Ukratko, smatram da je Odluka o CVM-u, iako govori o mjerilima, obvezujuć propis Unije u smislu svoje biti i sadržaja. Određivanje mjerila u pretpristupnom kontekstu može biti dio političkog uvjetovanja za mjerenje napretka koji dovodi do pristupanja. Nakon pristupanja postaje pravno pravilo uvedeno obvezujućim pravnim instrumentom, odlukom, koje nameće konkretne obveze čija povreda može izazvati pravne posljedice. Posljedice neispunjenja tih obveza, povrh mogućnosti njegova utvrđivanja i sankcioniranja putem uobičajenih kanala koje pravo Unije pruža, također mogu imati važan utjecaj na sudjelovanje Rumunjske u unutarnjem tržištu i području slobode, sigurnosti i pravde.

156. Što se tiče sadržaja tih obveza, povrh zahtjeva izvješćivanja očito postoji i zahtjev ulaganja najvećih mogućih napora u ispunjavanje mjerila predviđenih u Prilogu Odluci o CVM-u.

2) Pravni učinci izvješćâ u okviru CVM-a

157. Sudovi koji su uputili zahtjeve pitaju se i o pravno obvezujućoj snazi izvješća koje je Komisija sastavila na temelju Odluke o CVM-u, kao i preporuka Venecijanske komisije i GRECO-a.

158. Udruga „Forum sudaca” i OL na raspravi su tvrdili da preporuke iz Komisijinih izvješća, u vezi s Odlukom o CVM-u, imaju pravno obvezujuće učinke. U sličnom smislu rumunjska je vlada na raspravi navela da preporuke iz izvješćâ, unatoč njihovoj specifičnoj prirodi i neobvezatnosti, nije moguće zanemariti, nego da ih se, s obzirom na obvezu lojalne suradnje predviđenu

55 Vidjeti osobito točke 3. i 4. Priloga IX. Aktu o pristupanju. Točka 3. odnosi se na usvajanje i provedbu Akcijskog plana i strategije za reformu pravosuđa, uključujući mjere za provedbu zakonâ o pravosuđu. Točka 4. odnosi se na borbu protiv korupcije, posebno „osiguravanjem stroge provedbe protukorupcijskog zakonodavstva i stvarne neovisnosti protukorupcijskog državnog odvjetništva […]” [neslužbeni prijevod].

56 Ako se nešto može prisilno provesti, tada to nešto očito mora biti obvezujuće – dodatno vidjeti moje mišljenje u predmetu Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959, t. 120. do 122.).

člankom 4. stavkom 3. UEU-a, mora poštovati te da će čak postati obvezujuće kada Rumunjska poduzme zakonodavne ili upravne mjere u područjima na koja se odnose mjerila iz Priloga Odluci o CVM-u.

159. Nasuprot tomu, Komisija i glavni državni odvjetnik ističu da Komisijina izvješća u okviru CVM-a nemaju pravnu prirodu preporuke u smislu članka 288. petog stavka i članka 292. UFEU-a jer su ona pravni akti *sui generis* usvojeni na temelju Odluke o CVM-u.

160. Iz tih stajališta slijedi da preporuke iz izvješćâ u okviru CVM-a, u kontekstu njihove posebne uloge koju imaju unutar sustava uspostavljenog Odlukom o CVM-u, čine puno više od „uobičajenih” preporuka. Kako su nizozemska i švedska vlada istaknule, izvješća u okviru CVM-a evaluacijski su instrumenti. Ona se usvajaju na temelju članka 2. Odluke o CVM-u te su, kako Komisija ističe, upućena Parlamentu i Vijeću. U skladu s tom odredbom, Komisija „Europskom parlamentu i Vijeću [priopćava] svoje komentare i nalaze o izvješću Rumunjske”. Izvješća stoga pružaju metodološki okvir za procjenjivanje tog napretka. Mjere sadržane u preporukama iz izvješćâ konkretiziraju mjerila na način koji omogućuje procjenjivanje napretka Rumunjske, koji će u konačnici dovesti do potpunog ukidanja CVM-a.

161. Stoga učinci izvješća na Rumunjsku proizlaze iz obveza koje su posljedica načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a. Naime, izvješća čine osnovu za ocjenjivanje ispunjava li Rumunjska svoje obveze u pogledu mjerila CVM-a. Ta izvješća sadržavaju posebne preporuke za usmjeravanje napora Rumunjske. Kako Komisija ističe, preporuke služe kao potpora naporima Rumunjske u ostvarivanju ciljeva Odluke o CVM-u. Budući da mjerila konkretiziraju uvjete Ugovora o pristupanju te da je Odluka o CVM-u usvojena na temelju tog ugovora, Rumunjska na temelju CVM-a ima *pojačanu obvezu suradnje*. Lojalna suradnja stoga nije ograničena na puko izvješćivanje o napretku, nego obuhvaća i obvezu da se preporuke uzmu u obzir prilikom usvajanja zakonodavnih ili upravnih mjera u područjima na koja se odnose mjerila Odluke o CVM-u.

162. Posljedično, kako belgijska vlada navodi, da bi ispunila mjerila Odluke o CVM-u, Rumunjska može usvojiti preporučene mjere ili druge mjere prikladne za ostvarenje tih ciljeva. U svakom slučaju, ta je država članica *obvezna uzeti u obzir Komisijina izvješća*, s obzirom na članak 4. stavak 3. UEU-a. Obveza lojalne suradnje podrazumijeva i obvezu suradnje s Komisijom u okviru CVM-a i neusvajanje mjera koje mogu ugroziti ostvarenje ciljeva predviđenih u referentnim mjerilima.

163. Prema mojemu mišljenju, možda nije sasvim korisno uspoređivati pravne učinke izvješćâ u okviru CVM-a i pravne učinke preporuka u smislu članka 288. UFEU-a te kasnije raspravljati o tome koji su od njih više *sui generis*[57]. U nastavku ću stoga radije kratko iznijeti koja bi, prema mojemu mišljenju, trebala biti uloga izvješćâ u okviru CVM-a.

164. Kao prvo, podržavam opći pristup belgijske, danske i švedske vlade. Također smatram da Komisijina izvješća, s obzirom na njihov konkretan sadržaj, *nisu obvezujuća*. Rumunjska ih treba pročitati i proučiti te u tom smislu *uzeti u obzir* u okviru nastojanja da ostvari ciljeve predviđene mjerilima CVM-a. Međutim, to ne znači da treba slijediti sve ili pojedine konkretne preporuke koje sadržavaju. Postoji obveza suradnje, ali ne i obveza doslovnog kopiranja.

[57] Osobito imajući u vidu činjenicu da opseg obveze nacionalnih tijela, ponajprije nacionalnih sudaca, da prilikom rješavanja sporova koji su pred njima pokrenuti uzmu preporuke u obzir (presuda od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 18.) nije sasvim jasan (vidjeti moje mišljenje u predmetu Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959, t. 97. do 101.).

165. Kao drugo, to logično obuhvaća *mogućnost nepridržavanja*. Rumunjska, kao i svaka država članica, zadržava pravo da svoje nacionalne institucije i postupke oblikuje na način koji smatra prikladnim. Međutim, prilikom osmišljavanja tih drugih modela i postupaka, Rumunjska mora moći dokazati kako ti drugi modeli doprinose ispunjavanju mjerila predviđenih u prilogu Odluci o CVM-u, ili barem u tom pogledu iznijeti prihvatljivu hipotezu.

166. Kao treće, nasuprot onomu što je već rečeno u pogledu Odluke o CVM-u [58], konkretne preporuke sadržane u izvješćima ne mogu se prisilno provesti kao samostalne pravne obveze. Logično, budući da izvješća u okviru CVM-a ne sadržavaju obvezujuće pravne obveze, ne mogu se sama po sebi prisilno provesti, bilo pred sudovima Unije ili pred nacionalnim sudovima.

167. Međutim, to ne sprečava to da bi se ta izvješća, kao i druge vrste izvora, mogla uzeti u obzir i na njih uputiti kada se vjeruje da pomažu pri tumačenju Unijinih ili nacionalnih mjera. Naravno da do toga može doći, kao i kad je u pitanju bilo koji drugi *uvjerljiv* sadržaj (za razliku od obvezujućeg), od zapisnika Europskog vijeća, preko djelâ Immanuela Kanta do, u nešto elokventnijim, da ne kažem rječitijim pravnim kulturama, upečatljivih citata Terryja Pratchetta ili Alise u Zemlji Čudesa.

168. Međutim, u kontekstu predmetnih prethodnih pitanja vrijedi istaknuti da se nacionalni suci zbog činjenice da izvješća u okviru CVM-a nisu pravno obvezujuća ne mogu, prema pravu Unije, osloniti na preporuke iz tih izvješća kako bi odbili primjenu odredbi nacionalnog zakonodavstva za koje smatraju da se protive takvim preporukama.

169. Naposljetku, u pogledu povezanog problema, u okviru drugog pitanja u predmetu C-291/19 pita se o obvezi Rumunjske da usvoji zakonodavne izmjene koje bi bile u skladu s preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a.

170. Izvješća Venecijanske komisije i GRECO-a često se spominju u Komisijinim izvješćima u okviru CVM-a. *Prema pravu Unije*, ta su izvješća, u ovom kontekstu, koristan izvor informacija te predstavljaju uvjerljive smjernice u pogledu relevantnih standarda za potrebe ocjenjivanja usklađenosti s mjerilima CVM-a. Oba ta međunarodna tijela pružaju mjerodavna izvješća u područjima koja su usko povezana s mjerilima u pogledu učinkovitosti pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije.

171. Međutim, s obzirom na prethodna razmatranja u vezi s neobvezujućom pravnom prirodom samih izvješća u okviru CVM-a, ta izvješća ne mogu izvješća tih drugih međunarodnih tijela učiniti obvezujućima time što na njih upućuju. Zaključci iz potonjih, *u dijelu kojem se na njih izričito upućuje u izvješćima* Komisije, mogu samo aktivirati istovrsne obveze u vezi s lojalnom suradnjom, kao što to čine preporuke sadržane u samim izvješćima u okviru CVM-a [59].

172. Međutim, iz prethodno navedenog proizlazi odgovor koji valja dati iz perspektive prava Unije. To ne isključuje i ne utječe na mogućnost da se takvim izvješćima iz perspektive nacionalnog (ustavnog) prava dodijeli drukčiji status, u okviru ispunjavanja neovisno preuzetih *međunarodnopravnih obveza* država članica.

[58] Vidjeti točku 155. ovog mišljenja.

[59] Pri čemu su argumenti sadržani u tim izvješćima jednako uvjerljivi za potrebe ocjenjivanja ispunjenosti zahtjeva predviđenih člankom 19. UEU-a i člankom 47. Povelje. U tom pogledu vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 82.).

d) Jesu li predmetne nacionalne mjere obuhvaćene područjem primjene CVM-a?

173. Naposljetku, kako je istaknuto u točki 117. ovog mišljenja, postoji još jedno pitanje u vezi s ulogom Odluke o CVM-u u ovim predmetima koje je potrebno pojasniti: jesu li nacionalne mjere koje se razmatraju u ovim predmetima obuhvaćene područjem primjene tog instrumenta prava Unije?

174. Kada je o tome upitana na raspravi, Komisija je potvrdila da, prema njezinu mišljenju, sve izmjene zakonâ o pravosuđu koje se razmatraju u ovim predmetima ulaze u područje primjene Odluke o CVM-u.

175. Slažem se s time.

176. Za potrebe ocjenjivanja jesu li nacionalne mjere koje se razmatraju u ovim predmetima obuhvaćene CVM-om relevantna su mjerila prvo, treće i četvrto iz priloga Odluci o CVM-u: (1) „[o]sigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća. […]”; (3) „[n]astavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini” i (4) „[p]oduzeti daljnje mjere za [sprečavanje] i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi”.

177. Tekst prvog mjerila osobito je širok. Pod osiguravanje „transparentnijeg i učinkovitijeg pravosudnog postupka” može se podvesti praktično svako pitanje povezano s institucionalnim ustrojem pravosuđa. Međutim, izvanredan doseg tog mjerila uopće nije iznenađujuć kada se promatra u svjetlu posebne situacije država članica na koje se CVM primjenjuje [60].

178. U tom kontekstu te osobito s obzirom na prvo mjerilo, odredbe koje se razmatraju u ovim predmetima, a koje se odnose na imenovanje uprave Pravosudne inspekcije, kao i odredbe povezane s osnivanjem i djelovanjem OKDP-a, nedvojbeno su obuhvaćene područjem primjene Odluke o CVM-u. Te su odredbe uvedene izmjenama nekih od središnjih institucionalnih aspekata „zakonâ o pravosuđu”, koji zajedno čine temeljni zakonodavni okvir za organizaciju pravosudnog sustava u Rumunjskoj.

179. Kao prvo, Pravosudna inspekcija je tijelo s pravnom osobnošću u okviru VSV-a, a čija su odgovornost i transparentnost izričito određeni kao cilj u okviru prvog mjerila. Kao drugo, Pravosudna inspekcija ima ključnu ulogu u stegovnim postupcima u pravosuđu, koja je izravno povezana s ciljem povećanja odgovornosti te time i učinkovitosti pravosudnog sustava. Kao treće, trenutni institucionalni ustroj Pravosudne inspekcije usko je povezan s preporukama CVM-a. Kao što to proizlazi iz spisa pred Sudom, do reorganizacije Pravosudne inspekcije u 2012. godini došlo je upravo u skladu s utvrđenjima iz izvješćâ u okviru CVM-a iz 2010. i 2011. [61], kada je uspostavljena kao zasebno tijelo s pravnom osobnošću i operativnom neovisnošću u okviru VSV-a, pod vodstvom glavnog inspektora i njegova zamjenika koji se imenuju na temelju natječaja [62].

60 Kako je opisano u točkama 134., 135. i 152. ovog mišljenja

61 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere (COM(2010) 401 *final)* i Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere (COM(2011) 460 *final)*

62 Članak 65. Zakona br. 317/2004, u verziji od 26. siječnja 2012.

180. Zbog sličnih razloga smatram da je prvim mjerilom iz Priloga Odluci o CVM-u obuhvaćeno i osnivanje OKDP-a. Osnivanje OKDP-a utječe na sustav kaznene odgovornosti sudaca, što, zajedno sa stegovnim postupcima za suce, nije samo neraskidivo povezano s odgovornošću pravosudnih dužnosnika, nego je vjerojatno povezano i s učinkovitosti pravosudnog postupka.

181. Nadalje, osnivanje OKDP-a također je povezano s trećim i četvrtim mjerilom iz Priloga Odluci o CVM-u, prema kojima Rumunjska prihvaća, nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi istrage o sumnjama za korupciju na visokoj razini te poduzeti daljnje mjere za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Naime, jedna od glavnih zabrinutosti izraženih u odlukama kojima su upućeni zahtjevi u predmetima C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/09 upravo je ta da, u strukturnom smislu, osnivanje OKDP-a ima važne učinke na ovlasti odjela državnog odvjetništva za borbu protiv korupcije, NUBK-a. S tim u vezi, kako je rumunjska vlada potvrdila na raspravi, konsolidacija NUBK-a bila je jedan od zahtjeva CVM-a i njegova trećeg mjerila.

182. Ukratko, oba meritorna pitanja na koja se odnose predmetni zahtjevi za prethodnu odluku nedvojbeno su obuhvaćena Odlukom o CVM-u. Slijedom toga, pravo Unije primjenjuje se na ove predmete, što dovodi do toga da je Sud za njih nadležan. Međutim, sudovi koji su uputili zahtjeve istaknuli su još niz drugih odredbi prava Unije koje su možebitno primjenjive u ovim predmetima, čime ću se sada pozabaviti.

