



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 114/20
U Luxembourg 23. rujna 2020.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19 i C-195/19, predmetu C-291/19, predmetu C-355/19 i predmetu C-397/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. protiv Inspectia Judiciară i dr.

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka, privremeno imenovanje glavnog pravosudnog inspektora i nacionalne odredbe kojima se osniva poseban odjel državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za kaznena djela koja počinje pravosudni dužnosnici protivni su pravu Unije

Pravu Unije ne protive se nacionalne odredbe o odgovornosti države u slučaju pravosudne pogreške i o postupku za povrat isplaćene naknade koji država pokreće protiv dotičnog suca u slučajevima kada je štetu prouzročio u zloj vjeri ili iz krajnje nepažnje, pod uvjetom da se tim postupcima pružaju dostatna jamstva

S ciljem poboljšanja neovisnosti i učinkovitosti pravosuđa te u okviru pregovora o pristupanju Uniji, Rumunjska je usvojila takozvane Zakone o pravosuđu¹. Komisija je Odlukom 2006/928/EZ uspostavila „mehanizam za suradnju i provjeru” (u daljnjem tekstu: CVM) u okviru kojeg redovito izvješćuje o napretku Rumunjske u pogledu neovisnosti i učinkovitog funkcioniranja pravosuđa. Rumunjska vlada u razdoblju od rujna 2018. do ožujka 2019. donijela je pet izvanrednih uredbi kojima su Zakoni o pravosuđu izmijenjeni i dopunjeni novim odredbama. Neke od tih izmjena negativno su ocijenjene u izvješćima o CVM-u iz 2018. i 2019. godine.

U tim je okolnostima nekoliko rumunjskih sudova Sudu uputilo prethodna pitanja zahtijevajući od njega da utvrdi prirodu, pravnu vrijednost i učinke CVM-a te na toj osnovi donesenih periodičnih izvješća. Od Suda je također zatraženo da utvrdi jesu li preporuke sadržane u Komisijinim izvješćima obvezujuće za rumunjska tijela.

Osim toga, riječ je o trima institucionalnim aspektima ove reforme: o privremenom imenovanju čelnika Pravosudne inspekcije, o osnivanju posebnog odjela državnog odvjetništva zaduženog za istraživanje kaznenih djela počinjenih u pravosuđu i o izmjenama odredbi o materijalnoj odgovornosti sudaca. Od Suda se traži da utvrdi njihovu sukladnost s načelima vladavine prava, djelotvorne sudske zaštite i neovisnosti sudaca, zajamčenima u nizu odredbi prava Unije².

Nezavisni odvjetnik Michal Bobek u današnjem mišljenju predlaže Sudu, kao prvo, da presudi da je **Odluka o uspostavi „mehanizma za suradnju i provjeru” akt institucije Unije, da je ta odluka bila valjano usvojena na temelju Ugovora o pristupanju i da je pravno obvezujuća za Rumunjsku. Međutim, periodična izvješća koja je Komisija na toj osnovi usvojila nisu pravno obvezujuća, ali ih ta država članica mora propisno uzeti u obzir.**

Nezavisni odvjetnik najprije podsjeća na to da je Odluka o CVM-u odluka u smislu članka 288. četvrtog stavka UFEU-a³ koju je Komisija donijela na temelju Akta o pristupanju te da je ona u cijelosti obvezujuća za one kojima je upućena. U skladu s člankom 4. Odluke o CVM-u, ona je upućena svim državama članicama. Unatoč tomu što u trenutku njezina donošenja Rumunjska još nije bila država članica, obvezujući karakter akata Unije koji su doneseni prije pristupanja proizlazi

¹ Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika; Zakon br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa i Zakon br. 317/2004 o Vrhovnom sudbenom vijeću

² Konkretno, članak 2. UEU-a; članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, članak 47. drugi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

³ U skladu s kojim je odluka u cijelosti obvezujuća i u skladu s kojim je odluka u kojoj je određeno komu je upućena obvezujuća samo za njih.

iz članka 2. Akta o pristupanju, u kojem je navedeno da su akti koje su institucije donijele prije pristupanja za Rumunjsku obvezujući od dana pristupanja. Posljedice neispunjenja tih obveza, povrh mogućnosti njegova utvrđenja i sankcioniranja putem redovnih pravnih sredstava prava Unije, također mogu imati važan utjecaj na sudjelovanje Rumunjske u unutarnjem tržištu i području slobode, sigurnosti i pravde.

