



# Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
ANTHONYJA COLLINSA  
od 26. siječnja 2023.<sup>1</sup>

**Predmet C-817/21**

**R. I.**  
**protiv**  
**Inspeccije Judiciară,**  
**N. L.-a**

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Članak 2. UEU-a – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Odluka 2006/928/EZ – Djelotvorna sudska zaštita – Neovisnost pravosuđa – Stegovna istraga i stegovni postupak – Inspeccia Judiciară (Pravosudna inspekcija) – Ovlasti glavnog inspektora – Vođenje stegovnog postupka protiv glavnog inspektora – Uloga zamjenika glavnog inspektora”

## I. Uvod

1. Inspeccia Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) je pravosudno tijelo zaduženo za provođenje stegovnih istraga i pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca i državnih odvjetnika u Rumunjskoj. Prema pravilima kojima je uređena Pravosudna inspekcija, glavni inspektor samostalno imenuje zamjenika glavnog inspektora; mandat zamjenika glavnog inspektora ovisi o mandatu glavnog inspektora te se s njime preklapa; svi pravosudni inspektori podređeni su glavnom inspektorstu te o njemu ovisi njihov napredak u karijeri.

2. R. I. (u daljnjem tekstu: tužiteljica) podnijela je Pravosudnoj inspekciji nekoliko pritužbi protiv sudaca i državnih odvjetnika koji sudjeluju u kaznenim postupcima koji se protiv nje vode. Pravosudna inspekcija odbila je njezine pritužbe. Glavni inspektor potvrdio je odluke Pravosudne inspekcije. Tužiteljica je potom te odluke pobijala pred rumunjskim sudovima. U kontekstu tih postupaka, Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) nastoji utvrditi mora li tijelo kao što je Pravosudna inspekcija osigurati jamstva neovisnosti i nepristranosti jednaka onima koja se u pravu Unije zahtijevaju od sudova<sup>2</sup>. Taj sud osobito pita protive li se pravu Unije, s obzirom na prethodno opisana pravila, nacionalni zakonski ili podzakonski propisi koji

<sup>1</sup> Izvorni jezik: engleski

<sup>2</sup> Jamstva neovisnosti i nepristranosti koja se u pravu Unije zahtijevaju od suda pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu njegova sastava te imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se kod osoba otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na taj sud i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presuda od 20. travnja 2021., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, t. 53.)).

odgovornost za nadzor istraga pritužbi podnesenih protiv glavnog inspektora Pravosudne inspekcije te s time povezanih stegovnih istraga i stegovnih postupaka povjeravaju zamjeniku glavnog inspektora Pravosudne inspekcije.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Europske unije – Odluka 2006/928/EZ

3. 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<sup>3</sup> donesena je zbog dviju prepoznatih opasnosti. Prva je bila opasnost od toga da Rumunjska prouzroči ozbiljne nepravilnosti u funkcioniranju unutarnjeg tržišta neprovođenjem obveza koje je preuzela u okviru svojeg pristupanja Europskoj uniji. Druga je bila opasnost od ozbiljnih nedostataka u Rumunjskoj pri primjeni propisa prava Unije u području slobode, sigurnosti i pravde. Kako bi se ti problemi riješili, Prilogom Odluci 2006/928 propisana su mjerila za reformu pravosudnog sustava i borbu protiv korupcije. Tim je mjerilima cilj osigurati da Rumunjska poštuje vrijednost vladavine prava, kako je utvrđena u članku 2. UEU-a. Rumunjska mora poduzeti odgovarajuće mjere kako bi ispunila ta mjerila, uzimajući valjano u obzir, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, izvješća Europske komisije sastavljena na temelju Odluke 2006/928 i, osobito, u njima sadržane preporuke<sup>4</sup>.

4. Shodno tomu, članak 1. Odluke 2006/928 propisuje da, počevši od 2007., Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, Komisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom toj odluci. Komisija može, u bilo koje vrijeme, pružiti tehničku pomoć putem različitih aktivnosti ili prikupiti i razmijeniti informacije o ispunjavanju tih mjerila te može u tu svrhu organizirati stručnu misiju u Rumunjsku. Rumunjska tijela u tom su kontekstu dužna Komisiji osigurati potrebnu potporu. Među mjerilima u Prilogu Odluci 2006/928 na koja se upućuje u članku 1. valja istaknuti sljedeća:

„1. Osigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Consiliula Superior al Magistraturii [Vrhovno sudsko vijeće]. Izvješćivati i pratiti utjecaj novih zakonika o građanskom i kaznenom postupku.