2. Načelo neovisnosti sudstva: članak 47. Povelje i/ili članak 19. stavak 1. UEU-a

183. Razna pitanja u pet prethodnih zahtjeva za prethodnu odluku koji su predmet ovog mišljenja imaju istu strukturu: nakon što se njima traži pojašnjenje u pogledu prirode i pravnih učinaka Odluke o CVM-u i u njezinu okviru usvojenih izvješća, pita se o sukladnosti nacionalnih odredbi s raznim odredbama prava Unije. Članak 2., članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a utvrđeni su kao relevantne odredbe u većini prethodnih pitanja[63], pri čemu se u samo nekoliko pitanja upućuje na članak 47. Povelje[64]. Ta pitanja odražavaju nesigurnost u pogledu različitih područja primjene i odnosa između članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, s jedne strane, i članka 47. Povelje, s druge strane.

184. Zainteresirane stranke koje su iznijele očitovanja izrazile su različita stajališta o relevantnim odredbama prava Unije koje treba uzeti kao referentni okvir. Stajališta se uglavnom razilaze u pogledu primjenjivosti članka 47. Povelje. Sve zainteresirane stranke osim Poljske slažu se da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv.

185. U nastavku ću objasniti zašto smatram da je Odluka o CVM-u aktivirala primjenu Povelje, uključujući njezin članak 47., što otvara mogućnost upotrebe članka 47. drugog stavka Povelje kao glavne referentne točke (a). Međutim, ne može se osporiti da način na koji je Sud do sada tumačio i primjenjivao članak 19. stavak 1. UEU-a znači da bi i ta odredba bila primjenjiva na ove predmete (b). Međutim, zaključit ću s nekoliko opreznih sugestija u vezi s time zašto možda ne bi nužno bilo najbolje čitavu ocjenu ovih predmeta utemeljiti isključivo na članku 19. stavku 1. UEU-a (c).

63 Treće i četvrto pitanje u predmetu C-83/19; treće, četvrto i peto pitanje u predmetu C-127/19; drugo pitanje u predmetu C-195/19; treće i četvrto pitanje u predmetu C-291/19; treće i četvrto pitanje u predmetu C-355/19

64 Peto pitanje u predmetu C-127/19 i četvrto i peto pitanje u predmetu C-291/19

a) Članak 47. Povelje

186. Zainteresirane stranke zauzele su različita stajališta u pogledu eventualne primjenjivosti Povelje i njezina članka 47. Poljska vlada i VSV su u bitnome istaknuli da se ovi predmeti odnose na pitanja povezana s unutarnjom organizacijom pravosuđa za koja su isključivo nadležne države članice te u pogledu kojih Europska unija nije nadležna [65]. Članak 47. Povelje stoga ne bi bio primjenjiv, uzimajući u obzir članak 51. stavke 1. i 2. Povelje i članak 6. stavak 1. UEU-a.

187. Kad je riječ o petom pitanju u predmetu C-291/19, Komisija navodi, iako pritom ne ističe nikakve izričite prigovore na nadležnost Suda, da bi članak 47. Povelje bio primjenjiv samo u slučaju da se glavni postupak odnosi na provedbu prava Unije. To bi bio slučaj da se, primjerice, odnosi na kaznena djela usklađena mjerama usvojenima na temelju članka 83. stavaka 1. i 2. UFEU-a ili da je obuhvaćen područjem primjene članka 325. UFEU-a.

188. Nasuprot tomu, Udruga „Forum sudaca” te belgijska i švedska vlada smatraju da Odluka o CVM-u čini Povelju primjenjivom.

189. Slažem se s potonjim stajalištem.

190. Prema mojemu mišljenju, Povelja se počela primjenjivati u trenutku ulaska nacionalnih mjera koje se razmatraju u ovim predmetima u područje primjene Odluke o CVM-u i Akta o pristupanju. Sukladno tomu, usvajanje takvih nacionalnih mjera, koje se, kako je navedeno u točki 178. ovog mišljenja, odnose na određene središnje institucionalne aspekte temeljnog zakonodavnog okvira za organizaciju pravosudnog sustava u Rumunjskoj, čini primjer „provedbe” prava Unije za potrebe članka 51. stavka 1. Povelje.

191. Kako je belgijska vlada istaknula na raspravi, iako Rumunjska ima široku diskrecijsku ovlast pri ispunjavanju svojih obveza na temelju CVM-a, to ne isključuje primjenjivost Povelje. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, područje primjene Povelje, kako je određeno u njezinu članku 51. stavku 1., obuhvaća i situacije u kojima pravo Unije državama članicama daje diskrecijsku ovlast koja je sastavni dio uređenja uspostavljenog tim aktom Unije [66]. Priroda CVM-a, koji se temelji na praćenju mjerila čije je ispunjavanje obvezujuće, primjer je „ograničene diskrecijske ovlasti”. Nametanje posebne obveze koja proizlazi iz prava Unije u novijoj je sudskoj praksi doista naglašeno kao jedan od relevantnijih elemenata koji za posljedicu imaju primjenu Povelje [67]. Unatoč tomu, takve obveze često su široko i poprilično neodređeno definirane [68].

65 Poljska vlada se u svojim pisanim očitovanjima osvrnula samo na treće pitanje u predmetu C-83/19; četvrto i peto pitanje u predmetu C-127/19; drugo pitanje u predmetu C-195/19; četvrto i peto pitanje u predmetu C-291/19; četvrto pitanje u predmetu C-355/19. Te argumente u bitnome dijeli i rumunjska vlada u svojim pisanim očitovanjima u pogledu četvrtog i petog pitanja u predmetu C-127/19; četvrtog i petog pitanja u predmetu C-291/19; drugog pitanja u predmetu C-195/19; četvrtog pitanja u predmetu C-355/19. Međutim, rumunjska vlada je i u tom pogledu, govoreći o meritumu tih predmeta, na raspravi promijenila svoje stajalište, ne osporavajući više nadležnost Suda.

66 Vidjeti, primjerice, presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 65. do 68.); od 9. ožujka 2017., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, t. 51. i 52.); ili od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 48.).

67 Vidjeti, primjerice, presudu od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 53. i navedenu sudsku praksu), kao i rješenje od 24. rujna 2019., QR (Pretpostavka nedužnosti) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, t. 34. do 37.).

68 Vidjeti, primjerice, presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 25. i 26.), ili od 9. studenoga 2017., Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, t. 27.).

192. Međutim, ovi predmeti i primjenjivost Povelje u okviru tih predmeta slijede nešto drukčiju logiku. Odluka Suda u predmetu Florescu poprilično je ilustrativna u tom pogledu. Sud je u tom predmetu utvrdio da usvajanje nacionalnih pravila u okviru ispunjavanja uvjeta, koji su široko definirani u Memorandumu o razumijevanju u pogledu financijske pomoći Europske unije državi članici, spada u područje primjene prava Unije za potrebe primjene Povelje [69].

193. Kada je riječ o određenosti preuzetih obveza (kao što su obveze smanjenja rashoda za plaće u javnom sektoru ili reforme mirovinskog sustava radi poboljšanja dugoročne održivosti, što su bili ključni elementi za utvrđenje o primjenjivosti Povelje u predmetu Florescu) [70], između Memoranduma o razumijevanju u predmetu Florescu i mjerila iz Odluke o CVM-u doista nema puno razlika.

194. U skladu s tim, kada usvaja mjere koje su usko povezane s ispunjavanjem mjerila iz Priloga Odluci o CVM-u, država članica „provodi” pravo Unije za potrebe članka 51. stavka 1. Povelje. Činjenica da su obveze koje ta odluka nameće široke logična je posljedica prirode, ciljeva i sadržaja samog pravnog instrumenta. Naime, ako bi Povelja trebala biti „sjena” prava Unije [71], ta sjena nužno odražava veličinu i oblik strukture čiju sjenu predstavlja.

195. Unatoč tomu, nizozemska vlada je navela da čak i da je Povelja *načelno primjenjiva*, iz kriterija sadržanih u njezinu članku 51. stavku 1. proizlazi da njezin članak 47. to nije jer ta odredba, da bi bila primjenjiva, zahtijeva postojanje materijalnog prava koje je predmet sudskog postupka. Taj zahtjev u ovim predmetima nije ispunjen.

196. Koliko razumijem, taj se argument temelji na činjenici da članak 47. prvi stavak Povelje predviđa da je „pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom” primjenjivo na „[svakoga] *čija su prava i slobode* zajamčeni pravom Unije povrijeđeni”. Naime, kako sam istaknuo u svojem mišljenju u predmetu El Hassani, da bi članak 47. prvi stavak Povelje bio primjenjiv na pojedinačnog tužitelja, dva kumulativna uvjeta moraju biti ispunjena. Kao prvo, situacija u pitanju mora biti obuhvaćena područjem primjene prava Unije da bi Povelja, kao cjelina, bila primjenjiva u skladu s člankom 51. stavkom 1. i, kao drugo, tužitelj mora imati konkretno „pravo ili slobodu” zajamčeno pravom Unije koje može izazvati primjenu posebne odredbe članka 47. prvog stavka [72].

197. Moram se složiti s nizozemskom vladom da pojedinac, ako se želi pozvati na članak 47. Povelje da bi ostvario postupovno pravo zajamčeno tom odredbom, mora imati konkretno „pravo ili slobodu” zajamčeno pravom Unije koje želi ostvariti pred sudom. Teško je vidjeti na koji bi se način članak 47. Povelje mogao upotrijebiti za ostvarenje nepostojećeg subjektivnog prava.

69 Presuda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 44. do 49.)

70 Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, t. 52. i 53.).

71 Lenaerts, K., i Gutiérrez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, u Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., i Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014., str. 1560. do 1593., na str 1568. Također vidjeti moje mišljenje u predmetu Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, t 58. do 65.).

72 U pogledu te rasprave, vidjeti moje mišljenje (C-403/16, EU:C:2017:659, t. 74. do 83.). Za druckije stajalište, vidjeti Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?”, u Paulussen, C., i dr. (ur.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Haag, 2016., str. 143. do 157., ili Peers, S., i dr. *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014., str. 1199. Također vidjeti, primjerice, presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, t. 51.), u kojoj je utvrđeno da u pozadini „načela zaštite od intervencija javne vlasti, svojevoljnih ili neproporcionalnih, u sferu privatnih aktivnosti osobe, bila ona fizička ili pravna” leži pravo zajamčeno pravom Unije.

198. Međutim, ovi su predmeti, u smislu njihove strukture, poprilično drukčiji. Na Povelju se ne poziva kao na izvor subjektivnih prava pojedinih stranaka. Na nju se poziva kao na objektivno mjerilo nadzora ustavnosti kada je riječ o dopuštenom rasponu normativnih rješenja koje država članica može usvojiti u provedbi svojih obveza na temelju prava Unije koje proizlaze iz Odluke o CVM-u i Akta o pristupanju.

199. Nacionalne odredbe u pitanju ušle su u područje primjene prava Unije zbog činjenice da se njima na nacionalnoj razini provodi, kao prvo, Odluka o CVM-u i, kao drugo, i Akt o pristupanju [73]. Povelja je stoga primjenjiva, pri čemu prati i nadzire izvršavanje nacionalnih javnih ovlasti koje se izvršavaju radi ispunjavanja obveza države članice na temelju prava Unije. Naravno, to ne znači da bi Odluka o CVM-u ili Akt o pristupanju, čak i da aktiviraju primjenu Povelje u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., bili temelj stvarnog „prava ili slobode” za privatne subjekte.

200. Međutim, unutar tog prostora koji je otvoren Odlukom o CVM-u i Aktom o pristupanju, Povelju je, uključujući njezin članak 47., definitivno moguće upotrijebiti kao *objektivno, opće mjerilo* ustavnosti na razini Unije. Uloga temeljnih prava kao objektivnih parametara nadzora, koji se upotrebljavaju prilikom *apstraktne ocjene* ustavnosti koja se provodi u nizu nacionalnih pravnih sustava, prisutna je i u pravu Unije. Ne samo da je pravo Unije moguće upotrijebiti kao mjerilo u nacionalnim postupcima koji se vode u vezi s apstraktnim ispitivanjem nacionalnih pravnih odredbi [74], nego se i prava zajamčena Poveljom, koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori u skladu s člankom 6. stavkom 1. UEU-a, upotrebljavaju kao parametri nadzora akata i odredbi prava Unije [75], u jednakoj mjeri kada je riječ o ocjeni postupanja država članica u područjima obuhvaćenima pravom Unije [76].

201. Ukratko, postoje barem dvije vrste slučajeva u kojima je moguće pozvati se na Povelju. Kao prvo, tu je uobičajeno, odozdo prema gore ostvarivanje određenih temeljnih prava zajamčenih određenom pojedincu, koje na neki način zrcali ono što se tradicionalno nazivalo *konkretnom ocjenom* ustavnosti. Je li pravo osobe X povrijeđeno u okolnostima određenog slučaja? Kao drugo, tu je apstraktna, odozgo prema dolje ocjena, u smislu da je predmet analize usklađenost određenih zakonodavnih rješenja, koja su uvelike nepovezana s konkretnim slučajem. Je li određeno zakonodavno rješenje u skladu s ovim ili onim temeljnim pravom? Tu je riječ o *apstraktnoj ocjeni* ustavnosti.

202. U ovim se predmetima u biti traži apstraktna ocjena ustavnosti, na razini Unije, dvaju nacionalnih zakonodavnih rješenja s obzirom na načela neovisnosti sudstva, kako prvenstveno proizlaze iz prava na pošteno suđenje utvrđeno člankom 47. drugim stavkom Povelje. Budući da Odluka o CVM-u i Akt o pristupanju aktiviraju primjenu prava Unije i Povelje u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., Povelja, s obzirom na to da su sva ta nacionalna rješenja očito obuhvaćena područjem primjene prvonavedenih akata, pruža mjerilo za tu ocjenu. To nužno ne proizlazi iz bilo kojeg subjektivnog prava određenog pojedinca, nego iz činjenice da Povelja prati nacionalne zakonodavne odabire koji se izvršavaju u okviru provedbe prava Unije.

73 Vidjeti točke 173. do 182. ovog mišljenja.

74 Primjerice, presude od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr. (C-333/14, EU:C:2015:845, t. 50.), ili od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, t. 70. i 82.)

75 Da navedem samo nekoliko primjera, vidjeti presude od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 76., 90. i 108.); od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 86. do 89.); od 1. ožujka 2011., Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100, t. 30. do 33.); odnosno od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 37. i 48. do 71.).

76 Osobito vidjeti, u okviru postupka zbog povrede, presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodoužívanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 89. i 129.).

203. U svakom slučaju, ako Sud ne prihvati moj pristup te odluči da članak 47. Povelje nije primjenjiv na ove predmete, primjenjiv je, s obzirom na nedavnu sudsku praksu, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, čemu ću se sada posvetiti.

b) Članak 19. stavak 1. UEU-a

204. Poljska vlada u pogledu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a inzistira da su ovi predmeti, za razliku od predmeta Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77], u kojem je nacionalni sud odlučivao o tužbi za poništenje koju su pojedinci podnijeli navodeći da je određenim nacionalnim odredbama povrijeđeno načelo neovisnosti sudstva, isključivo nacionalne prirode. Sličnu tvrdnju iznosi i u pogledu članka 2. UEU-a, ističući da su opća načela koja proizlaze iz te odredbe primjenjiva samo ako se primjenjuje pravo Unije.

205. Argumente poljske vlade nije moguće prihvatiti.

206. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a obvezuje države članice da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguravanje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Sud je pojasnio da se ta odredba primjenjuje neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje[78]. Posljedično, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv je u slučaju kada bi se nacionalno tijelo *moglo* pozvati da odlučuje, kao sud, o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije te koja se stoga odnose na područja obuhvaćena pravom Unije[79].