Međutim, nezavisni odvjetnik M. Bobek primjećuje da Komisijina izvješća nisu obvezujuća i da se nacionalni suci ne mogu osloniti na preporuke iz tih izvješća o CVM-u kako bi odbili primjenu odredbi nacionalnog zakonodavstva za koje smatraju da se protive takvim preporukama. Rumunjska svoje nacionalne institucije i postupke može oblikovati na način koji smatra prikladnim, ali mora dokazati na koji način oni doprinose ispunjavanju mjerila sadržanih u Odluci o CVM-u.

Nakon što je pojasnio prirodu i pravne učinke CVM-a, nezavisni odvjetnik M. Bobek zaključuje da Odluka o CVM-u aktivira primjenu Povelje, uključujući njezin članak 47. Iako bi primjenjiv bio i članak 19. stavak 1. UEU-a, nezavisni odvjetnik objašnjava, uz nekoliko opreznih sugestija, zašto nije nužno najbolji pristup ocjenu ovih predmeta utemeljiti isključivo na članku 19. stavku 1. UEU-a.

Nakon što je pojasnio mjerila i prirodu ocjene koji proizlaze iz primjenjivih odredbi prava Unije, nezavisni odvjetnik Michal Bobek predlaže, **kao drugo, da Sud presudi da se pravu Unije⁴ protive nacionalne odredbe kojima vlada, odstupajući od uobičajeno primjenjivih pravnih pravila, usvaja sustav privremenog imenovanja na upravljačka radna mjesta tijela zaduženog za provođenje stegovnih istraga u pravosuđu, čiji je praktični učinak vraćanje na radno mjesto osobe čiji je mandat već istekao.**

Nezavisni odvjetnik podsjeća na to da pravo Unije⁵ ne nameće konkretan model organizacije stegovnih sustava za pravosudne dužnosnike. Međutim, zahtjev neovisnosti nalaže da pravila koja ga uređuju moraju sadržavati nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe tog stegovnog sustava za politički nadzor nad sadržajem sudskih odluka.

Nezavisni odvjetnik primjećuje da Pravosudna inspekcija ima ključnu ulogu u stegovnom postupku koja se sastoji od provođenja prethodnih istraga. Tijelo zaduženo za pokretanje stegovnih postupaka moralo bi imati barem određenu mjeru operativne i istražne neovisnosti.

U tom pogledu primjećuje da privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije uvedeno izvanrednom uredbom, bez savjetovanja s tijelom s kojim se inače u vezi s takvim imenovanjem treba savjetovati, nije namijenjeno samo osiguravanju kontinuiteta obavljanja dužnosti, nego je njegov praktični učinak taj da na radno mjesto vraća osobu čiji je mandat već istekao, postupkom koji je različit od onoga predviđenog zakonom. Taj sustav može izazvati sumnje u pogledu interesa rumunjske vlade za imenovanje dane osobe na vodeći položaj u tijelu zaduženom za stegovne postupke protiv pravosudnih dužnosnika. Stoga se čini da takav sustav ne sadržava jamstva koja bi mogla otkloniti razumnu sumnju u pogledu neutralnosti sudskih tijela i njihove otpornosti na vanjske utjecaje.

Nezavisni odvjetnik M. Bobek predlaže, **kao treće, da Sud presudi da se pravu Unije⁶ protivi osnivanje posebnog odjela državnog odvjetništva koji je isključivo nadležan za kaznena djela koja počinje pravosudni dužnosnici ako stvaranje takvog odjela nije opravdano stvarnim i dovoljno važnim razlozima te ako nije popraćeno dovoljnim jamstvima koja otklanjaju svaku opasnost od političkog utjecaja na njegovo djelovanje i sastav.**

Nezavisni odvjetnik primjećuje da stvaranje Odjela za istraživanje kaznenih djela počinjenih u pravosuđu (OKDP) mora imati osobito važno, transparentno i stvarno opravdanje. Ako je taj kriterij ispunjen, nužno je i da sastav, ustroj i djelovanje takvog odjela budu u skladu s jamstvima prikladnima za izbjegavanje opasnosti od vanjskog pritiska na pravosuđe. Naposljetku, pri određivanju relevantnog konteksta važne su i konkretne okolnosti osnivanja OKDP-a kao i način na koji je to tijelo obavljalo svoje funkcije.