[...]

3. Nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini.

4. Poduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi.”

<sup>3</sup> SL 2006., L 354, str. 56. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)

<sup>4</sup> Presuda 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, t. 158. i 178.). Vidjeti također 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, t. 155. do 175.). Sud je u točki 223. potonje presude naveo da iz, osobito, tih mjerila proizlazi da je postojanje nepristranog, nezavisnog i učinkovitog pravosudnog sustava posebno važno za borbu protiv korupcije, osobito korupcije na visokoj razini. Sud je presudio da ta mjerila imaju izravan učinak. Presuda 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, t. 249.)

## **B. Rumunjsko pravo**

### **1. Zakon br. 317/2004**

5. Članak 44. Legee nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću) od 1. srpnja 2004.<sup>5</sup>, kako je izmijenjena i dopunjena (u daljnjem tekstu: Zakon 317/2004), propisuje:

„1. Vrhovno sudsko vijeće posredstvom svojih odjela ima ulogu sudbenog tijela u području stegovne odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika za djela utvrđena Zakonom br. 303/2004, ponovno objavljenim, kako je izmijenjen i dopunjen.

[...]

3. Stegovne postupke povodom stegovnih prijestupa sudaca, državnih odvjetnika i pomoćnih sudaca pokreće Pravosudna inspekcija posredstvom pravosudnih inspektora.

[...]

6. Kako bi pokrenula stegovni postupak, Pravosudna inspekcija mora provesti stegovnu istragu.”

6. Članak 45. Zakona 317/2004 predviđa:

„1. Pravosudna inspekcija predmet može otvoriti po službenoj dužnosti ili na temelju pisane i obrazložene pritužbe bilo koje zainteresirane osobe, uključujući Vrhovno sudsko vijeće, u pogledu stegovnih prijestupa sudaca i državnih odvjetnika.

[...]

4. Ako prethodni izvidi ne postignu nikakve dokaze o počinjenju stegovnog prijestupa, pritužba se dalje ne razmatra te se njezin ishod izravno priopćava osobi koja ju podnijela i osobi na koju se odnosi. Odluku o obustavi predmeta mora potvrditi glavni inspektor. On je može i odbaciti, samo jednom, te pritom pisanom i obrazloženom odlukom naložiti provedbu dopunskih izvida.

[...]”

7. Prema članku 45.<sup>1</sup> stavku 1. Zakona 317/2004:

„Osoba koja je podnijela pritužbu može protiv odluke o obustavi predmeta iz članka 45. stavka 4. u roku od 15 dana od objave te odluke podnijeti prigovor glavnom inspektor. Odluka o prigovoru donosi se u roku od 20 dana od kada Pravosudna inspekcija zaprimi prigovor.”

8. Članak 47. Zakona 317/2004 predviđa:

„1. Pravosudni inspektor po završetku stegovne istrage može pisanom i obrazloženom odlukom:

(a) prihvatiti pritužbu pokretanjem stegovnog postupka i upućivanjem predmeta odgovarajućem odjelu Vrhovnog sudskog vijeća;

<sup>5</sup> Ponovno objavljeno u *Monitorulu Oficial al României*, dio I., br. 827 od 13. rujna 2005.

(b) odbiti pritužbu ako na temelju stegovne istrage [pravosudni inspektor] utvrdi da uvjeti za pokretanje postupka nisu ispunjeni.

[...]

3. Odluku pravosudnog inspektora mora potvrditi glavni inspektor. Glavni inspektor može naložiti pravosudnom inspektoru da dopuni stegovnu istragu. Pravosudni inspektor tu dopunsku istragu provodi u roku od 30 dana od kada ju je glavni inspektor naložio.

4. Glavni inspektor može pisanim putem i uz obrazloženje i odbaciti odluku pravosudnog inspektora, samo jednom, te pritom pisanom i obrazloženom odlukom naložiti provedbu dopunske stegovne istrage. Glavni inspektor po završetku stegovne istrage može pisanim putem i uz obrazloženje donijeti odluku iz stavka 1. točke (a) ili odluku iz stavka 1. točke (b).