207. Budući da bi bilo poprilično teško pronaći nacionalni sud koji se nikad ne bi moglo, po definiciji, pozvati da odlučuje o pitanjima prava Unije[80], čini se da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a neograničen, kako u *institucionalnom* smislu (u odnosu na sve sudove, ili čak tijela, koja potencijalno primjenjuju pravo Unije) tako i u *materijalnom* smislu.

208. Kad je riječ o materijalnom području primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, ono, barem u skladu s važećom sudskom praksom, obuhvaća sva nacionalna pravila i prakse koje mogu negativno utjecati na obvezu država članica da osiguravaju djelotvorne pravne lijekova, uključujući neovisnost i nepristranost njihovih sudskih sustava. Osim toga, čini se da područje primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a nema nikakve unutarnje, kvantitativne granice. Ne postoji nikakvo *de minimis* pravilo. Tako ne postoji ni isključenje s obzirom na područje ili ozbiljnost povrede. Sva pitanja koja se tiču nacionalne pravosudne organizacije, postupka ili prakse, neovisno o tome koliko su malog značaja, mogu biti obuhvaćena člankom 19. stavkom 1. UEU-a[81].

77 Presuda od 27. veljače 2018. (C-64/16, EU:C:2018:117)

78 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 zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 33.)

79 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 zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34.). Moje isticanje

80 S obzirom na to da, logično, nacionalna primjena prava Unije nije ograničena na *izravnu* primjenu izvora prava Unije, kao što su uredbe, nego obuhvaća i primjenu nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi pravo Unije, obično direktive, to jest *neizravnu* primjenu pravila prava Unije, kod koje se ta pravila uzimaju u obzir prilikom davanja tumačenja u skladu s pravom Unije.

81 Međutim, vidjeti, možda više u pogledu njegove logike, a ne nužno njegova teksta, nedavno rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

209. Trenutno se jedini ograničavajući uvjet odnosi na dopuštenost: mora postojati funkcionalna veza. Prethodna pitanja moraju sudu koji je uputio zahtjev biti potrebna za donošenje presude u danom predmetu [82]. Dakle, mora postojati „takva poveznica između […] spora i odredbi prava Unije čije se tumačenje traži da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti” [83].

210. Kako je u ovom mišljenju već navedeno u pogledu dopuštenosti [84], odlučivanje u glavnim postupcima u ovim predmetima sadržajno je povezano s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na koji se prethodna pitanja odnose [85].

211. Stoga, kad je riječ o području primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, smatram da ovi predmeti ispunjavaju i kriterij dopuštenosti i (nepostojeći) kriterij nadležnosti Suda iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Svi ti predmeti odnose se na razne elemente rumunjskog pravosudnog sustava koji su općeprimjenjivi te koji, moglo bi se tvrditi, predstavljaju opasnost za neovisnost pravosuđa kao cjeline, čime utječu na sudove koji mogu odlučivati o područjima obuhvaćenima pravom Unije. Zahtjevi za prethodnu odluku upućeni su u okviru postupaka u kojima je odgovor Suda na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a doista objektivno potreban nacionalnim sudovima da bi donijeli odluku.

c) Članak 19. stavak 1. UEU-a i opasnost preširoko otvorenih vrata

212. Ipak, u predmetnim bih okolnostima savjetovao Sudu da se ne oslanja isključivo na članak 19. stavak 1. UEU-a. U biti, smatram da postoje čvrsti argumenti za to da se o ovim predmetima radije odluči na temelju Odluke o CVM-u i Akta u pristupanju, promatranih u vezi s Poveljom, a da članak 19. stavak 1. UEU-a takoreći samo ostane periferiji, ako je uopće potreban.

213. S obzirom na primjenjive standarde, ta se rasprava može činiti poprilično teorijskom u predmetima koji se odnose na „strukturne” elemente koji utječu na neovisnost sudstva. Takvi strukturni predmeti, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete dopuštenosti i postojanja poveznice s pravom Unije, u svakom su slučaju, kako je upravo navedeno, obuhvaćeni područjem primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Uostalom, zahtjev da sudovi budu neovisni, a suci nepristrani bitan je element načela djelotvorne sudske zaštite predviđenog i u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i u članku 47. Povelje. Osim toga, novija sudska praksa pokazuje da se sadržaj članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a podudara s jamstvima koja zahtijeva članak 47. drugi stavak Povelje, izričito barem kada je riječ o neovisnosti i nepristranosti sudstva [86]. To je načelo pak ključno za zaštitu svih prava koja dodjeljuje pravo Unije, kao i za očuvanje vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vladavine prava [87].

82 Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (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 OG (C-256/19, EU:C:2020:523, t. 43.)

83 Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 48.), i rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, t. 45.)

84 Točke 89. do 92., 99. do 104. i 106. do 109.

85 *A contrario*, presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 49.)

86 Vidjeti preklapanje standarda u pogledu članka 19. stavka 1. UEU-a između presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 58., 72. do 74. i 112.) i 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. 120. do 125.).

87 Presuda od 26. ožujka 2020., Review Simpson i HG/Vijeće i Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 71.)

214. Međutim, postoje elementi konteksta ovih predmeta, kao i praktične posljedice isključiva oslanjanja na članak 19. stavak 1. UEU-a, koje valja istaknuti.

215. Kao prvo i najvažnije, države članice se u okviru CVM-a nalaze u specifičnom položaju, koji obilježava njihova podvrgnutost poprilično dalekosežnom i detaljnom pravnom okviru, koji se osobito odnosi na obveze koje su preuzele u pogledu učinkovite organizacije pravosuđa i borbe protiv korupcije. Taj specifičan položaj znači da postoji mnoštvo pravnih osnova, kako primarnog tako i sekundarnog prava, za razmatranje svih aspekata njihove pravosudne strukture, pod uvjetom da se za njih može smatrati da su izravno povezani s mjerilima i uvjetima predviđenim u Odluci o CVM-u i Aktu o pristupanju.

216. Kao drugo, u sličnom smislu, Povelja je mnogo složeniji i razrađeniji instrument od članka 19. stavka 1. UEU-a. Članak 47. drugi stavak Povelje ima čvrst sadržaj koji se izričito odnosi na neovisnost sudova. Taj pravni sadržaj dodatno osnažuje obvezna veza sa zaštitom koju pruža Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), jer, u skladu s člankom 52. stavkom 3., članak 47. Povelje mora jamčiti zaštitu koja nije slabija od one koja je predviđena člancima 6. i 13. EKLJP-a [88]. Usto, ključnu ulogu članka 47. Povelje u pogledu zahtjeva neovisnosti sudstva dodatno potvrđuje novija sudska praksa, prema kojoj se normativni sadržaj članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a određuje s obzirom na tu odredbu. Nadalje, kada je riječ o njegovim pravnim učincima, sudska praksa potvrđuje da članak 47. Povelje ima izravan učinak [89].

217. Stoga mi se čini nepotrebnim okolišno inzistirati na članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a kao glavnom, ili čak jedinom, mjerilu za analizu, koja će u konačnici ponovno dovesti do primjene standarda iz članka 47. drugog stavka Povelje u slučaju u kojem je ta odredba ionako sama po sebi primjenjiva.

218. Točno je da je uporaba članka 19. stavka 1. UEU-a od strane Suda u prošlosti dovela, zbog razloga postupovne ekonomije, do utvrđenja da je ispitivanje članka 47. Povelje nepotrebno [90]. Smatram da je to sasvim razumljivo kada je riječ o predmetima koji se odnose na transverzalne, horizontalne mjere koje po definiciji, prema pravu Unije, utječu na sve radnje nacionalnih sudova [91].

219. Međutim, za razliku od situacije u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ispitivanje primjenjivosti članka 47. Povelje u ovim se predmetima čini neizbježnim. S jedne strane, ovi predmeti uključuju pitanje o posebnom aspektu članka 47. Povelje, kao što je pravo na pošteno suđenje ispitivanjem slučaja u razumnom roku [92]. To čini ocjenjivanje primjenjivosti članka 47. Povelje na ove predmete u svakom slučaju neizbježnim. S druge strane, analiza koju zahtijevaju prethodna pitanja koja se odnose na prirodu, područje primjene i pravne učinke CVM-a u odnosu na nacionalne odredbe u pitanju već pruža čvrst temelj za utvrđenje o primjenjivosti Povelje u ovim predmetima [93].

88 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. 116. do 118.).

89 Vidjeti presude od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 78.); od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 56.); 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. 162.).

90 Presuda od 27. veljače 2018., C-64/16, EU:C:2018:117, t. 52. Međutim, za drukčiji pristup, utemeljen na Povelji, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u tom predmetu (EU:C:2017:395).

91 Kako sam istaknuo u svojem mišljenju u predmetu Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, t. 53. do 55.)

92 Peto pitanje u predmetu C-291/19, koje se odnosi na pravo na pošteno i javno suđenje u razumnom roku

93 Kako je opisano u točkama 128. do 182. ovog mišljenja

220. Zbog tih razloga postupovna ekonomija u kontekstu ovih predmeta nalaže da se analiza temelji na konkretnijem i čvršćem zakonodavnom okviru – Odluci o CVM-u i članku 47. Povelje. Naime, kako nedavna sudska praksa ilustrira, ako je neizbježno utvrđenje da je Povelja primjenjiva, relevantno mjerilo je njezin članak 47. pa nije potrebno provoditi zasebnu analizu na temelju članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a [94].

221. Kao treće i posljednje, povrh argumenta o postojanju dvaju posebnih propisa koji mogu poslužiti kao analitički okvir, što (isključivo) oslanjanje na nešto puno općenitije i osnovnije čini nepotrebnim, tu je i opće pitanje o tome je li put koji se čini najlakšim doista i najsigurniji, osobito ako put koji se čini najlakšim nije baš dobro označen.

222. Trenutno naizgled neograničeni doseg članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a nije samo snaga te odredbe, nego i njezina glavna slabost. Hoće li Sud u budućnosti biti spreman ispitivati sva pitanja ili elemente na koje mu nacionalni sudovi skrenu pozornost, navodeći da bi određeni element nacionalne pravosudne strukture ili postupka mogao, barem prema njihovu subjektivnom mišljenju, biti problematičan s obzirom na stupanj neovisnosti sudstva koji smatraju prikladnim? Raspon pitanja je neograničen: seže od razine samoupravljanja ili samouređenja koju pravosuđe smatra poželjnom, preko sustava raspodjele predmeta u nacionalnom sustavu, do pitanja nenapredovanja određenih sudaca na položaj predsjednika vijeća, ili uvijek popularnih pitanja sudačkih plaća, dodataka, davanja i božićnica. Moraju li svi ti elementi biti predstavljeni isključivo iz „strukturne” perspektive da bi bili obuhvaćeni člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a [95]? To je svakako moguće. Treba samo oblikovati pravo pitanje. Ili je dopuštena i pojedinačna „samoobrana pravosuđa” [96] od neke određene mjere ili čak problematičnog predsjednika suda? Ako nije, kako točno treba utvrditi postojanje takvih strukturnih nedostataka, s obzirom na činjenicu da je Sud ranije utvrdio da takvi formalizirani mehanizmi, kao što je postupak iz članka 7. UEU-a [97], ne moraju nužno biti preduvjet da bi se utvrdilo postojanje (sustavnog) nedostatka u pojedinom slučaju?

223. Poprilično je vjerojatno da će Sud morati ponovno preispitati neograničen doseg članka 19. stavka 1. UEU-a, te ovaj put možda primijeniti restriktivniji pristup. Međutim, to samo naglašava pravu prirodu članka 19. stavka 1. UEU-a, koji treba ostati izvanredno sredstvo za izvanredne slučajeve. Nasuprot tomu, CVM-om je izričito otvoren širok raspon pitanja, koja možda nisu sva tako izvanredna, u pogledu svih mogućih problema s učinkovitosti pravosudnog postupka i neovisnosti sudstva, pogotovo u kontekstu borbe protiv korupcije.

224. U takvom kontekstu, isključivo oslanjanje na Odluku o CVM-u i Povelju pruža čvrst temelj za detaljno razmatranje svih tih pitanja uz istodobno poštovanje jednakosti država članica pred Ugovorima. Naravno, sve države članice moraju poštovati obveze koje imaju na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a. Međutim, neke od njih podliježu mnogo detaljnijim i zahtjevnijim

94 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. 169.).

95 Za sada se to ne čini potrebnim. Međutim, za prijedlog takvog pristupa, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:529, t. 115.).

96 Pri čemu je, treba priznati, tendencija u posljednje vrijeme stroža nego prije. Osim već spomenute presude od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 43. do 49.) (točke 209. i 210. ovog mišljenja), također vidjeti rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, t. 45. do 48.). Takav trend nije moguće jednostavno pomiriti s poprilično velikodušnim pristupom kada je riječ o pitanjima u pogledu usklađenosti nacionalnih postupaka odnosno institucija s pravom Unije koje nacionalni sudac obično može postaviti (osobito vidjeti točku 47. potonjeg rješenja, u usporedbi s tamo navedenom presudom od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, t. 41. i 42.), a i mnogim drugim odlukama Suda).

97 Presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 68. do 79.)

pravilima CVM-a zbog posebnih uvjeta njihova pristupanja. Uvriježeno je da se o nepravdi radi ne samo kada se u odnosu na slične situacije postupa drukčije nego i kada se u odnosu na objektivno različite situacije postupa slično [98]. Države članice koje podliježu CVM-u jednostavno nisu u objektivno istoj situaciji kao sve ostale države članice.

225. Naposljetku, radi cjelovitosti bih dodao da se, zbog razloga sličnih gorenavedenima u pogledu odnosa između članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i Povelje, ne čini potrebnim provoditi zasebnu analizu članka 2. UEU-a. Vladavina prava, kao jedna od vrijednosti na kojima se Unija zasniva, zaštićena je jamstvom prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, kojima je pak jedna od bitnih svojstvenih sastavnica neovisnost sudova [99]. Članak 47. Povelje, kao i članak 19. UEU-a, stoga konkretiziraju vrijednost vladavine prava iz članka 2. UEU-a [100].

3. Mjerila i narav ocjene

226. Nakon što je utvrđeno da je Odluka o CVM-u, zajedno s člankom 47. drugim stavkom Povelje, možebitno u vezi s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, relevantan pravni okvir u ovim predmetima, ostaje za pojasniti materijalne elemente tih odredbi koje treba upotrijebiti kao mjerila nacionalnih odredbi u pitanju kao i prirodu ocjene tih nacionalnih odredbi.

a) Mjerila: vanjski aspekti neovisnosti sudstva i doktrina dojma

227. Unutarnja organizacija pravosuđa, uključujući institucionalni režim za osnivanje stegovnih tijela za suce i postupke tih tijela, u nadležnosti je država članica u skladu s općim načelom institucionalne autonomije. To vrijedi i za države članice koje podliježu CVM-u.

228. Unatoč tomu, Rumunjska mora poštovati svoje obveze na temelju Odluke o CVM-u, osobito one koje se tiču ispunjenja prvog, trećeg i četvrtog mjerila u prilogu toj odluci, to jest mora osigurati transparentniji i učinkovitiji pravosudni postupak, nastaviti voditi istrage u vezi s korupcijom na visokoj razini i poduzeti mjere za sprečavanje i borbu protiv korupcije.

229. Ta država članica prilikom oblikovanja svojih pravosudnih institucija i postupaka radi ostvarenja tih ciljeva usto mora poštovati i svoje obveze na temelju prava Unije, koje proizlaze iz članka 47. Povelje, čiji opseg i sadržaj treba tumačiti s obzirom na članak 6. stavak 1. EKLJP-a, i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a [101].

98 *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation by* Bartlett, R. C., i Collins, S. D., University of Chicago Press, 2011., knjiga 3.

99 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.).

100 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. 98.).

101 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.).

