

**Predmet C-83/19****Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

5. veljače 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunalul Olt (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

5. veljače 2019.

**Tužitelj:**

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”

**Tuženik:**

Inspecția Judiciară

---

**[omissis]****TRIBUNALUL OLT (Viši sud u Oltu, Rumunjska)****Secția a II-a civilă et de contencios administrativ et fiscal (drugo vijeće za građanske, upravne i porezne sporove)****[omissis]****ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU (U UBRZANOM POSTUPKU)**

Tribunalul Olt (Viši sud u Oltu, Rumunjska), na zahtjev tužitelja, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruga „Forum sudaca Rumunjske”), s obzirom na odluku iz rješenja od 29. siječnja 2019., **na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (u vezi s člankom 105. Poslovnika Suda)**, zahtijeva da

**SUD EUROPSKE UNIJE**

odgovori na sljedeća prethodna pitanja u pogledu tumačenja akata institucije Unije, odnosno **Odluke 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 (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 56., str. 53.), kao i odredbi Ugovora o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji, koji je Rumunjska potpisala 25. travnja 2005. u Luxembourg (u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju), članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka Ugovora o Europskoj uniji (UEU), s obzirom na to da je odluka u tom pogledu korisna za odlučivanje o unutarnjem predmetu koji se vodi pred Tribunalulom Olt (Viši sud u Oltu) [*omissis*]:

1. Treba li mehanizam za suradnju i provjeru (CVM) uspostavljen Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFUE-a, koji može biti podvrgnut tumačenju Suda Europske unije?
2. Jesu li sadržaj, priroda i trajanje mehanizma za suradnju i provjeru (CVM) uspostavljenog Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji, koji je Rumunjska potpisala 25. travnja 2005. u Luxembourg? Jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru navedenog mehanizma obvezni za Rumunjsku?
3. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da se njime države članice obvezuje da utvrde mjere potrebne kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima 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 Inspectije Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), čak i ako je ono privremeno? [orig. str. 2.]
4. Treba li članak 2. Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da su države članice dužne poštovati kriterije vladavine prava, koji se zahtijevaju i u izvješćima utvrđenima u okviru mehanizma za suradnju i provjeru (CVM), uspostavljenog Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006., u slučajevima postupaka izravnog vladinog imenovanja uprave Inspectije Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), čak i ako je ono privremeno?

#### **Predmet spora i relevantne činjenice**

- 1 Tužitelj, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruga „Forum sudaca Rumunjske”) podnijela je 24. rujna 2018. Tribunalulu Olt (Viši sud u Oltu,

Rumunjska) tužbu [omissis] protiv tuženika, Inspeccije Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), kojom tužitelj zahtijeva da se tuženiku naloži da priopći sve informacije koje se zahtijevaju u točkama II. i III. zahtjeva koji je tuženik zaprimio 27. kolovoza 2018. [omissis].

- 2 U tužbi tužitelj navodi da je tuženik 31. kolovoza 2018. samo djelomično odgovorio na zahtjev za priopćavanje informacija od javnog interesa dopisom [omissis] u kojem je bio sastavljen niz nedosljednih tvrdnji kako bi se stvorio dojam da se poštovala pravna obveza, što očito nije u skladu s konkretnim sadržajem tužiteljeva zahtjeva, s obzirom na to da je potonji tužitelj od tuženika zatražio da mu na raspolaganje stavi više informacija koje se odnose na godine 2014. do 2018., izvedene iz podataka Pravosudne inspekcije koji izravno proizlaze iz djelatnosti te institucije.
- 2.1. Konkretnije, dio pitanja upućenih tuženiku odnosio se na pitanja statističke prirode o predmetima koji su pokrenuti pred Pravosudnom inspekcijom, odnosno: *1. Koliko je predmeta protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika, pokrenuto pred Pravosudnom inspekcijom tijekom istog razdoblja od 2014. do 2018. (koji se odnose na stegovne prekršaje i/ili povrede Etičkog kodeksa)[?]; 2. U koliko je slučajeva tijekom istog razdoblja Pravosudna inspekcija po službenoj dužnosti pokrenula postupak protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika, u pogledu stegovne ili etičke odgovornosti[?]; 3. Koliko je pritužbi protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika, podnio ministar pravosuđa tijekom istog razdoblja[?]; 4. U koliko je predmeta, pokrenutih nakon pritužbe, poduzeta stegovna mjera protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika[?]; 5. U koliko je predmeta koje je pokrenula Pravosudna inspekcija poduzeta stegovna mjera protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika[?]; 6. U koliko su predmeta, u kojima je protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika, poduzeta stegovna mjera, izrečene konačne sankcije[?]; 7. U koliko je predmeta mjera koja se odnosi na povrede Etičkog kodeksa poduzeta protiv pravosudnih dužnosnika, sudaca odnosno državnih odvjetnika te u koliko su od tih predmeta donesene odluke o prihvaćanju tužbe, koje su postale konačne[?]*
- 2.2. Drugi se dio pitanja temelji na javnim informacijama koje je priopćila sama Pravosudna inspekcija, koje se odnose na sklapanje protokola između te institucije i Serviciula Român de Informații (Rumunjska obavještajna služba), koji je bio na snazi u istom razdoblju od 2014. do 2018., odnosno tužitelj je zatražio da mu se dostave sljedeći elementi: *1. Primjerak tog protokola, ako je deklasificiran te, podredno, naznaka datuma pokretanja postupka deklasifikacije, ovisno o okolnostima, kao i u kojoj se fazi nalazi; 2. Primjerak akta kojim je protokol okončan, kako je javno izneseno; 3. Koliko je pritužbi protiv pravosudnih dužnosnika, [orig. str. 3.] sudaca odnosno državnih odvjetnika, Pravosudnoj inspekciji prosljedila Rumunjska obavještajna služba na temelju protokola o suradnji između dviju institucija[?]* 4. U koliko se predmeta, među onima koji su pokrenuti pred Pravosudnom inspekcijom, odvijala bilo koja vrsta prepiske s

*Rumunjskom obavještajnom službom ili s drugim obavještajnim službama, na temelju protokola ili neovisno o njemu[?]*

- 2.3. Tužitelj je u spis uložio odgovor tuženika kojim ga on obavještava da je „tijekom razdoblja od 1. kolovoza do 1. listopada 2018. proveden tematski nadzor u pogledu poštovanja općih pravila kojima se uređuje djelatnost sudbene vlasti u predmetima koji su obuhvaćeni nadležnošću Direcția Națională Anticorupție (Nacionalna uprava za suzbijanje korupcije, u daljnjem tekstu: DNA) i koji se odnose na pravosudne dužnosnike ili su s njima povezani, a jedine su javne informacije u tom trenutku one iz priopćenja za medije od 24. kolovoza 2018. Nakon što izvješće o nadzoru odobri Consiliul Superior al Magistraturii (Državno sudbeno vijeće), ono će biti objavljeno na internetskoj stranici [www.inspectiajudiciara.ro](http://www.inspectiajudiciara.ro).” Što se tiče protokola na koji se upućivalo, tužitelj je bio obaviješten da je taj protokol sve do završetka postupka deklasifikacije bio označen stupnjem tajnosti, tako da zatražene informacije nisu mogle biti dostavljene.
- 2.4. Tužitelj pojašnjava da više ne želi ustrajati u pogledu točke I. zahtjeva za priopćavanje javnih informacija, čak i ako je odbijanje bilo neopravdano, s obzirom na to da je iste javne informacije zatražio od tijela koje ih je prvo držalo, odnosno Nacionalne uprave za suzbijanje korupcije. Međutim, što se tiče drugih informacija, tvrdi da nije primio nikakav odgovor. U točki II. zahtjeva navode se informacije koje proizlaze iz djelatnosti tuženika, Pravosudne inspekcije, koje su iste prirode kao i one koje je tuženik prikupio tijekom tematskog nadzora koji se odnosi na „poštovanje općih načela kojima se uređuje djelatnost sudbene vlasti u predmetima koji su obuhvaćeni nadležnošću Nacionalne uprave za suzbijanje korupcije i koji se odnose na pravosudne dužnosnike ili su s njima povezani”, za razliku od informacija koje je zatražio [tužitelj] koje se odnose na stegovnu ili etičku odgovornost pravosudnih dužnosnika, a ne na posebnu kaznenu odgovornost (u predmetima koji su obuhvaćeni nadležnošću Nacionalne uprave za suzbijanje korupcije). Tužitelj nije primio odgovor ni u pogledu točke III. zahtjeva, iako tvrdi da nije zatražio konkretne informacije kojima se može povrijediti tajnost protokola, nego opće statističke informacije koje proizlaze iz djelatnosti tuženika.
- 3 U odgovoru na tužbu podnesenom 26. listopada 2018., tuženik, Pravosudna inspekcija, smatra da subjektivna prava tužitelja dodijeljena Zakonom br. 544/2001 nisu bila povrijeđena te smatra da je neosnovana tužba kojom se nastoji obvezati Pravosudnu inspekciju da dostavi odgovor koji sadržava zatražene informacije. Prema tome, zahtijeva da se tužba odbije kao neosnovana.
- [omissis] **[orig. str. 4.]** [omissis] [aspekti koji se odnose na meritum predmeta, iako se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na prigovor koji se temelji na nedostatku svojstva zastupnika potpisnika odgovora na tužbu – vidjeti točku 4.7.]
- 4 U svojoj **repliki** tužitelj ističe **prigovor koji se temelji na nedostatku dokaza o svojstvu zastupnika** potpisnika odgovora na tužbu, suca Luciana Netejorua, u dva

pogleda: 1. Nepostojanje upravnog akta koji je izdalo tijelo nadležno za imenovanje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije, odnosno puni sastav Državnog sudbenog vijeća, kojim se utvrđuje poštovanje zakonskih pretpostavki koje se zahtijevaju za obavljanje te dužnosti *ad interim*; 2. Neustavnost odredbi Ordonanțe de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 pentru completarea articolului 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Hitna vladina uredba br. 77/2018 o dopuni članka 67. Zakona br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću) (u daljnjem tekstu: Hitna uredba br. 77/2018). [omissis]

