Zbornik sudske prakse

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

Spojeni predmeti C-811/19 i C-840/19

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție
protiv
FQ,
GP,
HO,
IN,
druga stranka postupka:
JM
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska))
i
Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție
protiv
NC

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Kazneni postupak vezan uz korupciju – Projekti djelomično financirani iz europskih fondova – Nacionalno zakonodavstvo koje predviđa uvjet specijaliziranosti sudskih vijeća u predmetima koji se odnose na korupciju – Odluka ustavnog suda kojom se nalaže prvostupanjsko preispitivanje sudskih odluka nespecijaliziranih vijeća – Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud – Članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Nadređenost prava Unije – Stegovni postupci protiv sudaca”

[1] Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Je li presuda nacionalnog ustavnog suda kojom je utvrđeno da nacionalni vrhovni sud nije ispunio svoju zakonsku obvezu osnivanja specijaliziranih vijeća za prvostupanjsko razmatranje kaznenih djela korupcije, a koja dovodi do preispitivanja već riješenih predmeta koji se odnose na korupciju povezanu s upravljanjem sredstvima Unije, u skladu s pravom Unije?

2. To je u bitnome pitanje na koje Sud mora odgovoriti u ovim predmetima. U vezi s tim činjenicama, sud koji je uputio zahtjev traži da se utvrdi protivi li se donošenje takve ustavne odluke članku 325. stavku 1. UFEU-a, kao i načelu neovisnosti pravosuđa zajamčenom u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Ovi predmeti ujedno otvaraju pitanje obuhvaća li članak 47. drugi stavak Povelje uvjet u pogledu specijaliziranosti sudaca.

3. Neka od pitanja koja ovi predmeti otvaraju preklapaju se s onima koja su već razmatrana u usporednim spojenim predmetima C-357/19 i C-547/19, Euro Box Promotion i dr., u kojima danas iznosim zasebno mišljenje [2]. Ovi predmeti usto imaju nekoliko zajedničkih obilježja s drugim (brojnim) zahtjevima za prethodnu odluku koje su razni rumunjski sudovi podnijeli Sudu tijekom 2019., a u pogledu kojih sam ranije donio (glavno) mišljenje u predmetu Asociația Forumul Judecătorilor din România i dr. [3]. U dijelu u kojem su pitanja koja ovi predmeti otvaraju već pokrivena u tim mišljenjima, vodit ću se analizom koju sam u njima proveo.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Konvencija PIF

4. Relevantne odredbe Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Konvencija PIF) [4] izložene su u točkama 4. i 5. mišljenja Euro Box Promotion.

B. Rumunjsko pravo

1. Zakonik o kaznenom postupku

5. Članak 281. stavak 1. točka (a) Legee nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Zakon br. 135/2010 o donošenju Zakonika o kaznenom postupku; u daljnjem tekstu: Zakonik o kaznenom postupku), naslovljen „Apsolutna ništavost”, među razlozima koji „uvijek uzrokuju ništavost” predviđa povredu pravila o sastavu sudskih vijeća.

[2] C-357/19 i C-547/19, koje za potrebe upućivanja skraćeno navodim kao „mišljenje Euro Box Promotion”.

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

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

6. Članak 421. stavak 2. točka (b) Zakonika o kaznenom postupku, naslovljen „Rješenja prilikom odlučivanja o žalbi”, propisuje: „Kada odlučuje o žalbi, sud koristi jedno od sljedećih rješenja:

[…]

ukida prvostupanjsku presudu te nalaže da se predmet vrati na odlučivanje sudu koji ju je donio ako je jedna od stranaka istaknula da je postupak pred prvostupanjskim sudom proveden u odsustvu te stranke, koja nije bila zakonito pozvana na suđenje ili, ako jest zakonito pozvana, nije mogla sudjelovati na suđenju i obavijestiti sud o toj nemogućnosti. Vraćanje predmeta na odlučivanje sudu čija je odluka poništena nalaže se i u slučaju postojanja jednog od razloga za apsolutnu ništavost, osim ako se radi o nenadležnosti, u kojem slučaju se predmet upućuje na odlučivanje nadležnom sudu.”

7. Članak 426. stavak 1., članak 428. stavak 1. i članak 432. stavak 1. Zakonika o kaznenom postupku izloženi su u točkama 12. do 14. mišljenja Euro Box Promotion.

2. Kazneni zakonik

8. Članci 154. i 155. Legee nr. 286/2009 privind Codul penal (Zakon br. 286/2009 o Kaznenom zakoniku) od 17. srpnja 2009., s naknadnim izmjenama i dopunama, koji sadržavaju relevantna pravila o rokovima zastare, izloženi su u točkama 15. i 16. mišljenja Euro Box Promotion.

3. Zakon br. 78/2000

9. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Legee nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea şi sancționarea faptelor de corupție (Zakon br. 78/2000 o sprečavanju, otkrivanju i sankcioniranju koruptivnih radnji; u daljnjem tekstu: Zakon br. 78/2000), „za potrebe ovog zakona, kaznena djela izložena u člancima 289. do 292. su kaznena djela korupcije, uključujući kada ih počine osobe navedene u članku 308. Kaznenog zakonika”.

10. U skladu s člankom 29. Zakona br. 78/2000, kako je izmijenjen Zakonom br. 161/2003, „za prvostupanjsko odlučivanje o kaznenim djelima predviđenima u ovom zakonu osnivaju se specijalizirana vijeća”.

4. Zakon br. 304/2004

11. U skladu s člankom 19. stavkom 3. Legee nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 304/2004 o organizaciji pravosudnog sustava; u daljnjem tekstu: Zakon br. 304/2004)[5], „Upravni odbor Înalte Curte de Casație şi Justiție [(Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska; VKS-a)] početkom svake godine […] može odobriti osnivanje specijaliziranih vijeća unutar odjelâ [VKS-a] […]”.

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

5. Zakon br. 303/2004

12. U skladu s člankom 99. točkom (ș) Legee nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika; u daljnjem tekstu: Zakon br. 303/2004)[6], „nepoštovanje odluka Curtee Constituțională [(Ustavni sud, Rumunjska)] […]" čini stegovnu povredu.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

A. Predmet C-811/19

13. Optuženicima su prvostupanjskom presudom od 8. veljače 2018., koju je donijelo vijeće sastavljeno od triju sudaca Kaznenog odjela VKS-a, izrečene kazne zatvora u trajanju između dvije i osam godina za počinjenje kaznenih djela korupcije (trgovanja utjecajem), pranja novca, krivotvorenja isprava i kaznenih djela srodnih korupciji.

14. Optužbe protiv optuženika povezane su s postupkom dodjele triju ugovora o javnoj nabavi koji je 2009. pokrenulo društvo S. C. Compania de Apă Olt S. A. radi izvršenja radova modernizacije i proširenja vodovodnih i kanalizacijskih sustava na raznim lokacijama. Ugovori o javnoj nabavi bili su dio projekta koji se uglavnom financirao (82 %) iz europskih sredstava u okviru sektorskog operativnog programa „Okoliš". Među ostalim je utvrđeno, u pogledu kaznenog djela korupcije, da je prvooptuženi, koji je ranije obnašao funkcije gradonačelnika, senatora i ministra, prihvatio obećanje isplate 20 % ukupne vrijednosti triju odnosnih ugovora o javnoj nabavi koje mu je dao direktor jednog društva. On je na taj način stvarno primio ukupan iznos od 6 200 000 rumunjskih leua (RON) (1 500 000 eura) kako bi utjecao na odlučivačka tijela društva S. C. Compania de Apă Olt S. A., službenike Consiliula Național pentru Soluționarea Contestațiilor (Nacionalno vijeće za rješavanje sporova, Rumunjska) i suce jednog žalbenog suda.

15. Četiri od pet optuženika (u daljnjem tekstu: žalitelji u glavnom postupku), kao i Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție – Direcția Națională Anticorupție (Državno odvjetništvo – Ured državnog odvjetnika pri Vrhovnom kasacijskom sudu – Državna uprava za suzbijanje korupcije, Rumunjska; u daljnjem tekstu: državni odvjetnik), protiv presude od 8. veljače 2018. pokrenuli su žalbeni postupak pred peteročlanim vijećem Kaznenog odjela VKS-a.

16. Dok je žalbeni postupak bio u tijeku, Curtea Constituțională a României (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) donijela je Odluku br. 417 od 3. srpnja 2019. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 417/2019)[7]. Ustavni sud je u toj odluci, donesenoj povodom tužbe predsjednika Zastupničkog doma, utvrdio postojanje ustavnopravnog sukoba između Parlamenta, s jedne strane, i VKS-a, s druge, zbog činjenice da VKS, protivno članku 29. stavku 1. Zakona br. 78/2000, nije osnovao specijalizirana vijeća za prvostupanjsko razmatranje kaznenih djela korupcije.

17. Ustavni sud utvrdio je da, u skladu s člankom 281. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o kaznenom postupku, treba ukinuti odluku u predmetu koju je donijelo nespecijalizirano vijeće. Potonja odredba izričito propisuje da povredu odredbi o sastavu sudskih vijeća treba sankcionirati ukidanjem odluke. Stoga, prvostupanjske odluke koje su troročlana vijeća VKS-a

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

[7] *Monitorul Oficialal României*, dio I., br. 825 od 10. listopada 2019.

donijela prije 23. siječnja 2019. (dan kad su specijalizirana vijeća osnovana), a koje nisu postale pravomoćne, imale su se preispitati u prvostupanjskom postupku pred specijaliziranim vijećima u skladu s člankom 421. stavkom 2. točkom (b) Zakonika o kaznenom postupku.

18. Žalitelji su nakon objave Odluke br. 417/2019 zatražili da se prizna obvezatnost te odluke kao i činjenica da ona proizvodi učinke u odnosu na presudu protiv koje je podnesena žalba u glavnom postupku. Oni navode da je pobijana presuda ništava u skladu s Odlukom br. 417/2019. Tročlano vijeće koje je donijelo prvostupanjsku presudu iz glavnog postupka nije bilo specijalizirano za kaznena djela korupcije.

19. Sud koji je uputio zahtjev smatra da Odluka Ustavnog suda br. 417/2019, koja ima za posljedicu ukidanje prvostupanjskih presuda tročlanih vijeća Kaznenog odjela VKS-a koje su donesene u određenom razdoblju, povrjeđuje načelo djelotvornosti kaznenih sankcija za teška nezakonita djelovanja koja štetno utječu na financijske interese Unije. Razlog tomu je, s jedne strane, to što se stvara dojam nekažnjivosti i, s druge strane, to što se s obzirom na složenost i trajanje postupka do donošenja pravomoćne presude povodom preispitivanja, javlja opasnost od sustavne nekažnjivosti zbog zastarijevanja kaznenog progona.

20. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da se načelu neovisnosti pravosuđa iz prava Unije protivi određivanje postupovnih mjera presudom sudbenog tijela koje nije dio sudbene vlasti, a kojima se nalaže prvostupanjsko preispitivanje određenih predmeta te se na taj način, bez postojanja ozbiljnih razloga, dovode u pitanje kaznene optužbe. Sastav vijećâ Kaznenog odjela VKS-a od sudaca koji su specijalizirani za kaznene predmete ne može se smatrati povredom pravâ na pošteno suđenje i prava na pristup pravosuđu. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da se protivi pravu Unije priznavanje obvezujućih pravnih učinaka odluci sudbenog tijela, kao što je Ustavni sud, kojom se nacionalnim sudovima oduzima nadležnost za ocjenjivanje primjenjivosti načela nadređenosti.

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

„1. Treba li članak 19. stavak 1. [UEU-a], članak 325. stavak 1. [UFEU-a], članak 58. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ [(SL 2015., L 141, str. 73.)], članak 4. Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima [(SL 2017., L 198, str. 29.)], tumačiti na način da im se protivi donošenje odluke tijela koje nije dio sudbene vlasti, [Ustavnog suda], kojom se ono izjašnjava o postupovnom prigovoru u kojem se tvrdi da je sastav sudskog vijeća u konkretnom predmetu nezakonit, imajući u vidu načelo da suci [VKS-a] moraju biti specijalizirani (što nije predviđeno rumunjskim ustavom), te nalaže sudu da predmete koji su u (devolutivnom) žalbenom stadiju uputi na preispitivanje istom sudu u okviru prvostupanjskog postupka?

2. Treba li članak 2. [UEU-a] i članak 47. [drugi stavak] [Povelje] tumačiti na način da im se protivi mogućnost da tijelo koje nije dio sudbene vlasti nezakonitim proglasi sastav sudskog vijeća odjela vrhovnog suda iz konkretnog predmeta (vijeća sastavljenog od sudaca na dužnosti koji su u trenutku imenovanja ispunjavali, među ostalim, uvjet specijaliziranosti koji je potreban za imenovanje u kazneni odjel vrhovnog suda)?

3. Treba li načelo nadređenosti prava Europske unije tumačiti na način da omogućuje nacionalnom sudu da izuzme iz primjene odluku ustavnog suda kojom se tumači pravilo niže pravne snage od ustava, koje se odnosi na ustrojstvo [VKS-a], nalazi se u nacionalnom zakonu o sprečavanju, otkrivanju i sankcioniranju koruptivnih kaznenih djela, te ga jedan sud stalno, već šesnaest godina, tumači na isti način?

4. Pravilno tumačeći članak 47. [Povelje][,] [u]ključuje li načelo slobodnog pristupa pravosuđu specijaliziranost sudaca i osnivanje specijaliziranih sudskih vijeća pri vrhovnom sudu?"

B. Predmet C-840/19

22. Bivšem ministru i članu Parlamenta presudom od 26. svibnja 2017. izrečena je kazna zatvora u trajanju od četiri godine zbog korupcije u vezi sa sredstvima Unije. Tu je presudu donijelo tročlano vijeće VKS-a.

23. Optuženik je obećao u ime treće osobe, koja je sada svjedok optužbe u glavnom postupku, intervenirati kod gradonačelnika grada Iași (Rumunjska). Optuženik je trebao uvjeriti gradonačelnika da pristane da se s društvom u vlasništvu odnosne treće osobe potpiše ugovor povezan s projektom upravljanja cestovnim prijevozom i da usto osigura njegovo nesmetano izvršavanje u zamjenu za proviziju od 5 % vrijednosti tog ugovora. Procijenjena vrijednost spornog ugovora bila je 69 614 309 rumunjskih leua (bez poreza na dodanu vrijednost). Financirao se iz sredstava Unije u okviru programa regionalnog operativnog razvoja. Optuženiku je stvarno isplaćen iznos od 3 400 000 rumunjskih leua. Tom je presudom ujedno naloženo da se optuženiku zaplijeni 303 118 rumunjskih leua (približno 68 000 eura) i 30 000 eura.

24. Optuženik iz prvostupanjskog postupka (u daljnjem tekstu: žalitelj u glavnom postupku) i državni odvjetnik protiv te su presude pokrenuli žalbeni postupak pred peteročlanim vijećem Kaznenog odjela VKS-a. To je vijeće presudom od 28. lipnja 2018. djelomično prihvatilo žaliteljevu žalbu te poništilo mjeru zaplijene iznosa od 30 000 eura, ali je potvrdilo kaznu zatvora u trajanju od četiri godine koja je bila izrečena žalitelju.

25. Nakon što je ta presuda postala pravomoćna, objavljena je Odluka Ustavnog suda br. 685/2018[8]. Tom je odlukom Ustavni sud utvrdio postojanje ustavnopravnog sukoba između Parlamenta, s jedne strane, i VKS-a, s druge, zbog činjenice da su samo četiri suca peteročlanog vijeća bila određena ždrijebom. Što se tiče učinaka tog utvrđenja, Ustavni sud je naveo da se Odluka br. 685/2018 primjenjuje i na pravomoćne presude, ako još nisu istekli rokovi stranaka za podnošenje izvanrednih žalbi.

26. Nakon objave Odluke Ustavnog suda br. 685/2018, i žalitelj i državni odvjetnik podnijeli su izvanrednu žalbu tražeći ukidanje presude od 28. lipnja 2018.

27. Peteročlano vijeće VKS-a je presudama od 25. veljače 2019. i 20. svibnja 2019. na temelju Odluke Ustavnog suda br. 685/2018 prihvatilo zahtjev za ukidanje. U cijelosti je ukinulo presudu od 28. lipnja 2018. te je naložilo preispitivanje žalbi koje su žalitelj i državni odvjetnik podnijeli protiv presude od 26. svibnja 2017.

[8] Vidjeti točke 127. do 129. mišljenja Euro Box Promotion.

28. Dok je preispitivanje tih žalbi bilo u tijeku, Ustavni je sud donio Odluku br. 417/2019. Žalitelj je nakon objave te odluke zatražio da se prizna činjenica da je ona obvezujuća te da proizvodi učinke u odnosu na presudu od 26. svibnja 2017., s obzirom na to da tročlano vijeće koje ju je donijelo nije bilo specijalizirano za kaznena djela korupcije.

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

„1. Treba li članak 19. stavak 1. [UEU-a], članak 325. stavak 1. [UFEU-a] i članak 4. [Direktive 2017/1371], donesene na temelju članka 83. stavka 2. [UFEU-a], tumačiti na način da im se protivi donošenje odluke tijela koje nije dio sudbene vlasti, [Ustavnog suda], kojom se nalaže preispitivanje korupcijskih predmeta u kojima su odluke donesene u određenom razdoblju i koji se nalaze u žalbenom stadiju, zbog neosnivanja sudskih vijeća specijaliziranih za navedeno područje unutar vrhovnog suda, uz priznavanje specijaliziranosti sudaca u njihovu sastavu?

2. Treba li članak 2. [UEU-a] i članak 47. [drugi stavak] [Povelje] tumačiti na način da im se protivi mogućnost da tijelo koje nije dio sudbene vlasti nezakonitim proglasi sastav sudskog vijeća odjela vrhovnog suda u konkretnom predmetu (vijeća sastavljenog od sudaca na dužnosti koji su u trenutku imenovanja ispunjavali, među ostalim, uvjet specijaliziranosti koji je potreban za imenovanje u vrhovni sud)?

3. Treba li nadređenost prava Europske unije tumačiti na način da omogućuje nacionalnom sudu da izuzme iz primjene odluku ustavnog suda donesenu u predmetu povodom ustavnopravnog sukoba i obvezujuću u skladu s nacionalnim pravom?”

C. Postupak pred Sudom

30. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je i u predmetu C-811/19 i u predmetu C-840/19 primjenu ubrzanog postupka u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda. Predsjednik Suda odobrio je odlukama od 28. studenoga i 16. prosinca 2019. primjenu ubrzanog postupka u predmetu C-811/19 odnosno u predmetu C-840/19. Ti su predmeti odlukom predsjednika Suda od 26. veljače 2020. spojeni za potrebe provođenja usmenog postupka i donošenja presude.

31. U predmetu C-811/19 sljedeće su stranke podnijele pisana očitovanja: prvi žalitelj, državni odvjetnik, poljska i rumunjska vlada te Europska komisija.

32. U predmetu C-840/19 sljedeće su stranke podnijele pisana očitovanja: žalitelj, državni odvjetnik, rumunjska i poljska vlada te Komisija.

33. Prvi žalitelj u predmetu C-811/19, žalitelj u predmetu C-840/19, državni odvjetnik, rumunjska vlada i Komisija odgovorili su na pisana pitanja Suda.

IV. Analiza

34. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Kao prvo, razmotrit ću prigovore dopuštenosti prethodnih pitanja koje su zainteresirane strane istaknule (A). Kao drugo, kratko ću izložiti pravni okvir Unije te pritom odrediti relevantne odredbe prava Unije koje su primjenjive na ove predmete (B). Kao treće, analizirat ću meritum pitanja upućenih Sudu (C).

A. Dopuštenost prethodnih pitanja

1. Predmet C-811/19

35. Poljska vlada navodi da pitanja u predmetu C-811/19 nisu dopuštena. Ona tvrdi da sud koji je uputio zahtjev ne traži tumačenje prava Unije, nego zapravo zahtijeva preispitivanje sadržaja presude nacionalnog suda. U okviru prethodnog postupka Sud nije nadležan preispitivati sadržaj odluka nacionalnih sudova te određivati jesu li nacionalni sudovi obvezni pridržavati se odluka drugih nacionalnih sudova. Osim toga, ta vlada navodi da odgovor Suda na upućena pitanja nije potreban za rješavanje spora u glavnom postupku. Glavni postupak odnosi se na isključivo unutarnju situaciju koja se ne dotiče niti jednog područja u kojem Unija ima ikakve ovlasti. Nadalje, Povelja se primjenjuje samo kada države članice provode pravo Unije, što ovdje nije slučaj.

