

**Predmet C-291/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

9. travnja 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Curtea de Apel Braşov (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

28. ožujka 2019.

**Podnositeljica prigovora:**

SO

**Druge stranke u postupku:**

TP i drugi

**Predmet glavnog postupka**

Prigovor podnositeljice SO podnesen pred Curtea de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu, Rumunjska), Kazneni odjel, protiv rješenja kojima je državni odvjetnik koji vodi predmet, odnosno glavni državni odvjetnik u upravi u okviru Državnog odvjetništva pri Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Visoki kasacijski sud, Rumunjska) (PÎCCJ) - Direcţia Naţională Anticorupţie (Nacionalna uprava za suzbijanje korupcije, Rumunjska, u daljnjem tekstu: DNA) - Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (Odjel za borbu protiv kaznenih djela izjednačenih s kaznenim djelima korupcije), odredio zaključenje predmeta i potvrdio odluku o zaključenju predmeta povodom kaznenih prijave kojima je podnositeljica prijavila razne dužnosnike državnog odvjetništva, suce i jednog odvjetnika zbog počinjenja kaznenih djela.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) UEU-a i člankom 267. UFEU-a, Curtea de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu) zatražila je tumačenje Odluke

Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006., članka 2. UEU-a, članka 4. stavka 3. UEU-a i načela neovisnosti sudaca propisanog člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i članka 47. drugog stavka Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

### **Prethodna pitanja**

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. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju Suda Europske unije?
2. Jesu li zahtjevi navedeni u izvješćima utvrđenima u okviru tog mehanizma obvezujući za Rumunjsku, posebno (ali ne samo) u pogledu potrebe provođenja zakonodavnih izmjena u skladu sa zaključcima CVM-a, s preporukama Venecijanske komisije i Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe?
3. Treba li članak 2. u vezi s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da obveza države članice da poštuje načela vladavine prava također uključuje i potrebu da Rumunjska poštuje zahtjeve koji se nalažu u izvješćima utvrđenima u okviru mehanizma za suradnju i provjeru (CVM), uspostavljenog Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006.?
4. Protivi li se načelu neovisnosti sudova, propisanom u članku 19. stavku 1. drugim podstavkom UEU-a i članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kako ga se tumači u sudskoj praksi Suda Europske unije (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117) uspostava uprave za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava, u okviru Državnog odvjetništva pri Înalta Curteu de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud), s obzirom na pravila o imenovanju/razrješenju državnih odvjetnika iz navedene uprave, na pravila o izvršavanju dužnosti u okviru te uprave kao i na način na koji se utvrđuje sposobnost, povezano s ograničenim brojem položaja u okviru te uprave?
5. Protivi li se članku 47. [drugom stavku] Povelje Europske unije o temeljnim pravima o pravu na pravično suđenje razmatranjem predmeta u razumnom roku, uspostava uprave za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava, u okviru Državnog odvjetništva pri Înalta Curteu de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud), s obzirom na način izvršavanja dužnosti u okviru te uprave i na način na koji se utvrđuje sposobnost, povezano s ograničenim brojem položaja u okviru te uprave?

### **Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije**

Članak 2., članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a.

Članci 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija.

Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

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.

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru Mehanizma suradnje i provjere od 25. siječnja 2017. u kojem se, nakon pojašnjenja da se koraci poduzeti za postizanje ciljeva CVM-a „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”, dodaje da se „[t]emeljnim problemima, kao što su dovođenje u pitanje neovisnosti pravosuđa i pravovaljanosti sudskih odluka te ponekad konkretni naponi da se poništi učinak reformi, nedvojbeno [...] usporava napredak prema ostvarivanju ciljeva CVM-a.”

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku Rumunjske u okviru Mehanizma suradnje i provjere od 13. studenoga 2018., točka 3.1. „Prvo mjerilo (neovisnost pravosudnih dužnosnika i reforma pravosuđa)”, iz poglavlja 3. „Ocjena napretka u ispunjavanju preporuka iz izvješća iz siječnja 2017.” i poglavlja 4. „Zaključci”.