- 4.1. U obrazloženju prigovora tužitelj se poziva na odredbe članka 82. stavka 1. Zakonika o građanskom postupku, prema kojima sud, kad utvrdi da ne postoje dokazi o svojstvu zastupnika osobe koja je djelovala u ime stranke, odobrava kratak rok kako bi se to ispravilo te se, u slučaju da se to ne učini, postupovna radnja ukida. Također se poziva na članak 151. stavak 3. Zakonika o građanskom postupku, prema kojem „zakonski zastupnik prilaže ovjereni primjerak dokumenta kojim se dokazuje njegovo svojstvo”, [orig. str. 5.], pri čemu se zahtijeva da tuženik bude pozvan na prvu raspravu, uz izričitu napomenu da dokaz o svojstvu zakonskog zastupnika treba biti uložen u spis, pod prijetnjom ukidanja postupovne radnje davanja odgovora na tužbu, te da u spis treba biti uložena odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća, donesena u skladu s člankom 35. Zakona br. 317/2004, kojom se utvrđuje da sudac Lucian Netejoru ispunjava zakonske pretpostavke za izvršavanje dužnosti glavnog inspektora Pravosudne inspekcije *ad interim*.
- 4.2. Niz argumenata koji se odnose na odredbe članka 133. stavka 1. rumunjskog Ustava, prema kojima „Državno sudbeno vijeće osigurava neovisnost pravosuđa”, što podrazumijeva izvršavanje ovlasti ocjene ne samo za imenovanje glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije pod pretpostavkama utvrđenima u članku 67. Zakona br. 317/2004, nego i za postavljanje [osoba] na takav rukovodeći položaj koji je postao upražnjen po isteku mandata, pod pretpostavkama utvrđenima u članku 57. Legee nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika), kao i za utvrđivanje poštovanja zakonskih pretpostavki za izvršavanje dužnosti *ad interim* (koje je u biti također oblik delegacije ovlasti).
- 4.3. [Tužitelj] navodi da se time osigurava poštovanje pravnog načela *specialia generalibus derogant*, prema kojem se opći zakon primjenjuje kada u određenom području ne postoji suprotna posebna odredba, kao i načela pravne ravnoteže, prema kojem nadležnost za donošenje privremenih mjera (ovlast pravosudnog inspektora kako bi se osigurao privremeni vršitelj dužnosti ili utvrđenje činjenice da je riječ o slučaju u kojem položaj postaje automatski upražnjen) ima isto javno tijelo koje je zaduženo za konačno imenovanje na takav rukovodeći položaj, odnosno puni sastav Državnog sudbenog vijeća.
- 4.4. U tom pogledu, tužitelj smatra da zakonodavna intervencija kao ona koja je provedena Hitnom uredbom br. 77/2018 ne može poništiti ovlast Državnog sudbenog vijeća, koja proizlazi iz njegove ustavne uloge jamca neovisnosti



pravosuđa, da osigura provedbu zakona donošenjem upravnog akta kojim se utvrđuje da se određena osoba nalazi u situaciji predviđenoj zakonom i da može izvršavati dužnosti *ad interim*, upravo zato što je za građansko-postupovnoppravne i upravnoppravne odnose od presudne važnosti to da nositelj položaja može dokazati svoj legitimitet aktima o imenovanju na dužnost ili o izmjeni službeničkog odnosa. U tom pogledu pojašnjava da se zakonskim ograničavanjem kriterija za imenovanje *ad interim* upravitelja ne može opravdati nepostojanje odluke koja se odnosi na njegovu karijeru, kojom se utvrđuje poštovanje zakonskih pretpostavki i eventualno nepostojanje prepreka za provedbu zakona (primjerice, gubitak statusa pravosudnog inspektora prilikom isteka mandata za rukovodeću dužnost, nepostojanje pristanka dotične osobe za to „imenovanje *ope legis*” ili drugih prepreka).

- 4.5. Drugi niz argumenata na temelju kojih tužitelj smatra da ovlast za zastupanje Pravosudne inspekcije nije dokazana u skladu sa zakonskim pretpostavkama temelji se na neustavnosti odredbi Hitne uredbe br. 77/2018 (članci I. i II.), u vezi s odredbama članka 1. stavaka 3. i 5., članka 4. stavka 2., članka 15. stavka 2., članka 16. stavka 1., kao i članka 133. stavka 1. i članka 134. stavka 4. rumunjskog Ustava. U svrhu te argumentacije, tužitelj je svojoj replici dodao prigovor neustavnosti prethodno navedenih odredbi, pri čemu je istaknuo da, ako se utvrdi neustavnost tih zakonskih odredbi, time će se dokazati nepostojanje tuženikova prava zakonskog zastupanja, neovisno o tome postoji li odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća koja se zahtijevala [**orig. str. 6.**] kao dokaz zakonskog zastupanja, te će za posljedicu imati ukidanje postupovne radnje, odnosno odgovora na tužbu uložene u spis, u kojem se podnose dokazi, ističe prigovor i razloge tog odgovora, a koji se neće uzeti u obzir u odlučivanju o predmetu.
- 4.6. [*omissis*] [aspekti u pogledu prigovora koji se temelji na bespredmetnosti]
- 4.7. Naknadno je tužitelj podnio zahtjev za pokretanje postupka pred Sudom Europske unije popraćen dokumentom s objašnjenjima, u kojem je pojasnio da se zahtjev za pokretanje postupka pred Sudom Europske unije odnosi na prigovor koji se temelji na nepostojanju dokaza o svojstvu zastupnika potpisnika odgovora na tužbu, suca Luciana Netejorua, zbog nepostojanja upravnog akta koji je izdalo tijelo nadležno za imenovanje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije, odnosno puni sastav Državnog sudbenog vijeća, kojim se utvrđuje poštovanje zakonskih pretpostavki koje se zahtijevaju za obavljanje dužnosti glavnog inspektora *ad interim*. S obzirom na relevantne odredbe, vladinim produljenjem mandata trenutačnim članovima uprave Pravosudne inspekcije narušavaju se ovlasti Državnog sudbenog vijeća, uzimajući u obzir nadležnosti glavnih pravosudnih inspektora, kao i neovisnost sudova, što je ključan uvjet za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite. Jamstvo neovisnosti, svojstveno zadaći sudova, zahtijeva se ne samo na razini Unije, za suce Unije i nezavisne odvjetnike Suda, na temelju članka 19. stavka 2. trećeg podstavka UEU-a, nego i na razini država članica Unije, za nacionalne sudove.

- 4.8. U istom dokumentu s objašnjenjima, tužitelj navodi da je izvješće Europske komisije u okviru CVM-a bilo javno objavljeno 13. studenoga 2018., nakon podnošenja replike, u pogledu nove okolnosti nastale tijekom postupka prije prve rasprave. Smatra da ovlast za zastupanje Pravosudne inspekcije nije dokazana u skladu sa zakonskim pretpostavkama. Tužitelj tvrdi da, **ako se utvrdi da se nisu poštovale obveze koje Rumunjska ima u okviru Europske unije (članak 19. stavak 1. drugi podstavak CVM-a i članak 2. UEU-a), a posljedično i to da su one ponajprije obvezujuće prirode, time će se dokazati da ne postoji tuženikovo pravo zakonskog zastupanja, neovisno o tome postoji li odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća koja se zahtijeva kao dokaz zakonskog zastupanja, što će za posljedicu imati ukidanje postupovne radnje, odnosno odgovora na tužbu uloženog u spis, u kojem se podnose dokazi, ističe prigovor i navode razlozi tog odgovora, koji se neće uzeti u obzir u odlučivanju o predmetu. [orig. str. 7.]**
- 4.9. Što se tiče prigovora koji se temelji na nepostojanju dokaza svojstva zakonskog zastupnika, tuženik ističe razloge koji se podjednako odnose na neustavnost zakonskih odredbi koje osporava tužitelj i na pravni temelj njegova zastupanja. Stoga napominje da se odluka Državnog sudbenog vijeća br. 702/2015 kojom je Lucian Netejoru imenovan glavnim inspektorom Pravosudne inspekcije nalazi na službenoj internetskoj stranici Pravosudne inspekcije, navodi, k tomu, odredbe Hitne uredbe br. 77/2018 i zahtijeva da se prigovor na koji se poziva tužitelj odbije kao neosnovan.
- 5 U ovom predmetu, sud *ab initio* utvrđuje poseban postupovni okvir, s obzirom na predmet tužbe i stranke, jer tužitelj predstavlja dio rumunjskih pravosudnih dužnosnika sudaca, a tuženik je referentna institucija rumunjskog pravosudnog sustava, kao i posebnu prirodu prigovora koji ističe tužitelj, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruga „Forum sudaca Rumunjske”), odnosno **prigovor koji se temelji na nepostojanju dokaza o svojstvu zastupnika** suca Luciana Netejorua kao glavnog inspektora tijela koje je tuženik. Isticanjem tog prigovora, tužitelj je od suda tražio da uzme u obzir dva različita gledišta kojima se dovodi u pitanje sâm **temelj zastupanja** (koja se nalazi u odredbama Hitne uredbe br. 77/2018), pri čemu je uputio na fazu postupka u kojoj je tuženik podnio svoj odgovor na tužbu: poziva se, s jedne strane, na ustavne odredbe i, s druge strane, na odredbe prava Unije.
- 5.1. U skladu s odredbama članka 248. Zakonika o građanskom postupku, sud **treba ispitati i odlučiti najprije o postupovnim prigovorima i o prigovorima o meritumu nakon čega, u potpunosti ili djelomično, postaje beskorisno izvođenje dokaza ili, ovisno o slučaju, ispitivanje merituma predmeta.** Članak 82. Zakonika o građanskom postupku, koji navodi tužitelj, sadržava sljedeće odredbe: „Kada sud utvrdi **nedostatak dokaza o svojstvu zastupnika osobe koja je djelovala u ime stranke**, odobrava kratak rok kako bi se taj nedostatak ispravio. U suprotnom, **postupovna radnja se ukida.**” Te odredbe valja tumačiti u vezi s onima iz članka 205. Zakonika o građanskom postupku, prema kojem je odgovor na tužbu postupovna radnja kojom se tuženik činjenično i pravno brani, koji sadržava

očitovanja na sve točke zahtjeva i tužbene razloge, kao i dokaze na koje se poziva u svoju obranu, te u vezi s onima iz članka **208. stavka 2. istog normativnog akta**: „*Nepodnošenje odgovora na tužbu u zakonski predviđenom roku dovodi do gubitka tuženikova prava da podnese dokaze i istakne prigovore, osim prigovora koji se tiču javnog poretka, pod uvjetom da zakonskom odredbom nije drugačije određeno*”.

- 5.2. Kako bi mogao odlučiti o istaknutom prigovoru, koji je **postupovni prigovor**, u skladu s člankom 245. Zakonika o građanskom postupku, sud je utvrdio primjenjivost članka 255. stavka 2. Zakonika o građanskom postupku („*Kada je određena činjenica općepoznata ili nesporna, sud može odlučiti, uzimajući u obzir okolnosti predmeta, da je nije nužno dokazivati*”), u vezi s člankom 251. Zakonika o građanskom postupku („*Nitko nije dužan dokazati ono što je sud dužan znati po službenoj dužnosti*”), s obzirom na činjenicu da su odluke punog sastava Državnog sudbenog vijeća javne, da su s njima upoznati rumunjski pravosudni dužnosnici, odnosno stranke i sud, te da je sud dužan poznavati zakonske odredbe (u skladu s člankom 252. stavkom 1. Zakonika o građanskom postupku). K tomu, sâm je tuženik pojasnio da je temelj njegova svojstva zastupnika Odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća br. 702 od 30. lipnja 2015. koja se nalazi na njegovoj internetskoj stranici <http://www.inspectiajudiciara.ro/Organization.aspx> (pregledana 29. siječnja 2019.), dopunjena odredbama Hitne uredbe br. 77/2018. **[orig. str. 8.]**
- 5.3. Ovaj je sud smatrao da je na datum podnošenja odgovora na tužbu zastupanje tuženika bilo osigurano *ad interim*, u skladu s odredbama Hitne uredbe br. 77/2018, s obzirom na to da se Odlukom punog sastava Državnog sudbenog vijeća br. 702 od 30. lipnja 2015. potvrđuje imenovanje suca Luciana Netejorua na razdoblje od tri godine od 1. rujna 2015. te da na internetskoj stranici Državnog sudbenog vijeća nije postojala nijedna druga odluka o imenovanju glavnog inspektora Pravosudne inspekcije. U istom su smislu sastavljena utvrđenja iz tehničkog izvješća Europske komisije priložena dokumentu „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere” (Strasbourg, 13. studenoga 2018.): „Državno sudbeno vijeće nije otvorilo natječaj za imenovanje nove uprave Pravosudne inspekcije, iako je mandat upravljačkog tima *istekao krajem kolovoza 2018.* To je potaknulo vladu da riješi tu situaciju donošenjem hitne uredbe o imenovanju trenutačnog tima *ad interim*”. (str. 22.). [neslužbeni prijevod]
- 5.4. Osim toga, u zaključcima *Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere* [SWD(2018) 551 final] od 13. studenoga 2018. analizira se to se činjenično stanje te se navodi da „[o]cjena u okviru izvješća iz siječnja 2017. bila je uvjetovana izbjegavanjem mjera kojima bi se doveo u pitanje napredak ostvaren u posljednjih deset godina. Stupanjem na snagu izmijenjenih zakona o pravosuđu, pritiskom na neovisnost pravosuđa [...] poništen je postignuti napredak i dovedena u pitanje njegova trajnost” (str. 19.). K tomu, sud navodi da je jedna od mjera za rješavanje situacije iznesena u izvješću sljedeća: „*Državno sudbeno vijeće treba hitno imenovati*