36. Smatram da prigovore poljske vlade nije moguće prihvatiti.

37. Kao prvo, argumenti u pogledu nenadležnosti Unije u području organizacije pravosuđa odnose se na nadležnost Suda, a ne na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. U svakom slučaju, Unija doista nema izravnu zakonodavnu nadležnost u području opće organizacije pravosuđa. Međutim, jasno je i da su države članice obvezne poštovati, među ostalim, zahtjeve iz članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 325. stavka 1. UFEU-a te članka 47. Povelje kada oblikuju svoja pravila i prihvaćaju prakse koje utječu na primjenu i provedbu prava Unije na nacionalnoj razini. Primjenjivost tog pristupa ne *ovisi o konkretnom području*. Kada je riječ o ograničenjima koja Unija nameće načelno važećoj nacionalnoj postupovnoj autonomiji, ona *ovisi* i oduvijek je ovisila *o konkretnim okolnostima*. Taj je pristup možebitno primjenjiv u odnosu na bilo koji element nacionalnih struktura ili postupaka koji se koriste za provedbu prava Unije na nacionalnoj razini.

38. Stoga je dovoljno istaknuti da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi upravo na tumačenje područja primjene prava Unije, konkretno članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 325. stavka 1. UFEU-a, direktiva 2015/849 i 2017/1371, kao i članka 47. Povelje, što znači da je Sud nadležan odlučiti o čitavom tom zahtjevu [9].

39. Kao drugo, kada je riječ o tome je li odgovor Suda potreban sudu koji je uputio zahtjev za donošenje odluke u glavnom postupku u smislu članka 267. UFEU-a [10], valja istaknuti da su sva pitanja u predmetu C-811/19 postavljena u okviru analize žalbi koje se razmatraju pred sudom koji je uputio zahtjev. Iz objašnjenja koja je taj sud pružio proizlazi da njegova odluka o tome hoće li ukinuti prvostupanjske presude i predmete ustupiti (prvostupanjskom) tročlanom vijeću ovisi o odgovorima koje će Sud pružiti na prethodna pitanja. Cilj tih pitanja upravo je određivanje je li odluka Ustavnog suda kojom je naloženo preispitivanje predmetâ sukladna drugim odredbama prava Unije čije je tumačenje zatraženo (prvo, drugo i treće pitanje) te može li se takva odluka izuzeti iz primjene na temelju načela nadređenosti prava Unije (četvrto pitanje).

40. S obzirom na prethodna razmatranja, čini se da prethodna pitanja ispunjavaju uvjet da su „potrebna” u smislu članka 267. UFEU-a. Ona su stoga dopuštena.

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

[10] Kao i u smislu presude od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 45. do 51.)

2. Predmet C-840/19

41. Što se tiče dopuštenosti prethodnih pitanja u predmetu C-840/19, poljska vlada iznosi u bitnome jednake navode kao u predmetu C-811/19.

42. Žalitelj ističe da prethodna odluka nije „potrebna" u smislu članka 267. UFEU-a. Od VKS-a se samo traži donošenje odluke o postupovnom pitanju, to jest o apsolutnoj ništavosti pobijane presude. Za to nije potrebna prethodna odluka Suda. Nadalje, žalitelj tvrdi, u pogledu drugog pitanja, da ono ne otvara problem povezan s tumačenjem prava Unije primjenjivog na glavni postupak. Slične tvrdnje iznosi i u pogledu trećeg pitanja.

43. Nadalje, žalitelj ističe i da je u odluci kojom je upućen zahtjev činjenično stanje pogrešno prikazano jer su u njega ubačeni elementi kojih nema u mjerodavnom spisu iz glavnog postupka kako bi se, s ciljem da se osigura dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, mogla stvoriti poveznica s financijskim interesima Unije. Ni optužbe kojima ga se teretilo ni presuda u prvostupanjskom postupku ne odnose se konkretno na kazneno djelo korupcije u okviru postupka dodjele ugovora o javnoj nabavi financiranih iz sredstava Unije. Informacije kojima se sud koji je uputio zahtjev koristi potječu iz drugog kaznenog predmeta, kojeg on nije stranka. U istom smislu žalitelj navodi, u pogledu prvog pitanja, da je sud koji je uputio zahtjev pružio nepotpune informacije o nacionalnom pravnom okviru. Slično tomu, informacije o Ustavnom sudu i njegovoj Odluci br. 417/2019 nepotpune su i djelomično netočne.

44. Smatram da nije moguće prihvatiti nijedan argument kojim se osporava dopuštenost.

45. Kao prvo, razmatranja koja su u točkama 37. do 40. ovog mišljenja iznesena u kontekstu predmeta C-811/19, koja se odnose na nadležnost Suda i na to jesu li odgovori Suda „potrebni" u smislu članka 267. UFEU-a, jednako vrijede za praktički istovjetne argumente iznesene u predmetu C-840/19.

46. Kao drugo, nije moguće prihvatiti ni dodatne argumente koje žalitelj iznosi u pogledu dopuštenosti pitanjâ.

47. Što se tiče prve skupine argumenata, mora se podsjetiti da se postupak predviđen u članku 267. UFEU-a temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda. Za utvrđivanje i ocjenjivanje činjenica spora u glavnom postupku kao i za tumačenje i primjenu nacionalnog prava nadležan je isključivo sud koji je uputio zahtjev. Nije na Sudu da provjerava točnost zakonodavnog i činjeničnog okvira za čije je utvrđivanje nadležan nacionalni sud[11]. Nadalje, što se tiče argumenata u pogledu nepostojanja veze između ovog predmeta i financijskih interesa Unije, mora se istaknuti da je cilj prvog pitanja upravo utvrđivanje primjenjuje li se članak 325. stavak 1. UFEU-a u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

48. Posljedično, prethodna pitanja u predmetu C-840/19 dopuštena su.

[11] Vidjeti, primjerice, presudu od 5. prosinca 2013., TVI (C-618/11, C-637/11 i C-659/11, EU:C:2013:789, t. 21. i navedena sudska praksa).

B. Mjerodavno pravo Unije

49. VKS različitim prethodnim pitanjima u spojenim predmetima koje ovaj Sud razmatra u bitnome traži tumačenje članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 47. Povelje, članka 325. stavka 1. UFEU-a te direktiva 2015/849 i 2017/1371. Započet ću analizom koje su od tih odredbi prava Unije relevantne za predmetni postupak.

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

50. Kako je navedeno u mišljenjima AFJR [12] i Euro Box Promotion [13], iz postojeće sudske prakse Suda proizlazi da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjuje kada nacionalno tijelo *može* kao sud odlučivati o pitanjima koja se tiču tumačenja ili primjene prava Unije [14]. Nema dvojbe da VKS, kao sudbeno tijelo čija bi neovisnost zbog sporne odluke Ustavnog suda mogla doći u pitanje, čini nacionalno sudbeno tijelo koje može odlučivati o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije.

51. Nadalje, kada je riječ o članku 2. UEU-a, na koji se upućuje u drugom pitanju i u predmetu C-811/19 i u predmetu C-840/19, ne čini se potrebnim zasebno analizirati tu odredbu za potrebe ovih predmeta. Vladavina prava, kao jedna od vrijednosti na kojima se Unija temelji, štiti se jamčenjem prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, kojima je pak jedna od bitnih svojstvenih komponenata načelo neovisnosti sudova [15]. Dakle, članak 47. Povelje, kao i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, konkretiziraju tu dimenziju vrijednosti vladavine prava predviđene u članku 2. UEU-a [16].

2. Odluka o MSP-u (i Povelja)

52. Slično predmetu Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19), pitanja postavljena u dvjema odlukama o upućivanju zahtjeva u ovim predmetima ne upućuju izričito na Odluku Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Odluka o MSP-u) [17]. Međutim, ta je odluka bila temelj svih ranije razmatranih predmeta iz prve skupine predmeta (AFJR i usporedni predmet Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice [18]). Na nju se upućuje u još jednom predmetu u drugoj skupini predmeta, to jest u predmetu C-379/19, DNA-Serviciul Teritorial Oradea, u kojem danas iznosim usporedno mišljenje.

[12] Točke 204. do 211. mišljenja AFJR

[13] Točka 71. mišljenja Euro Box Promotion

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

[15] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 58. i navedena sudska praksa), 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.).

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

[17] SL 2006., L 354, str. 56. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.). Vidjeti točke 214. do 224. mišljenja AFJR.

[18] Vidjeti moje mišljenje u predmetu Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

53. Sve zainteresirane stranke koje su odgovorile na pisana pitanja Suda, osim prvog žalitelja u predmetu C-811/19, slažu se da se Odluka o MSP-u, osobito uzimajući u obzir mjerila 1. i 3. iz njezina priloga, primjenjuje na pitanja otvorena u ovim predmetima koja se odnose na borbu protiv korupcije, vladavinu prava i jamstvo neovisnosti pravosuđa.

54. Zbog razloga koje sam detaljno izložio u mišljenju Euro Box Promotion [19], koji su u potpunosti primjenjivi na ove predmete, uključujući činjenicu da spornu nacionalnu odredbu čini odluka nacionalnog ustavnog suda, Odluka o MSP-u primjenjuje se i na ove predmete. Primjenjuje se i članak 47. Povelje na temelju činjenice da Odluka o MSP-u izaziva njegovu primjenu u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje.

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

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

56. Smatram da na to pitanje treba potvrdno odgovoriti. Kao prvo, članak 325. stavak 1. UFEU-a primjenjuje se na *kaznena djela korupcije* povezana s *projektima koji se financiraju iz sredstava Unije* (a). Kao drugo, u tom pogledu nije relevantna činjenica da se optužbe protiv žalitelja iz glavnog postupka ne odnose na kaznena djela u čijim se definicijama izričito upućuje na financijske interese Unije (b).

a) Članak 325. UFEU-a (i Konvencija PIF) primjenjuju se u vezi s korupcijom u koju su uključena sredstva Unije

57. Prvi žalitelj u predmetu C-811/19 u svojim odgovorima na pitanja Suda ističe da se članak 325. stavak 1. UFEU-a ne primjenjuje u njegovu slučaju. Nisu sva kaznena djela korupcije u okviru projekata koji se financiraju iz sredstava Unije usmjerena protiv financijskih interesa Unije. Članak 325. stavak 1. UFEU-a nameće obvezu propisivanja kaznenih sankcija samo u slučajevima teške prijevare u smislu Konvencije PIF. Nadalje, prvi žalitelj ističe da se nigdje ne navodi da su prilikom dodjele ugovorâ, u pogledu koje je proglašen krivim za trgovanje utjecajem, izravno ili neizravno zanemarena pravila o dodjeli sredstava ili pravila o javnoj nabavi. Nadalje, tvrdi da se Konvencija PIF i njezini protokoli ne primjenjuju zato što njegov slučaj nema nikakvih prekograničnih elemenata, te da nije bio optužen za kaznena djela pasivne korupcije u smislu Prvog protokola uz Konvenciju PIF kao ni za kazneno djelo pranja novca u vezi s ozbiljnom prijevarom u smislu te konvencije.