230. Načelo neovisnosti sudstva ne zahtijeva od država članica da usvoje ijedan konkretan ustavni model uređenja odnosa između raznih grana državne vlasti [102], pod uvjetom, naravno, da se osigura barem osnovna dioba vlasti koja je karakteristična za vladavinu prava [103]. Ne postoji neki unaprijed određen ili jedan jedini valjani model ili sustav, nego postoji mnoštvo sustava i struktura. Sudska praksa nastoji odrediti minimalne zahtjeve koje nacionalni sustavi moraju ispunjavati. Ti se zahtjevi odnose na *unutarnje* i *vanjske* aspekte neovisnosti sudstva, kao i na zahtjev *nepristranosti*, koji proizlaze iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP).

231. Upravo *vanjski* element neovisnosti sudstva, koji je usko povezan sa zahtjevom nepristranosti, ponajviše zahtijeva da „predmetni sud svoje 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 *zaštićen od vanjskih utjecaja ili pritisaka* koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke” [104]. To uključuje ne samo izravan utjecaj u obliku uputa, nego i „posrednij[e] oblik[e] utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca” [105].

232. Kako je Sud istaknuo, podsjećajući na sudsku praksu ESLJP-a u vezi s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a, da bi se utvrdilo postojanje elementa „neovisnosti”, u obzir treba uzeti, među ostalim, način imenovanja sudaca i trajanje njihova mandata, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka i pitanje ostavlja li odnosni sud „dojam neovisnosti”, jer je riječ o tome da svaki sud u demokratskom društvu mora omogućiti javnosti da u njega ima povjerenje [106]. Dojam je važan element i u objektivnoj ocjeni nepristranosti, u okviru koje se mora utvrditi postoje li, neovisno o osobnom ponašanju suca, provjerljive činjenice koje mogu dovesti u pitanje njegovu nepristranost [107].

233. U tom smislu vanjski aspekt neovisnosti sudstva, zajedno s doktrinom dojma, čini temelj za ocjenu, u okviru u biti apstraktnog ispitivanja, usklađenosti izabranih nacionalnih pravosudnih modela s tim zahtjevima. Ta se vrsta ispitivanja često odnosi na pitanje jesu li u sustav ugrađena odgovarajuća jamstva, koja potom, barem u određenoj mjeri, sprječavaju izvršavanje vanjskog pritiska i političkog utjecaja.

234. Međutim, s obzirom na doista poprilično neodređenu prirodu takvih mjerila, zajedno s apstraktnom prirodom ispitivanja usklađenosti koje treba provesti, potrebno je pojasniti što točno treba ocijeniti, koliko detaljno te na temelju kojih argumenata, čemu ću se sada posvetiti.

102 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 navedenu sudsku praksu).

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

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

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

106 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.), gdje se u tom pogledu upućuje na presude ESLJP-a od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. i navedenu sudsku praksu), i od 21. lipnja 2011., Fruni protiv Slovačke, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, t. 141.

107 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.), gdje se upućuje na presude ESLJP-a od 6. svibnja 2003., Kleyn i dr. protiv Nizozemske, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, t. 191. i navedenu sudsku praksu, i od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 145., 147. i 149. i navedenu sudsku praksu.

b) Priroda ocjene: što treba utvrditi

235. Kao prvo, mora biti jasno koja je vrsta predmeta Sudu podnesena. Prvo pojašnjenje stoga se odnosi na razlikovanje između dviju mogućih vrsta predmeta u kojima se mogu pojaviti pitanja u pogledu neovisnosti sudstva.

236. S jedne strane, pitanje neovisnosti sudstva može otvoriti pojedinac kao prethodno pitanje koje se pojavi u situaciji koja se obično odnosi na povredu pravom Unije zaštićenih prava u pojedinačnom predmetu. U takvom slučaju nedostaci u vezi s neovisnosti sudstva mogu uzrokovati povredu prava iz članka 47. Povelje u pojedinačnom slučaju. Takva situacija može upućivati na opću disfunkcionalnost pravila [108], ali ne mora nužno: može se odnositi i na pojedinačan propust u sustavu koji inače dobro funkcionira.

237. S druge strane, postoje i predmeti koji se odnose na strukturno ocjenjivanje različitih elemenata pravosudnog sustava. U okviru takve ocjene zapravo se promatra usklađenost određenih zakonodavnih rješenja usvojenih u državama članicama sa zahtjevima prava Unije. O takvoj se situaciji može raditi, kao što je slučaj u ovim predmetima, kada se glavni postupak odnosi na navodne nedostatke u pravosudnom sustavu, koji, međutim, nisu nužno, ili barem nisu svi, povezani s konkretnim slučajem povrede subjektivnog prava na pošteno suđenje u danom predmetu. Provedba analize u takvom slučaju zahtijeva apstraktnu ocjenu usklađenosti tog sustava s parametrima prava Unije [109].

238. Ta druga situacija nedavno se pojavila pred ovim Sudom u obliku postupaka zbog povrede [110]. Pojavila se i u predmetima koji su, zbog nepostojanja veze s meritornim pitanjem o kojemu sudovi koji su uputili zahtjeve moraju odučiti u glavnom postupku, u konačnici proglašeni nedopuštenima [111]. Međutim, valja također priznati da je u prošlosti bilo i predmeta u kojima je takvo apstraktno ispitivanje strukturnih elemenata činilo bit glavnog postupka, za potrebe kojeg se odgovor Suda smatrao potrebnim [112].

239. Potonja vrsta slučajeva apstraktnog ispitivanja usklađenosti određenih nacionalnih institucionalnih ili postupovnih rješenja sa zahtjevima prava Unije svakako je moguća u okviru CVM-a. Kako je gore detaljno objašnjeno [113], taj mehanizam omogućuje apstraktno ispitivanje određenih modela koje je Rumunjska usvojila a da pritom nije nužno da je u svakom konkretnom slučaju riječ o navodnoj povredi subjektivnog prava utemeljenog na pravu Unije. Kakva je sada točno situacija u tom pogledu za potrebe članka 19. stavka 1. UEU-a, u vidu nedavne presude velikog vijeća u predmetu Miasto Łowicz, tek će se vidjeti [114].

[108] To je bio slučaj u presudi 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).

[109] Za te dvije vrste situacija, vidjeti moje mišljenje u predmetu Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, t. 53.).

[110] Presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531), i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924)

[111] Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234)

[112] Presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), i od 7. veljače 2019., Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106)

[113] Točke 198. do 202. ovog mišljenja

[114] Vidjeti već citirano rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

240. Za potrebe ovih predmeta, kao i drugih mogućih pitanja u pogledu odgovarajućeg stupnja neovisnosti sudstva u državama članicama, možda je od transverzalne vrijednosti pojasniti kakve argumente treba iznijeti unutar takvog apstraktnog ispitivanja, bilo da se ono provodi s obzirom na Odluku o CVM-u i Povelju ili čak s obzirom na članak 19. stavak 1. UEU-a. U tom bih pogledu razlikovao tri različita scenarija.

241. Kao prvo, problematičan je institucionalni ili postupovni ustroj, koji je već bio općenito i apstraktno razmatran. Sam „nacrt”, promatran kao takav i bez ikakvih konkretnih primjera njegove primjene, čini se pogrešnim. Moglo bi ga se zloupotrebljavati jer je očito da ne može zajamčiti odgovarajući stupanj vanjske neovisnosti niti zadovoljiti zahtjeve doktrine dojma, kako zahtijeva članak 47. drugi stavak Povelje ili članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Ta prva opcija mogla bi se nazvati „isključivo teoretskom ocjenom”.

242. Kao drugo, tu je situacija u kojoj institucionalno uređenje možda nije samo po sebi problematično, ali postoje jasni argumenti, ili čak dokazi, izneseni nacionalnom sudu ili Sudu, koji pokazuju da takvi problemi ili mogućnosti zlouporabe u praksi postoje. To se može dogoditi u dvama scenarijima: s jedne strane, nacrt je smješten u kontekst drugih nacrta. To će biti slučaj kada se nacionalno pravilo, promatrano izolirano i samo u teoriji, ne čini problematičnim, ali postaje izrazito problematično u kombinaciji s ostalim pravilima unutar tog sustava. S druge strane, nedostaci određenog modela ne moraju nužno biti vidljivi u teoriji, ali to jesu u njegovoj stvarnoj primjeni. Dakle, zajedničko obilježje drugog scenarija jest nadilaženje pukog nacrta, promatranjem „kombinacije teorija” ili „teorije u primjeni”.

243. Kao treće, moguća je i situacija u kojoj se institucionalno uređenje, kako je predviđeno „u teoriji”, čini u skladu s pravnim zahtjevima iz članka 47. drugog stavka Povelje ili članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Međutim, postoje naznake da se, u konkretnom okruženju i u vezi s određenim pravnim i institucionalnim kontekstom države članice, taj inače kvalitetan model zapravo već zloupotrebljava. Taj scenarij, koji je bilo kojem međunarodnom sudu ili drugoj međunarodnoj instituciji najproblematičnije analizirati, u biti se svodi na „samo praksu” ili, nažalost, na to da „teorija nema nikakvu vrijednost”.

244. Potrebno je naglasiti da su nacionalni kontekst i stvarna primjena na dva načina posebno relevantni u drugom i trećem scenariju. Kao prvo, predmetne odredbe moraju se analizirati u kontekstu institucionalnog uređenja države članice. Stoga je potrebno, koliko je to moguće, u obzir uzeti cjelokupni institucionalni i strukturni kontekst i odnos koji predmetna pravila imaju s drugim skupovima povezanih pravila. Naime, čak i ako se određenu odredbu može smatrati pravilnom kad je se promatra izolirano, ona može biti izrazito problematična kada je se promatra s obzirom na ostale relevantne elemente sustava [115].

245. Kao drugo, tu je, naravno, osjetljivo pitanje provjere navoda o stvarnoj primjeni i stvarnoj nacionalnoj praksi koja se temelji na spisu predmeta i argumentima iznesenima pred Sudom. Definitivno je moguće i potrebno uzeti u obzir nacionalnu praksu. Naime, u sudskoj praksi Suda više je puta potvrđeno da za analizu usklađenosti s pravom Unije načelno nije relevantno samo nacionalno zakonodavstvo kao takvo, nego i sudska praksa te praksa [116].

[115] Za taj pristup, 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. 152. i 153.). Također vidjeti moje mišljenje u predmetu PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (o roku od 60 dana da sud donese odluku, *promatranom* u kontekstu drugih postupovnih pravila i institucionalnih prepreka funkcioniranju djelotvornog sudskog nadzora odluka o međunarodnoj zaštiti u državi članici).

[116] Kada je riječ o sudskoj praksi, vidjeti, primjerice: presude od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 80.); a kada je riječ o upravnim praksama, primjerice: presude od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 75.); od 17. prosinca 2015., Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, t. 31. i 46.); od 20. lipnja 2018., Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, t. 100.).

246. Međutim, ako se takve kontekstualne i s praksom povezane okolnosti istaknu pred sudovima, a osobito pred ovim Sudom, mora ih se na odgovarajući način objasniti, potkrijepiti i razmotriti, bilo da to učini nacionalni sud ili stranke i intervenijenti pred Sudom. Drugim riječima, ako se tvrdi da određeni sustav ili institucionalno uređenje u stvarnosti funkcionira drukčije nego što je to pravom predviđeno „u teoriji”, ti se argumenti moraju propisno dokazati u razumnoj mjeri.

247. Želim naglasiti ovo u „razumnoj” mjeri. S jedne strane, bilo bi sasvim nerazumno tražiti od nacionalnog suda – koji, primjerice, u svojoj odluci o upućivanju zahtjeva sugerira da se nacionalni sustav stegovnih postupaka zloupotrebljava za izvođenje političkog pritiska na suce – da pruži iscrpne statističke podatke o svim stegovnim postupcima koji se vode u toj državi članici kao i dokumentarne dokaze o tome na koji se točno način taj pritisak izvršava te na koji točno način utječe na donošenje sudskih odluka u pojedinačnim predmetima. Međutim, s druge strane, također bi bilo problematično i samo uputiti na nacionalni model te na apstraktan način sugerirati da bi se taj model *mogao* zloupotrijebiti ako ga se ne zamijeni drukčijim.

248. Sve se može zloupotrijebiti. Sama mogućnost zlouporabe nije dovoljan argument za ukidanje čitave strukture ili modela. Nisu zabranjeni ni uporaba noževa ili automobila, iako ih manje odgovorni pojedinci mogu upotrijebiti u najrazličitije svrhe, a ne samo za rezanje kruha ili vožnju na posao. Čak i u svijetu vanjske neovisnosti sudstva i dojma, Sudu se dakle moraju iznijeti nekakvi uvjerljivi argumenti o tome kako se to konkretno i točno određeni model može zloupotrijebiti odnosno, u svakom slučaju, ilustrativni primjeri načina na koji se to u praksi već događa i tako čini strukturni problem.

C. Ocjena predmetnih nacionalnih odredbi

249. S obzirom na taj poprilično detaljan putokaz, sada ću se konačno pozabaviti analizom dvaju spornih institucionalnih pitanja. Započet ću s općim pregledom nacionalnog pravnog konteksta (1). Potom ću ocijeniti pitanja povezana s imenovanjem uprave Pravosudne inspekcije postavljena u predmetu C-83/19 (2), nakon čega ću se osvrnuti na prethodna pitanja iz predmeta C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, koja se odnose na osnivanje OKDP-a (3).

1. Opći kontekst

250. Svi ovi predmeti odnose se na različite elemente takozvanih zakona o pravosuđu: Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika; Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa i Zakona br. 317/2004 o VSV-u. Ti su zakoni usvojeni u okviru pregovora o pristupanju Rumunjske Europskoj uniji s ciljem poboljšanja neovisnosti i učinkovitosti sudstva [117].

251. Ti zakoni i njihove kasnije izmjene pomno su se pratili u okviru CVM-a nakon pristupanja. Komisija je na temelju tih zakona redovito izvještavala o napretku Rumunjske u pogledu neovisnosti i učinkovitog funkcioniranja sudstva, kao i o napretku u borbi protiv korupcije. Komisija je na temelju tog napretka utvrdila nekoliko konačnih preporuka u svojem Izvješću u okviru CVM-a iz 2017., koje su mogle dovesti do okončanja CVM-a [118]. Međutim, u 2017. i 2018. godini došlo je do nazadovanja, kada su svi zakoni o pravosuđu bili izmijenjeni drugim

[117] Redovno izvješće o napretku Rumunjske prema pristupanju iz 2004., SEC(2004)1200, str. 19.

[118] Vidjeti Izvješće u okviru CVM-a iz 2018., str. 3.

zakonima [119], koje je rumunjski parlament usvojio u ubrzanom postupku, koji je podrazumijevao ograničene rasprave u dvama domovima parlamenta [120]. Usvajanje tih zakona obilježeno je velikom političkom kontroverzom i javnim prosvjedima [121]. Kasnije je rumunjska vlada u razdoblju između rujna 2018. i ožujka 2019. usvojila pet izvanrednih uredbi kojima su zakoni o pravosuđu izmijenjeni i upotpunjeni novim odredbama [122].

252. Izmjene uključuju i neke dodatne elemente koji se ne razmatraju u ovim predmetima, kao što su novi sustav prijevremenog umirovljenja, ograničenja slobode izražavanja nametnuta sucima i dodatni razlozi za razrješenje članova VSV-a [123]. Njima su uvedeni i neki elementi koji su temelj ovih predmeta pred Sudom, kao što su postupak privremenog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije i osnivanje OKDP-a te promjene u odredbama o materijalnoj odgovornosti sudaca, koje zasebno analiziram u mišljenju u predmetu C-397/19.

253. Komisija je te izmjene negativno ocijenila u svojim izvješćima u okviru CVM-a iz 2018. i 2019. O nekima od njih je izvještavalo i nekoliko međunarodnih tijela, uključujući Venecijansku komisiju [124] i GRECO [125], koja su upozorila na opasnosti koje bi ti elementi mogli predstavljati, to jest na mogućnost ugrožavanja neovisnosti, učinkovitosti i kvalitete sudstva. Venecijanska komisija izrazila je i zabrinutost u pogledu opširne uporabe izvanrednih uredbi [126].

254. Važno obilježje koje valja spomenuti radi pružanja općeg konteksta jest istaknuta uloga *izvanrednih uredbi* koje je rumunjska vlada usvojila kako bi izmijenila važne aspekte raznih zakona o pravosuđu. Davanje odgovora na pitanje je li takva uporaba takvog, barem naizgled, izvanrednog instrumenta dopuštena iz perspektive nacionalnog ustavnog prava nije na Sudu, nego prije na nacionalnom ustavnom sudu ili drugim nacionalnim sudovima.

255. Međutim, važan element cjelokupnog konteksta već je i sama činjenica da je, kao što je to rumunjska vlada priznala na raspravi, zakonodavna tehnika izvanrednih uredbi intenzivno upotrebljavana za potrebe reforme pravosuđa, a da pritom često nije bilo stvarnog opravdanja za tu praksu u smislu hitnosti. Zakone koji strukturno uređuju treću granu državne vlasti trebalo bi, u sustavu koji poštuje stvarnu diobu vlasti, usvajati tek nakon propisnog razmatranja i rasprave, tako da se glas dâ svim odgovarajućim zakonodavnim i sudskim tijelima koja obično sudjeluju u osmišljavanju zakonodavstva. Naposljetku, takvo zakonodavstvo bi, u idealnom scenariju, trebalo premašiti životni vijek jednodnevne muhe.

256. Ukratko, iako „uređivanje pravosuđa izvanrednim uredbama” ne čini samo po sebi povredu prava Unije, ono je definitivno važan kontekstualni element koji bi trebalo uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja nacionalnih odredbi u pitanju.

119 Zakon br. 207/2018 (vidjeti točku 20. ovog mišljenja), kao i Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Zakon br. 234/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. 317/2004 o VSV-u, *Monitorul Oficial*, br. 850 od 8. listopada 2018.) i Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 242/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, *Monitorul Oficial*, br. 868 od 15. listopada 2018.).

120 Izvješće u okviru CVM-a iz 2018., str. 9.

121 Vidjeti GRECO-ovo *ad hoc* izvješće o Rumunjskoj (pravilo 34). Usvojeno na njegovoj 79. plenarnoj sjednici od 23. ožujka 2018. (2018/2).

122 Izvanredne uredbe br. 77/2018; br. 90/2018; br. 92/2018; br. 7/2019 i br. 12/2019. Vidjeti točke 18. i 27. do 34. ovog mišljenja.

123 Vidjeti također Izvješće u okviru CVM-a iz 2018., str. 3.

124 Mišljenje Venecijanske komisije br. 924/2018 o izmjenama Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa i Zakona br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću (Rumunjska) CDL-AD(2018)017

125 GRECO-ovo *ad hoc* izvješće o Rumunjskoj (pravilo 34), usvojeno na njegovoj 79. plenarnoj sjednici 23. ožujka 2018. (2018/2).

126 Mišljenje Venecijanske komisije br. 950/2019 o izvanrednim uredbama GEO br. 7 i GEO br. 12 o izmjenama zakonâ o pravosuđu (Rumunjska) CDL-AD(2019)014

2. Privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije

a) Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i stajališta stranaka

257. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku izraženo je nekoliko dvojbi u pogledu pravnog postupka i kontekstualnih okolnosti usvajanja Izvanredne uredbe br. 77/2018 kao i u pogledu njezinih posljedica.

258. Kao prvo, ističe se da ta izvanredna uredba ne ispravlja „zakonodavni vakuum”, kako je to navedeno u njezinoj preambuli, nego da lišava VSV jedne od ovlasti povezanih s njegovom ustavnom ulogom jamca neovisnosti sudstva. Osim toga, ona omogućava vremenski neograničeno obavljanje rukovodeće funkcije, automatskim produljenjem isteklog mandata po sili zakona, pri čemu VSV ne može izvršavati diskrecijsku ovlast koja čini bit njegove ustavne uloge.

259. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je VSV na temelju članka 133. stavka 1. Ustava Rumunjske zadužen za očuvanje neovisnosti sudstva. Također se navodi da rješenje usvojeno Izvanrednom uredbom br. 77/2018 čini neopravdanu iznimku od općeg pravila privremenih imenovanja putem premještaja određene osobe na rukovodeći položaj i time narušava VSV-ove nadležnosti.

260. Udruga „Forum sudaca” pred Sudom ističe, u skladu s argumentima koji su već izneseni pred sudom koji je uputio zahtjev te koje je taj sud i prihvatio, da Izvanredna uredba br. 77/2018 lišava VSV jedne od ovlasti povezanih s njegovom ustavnom ulogom jamca neovisnosti sudstva. Tužitelj je na raspravi također pojasnio da se u prošlosti koristio sustav premještaja na radno mjesto glavnog inspektora Pravosudne inspekcije. Osim toga, usvajanje pravilâ o statusu sudaca i državnih odvjetnika, uključujući ustroj i funkcioniranje Pravosudne inspekcije, zahtijeva VSV-ovo mišljenje. Ono nije zatraženo u pogledu predmetne izvanredne uredbe.

261. Nizozemska i švedska vlada slažu se da stegovni postupak koji se primjenjuje na suce, uključujući postupak imenovanja dužnosnika Pravosudne inspekcije, mora poštovati načelo neovisnosti sudstva kako je utvrđeno u sudskoj praksi Suda i ESLJP-a. Nizozemska vlada ističe da se ne čini da Izvanredna uredba br. 77/2018, kako je opisana u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, poštuje to načelo. Švedska vlada ističe da je na nacionalnom sudu da provede sveobuhvatnu analizu.

262. Komisija je na raspravi navela da zadiranje rumunjske vlade u imenovanje uprave Pravosudne inspekcije može izazvati dvojbe u pogledu jamstava neovisnosti sudstva, osobito imajući na umu da nadležnost za takvo imenovanje pripada VSV-u. Stoga postoje pokazatelji da je došlo do povrede članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

263. Rumunjska vlada na raspravi je istaknula da se članku 19. UEU-a protive nacionalne odredbe prema kojima se uprava Pravosudne inspekcije imenuje, *makar samo privremeno*, putem izvanredne uredbe, utoliko što to može stvoriti dojam političkog utjecaja odnosno političkih pritisaka. Ta vlada ne osporava hitnost, ali navodi da se mogućnost premještaja predviđena člankom 57. Zakona br. 303/2004 nije mogla upotrijebiti jer vrijedi isključivo za premještaje u okviru sudova i državnih odvjetništava. Unatoč tomu, sadašnja rumunjska vlada smatra da je prethodna vlada mogla usvojiti neki drugi mehanizam za sprječavanje institucionalne blokade, primjerice, kratkoročno privremeno imenovanje, u koje bi VSV bio uključen.

264. Nasuprot tomu, Pravosudna inspekcija navodi da je ta mjera, kako je to utvrđeno u njezinoj preambuli, osmišljena u vidu situacije prouzročene činjenicom da je mandat prethodne uprave istekao 1. rujna 2018., a da nadležno tijelo nije pokrenulo novi natječaj. Osim toga, taj akt predviđa da se mogu imenovati samo osobe koje su već prošle natječaj i koje su već obavljale zadaće glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora. Naposljetku, budući da je natječaj zapravo organizirao VSV, imenovan je isti glavni inspektor, na temelju veoma dobrog rezultata u natječaju.

b) Analiza

265. Ni članak 47. drugi stavak Povelje ni članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a ne nameću konkretan model organizacije stegovnih sustava za pravosudne dužnosnike. Međutim, zahtjev neovisnosti nalaže da pravila koja uređuju stegovni sustav za suce „sadržavaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvoga sustava za politički nadzor nad sadržajem pravosudnih odluka”[127]. Sud je zato sudjelovanje neovisnog tijela i uspostavu postupka koji u potpunosti osigurava prava predviđena člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane, odredio kao bitna jamstva zaštite neovisnosti sudstva[128]. Taj navod nedvosmisleno znači da se standardi članaka 47. i 48. Povelje primjenjuju na stegovne postupke pokrenute protiv pravosudnih dužnosnika[129].

266. Mora se istaknuti da se ti standardi primjenjuju na sama stegovna tijela (obično je to stegovno vijeće koje odlučuje o stegovnoj povredi), ne na subjekta koji im podnosi pritužbu (to jest „stegovni tužitelj”). Pravosudna inspekcija nema ovlast donošenja konačnih odluka o stegovnim povredama. To je rezervirano za nadležni odjel VSV-a, koji je stegovno tijelo.

267. Međutim, Pravosudna inspekcija, kako je rumunjska vlada pojasnila na raspravi, a tužitelj istaknuo, ima ključnu ulogu u stegovnom postupku. Ona provodi prethodnu istragu te odlučuje o otvaranju stegovne istrage. Potom provodi tu istragu, nakon čega eventualno odlučuje o tome hoće li pred nadležnim odjelom VSV-a pokrenuti stegovni postupak[130]. Ona ima i važne zadaće u aktivaciji postupka u kojem se utvrđuje postojanje pravosudne pogreške[131]. Osim toga, kako je sud koji je uputio zahtjev objasnio, glavni inspektor ima ključne ovlasti koje su također ojačane nedavnim izmjenama[132]: on imenuje inspektore s rukovodećim zadaćama; upravlja aktivnostima inspekcije i stegovnim postupcima; organizira raspodjelu predmeta; određuje konkretna područja aktivnosti u kojima se izvršavaju nadzorne radnje; glavni je izdavatelj uputa te sâm može pokrenuti stegovni postupak.

127 Presuda od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 77.)

128 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 77.).

129 U tom se pogledu čini da Povelja doista pruža viši standard zaštite nego EKLJP, unatoč razvoju potonje putem, primjerice, presuda ESLJP-a od 9. siječnja 2013., Volkov protiv Ukrajine, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, t. 87. do 91.; od 23. lipnja 2016., Baka protiv Mađarske, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (veliko vijeće), t. 107. i sljedeće; od 23. svibnja 2017., Paluda protiv Slovačke, CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (treći odjel), t. 33. do 35.; i od 25. rujna 2018., Denisov protiv Ukrajine, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (veliko vijeće), t. 44. i sljedeće.

130 Prema pojašnjenjima koja je rumunjska vlada pružila na raspravi, nadležnosti pravosudnih inspektora navedene su u članku 74. stavku 1. Zakona br. 317/2004. U skladu s člankom 45. stavkom 1. Zakona br. 317/2004, Pravosudna inspekcija može istragu pokrenuti po službenoj dužnosti, ili na zahtjev bilo koje zainteresirane osobe, uključujući VSV. U skladu s člankom 44. stavkom 3. točkom 1. tog zakona, ministar pravosuđa može od Pravosudne inspekcije zatražiti da utvrdi ima li naznaka da su državni odvjetnici počinili stegovne prijestupe.

131 U skladu s člankom 74. Zakona br. 317/2004 i člankom 94. Zakona br. 303/2004. Vidjeti moje mišljenje u predmetu C-397/19.

132 Iz spisa pred Sudom se čini da su te ovlasti ojačane putem Legea nr. 234 od 4. listopada 2018. (*Monitorul Oficial* br. 850 od 8. listopada 2018.), kojim je izmijenjen članak 69. Zakona br. 317/2004, koji se odnosi ovlasti glavnog inspektora.

268. U takvom je kontekstu poprilično jasno da već i takve istražne ovlasti i ovlasti „aktivacije” stegovnih postupaka mogu, neovisno o tijelu koje donosi konačnu odluku u stegovnom postupku, vršiti pritisak na osobe koje su zadužene za rješavanje spora [133]. To je osobito slučaj kada ovlasti pokretanja istrage i stegovnog postupka ima jedna institucija koja je zapravo specijalizirana za inspekcije i istrage sudaca.

269. Zbog tog razloga tijelo zaduženo za pokretanje stegovnih postupaka kao što je Pravosudna inspekcija mora imati barem određenu mjeru operativne i istražne neovisnosti. Kako je već rečeno, očekivana razina neovisnosti zasigurno ne može biti jednaka onoj koja se očekuje od samih stegovnih tijela. Međutim, imajući na umu i ulogu Pravosudne inspekcije unutar VSV-a i ovlasti glavnog inspektora, postupak imenovanja na taj položaj ne smije izazivati zabrinutost da će se ovlasti i funkcije tog tijela upotrebljavati kao instrumenti za vršenje političke kontrole nad pravosudnom aktivnosti i pritiska na nju.

270. Kako se u tu sliku uklapa pravilo koje uspostavlja sustav privremenog imenovanja koji se sastoji u produženju mandata osobe koja je trenutno na dužnosti? Takvo se pravilo, ako ga se promatra apstraktno i izvan svakog konteksta, teško može, kao takvo, smatrati protivnim zahtjevima neovisnosti sudstva koje predviđa pravo Unije.

271. Kao prvo, ne rezultira svako sudjelovanje izvršne vlasti u imenovanju pravosudnih dužnosnika automatski odnosom podređenosti kojim se povrjeđuje načelo neovisnosti, pod uvjetom da postoje jamstva koja te dužnosnike štite od utjecaja odnosno pritiska kada nakon imenovanja obavljaju svoju funkciju [134]. Naprotiv, dioba vlasti djeluje u oba smjera.

272. Smatram da je taj zaključak jednako primjenjiv na imenovanje na rukovodeća radna mjesta tijela kao što je Pravosudna inspekcija. U vezi s time, kako Pravosudna inspekcija ističe, rumunjska vlada nije izravno imenovala glavnog inspektora Pravosudne inspekcije pojedinačnom odlukom. Izvanredna uredba br. 77/2018 uređuje postupak kojim se osigurava privremeno upravljanje Pravosudnom inspekcijom.

273. Kao drugo, članku 47. drugom stavku Povelje načelno se ne protivi ni sustav u kojem privremeno upravljanje tijela kao što je Pravosudna inspekcija osiguravaju dotadašnji glavni inspektor i zamjenici glavnog inspektora dok se nova uprava ne imenuje u skladu s redovnim postupkom. Kako je Pravosudna inspekcija također navela, time se doista može osigurati da je osoba koja privremeno popunjava dano radno mjesto već prošla zakonom predviđeni natječaj te da ima iskustva u toj ulozi. Takav sustav doista može biti potreban te je prisutan u nekoliko država kad je riječ o određenim ključnim položajima, uključujući imenovanja sudaca [135].

133 Vidjeti, u pogledu učinaka puke mogućnosti pokretanja sudskog postupka na neovisnost sudstva, presudu ESLJP-a od 9. veljače 2012., Kinský protiv Češke Republike, CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, t. 97. do 99.

134 Vidjeti, primjerice, 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.), gdje se u tu svrhu upućuje na presudu od 31. siječnja 2013., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, t. 99.), i presude ESLJP-a od 28. lipnja 1984., Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, t. 79.; od 2. lipnja 2005., Zolotas protiv Grčke, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, t. 24. i 25.; od 9. studenoga 2006., Sacilor Lormines protiv Francuske, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, t. 67.; i od 18. listopada 2018., Thiam protiv Francuske, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, t. 80. i navedenu sudsku praksu.

135 Kao najočitiji primjer, vidjeti članak 5. Statuta Suda Europske unije.

274. Međutim, ovdje se vrag ne skriva u detaljima, nego u kontekstu. Dva upravo spomenuta naizgled neproblematična elementa brzo gube svoju nekontroverznu prirodu kada se u obzir uzme konkretan sustav privremenog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije predviđen Izvanrednom uredbom br. 77/2018 i konkretan rezultat koji se njime postiže u pojedinačnim slučajevima.

275. U skladu s člankom II. te uredbe, sustav privremenog imenovanja primjenjiv je i u situaciji u kojoj su rukovodeća radna mjesta Pravosudne inspekcije *ispražnjena* na datum stupanja na snagu te izvanredne uredbe, što je upravo bio slučaj kada je Izvanredna uredba br. 77/2018 usvojena [136]. To u praktičnom smislu znači da pravilo koje je tom uredbom uvedeno, bez savjetovanja s tijelom s kojim se inače treba savjetovati u vezi s takvim imenovanjem, nije namijenjeno samo osiguravanju kontinuiteta obavljanja dužnosti, nego je njegov praktični učinak taj da naknadno na dužnost postavlja osobu čiji je mandat već istekao, putem postupka koji je različit od onog predviđenog zakonom te koji zaobilazi subjekte koji inače sudjeluju u tom postupku.

276. Taj element konteksta i praktičnih učinaka naizgled neutralnog pravila sam je po sebi dovoljan da se zaključi da sustav privremenog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije uspostavljen Izvanrednom uredbom br. 77/2018 može izazvati dvojbe u pogledu interesa rumunjske vlade za imenovanje dane osobe na vodeći položaj tijela zaduženog za stegovne postupke protiv pravosudnih dužnosnika. Stoga se čini da takav sustav ne sadržava jamstva koja bi mogla otkloniti dvojbe pojedinaca u pogledu otpornosti pravosudnih tijela na vanjske čimbenike i neutralnosti tih tijela u odnosu na interese o kojima odlučuju.

277. Smatram da analiza može i da zapravo mora tu stati. Sud koji je uputio zahtjev, a prije svega (nacionalne) stranke predmetnog postupka, iznijele su dodatne kontekstualne argumente, koji se tiču ne samo pitanja (nacionalne) diobe nadležnosti, nego i uključenih pojedinaca i tijela te njihovih navodnih posebnih interesa. Mišljenja sam da ne bi bilo ni potrebno ni prikladno da Sud razmatra ijedan od tih drugih kontekstualnih elemenata u vidu činjenice da je ranije navedeni argument jasan i presudan.

278. Ukratko, *ex ante* uspostavljeno pravilo koje je neutralno s obzirom na osobe te koje, u ime kontinuiteta rada institucija, predviđa da osoba ostaje na dužnosti dok se propisno ne imenuje njezin nasljednik, prihvatljivo je i razumno. Uporaba takva naizgled neutralna pravila, čiji je jedini učinak ponovno postavljanje određene osobe na dužnost nakon isteka njezina mandata, u suprotnosti s redovnim postupcima imenovanja, nije ni prihvatljiva i razumna.

c) Međuzaključak

279. Stoga predlažem da se na treće pitanje u predmetu C-83/19 odgovori na sljedeći način: članak 47. drugi stavak Povelje, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, treba tumačiti na način da im se protive nacionalne odredbe kojima vlada, odstupajući od uobičajeno primjenjivih pravnih pravila, usvaja sustav privremenog imenovanja na rukovodeća radna mjesta tijela zaduženog za provođenje stegovnih istraga u pravosuđu, čiji je praktični učinak vraćanje na radno mjesto osobe čiji je mandat već istekao.

[136] Prvi mandat L. Netejorua istekao je 1. rujna 2018., a Izvanredna uredba br. 77/2018 usvojena je 5. rujna 2018.

3. Odjel za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu

a) Odluke kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku i stajališta stranaka

280. Četiri od pet predmeta koji se razmatraju u ovom mišljenju odnose se na pravne odredbe kojima je osnovan i uređen OKDP. U glavnom postupku u predmetima C-127/19 i C-355/19, u kojima je zahtjeve uputio isti nacionalni sud, riječ je o zakonitosti raznih upravnih akata namijenjenih provedbi pravnih odredbi kojima je osnovan OKDP. Zahtjevi u predmetima C-195/19 i C-291/19 upućeni su u okviru tekućih kaznenih postupaka protiv sudaca i državnih odvjetnika u koje je OKDP uključen.

281. U tom kontekstu četvrtim i petim pitanjem u predmetu C-127/19; četvrtim pitanjem u predmetu C-291/19 i četvrtim pitanjem u predmetu C-355/19 u biti se pita protivi li se osnivanje OKDP-a načelu neovisnosti sudstva utvrđenom u članku 19. stavku 1. UEU-a i članku 47. Povelje, kao i obvezi poštovanja vrijednosti vladavine prava iz članka 2. UEU-a. Petim pitanjem u predmetu C-291/19 pita se protivi li se osnivanje OKDP-a, imajući na umu ograničen broj radnih mjesta u tom odjelu, članku 47. drugom stavku Povelje, koji se odnosi na pravo na pošteno suđenje ispitivanjem slučaja u razumnom roku.

282. Odluke kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku otvaraju tako, uvelike prihvaćajući argumente stranaka u glavnom postupku, razna pitanja u pogledu osnivanja i djelovanja OKDP-a. Neke od zainteresiranih stranaka koje su iznijele očitovanja pred Sudom, osobito Udruga „Forum sudaca”, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”, glavni državni odvjetnik i OL, dodatno su razvile te argumente.

283. S obzirom na elemente koji su istaknuti u odlukama kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku, nizozemska i švedska vlada, kao i Komisija, utvrdile su da postoje važni čimbenici koji ukazuju na to da pravila o osnivanju i djelovanju OKDP-a nisu u skladu sa zahtjevima neovisnosti i nepristranosti pravosuđa.

284. Rumunjska vlada, koja je u svojim pisanim očitovanjima navela da je OKDP u skladu s tim standardima, na raspravi je promijenila svoje stajalište. Obavijestila je Sud da sadašnja vlada, zbog razloga izloženih u memorandumu koji je ta vlada odobrila 27. prosinca 2019., podržava ukidanje OKDP-a, u skladu s preporukama izvješćâ u okviru CVM-a kao i izvješćâ Venecijanske komisije i GRECO-a.

285. Ta je vlada objasnila neke od elemenata na kojima se temelji njezino novo stajalište. Navest ću ih samo tri, koje je ta vlada istaknula te o kojima su zainteresirane stranke raspravljale pred Sudom. Kao prvo, čini se da se odredbe o sastavu odbora za odabir, kako su kasnije izmijenjene, protive u rumunjskom pravu predviđenom načelu odvojenosti karijera sudaca i državnih odvjetnika, prema kojem je za kandidiranje državnih odvjetnika nadležan odjel državnog odvjetništva pri VSV-u. Kao drugo, čini se da je osnivanje OKDP-a stvorilo opasnost od *de facto* imuniteta od kaznenog progna za državne odvjetnike iz tog odjela. Kao treće, sporno je pravilo koje se odnosi na koncept „hijerarhijski višeg državnog odvjetnika”, imajući na umu ustavno načelo hijerarhijskog nadzora.

286. Stoga se u konačnici čini da samo VSV brani osnivanje i djelovanje OKDP-a. VSV objašnjava da stvaranje OKDP-a opravdava potreba da se zaštite pravosudni dužnosnici [137]. OKDP služi pružanju dodatnih jamstava određenoj kategoriji osoba s obzirom na važnu ulogu koju imaju u društvu i osiguravanju visokog stupnja stručnosti onih koji vode predmete koji se odnose na te osobe. OKDP bi stoga osnažio neovisnost pravosudnog sustava tako što bi osigurao zaštitu od pritisaka i zloupotreba koji su posljedica proizvoljnih pritužbi i postupaka protiv pravosudnih dužnosnika.

287. VSV je na raspravi naglasio da su povod tom sustavu i prijestupi koje je u pogledu pravosudnih dužnosnika činio NUBK, koji je prije osnivanja OKDP-a proveo istrage u vezi s više od polovice rumunjskih sudaca, kako to proizlazi iz izvješća koje je sastavila Pravosudna inspekcija, a odobrio VSV u listopadu 2019. [138]. Osim toga, tu „zaštitnu” svrhu potvrdila je Curtea Constituțională (Ustavni sud) u svojoj presudi br. 33/2018 [139].

288. VSV također navodi da je uz OKDP uveden i sustav jamstava koji može otkloniti sve dvojbe u pogledu njegove neovisnosti od političkog pritiska. Dodatna jamstva osnažila su postupak imenovanja glavnog tužitelja OKDP-a i postupak odabira državnih odvjetnika tog odjela [140]. Glavnog tužitelja OKDP-a imenuje opća sjednica VSV-a, za razliku od šefova drugih odjela državnog odvjetništva, koje se imenuje na temelju natječaja koje organizira ministar pravosuđa, pri čemu VSV daje samo savjetodavna mišljenja. VSV je također istaknuo, u pogledu državnih odvjetnika OKDP-a, da dodatna jamstva neovisnosti uključuju zahtjeve u pogledu: imanja najmanje 18 godina iskustva u obavljanju državnoodvjetničkih dužnosti; vršenja odabira bez političkog utjecaja na temelju transparentnog postupka; temeljite analize posljednjih pet godina profesionalne aktivnosti državnih odvjetnika; i nepostojanja mogućnosti za premještaj u taj odjel.

b) Analiza

289. Argumenti sudova koji su uputili zahtjeve, kao i zabrinutosti koje su izrazile zainteresirane stranke koje su Sudu iznijele očitovanja, opširni su i složeni. Odnose se na razne elemente u pogledu nacionalnih pravila kojima je uređeno osnivanje OKDP-a, njegov sastav i ovlasti, odabir njegove uprave, njegovi širi institucionalni učinci u smislu njegova utjecaja na nadležnost drugih odjela državnog odvjetništva te način na koji to tijelo u praksi obavlja svoje funkcije.

290. U skladu s novijom sudskom praksom Suda [141], smatram da se te elemente, čak iako možda nisu kontroverzni kada ih se pojedinačno promatra, mora ispitati u okviru sveobuhvatne ocjene kako bi se odredio utjecaj stvaranja i djelovanja OKDP-a na nužne pretpostavke neovisnosti sudstva.

291. Za početak, imajući u vidu učinke koje stvaranje posebnog odjela državnog odvjetništva „za suce” može imati na predodžbu javnosti o pravosuđu, za osnivanje takvog odjela nužno mora postojati važno, transparentno i stvarno opravdanje (i). Ako je taj kriterij ispunjen, nužno je i da sastav, ustroj i djelovanje takvog odjela budu u skladu s jamstvima prikladnima za izbjegavanje

137 To je i rumunjska vlada navela u svojim pisanim očitovanjima.

138 Rumunjska vlada ističe izvješća Pravosudne inspekcije 5488/IJ/1365/DIP/2018 i 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

139 Točka 141. te presude

140 To je i rumunjska vlada navela u svojim pisanim očitovanjima.

141 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. 141. do 144.). Također vidjeti točke 242. do 244. ovog mišljenja.

opasnosti od vanjskog pritiska na pravosuđe (ii). Naposljetku, pri određivanju relevantnog konteksta važne su i konkretne okolnosti osnivanja OKDP-a kao i način na koji je to tijelo obavljalo svoje funkcije (iii).

i) Opravdanje

292. Slično onomu što je već opisano [142], Unijini zahtjevi nepristranosti i neovisnosti sudstva, utvrđeni člankom 47. drugim stavkom Povelje i člankom 19. stavkom 1. UEU-a, ne obvezuju države članice da usvoje točno određenu strukturu ili model institucionalnog ustroja državnog odvjetništva. U biti, strukture državnih odvjetništava izrazito su raznolike u pojedinim europskim državama [143].

293. Međutim, osnivanje specijaliziranog odjela državnog odvjetništva koji je *isključivo* nadležan za kaznena djela koja počine pravosudni dužnosnici ima očit mogući utjecaj na predodžbu javnosti o neovisnosti i nepristranosti sudstva. On pravosudne dužnosnike izdvaja kao profesionalnu skupinu za koju je potrebna zasebna upravna struktura državnog odvjetništva. Kako je Komisija istaknula, to može stvoriti dojam da su kriminal ili čak korupcija široko rasprostranjeni u pravosudnom sustavu. Djeluje na način da povrede koje počine suci (koje mogu biti bilo koje vrste) karakterizira jednako teškima kao korupciju, organizirani kriminal ili terorizam, koji su jedina druga područja za koja u rumunjskom državnom odvjetništvu postoje specijalizirani odjeli [144]. Taj „dojam kriminala” utječe na jedan od ključnih elemenata u procjeni učinaka dane mjere na neovisnost sudstva, to jest na povjerenje koje javnost u demokratskom društvu mora imati u sudove [145].

294. Ponovno, teško je tvrditi da je stvaranje posebnih odjela državnog odvjetništva ili čak zasebnih službi državnog odvjetništva samo po sebi zabranjeno. U državama članicama doista postoje specijalizirane strukture državnih odvjetništava koje se temelje bilo na posebnoj potrebi zaštite određene skupine osoba (kao što su maloljetnici) za zaštitom; posebnom statusu određenih osoba (kao što su vojna državna odvjetništva); ili su u vezi s osobito naprednim pitanjem koje zahtijeva posebnu stručnost ili znanje (kao što su složena gospodarska kaznena djela, kibernetička sigurnost i tako dalje).

295. Međutim, u vidu važnog utjecaja takve institucionalne mjere na predodžbu o pravosuđu ključno je postojanje opravdanja utemeljenog na autentičnim i dovoljno važnim razlozima s kojima javnost mora biti upoznata na nedvosmislen i pristupačan način.

296. Jesu li takvi dovoljno važni razlozi postojali kao opravdanje stvaranja OKDP-a? VSV objašnjava da stvaranje OKDP-a opravdava potreba za zaštitom pravosudnih dužnosnika.

142 Vidjeti točke 227. do 230. (općenito) i točku 265. ovog mišljenja.

143 U pogledu te raznolikosti vidjeti, primjerice, Izvješće Venecijanske komisije o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava: dio II. – državno odvjetništvo, usvojeno na njezinoj 85. plenarnoj sjednici (Venecija, 17. – 18. prosinca 2010.) (CDL-AD(2010)040).

144 Vidjeti također, u vezi s time, Mišljenje Venecijanske komisije br. 924/2018 o izmjenama Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa i Zakona br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću (Rumunjska) (CDL-AD(2018)017).

145 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. i tamo navedena sudska praksa ESLJP-a)

297. Potreba za zaštitom pravosudnih dužnosnika od nepropisnog pritiska načelno doista može biti legitiman i dovoljno važan razlog za uspostavu strukture unutar državnog odvjetništva namijenjene ublažavanju te opasnosti, s obzirom na konkretne okolnosti države članice te vodeći računa o zahtjevima neovisnosti i nepristranosti sudstva.

– *Nedvosmisleno i pristupačno opravdanje?*

298. Međutim, kada osnivanje odjela kao što je OKDP nije povezano s razlozima koji se tiču kriminala, nego s potrebom da se zaštiti sâmo pravosuđe, takvo se opravdanje nužno mora javno objaviti na *nedvosmislen i pristupačan* način kako se ne bi narušilo povjerenje javnosti u pravosuđe.

299. Rumunjska vlada na raspravi je istaknula da razlozi osnivanja OKDP-a nisu objašnjeni u preambuli Zakona br. 207/2018. Izvješće Pravosudne inspekcije o NUBK-ovim prijestupima, na koje se VSV poziva kako bi opravdao osnivanje OKDP-a, usvojeno je tek *nakon objave navedenog zakona*, koji je na snagu stupio 23. srpnja 2018. Stoga je teško vidjeti kako bi ono moglo biti povod osnivanju OKDP-a. Naposljetku, rumunjska vlada na raspravi je istaknula da opravdanje koje se temelji na potrebi zaštite određene skupine osoba zbog prirode i važnosti njihove uloge nije uvjerljivo s obzirom na to da se taj isti sustav ne primjenjuje u odnosu na druge važne osobe kao što su zastupnici u Parlamentu.

300. S obzirom na te elemente, teško je utvrditi je li potreba za zaštitom pravosudnih dužnosnika od nepropisnog pritiska u bilo kojem slučaju bila cilj koji je potaknuo osnivanje OKDP-a. Stoga sam mišljenja da se ne može smatrati da je javnost bila upoznata s nedvosmislenim i pristupačnim opravdanjem za osnivanje tog odjela državnog odvjetništva.

– *Stvarno opravdanje?*

301. Ključan i najkontroverzniji aspekt rasprave između stranaka koje su iznijele očitovanja pred Sudom odnosi se na to je li „zaštitno” opravdanje za osnivanje OKDP-a *stvarno*. Udruga „Forum sudaca”, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”, glavni državni odvjetnik i OL poprilično su detaljno potkrijepili navod da je osnivanje OKDP-a zapravo bilo inspirirano različitim razlozima. Te su stranke u tu svrhu istaknule praktične posljedice OKDP-ova institucionalnog ustroja. Kako je glavni državni odvjetnik naveo na raspravi, ti elementi mogu kod javnosti stvoriti dojam da je stvarna svrha osnivanja OKDP-a zapravo bila oslabiti borbu protiv korupcije.

302. Kao prvo, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” i glavni državni odvjetnik osporavaju stvarnu prirodu „zaštitnog” cilja. Prvi razlog tomu je mali broj slučajeva progona pravosudnih dužnosnika prije osnivanja OKDP-a [146]. Dapače, broj slučajeva progona pravosudnih dužnosnika smanjio se, a ne povećao nakon što je OKDP započeo s radom. Drugi razlog je činjenica da stvaranje OKDP-a nije popraćeno uspostavom dodatnih jamstava. OKDP primjenjuje ista postupovna pravila kao drugi odjeli državnog odvjetništva te je obvezan, na temelju načela zakonitosti, zabilježiti i ispitati svaku podnesenu pritužbu koja zadovoljava formalne zahtjeve Zakonika o kaznenom postupku. Naprotiv, postoji manjak odgovarajućih instrumenata, što se očituje u manjem broju jamstava, koji je uglavnom posljedica ograničenog

[146] Vidjeti također Mišljenje Venecijanske komisije br. 924/2018 o izmjenama Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa i Zakona br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću (Rumunjska) (CDL-AD(2018)017, t. 88.).

broja državnih odvjetnika i činjenice da, za razliku od drugih odjela državnog odvjetništva, ne postoji odgovarajuća teritorijalna struktura na nacionalnoj razini jer se svi državni odvjetnici OKDP-a nalaze u Bukureštu.

303. Rumunjska vlada na raspravi se složila s potonjim navodom. Istaknula je da isključiva nadležnost OKDP-a za sve vrste kaznenih djela koja počine pravosudni dužnosnici ne osigurava da državni odvjetnici imaju potrebnu specijalizaciju, posebno u odnosu na kaznena djela korupcije, što je osobito zabrinjavajuće s obzirom na to da OKDP nema nikakvu teritorijalnu strukturu.

304. Kao drugo, nekoliko elemenata upućuje na to da stvaranje OKDP-a *u stvarnosti* oslabljuje borbu protiv korupcije na visokoj razini. U skladu s člankom 88.[1] stavcima 1. i 2. Zakona br. 304/2004, OKDP je isključivo nadležan za predmete koji se odnose na pravosudne dužnosnike te je nadležan i kada se uz te dužnosnike progone i druge osobe. Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” i glavni državni odvjetnik objašnjavaju da će se predmeti koje razmatraju drugi odjeli državnog odvjetništva prenijeti OKDP-u samo zato što su protiv pravosudnih dužnosnika podnesene fiktivne pritužbe. Također se navodi da će to uglavnom utjecati na predmete koji su u NUBK-ovoj nadležnosti jer se neki predmeti u vezi s korupcijom mogu odnositi i na suce. Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” na raspravi je pojasnila da bi OKDP mogao zatražiti preuzimanje bilo kojeg predmeta navodeći njegovu povezanost s nekim od predmeta koje on ispituje. Osim toga, u skladu s izmjenom koja je u članak 88.[8] stavak 1. točku (d) uvedena Izvanrednom uredbom br. 7/2009, OKDP može povući pravna sredstva koja su već podnijeli drugi odjeli državnog odvjetništva. OL je na raspravi istaknuo da su prve OKDP-ove radnje bile povlačenje važnih predmeta u vezi s korupcijom koji su bili u stadiju žalbe.

305. Također valja istaknuti da je opasnost od toga da će se OKDP doživljavati kao tijelo čije je osnivanje i djelovanje politički motivirano istaknuta u izvješćima u okviru CVM-a te u izvješćima Venecijanske komisije i GRECO-a[147]. Tu opasnost na raspravi izričito je priznala i rumunjska vlada.

306. S obzirom na ta razmatranja, čini mi se, unatoč teorijskoj legitimnosti i ozbiljnosti zaštitnog cilja koji VSV navodi, da se ne može smatrati da je stvaranje OKDP-a opravdano na jasan, nedvosmislen i pristupačan način, koji ne bi narušio povjerenje javnosti u pravosuđe. Osim toga te podložno provjeri od strane nacionalnog suda, prethodno izloženi elementi, koji se odnose na sustavne štetne učinke na nadležnost drugih odjela državnog odvjetništva, ne samo da izazivaju ozbiljne sumnje u stvarnost opravdanja na koje se VSV poziva, nego mogu ujedno potaknuti nepovjerenje u nepristranost pravosudnog sustava i njegovu otpornost na vanjske pritiske, osobito stvaranjem dojma da je osnivanje i djelovanje OKDP-a politički motivirano.

307. Jednostavno rečeno, kada se sve prijetnje zbroje, nastaje slika koja ne prikazuje nužno pojačanu zaštitu sudaca. Umjesto toga, u prvom planu se na zabrinjavajući način pojavljuje svemoćna nadređena struktura koja, naravno, može štititi, ali isto tako može kontrolirati i na taj način utjecati. U tome možda i jest paradoks čitave ideje: budući da se na suce navodno vrši pritisak difuznim podnošenjem prijava, potrebno je stvoriti jednu centraliziranu jedinicu s isključivom nadležnosti za ta pitanja. Međutim, iz perspektive strukturne *mogućnosti zlouporabe*,

147 Vidjeti, primjerice, Tehničko izvješće u okviru CVM-a iz 2018., str. 24.; Mišljenje Venecijanske komisije br. 950/2019 o izvanrednim uredbama GEO br. 7 i GEO br. 12 o izmjenama zakonâ o pravosuđu (Rumunjska) CDL-AD(2019)014, t. 40.; i GRECO-ovo *ad hoc* izvješće o Rumunjskoj (pravilo 34), usvojeno na njegovoj 79. plenarnoj sjednici od 23. ožujka 2018. (2018/2), t. 34.

postojanje jedne centralizirane i specijalizirane jedinice još je i opasnije. Difuzni, decentralizirani sustavi ponekad su možda nekoordinirani, ali načelno su mnogo otporniji. Nasuprot tomu, u centraliziranim sustavima dovoljno je ovladati centrom.

ii) Jamstva

308. Unatoč upravo donesenom zaključku, VSV je istaknuo da je osnivanje OKDP-a bilo popraćeno sustavom jamstava koja mogu otkloniti sve sumnje u njegovu neovisnost o političkom pritisku [148].

309. Ne smatram potrebnim opširno raspravljati o detaljima nacionalnog prava, čije je ocjenjivanje ionako na nacionalnom sudu. Samo bih istaknuo da VSV-u u tom pogledu proturječi rumunjska vlada, koja je na raspravi priznala da su mnoga od jamstava na koje VSV upućuje znatno oslabljena naknadnim reformama koje je vlada u kratkom razdoblju provela putem izvanrednih uredbi.

310. Kako je rumunjska vlada priznala na raspravi, hitnost usvajanja izvanrednih uredbi kojima su izmijenjene odredbe o OKDP-u nije uvijek bila dokazana. Iako su u pogledu izvanrednih uredbi br. 90/2018 [149] i br. 12/2019 [150] pružena određena obrazloženja, rumunjska vlada je navela da izvanredne uredbe br. 92/2018 i br. 7/2019 nisu sadržavale nikakvo opravdanje u pogledu hitnosti ili potrebe za izmjenom odredbi o OKDP-u.

311. Iz očitovanja podnesenih Sudu čini se da su izvanrednim uredbama opetovano mijenjane odredbe o postupku za odabir, pri čemu su ublaženi zahtjevi u pogledu sastava odbora za odabir [151]. Rumunjska vlada na raspravi je istaknula da, unatoč tomu što je u svojim pisanim očitovanjima navela da je postupak imenovanja državnih odvjetnika OKDP-a bio dodatno jamstvo, nije spomenula naknadne izmjene uvedene Izvanrednom uredbom br. 90/2018. Osim toga, članak II. Izvanredne uredbe br. 90/2018 bio je odstupanje od odredbi o postupku imenovanja namijenjeno osiguravanju privremenog imenovanja glavnog tužitelja i barem trećine državnih odvjetnika OKDP-a.

312. Unatoč gore navedenim izmjenama postupka za odabir, tim izvanrednim uredbama uvedene su i izmijenjene ključne odredbe o ovlastima i institucionalnoj strukturi predmetnog odjela. Kao prvo, Izvanrednom uredbom br. 7/2019 dodan je novi stavak 6. u članak 88.[1]. U skladu s tom izmjenom, kada se u Zakoniku o kaznenom postupku ili u bilo kojem drugom posebnom zakonu izraz „hijerarhijski viši državni odvjetnik” upotrijebi u kontekstu kaznenih djela u nadležnosti OKDP-a, taj izraz treba tumačiti na način da se odnosi na glavnog tužitelja OKDP-a, uključujući kada se radi o odlukama donesenima prije nego što je taj odjel počeo s djelovanjem [152]. Kao drugo,

148 Vidjeti točku 288. ovog mišljenja.

149 Izvanrednom uredbom 90/2018 (vidjeti točku 27. ovog mišljenja), kojom su izmijenjena jamstva postupka za odabir kako bi se osiguralo privremeno imenovanje uprave i trećine državnih odvjetnika OKDP-a, utvrđen je rok od tri mjeseca, do 23. listopada 2018., za početak OKDP-ova djelovanja. Rumunjska vlada na raspravi je objasnila da ostali odjeli državnog odvjetništva na temelju te uredbe od tog datuma nadalje nisu bili nadležni za kaznena djela za koja je OKDP zadužen. Stoga se smatralo potrebnim izvanrednom uredbom stvoriti izniman postupak radi osiguravanja privremenog imenovanja uprave tog odjela i trećine njegovih državnih odvjetnika.

150 Hitnost Izvanredne uredbe br. 12/2019 (vidjeti točku 34. ovog mišljenja) opravdana je potrebom za uvođenjem pravila o statusu i dužnostima policijskih službenika i specijalista pod okriljem OKDP-a.

151 Članak 88.[5] stavak 5. izmijenjen je Izvanrednom uredbom br. 92/2018 (vidjeti točku 30. mišljenja); Izvanrednom uredbom br. 7/2019 u članak 88.[5] ubačena su dva nova stavka (vidjeti točku 32. ovog mišljenja).

152 Rumunjska vlada na raspravi je istaknula da članak 88.[1] stavak 5. predviđa da glavni državni odvjetnik rješava sukobe nadležnosti. Venecijanska komisija je navela da nije sigurno hoće li to jamstvo biti djelotvorno, imajući na umu potencijalan broj sukoba i resurse koje glavni državni odvjetnik ima za ispitivanje svih slučajeva. Mišljenje Venecijanske komisije br. 950/2019 o izvanrednim uredbama GEO br. 7 i GEO br. 12 o izmjenama zakonâ o pravosuđu (Rumunjska) (CDL-AD(2019)014, t. 40.).

tom je uredbom izmijenjen i članak 88.[8], uvođenjem, u stavku 1. točki (d), nove OKDP-ove ovlasti, koja se sastoji u pokretanju ili povlačenju pravnih sredstava u predmetima iz nadležnosti tog odjela, uključujući predmete koji su u tijeku pred sudovima ili su konačno riješeni prije početka njegova djelovanja.

313. Stoga se čini da je rumunjska vlada u kratkom razdoblju usvojila čak četiri izvanredne uredbe kojima je izmijenila određene aspekte odredbi o OKDP-u koje su uvedene Zakonom br. 207/2018. To se posebno dogodilo u pogledu postupka imenovanja i odabira njegova glavnog tužitelja i državnih odvjetnika, ali i u pogledu drugih važnih elemenata ovlasti tog odjela i njegova statusa unutar državnog odvjetništva, a da ta vlada pritom nije uvijek opravdala hitnost svoje intervencije.

314. Kako Komisija ističe, ti elementi potvrđuju da postoji ozbiljna opasnost od zadiranja u neovisnost pravosudnog sustava, koju pogoršava brza i izravna intervencija vlade putem izvanrednih uredbi, čime se ujedno utječe na predodžbu javnosti o političkom utjecaju na pravosuđe.

315. Svi ti elementi dovode me do zaključka da odredbe o OKDP-u, protivno VSV-ovim navodima, ne pružaju dovoljno jamstava koja bi otklonila svaku opasnost od političkog utjecaja na njegovo djelovanje i sastav. Kad je riječ o njihovu sadržaju, jamstva koja VSV ističe naknadno su oslabljena izvanrednim uredbama, kojima su ujedno opetovano mijenjani institucionalni ustroj odjela, njegova pravila imenovanja državnih odvjetnika i njegovi odnosi s drugim odjelima državnog odvjetništva. Naposljetku, sve se to dogodilo u kontekstu već poprilično upitnog ustroja OKDP-a, koji, zbog razloga navedenih u prethodnom odjeljku, ionako nije bio veoma otporan u smislu vanjske predodžbe o njegovoj neovisnosti.

iii) Kontekst i djelovanje u praksi

316. Prema mojemu mišljenju, gore iznesena razmatranja dovoljna su da pruže koristan odgovor na prethodna pitanja upućena Sudu. Međutim, nacionalni sudovi, kada budu konačno odlučivali o usklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije, također mogu uzeti u obzir, prilikom ocjenjivanja dovoljne razine jamstava koja moraju biti osigurana kako je gore istaknuto, činjenične i kontekstualne okolnosti u kojima je OKDP obavljao svoje funkcije nakon što je osnovan.

317. Kao prvo, kada je riječ o praktičnim učincima (često mijenjanih) pravila o odabiru i imenovanju glavnog tužitelja i državnih odvjetnika OKDP-a, OL je na raspravi istaknuo da je nadležnost za imenovanje i razrješenje u praksi bila ograničena na malu skupinu VSV-ovih članova koji su u to vrijeme podržavali vladu. Osobito, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” istaknula je da su i privremeni glavni tužitelj i kasnije imenovani glavni tužitelj osobe koje su u to vrijeme imale posebne veze s vladom.

318. Kao drugo, kada je riječ o radnjama koje je OKDP poduzeo od svojeg osnivanja, Udruga „Forum sudaca” i Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika” pružile su detaljan pregled načina na koji je OKDP obavljao svoje zadaće. Te su zainteresirane stranke navele da je OKDP otvorio istrage i ponovno otvorio zaključene predmete protiv pravosudnih dužnosnika koji su se javno protivili zakonodavnim izmjenama, uključujući visokorangirane suce i državne odvjetnike[153]. One također ističu da su pokrenute istrage protiv državnih odvjetnika koji su pokrenuli istrage protiv članova vladajuće stranke u vrijeme kada su usvojena pravila o OKDP-u.