⁴ Članak 47. drugi stavak Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

⁵ Članak 47. drugi stavak Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

⁶ Članak 47. drugi stavak Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

U tom pogledu nezavisni odvjetnik zaključuje da se teško može smatrati da je stvaranje OKDP-a bilo opravdano na jasan, nedvosmislen i pristupačan način. Osim toga, odredbe o OKDP-u ne pružaju dovoljno jamstava kako bi se otklonila svaka opasnost od političkog utjecaja na njegovo djelovanje i sastav. Nacionalni sudovi moraju imati mogućnost uzeti u obzir objektivne elemente koji se odnose na okolnosti u kojima je OKDP osnovan i njegovo praktično djelovanje, kao čimbenike koji mogu potvrditi ili opovrgnuti postojanje opasnosti od političkog utjecaja. Potvrda takve opasnosti može izazvati legitimne sumnje u pogledu neovisnosti sudaca jer ona dovodi u pitanje dojam o njihovoj neutralnosti u pogledu interesa o kojima odlučuju, osobito kad je riječ o predmetima u vezi s korupcijom. Osim toga, pravu Unije protivi se osnivanje odjela državnog odvjetništva koji, s obzirom na količinu predmeta za koje je zadužen, nema dovoljno državnih odvjetnika, zbog čega će njegovo operativno djelovanje zasigurno rezultirati nerazumnim trajanjem kaznenih postupaka, uključujući one koji se vode protiv sudaca.

Nezavisni odvjetnik M. Bobek predlaže, **kao četvrto, da Sud presudi da se pravu Unije⁷ ne protive ni nacionalne odredbe o odgovornosti države u slučaju pravosudne pogreške ni postojanje mogućnosti da država naknadno u slučajevima postojanja zle vjere ili krajnje nepažnje protiv dotičnog suca pokrene postupak za povrat isplaćene naknade na temelju građanskopravne odgovornosti. Međutim, ti postupci moraju sadržavati dostatna jamstva kako bi se osiguralo da pravosudni dužnosnici nisu izloženi izravnom ili neizravnom pritisku koji bi mogao utjecati na njihovo odlučivanje.** Na nacionalnom je sudu da ocijeni jesu li ti uvjeti ispunjeni.

Nezavisni odvjetnik primjećuje da se u nacionalnom pravu⁸ odgovornost države za pravosudnu pogrešku priznaje zbog postupovnih radnji kao i zbog sadržaja pravomoćnih sudskih odluka, uključujući tumačenje prava i ocjenu dokaza. Definiciju „pravosudne pogreške” obilježavaju tri elementa: (i.) postupovna radnja *očito krši* materijalna ili postupovna pravna pravila ili je pravomoćna presuda *očito u suprotnosti* sa zakonom ili nije u skladu s činjeničnim stanjem koje proizlazi iz dokaza prikupljenih u postupku, (ii.) takva postupovna radnja ili pravomoćna presuda uzrokuje *ozbiljnu povredu* prava, sloboda ili legitimnih interesa pojedinca i (iii.) uzrokuje štetu koja se *ne može ispraviti* redovnim ili izvanrednim pravnim lijekom.

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, nije vjerojatno da će takva definicija pravosudne pogreške stvoriti opasnost od neizravnog pritiska na pravosuđe. Kao prvo, koncept odgovornosti države za štetu koju pravosudna tijela prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti ne protivi se pravu Unije. Kao drugo, čini se da samo očite pogreške ispunjavaju uvjete za pravosudne pogreške.

Međutim, kakav god bio sustav odgovornosti, načelo neovisnosti sudstva zahtijeva da pravila o građanskopravnoj odgovornosti sudaca putem mogućnosti države da izravno traži povrat naknade isplaćene oštećenim stranama osiguravaju zaštitu sudaca od pritiska koji može narušiti njihovu neovisnu prosudbu i utjecati na njihovo odlučivanje. Na nacionalnom je sudu da, s obzirom na sve relevantne čimbenike s kojima je upoznat, ocijeni ispunjavaju li relevantna nacionalna pravila i njihova praktična primjena te uvjete.

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst mišljenja u [spojenim predmetima C-83/19, C-127/19 i C-195/1](#), [predmetu C-291/19](#), [predmetu C-355/19](#) i [predmetu C-397/19](#) objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106

⁷ Članak 47. drugi stavak Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

⁸ Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika