



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 16. veljače 2023.¹

Predmet C-216/21

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
YN
protiv
Consiliul Superior al Magistraturii**

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Članak 2. UEU-a – Vladavina prava – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Neovisnost sudaca – Nacionalna mjera kojom se izmjenjuju pravila za napredovanje sudaca nižih sudova”

I. Uvod

1. „Nije dovoljno da pravda bude zadovoljena, mora se i vidjeti da je zadovoljena”. Na tu poznatu maksimu često se oslanja kad je riječ o problemima s neovisnosti sudstva s obzirom na to da je okosnica tih problema povjerenje koje javnost treba imati u sudove u demokratskom društvu².

2. Odjel za suce Consiliula Superior al Magistraturii (Vrhovno sudbeno vijeće, Rumunjska, u daljnjem tekstu: CSM) odobrio je 2019. nacionalnu uredbu o reformi postupka napredovanja primjenjivog na suce nižih sudova u Rumunjskoj (u daljnjem tekstu: sporna uredba)³. Tužitelji iz glavnog postupka, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruga „Forum sudaca Rumunjske”, u daljnjem tekstu: Forum sudaca Rumunjske) i osoba YN, traže djelomično poništenje te odluke pred Curteom de Apel Ploiești (Žalbeni sud u Ploieștiju, Rumunjska), sudom koji je uputio zahtjev u ovom predmetu.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Vidjeti, među ostalim, presudu ESLJP-a od 15. srpnja 2010., Gazeta-Ukrajina-Tsentr protiv Ukrajine, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, t. 32. i navedena sudska praksa i presudu ESLJP-a od 3. svibnja 2007., Bochan protiv Ukrajine, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, t. 66. Vidjeti i presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, u daljnjem tekstu: presuda A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), t. 127. i navedena sudska praksa).

³ Odluka odjela CSM-a za suce br. 1348 od 17. rujna 2019. kojom se odobrava Uredba o organizaciji i provedbi natječaja za napredovanje sudaca

3. Tvrde da je reforma uvedena spornom uredbom problematična jer, kako smatraju, postupak napredovanja koji se primjenjuje na suce nižih nacionalnih sudova provode predsjednici i članovi žalbenih sudova pri kojima treba popuniti radna mjesta i temelji se na subjektivnim i diskrecijskim kriterijima, a ne na objektivnoj ocjeni kandidata u postupku koja se, kao što je to bio slučaj prije donošenja sporne uredbe, temelji samo na njihovu uspjehu na pisanom ispitu.

4. Zahtjevom za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev pita je li takva reforma u skladu s načelom neovisnosti sudstva koje, prema njegovu mišljenju, proizlazi iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) (temeljno pravo na pošteno suđenje) i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (pravo na djelotvornu sudsku zaštitu), kao i iz vrijednosti vladavine prava u smislu članka 2. UEU-a.

5. Ukratko, zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku, smatram da se zakonodavnim izmjenama kao što su one koje su uvedene spornom uredbom ne povređuje načelo neovisnosti sudstva.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. U skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”.

7. Člankom 47. Povelje, naslovljenim „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, u drugom stavku određuje se:

„Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. [...]”

B. Rumunjsko pravo

8. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika) od 28. lipnja 2004., ponovno objavljen u *Monitorulu Oficial al României, Partea I*, br. 826 od 13. rujna 2005. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 303/2004), izmijenjen je i dopunjen Legeom nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 242/2018 o izmjeni i dopuni Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika) od 12. listopada 2018., *Monitorul Oficial al României, Partea I*, br. 868 od 15. listopada 2018. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 242/2018), koji je stupio na snagu 18. listopada 2018.

9. Na temelju Zakona br. 242/2018 u Zakon br. 303/2004 uneseni su članci 46.¹ do 46.³. Tim se odredbama određuje da suci i državni odvjetnici mogu napredovati isključivo na temelju nacionalnih natječaja u kojima se ocjenjuju radna učinkovitost i postupanje kandidata tijekom tri godine koje prethode postupku napredovanja. Posebna pravila kojima se uređuje organizacija i provedba tih postupaka napredovanja utvrđuju se uredbama koje, ovisno o slučaju, donosi odjel CSM-a za suce ili odjel CSM-a za državne odvjetnike.

10. Sporna uredba, koja sadržava pravila o organizaciji i provedbi natječaja za napredovanje sudaca na dužnosti, donesena je u skladu s člancima 46.¹ do 46.³ Zakona br. 303/2004. Ta je uredba odobrena Odlukom br. 1348 odjela CSM-a za suce od 17. rujna 2019.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

11. Tužbom podnesenom 12. studenoga 2019. tužitelji iz glavnog postupka tražili su od Curtee de Apel Ploiești (Žalbeni sud u Ploieștiju) da djelomično poništi Odluku br. 1348 odjela CSM-a za suce od 17. rujna 2019. kojom se odobrava sporna uredba. Tvrde da se tom uredbom povređuje načelo neovisnosti sudstva i da je donesena protivno preporukama iznesenima u različitim izvješćima Europske komisije u skladu s „mehanizmom za suradnju i provjeru”, koji je uspostavljen u okviru pristupanja Rumunjske Uniji.

12. Kao prvo, ističu da se spornom uredbom previše ovlasti daje predsjednicima žalbenih sudova s obzirom na to da povjerenstvo za odabir zaduženo za provedbu postupka napredovanja čine predsjednik relevantnog žalbenog suda i drugi članovi tog suda, čije se imenovanje u povjerenstvo za odabir temelji na prijedlogu upravnog tijela žalbenog suda (u kojem također sjedi predsjednik). Članovi povjerenstva za odabir u praksi su nadležni i za odlučivanje o žalbama protiv presuda koje su kandidati donijeli dok su zasjedali pri nižim sudovima te za periodično ocjenjivanje radne učinkovitosti kandidata u svojstvu sudaca nakon što, i ako, napreduju na žalbene sudove⁴.

13. Kao drugo, tužitelji ističu da se u postupku napredovanja koji je uveden tom uredbom prevelika važnost daje *subjektivnoj* ocjeni rada i postupanja kandidata tijekom tri godine koje prethode njihovoj sudjelovanju u tom postupku. U okviru te procjene povjerenstvo za odabir pregledava samo mali broj odluka koje je izradio svaki kandidat. Nadalje, uspjeh kandidata u postupku napredovanja ovisi o subjektivnim mišljenjima povjerenstva za odabir o kandidatima i stajalištima koja su iznijeli kolege kandidata na temelju njihova postupanja, a ne zasluga.

14. Prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, izmjene uvedene spornom uredbom mogle bi dovesti do odnosa hijerarhijske podređenosti u odnosu na članove žalbenih sudova jer bi se kandidate moglo potaknuti na poslušnost u odnosu na predsjednike i druge članove žalbenih sudova koji sjede u povjerenstvima za odabir, kako bi dobili napredovanje.

15. S obzirom na to da dvoji u pogledu toga je li reforma uvedena spornom uredbom u skladu s pravom Unije, Curtea de Apel Ploiești (Žalbeni sud u Ploieștiju) odlučila je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li mehanizam za suradnju i provjeru smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a koji može biti predmet tumačenja Suda Europske unije? Jesu li sadržaj, narav i vremenski doseg mehanizma za suradnju i provjeru obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji⁵? Jesu li zahtjevi iz izvješća sastavljenih u okviru mehanizma za suradnju i provjeru obvezujući za [Rumunjsku]?”

⁴ Za više pojedinosti o sastavu povjerenstava zaduženih za periodično ocjenjivanje sudaca vidjeti članak 39. stavak 3. Zakona br. 303/2004.

⁵ Potpisan od strane Rumunjske u Luxembourg 25. travnja 2005. (SL 2005., L 157, str. 11.)

2. Može li se načelo neovisnosti sudstva utvrđeno člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje, kao i sudskom praksom Suda, u vezi s člankom 2. UEU-a, tumačiti na način da se odnosi i na postupke napredovanja sudaca na dužnosti?
 3. Ugrožava li se to načelo uspostavom sustava napredovanja na viši sud koji se temelji isključivo na sažetoj ocjeni rada i postupanja koju provodi povjerenstvo u sastavu predsjednika suda nadležnog za sudski nadzor i njegovih sudaca, koje, pored redovnog ocjenjivanja sudaca, zasebno provodi i ocjenjivanje sudaca radi napredovanja i sudski nadzor njihovih presuda?
 4. Je li načelo neovisnosti sudstva, utvrđeno člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje, kao i sudskom praksom Suda, u vezi s člankom 2. UEU-a, ugroženo ako [Rumunjska] ne poštuje predvidljivost i pravnu sigurnost prava Europske unije na način da prihvati mehanizam za suradnju i provjeru i pripadajuća izvješća te im podliježe preko deset godina, da bi zatim bez najave izmijenila postupak napredovanja sudaca na rukovodeće položaje, suprotno preporukama sadržanima u mehanizmu za suradnju i provjeru?”
16. Zahtjev za prethodnu odluku od 16. veljače 2021. zaprimljen je 6. travnja 2021. Forum sudaca Rumunjske, CSM, poljska vlada i Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Rasprava nije održana.

IV. Analiza

17. Sud u ovom predmetu prvi put ima priliku razmotriti primjenu svoje sudske prakse o neovisnosti sudaca na postupke napredovanja koji se primjenjuju na njih i ispitati je li reforma kao što je ona uvedena spornom uredbom u Rumunjskoj u skladu sa zahtjevima utvrđenima u toj sudskoj praksi.
18. Prije nego što razmotrim prethodna pitanja, ukratko ću iznijeti kontekstualne elemente relevantne za ovaj predmet.