Presuda Suda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), t. 42. do 44.

Presuda Suda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci pravosudnog sustava) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), t. 48.

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

### **Navedene nacionalne odredbe**

Članci 175. i 297. Codula penal (Kazneni zakonik) i članci 339., 340. i 341. Codula de procedură penală (Zakonik o kaznenom postupku), odredbe čiji je sadržaj naveden u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Zakon br. 78/2000 o sprječavanju, istrazi i sankcijama u području korupcije), članak 13.<sup>2</sup>, na temelju kojeg, u slučaju kaznenog djela zlorabe položaja, ako je državni službenik stekao za sebe ili za drugog protupravnu imovinsku korist, granica propisane kazne povećava se za jednu trećinu.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Zakon br. 304/2004 o organizaciji pravosudnog sustava), članci 88.<sup>1</sup> – 88.<sup>9</sup>, čiji je sadržaj naveden u

zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-195/19, i članci 88.<sup>10</sup> i 88.<sup>11</sup> koji se odnose na izvršavanje dužnosti u okviru Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Uprava za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava, Rumunjska, u daljnjem tekstu: SIIJ) raspoređivanjem službenika i policajaca pravosudne policije pod izravno zapovjedništvo i izravan nadzor državnog odvjetnika uprave, odnosno integriranje u upravu stručnjaka iz područja obrade i uporabe podataka, i iz područja ekonomije, financija, carine i informatike, kao i iz drugih područja; dva zadnja navedena članka uvedena su Ordonanțom de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (Uredba sa zakonskom snagom br. 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (Uredba sa zakonskom snagom br. 7/2019) kojom se, među ostalim, mijenja i dopunjuje Zakon br. 304/2004. Tom se uredbom u članak 88.<sup>1</sup> uvodi novi stavak 6. na temelju kojeg, u slučaju kaznenih djela koja su u nadležnosti SIIJ-a, pojam „nadređeni državni odvjetnik” predstavlja glavnog državnog odvjetnika u upravi, uključujući u slučaju rješenja koja su donesena prije nego što je to tijelo počelo s radom. Tom se uredbom mijenja članak 88.<sup>7</sup>, u čijem je stavku 1. točki (d) predviđena nova nadležnost SIIJ-a koja se sastoji od izvršavanja i odustajanja od pravnih sredstava u slučajevima koji su u nadležnosti uprave, uključujući predmete koji su u tijeku pred sudovima ili predmete u kojima je donesena konačna odluka prije nego što je to tijelo počelo s radom.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Uredba sa zakonskom snagom br. 90/2018 o mjerama koje se odnose na početak obavljanja stvarnih dužnosti SIIJ-a), članci I. i II., odredbe čiji je sadržaj naveden u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-195/19.

Odluka Înalta Curtea de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) br. 3 od 26. veljače 2019., donesena u postupku koji se odnosi na odlučivanje o pravnom pitanju, na temelju koje, pri tumačenju odredaba članka 88.<sup>8</sup> stavka 2. Zakona br. 304/2004, sudjelovanje na raspravama u slučajevima u nadležnosti SIIJ-a, u kojima je kazneni postupak pokrenula DNA, osigurano je državnim odvjetnicima u okviru pravosudne uprave državnog odvjetništva pri Înalta Curtea de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) ili državnim odvjetnicima u okviru državnog odvjetništva pri sudu koji odlučuje o predmetu.

Odluke Curtee Constituționale (Ustavni sud, Rumunjska) br. 1519/2011 i br. 2/2012, čiji je relevantan sadržaj naveden u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-195/19, i odluka Curtee Constituționale (Ustavni sud) br. 104/2018, čiji je relevantan sadržaj, posebno točke 88. i 90. odluke, naveden u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-195/19.