58. Žalitelj u predmetu C-840/19, rumunjska vlada, državni odvjetnik i Komisija u svojim odgovorima na pitanja Suda navode da članak 325. stavak 1. UFEU-a, a osobito izraz „druga nezakonita djelovanja”, obuhvaća kaznena djela korupcije povezana s projektima ili ugovorima koji se financiraju iz sredstava Unije.

[19] Točke 75. do 85.

59. Potpuno se slažem. Zbog razloga koje sam detaljno objasnio u mišljenju Euro Box Promotion [20], „druga nezakonita djelovanja" u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a mogu uključivati bilo koja kaznena djela korupcije počinjena u vezi s trošenjem sredstava Unije.

60. U vezi s tim, dodatni argumenti koje je iznio prvi žalitelj u predmetu C-811/19 čine se irelevantnima. Kao prvo, ništa ne ide u prilog njegovu navodu da su samo slučajevi ozbiljne prijevare u smislu Konvencije PIF obuhvaćeni područjem primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a. Naprotiv, izraz „sva druga nezakonita djelovanja" iz članka 325. stavka 1. UFEU-a potvrđuje da ta odredba ima šire područje primjene [21].

61. Kao drugo, sam taj izraz („sva druga nezakonita djelovanja") ne zahtijeva, u području koruptivnih radnji povezanih s upravljanjem ili dodjelom projekata koji se financiraju iz sredstava Unije, postojanje dodatne povrede Unijinih pravila o dodjeli sredstava Unije ili o javnoj nabavi. Kako je sud koji je uputio zahtjev objasnio u objema odlukama o upućivanju zahtjeva, prvi žalitelj u predmetu C-811/19 i žalitelj u predmetu C-840/19 stekli su kroz svoje radnje koje predstavljaju kaznena djela o kojima je riječ, značajan postotak vrijednosti javnih projekata koji su se (uvelike) financirali iz sredstava Unije. Iz toga proizlazi da su odnosnim kaznenim djelima korupcije oštećeni financijski interesi Unije, jer je njima ozbiljno narušena zakonita dodjela projekata financiranih iz sredstava Unije te stoga i pravilna raspodjela i korištenje takvih sredstava.

62. Kao treće, članak 325. stavak 1. UFEU-a ne zahtijeva postojanje prekograničnog elementa da bi bio primjenjiv. Kao četvrto, na nacionalnom sudu je da utvrdi jesu li kaznena djela o kojima je riječ obuhvaćena kojom od posebnih odredbi Konvencije PIF i njezina protokola (u pogledu kaznenih djela povezanih s korupcijom). Neovisno o primjenjivosti tih akata, predmetna kaznena djela, osobito trgovanje utjecajem u kontekstu dodjele ugovora o javnoj nabavi financiranih iz sredstava Unije, ionako su obuhvaćena izrazom „druga nezakonita djelovanja" iz članka 325. stavka 1. UFEU-a te samim time spadaju u područje primjene prava Unije.

b) Veza između kaznenih optužbi i financijskih interesa Unije

63. Prvi žalitelj u predmetu C-811/19 i žalitelj u predmetu C-840/19 u svojim pisanim odgovorima na pitanja Suda navode da članak 325. stavak 1. UFEU-a zahtijeva da veza između kaznenih djela i financijskih interesa Unije mora izričito proizlaziti iz definicije kaznenog djela. Prvi žalitelj u predmetu C-811/19 ističe da samo takav pristup može zajamčiti prava obrane. Žalitelj u predmetu C-840/19 ističe da se ni u optužbama kojima ga se teretilo ni u presudama koje su protiv njega donesene ne upućuje izričito na prijevaru u okviru projekata financiranih iz sredstava Unije. Iako u rumunjskom pravnom poretku postoje posebna kaznena djela povezana s financijskim interesima Unije, žalitelj za njih nije bio optužen [22].

64. Ne slažem se s tim stajalištem.

[20] Točke 91. do 100.

[21] Vidjeti, u pogledu širine područja primjene te odredbe, presudu od 2. svibnja 2018., Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, t. 45.). Također vidjeti moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2017:553, t. 68. i 69.).

[22] Vidjeti, u istom smislu, argumente koje ta stranka iznosi u pogledu dopuštenosti prethodnih pitanja (točka 43. ovog mišljenja).

65. Kao prvo, područje primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a ne može se ograničiti samo na stvarnu provedbu pojedinih kaznena djela utvrđenih u nacionalnom pravnom poretku u čijim se definicijama *izričito* upućuje na financijske interese Unije ili čak na sredstva Unije. To bi područje primjene te odredbe primarnog prava Unije učinilo ovisnim o nacionalnim definicijama danih kaznenih djela.

66. Kako pravilno ističu Komisija, rumunjska vlada i državni odvjetnik, odgovor na pitanje je li postojao štetan utjecaj na financijske interese Unije ne bi trebao ovisiti o izričitoj definiciji danog kaznenog djela u nacionalnom pravu. On se mora ocjenjivati imajući u vidu širi činjenični okvir. Naime, kako ističe rumunjska vlada, nacionalni financijski interesi i financijski interesi Unije često su međusobno isprepleteni. Opća kaznena djela i kaznena djela koja se konkretno odnose na financijske interese Unije ne mogu se jasno razgraničiti ako sredstva dodjeljuje isto tijelo te su međusobno premrežena u raznim zajednički financiranim projektima u skladu s nacionalnim pravom.

67. Kao drugo, kada je riječ o obvezi poštovanja prava obrane, ne vidim na koji način moguća primjenjivost članka 325. stavka 1. UFEU-a (automatski) čini povredu prava obrane.

68. Kao treće i posljednje, podsjećam da utvrđenje o primjenjivosti članka 325. stavka 1. UFEU-a, a možebitno i članka 2. stavka 1. Konvencije PIF te eventualno članka 2. stavka 1. Protokola uz tu konvenciju, izravno dovodi do primjenjivosti Povelje. Naime, budući da sankcije i kazneni postupci kojima su optuženici bili ili su i dalje podvrgnuti u glavnom postupku čine provedbu članka 325. stavka 1. UFEU-a te, podložno provjeri koju nacionalni sud treba provesti, Konvencije PIF i njezina protokola, Povelja je primjenjiva u skladu sa svojim člankom 51. stavkom 1.[23].

4. Direktive 2015/849 i 2017/1371

69. U prvom pitanju u predmetu C-811/19 i predmetu C-840/19 se među potencijalno primjenjivim odredbama prava Unije spominje članak 4. Direktive 2017/1371. Pored toga, u prvom pitanju u predmetu C-811/19 spominje se i članak 58. Direktive 2015/849.

70. Zainteresirane stranke u svojim su odgovorima na pitanja Suda iznijele različita stajališta u pogledu primjenjivosti direktiva 2015/849 i 2017/1371. Međutim, kako ističe rumunjska vlada, iz informacija dostavljenih Sudu proizlazi da su okolnosti koje su bile povod kaznenom progonu u glavnom postupku *nastupile prije* stupanja na snagu obiju direktiva. Stoga se čini da nijedna od tih direktiva nije primjenjiva na okolnosti obaju predmeta.

5. Međuzaključak

71. Ukratko, relevantne propise kako za predmet C-811/19 tako i za predmet C-840/19 čine Odluka o MSP-u i članak 325. stavak 1. UFEU-a, zajedno s člankom 47. drugim stavkom Povelje i, podložno provjeri od strane nacionalnog suda, Konvencijom PIF i njezinim protokolom.

[23] Presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27.)

72. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak i članak 2. UEU-a također su primjenjivi na ove predmete. Međutim, teško je vidjeti kakav bi dodatan sadržaj ili pojašnjenja te odredbe donijele ovim predmetima kakav već ne donose konkretnije odredbe koje su gore navedene [24]. Zato ću kao relevantan pravni okvir uzeti članak 47. drugi stavak Povelje, jer i Odluka o MSP-u i članak 325. stavak 1. UFEU-a izazivaju primjenjivost Povelje.

C. Ocjena

73. Kako bih dao odgovore na prethodna pitanja u ovim predmetima, započet ću s kratkim izlaganjem nacionalnog pravnog okvira (1.). Kao drugo, bavit ću se drugim pitanjem u predmetima C-811/19 i C-840/19 te četvrtim pitanjem u predmetu C-811/19, koja se odnose na tumačenje članka 47. Povelje. Osobito ću razmotriti zahtijeva li ta odredba specijaliziranost sudaca (2.). Kao treće, analizirat ću prvo pitanje u obama predmetima, prvenstveno iz perspektive članka 325. stavka 1. UFEU-a (3.), nakon čega ću se kratko baviti načelom neovisnosti pravosuđa (4.). Zaključit ću s načelom nadređenosti prava Unije i tako odgovoriti na treće pitanje u obama predmetima (5.).

1. Nacionalni pravni okvir

74. Članak 29. Zakona br. 78/2000, kako je izmijenjen Zakonom br. 161/2003, propisuje da se za prvostupanjsko odlučivanje o kaznenim djelima korupcije predviđenima u tom zakonu osnivaju specijalizirana vijeća. Izgleda da VKS nije osnovao ta vijeća do donošenja Odluke Upravnog odbora VKS-a br. 14 od 23. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 14/2019).

75. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-840/19 navodi da iz sudske prakse VKS-a o sastavu sudskih vijeća koja u prvom stupnju odlučuju o kaznenim djelima predviđenima u Zakonu br. 78/2000, proizlazi da su svi suci Kaznenog odjela VKS-a nadležni u prvom stupnju razmatrati sve predmete koji su u nadležnosti tog suda [25]. Posljedično, na temelju svojeg tumačenja članka 19. stavka 3. Zakona br. 304/2004 i članka 29. Zakona br. 78/2000, imajući pritom u vidu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), VKS je prigovore u pogledu nezakonitog sastava tročlanih vijeća koji se temelje na uvjetu specijaliziranosti smatrao neosnovanima. Stoga nije bilo potrebno primijeniti apsolutnu ništavost kao sankciju.

76. Upravni odbor VKS-a je Odlukom br. 14/2019 utvrdio da su sva vijeća VKS-a koja su odlučivala o kaznenim stvarima bila specijalizirana za kaznena djela korupcije te da će sva tročlana vijeća VKS-a nastaviti raditi kao specijalizirana vijeća u skladu s člankom 29. stavkom 1. Zakona br. 78/2000.

77. Ustavni sud je povodom tužbe predsjednika Zastupničkog doma u Odluci br. 417/2019 utvrdio postojanje ustavnopravnog sukoba između Parlamenta i VKS-a. Taj je sukob nastao zato što VKS protivno članku 29. stavku 1. Zakona br. 78/2000, kako je izmijenjen Zakonom br. 161/2003, nije osnovao specijalizirana vijeća za prvostupanjsko razmatranje kaznenih djela korupcije. VKS je odbijanjem osnivanja prvostupanjskih vijeća, protivno zahtjevima vladavine prava i predanosti ustavu, zanemario svoju obvezu poštovanja zakona te se umiješao u ustavnu

[24] Također vidjeti točke 185. do 225. mišljenja AFJR i točku 117. mišljenja Euro Box Promotion.