[153] Uključujući bivšeg glavnog državnog odvjetnika, bivšeg glavnog državnog odvjetnika NUBK-a, predsjednika l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud), članove VSV-a i suce koji su Sudu postavili prethodna pitanja

Također se navodi da je OKDP povukao, bez obrazlaganja, sporove u vezi s korupcijom i druge predmete u vezi s važnim članovima vladajuće stranke te da je nastojao preuzimati predmete u vezi s članovima te stranke koje su vodili drugi odjeli državnog odvjetništva. U prilog tvrdnji o uporabi OKDP-a za potrebe različite od nepristranih kaznenih progona izneseni su i drugi elementi, kao što su curenje informacija, objava obavijesti bez anonimizacije ili službena objava netočnih informacija.

319. Nije na Sudu da ocjenjuje prethodno navedene činjenične elemente. Međutim, smatram da nacionalni sudovi, kao dio kriterija za opću ocjenu nacionalnih odredbi u pitanju [154], imaju mogućnost u obzir uzeti objektivne elemente koji se odnose na okolnosti u kojima je OKDP osnovan i njegovo praktično djelovanje kao čimbenike koji mogu potvrditi ili opovrgnuti postojanje opasnosti od političkog utjecaja. Potvrda takve opasnosti može izazvati legitimne sumnje kod pojedinaca u pogledu neovisnosti sudaca jer ona dovodi u pitanje dojam o njihovoj neutralnosti sudaca u pogledu interesa o kojima odlučuju, osobito kada je riječ o predmetima u vezi s korupcijom.

iv) Razuman rok

320. Naposljetku, petim pitanjem u predmetu C-291/19 pita se protivi li se osnivanje OKDP-a članku 47. drugom stavku Povelje, koji predviđa „[s]vatko ima pravo [na to da se njegov slučaj ispita] pravično, javno i u razumnom roku”, s obzirom na pravila kojima je uređeno izvršavanje dužnosti tog odjela i način na koji se utvrđuje nadležnost, u vezi s ograničenim brojem radnih mjesta u okviru tog odjela.

321. Sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji opasnost od toga da predmeti neće biti ispitani u razumnom roku zbog državnoodvjetničke djelatnosti OKDP-a, u bitnome zato što s obzirom na količinu predmeta za koje je zadužen u tom odjelu nema dovoljno radnih mjesta. S jedne strane, od njegova ionako ograničenog broja od 15 državnoodvjetničkih radnih mjesta, samo ih je šest popunjeno do 5. ožujka 2019. S druge strane, kada je počeo s radom, OKDP je već imao upisana 1422 predmeta.

322. Sud koji je uputio zahtjev također ističe da se svake godine podnesu tisuće fiktivnih pritužbi protiv pravosudnih dužnosnika koje zahtijevaju barem određenu istragu. Ta količina predmeta, zajedno s vođenjem drugih općih spisa i mogućnosti (koja se već ostvarila) preuzimanja predmeta od drugih odjela državnog odvjetništva, izaziva ozbiljne sumnje u OKDP-ove sposobnosti provođenja djelotvorne istrage u razumnom roku.

323. U istom smislu Udruga „Forum sudaca”, Udruga „Pokret za očuvanje statusa državnih odvjetnika”, glavni državni odvjetnik i OL ističu da ograničen broj državnih odvjetnika u OKDP-u neizbježno dovodi do njegova preopterećenja. Glavni državnik odvjetnik dodao je da je OKDP u vrijeme održavanja rasprave imao sedam državnih odvjetnika te približno 4000 predmeta u tijeku, dok je u 2019. taj je odjel uspio ispitati samo 400 predmeta.

324. Za početak moram istaknuti da se predmetno pitanje razlikuje od drugih prethodnih pitanja koja su se razmatrala u ovom odjeljku utoliko što se isključivo odnosi na postupovna prava pravosudnih dužnosnika, neovisno o utjecaju na njihovu neovisnost ili nepristranost. Komisija zato navodi da ovo pitanje treba preoblikovati na način da se njime pita protivi li se članku 47. Povelje, u specifičnim okolnostima glavnog postupka, prenošenje predmeta OKDP-u u slučaju da

[154] Vidjeti točke 241. do 247. ovog mišljenja.

se pritužba prihvati [155]. Komisija ističe da u slučaju u kojem nacionalni sud mora predmet prenijeti državnom odvjetniku, članak 47. drugi stavak Povelje treba tumačiti u smislu da mu se protivi da sud tako postupi ako je vrlo vjerojatno da kazneni postupak neće biti okončan u razumnom roku.

325. Ne smatram potrebnim izvršiti takvo preoblikovanje. Prema mojem mišljenju, pitanje koje sud koji je uputio zahtjev otvara još jednom pokazuje dvostruki aspekt nadzorne funkcije odredbi Povelje o kojem je već bilo govora [156]: članak 47. drugi stavak Povelje služi kao mjerilo za konkretan nadzor usklađenosti u pojedinačnom slučaju, što ne znači da Povelja ne može ujedno biti mjerilo za apstraktno ispitivanje nacionalnih odredbi o OKDP-u.

326. Osim toga, ta se dva aspekta zapravo spajaju u kontekstu ovog predmeta. Konkretan (subjektivan) pristup članku 47. drugom stavku Povelje u ovom se predmetu mora upotrijebiti s obzirom na apstraktnu (objektivnu) analizu utjecaja pravila o OKDP-u na potencijalno trajanje postupka. Naime, sud koji je uputio zahtjev ne pita traje li postupak već nerazumno dugo u konkretnom tužiteljevu slučaju, nego čini li činjenica da je institucionalni ustroj OKDP-a takav da dovodi do takvog ishoda povredu jamstava iz članka 47. drugog stavka Povelje.

327. Članak 47. drugi stavak Povelje odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a. Njegovo područje primjene i sadržaj treba, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, tumačiti na način koji nije ispod standarda EKLJP-a.

328. U skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, „razuman rok” u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a počinje teći u trenutku kada je osoba „optužena” [157]. ESLJP pojam „optuživanje” tumači fleksibilno i sadržajno. Trenutak na koji se odnosi uključuje trenutak u kojem nadležno tijelo službeno priopći tvrdnju da je osoba navodno počinila kazneno djelo, ali i trenutak u kojem su radnje tijela vlasti povodom sumnje znatno utjecale na situaciju te osobe [158]. Kako je Komisija istaknula, to tumačenje stoga može obuhvaćati i razdoblje prethodnog postupka [159].

329. Točno je da ESLJP razumnost trajanja postupka u svjetlu konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja razmatra s obzirom na složenost slučaja, ponašanje tužitelja i relevantnih tijela te implikacije za tužitelja [160]. Međutim, to ne onemogućuje, prema mojemu mišljenju, razmatranje institucionalnog ustroja koji može, gotovo neizbježno, dovesti do povrede zahtjeva „razumnog roka” u tekućem postupku.

330. U okviru ovog predmeta, gdje je u pitanju ocjena usklađenosti institucionalne strukture državnog odvjetništva, elementi koji su za tu ocjenu relevantni uzet će se u obzir *in abstracto*. U tom se kontekstu osobito ocjenjuje „postupanje relevantnih tijela”. Članak 6. stavak 1. EKLJP-a obvezuje države da svoje pravosudne sustave ustroje na način da njihovi sudovi mogu zadovoljiti

155 Podsjećam da Komisija, kako je navedeno u točki 187. ovog mišljenja, smatra da je članak 47. primjenjiv samo ako se glavni postupak odnosi na slučaj „provedbe prava Unije”.

156 Vidjeti točke 198. do 202. ovog mišljenja.

157 Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 5. listopada 2017., Kalēja protiv Latvije, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, t. 36. i navedenu sudsku praksu.

158 Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 11. lipnja 2015., Tychko protiv Rusije, CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, t. 63. U kontekstu Direktive 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima (SL 2013., L 294, str. 1.), također vidjeti presudu od 12. ožujka 2020., VW (Pravo na pristup odvjetniku u slučaju nedolaska pred sud) (C-659/18, EU:C:2020:201, t. 24. do 27.).

159 Presude ESLJP-a od 22. svibnja 1998., Hozee protiv Nizozemske, CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, t. 43.; od 18. siječnja 2007., *Šubinski protiv Slovenije*, CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, t. 65. do 68.; ili od 5. listopada 2017., Kalēja protiv Latvije, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, t. 37. do 40. i navedena sudska praksa

160 Među ostalima, presuda ESLJP-a od 10. rujna 2010., McFarlane protiv Irske, CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, t. 140.

sve zahtjeve iz te odredbe [161]. Ti se zahtjevi među ostalim odnose, naravno, na djelovanje i postupanje državnog odvjetništva [162]. Kašnjenja koja su posljedica zaostataka u rješavanju predmeta stoga nisu opravdanje jer se države mogu proglasiti odgovornima ne samo za kašnjenje s rješavanjem određenog predmeta, „nego i za nepovećavanje resursa potrebno za rješavanje zaostataka ili za strukturne nedostatke u pravosudnom sustavu koji izazivaju kašnjenja” [163].

331. Prema mojemu mišljenju, iz tih elemenata proizlazi da članak 47. drugi stavak Povelje obuhvaća obvezu država članica da svoje pravosudne sustave ustroje na način da budu sposobni poštovati zahtjeve u pogledu, među ostalim, razumnog trajanja postupaka. Posljedično, ta odredba onemogućuje državama članicama da osnuju odjel državnog odvjetništva koji nema dovoljno državnih odvjetnika u odnosu na količinu predmeta za koje je nadležan, zbog čega će njegovo operativno djelovanje zasigurno rezultirati nerazumnim trajanjem kaznenih postupaka, uključujući kaznene postupke protiv sudaca.

c) Međuzaključak

332. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da se na četvrto i peto pitanje u predmetu C-127/19; četvrto pitanje u predmetu C-291/19 i četvrto pitanje u predmetu C-355/19 odgovori na sljedeći način: članak 47. drugi stavak Povelje, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, treba tumačiti na način da im se protivi osnivanje posebnog odjela državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za kaznena djela koja počine pravosudni dužnosnici ako stvaranje takvog odjela nije opravdano stvarnim i dovoljno važnim razlozima s kojima je javnost upoznata na nedvosmislen i pristupačan način te ako nije popraćeno dovoljnim jamstvima koja otklanjaju svaku opasnost od političkog utjecaja na njegovo djelovanje i sastav. Prilikom ocjenjivanja je li to doista tako, nacionalni sudovi u obzir mogu uzeti objektivne elemente koji se odnose na okolnosti u kojima je takav odjel državnog odvjetništva osnovan, kao i njegovo kasnije djelovanje u praksi.

333. Odgovor na peto pitanje u predmetu C-291/19 jest da se članku 47. drugom stavku Povelje, koji se odnosi na pravo na pošteno suđenje ispitivanjem slučaja u razumnom roku, protivi to da države članice osnuju odjel državnog odvjetništva koji s obzirom na radno opterećenje koje proizlazi iz njegove nadležnosti nema dovoljno državnih odvjetnika, zbog čega će njegovo operativno djelovanje zasigurno rezultirati nerazumnim trajanjem kaznenih postupaka. Na sudovima koji su uputili zahtjev je da ocijene, u svjetlu svih relevantnih čimbenika s kojima su upoznati, jesu li nacionalne odredbe o osnivanju, sastavu i djelovanju OKDP-a u skladu s tim zahtjevima.

V. Zaključak

334. Predlažem da Sud odluči na sljedeći način:

– Drugo pitanje u predmetu C-195/19, u dijelu u kojem upućuje na članak 9. UEU-a i članak 67. stavak 1. UFEU-a, i treće pitanje u tom predmetu nisu dopuštena.

[161] Presuda ESLJP-a od 25. studenoga 1992., Abdoella protiv Nizozemske, CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, t. 24.

[162] Među mnogim predmetima u kojima je ponašanje državnog odvjetništva dovelo do nerazumnog trajanja postupka, vidjeti presudu ESLJP-a od 26. studenoga 1992., Francesco Lombardo protiv Italije, CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, t. 22.

[163] Presuda ESLJP-a od 10. svibnja 2011., Dimitrov i Hamanov protiv Bugarske, CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, t. 72. Također vidjeti presudu ESLJP-a od 13. srpnja 1983., Zimmermann i Steiner protiv Švicarske, CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, t. 29. do 32.

– Na prvo pitanje u predmetima C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 treba odgovoriti na sljedeći način:

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 i izvješća koja je Europska komisija na temelju nje usvojila akti su institucija Unije u smislu članka 267. UFEU-a te ih Sud stoga može tumačiti.

– Razmatranje prvog dijela drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19 nije otkrilo nijedan čimbenik koji bi mogao dovesti u pitanje činjenicu da je Odluka 2006/928, u svojem trenutnom obliku, bila valjano usvojena na temelju Ugovora o pristupanju.

– Na drugi dio drugog pitanja u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-355/19; prvo pitanje u predmetu C-195/19 i drugo pitanje u predmetu C-291/19 treba odgovoriti na sljedeći način:

Odluka 2006/928 je pravno obvezujuća. Izvješća koja je Komisija usvojila u okviru mehanizma za suradnju i provjeru Rumunjsku pravno ne obvezuju. Međutim, ta država članica, u vidu načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, ta izvješća mora propisno uzeti u obzir u okviru svojih nastojanja da izvrši svoje obveze ispunjavanja mjerila navedenih u Prilogu Odluci 2006/928.

– Na treće pitanje u predmetu C-83/19 treba odgovoriti na sljedeći način:

Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba tumačiti na način da im se protive nacionalne odredbe kojima vlada, odstupajući od uobičajeno primjenjivih pravnih pravila, usvaja sustav privremenog imenovanja na rukovodeća radna mjesta tijela zaduženog za provođenje stegovnih istraga u pravosuđu, čiji je praktični učinak vraćanje na radno mjesto osobe čiji je mandat već istekao.

– Na četvrto i peto pitanje u predmetu C-127/19; četvrto pitanje u predmetu C-291/19 i četvrto pitanje u predmetu C-355/19 treba odgovoriti na sljedeći način:

Članak 47. drugi stavak Povelje, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, treba tumačiti na način da im se protivi osnivanje posebnog odjela državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za kaznena djela koja počine pravosudni dužnosnici ako stvaranje takvog odjela nije opravdano stvarnim i dovoljno važnim razlozima s kojima je javnost upoznata na nedvosmislen i pristupačan način te ako nije popraćeno dovoljnim jamstvima koja otklanjaju svaku opasnost od političkog utjecaja na njegovo djelovanje i sastav. Prilikom ocjenjivanja je li to doista tako, nacionalni sudovi u obzir mogu uzeti objektivne elemente koji se odnose na okolnosti u kojima je takav odjel državnog odvjetništva osnovan kao i njegovo kasnije djelovanje u praksi.

– Odgovor na peto pitanje u predmetu C-291/19 je da se članku 47. drugom stavku Povelje, koji se odnosi na pravo na pošteno suđenje ispitivanjem slučaja u razumnom roku, protivi to da države članice osnuju odjel državnog odvjetništva koji s obzirom na radno opterećenje koje proizlazi iz njegove nadležnosti nema dovoljno državnih odvjetnika, zbog čega će njegovo operativno djelovanje zasigurno rezultirati nerazumnim trajanjem kaznenih postupaka. Na sudovima koji su uputili zahtjev je da ocijene, u svjetlu svih relevantnih čimbenika s kojima su upoznati, mogu li nacionalne odredbe o osnivanju, sastavu i djelovanju Secția pentru

investigarea infracțiunilor din justiție (Odjel za istrage o kaznenim djelima počinjenima u pravosuđu) doista time rezultirati.

[i] Nakon prvotne objave ovog teksta na internetu, u njegovu točku 222. unesena je jezična izmjena.