[...]”

9. Članak 65. Zakona 317/2004 u stavcima 2. do 4. propisuje:

„2. Pravosudnom inspekcijom upravlja glavni inspektor koji je sudac te kojeg se imenuje na temelju natječaja koji organizira [Vrhovno sudsko vijeće, Rumunjska]; pomaže mu zamjenik glavnog inspektora koji je državni odvjetnik te kojeg imenuje glavni inspektor.

3. Pravosudna inspekcija djeluje u skladu s načelom operativne neovisnosti u odnosu na Vrhovno sudsko vijeće, sudove, urede državnih odvjetnika pod njezinim okriljem i ostala tijela javne vlasti, izvršavajući svoje analitičke, izvidne i nadzorne ovlasti u posebnim područjima djelovanja u skladu sa zakonom te kako bi osigurala njegovo poštovanje.

4. Pravila o obavljanju inspekcijskih aktivnosti uredbom odobrava glavni inspektor.”

10. Prema članku 66. stavku 3. Zakona 317/2004:

„Organizacija i rad Pravosudne inspekcije te organizacijska struktura i funkcije njezinih odjela utvrđuju se uredbom koja se odobrava rješenjem glavnog inspektora [...]”

11. U skladu s člankom 69. stavcima 1. i 4. Zakona 317/2004:

„1. Glavni inspektor ima sljedeće glavne dužnosti:

(a) iz redova pravosudnih inspektora imenuje rukovodeće osoblje – zamjenika glavnog inspektora i ravnatelje uprava – na temelju postupka u okviru kojeg se ocjenjuju planovi upravljanja za danu funkciju, pri čemu se vodi računa o tome da se osigura upravljačka kohezija, profesionalnost i učinkovita komunikacija. Mandat tog osoblja prestaje istodobno s prestankom mandata glavnog inspektora;

(a.bis) vodi i organizira aktivnosti Pravosudne inspekcije;

(a.ter) poduzima mjere radi usklađivanja rada članova osoblja Pravosudne inspekcije koji nisu pravosudni inspektori;

[...]

- (g) imenuje, u skladu sa zakonom, pravosudne inspektore i druge članove osoblja Pravosudne inspekcije te odlučuje o izmjeni, suspenziji i raskidu ugovora o radu ili ugovora o uslugama sklopljenih s tim osobama;
- (h) određuje pojedinačne dužnosti i zadaće osoblja koje mu je podređeno tako što odobrava opise njihovih radnih mjesta;
- (i) u skladu sa zakonom, ocjenjuje osoblje koje mu je podređeno;

[...]

4. Zamjenik glavnog inspektora djeluje kao zamjena glavnog inspektora po službenoj dužnosti; on glavnom inspektoru pomaže pri ocjenjivanju radnji i odluka pravosudnih inspektora i izdavanju mišljenju o njima te obavlja sve dužnosti koje je odredio glavni inspektor.”

12. Članak 70. Zakona 317/2004 predviđa:

„1. Inspektore Pravosudne inspekcije imenuje glavni inspektor na temelju natječaja koji organizira Pravosudna inspekcija [...].

2. Taj se natječaj sastoji od pisane provjere i intervjua [...] Uredba o organizaciji i provedbi natječaja odobrava se rješenjem glavnog inspektora te se objavljuje u *Monitorulu Oficial al României*, dijelu I.”

13. U skladu s člankom 71. stavkom 2. Zakona 317/2004:

„Odredbe o sankcijama, stegovnim prijestupima i stegovnim postupcima primjenjuju se *mutatis mutandis* na pravosudne inspektore.”

14. Prema članku 72. Zakona 317/2004:

„1. Pravosudni inspektori svoj rad obavljaju neovisno i nepristrano.

[...]”

15. Članak 77. Zakona 317/2004 predviđa:

„1. Profesionalnu aktivnost pravosudnih inspektora svake godine ocjenjuje odbor koji se sastoji od glavnog inspektora i drugih dvaju članova koje je izabrala opća skupština pravosudnih inspektora, na način da dodjeljuje ocjene: ‚vrlo dobar‘, ‚dobar‘, ‚zadovoljavajući‘ ili ‚nezadovoljavajući‘.

[...]

5. Pravosudnog inspektora koji dobije ocjenu ‚nezadovoljavajući‘ ili dvaput uzastopno ocjenu ‚zadovoljavajući‘ razrješava se s dužnosti pravosudnog inspektora.

6. Kriteriji za ocjenjivanje profesionalne aktivnosti pravosudnih inspektora i postupak ocjenjivanja utvrđuju se uredbom o organizaciji i radu Pravosudne inspekcije.”

## 2. Uredbe glavnog inspektora Pravosudne inspekcije

16. Glavni inspektor je 2018. usvojio tri uredbe<sup>6</sup> na temelju ovlasti koje mu dodjeljuje članak 66. stavak 3. Zakona 317/2004.

17. U skladu s Ordinulom nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (Rješenje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije br. 131/2018 o odobrenju uredbe o organizaciji i provedbi natječaja za imenovanje pravosudnih inspektora)<sup>7</sup>, glavni inspektor imenuje pravosudne inspektore na temelju natječaja koji se sastoji od pisane provjere i intervjua. Glavni inspektor predsjedava ispitnim odborom koji provodi intervju te je njegov član zajedno s ravnateljima uprava Pravosudne inspekcije i psihologom kojeg on imenuje, a koji djeluje kao savjetnik.

18. U skladu s Ordinulom nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (Rješenje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije br. 134/2018 o odobrenju uredbe o organizaciji i funkcioniranju Pravosudne inspekcije)<sup>8</sup>, glavni inspektor iz redova pravosudnih inspektora imenuje rukovodeće osoblje Pravosudne inspekcije. Ono se sastoji od zamjenika glavnog inspektora i ravnateljâ uprava Pravosudne inspekcije. Postupak imenovanja tih osoba provodi se tako da glavni inspektor obavlja intervju s kandidatima s obzirom na plan upravljanja. Odbor koji se sastoji od glavnog inspektora i dvaju pravosudnih inspektora koje je izabrala opća skupština pravosudnih inspektora ocjenjuje rad osoblja Pravosudne inspekcije. Kriteriji za to ocjenjivanje uključuju razmatranje ponašanja članova osoblja i njihove komunikacije s glavnim inspektorom.

19. U Ordinulu nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (Rješenje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije br. 136/2018 o odobrenju uredbe o pravnim pravilima za obavljanje inspekcijskih aktivnosti) od 11. prosinca 2018.<sup>9</sup> utvrđena je metodologija za analizu, provjeru i nadzor stegovnih istraga sudaca i državnih odvjetnika. Njime su uređeni, među ostalim, postupak rješavanja pritužbi, imenovanje inspektora, određivanje, izračunavanje i produljivanje rokova te dostava određenih postupovnih dokumenata.

### III. Spor u glavnom postupku, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

20. Tužiteljica je stranka nekoliko kaznenih postupaka pred rumunjskim sudovima. Ona je Pravosudnoj inspekciji podnijela stegovne pritužbe protiv određenih sudaca i državnih odvjetnika koji sudjeluju u tim postupcima. Zahtjev za prethodnu odluku proizišao je iz postupaka koji se vode pred Judecătoria Bolintin-Vale (Prvostupanjski sud u Bolintin-Valeu, Rumunjska) i Tribunalulul Giurgiu (Viši sud u Giurgiuu, Rumunjska). Pravosudna inspekcija donijela je više odluka o tužiteljčinim pritužbama<sup>10</sup>, a glavni inspektor je potvrdio neke.

<sup>6</sup> Koje se zajedno nazivaju i „uredbe iz 2018.”

<sup>7</sup> *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1038 od 6. prosinca 2018.

<sup>8</sup> *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1049 od 11. prosinca 2018.

<sup>9</sup> Neobjavljen. Vidjeti također članak 65. stavak 4. Zakona 317/2004. Rješenje br. 131/2018 i Rješenje br. 134/2018 su 2021. stavljena izvan snage i zamijenjena. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se na ovaj predmet vremenski primjenjuju prvobitna rješenja.

<sup>10</sup> Iako to nije sasvim jasno na temelju zahtjeva za prethodnu odluku, čini se da je Pravosudna inspekcija odbila tužiteljčine pritužbe.