[25] Pritom upućuje na kaznene presude peteročlanih vijeća VKS-a od 12. prosinca 2013., 30. siječnja 2014. i 27. svibnja 2019.

ulogu rumunjskog parlamenta kao zakonodavca. Ustavni je sud usto utvrdio da je VKS time povrijedio odredbe rumunjskog ustava koje uređuju pravo na pošteno suđenje u vezi s pravom na zakonom ustanovljeni sud [26].

78. U izreci Odluke br. 417/2019 utvrđeno je u skladu s člankom 421. stavkom 2. točkom (b) Zakonika o kaznenom postupku da specijalizirana vijeća sastavljena u skladu s člankom 29. stavkom 1. Zakona br. 78/2000 trebaju preispitati predmete koji su bili u tijeku pred VKS-om, a u kojima je prvostupanjska odluka donesena prije Odluke Upravnog odbora VKS-a br. 14/2019, ali u kojima još nije donesena pravomoćna presuda.

79. Ustavni sud je utvrdio da donošenje odluka od strane nespecijaliziranih vijeća u predmetima za koja su nadležna specijalizirana vijeća, ima za posljedicu apsolutnu ništavost odluke. U skladu s člankom 281. stavkom 1. točkom (a) Zakonika o kaznenom postupku, povreda pravilâ o sastavu sudskih vijeća uzrokuje apsolutnu ništavost [27].

80. Ustavni sud je dalje istaknuo da uvjet specijaliziranosti sudaca VKS-a za kaznena djela korupcije nije bio propisan ni u jednoj pravnoj odredbi te da je postojala obveza određivanja uvjeta specijaliziranosti sudaca ili barem nekih sudaca. Nije bila isključena mogućnost da se sve suce, imajući u vidu njihovo obrazovanje i stručnost, smatra „specijaliziranim" sucima, ali je Ustavni sud utvrdio da da taj aspekt ipak mora biti predviđen. Stoga, iako je sve suce VKS-a moguće smatrati specijaliziranima u području kaznenih djela predviđenih Zakonom br. 78/2000 te iako oni ispunjavaju uvjete za sudjelovanje u specijaliziranim vijećima jer imaju potrebno stručno znanje, to ne znači da su sva sudska vijeća sastavljena od tih sudaca nadležna odlučivati o tim kaznenim djelima. Činjenica da su svi suci specijalizirani jednostavno znači da će se prilikom imenovanja u takva vijeća moći birati među svim tim sucima.

81. Međutim, kada je riječ o *stanju nakon* donošenja *Odluke* Upravnog odbora VKS-a *br. 14/2019*, Ustavni je sud istaknuo da je povreda Ustava prestala donošenjem te odluke, iako specijaliziranost sudskih vijeća njome nije sasvim transparentno utvrđena. U tom smislu, cilj zakona je u razdoblju nakon donošenja Odluke br. 14/2019 ostvaren te nikakve povrede više nije bilo [28].

82. Što se tiče njezine postupovne posljedice, Odluka Ustavnog suda br. 417/2019 značila je da se u prvostupanjskom postupku moraju preispitati sve odluke u korupcijskim predmetima koje su tročlana vijeća VKS-a donijela u prvostupanjskom postupku u razdoblju prije stupanja na snagu pravila o specijaliziranosti iz Zakona br. 78/2000 (2003.) i prije donošenja Odluke br. 14/2019 (2019.), a koje nisu postale pravomoćne. Međutim, nakon Odluke br. 14/2019, kojom je utvrđeno da su sva kaznena vijeća VKS-a vijeća specijalizirana za korupciju, sva tročlana vijeća VKS-a trebala bi i nakon Odluke Ustavnog suda br. 417/2019 nastaviti raditi kao specijalizirana vijeća u skladu s člankom 29. stavkom 1. Zakona br. 78/2000.

83. Ukratko, pod pretpostavkom da sam dobro shvatio nacionalni okvir, čini se da je bit problema *nepostojanje formalnog imenovanja*. Međutim, nakon što je VKS formalno utvrdio da sva njegova kaznena vijeća jesu vijeća specijalizirana za korupciju, ista su vijeća u potpuno istom sastavu postala zakonito sastavljena.

[26] Točke 161., 162. i 167. Odluke br. 417/2019

[27] Točke 138. i 139. Odluke br. 417/2019

[28] Točka 146. Odluke br. 417/2019

2. Specijaliziranost sudaca i pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud

84. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u predmetu C-811/19 pita obuhvaća li članak 47. Povelje uvjet u pogledu specijaliziranosti sudaca i obvezu osnivanja specijaliziranih vijeća pri vrhovnom sudu kao što je VKS. Drugim pitanjima u predmetima C-811/19 i C-840/19 u bitnome se pita treba li članak 47. drugi stavak Povelje tumačiti na način da mu se protivi Odluka Ustavnog suda br. 417/2019.

85. Ta pitanja imaju dva odvojena aspekta. Kao prvo, je li sudska specijaliziranost dio (autonomnog) standarda iz članka 47. Povelje, čije nepoštovanje čini povredu prava Unije? Kao drugo, protivi li se članku 47. Povelje utvrđenje o nezakonitosti utemeljeno na činjenici da nacionalna pravna odredba koja zahtijeva specijaliziranost sudaca nije zadovoljena, što potencijalno otvara probleme u pogledu prava na nacionalnu definiciju „zakonom prethodno ustanovljenog suda”?

86. Prema mojemu mišljenju, odgovor na pitanja je dvostruko „ne”. Kako bih objasnio zašto tako smatram, prvo je potrebno odrediti kakav točno standard proizlazi iz članka 47. drugog stavka Povelje (a). Potom ću ocjenjivati treba li tu odredbu tumačiti na način da joj se protivi predmetna odluka Ustavnog suda (b).

a) Standard iz prava Unije

87. Kao prvo, smatram da se iz članka 47. Povelje ne može izvesti nikakav uvjet prava Unije u pogledu specijaliziranosti sudaca ili sudskih vijeća, bilo u pogledu korupcijskih predmeta, u pogledu zaštite financijskih interesa Unije ili bilo kojeg drugog područja prava Unije.

88. Naravno, treba inzistirati na tome da dokazana pravna stručnost i kvalifikacije budu nužni uvjeti za imenovanje sudaca. Nepostojanje toga može dovesti do problema u smislu nepristranosti i neovisnosti sudaca. Točno je da, tehnički govoreći, nestručan sudac i dalje može biti neovisan, ponekad čak i izuzetno neovisan. Međutim, svejedno valja pretpostaviti da nestručni suci nisu idealni za obranu ni za dugoročno osiguravanje neovisnosti pravosuđa.

89. Čini se da na nacionalnoj razini postoji zapanjujuća raznolikost kada je riječ o specijaliziranosti sudaca. Neke države članice doista zahtijevaju visoku razinu specijaliziranosti sudaca. Neke ne zahtijevaju nikakvu specijaliziranost. Osim toga, pravila mogu varirati unutar istog pravnog poretka: često, što predmet više napreduje unutar sudske hijerarhije, to će specijaliziranost vjerojatno biti manja. Unatoč tomu, određeni sustavi i na razinama vrhovnih sudova osiguravaju visok stupanj specijaliziranosti sudaca.

90. Ta je raznolikost vidljiva i u sudskoj praksi, to jest u činjenici da se o temi specijaliziranosti sudaca u njoj ništa ne govori, bilo u kontekstu članka 47. Povelje ili u kontekstu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Kada je upitan da tvrdnju o postojanju načela specijaliziranosti sudaca potkrijepi konkretnim pravnim izvorima, žalitelj u predmetu C-840/19 u svojim je odgovorima na pitanja Suda citirao odluku EKLJP-a koja se odnosi na drukčije pitanje [29], zajedno s nekoliko neobvezujućih dokumenata međunarodnih tijela koja specijaliziranost sudaca u određenim okolnostima hvale i potiču kao korisnu i

[29] Žalitelj se pozvao na presudu ESLJP-a od 3. svibnja 2007., Bochan protiv Ukrajine, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, t. 71. Međutim, ESLJP je u toj presudi kao kriterij za dodjeljivanje predmeta sucima uzeo u obzir njihove kvalifikacije. Ta presuda ni na koji način ne sugerira da je specijaliziranost moguće smatrati uvjetom u okviru članka 6. EKLJP-a.

poželjnu [30]. Međutim, ti dokumenti nipošto nisu elementi koji bi potkrijepili tvrdnju da je specijaliziranost sudskih vijeća uvjet čije nepostojanje čini povredu zahtjeva koji proizlaze iz članka 47. Povelje (ili iz članka 6. EKLJP-a).

91. Kao drugo, to pitanje ima još jedan aspekt: pravo na „zakonom prethodno ustanovljeni sud" predviđeno člankom 47. Povelje. Naime, unatoč činjenici da uvjet specijaliziranosti sudskih vijeća nije dio standarda zaštite zajamčenog člankom 47. Povelje, on može, ako je predviđen nacionalnim pravilima, biti dio prava na „zakonom prethodno ustanovljeni sud".

92. Glavni elementi standarda zaštite iz prava Unije koji proizlazi iz članka 47. drugog stavka Povelje opisani su u točkama 136. do 143. mišljenja Euro Box Promotion. Ovdje ću podsjetiti na samo dva bitna elementa.

93. Kao prvo, pravo na „zakonom prethodno ustanovljeni sud" nužno se određuje upućivanjem na nacionalno pravo. Nacionalna pravila stoga doista mogu postati relevantna zbog upućivanja na njih.

94. Kao drugo, iz perspektive prava Unije te u uskoj vezi s pristupom koji ESLJP koristi u tom pogledu, ne čini se da *svaka povreda* nacionalnih pravila o sastavu sudskog vijeća automatski čini povredu članka 47. Povelje. Naime, kako proizlazi iz presude Simpson, nepravilnost može činiti povredu članka 47. drugog stavka prve rečenice Povelje „osobito kad je ta nepravilnost *takve naravi i težine* da dovodi do stvarne opasnosti da druge grane vlasti, osobito izvršne, raspolažu neutemeljenom diskrecijskom ovlasti dovodeći u opasnost integritet ishoda postupka imenovanja i izazivajući tako opravdanu sumnju pojedinaca u neovisnost i nepristranost odnosnog suca ili odnosnih sudaca […]". Sud je istaknuo da je to slučaj „kad je riječ o temeljnim pravilima koja su sastavni dio uspostave i funkcioniranja tog pravosudnog sustava" [31].

b) Analiza

95. Kao prvo, kako je gore istaknuto te u skladu s navodima rumunjske vlade, državnog odvjetnika i Komisije, uvjet specijaliziranosti nije kao takav obuhvaćen standardom iz članka 47. Povelje. Stoga je moguće odbaciti navode da je načelo specijaliziranosti sudaca dio standarda iz članka 47. Povelje.