A. Okolnosti spora i uvodne napomene

19. Tijekom pregovora koji su doveli do pristupanja Rumunjske Europskoj uniji 2007. izražene su zabrinutosti zbog ozbiljnih nedostataka u pravosudnom sustavu i borbe protiv korupcije u toj državi⁶. Kako bi otklonila te zabrinutosti, Komisija je, kao što je to mogla učiniti na temelju članaka 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske⁷, donijela odluku⁸ u kojoj je naglasila važnost vladavine prava kao preduvjeta za svaku državu koja pristupa Europskoj uniji⁹ i podsjetila na potrebu da sve države članice imaju nepristran i neovisan pravosudni sustav¹⁰. Tom odlukom uspostavljen je mehanizam za suradnju i provjeru, prijelazna mjera za olakšavanje daljnjih napora Rumunjske da reformira pravosuđe i ojača borbu protiv korupcije u godinama nakon njezina pristupanja Europskoj uniji.

⁶ Te su zabrinutosti uvrštene u Prilog IX. Aktu o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske (vidjeti osobito točku 3. tog priloga, koja se odnosi na donošenje i provedbu Akcijskog plana i Strategije za reformu pravosuđa).

⁷ SL 2005., L 157, str. 203.

⁸ Odluka 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.; u daljnjem tekstu: Odluka o mehanizmu za suradnju i provjeru)

⁹ Vidjeti uvodne izjave 2., 4. i 6. Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru.

¹⁰ Vidjeti uvodnu izjavu 3. Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru.

20. Konkretno, Odlukom o mehanizmu za suradnju i provjeru predviđa se da Komisija donosi periodična izvješća. Ta su izvješća osmišljena kako bi se periodično ocijenio napredak koji je Rumunjska ostvarila u reformi pravosudnog sustava s obzirom na skup mjerila (u daljnjem tekstu: mjerila mehanizma za suradnju i provjeru)¹¹, kojima se konkretiziraju posebne obveze koje je preuzela ta država članica i zahtjevi koje je prihvatila prilikom zaključivanja pristupnih pregovora, osobito u pogledu očuvanja i poboljšanja neovisnosti sudstva na cijelom svojem državnom području¹².

21. U tom se kontekstu na nacionalnoj razini i razini Unije posvetila posebna pozornost tomu štiti li se nedavnim reformama sudskog sustava u Rumunjskoj dovoljno neovisnost nacionalnih sudaca. Pred Sudom je 2019. već bio pokrenut niz predmeta koji se odnose na izmjene koje su u Rumunjskoj donesene između 2018. i 2019., s obzirom na kaznene i disciplinske postupke koji se mogu pokrenuti protiv rumunjskih pravosudnih dužnosnika te na sustav građanskopravne odgovornosti koji se na njih primjenjuje.

22. Sud je u presudi Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. razmatrao usklađenost tih izmjena s načelom neovisnosti sudstva¹³. U toj je presudi pojasnio i da su Odluka o mehanizmu za suradnju i provjeru i izvješća koja je Komisija izradila na temelju te odluke akti koje je donijela institucija Unije i koji mogu podlijegati tumačenju Suda. Osim toga, smatrao je da je Odluka o mehanizmu za suradnju i provjeru u cijelosti obvezujuća za Rumunjsku, zajedno s mjerilima mehanizma za suradnju i provjeru, kojima se nastoji osigurati da ta država članica poštuje vrijednost vladavine prava iz članka 2. UEU-a. Naveo je i da je Rumunjska dužna poduzeti odgovarajuće mjere za potrebe poštovanja tih mjerila, uzimajući u obzir izvješća koja je Komisija izradila na temelju Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru i osobito preporuka iz tih izvješća¹⁴.

23. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku zaprimljen je samo nekoliko tjedana prije donošenja presude Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr.¹⁵. Međutim, napominjem da sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem ponovno traži pojašnjenje prirode i pravnih učinaka Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru i izvješća donesenih na temelju nje.

24. Budući da se na temelju utvrđenja Suda u toj prethodnoj presudi već odgovara to pitanje, ovo će se mišljenje odnositi samo na preostala tri prethodna pitanja, u skladu sa zahtjevom Suda.

25. Moja će analiza biti strukturirana na sljedeći način. Najprije ću iznijeti nekoliko napomena o području primjene i relevantnosti različitih odredbi prava Unije na koje se sud koji je uputio zahtjev poziva u zahtjevu za prethodnu odluku (dio B). Razmotrit ću i prigovore nadležnosti Suda koje su podnijeli CSM i poljska vlada (dio C). Zatim ću navesti sudsku praksu Suda o neovisnosti sudstva (koja proizlazi iz presude Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. i drugih predmeta) i objasniti zašto smatram da se dostatna jamstva neovisnosti sudstva moraju održavati

¹¹ Vidjeti presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, u daljnjem tekstu: presuda Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr., t. 175.).

¹² *Ibidem*, t. 170.

¹³ Za sve te predmete donesena je samo jedna presuda, ali nezavisni odvjetnik M. Bobek izradio je dva mišljenja (jedno u predmetu Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747) i drugo u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746).

¹⁴ Vidjeti presudu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (t. 1. i 2. izreke).

¹⁵ Radi cjelovitosti, napominjem da je pred Sudom pokrenut još jedan niz predmeta koji se odnose na ustrojstvo pravosudnog sustava u Rumunjskoj i, konkretnije, na to protivi li se načelu neovisnosti sudstva to da nacionalni Ustavni sud, prilikom izvršavanja svojih ustavnih nadležnosti, donese odluku kojom odlučuje o zakonitosti sastava sudskih vijeća nacionalnog Vrhovnog suda (vidjeti presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, u daljnjem tekstu: presuda Euro Box Promotion i dr.)).

i u kontekstu postupaka napredovanja sudaca na dužnosti (drugo pitanje) (dio D). S obzirom na tu sudsku praksu, iznijet ću razloge zbog kojih smatram, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da se reformom kao što je ona uvedena spornom uredbom *ne* povređuje načelo neovisnosti sudstva (treće pitanje) (dio E). Naposljetku, razmotrit ću zabrinutosti suda koji je uputio zahtjev koji je naveo da bi takva reforma mogla biti protivna preporukama sadržanima u nekim izvješćima koja je Komisija izradila u skladu s mehanizmom za suradnju i provjeru (četvrto pitanje).

B. Mjerodavne odredbe prava Unije: članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a i/ili članak 47. Povelje

26. U prethodnim pitanjima članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, članak 47. Povelje i članak 2. UEU-a utvrđeni su kao relevantne odredbe prava Unije s obzirom na koje treba ocijeniti usklađenost sporne uredbe. Veza između tih različitih odredbi jasno proizlazi iz sudske prakse Suda. Naime, Sud je presudio da zahtjev neovisnosti sudova proizlazi iz bitnog sadržaja prava na djelotvornu sudsku zaštitu (članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a) i temeljnog prava na pošteno suđenje (članak 47. drugi stavak Povelje), koje je od ključne važnosti kako bi se, među ostalim, zajamčilo očuvanje zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito poštovanje vladavine prava¹⁶. Kao takvo, jasno je da u pravnom poretku Unije postoji jedno načelo neovisnosti sudstva i da je sadržaj članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje, u pogledu neovisnosti sudstva, u biti istovjetan¹⁷.

27. Međutim, postojanje tih različitih pravnih osnova i različitih funkcija koje imaju članak 19. UEU-a i članak 47. Povelje podrazumijevaju da se vrsta ispitivanja koje Sud treba provesti kako bi se provjerilo poštovanje načela neovisnosti sudstva može razlikovati.

28. U tom pogledu nezavisni odvjetnik M. Bobek pojasnio je¹⁸ da članak 19. UEU-a ima široko područje primjene. Njime se od država članica, među ostalim, zahtijeva da „osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite” te se stoga uglavnom odnosi na strukturne i sustavne elemente nacionalnih pravnih okvira, a ne na elemente koji se odnose na posebne slučajeve ili pojedinačne spise. Istodobno je prag za povredu članka 19. stavka 1. UEU-a prilično visok. Svrha te odredbe nije obuhvatiti sva moguća pitanja koja se mogu pojaviti u pogledu nacionalnog sudstva, nego samo ona koja su toliko ozbiljna i/ili sustavna da ugrožavaju dobro funkcioniranje nacionalnog sudskog sustava i sposobnost dotične države članice da pojedincima osigura dostatne pravne lijekove.

29. Suprotno tomu, cilj je članka 47. Povelje zaštititi subjektivno pravo svake stranke u postupku na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje pred „zakonom prethodno ustanovljen[im] neovisn[im] i nepristran[im] sud[om]”. Provjera „neovisnosti” suda u tom kontekstu zahtijeva detaljnu ocjenu relevantnih okolnosti u svakom slučaju zasebno, dok su pitanja povezana s nekom strukturnom ili sustavnom značajkom sudskog sustava država članica relevantna samo

¹⁶ Vidjeti presudu od 6. listopada 2021., W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798, t. 108. i navedena sudska praksa).

¹⁷ Vidjeti među ostalim mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u spojenim predmetima Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, t. 162.) i u predmetu Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, t. 36.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 45. i 46.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u spojenim predmetima A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, t. 85.).

¹⁸ Vidjeti mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 183. do 225.), u spojenim predmetima Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, t. 162. do 169.) i u predmetu Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, t. 36. do 41.).

ako mogu utjecati na pojedinačni postupak¹⁹. Međutim, prije pozivanja na članak 47. Povelje moraju se ispuniti posebni uvjeti. Naime, kako bi se Povelja primjenjivala u cijelosti, situacija o kojoj je riječ mora biti obuhvaćena područjem primjene prava Unije²⁰. Osim toga, moguće pitanje koje proizlazi iz povrede članka 47. Povelje u načelu se može istaknuti samo u pogledu osobnog prava zajamčenog pravom Unije.