*privremeni rukovodeći tim u Pravosudnoj inspekciji te putem natječaja imenovati novi rukovodeći tim inspekcije u roku od tri mjeseca.”*

### **Nacionalne odredbe primjenjive u ovom slučaju i relevantna nacionalna sudska praksa**

- 6 Pravo koje je primjenjivo u ovom slučaju najprije je **Ordonanța de urgență nr. 77/2018** pentru completarea articolului 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Hitna vladina uredba br. 77/2018 o dopuni članka 67. Zakona br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću), objavljena u *Monitorul Oficial* br. 767 od 5. rujna 2018.:

„S obzirom na činjenicu da, na temelju članka 65. stavka 2. Legee nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću), ponovno objavljene kako je naknadno izmijenjena, Pravosudnom inspekcijom upravlja glavni inspektor koji izvršava dužnosti upravljanja i organizacije djelatnosti Pravosudne inspekcije, uz asistenciju zamjenika glavnog inspektora, koji su imenovani putem natječaja koji organizira Državno sudbeno vijeće,

s obzirom na činjenicu da, u skladu s člankom 67. Zakona br. 317/2004, ponovno objavljenog kako je naknadno izmijenjen, mandat glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora traje tri godine te se može jednom produljiti, u skladu sa zakonskim pretpostavkama,

s obzirom na to da se odredbama Zakona br. 317/2004, ponovno objavljenog kako je naknadno izmijenjen, ne uređuje slučaj u kojem mandati glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije istječu prije kraja natječajâ za te položaje, ni mogućnost *ad interim* izvršavanja dužnosti glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora ako ti položaji postanu upražnjeni iz drugih razloga,

s obzirom na važnost institucije Pravosudne inspekcije za očuvanje cjelovitog sudstva koje ima sva jamstva neovisnosti i nepristranosti, uzimajući u obzir da je cilj djelatnosti koje obavlja ta institucija poboljšati kvalitetu pravosudnog djelovanja, učinkovitost i djelotvornost pravosuđa provjerama i ocjenama koje se provode u skladu sa zakonom, [**orig. str. 9.**]

s obzirom na činjenicu da upražnjen položaj glavnog inspektora Pravosudne inspekcije ima negativne posljedice za obavljanje djelatnosti te institucije i za stegovne postupke protiv pravosudnih dužnosnika, u okolnostima u kojima glavni inspektor ima konkretne ovlasti u stegovnom postupku, odnosno kad potvrđuje odluke pravosudnog inspektora,

s obzirom na činjenicu da je mandat za upravljanje Pravosudnom inspekcijom istekao 1. rujna 2018. i da ne postoji nijedna zakonska obveza kojom se izričito uređuje način na koji se organizira zamjena za te dužnosti,

s obzirom na potrebu da zamjenu osiguraju osobe koje su dokazale svoju stručnu sposobnost i sposobnost u upravljanju, koje već izvršavaju predmetne dužnosti, koje temeljito poznaju djelatnost Pravosudne inspekcije i koje su prošle natječaj prilikom njihova prvotnog imenovanja, kao i prilikom dodjele novog mandata, u skladu sa zakonskim pretpostavkama,

s obzirom na to da je prethodno navedena situacija iznimna te da zahtijeva donošenje propisa bez odgode i da je potrebna hitna zakonodavna intervencija kako bi se ispravila zakonodavna praznina u tom području,

na temelju članka 115. stavka 4. rumunjskog Ustava, kako je ponovno objavljen,

rumunjska Vlada donosi ovu hitnu uredbu.

Članak I. – U članak 67. Legee nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću), ponovno objavljene u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 628 od 1. rujna 2012., kako je naknadno izmijenjena, nakon stavka 6. dodaju se dva nova stavka 7. i 8. sljedećeg sadržaja:

„7. Kada položaj glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije postane upražnjen nakon isteka mandata, zamjenu za taj položaj osigurava glavni inspektor ili, ovisno o slučaju, zamjenik glavnog inspektora čiji je mandat istekao, sve dok se taj položaj ne popuni u skladu sa zakonskim pretpostavkama.

8. Kada se mandat glavnog inspektora okonča iz drugog razloga osim isteka mandata, zamjenu za taj položaj osigurava zamjenik glavnog inspektora sve dok se taj položaj ne popuni u skladu sa zakonskim pretpostavkama. Kada se mandat zamjenika glavnog inspektora okonča iz drugog razloga osim isteka mandata, zamjenu za taj položaj osigurava pravosudni inspektor kojeg imenuje glavni inspektor sve dok se taj položaj ne popuni u skladu sa zakonskim pretpostavkama.”

Članak II. – Odredbe članka 67. stavka 7. Legee nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću), ponovno objavljene kako je naknadno izmijenjena i dopunjena ovom hitnom uredbom, primjenjuju se i na situacije u kojima je položaj glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije upražnjen na dan stupanja na snagu ove hitne uredbe.”

Članak 67. Zakona br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću, ponovno objavljenog u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 628 od 1. rujna 2012., prije izmjena [glasio je kako slijedi]:

- „1. Glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora imenuje puni sastav Državnog sudbenog vijeća među pravosudnim inspektorima na dužnosti, nakon natječaja koji se sastoji od predstavljanja projekta koji se odnosi na izvršavanje ovlasti specifičnih za predmetni rukovodeći položaj, pisane provjere u kojoj se ispituju znanja u području upravljanja, komunikacije, ljudskih resursa, sposobnost kandidata da donosi odluke i preuzima odgovornosti, njegov otpor na stres, kao i od psihološkog testa.
2. Natječaj organizira Državno sudbeno vijeće u skladu s pravilnikom koji se odobrava odlukom punog sastava Državnog sudbenog vijeća, objavljenom u *Monitorul Oficial al României*, dio I.
3. Organizacija natječaja za položaje glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora najavljuje se najmanje tri mjeseca prije njihova datuma.
4. Mandati glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora traju tri godine te se mogu jednom produljiti, u skladu s odredbama stavka 1. **[orig. str. 10.]**
5. Glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora razriješiti s njihovih dužnosti može puni sastav Državnog sudbenog vijeća u slučajevima u kojima ne izvršavaju ili neprikladno izvršavaju svoje rukovodeće ovlasti. O razrješenju se odlučuje na temelju godišnjeg revizijskog izvješća predviđenog u članku 68.
6. Protiv odluke o razrješenju koju je donio puni sastav Državnog sudbenog vijeća može se podnijeti žalba u roku od petnaest dana nakon njezine objave vijeću za upravne i porezne sporove Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska). Žalba odgađa izvršenje odluke Državnog sudbenog vijeća. Odluka o žalbi je neopoziva.”
7. Odredbe Legee nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (Zakon br. 134/2010 o Zakoniku o građanskom postupku), ponovno objavljene u *Monitorul Oficial* br. 247 od 10. travnja 2015. također su primjenjive u ovom slučaju, odnosno:
- Članak 82., **Nedostatak dokaza o svojstvu zastupnika:** „1. Kada sud utvrdi da nije podnesen dokaz o svojstvu zastupnika osobe koja je djelovala u ime stranke, on odobrava kratak rok kako bi se taj nedostatak otklonio. U suprotnom, postupovna radnja se ukida. [...]”.
- Članak 124., **Razlozi odgovora na tužbu i postupovna pitanja:** „1. Sud nadležan za odlučivanje o glavnom zahtjevu također odlučuje o razlozima iz odgovora na tužbu i o prigovorima, osim o onima koji čine prethodna pitanja i koji su na temelju zakona u isključivoj nadležnosti drugog suda”.
- Članak 205., **Cilj i sadržaj odgovora na tužbu:** „1. Odgovor na tužbu postupovna je radnja kojom se tuženik činjenično i pravno brani protiv tužbe.

2. Odgovor na tužbu sadržava:

[...]

- (b) postupovne prigovore koje tuženik ističe protiv tužbe;
- (c) očitovanja na sve točke zahtjeva te činjenične i pravne razloge tužbe;
- (d) dokaze na koje se poziva u svoju obranu u pogledu svake točke zahtjeva, pri čemu se odredbe članka 194. točke (e) primjenjuju po analogiji; [...].”

Članak 208., **Sankcija za nepodnošenje odgovora na tužbu:** „1. Odgovor na tužbu je obvezan, osim ako zakonskom odredbom izričito nije predviđeno drugačije. 2. Nepodnošenje odgovora na tužbu u zakonski predviđenom roku dovodi do gubitka tuženikova prava da podnese dokaze i istakne prigovore, osim prigovora koji se tiču javnog poretka, pod uvjetom da zakonskom odredbom nije drugačije određeno”.

Članak 237., **Cilj i sadržaj dokaznog postupka:** Tijekom dokaznog postupka, pod pretpostavkama predviđenima zakonom, poduzimaju se postupovne radnje na zahtjev stranaka ili po službenoj dužnosti kako bi se, po potrebi, pripremile rasprave o meritumu. 2. Kako bi postigao cilj iz stavka 1., sud: 1. odlučuje o istaknutim prigovorima ili o onima koje može istaknuti po službenoj dužnosti [...].”

Članak 245., **Pojam:** „Postupovni je prigovor sredstvo kojim se, pod pretpostavkama predviđenima zakonom, zainteresirana stranka, državni odvjetnik ili sud pozivaju, a da se pritom ne ispituje meritum, na postupovne nepravilnosti koje se tiču sastava suda, nadležnosti suda, postupka ili nepravilnosti u pogledu prava na pravni lijek kojima se, ovisno o slučaju, nastoji proglasiti nenadležnost, odgoditi rasprava, ispraviti određene radnje, ukinuti, odbiti ili utvrditi bespredmetnost zahtjeva”.

Članak 248., **Postupak:** „1. Sud najprije odlučuje o postupovnim prigovorima, kao i o prigovorima o meritumu nakon čega, u potpunosti ili djelomično, postaje nepotrebno izvođenje dokaza ili, ovisno o slučaju, ispitivanje merituma predmeta”.