### **Kratki pregled činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Četirima kaznenim prijavama koje su podnesene u prosincu 2015. i veljači 2016. SO prijavila je četiri dužnosnika državnog odvjetništva zbog počinjenja kaznenog

djela zlouporabe položaja iz članka 13.<sup>2</sup> Zakona br. 78/2000 u vezi s člankom 297. stavkom 1. Kaznenog zakonika, i jednog odvjetnika u Braşovu zbog počinjenja kaznenog djela trgovanja utjecajem iz članka 291. stavka 1. Kaznenog zakonika. SO navodi da su navedeni državni odvjetnici prekršili razne dužnosti u svojem radu time što su neosnovano odbili razmotriti neke njezine zahtjeve, odbili joj pružiti informacije ili staviti na raspolaganje preslike određenih akata sadržanih u jednom kaznenom spisu, kao i time što su postupali izvan zakonskih ovlasti te donijeli akte u nezakonitim i neosnovanim okolnostima.

- 2 SO je nakon toga podnijela kaznenu prijavu protiv dva suca Judecătorie Braşov (Prvostupanjski sud u Braşovu, Rumunjska) i Tribunalula Braşov (Viši sud u Braşovu, Rumunjska) u kojima je tvrdila da su oni dio zločinačke organizacije i da su u različitim postupcima donosili odluke koje su za nju bile nepovoljne.
- 3 Nakon provođenja istrage u ovom predmetu, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie - Direcţia Naţională Anticorupţie - Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu, Nacionalna uprava za suzbijanje korupcije, Odjel za borbu protiv kaznenih djela korupcije) rješenjem od 8. rujna 2017. odredio je zaključenje predmeta nakon što je zaključio da se radi o radnjama koje nisu predviđene kaznenim zakonom i koje nisu počinjene s namjerom u skladu s kaznenim zakonom, a u pogledu kaznenog djela formiranja zločinačke organizacije da radnja ne postoji.
- 4 Protiv te odluke državnog odvjetnika koji vodi predmet, SO podnijela je prigovor nadređenom državnom odvjetniku, tj. glavnom državnom odvjetniku Odjela za borbu protiv kaznenih djela izjednačenih s kaznenim djelima korupcije u okviru Nacionalne uprave za suzbijanje korupcije, koji ga je rješenjem od 20. listopada 2017. odbio kao neosnovanog.
- 5 U tim se okolnostima SO obratila sudu podnošenjem prigovora protiv odluke o zaključenju predmeta, koji je, nakon što se taj sud proglasio nenadležnim, 11. rujna 2018. zaprimio sud koji je uputio zahtjev, Curtea de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu).

#### **Kratki pregled razloga zahtjeva za prethodnu odluku**

- 6 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, s obzirom na to da je u postupku pred sudom obvezno sudjelovanje državnog odvjetnika, na raspravama je prvotno sudjelovao državni odvjetnik iz Nacionalne uprave za suzbijanje korupcije, a potom, nakon stupanja na snagu izmjena Zakona br. 304/2004 i nakon što je Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Vrhovni kasacijski sud) 26. veljače 2019. donio odluku br. 3, na raspravi je sudjelovao državni odvjetnik iz Državnog odvjetništva pri Curtei de Apel Braşov (Žalbeni sud u Braşovu). U slučaju da se utvrdi da je prigovor podnositeljice SO osnovan, sud koji je uputio zahtjev trebao bi uputiti predmet SIIJ-u radi provedbe kaznenog progona.



- 7 Stoga taj sud navodi da, s obzirom na to da nastavak glavnog postupka podrazumijeva sudjelovanje državnih odvjetnika SIIJ-a, potrebno je utvrditi protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo kojim se uspostavlja takva posebna uprava državnog odvjetništva.
- 8 Što se tiče prvog pitanja, koje se odnosi na prirodu CVM-a, sud koji je uputio zahtjev navodi da je CVM uspostavljen Odlukom 2006/928/EZ u skladu s člancima 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske i prilagodbama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija.
- 9 Uzimajući u obzir te odredbe, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 25. siječnja 2017. i mogućnost izricanja sankcija u slučaju neispunjavanja preuzetih obveza, te upućivanjem na presudu Suda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., u kojoj je Sud presudo da Protokol o razumijevanju između Europske zajednice i Rumunjske, sklopljen 23. lipnja 2009. u Bukureštu i Bruxellesu, treba smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a, koji može biti podvrgnut tumačenju Suda, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi trebalo pojasniti je li CVM akt koji može biti podvrgnut tumačenju Suda.
- 10 Što se tiče drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev upućuje na Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 13. studenoga 2018., u čijim je zaključcima navedeno da „[k]ako bi se trenutno stanje popravilo, preporučuju se sljedeće mjere: [...] [h]itno obustaviti provedbu zakona o pravosuđu i povezanih hitnih uredaba, [i] [r]evidirati zakone o pravosuđu uzimajući u potpunosti u obzir preporuke izdane u okviru CVM-a te preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a”, a od Suda traži da utvrdi jesu li mjere, koje su izričito preporučene u navedenim izvješćima u okviru mehanizma, obvezujuće prirode, čime bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da odluči da su odredbe nacionalnog zakonodavstva o uspostavi SIIJ-a obustavljene ili se moraju obustaviti, te je li takva obvezujuća priroda strogo ograničena na zaključke izvješća ili su i druga isticanja koja su sadržana u tom izvješću takve prirode, konkretno, ona isticanja u kojima su navedene nacionalne mjere koje su protivne preporukama Europske komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanska komisija) i Skupine država protiv korupcije (GRECO).
- 11 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev zaključuje da se u Izvješću Komisije od 13. studenoga 2018. izričito navodi da je uspostava posebne uprave za istrage kaznenih djela počinjenih u okviru pravosudnog sustava jedna od mjera s negativnim učinkom na neovisnost pravosudnih dužnosnika, koja je oslabila povjerenje u pravosuđe.
- 12 U tom kontekstu, u mišljenju Venecijanske komisije br. 924 od 20. listopada 2018., izričito je navedeno da je „posebna zabrinutost izražena također u odnosu na [...] novi SIIJ” te je u *ad hoc* Izvješću o Rumunjskoj koje je donio GRECO od 19. do 23. ožujka 2018., u točkama 33. i 34. među ostalim navedeno da je „jedna od najspornijih promjena uspostava [...] nove uprave za istraživanje kaznenih djela unutar pravosudnog sustava, [koji] mnogi smatraju nepravilnošću

trenutačnog institucionalnog ustroja, osobito: i. zbog činjenice da nema podataka ili posebnih procjena kojima se dokazuje postojanje strukturnih problema u pravosudnom sustavu kojima bi se opravdala takva inicijativa; ii. zbog načina na koji je određeno upravljanje tom upravom, te iii. zbog toga što ta uprava nema na raspolaganju odgovarajuće istražitelje i istražiteljske ovlasti za razliku od drugih specijaliziranih tijela koja provode kazneni progon. Jednako tako, istaknuto je da bi to tijelo bilo odmah preopterećeno zbog odredbi [...] kojima se predviđa trenutni prijenos brojnih predmeta koji su dodijeljeni drugim državnim odvjetništvima, a broj predviđenih radnih mjesta (15 u nacrtu zakona) nedovoljan je u odnosu na očekivani opseg posla” i da je „od još većeg značaja i zabrinutosti da bi se takva struktura lako mogla upotrijebiti za uklanjanje predmeta koje vode specijalizirani državni odvjetnici ili intervenciju u osjetljivim predmetima od velikog interesa u slučaju podnošenja prijave protiv pravosudnih dužnosnika, što bi automatski dovelo do nadležnosti nove ustanove”. U tom se mišljenju preporuča da se odustane od osnivanja SIIJ-a.

- 13 Trećim i četvrtim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži da se, neovisno o odgovoru na prva dva pitanja, utvrdi treba li načela koja su temelj europskog pravnog poretka, propisana Ugovorom o Europskoj uniji, tumačiti na način da im se prethodno navedeni nacionalni propisi protive zbog opasnosti koju predstavljaju za vladavinu prava i neovisnost pravosuđa, uzimajući u obzir njihov sadržaj i analizu izvršenu u okviru CVM-a, kao i u okviru Venecijanske komisije i GRECO-a.
- 14 U tom pogledu, nakon što je podsjetio na odredbe članka 19. stavka 1. UEU-a i presude Suda u predmetima Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16), točke 42. - 44., i Minister for Justice and Equality (nedostaci pravosudnog sustava) (C-216/18), točka 48., sud koji je uputio zahtjev navodi dio kritika Venecijanske komisije i GRECO-a o izmjenama Zakona br. 304/2004 koje su dovele do uspostave SIIJ-a.
- 15 Prva kritika odnosi se na strukturu SIIJ-a, koju čini 15 državnih odvjetnika koji će svake godine trebati obraditi tisuće postupaka. Te postupke prethodno je ispitivalo više od 150 državnih odvjetnika iz 19 odjela državnog odvjetništva i jasno je da će 15 državnih odvjetnika iz uprave biti preplavljeno opsegom posla, što će utjecati na kvalitetu provedbe kaznenog progona.
- 16 Daljnja kritika odnosi se na činjenicu da je SIIJ zamišljen kao jedinstvena ustanova sa sjedištem u Bukureštu, što znači da će pravosudni dužnosnici koji su pod istragom morati uložiti veće napore, uz visoke troškove, da bi došli na raspravu, što bi moglo utjecati na njihova prava obrane.
- 17 Kritizira se i postupak imenovanja glavnog državnog odvjetnika i drugih 14 državnih odvjetnika u kojem razgovor s njima nosi 60 % ocjene, što ne pruža dovoljna jamstva za nepristran postupak odabira.

- 18 Osim toga, nisu jasni načini na koje bi se državne odvjetnike SIIJ-a moglo učinkovito istražiti za eventualno počinjena kaznena djela, posebno ona [počinjena] u vezi s njihovim dužnostima.
- 19 Kritiziraju su se i izmjene koje su unesene Uredbom sa zakonskom snagom br. 7/2019 bez mišljenja Consilium Superior al Magistraturii (Državno sudbeno vijeće, Rumunjska). Stoga, uvođenje stavka 6. u članak 88.<sup>1</sup> Zakona br. 304/2004 smatralo se prvim korakom u postavljanju uprave izvan nadležnosti glavnog državnog odvjetnika, sve do pretvaranja te uprave u *de facto* odvojeno državno odvjetništvo.
- 20 Budući da bi provedba kaznenog progona pravosudnog dužnosnika mogla dovesti do njegove suspenzije s dužnosti, SIIJ se, s obzirom na analizirane aspekte koji se odnose na njegovu organizaciju i rad, može smatrati faktorom pritiska koji može dovesti u pitanje neovisnost suca.
- 21 Što se tiče petog pitanja, sud koji je uputio zahtjev navodi niz okolnosti zbog kojih smatra da postoje dostatne sumnje u pogledu mogućnosti da se u okviru SIIJ-a obavlja aktivnost kaznenog progona koja, zajedno s radnjama koje će se provoditi u fazi suđenja, osigurava rješavanje predmeta u razumnom roku.
- 22 Stoga, činjenica da je 5. ožujka 2019. bilo popunjeno samo 6 od 15 mjesta državnih odvjetnika, što predstavlja stopu popunjenosti radnih mjesta od 40 %, koja je znatno niža od stope drugih državnih odvjetništava, činjenica da je nakon datuma početka rada SIIJ-a pred njim registrirano 1 422 postupka, uzimajući u obzir da SIIJ mora rješavati i 795 predmeta opće prirode (prijave, zahtjevi, podnesci, različiti prijedlozi) i činjenica da mu je omogućeno rješavanje i drugih kaznenih predmeta kad su podnesene kaznene prijave protiv pravosudnih dužnosnika u pogledu tih predmeta, posebno u osjetljivim predmetima i predmetima koji su praćeni u medijima, elementi su zbog kojih sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu mogućnosti provođenja učinkovite istrage i jamčenja rješavanja predmeta u razumnom roku, čime se dovodi u pitanje usklađenost analiziranog nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima iz članka 47. drugog stavka Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev upućuje još na tri zahtjeva za prethodnu odluku u predmetima C-83/19, C-127/19 i C-195/19, u kojima su navedena pitanja koja su djelomično slična onima u ovom predmetu.