30. Ta razlika u području primjene i svrsi između članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje, kao i uvjeta primjenjivosti tih odredbi, općenito znači da se pred Sudom mogu voditi dvije vrste predmeta koji se odnose na usklađenost nacionalnih odredbi s načelom neovisnosti sudstva²¹. S jedne strane, postoje slučajevi u kojima pojedinac ističe problem s neovisnosti sudstva kao incidentalno pitanje u situaciji u kojoj tvrdi da su povrijeđena njegova osobna prava zaštićena pravom Unije. U takvim slučajevima neovisnost sudstva obično će se ispitivati s obzirom na članak 47. Povelje. S druge strane, postoje slučajevi koji se odnose na „apstraktnu” usklađenost određenih zakonodavnih instrumenata ili strukturnih elemenata donesenih u državama članicama sa zahtjevima prava Unije koji nisu povezani s konkretnim slučajem povrede osobnog prava na pošteno suđenje. U tom kontekstu Sud obično primjenjuje članak 19. stavak 1. UEU-a kao glavno ili jedino mjerilo²².

31. Ovaj je predmet pomalo specifičan. S jedne strane, iz spisa proizlazi da tužitelji iz glavnog postupka ne navode povredu svojih osobnih prava zaštićenih pravom Unije, nego navode da reforma uvedena spornom uredbom otvara pitanje sustavne i transverzalne prirode. Traže „apstraktnu” ocjenu usklađenosti te reforme s načelom neovisnosti sudstva. S druge strane, teško se može smatrati da je glavno ili jedino mjerilo za potrebe te ocjene članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i da u tom smislu članak 47. Povelje nije relevantan u ovom slučaju. Kao što je to nezavisni odvjetnik M. Bobek naveo u svojem mišljenju u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr.²³, nacionalne odredbe kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku specifične su po tome što ih je, kao što sam to objasnio u dijelu A ovog mišljenja, Rumunjska donijela kako bi se „na nacionalnoj razini proveli” Odluka o mehanizmu za suradnju i provjeru i Akt o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske. Dakle, riječ je o postupanju države članice (u ovom slučaju Rumunjske) u situaciji u kojoj izvršava obveze koje ima na temelju prava Unije i, prema tome, djeluje u području primjene prava Unije, što stoga dovodi do primjene Povelje.

32. Slažem se sa stajalištem nezavisnog odvjetnika M. Bobeka prema kojem taj poseban kontekst čini mogućim drugi scenarij, različit od onog navedenog u točki 29. ovog mišljenja, u kojem se Sud može pozvati na odredbe Povelje (uključujući njezin članak 47.), koje imaju istu vrijednost kao i

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Vidjeti članak 51. stavak 1. Povelje.

²¹ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 236. i 237.).

²² Radi cjelovitosti, dodajem da, neovisno o tome na koju se od tih dviju odredbi (članak 19. UEU-a ili članak 47. Povelje) Sud poziva, on obično ne provodi zasebnu analizu s obzirom na članak 2. UEU-a (vladavina prava), iako ta odredba, naravno, utječe na ocjenu Suda i relevantna je za nju i zapravo se često razmatra zajedno s člankom 19. stavkom 1. UEU-a i/ili člankom 47. Povelje. Naime, može se smatrati da obje te odredbe konkretiziraju članak 2. UEU-a jer je vladavina prava, kao jedna od temeljnih vrijednosti na kojima se Europska unija zasniva, zaštićena jamstvom prava na djelotvornu sudsku zaštitu (članak 19. UEU-a) i temeljnim pravom na pošteno suđenje (članak 47. Povelje) (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), t. 47. i navedena sudska praksa) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 108.)). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 225.).

²³ Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 198. do 200.)

odredbe Ugovorâ²⁴, ne u pogledu povrede osobnih prava (kao što sam to naveo, u ovom se slučaju ne tvrdi da su takva prava povrijeđena), nego kao objektivnu referentnu vrijednost ili mjerilo za ocjenu usklađenosti rumunjske provedbe zahtjeva prava Unije.

33. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se ovaj predmet ubraja u drugu kategoriju predmeta opisanu u točki 30. ovog mišljenja, s obzirom na to da zahtijeva apstraktni nadzor usklađenosti reforme uvedene spornom uredbom s obzirom na načelo neovisnosti sudstva, a ne *in concreto* nadzor u pogledu navodne povrede osobnih prava. Međutim, s obzirom na poseban kontekst ovog predmeta (s obzirom na to da se na Rumunjsku primjenjuje mehanizam za suradnju i provjeru i da nacionalni zakonodavni odabiri koji proizlaze iz te primjene podliježu Povelji), smatram da se članak 47. Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, mogu smatrati relevantnim mjerilima za provedbu tog nadzora, a ne samo članak 19. stavak 1. UEU-a²⁵.

C. Nadležnost Suda

34. CSM i poljska vlada iznijeli su nekoliko prigovora kojima u biti tvrde da su pitanja upućena Sudu nedopuštena jer Sud nije nadležan za odlučivanje o njima. Prema mišljenju tih stranaka, ustrojstvo pravosuđa, uključujući pitanja kao što su postupci napredovanja nacionalnih sudaca, u isključivoj je nadležnosti država članica i nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije. Stoga, prema njihovu mišljenju, to područje nije u nadležnosti Suda.

35. Smatram da se ti argumenti ne mogu prihvatiti i moguće ih je odmah odbiti. Kao što sam to naveo u točki 31. ovog mišljenja, Rumunjska je donijela spornu uredbu dok se na nju primjenjivao mehanizam za suradnju i provjeru. Stoga je treba smatrati „provedbom” obveza koje se toj državi nalažu mehanizmom za suradnju i provjeru jer je riječ o aktu koji je donijela institucija Unije i koji je za tu državu članicu u cijelosti obvezujući²⁶. U tim okolnostima, bilo bi pogrešno smatrati da ovaj predmet nije obuhvaćen područjem primjene prava Unije.

36. Nadalje, prigovori koje su iznijeli CSM i poljska vlada nipošto nisu novi te ih je, među ostalim, ta vlada prethodno iznijela u nizu drugih predmeta koji se također odnose na neovisnost sudstva²⁷.

37. U tim ranijim predmetima Sud je dosljedno rješavao te prigovore na način da je isticao da je, iako ustrojstvo pravosuđa u državama članicama ostaje u njihovoj nadležnosti, utvrđeno da one moraju, prilikom izvršavanja te nadležnosti, poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, uključujući i one koje proizlaze iz članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a²⁸.

38. Predmet ovog zahtjeva za prethodnu odluku ponovno se odnosi na obveze država članica koje proizlaze iz tih odredbi, zajedno s člankom 47. Povelje i Odlukom o mehanizmu za suradnju i provjeru, te na pitanje jesu li predmetne nacionalne odredbe zapravo u skladu s tim obvezama. Usto, prigovori CSM-a i poljske vlade u biti se odnose na stvarno područje primjene načela

²⁴ Vidjeti članak 6. stavak 1. UEU-a.

²⁵ Do sličnog je rješenja došao nezavisni odvjetnik M. Bobek u svojem mišljenju u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor DIN România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 226.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, t. 42. i 53.).

²⁶ Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

²⁷ Vidjeti među ostalim presudu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda). Vidjeti i presude od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 68. i navedena sudska praksa).

neovisnosti sudstva, koje se definira na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje, u vezi s člankom 2. UEU-a, i stoga na tumačenje tih odredbi. Kao što je to Sud već presudio, takvo je tumačenje očito u njegovoj nadležnosti na temelju članka 267. UFEU-a²⁹.

D. Neovisnost sudstva i postupci napredovanja sudaca u aktivnoj službi (drugo pitanje)

39. Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti od Suda traži da pojasni treba li načelo neovisnosti sudstva tumačiti na način da se primjenjuje i na postupke napredovanja sudaca na dužnosti.

40. Napominjem da CSM smatra da je drugo pitanje nedopušteno jer odgovor na to pitanje toliko jasno proizlazi iz sudske prakse Suda da ne ostavlja prostora nikakvoj razumnoj sumnji. U tom pogledu samo želim istaknuti da, iako takva okolnost, ako se dokaže, može navesti Sud da odluči o predmetu rješenjem na temelju članka 99. svojeg Poslovnika, ista okolnost ipak ne može spriječiti nacionalni sud da Sudu postavi prethodno pitanje i ne dovodi do nedopuštenosti tako postavljenog pitanja³⁰. Stoga, prema mojem mišljenju, ne postoji razlog na temelju kojeg treba zaključiti, kao što to CSM tvrdi, da je drugo pitanje nedopušteno.

41. Kako bih odgovorio na to pitanje, najprije ću navesti sudsku praksu Suda koja se odnosi na neovisnost nacionalnih sudaca s obzirom na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje, u vezi s člankom 2. UEU-a (dio 1.), prije nego što objasnim zašto se, prema mojem mišljenju, načelo neovisnosti sudaca primjenjuje na postupke napredovanja u kojima sudjeluju (dio 2.).

1. Sudska praksa koja se odnosi na neovisnost sudstva

42. Najprije napominjem da ni članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a ni članak 47. Povelje ne obvezuju države članice da donesu neki poseban model u pogledu organizacije svojih sudskih sustava. Naprotiv, tim se odredbama nastoje isključiti nacionalne odredbe o organizaciji pravosuđa kojima se u dotičnim državama članicama ugrožava zaštita vrijednosti vladavine prava na temelju članka 2. UEU-a³¹. Kao takva, sudska praksa Suda u pogledu načela neovisnosti sudstva odnosi se na minimalne zahtjeve koje trebaju poštovati nacionalni sustavi. Konkretno, ti minimalni zahtjevi ne smiju biti manji od razine zaštite utvrđene u članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP), kako ga tumači Europski sud za ljudska prava³².

43. U tom kontekstu Sud je presudio da pojam neovisnosti sudstva ima dva aspekta. Prvi aspekt, vanjske prirode, zahtijeva da predmetno tijelo ili sud svoje sudačke dužnosti izvršava posve samostalno i da pritom nije ni s kim hijerarhijski povezano ili mu podređeno te da ne prima naloge ili upute ikoje vrste i da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Drugi aspekt, unutarnje prirode, odnosi se, pak, na nepristranost te ima za cilj osiguranje jednakog odmaka od stranaka u

²⁹ *Ibidem*, t. 69.

³⁰ Vidjeti presudu Euro Box Promotion i dr. (t. 138. i navedena sudska praksa).

³¹ Vidjeti u tom smislu presudu Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. (t. 189.). Vidjeti u tom pogledu i rješenje od 7. studenoga 2022., FX i dr. (Učinak presuda Ustavnog suda III) (C-859/19, C-926/19 i C-929/19, EU:C:2022:878, t. 109.).

³² Vidjeti presudu A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (t. 118.).

sporu i njihovih odnosnih interesa u pogledu predmeta spora. Taj aspekt zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim stroge primjene pravnog pravila³³. Naravno, oba su aspekta usko povezana³⁴.

44. U tom pogledu, Sud je osmislio jedan test kojim se u biti zahtijeva da pravila, osobito ona u pogledu sastava suda ili tijela koje izvršava sudačke dužnosti, kao i imenovanja, trajanja dužnosti te razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i razrješenje njegovih članova, omogućuju da se kod osoba otkloni bilo kakva legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese³⁵. Nadalje, naveo je da se suće treba zaštititi od eventualnih pokušaja ne samo izravnog utjecaja, u obliku uputa, nego i posrednijih oblika utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca³⁶.

45. Sud je u uzastopnim presudama potvrdio široko područje primjene načela neovisnosti sudstva. To se načelo primjenjuje na pravila o imenovanju sudaca³⁷, uvjete u kojima njihove karijere napreduju i završavaju (uključujući promjene njihovih plaća³⁸, njihovo razrješenje s dužnosti³⁹, stegovni sustav⁴⁰ ili kazneni postupak⁴¹ koji se na njih može odnositi te mogućnost da im se odobri produljenje aktivnog mandata nakon dosezanja uobičajene dobne granice za odlazak u mirovinu⁴²). Osim toga, to se načelo primjenjuje i na pravila kojima se uređuje upućivanje sudaca na viši sud koje provodi ministar pravosuđa. Takvim se pravilima moraju pružiti dovoljna jamstva kako bi se osobito izbjegla svaka opasnost od upotrebe tog upućivanja kao sredstva političke kontrole nad sadržajem sudskih odluka⁴³.

2. *Primjena na postupke napredovanja sudaca u aktivnoj službi*

46. S obzirom na sudsku praksu koju sam upravo naveo, ne sumnjam, a stranke u glavnom postupku to ne osporavaju, da se načelo neovisnosti sudaca primjenjuje na postupke napredovanja u kojima sudjeluju. Primjeri navedeni u točki 45. ovog mišljenja pokazuju da je Sud već primijenio to načelo na širok raspon aspekata i sastavnica strukturne organizacije nacionalnih sudova i da ga treba tumačiti na način da ima široko područje primjene. Konkretno, Sud je već utvrdio da je potrebno zadržati dostatna jamstva neovisnosti sudstva u pogledu pravila kojima se uređuje imenovanje sudaca, njihovo upućivanje na više sudove i općenito uvjeta u kojima njihove

³³ Vidjeti među ostalim presudu od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), t. 108. do 110. i navedena sudska praksa).

³⁴ Vidjeti među ostalim presudu ESLJP-a od 3. svibnja 2011., Sutyagin protiv Rusije, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, t. 183.

³⁵ Vidjeti među ostalim presudu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (t. 74. i navedena sudska praksa).

³⁶ *Ibidem*, t. 112. Vidjeti među ostalim i presudu Euro Box Promotion i dr. (t. 225. i 226. i navedena sudska praksa).

³⁷ Vidjeti presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 121.) i od 6. listopada 2021., W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Vidjeti presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Vidjeti osobito presudu od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51.). Vidjeti i presude Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (t. 75.) i Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (t. 112. i 113.).

⁴⁰ Vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.). Vidjeti i presudu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (t. 199.), u kojoj je Sud napomenuo da je ključno da tijelo nadležno za provođenje istraga i pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca prilikom izvršavanja svojih zadaća djeluje na objektivan i nepristran način i da u tu svrhu bude zaštićeno od svih vanjskih utjecaja.

⁴¹ Vidjeti presudu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (t. 213.).

⁴² Za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda u Poljskoj vidjeti presudu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda). Za umirovljenje sudaca redovnih poljskih sudova vidjeti presudu Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova).

⁴³ Vidjeti presudu od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 73.).

karijere napreduju i završavaju. Postupci napredovanja između različitih razina sudova odnose se upravo na način na koji se suci nižih sudova odabiru radi imenovanja ili upućivanja na više sudove⁴⁴. Usto, oni čine dio uvjeta u kojima karijere sudaca napreduju i završavaju. Stoga bi trebalo zahtijevati da se u tim postupcima poštuje načelo neovisnosti sudstva⁴⁵.

47. S obzirom na te elemente, smatram da članak 47. Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, treba tumačiti na način da se načelo neovisnosti sudstva primjenjuje i na postupke napredovanja sudaca na dužnosti.

E. Povređuje li se reformom kao što je ona koju je provela Rumunjska načelo neovisnosti sudstva? (treće i četvrto pitanje)

48. Trećim i četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li reforma kao što je ona koja se u Rumunjskoj provodi spornom uredbom u skladu s načelom neovisnosti sudstva. Pita i protivi li se takva reforma preporukama sadržanima u izvješćima koja je Komisija izradila u skladu s mehanizmom za suradnju i provjeru.

49. Prije nego što razmotrim ta pitanja, iznijet ću tri uvodne napomene.

50. Kao prvo, CSM tvrdi da je treće i četvrto pitanje nedopušteno jer se temelje na pogrešnom opisu postupka napredovanja o kojem je riječ u glavnom postupku. U tom pogledu podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti⁴⁶. Nadalje, napominjem da se argumenti CSM-a koji se odnose na nedopuštenost trećeg i četvrtog pitanja zapravo odnose na bit tih pitanja i na odgovor koji će Sud dati u tom pogledu. Iz toga slijedi da je treće i četvrto pitanje, prema mojem mišljenju, dopušteno.

51. Kao drugo, činjenica da ovaj predmet zahtijeva, kao što sam to naveo u dijelu B ovog mišljenja, apstraktnu ocjenu usklađenosti⁴⁷ reforme uvedene spornom uredbom ne znači da je sama mogućnost zlouporabe postupka uvedenog tom reformom dovoljna da se taj postupak osudi u cijelosti. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik M. Bobek⁴⁸, Sudu se moraju iznijeti nekakvi uvjerljivi argumenti o tome kako to konkretno i točno određeni postupak, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, može ugroziti neovisnost sudstva.

52. Preciznije, u skladu s testom koji sam iznio u točki 44. ovog mišljenja, pitanja konkretno postavljena u tom pogledu moraju izazvati kod osoba razumnu sumnju u pogledu neovisnosti i nepristranosti dotičnih sudaca; inače ne može postojati strukturni problem neovisnosti sudstva. Kao što je to Sud istaknuo, pri čemu je uputio na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava

⁴⁴ Smatram da bi naprosto bilo apsurdno da se drukčije postupa s postupcima napredovanja nego s odlukama o imenovanju. Države članice bile bi obvezne osigurati postojanje dostatnih jamstava neovisnosti sudstva u pogledu prvotnih imenovanja sudaca nižih sudova, ali ne i u pogledu njihova naknadnog odabira radi zasjedanja na višim sudovima, pri čemu ne postoji valjana osnova za to razlikovanje.

⁴⁵ Primjećujem da je Europski sud za ljudska prava naveo da postupci napredovanja sudaca utječu na neovisnost sudstva i time prešutno priznao da se načelo neovisnosti sudstva primjenjuje na takve postupke (vidjeti presudu ESLJP-a od 15. rujna 2015., Tsanova-Gecheva protiv Bugarske, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, t. 104.). Vidjeti i Preporuku CM/Rec(2010)12 koju je 17. studenoga 2010. donio Odbor ministara Vijeća Europe i obrazloženje „Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti” (dostupno na: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), t. 49.: „neovisnost sudaca treba očuvati ne samo prilikom imenovanja već i tijekom cijele njihove karijere. Pojam ‚karijera’ uključuje napredovanje [...]”.

⁴⁶ Vidjeti presudu Euro Box Promotion i dr., (t. 139. i navedena sudska praksa).

⁴⁷ Vidjeti točke 31. i 33. ovog mišljenja.

⁴⁸ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 247. i 248.).

u tom pogledu, kako bi se utvrdilo je li sud „neovisan”, jedan od relevantnih elemenata koji treba razmotriti jest pitanje ostavlja li tijelo „dojam neovisnosti”, s obzirom na to da je riječ upravo o tome da svaki sud u demokratskom društvu mora omogućiti osobama da u njega imaju povjerenje. Drugim riječima, ključni je element način na koji javnost može legitimno poimati uređenje o kojem je riječ⁴⁹. To uređenje treba razmatrati kao cjelinu jer se određeni aspekti postupka ili sustava o kojem je riječ, koji se na prvi pogled mogu činiti problematičnima, mogu uravnotežiti drugim aspektima⁵⁰.

53. Kao treće, u konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da odluči postoji li u ovom predmetu strukturni problem neovisnosti sudstva, nakon što provede ocjene potrebne u tu svrhu. Valja, naime, podsjetiti na to da članak 267. UFEU-a ne ovlašćuje Sud da primijeni pravila prava Unije u određenom predmetu, nego samo da odluči o tumačenju Ugovorâ i akata koje su donijele institucije Unije. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud može u okviru pravosudne suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a na temelju elemenata u spisu nacionalnom sudu pružiti elemente tumačenja prava Unije koji mu mogu biti korisni u ocjeni učinaka pojedine odredbe tog prava⁵¹.

54. Nakon tih pojašnjenja, primjećujem da se čini, kao što to objašnjava sud koji je uputio zahtjev, da je postupak napredovanja sudaca nižih sudova u Rumunjskoj strukturiran u dvama koracima. Prvi korak, koji se uređuje poglavljem II. sporne uredbe, naziva se „napredovanje bez premještaja”. Temelji se na pisanom ispitu u okviru natječaja koji je namijenjen testiranju teorijskog znanja i praktičnih vještina kandidata. Uspješni kandidati zatim napreduju u viši profesionalni razred, ali zapravo nastavljaju obnašati istu dužnost⁵².

55. Drugi korak, koji se naziva „stvarno napredovanje”, uređuje se poglavljem III. te uredbe. Njime se kandidatima koji su već napredovali „bez premještaja” i koji posjeduju potreban profesionalni razred omogućuje da budu doista raspoređeni na viši ili žalbeni sud⁵³.

56. Tužitelji iz glavnog postupka ne osporavaju prvi korak postupka napredovanja, odnosno napredovanje „bez premještaja”. Oni samo nastoje osporiti načine provođenja drugog koraka tog postupka (postupak „stvarnog napredovanja”) tijekom kojeg povjerenstvo za odabir treba ocijeniti rad i postupanje kandidata tijekom posljednje tri godine koje prethode njihovu sudjelovanju u tom drugom koraku⁵⁴. Dva aspekta tog postupka čine im se osobito

⁴⁹ Vidjeti presudu A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (t. 127.) koja se u tom smislu odnosi na presudu ESLJP-a od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. i navedena sudska praksa i na presudu ESLJP-a od 21. lipnja 2011., Fruni protiv Slovačke, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, t. 141.

⁵⁰ Slažem se s Komisijom da je za ocjenu usklađenosti reforme uvedene spornom uredbom s načelom neovisnosti sudstva bitan kumulativan učinak različitih dijelova te reforme.

⁵¹ Vidjeti presudu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (t. 201. i navedena sudska praksa).

⁵² Prije reforme, postupak napredovanja sudaca na dužnosti u Rumunjskoj bio je, prema mojem shvaćanju, temeljen isključivo na nizu pisanih ispita, namijenjenih testiranju teorijskog znanja i praktičnih vještina kandidata. Postupak napredovanja nadzirali su suci Înalta Curtea de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska), suci žalbenih sudova i predavači s Institutula national al Magistraturii (Nacionalni pravosudni institut, Rumunjska).

⁵³ Kandidati koji žele sudjelovati u postupku „stvarnog napredovanja” (drugi korak) moraju se registrirati pri CSM-u i navesti sud (viši sud ili žalbeni sud) i odgovarajući odjel unutar tog suda za koji bi željeli da ih se razmotri. Odjel CSM-a za suce nadležan je za određivanje mjesta za koja će se održati natječaj za „stvarno napredovanje”, datuma i mjesta održavanja natječaja, načina provođenja natječaja i primjenjivog rasporeda (vidjeti članak 30. stavak 1. i članak 32. stavak 1. sporne uredbe). Uvjeti koje kandidati moraju ispuniti za sudjelovanje u postupku navedeni su u članku 46.² Zakona br. 303/2004. (kako je izmijenjen Zakonom br. 242/2018) i članku 31. stavku 1. sporne uredbe.

⁵⁴ U skladu s člankom 46.³ Zakona br. 303/2004. Vidjeti i članak 36. stavak 6. i članak 38. sporne uredbe.

problematičnima: (i.) način određivanja članova povjerenstva za odabir koji sudjeluju u postupku „stvarnog napredovanja” i sastav tog povjerenstva te (ii.) kriteriji koje primjenjuju članovi povjerenstva za odabir kako bi odlučili koji će kandidati napredovati⁵⁵.

1. Prvi aspekt: određivanje i sastav povjerenstva za odabir

57. Spornom se uredbom predviđa da ocjenjivanje kandidata za „stvarno napredovanje” provodi povjerenstvo za odabir čije članove imenuje odjel CSM-a za suce⁵⁶. To povjerenstvo na razini svakog žalbenog suda čine predsjednik tog suda i četiri njegova člana, čija specijalizacija mora odgovarati specijalizaciji slobodnih radnih mjesta. Ta četiri člana bira odjel CSM-a za suce na temelju prijedloga upravnog tijela žalbenog suda (čiji je član predsjednik tog suda)⁵⁷.

58. Tužitelji iz glavnog postupka tvrde da se spornom uredbom daje previše ovlasti predsjednicima žalbenih sudova. Nadalje, prema njihovu mišljenju, reforma dovodi do opasnosti od toga da će se kandidati za postupak „stvarnog napredovanja” ponašati poslušno prema predsjednicima i članovima žalbenih sudova te im se osjećati dužni. U tom pogledu, ističu da su osobe koje zasjedaju u povjerenstvu za odabir zadužene i za to da u žalbenom postupku provedu nadzor presuda koje kandidati donesu u svojstvu sudaca nižih sudova te su odgovorne za periodično ocjenjivanje sudačke radne učinkovitosti kandidata nakon što, i ako, su napredovali na žalbene sudove. Tvrde da neovisnost sudstva može biti ugrožena ne samo u okolnostima u kojima su suci izloženi političkim pritiscima, već i u kojima se potiču pristranost i nepotizam unutar pravosuđa.

59. Smatram da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, elementi koje su iznijeli tužitelji iz glavnog postupka sami po sebi ne mogu dovesti kod osoba u razumnu sumnju nemogućnost utjecaja vanjskih čimbenika na kandidate u postupku „stvarnog napredovanja”, u skladu s testom koji sam iznio u točki 44. ovog mišljenja.

60. Do takvog sam zaključka došao na temelju dvaju razloga.

61. Kao prvo, napominjem da, iako je Sud u svojoj sudskoj praksi uvelike ustrajao na činjenici da neovisnost sudova mora osobito biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast⁵⁸, on do sada nije istaknuo da bi odnosi podređenosti ili kontrole među različitim sudovima (koji ne uključuju izvršnu ili zakonodavnu vlast) mogli dovesti do problema s neovisnosti sudstva⁵⁹.

⁵⁵ Iz „Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku u Rumunjskoj u okviru Mehanizma suradnje i provjere” od 22. studenoga 2022. (COM(2022) 664 final) proizlazi da će odredbe povezane s napredovanjima „bez premještanja” na temelju natječaja biti suspendirane do prosinca 2025., što znači da će tijekom tog razdoblja biti moguća samo stvarna napredovanja. Predviđa se da će se od 2025. napredovanja bez premještanja ograničiti na 20 % ukupnog broja slobodnih radnih mjesta.

⁵⁶ Vidjeti članak 36. stavke 1., 2. i 5. sporne uredbe.

⁵⁷ Vidjeti članak 36. stavke 1. i 2. sporne uredbe. Za imenovanja na više sudove koji se nalaze na području svakog žalbenog suda može se osnovati drugo povjerenstvo za odabir (ako je potrebno) koje se sastoji od predsjednika žalbenog suda i četiriju članova viših sudova u jurisdikciji tog suda koji posjeduju odgovarajuću specijalizaciju (vidjeti članak 36. stavak 3. te uredbe).

⁵⁸ Vidjeti presudu Euro Box Promotion i dr. (t. 228. i navedena sudska praksa). Vidjeti i presudu od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 68.).

⁵⁹ Čini mi se da Sud zapravo smatra da je činjenica da suce mogu birati ili imenovati *njihovi kolege suci* da obnašaju određene uloge ili dužnosti (primjerice disciplinske dužnosti) općenito manje problematična nego kada ih druge grane vlasti biraju ili imenuju da obnašaju te dužnosti (vidjeti presudu A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (t. 143.) i presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 104.)). Vidjeti i Preporuku CM/Rec(2010)12 koju je donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010. i obrazloženje „Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti” (dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9b), t. 46.: „Tijelo koje donosi odluke o izboru i karijeri sudaca treba biti neovisno od izvršne i zakonodavne vlasti. Kako bi se jamčila neovisnost tog tijela, najmanje polovica njegovih članova trebali bi biti suci koje su izabrali kolege.”

62. Smatram da postoji jasno objašnjenje za tu razliku u postupanju. Pred Sudom se češće pokreću predmeti koji se odnose na neovisnost sudstva od drugih grana vlasti (kao što su predmeti koji se odnose na imenovanje članova sudskog tijela koje provodi ministar) jer se, kao što je to istaknuo Sud⁶⁰, odnose na samu srž načela „diobe vlasti”. Zbog toga ih je lakše uočiti i odrediti kao potencijalno problematične. Predmeti koji se odnose na utjecaj koji određeni članovi sudskih tijela izvršavaju na svoje kolege jesu suptilniji. Međutim, i oni mogu dovesti do problema s neovisnosti sudstva. Naime, sigurno je moguće, i uopće nije teško zamisliti, da određeni oblici pravosudne samouprave mogu stvoriti „sustav ovisnih sudaca unutar neovisnog sudstva”, u kojem dužnosnici koji obavljaju poslove sudske uprave, kao što su predsjednici sudova ili dužnosnici samoupravnih sudskih tijela, imaju prevelik utjecaj unutar sudstva⁶¹. Problemi s neovisnosti sudstva u toj mjeri nisu ograničeni na situacije koje uključuju druge grane vlasti ili treće strane, nego mogu nastati unutar samog sudskog sustava, kad god postoji opasnost da na suce mogu nepropisno utjecati njihovi kolege⁶². Međutim, iako je samo sudjelovanje izvršne ili zakonodavne vlasti u odlukama koje utječu na sudstvo dovoljno da izazove upozorenje s obzirom na načelo diobe vlasti, činjenica da određeni suci provode nadzor nad svojim kolegama sama po sebi (i osim ako izvršna ili zakonodavna vlast ne zadiru u tom pogledu)⁶³ ne upućuje na postojanje mogućeg problema neovisnosti sudstva⁶⁴.

63. S obzirom na navedeno, slažem se s tužiteljima iz glavnog postupka da u svakom demokratskom sustavu nikad nije dobro (neovisno o tome o kojoj je grani vlasti riječ) povjeriti preveliku ovlast jednoj osobi ili tijelu. Previše ovlasti u rukama premalo osoba znači manju odgovornost i veću mogućnost za proizvoljno odlučivanje, pristranost, nepotizam i zlouporabu⁶⁵. U ovom je slučaju točno da članovi povjerenstva za odabir imaju nekoliko uloga koje mogu utjecati na profesionalni život i karijere sudaca nižih sudova. Zaduženi su za provođenje postupka napredovanja sudaca nižih sudova, nadzora u žalbenom postupku presuda koje su ti suci donijeli i periodičnih ocjena njihova rada, ako i kada na kraju napreduju i budu imenovani sucima žalbenog suda (a predsjednici žalbenih sudova i za davanje preporuka o tome tko će zasjedati u povjerenstvu za odabir).

⁶⁰ Vidjeti među ostalim presudu od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 68.).

⁶¹ Vidjeti Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016., str. 407. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u spojenim predmetima Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, t. 152.).

⁶² Vidjeti presudu ESLJP-a od 15. srpnja 2010., *Gazeta-Ukrajina-Tsentr protiv Ukrajine*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, t. 33. Vidjeti i Preporuku CM/Rec(2010)12 koju je donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010. i obrazloženje „Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornost” (dostupno na: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), t. 30.: „neovisnost sudstva ne uključuje samo slobodu od neprimjerenog vanjskog utjecaja, nego i od neprimjerenog utjecaja koji dolazi iz sudskog sustava, koji izvršavaju drugi suci ili sudske vlasti”.

⁶³ Vidjeti, kao primjer u kojem je došlo do takvog zadiranja, presudu A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) koja se odnosi na neovisnost Državnog sudbenog vijeća u Poljskoj (KRS) od političkih vlasti (t. 143.). Sud je naveo da „[iako] su petnaestero članova KRS-a koji se biraju iz redova sudaca ranije birali njihovi kolege suci, [...] sada ih bira zakonodavna vlast među kandidatima koje mogu predložiti, među ostalim, skupine od dvije tisuće građana ili dvadeset i petero sudaca, pri čemu takva reforma dovodi do imenovanja kojim dvadeset i troje od dvadeset i petero članova toga tijela izravno proizlazi iz političke vlasti ili ih ta vlast izabire”.

⁶⁴ Vidjeti Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016., str. 408.: „dok najnoviji dokumenti o neovisnosti sudstva i [državnim] sudbenim vijećima potvrđuju da se neprimjeren pritisak na suca može izvršavati unutar sudstva, općenito je prihvaćeno da je unutarnji pritisak nešto manje opasan, možda iz povijesnih razloga”.

⁶⁵ U tom pogledu primjećujem da je u svojem mišljenju br. 17(2014.) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava i poštovanju sudačke neovisnosti Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) napomenulo da „kad pojedinačna procjena ima posljedice za suca glede njezine/njegove promocije, plaće i mirovine, ili kada može čak dovesti i do njezina/njegovog razrješenja, postoji opasnost da ocjenjivani sudac neće odlučiti slučajeve prema svom objektivnom tumačenju činjenica i propisa, već na način da ugoditi ocjenjivačima[. a] rizik ugrožavanja sudske neovisnosti nije u potpunosti moguće izbjeći, čak i ako se procjena provodi od strane drugih sudaca” (vidjeti točku 6. mišljenja, internetska verzija dostupna na: <https://rm.coe.int/168074784c>).

64. Međutim, je li to dovoljno da se kod osoba stvori razumna sumnja u nemogućnost utjecaja vanjskih čimbenika na suce nižih sudova? Smatram da je potrebno nešto više. Mora postojati naznaka da bi takva koncentracija ovlasti doista mogla prouzročiti vanjsku intervenciju ili pritisak koji može ugroziti neovisnu prosudbu sudaca nižih sudova i utjecati na njihove odluke, primjerice poticanjem tih sudaca da u postupku koji se pred njima vodi daju prednost jednoj stranci u odnosu na drugu ili da odlučuju na način da zadovolje osobe koje ih imenuju ili promiču⁶⁶. Čini mi se da je sama činjenica da se suce nižih sudova, kako bi povećali svoje izgleda za napredovanje, potiče (a da ih se pritom ne usmjerava drugim razmatranjima, kao što je ono hoće li određeni član, poput predsjednika žalbenog suda, odobravati presude koje donesu) da ulože sve napore kako bi osigurali da te presude budu najviše moguće kvalitete, čime se rizik od njihova ukidanja u okviru žalbe svodi na najmanju moguću mjeru, relativno nebitna u sustavu u kojem niži sudovi trebaju, ako ne postoje uvjerljivi razlozi za suprotno⁶⁷, slijediti sudsku praksu viših sudova.

65. Usto, i suprotno od prilično negativne slike koju su opisali tužitelji iz glavnog postupka, moglo bi se tvrditi da su članovi žalbenih sudova država članica, s obzirom na to da su na temelju prava Unije sami dužni poštovati načelo neovisnosti sudstva i biti slobodni od vanjskog utjecaja ili pritiska, načelno u dobrom položaju ocijeniti rad kandidata i odrediti tko od njih zaslužuje napredovanje. Činjenica da mogu biti zaduženi za to da u žalbenom postupku provode nadzor presuda koje kandidati donesu u svojstvu sudaca nižih sudova te da su upoznati s funkcioniranjem sudova i sastavljanjem sudskih odluka samo potvrđuje, prema mojem mišljenju, njihovu sposobnost da izvrše tu ocjenu u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj njihova neovisnost nije dovedena u pitanje.

66. Kao drugo, sama činjenica da su odluke o imenovanju sudaca (ili, kao što je ovdje slučaj, o njihovu napredovanju) povjerene određenim osobama ili skupinama osoba, a ne drugima, *nije*, prema mojem mišljenju, dovoljna kako bi se utvrdio manjak dovoljnih jamstava neovisnosti sudstva. Netko mora biti odgovoran za ta imenovanja, bilo da je riječ o članovima izvršne ili zakonodavne vlasti ili drugim članovima sudskih tijela ili kombinaciji svih triju ili čak o potpuno različitom tijelu, a često nije lako predvidjeti idealnog kandidata za taj posao. Kao što sam upravo objasnio, članovi sudskih tijela u načelu su u dobrom položaju za obavljanje tih dužnosti. Međutim, čini se da čak i kada suce zapravo imenuje ili promiče izvršna vlast, to samo po sebi nije problematično sa stajališta neovisnosti sudstva⁶⁸.

67. Sud je podržao taj pristup, među ostalim, u presudama A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)⁶⁹ i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr.⁷⁰. Potonja presuda odnosila se na uvjete u kojima ministar pravosuđa može uputiti suca na rad u viši sud i opozvati to upućivanje. U njoj je Sud u biti naglasio da, kako bi se izbjegla proizvoljnost i opasnost od manipulacije, nije toliko bitno „tko” je bio zadužen za donošenje odluka, nego da su

⁶⁶ Vidjeti primjerice mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u spojenim predmetima Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403). Taj se predmet odnosio na nacionalni propis prema kojem ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik (koji je član izvršne vlasti) može, na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, uputiti suce na rad u sudove višeg stupnja na neodređeno vrijeme i, u bilo kojem trenutku, prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti. Nezavisni odvjetnik M. Bobek u svojem je mišljenju vrlo jasno naveo da se takvim propisom suci potiču da donose odluke u korist državnog odvjetnika ili, općenitije, prema volji ministra pravosuđa/glavnog državnog odvjetnika i da stoga budu pristrani. Pojasnio je da bi neki suci mogli biti u iskušenju vjerovati da bi se na temelju njihova odlučivanja na takav način mogla povećati mogućnost da budu nagrađeni upućivanjem u viši sud s mogućim boljim izgledima za razvoj karijere i veću plaću.

⁶⁷ Takvi uvjerljivi razlozi bi osobito uključivali situaciju u kojoj bi suci nižih sudova bili obvezni slijediti sudsku praksu viših sudova čak i ako je ona protivna pravu Unije te bi na taj način zapravo izgubili svoju slobodu postavljanja pitanja Sudu i neprimjenjivanja te sudske prakse.

⁶⁸ U suprotnom, činjenica da u velikom broju država članica suce imenuje šef države ili vlade, odnosno izvršna vlast, automatski bi značila da nijedan od njih nije neovisan (vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u spojenim predmetima Euro Box Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, t. 217.).

⁶⁹ Vidjeti presudu od 2. ožujka 2021. (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 122. i 123. i navedena sudska praksa).

⁷⁰ Vidjeti presudu od 16. studenoga 2021. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931).

te odluke donesene na temelju unaprijed poznatih kriterija i pravilno obrazložene⁷¹. Naravno, to ne znači da je nebitno „tko” je zadužen za imenovanje i promicanje sudaca: što se više čini da je taj „tko” je zadužen problematičan s gledišta, primjerice, diobe vlasti ili stupnja podređenosti koji postoji između tijela odgovornog za imenovanje i sudaca na koje se imenovanje odnosi, smatram da su potrebna time veća materijalna i postupovna jamstva radi protuteže dojmu neprimjerenosti do kojeg bi inače moglo doći. Stoga su ta jamstva odlučujuća.

68. Smatram da se ta utvrđenja mogu primijeniti i na ovaj slučaj. U svim slučajevima, uključujući one u kojima se čini da je tijelo koje je zaduženo za odlučivanje o imenovanju i promaknuću nacionalnih sudaca prikladno za obavljanje tih dužnosti, sa stajališta neovisnosti sudstva nije toliko odlučujuće pitanje tko provodi postupak napredovanja kao što je onaj koji je uspostavljen spornom uredbom, već jesu li kriteriji koje primjenjuje tijelo zaduženo za provedbu takvog postupka dovoljno jasni, objektivni i provjerljivi⁷² te je li to tijelo obvezno obrazložiti svoje odluke. Relevantno je i pitanje mogu li se odluke pobijati u sudskim postupcima⁷³.

69. S obzirom na navedeno, ispitat ću ispunjavaju li, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, kriteriji koje povjerenstvo za odabir treba primijeniti te zahtjeve.

2. Drugi aspekt: kriteriji koje primjenjuje povjerenstvo za odabir

70. U ovom je predmetu, kao što sam to već istaknuo, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri mogu li kriteriji koje povjerenstvo za odabir primjenjuje u okviru postupka „stvarnog napredovanja” ispuniti zahtjeve koje sam naveo u točki 68. ovog mišljenja ili pak mogu njegovim članovima dati „neopravdanu diskrecijsku ovlast”, što može stvoriti kod osoba razumno sumnju u neovisnost sudaca nižih sudova na koje se odnosi taj postupak. Neopravdana diskrecijska ovlast postoji osobito kada načini na koje se provodi određeni postupak ili kriteriji primijenjeni prilikom provedbe tog postupka nisu propisani zakonom (i stoga nisu provjerljivi), kada su nejasni ili nevažni ili omogućuju nagađanja o utjecaju političkog ili drugog pritiska (primjerice ako primijenjeni kriteriji nisu dovoljno objektivni)⁷⁴.

71. S obzirom na navedeno, čini mi se da je potrebno posebno istaknuti nekoliko elemenata iz spisa.

72. Kao prvo, na postupak „stvarnog napredovanja” primjenjuju se dva različita i jasno utvrđena niza kriterija. Naime, u skladu sa spornom uredbom, za ocjenu rada kandidata treba uzeti u obzir tri kriterija: (i.) sposobnost analize i sinteze; dosljednost u vlastitom izražavanju; (ii.) jasnoća i logika obrazlaganja; analiza argumenata iznesenih u podnescima stranaka ili u okviru njihove obrane; poštovanje sudske prakse Înalta Curtea de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) i žalbenih sudova; i (iii.) poštovanje razumnih rokova za obradu predmeta i izradu odluka⁷⁵. Nadalje, za ocjenu postupanja kandidata primjenjuju se dva kriterija: (i.) koliko je primjeren stav odnosno ponašanje kandidata prema strankama u sporu, odvjetnicima, vještacima i usmenim

⁷¹ *Ibidem*, t. 79.

⁷² Čini se da Sud u svojoj sudskoj praksi u biti smatra da odluke koje utječu na uvjete pod kojima napreduju i završavaju karijere sudaca u aktivnoj službi mogu stvoriti kod osoba razumno sumnju u neovisnost i nepristranost dotičnih sudaca kad se na njih primjenjuju kriteriji koji su previše nejasni, subjektivni ili neprovjerljivi (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (t. 122.).

⁷³ Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda). Vidjeti i presudu Euro Box Promotion i dr. (t. 240. i navedena sudska praksa).

⁷⁴ Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 12. siječnja 2016., *Miracle Europe Kft. protiv Mađarske*, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, t. 58.

⁷⁵ Vidjeti članak 43. stavak 1. sporne uredbe.

prevoditeljima tijekom rasprava i drugih profesionalnih aktivnosti te njihova sposobnost rješavanja situacija do kojih dolazi u sudnici i (ii.) sposobnost kandidata za uspješno surađivanje s drugim članovima vijeća i komuniciranje s drugim sucima i osobljem⁷⁶. Ti su kriteriji javno navedeni u spornoj uredbi i stoga se mogu provjeriti. Osim toga, svi su oni relevantni za stvaranje mišljenja o sudskoj aktivnosti i zaslugama kandidata⁷⁷.

73. Kao drugo, kad je riječ o pitanju jesu li ti kriteriji dovoljno objektivni, napominjem da, kako bi provjerilo jesu li prva dva kriterija ispunjena, povjerenstvo za odabir koristi uzorak od deset odluka koje su kandidati donijeli tijekom prethodne tri godine⁷⁸. Te se odluke odabiru nasumično, uporabom računalnog softvera i ponovno na temelju ujednačenih kriterija⁷⁹. Osim toga, kako bi ocijenile sposobnosti kandidata u odnosu na različite kriterije koji se odnose na postupanje kandidata, povjerenstvo za odabir razmatra uzorak snimaka s rasprava kojima je predsjedao svaki kandidat⁸⁰. Povjerenstvo razmatra i informacije iz profesionalnog dosjea kandidata, informacije kojima raspolaže Inspeția Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) o mogućim disciplinskim i etičkim povredama za relevantno razdoblje, kao i sve druge informacije o kandidatima koje se mogu provjeriti⁸¹.

74. Naravno, ne može se isključiti, i čak je neizbježan, određen stupanj subjektivnosti kad povjerenstvo za odabir tumači te različite elemente kako bi utvrdilo mišljenje o radu i postupanju kandidata. Međutim, smatram da su izvori informacija i dokaza na kojima članovi povjerenstva za odabir moraju temeljiti svoju odluku o svakom kandidatu prilično brojni i raznoliki. To pridonosi tome da se čini da se opći postupak „stvarnog napredovanja” *a priori* temelji na objektivnoj, a ne diskrecijskoj ocjeni.

75. Kao treće, napominjem da se, kao što to proizlazi iz spisa, spornom uredbom predviđa i da povjerenstvo za odabir uzme u obzir obrazložena mišljenja odjela u kojem svaki kandidat zasjeda u trenutku provođenja postupka napredovanja⁸² i odjela koji odgovara njegovoj specijalizaciji na sudu koji je hijerarhijski nadređen, kako bi donijeli odluku koji će kandidati biti promaknuti⁸³. U tom pogledu, Sud je napomenuo da intervencija drugog tijela u postupak koji dovodi do donošenja takvih odluka može, u načelu, pridonijeti povećanju objektivnosti tog postupka. Naravno, to vrijedi samo ako je sâmo navedeno tijelo neovisno od zakonodavne i izvršne vlasti i od tijela kojemu daje mišljenje te ako se takvo propisno obrazloženo mišljenje donosi na temelju kriterija koji su istodobno nepristrani i relevantni, tako da to tijelo može objektivno obrazložiti donošenje svoje odluke⁸⁴. Naravno, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj.

⁷⁶ Vidjeti članak 45. stavak 1. sporne uredbe.

⁷⁷ Pod uvjetom, naravno, da kriterij poštovanja razumnih rokova za odlučivanje u predmetima i donošenje odluka ne utječe na slobodu sudaca nižih sudova da upućuju pitanja Sudu i da zanemare sudsku praksu viših sudova ako je ta sudska praksa protivna pravu Unije (vidjeti bilješku 68. ovog mišljenja).

⁷⁸ Vidjeti članak 39. stavak 1. sporne uredbe. Što se tiče trećeg kriterija, koji se odnosi na poštovanje rokova, ocjena se temelji na nizu statističkih podataka i drugih dokumenata koje je dostavio sud u kojem zasjedaju kandidati. Te se informacije odnose i na rad kandidata (primjerice koliko im je vremena u prosjeku bilo potrebno za donošenje odluka) i na rad suda u kojem zasjedaju.

⁷⁹ Vidjeti članak 39. stavak 6. sporne uredbe. Tužitelji iz glavnog postupka tvrde da deset odluka na kojima povjerenstvo za odabir temelji svoju ocjenu nije dovoljno reprezentativno za rad kandidata. Međutim, u tom pogledu napominjem da se člankom 39. stavkom 2. sporne uredbe zahtijeva da takve odluke budu „relevantne” i da se člankom 39. stavkom 7. te uredbe izričito isključuju određene vrste odluka iz ocjene (kao što su one koje dovode do obustave). Usto, tužitelji tvrde da te odluke nisu priopćene kandidatima i da ih oni stoga ne mogu osporavati. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini mi se da je takvo osporavanje zapravo moguće (vidjeti točku 76. ovog mišljenja). Na temelju članka 39. stavka 12. sporne uredbe, kandidati također mogu dostaviti odluke povjerenstvu.

⁸⁰ Vidjeti članak 44. stavke 1. i 3. sporne uredbe.

⁸¹ Vidjeti članak 44. stavak 1. sporne uredbe.

⁸² Vidjeti članak 44. stavke 1., 2. i 4. sporne uredbe.

⁸³ Vidjeti članak 42. stavak 1. sporne uredbe.

⁸⁴ Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (t. 115. i 116.).