Članak 251., **Nepostojanje obveze dokazivanja:** „Nitko nije dužan dokazivati ono što je sud dužan znati po službenoj dužnosti”. [orig. str. 11.]

Članak 255., **Dopuštenost dokaza:** „2. Kada je određena činjenica općepoznata ili nesporna, sud može odlučiti, uzimajući u obzir okolnosti predmeta, da je nije nužno dokazivati”.

## Odredbe prava Unije koje su relevantne u ovom slučaju

- 8 Ovaj sud smatra da su u ovom slučaju primjenjive odredbe koje sadržavaju sljedeći akti:
- 8.1. 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 (priopćeno pod brojem dokumenta C(2006) 6569) (SL 2006., L 354, str. 56.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)

### *„Članak 1.*

Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, a prvi put do 31. ožujka 2007., Komisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom.

Komisija može, u bilo koje vrijeme, pružiti tehničku pomoć putem različitih aktivnosti ili prikupiti i razmijeniti informacije o mjerilima. Osim toga, Komisija može, u svako vrijeme, u tu svrhu organizirati stručnu misiju u Rumunjsku. Rumunjska tijela su u tom kontekstu dužna osigurati potrebnu potporu.

### *Članak 2.*

Komisija će prvi put u lipnju 2007. priopćiti Europskom parlamentu i Vijeću svoje komentare i nalaze o izvješću Rumunjske.

Komisija će nakon toga podnijeti izvješće prema potrebi, a najmanje svakih šest mjeseci.

### *Članak 3.*

Ova Odluka stupa na snagu samo podložno stupanju na snagu Ugovora o pristupanju i na dan njegova stupanja na snagu.

### *Članak 4.*

Ova je Odluka upućena svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 13. prosinca 2006. [...]

## **PRILOG**

Mjerila iz članka 1. koje Rumunjska treba ispuniti:

1. Osigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Državnog sudbenog vijeća.



- Izvrješćivati i pratiti utjecaj novih zakonika o građanskom i kaznenom postupku.
2. Uspostaviti, kako je predviđeno, tijelo za integritet nadležno za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvrćajuće sankcije.
  3. Nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini.
  4. Poduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi.”
- 8.2. Ugovor o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji

*„Članak 1.*

1. Republika Bugarska i Rumunjska ovime postaju **članice Europske unije**.
2. Republika Bugarska i Rumunjska postaju stranke Ugovora o Ustavu za Europu i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, kako su izmijenjeni ili **[orig. str. 12.]** dopunjeni.
3. Uvjeti i aranžmani za primanje u članstvo određeni su u Protokolu priloženom ovom Ugovoru. Odredbe tog Protokola čine sastavni dio ovog Ugovora.
4. Protokol, uključujući njegove Priloge i Dodatke, prilaže se Ugovoru o Ustavu za Europu i Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a njegove odredbe čine sastavni dio tih ugovora.

*Članak 2.*

1. U slučaju da Ugovor o Ustavu za Europu nije na snazi na dan pristupanja, Republika Bugarska i Rumunjska postaju stranke ugovora na kojima se Unija temelji, kako su izmijenjeni ili dopunjeni.

U takvom slučaju članak 1. stavci 2. do 4. postaju primjenjivi od dana stupanja na snagu Ugovora o Ustavu za Europu.

2. Uvjeti primanja u članstvo i prilagodbe ugovora na kojima se Unija temelji koje to primanje povlači za sobom, a koji će se primjenjivati od dana pristupanja do dana stupanja na snagu Ugovora o Ustavu za Europu utvrđeni su u Aktu priloženom ovom Ugovoru. Odredbe tog Akta čine sastavni dio ovog Ugovora.
3. U slučaju da Ugovor o Ustavu za Europu stupa na snagu nakon pristupanja, Protokol iz članka 1. stavka 3. zamjenjuje Akt iz članka 2. stavka 2. na dan stupanja navedenog ugovora na snagu. U tom slučaju neće se smatrati da odredbe iz navedenog Protokola proizvode nove pravne učinke, već da, pod uvjetima

utvrđenima u Ugovoru o Ustavu za Europu, Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju i tom Protokolu, zadržavaju pravne učinke koji su već proizvedeni na temelju odredaba Akta iz članka 2. stavka 2.

Akti doneseni prije stupanja na snagu Protokola iz članka 1. stavka 3. na temelju ovog Ugovora ili Akta iz stavka 2. ostaju na snazi i njihovi pravni učinci zadržavaju se do izmjene ili stavljanja izvan snage tih akata.

### *Članak 3.*

Odredbe o pravima i obvezama država članica te ovlastima i nadležnostima institucija Unije, kako su utvrđene u ugovorima kojih Republika Bugarska i Rumunjska postaju stranke, primjenjuju se i na ovaj Ugovor.

### *Članak 4.*

1. Visoke ugovorne stranke ratificiraju ovaj Ugovor u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Isprave o ratifikaciji polažu se kod Vlade Talijanske Republike najkasnije do 31. prosinca 2006.

2. Ovaj Ugovor stupa na snagu 1. siječnja 2007. pod uvjetom da su sve isprave o ratifikaciji položene prije tog datuma.

[...]

9 Sljedeće su odredbe Ugovora o Europskoj uniji također relevantne:

### *Članak 2.*

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

### *Članak 19. stavak 1. [orig. str. 13.]*

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

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

### **Razlozi zbog kojih je sud uputio zahtjev za prethodnu odluku**

10.1. U svojoj replici tužitelj je istaknuo prigovor koji se temelji na nedostatku dokaza o svojstvu zastupnika potpisnika odgovora na tužbu, odnosno glavnog inspektora

tuženika, pri čemu osporava sâm temelj zastupanja s obzirom na odredbe Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji i CVM-a te je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Kako bi mogao odlučiti o postupovnom prigovoru koji se temelji na **nedostatku dokaza o svojstvu zastupnika**, sud treba **pojasniti status i pravnu snagu** izvješća koja je Europska komisija sastavila na temelju **CVM-a**. Uzimajući u obzir kontradiktorne odluke Curtee Constituționale a României (Ustavni sud Rumunjske) koje se odnose na te aspekte (vidjeti u nastavku), sud želi znati, prema logičkom slijedu koji je iznio tužitelj:

- 10.1.1. treba li CVM smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFUE-a, koji može biti podvrgnut tumačenju Suda Europske unije;
- 10.1.2. jesu li sadržaj, priroda i trajanje CVM-a obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju i jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenim u okviru navedenog mehanizma obvezni za Rumunjsku;
- 10.1.3. 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 obuhvaćenim 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 Pravosudne inspekcije, čak i ako je ono privremeno;
- 10.1.4. 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, u slučajevima postupaka izravnog vladinog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije, čak i ako je ono privremeno.
- 10.2. Tužitelj je obrazložio svoj zahtjev upućivanjem na utvrđenja iz ***izvješća Europske komisije u okviru CVM-a, objavljenog 13. studenoga 2018.***: „*Državno sudbeno vijeće nije otvorilo natječaj za imenovanje nove uprave Pravosudne inspekcije, iako je mandat upravljačkog tima istekao krajem kolovoza 2018. To je potaknulo vladu da riješi tu situaciju donošenjem hitne uredbe o imenovanju trenutačnog tima ad interim. Argument na koji se u tom pogledu pozvalo bio je taj da je zakon kojim se uređuje organizacija natječaja bio osporavan [orig. str. 14.] pred sudom (od strane Pravosudne inspekcije 2016.) te da je, prema tome, postojala pravna praznina. Državno sudbeno vijeće nije uspjelo poduzeti mjere kako bi se osiguralo da će biti pronađeno prikladno rješenje za organizaciju natječaja u roku. Činjenica da je ministar pravosuđa odlučio intervenirati produljenjem mandata trenutačnih upravitelja može se smatrati zadiranjem u nadležnost Državnog sudbenog vijeća* [slobodan prijevod].
- 10.3. Tužitelj je pojasnio da, **nakon što Rumunjska nije poštovala te odredbe, postupak koji pred Sudom pokreće sud postaje glavni obvezujući pravni instrument za poštovanje obveza koje nalaže Unija.** Tužitelj je podsjetio na

ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj država članica nije oslobođena odgovornosti ako se povreda njezinih obveza na razini Unije, u potpunosti ili djelomično, može pripisati pogreškama u tumačenju ili primjeni mjerodavnih pravila Unije koje su, među ostalima, počinili njezini nacionalni sudovi: mišljenje 1/2009 (Zb. 2011, str. I-1137., t. 87.) i presude od 12. studenoga 2009., Komisija/Španjolska, C-154/08, neobjavljena, EU:C:2009:695; od 6. listopada 2011., Komisija/Italija, C-302/09, neobjavljena, EU:C:2011:634; od 22. prosinca 2010., Komisija/Italija, C-304/09, EU:C:2010:812 i od 29. ožujka 2012., Komisija/Italija, C-243/10, neobjavljena, EU:C:2012:182.

- 10.4. Što se tiče prvog pitanja, tužitelj podsjeća da je **CVM** uspostavljen **Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006.** prilikom pristupanja Rumunjske Uniji radi uklanjanja nedostataka na razini reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije. Od tada se izvješćima sastavljenima na temelju tog mehanizma s pomoću posebnih preporuka nastoji pomoći u usmjeravanju napora koje poduzimaju rumunjska tijela te pratiti napredak koji ostvaruje Rumunjska. Kao što je Vijeće u više navrata naglasilo (u skladu s internetskom stranicom <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/fr/pdf>, pristup: 9. prosinca 2018.), **CVM će prestati kada sva četiri mjerila koja se primjenjuju na Rumunjsku budu uspješno ispunjena.** Mjerila su definirana u vrijeme pristupanja i njima su obuhvaćena pitanja koja su ključna za rad države članice, a to su neovisnost i učinkovitost pravosuđa, integritet i borba protiv korupcije.
- 10.5. Tužitelj je smatrao da je uspostava CVM-a pozitivan znak poštovanja kriterija iz *Kopenhagena*, naziv pod kojim su poznati Unijini kriteriji prihvatljivosti, koje je Vijeće utvrdilo u Kopenhagenu u lipnju 1993. Ti su kriteriji sljedeći: **stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina; djelotvorno tržišno gospodarstvo i sposobnost nošenja s konkurencijom i tržišnim snagama u EU-u; sposobnost učinkovitog preuzimanja i provođenja dužnosti članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije (među ostalim, s obzirom na činjenicu da može predstavljati model za buduće države članice Unije).** U skladu s **Izvješćem Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru Mehanizma suradnje i provjere od 25. siječnja 2017.** (dostupno na internetskoj stranici [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-44\\_ro\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-44_ro_1.pdf), pristup: 9. prosinca 2018.), „[z]a ispunjavanje [tih mjerila] potrebna je kombinacija zakonodavnih i institucijskih koraka. Osim toga, ti se koraci mogu u cijelosti ocijeniti samo ako se preispita je li njihov željeni učinak vidljiv u praksi i može li se smatrati da su uključeni u pravni i institucijski okvir Rumunjske te da ih se ne može poništiti. To će omogućiti da građani vjeruju da se odlukama i praksom u Rumunjskoj u cijelosti poštuje vladavina prava te čini osnovu za uzajamno povjerenje potrebno za djelotvornu provedbu prava EU-a. U posljednjih deset godina za rumunjsko društvo ključni su problemi bili reforma pravosuđa i borba protiv korupcije. CVM ima važnu ulogu u Rumunjskoj kao pokretač **[orig. str. 15.]** reformi i instrument za praćenje rezultata. Zaključci Komisije i metodologija CVM-a dobivaju stalnu

potporu Vijeća, a pomogla im je i suradnja s mnogim državama članicama i njihovi doprinosi. Ta je suradnja unaprijeđena i ciljanom potporom Rumunjskoj u okviru fondova EU-a. [...] Zahvaljujući predanosti velikog broja sudaca i državnih odvjetnika, radu ministara pravosuđa na provedbi i dobroj suradnji rumunjskih vlasti s Komisijom, zakonodavni i institucijski koraci pokazuju rezultate. Aktivno sudjelovanje civilnog društva također se pokazalo ključnim za poticanje reforme pravosudnog sustava i konkretne korake u rješavanju korupcije na svim razinama. Istovremeno se u najnovijim izvješćima o CVM-u i dalje naglašava da postoje područja u kojima je bilo teško provesti daljnju reformu odnosno da je ponekad nailazila na otpor. Temeljnim problemima, kao što su dovođenje u pitanje neovisnosti pravosuđa i pravovaljanosti sudskih odluka te ponekad konkretni naponi da se poništi učinak reformi, nedvojbeno se usporava napredak prema ostvarivanju ciljeva CVM-a.”

- 10.6. Tužitelj je podsjetio da se uspostava CVM-a temelji na člancima 37. i 38. [Protokola o uvjetima i aranžmanima primanja Republike Bugarske i Rumunjske u Europsku uniju]. Na temelju članka 37. navedenog protokola, „[a]ko Bugarska ili Rumunjska ne ispuni obveze preuzete u okviru pregovora o pristupanju, uključujući sve obveze u svim sektorskim politikama koje se odnose 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, donijeti europske uredbe ili odluke o određivanju odgovarajućih mjera. 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 se zaštitne mjere ne smiju 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 prvi 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 stavljanja izvan snage europskih uredbi i odluka o određivanju zaštitnih mjera te u tom pogledu uzima u obzir sve primjedbe Vijeća.”
- 10.7. Tužitelj je također pojasnio da, na temelju članka 38. Protokola, „[a]ko 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, kao i europskih zakona i okvirnih zakona donesenih na temelju dijela III. glave III.



poglavlja IV. odjeljaka 3. i 4. Ustava, **[orig. str. 16.]** 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, donijeti europske uredbe ili odluke o poduzimanju odgovarajućih mjera 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 prvi 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 stavljanja izvan snage europskih uredbi i odluka o određivanju zaštitnih mjera te u tom pogledu uzima u obzir sve primjedbe Vijeća.”

- 10.8. Što se tiče drugog pitanja, tužitelj upućuje na presude Curtee Constituționale a României (Ustavni sud Rumunjske), pri čemu pojašnjava da, prije nedavnog rješenja u presudi br. 104 od 6. ožujka 2018., Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) u svojoj je sudskoj praksi samo dva puta uputila na CVM, odnosno u presudi br. 2 od 11. siječnja 2012. i presudi br. 1.519 od 15. studenoga 2011. Tako je u presudi br. **1.519 od 15. studenoga 2011.**, koja se odnosi na prigovor neustavnosti članka 21. stavka 1. Legee nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (Zakon br. 51/1995 o organizaciji i obavljanju odvjetničke djelatnosti) (objavljena u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 67 od 27. siječnja 2012.), Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) sažeto utvrdila sljedeće aspekte: „U istom smislu, sud također smatra da se prethodno navedenim odredbama zakonikâ o građanskom i kaznenom postupku koje se odnose na nesudjelovanje u odlučivanju i izuzeće mogu ispuniti zahtjevi sadržani u Odluci 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 (SL 2006., L 354, str. 56.) [(SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)], koji se odnose na to da u svim državama članicama postoji nepristrani, nezavisni i učinkovit i propisno opremljen pravosudni i administrativni sustav, među ostalim, za borbu protiv korupcije. Stoga se mjerilom poput uspostave tijela za integritet, nadležnog za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa i za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvraćajuće sankcije, ne pretpostavlja da u nacionalnom pravnom okviru postoje zakonske odredbe kao što su one koje se kritiziraju u ovom slučaju. Slično tomu, mjerilo koje se sastoji od osiguravanja transparentnijeg i učinkovitijeg pravosudnog postupka također nužno ne podrazumijeva uvođenje zabrane kao što je ona iz ovog prigovora neustavnosti.”

10.9. Tužitelj također podsjeća na **presudu br. 2 od 11. siječnja 2012.** (objavljena u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 131 od 23. veljače 2012.), izrečenu u okviru *a priori* ocjene ustavnosti zakonskih odredbi o izmjeni i dopuni Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika te Zakona br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću, u kojoj je presuđeno: „Što se tiče tih obveza, sud utvrđuje da se, u Odluci [orig. str. 17.] 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 (SL 2006., L 354, str. 56.) [(SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)] smatralo da je Komisija utvrdila ,preostala otvorena pitanja [...], a posebno na području odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava' Rumunjske. U Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere od 20. srpnja 2011. u tom se pogledu smatralo da ,Rumunjska još nije provela ozbiljnu reformu stegovnog sustava'. Međutim, članstvo u Uniji Rumunjskoj nalaže obvezu primjene tog mehanizma i provedbe preporuka donesenih u tom okviru, u skladu s odredbama članka 148. stavka 4. Ustava, na temelju kojih ,Parlament, Predsjednik Rumunjske, Vlada i sudbena vlast jamče ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Akta o pristupanju i odredbi iz stavka 2.'. U skladu s njegovim obrazloženjem, osporavanim se zakonom prenosi ta obveza, pri čemu se uređuju povrede zbog kojih se traži utvrđivanje stegovne odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika te uključuju u tu kategoriju djela koje čine povrede posebnih obveza tih dužnosti ili kojima se narušava njihov ugled. K tomu, tim se normativnim aktom provode preporuke u pogledu izgradnje kapaciteta i organizacije Pravosudne inspekcije, kao i nastavka procesa reforme te inspekcije”.

10.10. Međutim, tužitelj tvrdi da **presuda br. 104 od 6. ožujka 2018.** nije u skladu s prethodno navedenom sudskom praksom. Curtea Constituțională a României (Ustavni sud Rumunjske) iznijela je sljedeća razmatranja:

„80. U pogledu pozivanja na odredbe članka 148. stavka 4. Ustava, s obzirom 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 (SL 2006., L 354, str. 56.) [(SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)], Sud napominje da, na temelju članka 2. Akta o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Republike Bugarske i Rumunjske i prilagodbama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija, koji je dio Ugovora o pristupanju, ratificiranog Zakonom br. 157/2005 objavljenim u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 465 od 1. lipnja 2005., ,[o]d trenutka pristupanja, odredbe Osnivačkih ugovora i akti koje su prije pristupanja donijele institucije i Europska središnja banka obvezuju Bugarsku i Rumunjsku te su u tim državama primjenjivi pod pretpostavkama koje su predviđene tim ugovorima i ovim aktom’.

81. Prema tome, time što je pristupila pravnom poretku Unije, Rumunjska je prihvatila da je, neovisno o međunarodnim ugovorima koje je sklopila, u

*područjima koja su obuhvaćena isključivom nadležnošću Unije, ispunjavanje obveza koje proizlaze iz tih ugovora podređeno pravilima Unije. Suprotno bi dovelo do nepoželjne situacije u kojoj bi, zbog međunarodnih obveza preuzetih u bilateralnom ili multilateralnom okviru, država članica ozbiljno ugrozila nadležnost Unije te bi praktički preuzela njezinu ulogu u navedenim područjima. Prema tome, u skladu s člankom 148. stavkom 2. Ustava, Rumunjska u dobroj vjeri ispunjava obveze koje proizlaze iz **Akta o pristupanju, a da pritom ne zadire u isključivu nadležnost Unije** te, kao što je utvrđeno u sudskoj praksi [Ustavnog suda], na temelju klauzule o usklađenosti sadržanoj u samom tekstu članka 148. Ustava, Rumunjska ne može donijeti normativan akt koji se protivi obvezama koje je preuzela kao država članica (vidjeti presudu br. 887 od 15. prosinca 2015., objavljenu u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 191 od 15. ožujka 2016., t. 75.). Za sve prethodno navedeno naravno postoji ustavno ograničenje **[orig. str. 18.]**, koje se izražava onime što je Sud kvalificirao kao ‚nacionalni ustavni identitet’ (vidjeti presudu br. 683 od 27. lipnja 2012., objavljenu u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 479 od 12. srpnja 2012. ili presudu br. 64 od 24. veljače 2015., objavljenu u Monitorul Oficial al României, br. 286 od 28. travnja 2015.).*

82. *K tomu, primjena europskog pravnog pravila u okviru ocjene ustavnosti kao pravila koje je nadređeno referentnom pravilu podrazumijeva, na temelju članka 148. stavaka 2. i 4. Ustava, poštovanje sljedećih kumulativnih uvjeta: s jedne strane, to pravilo treba samo po sebi biti dovoljno jasno, precizno i nedvosmisleno ili njegov smisao Sud Europske unije treba utvrditi na jasan, precizan i nedvosmislen način te, s druge strane, to pravilo treba imati određeni stupanj ustavne relevantnosti, tako da njegov pravni sadržaj potkrepljuje tvrdnju o tome da nacionalni zakon krši Ustav, jedino izravno referentno pravno pravilo u okviru ocjene ustavnosti. U tom se slučaju postupak Curtee Constituționale (Ustavni sud Rumunjske) razlikuje od jednostavne primjene i tumačenja zakona, što je u nadležnosti sudova i upravnih tijela, ili od eventualnih pitanja povezanih sa zakonodavnom politikom koju vode parlament ili vlada, ovisno o slučaju.*

83. *Navedenim kumulativnim uvjetima, Curtea Constituțională (Ustavni sud Rumunjske) raspolaže diskrecijskom ovlasti kad primjenjuje odluke Suda Europske unije u okviru ocjene ustavnosti ili kad sama upućuje prethodna pitanja s ciljem utvrđivanja sadržaja europskog pravila. Takav je stav dio suradnje između nacionalnog ustavnog suda i suda Unije, kao i njihova međusobnog pravnog dijaloga, a da se pritom ne dovode u pitanje aspekti koji se odnose na utvrđivanje hijerarhije među tim sudovima (vidjeti presudu br. 668 od 18. svibnja 2011., objavljenu u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 487 od 8. srpnja 2011.).*

84. *U tom kontekstu, sud napominje, kao što proizlazi iz preambule Odluke 2006/928/EZ na koju se poziva kao na temelj prilikom ocjene ustavnosti, s obzirom na članak 148. stavak 2. Ustava, na temelju članaka 37. i 38. [Akta o uvjetima pristupanja], ratificiranog Zakonom br. 157/2005 objavljenim u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 465 od 1. lipnja 2005. da je prije*



pristupanja Rumunjske Uniji donesena Odluka 2006/928/EZ, kojom se u njezinu članku 1. predviđa da Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, a prvi put do 31. ožujka 2007., Komisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom, kojih ima četiri te oni glase: 1. Osigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Državnog sudbenog vijeća. Izvješćivati i pratiti utjecaj novih zakonika o građanskom i kaznenom postupku; 2. Uspostaviti, kako je predviđeno, tijelo za integritet nadležno za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvratajuće sankcije; 3. Nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini; 4. Poduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi.

85. Prema tome, sud napominje da se Odlukom 2006/928/EZ predviđa **uspostava tijela za integritet te se zakonodavca ničime ne obvezuje da utvrdi neusklađenosti** i da su ti aspekti utvrđeni prije pristupanja iako se odredbama Protokola o uvjetima i aranžmanima primanja Republike Bugarske i Rumunjske u Europsku uniju od 31. ožujka 2005. predviđa donošenje tih odluka, u dijelu u kojem će biti potrebno nakon pristupanja. K tomu, u toj je odluci pojašnjeno da ona stupa na snagu **[orig. str. 19.]** „samo podložno stupanju na snagu Ugovora o pristupanju i na dan njegova stupanja na snagu”. [članak 3. Odluke 2006/928/EZ].

86. Stoga, u skladu s člancima 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji, priloga Ugovoru o pristupanju [omissis], na koje se pozvalo kao na temelj prilikom donošenja Odluke 2006/928/EZ, ako Bugarska ili Rumunjska ne ispuni obveze preuzete u okviru pregovora o pristupanju, uključujući sve obveze u svim sektorskim politikama koje se odnose 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, donijeti europske uredbe ili odluke o određivanju odgovarajućih mjera. 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. 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 EU-u te direktiva i uredaba koje se odnose na uzajamno priznavanje u građanskim stvarima iz glave IV. Ugovora o EZ-u, 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 prvi 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.*

*87. K tomu, na temelju članka 39. stavka 1. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji, priloga Ugovoru o pristupanju, ako je na temelju stalnog praćenja obveza koje su preuzele Bugarska i Rumunjska u okviru pregovora o pristupanju i osobito u Komisijinim izvješćima o praćenju, jasno da je stanje priprema u pogledu usvajanja i provedbe pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj takvo da postoji ozbiljna opasnost da jedna od tih država očito nije spremna da do datuma pristupanja, predviđenog za 1. siječnja 2007., ispuní zahtjeve za pristupanje u određenom broju važnih područja, Vijeće, odlučujući jednoglasno na temelju Komisijine preporuke, može odlučiti da se datum pristupanja predviđen za dotičnu državu odgodi za jednu godinu, na 1. siječnja 2008.*

*88. S obzirom na ustaljenu sudsku praksu Curtee Constituționale (Ustavni sud Rumunjske) u ovom području, smisao Odluke 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, akta koji je donesen prije pristupanja Rumunjske Europskoj uniji, Sud Europske unije nije tumačio u pogledu sadržaja, prirode i trajanja, kao ni pitanja jesu li potonji elementi implicitno obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju na temelju Zakona br. 157/2005 [orig. str. 20.], koji je dio unutarnjeg pravnog poretka, tako da Odluka 2006/928/EZ ne može činiti referentno pravno pravilo u okviru ocjene ustavnosti na temelju članka 148. Ustava.*

*89. K tomu, čak i ako se prihvati da Odluka 2006/928/EZ može biti pokazatelj ocjene ustavnosti određenog pravnog pravila, ta odluka nema utjecaja u ovom slučaju, s obzirom na to da se njezinim odredbama samo preporuča uspostava tijela za integritet, koje ima administrativni kapacitet za provjeru u području neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvrćajuće sankcije.*

*90. Osim toga, isključivom nadležnosti država članica obuhvaćeno je utvrđivanje neusklađenosti, osim onih predviđenih temeljnim zakonom predmetne države, s obzirom na to da, kao što je sud odlučio u Odluci br. 80. od 16. veljače 2014., objavljenoj u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 246 od 7. travnja 2014., t. 456., Ustav je temeljni državni zakon koji je izraz volje naroda, što znači da ne može izgubiti svoju obvezujuću snagu samo zato što postoji neusklađenost njegovih odredbi s europskim odredbama. Slično tomu, pristupanjem Europskoj uniji ne može se ugroziti nadređenost ustava cijelom*



**pravnom poretku** (vidjeti u tom smislu i presudu od 11. svibnja 2005., K 18/04, koju je donio Ustavni sud Republike Poljske).

91. Ustavom se predviđa da odredbe Osnivačkih ugovora Europske unije, kao i drugih obvezujućih propisa Zajednice, nakon pristupanja imaju prednost pred protivnim odredbama nacionalnog zakonodavstva, u skladu s odredbama Ugovora o pristupanju. Međutim, što se tiče pojma ‚nacionalno zakonodavstvo‘ u presudi br. 148 od 16. travnja 2003. koja se odnosi na ustavnost Prijedloga zakona o reviziji rumunjskog Ustava, sud je razlikovao Ustav od drugih zakona (vidjeti presudu br. 80 od 16. veljače 2014, objavljenu u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 246 od 7. travnja 2014., t. 452.). K tomu, u posljednjoj rečenici članka 20. stavka 2. Ustava postoji isto razlikovanje, prema kojem prednost imaju međunarodna pravila, osim ako Ustav ili nacionalni zakoni ne sadržavaju povoljnije odredbe te se člankom 11. stavkom 3. predviđa da, ako sporazum koji Rumunjska želi sklopiti sadržava odredbe koje se protive Ustavu, on može biti ratificiran samo nakon revizije Ustava.

92. U pogledu pozivanja na odredbe Legee nr. 365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 (Zakon br. 365/2004 o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, donesene u New Yorku 31. listopada 2003.), s obzirom na članak 11. stavak 1., sud napominje da se člankom 65., naslovljenim ‚Primjena konvencije‘, određuje: ‚1. Svaka će država stranka poduzeti neophodne mjere, uključujući zakonodavne i administrativne, u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, kako bi osigurala izvršenje svojih obveza iz ove Konvencije. 2. Svaka država stranka može donositi strože ili teže mjere od onih koje su predviđene ovom Konvencijom za sprječavanje i borbu protiv korupcije.‘ Međutim, s obzirom na sudsku praksu Curtee Constituționale (Ustavni sud Rumunjske) u području neusklađenosti, kao i na činjenicu da je utvrđivanje pravnih pravila za integritet pitanje svrsishodnosti koja je obuhvaćena marginom prosudbe zakonodavca, ne može se utvrditi navodna povreda članka 11. Ustava na temelju eventualne povrede međunarodnih pravila. Osim toga, podnositelj zahtjeva konkretno ne pojašnjava koja su to obvezujuća pravila kojima se ukida pravo zakonodavca da raspolaže marginom prosudbe kako bi utvrdio neusklađenosti povrh onih koje su predviđene Ustavom ili, suprotno tomu, da odustane od neusklađenosti koje su već utvrđene podustavnim putem, u skladu sa zaštićenim društvenim vrijednostima, razvojem društva u okviru kojeg osobe mogu organizirati svoje ponašanje pri čemu su same svjesne nadređenosti društvenih vrijednosti koje treba zaštititi kako bi se pridonijelo poštovanju vladavine prava, a da za to nije potrebna **[orig. str. 21.]** dodatna prisila s pomoću zakonodavstva kojim se proširuju neusklađenosti već uvedene Ustavom.

93. S obzirom na prethodno izneseno, uzimajući u obzir sudsku praksu Curtee Constituționale (Ustavni sud Rumunjske) u području neusklađenosti, kao i činjenicu da je utvrđivanje pravnih pravila u području integriteta pitanje svrsishodnosti koje je obuhvaćeno marginom prosudbe zakonodavca i da je u tom okviru, na temelju članka 148. Ustava, zakonodavac jedno od tijela koja jamče

*poštovanje obveza koje proizlaze iz Akta o pristupanju, kao što je sud već presudio u presudi br. 2 od 11. siječnja 2012., objavljenoj u Monitorul Oficial al României, dio I., br. 131 od 23. veljače 2012., sud utvrđuje da mu ta margina prosudbe omogućuje donošenje zakona u tom području, naravno u granicama utvrđenim Ustavom, u pogledu ustavnog identiteta, kao i nacionalnog suvereniteta i obveza koje proizlaze iz članaka 11. i 148. Ustava.*

*94. Iz prethodno navedenih razloga, sud ne može utvrditi ni navodnu povredu članka 147. stavka 4. Ustava, s obzirom na to da se razmatranja, koja je Curtea Constituțională (Ustavni sud Rumunjske) iznijela u svojoj sudskoj praksi koju navodi podnositelj [zahtjeva za prethodnu odluku], ne mogu de plano pretvoriti u razloge koji dovode do ukidanja ustavnog prava zakonodavne ovlasti za donošenje normativnih akata, tim više ako je područje koje je predmet propisa povezano s pitanjima svrsishodnosti koja su obuhvaćena marginom prosudbe zakonodavca.”*

10.10. [omissis] [članak 19. i 21. UEU-a]

10.11. Ovaj sud relevantnima smatra tužiteljeva upućivanja na akte i odredbe primarnog prava Unije, kao i na sudsku praksu Curtee Constituționale (Ustavni sud Rumunjske). Naglašeno je da je Ustavni sud odstupio od svoje prethodne sudske prakse kad je donio presudu br. 104 od 6. ožujka 2018., u kojoj je presudio da je pravna snaga Odluke 2006/928/EZ slabija u odnosu na ustavno pravilo (u skladu s točkom 90. navedene presude), „*Ustav [...] je izraz volje naroda, što znači da ne može izgubiti svoju obvezujuću snagu samo zato što postoji neusklađenost njegovih odredbi s europskima odredbama*”) te je utvrdio, k tomu, da je Odluka 2006/928/EZ „*akt koji je donesen prije pristupanja Rumunjske Europskoj uniji, [koji] Sud Europske unije nije tumačio u pogledu sadržaja, prirode i trajanja, kao ni pitanja jesu li potonji elementi implicitno obuhvaćeni područjem primjene Ugovoru o pristupanju na temelju Zakona br. 157/2005*” te da ne može činiti „*referentno pravno pravilo u okviru ocjene ustavnosti na temelju članka 148. [orig. str. 22.] Ustava*” (t. 88.), pri čemu se ističe njezina priroda preporuke. Sva ta razmatranja predstavljaju **razloge iz kojih je nacionalni sud uputio zahtjev za prethodnu odluku.**

10.12. Tužitelj je nadalje istaknuo da **sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije, kao što to proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a, osiguravaju Sud i sudovi država članica. K tomu, Unija je Unija prava u kojoj su njezine institucije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata s, među ostalim, Ugovorima, općim načelima prava kao i temeljnim pravima. [omissis] [članak 2. UEU-a]**

10.13. Tužitelj podsjeća na presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, u kojoj je Sud presudio sljedeće:

„42 Jamstvo neovisnosti, svojstveno zadaći suđenja (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49.; od 14. lipnja 2017., Online Games i dr., C-685/15, EU:C:2017:452, t. 60. i od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 40.), nužno je, ne samo na razini Unije, za suce Unije i nezavisne odvjetnike Suda, kako je to propisano člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a, nego i na razini država članica, za nacionalne sudove.