96. Međutim, kao drugo, prvi žalitelj u predmetu C-811/19 u odgovorima na pitanja Suda ističe da, s obzirom na to da pravo na „zakonom prethodno ustanovljeni sud" upućuje na nacionalno zakonodavstvo, članak 47. drugi stavak Povelje, koji mora poštovati minimalni standard zajamčen člankom 6. EKLJP-a, ne može nametati standard koji se temelji na kriterijima različitima od jamstava na nacionalnoj razini. Nadalje, on ističe da je Odlukom br. 417/2019 utvrđeno da je VKS teško povrijedio pravne odredbe koje uređuju uvjet specijaliziranosti.

97. Smatram da taj argument nije moguće prihvatiti.

[30] Žalitelj je citirao Izvješće Venecijanske komisije o neovisnosti pravosudnog sustava (CDL-AD (2010) 004) od 16. ožujka 2010., t. 80. i 81., te je usto spomenuo Mišljenje br. 1 (2001.) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca od 23. studenoga 2001. (CCJE (2001) OP N° 1), Evaluacijsko izvješće Skupine država protiv korupcije (GRECO) o Rumunjskoj od 14. listopada 2005., Preporuku (iii.) (u kojoj se preporučuje da se kapaciteti tijela kaznenog progona i sudova osnaže specijalizacijom i osposobljavanjem radi djelotvornog rješavanja korupcijskih slučajeva) i Izvješće GRECO-a o sukladnosti od 7. prosinca 2007., točku 23., u kojoj GRECO pozdravlja inicijative za povećanje resursa i specijaliziranosti državnih odvjetnika i sudaca.

[31] Presuda od 26. ožujka 2020., preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 75.). Moje isticanje

98. Autonomnost i neovisnost sadržaja članka 47. Povelje, koji naime mora, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, pružati jednaku ili višu zaštitu kao odgovarajuće odredbe EKLJP-a, znači upravo da isključivo automatska i formalna ocjena nije dovoljna. Ne čini svaka formalna povreda bilo kojeg (nacionalnog) pravila koje se potencijalno odnosi na element organizacije pravosuđa povredu članka 47. Povelje.

99. Kako ističu rumunjska vlada, državni odvjetnik i Komisija, povreda pravila o kojemu je ovdje riječ ne čini povredu u smislu članka 47. Povelje.

100. Kao prvo, čini se da uvjet specijaliziranosti ima iznimno formalnu prirodu. Kako državni odvjetnik ističe, sva vijeća VKS-a su nakon Odluke Upravnog odbora VKS-a br. 14/2019 preko noći postala specijalizirana. Odlukom Ustavnog suda br. 417/2019 potvrđena je sukladnost tog ishoda s nacionalnim ustavnim zahtjevima. To je značilo, kako Komisija ističe, da se čisto formalno proglašenje vijeća kao specijaliziranih, bez ikakve sadržajne izmjene, smatralo dostatnim za potrebe usklađivanja s ustavnim zahtjevima, uključujući zahtjeve koji proizlaze iz temeljnih ustavnih prava.

101. Kao drugo, odnosno se pravilo čini kao poprilično ograničena iznimka koja vrijedi samo u određenim pravnim područjima i to u prvostupanjskom sudovanju.

102. Kao treće, kako Komisija ističe, drugi dodatni elementi kao što su dvojbe u pogledu tumačenja mjerodavnog zakonodavstva te izostanak namjernog zanemarivanja odnosnog pravila, također upućuju na to da nije riječ o „teškoj" povredi.

103. Osim toga, navedena razmatranja pružaju korisne ilustracije u pogledu stvarne prirode uvjeta specijaliziranosti u nacionalnom sudu: to je prije svega stvar unutarnje uprave i radne učinkovitosti suda. Naravno, za očito i namjerno zanemarivanje takvog pravila, ako je ono prethodno bilo jasno utvrđeno u nacionalnom pravnom sustavu, postoje pravne posljedice [32]. Međutim, uvjet u pogledu specijaliziranosti sudaca sam po sebi nije temeljno pravilo pravosudnog sustava za potrebe primjene standarda koji proizlazi iz članka 47. drugog stavka Povelje, o kakvom se uvijek mora raditi da bi zahtjevi iz članka 47. Povelje bili zadovoljeni.

104. Naposljetku, preostaje još jedno ključno pitanje u vezi s člankom 47. Povelje. Nakon što smo utvrdili da ta odredba ne zahtijeva specijaliziranost sudaca te da stoga njezin autonomni standard u pogledu toga što čini zakonom ustanovljeni sud *nije bio povrijeđen*, ostaje pitanje *protivi* li se toj odredbi utvrđenje nacionalnog ustavnog suda o postojanju takve povrede utemeljeno na ustavom zaštićenim temeljnim pravima ili drugim vrijednostima.

105. Odgovor na to pitanje, zbog razloga koji su detaljno izloženi u točkama 145. do 156. mišljenja Euro Box Promotion glasi: ne, takvo se utvrđenje ne protivi članku 47. Povelje.

106. Kada je riječ o pravnim pitanjima i slučajevima koji su obuhvaćeni područjem primjene prava Unije, ali nisu njime potpuno uređeni, iako je Sud utvrdio da se o povredi članka 47. Povelje radi *osobito* kada su nepravilnosti takve *težine* da dovode do stvarne opasnosti od postojanja neutemeljene diskrecijske ovlasti, što onda izaziva opravdane sumnje u neovisnost i nepristranost

[32] Želim veoma jasno naglasiti sljedeće: to ne znači da pitanje specijaliziranosti sudaca, ako je doista utvrđeno u nacionalnom pravu, nije pravno relevantno. Ono definitivno može biti relevantno, primjerice u kontekstu pravilne raspodjele predmeta ili u kontekstu potencijalne zlouporabe diskrecijskih ovlasti koje predsjednik suda ima u pogledu raspodjele predmeta, u smislu da neke suce „nagrađuje" tako da im odjednom, bez njihove suglasnosti, dodjeljuje predmete koji su potpuno izvan područja njihove specijaliziranosti i stručnosti.

sudaca [33], to ne znači da nacionalni ustavni sud ne može utvrditi da je ustavno pravo na pošteno suđenje povrijeđeno iz perspektive drukčijeg, višeg nacionalnog standarda. U skladu s člankom 53. Povelje, Povelja je pod (minimum), a ne plafon (maksimum) kada je riječ o pitanjima i situacijama koje nisu potpuno uređene pravom Unije. Shodno tomu, nacionalni sud može prihvatiti i primijeniti viši nacionalni standard.

107. Određivanje takvog nacionalnog ustavnog standarda, naravno ako uopće postoji, zadaća je nadležnih nacionalnih tijela. Rumunjska vlada i državni odvjetnik navode da uvjet specijaliziranosti nije dio nacionalnog standarda prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Shvaćam to stajalište, ali to je najviše što Sud može učiniti. Ponovno podsjećam, određivanje nacionalnog ustavnog standarda zadaća je nacionalnih sudova i drugih subjekata. Međutim, to ne znači nužno da će svaki argument utemeljen na višem nacionalnom standardu u konačnici biti prihvaćen kao dovoljno dobar iz perspektive prava Unije, na što ću se osvrnuti u sljedećem odjeljku.

c) Međuzaključak

108. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na drugo pitanje u predmetima C-811/19 i C-840/19 i na četvrto pitanje u predmetu C-811/19 odgovori u smislu da članak 47. Povelje treba tumačiti na način da ne uključuje uvjet specijaliziranih sudskih vijeća. Međutim, članku 47. drugom stavku Povelje ne protivi se odluka kojom nacionalni ustavni sud utvrđuje, primjenjujući istinski i smislen nacionalni standard zaštite prava na djelotvornu sudsku zaštitu, a na temelju svojeg tumačenja mjerodavnih nacionalnih odredbi, da je sastav sudskog vijeća nezakonit zbog povrede nacionalnog pravnog uvjeta specijaliziranosti sudskih vijeća.

3. Zaštita financijskih interesa Unije

109. Ovi predmeti otvaraju još dva pitanja: tumačenje članka 325. stavka 1. UFEU-a u odnosu na donošenje i učinke Odluke Ustavnog suda br. 417/2019 i tumačenje članka 19. stavka 1. i članka 2. UEU-a, kao i članka 47. Povelje, u odnosu na tu istu ustavnosudsku odluku. U ovom ću odjeljku razmotriti nešto konkretnije probleme koje predstavlja mogući utjecaj sporne ustavnosudske odluke na zaštitu financijskih interesa Unije.

110. Kada je riječ o posebnim pitanjima u vezi s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da bi u ovim dvama predmetima preispitivanje koje Ustavni sud zahtijeva moglo spriječiti primjenu učinkovitih i odvraćajućih sankcija u predmetima koji uključuju djelovanja usmjerena protiv financijskih interesa Unije. S obzirom na složenost i trajanje postupka do donošenja nove pravomoćne presude nakon što se prvostupanjski postupak nastavi, postoji opasnost od zastarijevanja kaznene odgovornosti. Primjena Odluke Ustavnog suda br. 417/2019, koja je obvezna prema nacionalnom pravu, podrazumijeva nastavak prvostupanjskog postupka, što će rezultirati dvama prvostupanjskim presudama i trima žalbenim presudama u okviru istog postupka. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev iskazuje svoju zabrinutost naglašavajući okolnosti glavnog postupka u predmetu C-840/19, u kojem je kazneni postupak započeo prije otprilike četiri godine te je predmet već u fazi preispitivanja redovne žalbe nakon što je izvanredna žalba za ukidanje prihvaćena (zbog primjene Odluke Ustavnog suda br. 685/2018).

[33] Presuda od 26. ožujka 2020., preispitivanje presuda Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 75.). Moje isticanje

111. U točkama 173. do 184. mišljenja Euro Box Promotion detaljno sam izložio razmatranja koja trebaju biti temelj testa normativne usklađenosti nacionalnih pravila i praksi s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a. Kao prvo, on doista treba ostati, kao što je slučaj u svim drugim područjima prava Unije, test normativne usklađenosti. Ta analiza ne smije postati prilično subjektivna i potencijalno proizvoljna studija odabranih statističkih podataka o broju izrečenih osuđujućih i oslobađajućih presuda, koji nacionalnom sudu obično nisu dostupni. Kao drugo, što se tiče samog testa, poštovanje zakonitosti i temeljnih prava ugrađeno je već kod tumačenja opsega obveza koje proizlaze iz članka 325. stavka 1. UFEU-a. Kao treće, smislene i istinske nacionalne ustavnopravne zabrinutosti, uključujući dakle i u pogledu više zaštite nacionalnih temeljnih prava, mogu potencijalno biti dio jednadžbe.

112. Jednostavno rečeno, smjernice u tom pravnom području trebaju se izvući iz logike i općeg pristupa upotrijebljenih u presudama M. A. S., Scialdone i Dzivev [34], a ne onih upotrijebljenih u presudama Taricco i Kolev [35].

113. Stoga, prilikom ocjenjivanja usklađenosti nacionalnih odredbi sa zahtjevima članka 325. stavka 1. UFEU-a u obzir treba uzeti sljedeće elemente: kao prvo, normativnu ili sustavnu ocjenu sadržaja spornih pravila; kao drugo, svrhu i nacionalni kontekst tih pravila; kao treće, njihove praktične posljedice koje se razumno mogu prepoznati ili očekivati, a koje proizlaze iz tumačenja ili prakse primjene takvih pravila (dakle, neovisno o statističkoj procjeni broja stvarno ili potencijalno zahvaćenih predmeta); kao četvrto, temeljna prava i zakonitost koji su dio unutarnje ravnoteže u tumačenju materijalnih zahtjeva iz članka 325. stavka 1. UFEU-a. Međutim, zabrinutosti koje se na nacionalnoj razini u tom pogledu eventualno ističu moraju odražavati smislenu i istinsku zabrinutost u pogledu veće zaštite prava. Osim toga, njihov potencijalni utjecaj na interese zaštićene člankom 325. stavkom 1. UFEU-a mora biti proporcionalan.

114. Prema mojemu mišljenju, nacionalna odluka o kojoj je riječ u ovim predmetima ne ispunjava te zahtjeve. Jednostavno rečeno, prilično sporedno i čisto formalno proglašenje, koje se prema svemu sudeći zahtijevalo u nacionalnom pravu, ima potpuno neproporcionalan utjecaj na zaštićene interese Unije.

115. *Kao prvo*, što se tiče apstraktne i sustavne ocjene sadržaja sporne odluke, ne čini se da je Odluka br. 417/2019 na prvi pogled naročito problematična. Naime, ta odluka ne stvara novi pravni lijek niti se čini da zaobilazi postojeći pravni okvir. Kako je istaknuo žalitelj u predmetu C-840/19, tom se odlukom nalaže primjena odredbi Zakonika o kaznenom postupku prema kojima se predmet mora uputiti žalbenom sudu na preispitivanje, konkretno ako se radi o povredi u vezi sa sastavom sudskog vijeća [36].

116. *Kao drugo*, što se tiče svrhe Odluke br. 417/2019 i nacionalnog konteksta u koji je smještena, ističem da u spisu Suda nema ničega, u smislu objektivnih elemenata, kontekstualnog okvira ili praktičnih učinaka, što bi upućivalo na to da je svrha te odluke bila zaobilaženje ili potkopavanje pravnih instrumenata koji se koriste u borbi protiv korupcije ili narušavanje zaštite financijskih interesa Unije.

[34] Presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936); od 2. svibnja 2018., Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295); i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30)

[35] Presude od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555); i od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392)

[36] Članak 421. stavak 2. točka (b) i članak 281. stavak 1. točka (a) Zakonika o kaznenom postupku

117. Smatram da nije moguće doći do drugačijeg zaključka samo zbog činjenice da je, kako je navedeno u odlukama o upućivanju zahtjeva, tužbu povodom koje je donesena Odluka br. 417/2019 podnio predsjednik Zastupničkog doma, protiv kojeg se u to vrijeme vodila kaznena istraga u vezi s kaznenim djelima obuhvaćenima područjem primjene Zakona br. 78/2000, a to je postupak koji se žalbenom stadiju vodio pred peteročlanim vijećem VKS-a. Kako je više puta naglašeno u kontekstu ovih predmeta, nijedan sud, a zasigurno ne Sud, ne može se voditi insinuacijama i nagađanjima [37].

118. *Kao treće*, u skladu s argumentima Komisije i državnog odvjetnika, ozbiljne zabrinutosti doista mogu biti opravdane kada je riječ o trećem gore navedenom elementu, koji se odnosi na načelno prepoznatljive ili očekivane praktične posljedice sporne odluke. Za razliku od odluke Ustavnog suda o kojoj je riječ u predmetu Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19), a u skladu s argumentima Komisije, učinci Odluke br. 417/2019 čine se poprilično dalekosežnima iz nekoliko gledišta.

119. Kako Komisija ističe, učinci Odluke br. 417/2019 ne čine se ograničenima na relativno kratko vremensko razdoblje: Odlukom br. 417/2019 zahtijeva se prvostupanjsko preispitivanje *svih predmeta* u kojima je žalbeni postupak u tijeku a prvostupanjska presuda je donesena *između 21. travnja 2003.* (dan kad je izmjenama Zakona br. 78/2000 uveden uvjet specijaliziranosti) *i 22. siječnja 2019.* (dan kad je Upravni odbor VKS-a utvrdio da sva vijeća treba smatrati specijaliziranim vijećima). To je razdoblje od ukupno šesnaest godina. Kako Komisija pravilno ističe, s obzirom na opću razinu složenosti predmeta za kaznena djela korupcije koje su počinile osobe u nadležnosti VKS-a (osobe na dužnostima ili visoki državni dužnosnici), kao i na vjerojatnost podnošenja žalbi, učinci te odluke koji se razumno mogu očekivati veoma su široki.

120. Nadalje, svakako treba dodati da će učinci Odluke 417/2019 i u smislu *ratione materiae* i u smislu *ratione personae* biti usredotočeni na područje koje je izrazito relevantno iz perspektive zaštite financijskih interesa Unije. Naime, kako Komisija navodi, ta odluka utječe isključivo na korupcijske predmete u kojima je za optuženike u prvom stupnju nadležan VKS, što znači da će obveza preispitivanja utjecati na sve predmete za kaznena djela korupcije koja su počinili nositelji visokih javnih dužnosti.

121. Iako primjena Odluke br. 417/2019 ne dovodi do obustave kaznenih postupaka, zbilja je točno da zbog te primjene postoji prilično izražena opasnost od zastarijevanja kaznenog progona. Nadalje, kao što Komisija također ističe, primjena Odluke br. 417/2019 znači, čak i ako se pravila o zastari sadržana u člancima 154. i 155. Kaznenog zakonika ne mogu sama po sebi smatrati problematičnima, da predmete koji su već u devolutivnom žalbenom stadiju treba preispitati ne samo u tom stadiju, nego otpočetka. To zahtijeva ponavljanje svih stadija postupka, što znatno povećava mogućnost da rokovi zastare isteknu.

122. *Kao četvrto*, u ovim predmetima, barem prema mojemu mišljenju, presudan značaj konkretno ima odvagivanje interesa Unije u odnosu na relevantne nacionalne interese, kao i (ne)proporcionalan ishod u smislu postupovnih posljedica tog odvagivanja.

123. Valja ponovno podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako pravo Unije državama članicama daje određeni diskrecijski prostor, nacionalna tijela i sudovi slobodni su temeljna prava zaštititi na temelju nacionalnog ustava, pod uvjetom da pritom ne ugroze razinu

[37] Vidjeti, u tom kontekstu, točke 243. do 248. mišljenja AFJR i točke 227. do 229. mišljenja Euro Box Promotion. Osim toga, kao što je slučaj sa svim drugim činjenicama, na nacionalnim je tijelima da utvrde postojanje elemenata u pogledu potencijalne zlouporabe položaja i ovlasti.

zaštite zajamčenu Poveljom, kao ni nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije [38]. Nadalje, ranije u ovom mišljenju navedeno je da dani nacionalni ustavni standard doista može zahtijevati specijaliziranost sudaca, bilo u obliku neovisnog nacionalnog standarda ili u okviru nacionalnog pravila o tome što se u konačnici podrazumijeva pod zakonom prethodno ustanovljenim sudom (ili poštenim suđenjem, zakonitim sudom ili bilo kojim drugim konceptom pod koji nacionalna ustavna pravila podvode to pravilo) [39].

124. Međutim, kako sam naglasio u mišljenju Euro Box Promotion [40], svaki takav nacionalni standard mora biti smislen i istinski da bi ga se moglo valjano isticati kao legitiman nacionalni interes u kontekstu članka 325. stavka 1. UFEU-a ili kao viši nacionalni standard zaštite u smislu Povelje. Odnosno nacionalno pravilo mora odražavati istinsku zabrinutost koja će smisleno doprinijeti zaštiti nacionalnih temeljnih prava i vrijednosti te će biti prihvatljiva (načelno, ne nužno u svojoj mjeri i konkretnom izrazu) kao vrijednost unutar Unije utemeljene na vladavini prava, demokraciji i ljudskom dostojanstvu.

125. Osim toga, što je prilično važno u kontekstu ovih predmeta, čak i ako bi se takav nacionalni standard valjano uzeo u obzir prilikom odvagivanja za potrebe članka 325. stavka 1. UFEU-a, ishod tog odvagivanja mora biti proporcionalan. Drugim riječima, mora se postići razumna ravnoteža između legitimnih interesa Unije (djelotvorna zaštita financijskih interesa Unije) i legitimnih vrijednosti i standarda nacionalnog pravnog poretka. Ako se potonji interesi zaista uvaže, oni ne smiju interese Unije narušavati više nego što je to nužno da bi se osigurali ti nacionalni interesi.

126. U kontekstu ovih predmeta, i prvi žalitelj u predmetu C-811/19 i žalitelj u predmetu C-840/19 ističu da članak 325. stavak 1. UFEU-a ne smije dovesti do izuzimanja iz primjene odluka ustavnog suda koje odražavaju nacionalna ustavna pravila kojima je cilj da se djelotvorno zajamči temeljno pravo na pošteno suđenje.

127. Međutim, državni odvjetnik, rumunjska vlada i Komisija izrazili su sumnje u istinsku prirodu pozivanja na temeljna prava u Odluci br. 417/2019. Čisto formalan pristup koji se u toj odluci koristi u pogledu uvjeta specijaliziranosti dovodi do praktičnog zaključka da se teško može smatrati da predmeti koje preispituju potpuno ista vijeća dovode do ikakve odredive povrede nacionalnog prava.