76. Naposljetku, kad je riječ o obvezi obrazlaganja povjerenstva za odabir i mogućnosti osporavanja odluka koje je ono donijelo u okviru sudskog postupka, napominjem da nakon završetka postupka povjerenstvo za odabir treba sastaviti obrazloženo izvješće u kojem se navode ocjene dodijeljene za pet prethodno navedenih kriterija, kao i ukupna ocjena koju je dobio kandidat⁸⁵. Nadalje, ako kandidat ima primjedbe na to izvješće, on ih ima pravo iznijeti tijekom razgovora s povjerenstvom za odabir koji se održava u svakom slučaju, kao i u pisanom obliku⁸⁶. Kandidat također u roku od 48 sati od dana objave rezultata može osporavati ocjenu koju je dobio pred odjelom CSM-a za suce, koji će zatim ispitati je li potrebno novo ocjenjivanje te će ga, ovisno o slučaju, provesti sam⁸⁷.

77. Čini mi se da svi ti elementi, razmatrani zajedno, potvrđuju da ne postoji stvarna opasnost od „neopravdane diskrecijske ovlasti” koja kod osoba dovodi u razumnu sumnju neovisnost dotičnih sudaca. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to doista slučaj. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, nisam sklon dijeliti zabrinutost koju su izrazili tužitelji iz glavnog postupka u pogledu neobjektivnosti kriterija koje primjenjuje povjerenstvo za odabir.

78. Kao takvo, smatram da se načelo neovisnosti sudstva, koje je propisano člankom 47. Povelje i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, ne povređuje uvođenjem postupka napredovanja nacionalnih sudaca na viši sud koji se temelji na ocjeni njihova rada i postupanja koju provodi povjerenstvo sastavljeno od predsjednika i sudaca takvog višeg suda koji, osim te ocjene, u žalbenom postupku provode nadzor odluka koje su donijeli suci nižih sudova i periodično ih ocjenjuju nakon što, i ako, napreduju na odnosni viši sud. Međutim, čak i kad su članovi tog povjerenstva neovisni, kriteriji koje primjenjuju moraju biti dovoljno objektivni, relevantni i provjerljivi, kako se kod osoba ne bi stvorila razumna sumnja u nemogućnost utjecaja vanjskih intervencija ili pritisaka na suce nižih sudova, koji bi mogli ugroziti njihovu neovisnu prosudbu i utjecati na njihove odluke, pri čemu je to povjerenstvo obvezno obrazložiti svoje odluke. Drugi relevantan čimbenik u tom pogledu jest mogućnost tih sudaca da pred sudom pobijaju odluke koje utječu na njihovo napredovanje⁸⁸.

3. Utjecaj Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru na ocjenu usklađenosti

79. Preostaje ispitati povređuje li se reformom uvedenom spornom uredbom bilo koja odredba Odluke o mehanizmu za suradnju i provjeru odnosno zanemaruju li se njome preporuke iz izvješća koja je Komisija izradila u skladu s tom odlukom (četvrto pitanje).

⁸⁵ Vidjeti članak 46. sporne uredbe.

⁸⁶ Vidjeti članak 47. sporne uredbe.

⁸⁷ Vidjeti članak 49. sporne uredbe.

⁸⁸ Dodajem da se, suprotno tvrdnjama tužiteljâ iz glavnog postupka, u *ad hoc* izvješću Skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) o Rumunjskoj (pravilo 34.) od 23. ožujka 2018. (dostupno na engleskom jeziku na sljedećoj adresi: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) ne predlaže drukčije tumačenje od onog koje predlažem Sudu da utvrdi u ovom predmetu te da se u njemu zapravo ne utvrđuje konačan zaključak. GRECO je u tom izvješću samo naveo da su prije donošenja sporne uredbe izneseni „strahovi” da bi dvostupanjski postupak napredovanja u Rumunjskoj (koji je Zakonom br. 242/2018 uveden u članke 46.¹ do 46.³ Zakona br. 303/2004) „mogao ostaviti više prostora za osobne ili političke utjecaje u odlukama o karijeri, što bi moglo utjecati na neutralnost i integritet pravosudnog sustava” (točka 31.). U izvješću o praćenju od 21. lipnja 2019. (dostupno na engleskom jeziku na sljedećoj adresi: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) GRECO je zatim napomenuo da su „pripreme radnje” u pogledu imenovanja sudaca i državnih odvjetnika na više položaje „u tijeku” u Rumunjskoj (te su radnje naposljetku dovele do donošenja sporne uredbe). U ta se dva izvješća, koja su prethodila donošenju sporne uredbe, ne navodi ništa konkretno u pogledu promjena koje su uvedene tim instrumentom.

80. U tom pogledu napominjem da se Odlukom o mehanizmu za suradnju i provjeru Rumunjskoj ne nalažu nikakve posebne obveze osim obveze izvješćivanja o napretku u provedbi mjerila iz mehanizma za suradnju i provjeru i reforme njezina pravosudnog sustava u skladu s tim mjerilima. Osim toga, kao što to objašnjava sama Komisija, nijedno izvješće koje je izradila u skladu s mehanizmom za suradnju i provjeru, prije donošenja sporne uredbe ili nakon, ne sadržava posebne preporuke u pogledu postupaka za napredovanje sudaca nižih sudova u Rumunjskoj.

81. Komisija je zapravo 22. studenoga 2022. donijela svoje posljednje izvješće u skladu s mehanizmom za suradnju i provjeru⁸⁹. U tom je izvješću priznala da su izmjenu postupka napredovanja koja je uvedena spornom uredbom kritizirala neka udruženja sudaca i organizacije civilnog društva, koji tvrde da je smanjena meritokratska i konkurentna priroda postupka. Međutim, nije iznijela nijedno konkretno pitanje niti preporuku u pogledu postupka napredovanja sudaca.

82. S obzirom na navedeno, čini mi se da se četvrtim pitanjem suda koji je uputio zahtjev podložno pita, upravo zbog toga što izvješća u okviru mehanizma za suradnju i provjeru koja su objavljena prije donošenja sporne uredbe ne sadržavaju takve preporuke, treba li smatrati da Rumunjska nije smjela mijenjati svoj postupak napredovanja. Drugim riječima, činjenica da se to pitanje ne navodi u izvješćima trebala bi se tumačiti kao obveza Rumunjske da ne mijenja *status quo*.

83. Ne smatram da bi takav pristup bio pravilan. Smatram da Rumunjska u kontekstu primjene mehanizma za suradnju i provjeru i dalje može organizirati svoj pravosudni sustav onako kako smatra prikladnim sve dok uzima u obzir preporuke iznesene u Komisijinim izvješćima koja su donesena u skladu s tim mehanizmom i osigurava da su sve reforme koje u tom kontekstu donese u skladu s mjerilima iz mehanizma za suradnju i provjeru i općenito drugim zahtjevima prava Unije. U ovom slučaju, ponovno u skladu s onim što sam naveo u točki 42. ovog mišljenja, svrha nije naložiti Rumunjskoj poseban model organizacije njezina pravosuđa, nego osigurati da su uspostavljena određena jamstva u okviru modela koji želi donijeti. U tom je pogledu, prema mojem mišljenju, nevažno da je prethodni postupak napredovanja ostao nepromijenjen više od deset godina: Rumunjskoj je dozvoljeno da ga promijeni⁹⁰.

V. Zaključak

84. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Curtea de Apel Ploiești (Žalbeni sud u Ploieștiju, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a,

⁸⁹ „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku u Rumunjskoj u okviru Mehanizma suradnje i provjere od 22. studenoga 2022. (COM(2022) 664 *final*), str. 5.

⁹⁰ Primjećujem da tužitelji iz glavnog postupka tvrde da je reforma uvedena naglo i da pritom nije provedeno odgovarajuće savjetovanje s članovima sudskih tijela. Slažem se da način na koji se uvodi reforma sudskog sustava može u nekim (ograničenim) slučajevima upućivati na postojanje sustavnog problema s neovisnosti sudstva. Međutim, ta se situacija, prema mojem mišljenju, ograničava na prilično ekstremne slučajeve kao što su oni u kojima se reforma uvodi hitnim nalogom ili uredbom i u kojima je jasno da je svrha takvog postupanja zaobilaznje redovnih zakonodavnih postupaka na način koji nije u skladu sa zahtjevima vladavine prava.

treba tumačiti na način da se načelo neovisnosti sudstva primjenjuje na postupke napredovanja sudaca. To se načelo ne povređuje uvođenjem postupka napredovanja nacionalnih sudaca na viši sud koji se temelji na ocjeni njihova rada i postupanja koju provodi povjerenstvo sastavljeno od predsjednika i sudaca takvog višeg suda koji, osim te ocjene, u žalbenom postupku provode nadzor odluka koje su donijeli suci nižih sudova i periodično ih ocjenjuju nakon što, i ako, napreduju na odnosni viši sud. Međutim, čak i kad su članovi tog povjerenstva neovisni, kriteriji koje primjenjuju moraju biti dovoljno objektivni, relevantni i provjerljivi, kako se kod osoba ne bi stvorila razumna sumnja u nemogućnost utjecaja vanjskih intervencija ili pritiska na suce nižih sudova, koji bi mogli ugroziti njihovu neovisnu prosudbu i utjecati na njihove odluke, pri čemu je to povjerenstvo obvezno obrazložiti svoje odluke. Drugi relevantan čimbenik u tom pogledu jest mogućnost tih sudaca da pred sudom pobijaju odluke koje utječu na njihovo napredovanje.

2. Članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a i Odlukom 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,

treba tumačiti na način da im se ne protivi uvođenje pravosudnih reformi u Rumunjskoj u okolnostima u kojima su te reforme u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije i u kojima bi jedini razlog za sprečavanje uvođenja takvih reformi bilo to da Komisija u izvješćima koja je izradila na temelju Odluke 2006/928 nije dala nikakvu posebnu preporuku u pogledu konkretnog predmeta tih reformi.