43 Neovisnost nacionalnih sudova osobito je nužna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, koji čini mehanizam zahtjeva za prethodnu odluku propisan člankom 267. UFEU-a, jer, u skladu s ustaljenom sudskom praksom navedenom u točki 38. ove presude, taj mehanizam može pokrenuti samo određeno tijelo čija je zadaća primijeniti pravo Unije, a koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti.

**44 Pojam neovisnosti osobito znači da predmetno tijelo svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute i koje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51. i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37. i navedenu sudsku praksu).”**

10.14. Što se tiče unutarnjih propisa, tužitelj navodi da su 2017. i 2018. donesene tri izmjene zakona poznatih pod generičkim nazivom zakoni „o pravosuđu”, odnosno Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 304/2004 o organizaciji pravosudnog sustava) te Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Državnom sudbenom vijeću), koje su bile ponovno objavljene te zatim izmijenjene i dopunjene. Tužitelj podsjeća da je znatan dio tih izmjena, koje su Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) ili GRECO (Skupina država za borbu protiv korupcije) snažno kritizirali, iznimno štetan za pravosuđe te da je potrebno odgoditi ili suspendirati primjenu predmetnih mjera sve do datuma potpune revizije ili, po potrebi, stavljanja izvan snage tih odredbi koje su trenutačno na snazi. U načelu, rumunjska zakonodavna i izvršna vlast odmah trebaju uzeti u obzir mišljenje Venecijanske komisije od 13. srpnja 2018. [**orig. str. 23.**] kako bi se izbjeglo uništenje pravosuđa. To se utvrđenje temelji na poštovanju pravnih pravila pravne države u Rumunjskoj, koja se uvelike odnose na izmjene zakonâ o pravosuđu te se ne može zanemarivati unedogled, uzimajući u obzir da nedavni događaji u javnom životu ozbiljno ugrožavaju neovisnost pravosuđa i položaj Rumunjske u okviru Europske unije i Vijeća Europe, kao što su to već utvrdili Venecijanska komisija i GRECO.

10.15. Što se tiče reorganizacije Pravosudne inspekcije, tužitelj smatra da postoji neopravdano jačanje ovlasti glavnog inspektora, koji ima ovlast da

među pravosudnim inspektorima imenuje one koji će obavljati rukovodeće dužnosti (nakon obične ocjene projekata u području rukovođenja specifičnih za svaki rukovodeći položaj), koji u praksi nadzire odabir pravosudnih inspektora, koji upravlja djelatnosti inspekcije te je nadzire i jedini je koji ima ovlast poduzimanja stegovne mjere. Sve su te izmjene pokazatelji relativizacije profesionalnih standarda koji se nalažu upravi Pravosudne inspekcije, što za posljedicu ima ukidanje njezine operativne neovisnosti. Ta tendencija ima negativne učinke na kvalitetu djelatnosti Pravosudne inspekcije u području odgovornosti pravosudnih dužnosnika te, prema tome, može ugroziti neovisnost pravosuđa i samu ustavnu ulogu Državnog sudbenog vijeća kao jamca neovisnosti pravosuđa. Unošenje u pravo odredbe kojom se, s jedne strane, promiče subjektivnost glavnog inspektora u imenovanju uprave Pravosudne inspekcije te, s druge strane, uvodi potpuna međuovisnost između svih mandata za upravljanje u okviru Pravosudne inspekcije i mandata glavnog inspektora, čini povredu načela sigurnosti građanskopravnih odnosa kad dotični pravosudni inspektori izvršavaju mandate za upravljanje.

- 10.16. **K tomu, što se tiče donošenja Hitne uredbe br. 77/2018**, tužitelj smatra da **njezino donošenje ima učinke *intuitu personae*, kao što proizlazi iz njezine preambule:** „s obzirom na potrebu da zamjenu osiguraju osobe koje su dokazale svoju stručnu sposobnost i sposobnost u upravljanju, koje već izvršavaju predmetne dužnosti, koje temeljito poznaju djelatnost Pravosudne inspekcije i koje su prošle natječaj prilikom njihova prvotnog imenovanja, kao i prilikom dodjele novog mandata, u skladu sa zakonskim pretpostavkama”. **[Vidjeti članak II. Hitne uredbe br. 77/2018:** „Odredbe članka 67. stavka 7. Zakona br. 317/2004 primjenjuju se i na situacije u kojima je položaj glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije upražnjen na datum stupanja na snagu ove hitne uredbe”]. Međutim, Državno sudbeno vijeće kao jamac neovisnosti pravosuđa u skladu s člankom 133. stavkom 1. Ustava, ima ovlasti, u skladu sa Zakonom br. 317/2004, u pogledu obrane sudaca i državnih odvjetnika od svakog postupanja koje može ugroziti njihovu neovisnost ili nepristranost ili koje može izazvati dvojbe u pogledu njih (članak 30.), karijere sudaca i državnih odvjetnika (članak 35.), zapošljavanja u pravosuđu, ocjene, obrazovanja i ispitâ sudaca i državnih odvjetnika (članak 36.), organizacije i funkcioniranje sudova i državnog odvjetništva (članak 37.). Prema tome, nacrti zakona koji zahtijevaju mišljenje [Državnog sudbenog] vijeća, među ostalim, jesu normativni akti o **statusu sudaca i državnih odvjetnika** (koji sadržavaju odredbe o pravima i obvezama sudaca i državnih odvjetnika, o neusklađenostima i zabranama, o imenovanju, promaknuću, suspenziji i prestanku dužnosti suca ili državnog odvjetnika, o postavljanju, upućivanju i premještanju sudaca i državnih odvjetnika, o njihovoj odgovornosti itd.), koji je sada reguliran Zakonom br. 303/2004, o **organizaciji pravosudnog sustava** (sudovi – organizacija/nadležnosti/upravljanje, državno odvjetništvo – organizacija/nadležnosti/upravljanje – organizacija i funkcioniranje Nacionalnog instituta za pravosuđe, pomoćni specijalizirani odjeli u okviru sudova i državnih odvjetništava, proračun sudova [**orig. str. 24.**] i državnih odvjetništava), koja je sada regulirana Zakonom br. 304/2004, o **organizaciji i funkcioniranju**



**Državnog sudbenog vijeća**, uređenog Zakonom br. 317/2004 (vidjeti *presudu br. 63 od 8. veljače 2017. Curtee Constitutionale (Ustavni sud Rumunjske)*), kojim se regulira i organizacija te funkcioniranje Pravosudne inspekcije.

10.17. Tužitelj podsjeća da, u skladu s člankom 67. Zakona br. 317/2004, glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora imenuje puni sastav Državnog sudbenog vijeća među pravosudnim inspektorima na dužnosti, nakon natječaja koji se sastoji od predstavljanja projekta koji se odnosi na izvršavanje ovlasti specifičnih za predmetni rukovodeći položaj, pisane provjere u kojoj se ispituju znanja u području upravljanja, komunikacije, ljudskih resursa, sposobnost kandidata da donosi odluke i preuzima odgovornosti, njegov otpor na stres, kao i od psihološkog testa. Taj natječaj organizira Državno sudbeno vijeće u skladu s pravilnikom koji se odobrava odlukom punog sastava Državnog sudbenog vijeća, objavljenom u *Monitorul Oficial al României*, dio I. **Takva izričita zakonska odredba kakvu sadržava Hitna uredba br. 77/2018** („7. Kada položaj glavnog inspektora ili, ovisno o slučaju, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije postane upražnjen nakon isteka mandata, zamjenu za taj položaj osigurava glavni inspektor ili, ovisno o slučaju, zamjenik glavnog inspektora čiji je mandat istekao, sve do datuma na koji se taj položaj popunjava u skladu sa zakonskim pretpostavkama”) **ne postoji u slučajevima drugih rukovodećih dužnosti u pravosudnom sustavu** (predsjednici sudova, predsjednici odjela, glavni državni odvjetnici itd.), što nije spriječilo primjenu pravnog lijeka koji postoji u zajedničkom pravu, odnosno u Zakonu br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika, kojim se uređuje pravno uvođenje postavljanja na rukovodeću dužnost od strane Državnog sudbenog vijeća (u skladu sa zapisnicima sa sastanaka komisije br. 1 – Zakonodavstvo i međuinstitucijska suradnja – u okviru Državnog sudbenog vijeća od 9. srpnja 2018. i od 3. rujna 2018., koji se mogu pregledati na <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=d6dce35b-eb5e-4c8f-ba47-aefe25c62b3d/InfoCSM> et <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=798406b2-192d-4725-b47a-c7be7b51d867/InfoCSM> (posljednji put pregledani 6. rujna 2018.).

10.18. Tužitelj k tomu navodi da je Odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća br. 159 od 9. ožujka 2012. kojom se odobrava uređenje organizacije i odvijanja natječaja za imenovanje na položaje glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije, suspendirana odlukom Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), tako da će se **automatsko produljenje, u obliku zamjene, mandatâ trenutačne uprave Pravosudne inspekcije izvršiti sine die na neodređeno trajanje, u skladu s Hitnom uredbom br. 77/2018, a da Državno sudbeno vijeće nema mogućnost izvršavanja svoje zakonske ovlasti postavljanja na rukovodeće dužnosti, pri čemu ocjenjuje projekte koje su predstavili pravosudni inspektori koji žele izvršavati te dužnosti ad interim. Prema njegovu mišljenju, u skladu s člankom 133. stavkom 1. rumunjskog Ustava, „Državno sudbeno vijeće osigurava neovisnost pravosuđa”**», što podrazumijeva izvršavanje ovlasti ocjene ne samo za imenovanje glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije pod pretpostavkama utvrđenima u članku 67. Zakona br. 317/2004,



nego i za postavljanje na takav rukovodeći položaj koji je postao upražnjen po isteku mandata, pod pretpostavkama utvrđenima u članku 57. Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika.