128. Dijelim te sumnje.

129. Kao prvo, zbunjen sam zašto bi se nacionalni standard specijaliziranosti sudaca, koji je čisto formalan te se sastoji od samo mehaničkog proglašavanja potpuno istih vijeća i sudaca, morao smatrati bitnim. Teško je uvidjeti na koji način taj zahtjev doprinosi većoj razini (djelotvorne) sudske zaštite.

130. Kao drugo, jednako mi je nejasan stupanj „super-specijaliziranosti" koji se prema svemu sudeći zahtijeva u nacionalnom pravu. Mogu zamisliti da postoji potreba za specijaliziranosti sudaca u određenim pravnim područjima (kao što su kazneno pravo, porezno pravo, obiteljsko pravo, pravo intelektualnog vlasništva itd.) [41]. Također mogu shvatiti da potreba za

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

[39] Vidjeti točke 103. do 107. ovog mišljenja.

[40] Vidjeti točke 149., 194. i 195. mišljenja Euro Box Promotion.

[41] Vidjeti točku 5. Mišljenja Savjetodavnog vijeća europskih sudaca br. 15 (2012.) o specijaliziranosti sudaca (CCJE(2012) 4) od 13. studenoga 2012. (u daljnjem tekstu: Mišljenje CCJE-a o specijaliziranosti sudaca).

specijaliziranosti može biti uvjetovana posebnom nadležnosti određenih sudova, utemeljenoj na specifičnosti kaznenog djela i/ili posebnoj kategoriji optuženika [42]. Međutim, zaista je neobično vidjeti obvezu specijaliziranosti za (kaznena) koruptivna djela, koja bi, u smislu svojeg sadržaja ili složenosti, zahtijevala specijalizaciju (ili stručnost) koja nadilazi uvjete koji se moraju ispuniti da bi se postalo (specijaliziranim) kaznenim sucem na razini nacionalnog vrhovnog suda.

131. Međutim, možda se može tvrditi da se viši nacionalni standardi zajamčeni Odlukom br. 417/2019 ne bi sastojali u uvjetu specijaliziranosti kao takvom, nego u primjeni stroge definicije pojma „zakonom prethodno ustanovljeni sud". U tom slučaju, pitanje tko je „specijaliziran" za kaznenu korupciju ne bi se odnosilo na specijaliziranost kao takvu, nego na određivanje rezerve sudaca iz koje se prvostupanjska vijeća mogu ustvari sastaviti, te bi ono na taj način postalo pitanje zakonitog sastava suda. Ako bi to doista bio slučaj, onda se rasprava mora vratiti na pitanje bi li povreda bilo kojeg pravila, čak i pravila koje je čisto formalno te nema nikakve posljedice niti materijalan utjecaj na prava obrane ili na pravo na pošteno suđenje, činila povredu temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu [43].

132. Bilo kako bilo, neovisno o pitanju određivanja sadržaja nacionalnog standarda i svrhe njegova postojanja, ostaje pitanje postizanja *proporcionalne ravnoteže* između vrijednosti koje se odvaguju u okviru tumačenja članka 325. stavka 1. UFEU-a. Sporno nacionalno pravilo u tom je pogledu prilično nezadovoljavajuće. Jednostavno rečeno, treba li se preispitivanje predmeta u kojima je presuda donesena u posljednjih šesnaest godina dopustiti na temelju poprilično upitnog nacionalnog zahtjeva, koji se primjenjuje na čisto formalan (da ne kažem formalistički) način te čiji doprinos djelotvornoj pojedinačnoj zaštiti subjektivnih prava nije naročito razvidan?

133. Ako bi nacionalni sudovi prihvatili takvo tumačenje, smatram da bi to odnosne elemente nacionalnog prava učinilo neusklađenima sa zahtjevima iz članka 325. stavka 1. UFEU-a.

a) Međuzaključak

134. Slijedom navedenih razmatranja, na prva pitanja u predmetima C-811/19 i C-840/19, u dijelu u kojem se odnose na članak 325. stavak 1. UFEU-a, treba odgovoriti u smislu da tu odredbu treba tumačiti na način da joj se protivi odluka kojom nacionalni ustavni sud proglašava nezakonitim sastav sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda koja u prvom stupnju odlučuju o kaznenim djelima korupcije iz razloga što ta vijeća nisu specijalizirana za korupciju, iako je za suce u sastavu tih vijeća utvrđeno da imaju potrebnu specijaliziranost, kada takva odluka može dovesti do sustavne opasnosti od nekažnjivosti za kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije.

4. Načelo neovisnosti pravosuđa

135. Prvim pitanjima u predmetima C-811/19 i C-840/19, u dijelu u kojem se odnose na članak 19. stavak 1. UEU-a, kao i drugim pitanjima u predmetima C-811/19 i C-840/19, pita se treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a te članak 47. drugi stavak Povelje tumačiti na način da im se protivi to da Ustavni sud, definiran kao „tijelo koje nije dio sudbene vlasti", donese odluku

[42] Vidjeti, primjerice, studiju Komisije Vijeća Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa (CEPEJ), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies br. 26, 2018., str. 198. i sljedeće.

[43] O čemu se već govorilo u točkama 95. do 103. ovog mišljenja

poput Odluke br. 417/2019. S tog gledišta (odnosno aspekta rasprave), tako formulirana pitanja prije svega se odnose na institucionalni ustroj i ulogu Ustavnog suda i učinke njegove odluke na predmete u kojima je VKS odlučivao.

136. Iako se ne odnose na istu odluku Ustavnog suda, predmetna pitanja u svojoj široj, institucionalnoj dimenziji preklapaju se s onima koja su već razmatrana u mišljenju Euro Box Promotion. Slično objašnjenju koje sam pružio u tom mišljenju, smatram da nije uloga Suda da načelno razmatra institucionalne preferencije država članica u pogledu sastava ili nadležnosti nacionalnog ustavnog suda, pod uvjetom da ništa ne upućuje na to da takva institucija više ne ispunjava strukturne uvjete da bi bila neovisan sud u smislu autonomnog shvaćanja tog pojma u pravu Unije [44].

137. Osim toga, za razliku od nacionalne ustavne odluke o kojoj se radilo u predmetu Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19), elementi nacionalnog prava koji su u predmetnom slučaju uvedeni Odlukom Ustavnog suda br. 417/2019 ne ispunjavaju, barem prema mojemu mišljenju, zahtjeve iz članka 325. stavka 1. UFEU-a.

138. S obzirom na taj kombinirani kontekst, smatram da predmetna pitanja suda koji je uputio zahtjev nije potrebno ponovno razmatrati u kontekstu ovih predmeta.

5. Načelo nadređenosti

139. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjima u predmetima C-811/19 i C-840/19 u bitnome pita omogućuje li načelo nadređenosti prava Unije nacionalnom sudu da Odluku Ustavnog suda br. 417/2019 izuzme iz primjene. Čini se da su ta pitanja djelomično ponukana i činjenicom da se u skladu s člankom 99. točkom (ș) Zakona br. 303/2004 radi o stegovnoj povredi ako sudac zanemari odluku Ustavnog suda.

140. Ta sam pitanja već detaljno razmatrao u svojem usporednom mišljenju u predmetu Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19), zaključivši da pravo Unije doista omogućuje nacionalnom sudu da se ne drži (inače obvezujućeg) pravnog mišljenja višeg suda ako smatra da se pravno tumačenje protivi pravu Unije. Osim toga, iz perspektive prava Unije, to mora vrijediti i za sve potencijalne sankcije za takvo ponašanje: ako je to ponašanje iz perspektive prava Unije pravilno, sankcije za njega nisu dopuštene [45].

141. Shodno tomu, u kontekstu predmetnog slučaja, na treće pitanje u predmetima C-811/19 i C-840/19 treba potvrdno odgovoriti: načelo nadređenosti treba tumačiti na način da omogućuje nacionalnom sudu da odluku nacionalnog ustavnog suda, koja je obvezujuća na temelju nacionalnog prava, izuzme iz primjene ako sud koji je uputio zahtjev to smatra potrebnim da bi ispunio obveze koje proizlaze iz odredbi prava Unije koje imaju izravan učinak.

142. Umjesto zaključka valja spomenuti dvije stvari. Kao prvo, članak 325. stavak 1. UFEU-a doista ima izravan učinak [46]. Kao drugo, kada možebitno izuzima iz primjene nacionalno pravo i nacionalna pravila zato što nisu u skladu s pravilima Unije koja imaju izravan učinak, nacionalni

[44] Vidjeti točke 198. do 229. mišljenja Euro Box Promotion.

[45] Točke 235. do 245. mišljenja Euro Box Promotion

[46] Vidjeti presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 39.).

sud po prirodi stvari djeluje unutar područja primjene prava Unije. On stoga mora poštovati, i u kontekstu posljedica izuzimanja iz primjene neusklađenih nacionalnih pravila, Unijine standarde u pogledu temeljnih prava zajamčenih Poveljom [47].

V. Zaključak

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

– Na drugo pitanje u predmetima C-811/19 i C-840/19 i četvrto pitanje u predmetu C-811/19 valja odgovoriti u smislu da članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da ne uključuje uvjet specijaliziranih sudskih vijeća. Međutim, članku 47. drugom stavku Povelje ne protivi se odluka kojom nacionalni ustavni sud utvrđuje, primjenjujući istinski i smislen nacionalni standard zaštite prava na djelotvornu sudsku zaštitu, a na temelju svojeg tumačenja mjerodavnih nacionalnih odredbi, da je sastav sudskog vijeća nezakonit zbog povrede nacionalnog pravnog uvjeta specijaliziranosti sudskih vijeća.

– Na prvo pitanje u predmetima C-811/19 i C-840/19 valja odgovoriti u smislu da članak 325. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi odluka kojom nacionalni ustavni sud proglašava nezakonitim sastav sudskih vijeća nacionalnog vrhovnog suda koja u prvom stupnju odlučuju o kaznenim djelima korupcije, iz razloga što ta vijeća nisu specijalizirana za korupciju, iako je za suce u sastavu tih vijeća utvrđeno da imaju potrebnu specijaliziranost, kada takva odluka može dovesti do sustavne opasnosti od nekažnjivosti za kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije.

– Na treće pitanje u predmetima C-811/19 i C-840/19 valja odgovoriti u smislu da načelo nadređenosti treba tumačiti na način da omogućuje nacionalnom sudu da odluku nacionalnog ustavnog suda, koja je obvezujuća na temelju nacionalnog prava, izuzme iz primjene ako sud koji je uputio zahtjev to smatra potrebnim da bi ispunio obveze koje proizlaze iz odredbi prava Unije koje imaju izravan učinak.

[47] Vidjeti točke 111. do 113. ovog mišljenja, kao i točke 174. do 176. mišljenja Euro Box Promotion.