10.19. **Tužitelj smatra da zakonodavna intervencija s pomoću hitne vladine uredbe za učinak nema uklanjanje navodne „pravne praznine”, kao što se navodi u preambuli uredbe, nego lišavanje Državnog sudbenog vijeća jedne od njegovih ovlasti koja proizlazi iz njegove ustavne uloge jamca neovisnosti pravosuđa, uvođenjem u pravo [orig. str. 25.] koje je na snazi mogućnosti izvršavanja rukovodećih dužnosti na neodređeno trajanje, automatskim produljenjem isteklog mandata pod istim pravnim učinkom, a da Državno sudbeno vijeće nema nikakvu mogućnost izvršavanja diskrecijske ovlasti koja je ključna za njegovu ustavnu ulogu. U tom smislu, tužitelj upućuje na sudsku praksu Suda Europske unije:**

**„Zahtjev neovisnosti također nalaže da stegovni sustav koji se primjenjuje na osobe koje su zadužene za suđenje sadržava nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvog sustava kao sistema političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka. U tom pogledu donošenje pravila – kojima se definiraju, među ostalim, ponašanja koja predstavljaju stegovne povrede i konkretno primjenjive sankcije, propisuje postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane, i predviđa mogućnost osporavanja odluka stegovnih tijela pred sudom – predstavlja skup jamstava koja su bitna za očuvanje neovisnosti pravosuđa.” (vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.).**

**K tomu, „zahtjev neovisnosti suda dio bitnog sadržaja temeljnog prava na pošteno suđenje, koje je, pak, od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe ostvaruju iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, među ostalim, vrijednosti vladavine prava” (vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 48.).**

10.20. **Tužitelj zaključuje da, u skladu s relevantnim odredbama, vladinim produljenjem mandatâ trenutačne uprave Pravosudne inspekcije narušavaju se ovlasti Državnog sudbenog vijeća, uzimajući u obzir nadležnosti glavnih inspektora, kao i neovisnost sudova, što je ključan uvjet za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite. Jamstvo neovisnosti, svojstveno zadaći suđenja, zahtijeva se, ne samo na razini Unije, za suce Unije i nezavisne odvjetnike Suda, kako se predviđa člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a, nego i na razini država članica, za nacionalne sudove.**

10.21. **Ovaj sud navodi tužiteljevo detaljno obrazloženje, potkrijepljeno upućivanjima na sudsku praksu Suda, u pogledu načina na koji na neovisnost**

pravosuđa utječe donošenje Hitne uredbe br. 77/2018. Osim prethodno iznesenih argumenata, sud naglašava da zakonodavni akt koji je donijela rumunjska vlada ne sadržava dovoljno elemenata predvidljivosti, s obzirom na to da se predmetnim pravnim odredbama ne utvrđuje nikakvo vremensko ograničenje za izvršavanje tih dužnosti *ad interim* te se ne utvrđuje nikakva obveza punog sastava Državnog sudbenog vijeća u pogledu organizacije natječaja predviđenog člankom 67. Zakona br. 317/2004. Stoga, tijelo kojem je povjerena ustavna zadaća očuvanja neovisnosti pravosuđa stavljeno je u drugi plan ukidanjem jedne od njegovih temeljnih ovlasti. Međutim, u primarnom je pravu Unije među temeljne vrijednosti Unije uključena **vladavina prava** te je Sud Europske unije nadležan za tumačenje Ugovorâ. Prema tome, **drugi razlog iz kojeg je sud uputio zahtjev za prethodnu odluku** jest potreba da se *utvrdi* nalaže li jamstvo neovisnosti pravosuđa državama članicama poduzimanje mjera potrebnih kako bi se osigurala [orig. str. 26.] djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima 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 Pravosudne inspekcije, čak i ako je privremeno. U izravnoj vezi s time, uzima se u obzir, u odnosu na činjenice u ovom predmetu, posebna obveza država članica da poštuju kriterije vladavine prava, koji se zahtijevaju i u izvješćima utvrđenim u okviru CVM-a, u slučajevima postupaka izravnog vladinog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije, čak i ako je ono privremeno.

- 10.22. Tuženik zapravo smatra da su aspekti na koje se poziva tužitelj potpuno unutarnja pitanja, nepovezana s odlučivanjem o predmetu.
- 10.23. Ovaj sud utvrđuje da će, u slučaju da Sud odluči da su akti institucija Unije (u ovom slučaju CVM) obvezni i da im se, u vezi s prethodno navedenim odredbama Ugovorâ (**Ugovor o pristupanju, članak 2. i članak 19. stavak 1. prvi podstavak UEU-a**), protivi donošenje zakonskih odredbi kao što su odredbe Hitne uredbe br. 77/2018, s obzirom na načelo nadređenosti prava Unije (koje ima prednost pred nacionalnim zakonodavstvom, kao što je Sud prvi put presudio u presudi od 15. srpnja 1964., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66), sud biti dužan primijeniti europske propise, uključujući s obzirom na članak 148. stavak 2. (*„odredbe Osnivačkih ugovora Europske unije, kao i drugih obvezujućih propisa Zajednice, nakon pristupanja imaju prednost pred protivnim odredbama nacionalnog zakonodavstva, u skladu s odredbama Ugovora o pristupanju”*) i članak 148. stavak 4. (*„Parlament, Predsjednik Rumunjske, Vlada i sudbena vlast jamče ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Akta o pristupanju i odredbi iz stavka 2.”*) rumunjskog Ustava.
11. U prethodno navedenom slučaju, to će za neodgodivu posljedicu imati lišavanje biti temelja na kojem tuženika, Pravosudnu inspekciju, zastupa sudac Lucian Netejoru (glavni inspektor institucije koja je tuženik na datum podnošenja odgovora na tužbu)time što se iz nacionalnog prava otklanjaju odredbe Hitne uredbe br. 77/2018. To će se s postupovnog stajališta odraziti na mogućnost suda da odluči o prigovoru koji se temelji na **nedostatku dokaza o svojstvu zastupnika**

prilikom podnošenja odgovora na tužbu, prihvaćanjem tog prigovora, što će za posljedicu imati ukidanje postupovne radnje, odnosno odgovora na tužbu, te implicitno **dokaza** i prigovora koje ističe tuženik. Ta će mjera imati negativan utjecaj na *načine izvršavanja aktivne uloge* suda i na ograničenja te uloge (u skladu s člankom 22. stavkom 2. Zakonika o građanskom postupku), na način ostvarivanja *prava obrane, na izvođenje dokaza* te, konačno, na *odlučivanje o predmetu* s obzirom na sve dijelove zahtjeva; uzimajući u obzir sve pretpostavke, rješenje može biti da se tužba prihvati djelomično ili u cijelosti ili da je se odbaci kao nedopuštenu, [**orig. str. 27**] kao bespredmetnu ili neosnovanu.

- 11.1. Tužitelj smatra da, **ako se utvrdi da se nisu poštovala obaveze koje Rumunjska ima u okviru Unije (CVM, članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a), time će se dokazati da ne postoji tuženikovo pravo zakonskog zastupanja, neovisno o tome postoji li odluka punog sastava Državnog sudbenog vijeća koja se zahtijeva kao dokaz zakonskog zastupanja, što će za posljedicu imati ukidanje postupovne radnje, odnosno odgovora na tužbu uložene u spis, u kojem se podnose dokazi, ističe prigovor i navode razlozi tog odgovora, a koji se neće uzeti u obzir u odlučivanju o predmetu.**
12. Nakon analize sudske prakse Suda, sud nije utvrdio druge značajne situacije. Tužitelj je podsjetio na glavne presude koje su relevantne za odlučivanje u ovom predmetu: presude od 12. studenoga 2009., Komisija/Španjolska, C-154/08, neobjavljena, EU:C:2009:695; od 6. listopada 2011., Komisija/Italija, C-302/09, neobjavljena, EU:C:2011:634; od 22. prosinca 2010., Komisija/Italija, C-304/09, EU:C:2010:812 i od 29. ožujka 2012., Komisija/Italija, C-243/10, neobjavljena, EU:C:2012:182. Također su relevantne presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117 i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586. Međutim, navedene presude ne sadržavaju odredbe na koje se može pozivati u ovoj specifičnoj situaciji, koja osobito zahtijeva tumačenje CVM-a i odredbi Ugovora o pristupanju.

### **Stajalište nacionalnog suda**

13. S obzirom na iscrpno obrazloženje koje je iznio tuženik, sud će sažeto iznijeti svoje stajalište. Stoga navodi da se člankom 267. UFEU-a utvrđuje da je Sud Europske unije nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču *tumačenja Ugovorâ*, kao i *valjanosti i tumačenja akata institucija, tijelâ, uređâ ili agencija Unije*. *Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.*
14. Budući da je, najprije, **CVM uspostavljen Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006.** prilikom pristupanja Rumunjske Uniji, te je glavni instrument usklađivanja, potreban za pomoć razvoju upravnih i pravosudnih sustava te poboljšanje njihove učinkovitosti, tako da država može ispuniti svoje obaveze u

pogledu statusa članice Unije te osigurati pravilnu primjenu europskog zakonodavstva, politika i programa, sud napominje da akti doneseni na temelju CVM-a jesu *akti institucije Unije* (Komisija jest institucija Unije, kako je predviđeno člankom 13. stavkom 1. UFEU-a, koji može biti podvrgnut **[orig. str. 28.]** tumačenju Suda Europske unije. Prema tome, CVM treba smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju Suda Europske unije.

15. Budući da je cilj CVM-a razvoj upravnih i pravosudnih sustava te poboljšanje njihove učinkovitosti, tako da države koje su izrazile svoju volju da postanu članice Unije **moгу ispuniti obveze u pogledu statusa članice Unije** te da se Ugovorom o pristupanju propisuje status **država članica** za te države, stoga su sadržaj, priroda i trajanje CVM-a obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju. Suprotnim se tumačenjem sama uspostavljena mjera lišava biti. Prema tome, zahtjevi **navedeni u izvješćima utvrđenim u okviru tog mehanizma također su obvezujući za Rumunjsku**. Argument *a fortiori* može se temeljiti na prirodi direktiva, koje su obvezujuće, u uvjetima utvrđenima u sudskoj praksi Suda, koji se odnose na usklađivanje nacionalnih zakonodavstava: ako su direktive obvezujuće za države članice, tim su više zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru CVM-a, kojima je cilj ispraviti **nedostatke** upravnih i pravosudnih sustava **određenih država članica**, obvezujući za te države članice, u ovom slučaju za Rumunjsku.
16. Kako bi dao svoje mišljenje na dva posljednja pitanja, sud uzima u obzir činjenicu da je Ugovor o Europskoj uniji dio primarnog prava Unije i da su države članice najprije dužne poštovati odredbe Ugovorâ u odnosu na one nacionalnog zakonodavstva. Člankom 2. UEU-a utvrđuje se kao temeljna vrijednost Unije **vladavina prava** u okviru društva koje se temelji na **pluralizmu, nediskriminaciji, toleranciji, pravdi, solidarnosti i jednakosti muškaraca i žena**. Međutim, CVM je uspostavljen, među ostalim, u svrhu ispravljanja nedostataka koji se odnose na pravosudni sustav. Njime treba osigurati sva jamstva koja podrazumijeva neovisnost u odnosu na druge državne vlasti. Prema tome, s obzirom na nedavnu sudsku praksu Suda koju je iznio tužitelj, sud smatra da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba tumačiti na način da se njime države članice obvezuje da utvrde mjere potrebne kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenim 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 Pravosudne inspekcije, čak i ako je privremeno. Slično tomu, članak 2. UEU-a treba tumačiti na način da su države članice dužne poštovati kriterije vladavine prava, koji se zahtijevaju i u izvješćima utvrđenim u okviru CVM- u slučajevima postupaka izravnog vladinog imenovanja uprave Pravosudne inspekcije, čak i ako je ono privremeno. **[orig. str. 29.]**

### **Obrazloženje zahtjeva za donošenje prethodne odluke u ubrzanom postupku**

17. Na temelju članka 105. Poslovnika Suda, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o tom zahtjevu, iznimno od odredaba navedenog Poslovnika, odluči u ubrzanom postupku.
18. U ovom je predmetu hitnost opravdana, s jedne strane, činjenicom da se odnosi na rješavanje postupovnog prigovora o kojem treba odlučiti, u skladu s unutarnjim postupovnim odredbama, prije odlučivanja o meritumu predmeta, u sporu čiji je predmet od stvarnog interesa za rumunjsko pravosuđe te, s druge strane, **prirodom predmeta, koja zahtijeva trenutnu odluku, s obzirom na to da zahtjevi vladavine prava ne mogu biti podvrgnutim dugim rokovima tijekom kojih može nastati nepopravljiva šteta.**

[omissis]

5. veljače 2019.

[omissis]

RADNI DOKUMENT