21. Tužiteljica je podnijela tužbu protiv odluke Pravosudne inspekcije od 2. srpnja 2018. koju je glavni inspektor potvrdio<sup>11</sup>. Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) je 27. rujna 2019. poništila odluku od 2. srpnja 2018. zbog toga što Pravosudna inspekcija nije adekvatno razmotrila tužiteljičine argumente. Vratila je spis predmeta Pravosudnoj inspekciji radi provedbe daljnje ocjene<sup>12</sup>. Înalta Curte de Casație și Justiție (Visoki kasacijski sud, Rumunjska) je 29. rujna 2020. žalbu Pravosudne inspekcije protiv te presude proglasio nedopuštenom.

22. Pravosudna inspekcija je 11. ožujka 2021. donijela novu odluku, kojom je ponovno odbila tužiteljičinu stegovnu pritužbu<sup>13</sup>. Glavni inspektor je 31. svibnja 2021. odbio tužiteljičin prigovor protiv te odluke. Tužiteljica je podnijela tužbu za poništenje odluke glavnog inspektora, koju trenutačno razmatra Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu)<sup>14</sup>.

23. Tužiteljica u svojim pritužbama Pravosudnoj inspekciji te u ovom predmetu navodi da je njezina pritužba u pogledu predmeta br. 6172/2/2018 sporo obrađena. Zbog toga je istekao zakonski rok unutar kojeg se protiv osobe na koju se odnosila njezina pritužba mogao pokrenuti stegovni postupak. Tvrdi da je za to kašnjenje odgovoran glavni inspektor.

24. Tužiteljica je 29. studenoga 2019. podnijela pritužbu Ministeruluiju Justiției (ministar pravosuđa, Rumunjska) navodeći da su povrijeđena njezina ustavna prava. Govorila je o „skupini” osoba, uključujući glavnog inspektora, „s važnim funkcijama koje su navodno doprinijele kaznenoj istrazi koja je protiv nje provedena odnosno povреди njezinih postupovnih prava”. Tužiteljica je među ostalim navela da je glavni inspektor „sudac [...] koji živi u gradu Giurguiu te koji je čitavu svoju karijeru svoje dužnosti obavljao na način koji je znatno utjecao na pravosuđe u regiji Giurgiu te na državnoj razini”. Nakon što je navela koje su to dužnosti, istaknula je da su, u njezinu slučaju, „odluke [Pravosudne inspekcije] dovele do prikrivanja zlouporaba i nezakonitosti koje je počinio Ured državnog odvjetništva u Bolintin-Valeu, odjel u Giurguiu”. Tužiteljica je usto navela da „[glavnog inspektora Pravosudne inspekcije] treba proglasiti odgovornim za teško narušavanje povjerenja u pravosuđe jer je on u svojstvu upravitelja i nadzornika [...] tog tijela, koje ima ključnu ulogu u pravosudnom sustavu, morao osigurati da provjere koje provodi [to tijelo] budu potpuno u skladu s pravnim propisima”.

25. Ministar pravosuđa je utvrdio da nije nadležan za takva stegovna pitanja te je tužiteljičinu pritužbu prosljedio Pravosudnoj inspekciji<sup>15</sup>.

26. Tužiteljica je 16. veljače 2021. Pravosudnoj inspekciji podnijela zasebnu pritužbu koja se odnosila isključivo na navodne radnje glavnog inspektora. Kritizirala je, među ostalim, neprovedbu bilo kakve stvarne istrage njezinih pritužbi, zakašnjelu provedbu istrage njezine pritužbe od 29. studenoga 2019. protiv Pravosudne inspekcije i njezina glavnog inspektora, činjenicu da se glavni inspektor nije izuzeo iz istrage te pritužbe unatoč tomu što je on bio njezin predmet te činjenicu da se Pravosudna inspekcija nije pridržavala presude Curtee de Apel

<sup>11</sup> Odluka br. 3935/IJ/1000/DIP/2018

<sup>12</sup> Predmet br. 6172/2/2018

<sup>13</sup> Odluka br. 654

<sup>14</sup> Predmet br. 4402/2/2021

<sup>15</sup> Pravosudna inspekcija je pritužbu zaprimila 29. siječnja 2020.

București (Žalbeni sud u Bukureštu) od 27. rujna 2019. Pravosudna inspekcija je 17. ožujka 2021. odbila tu pritužbu<sup>16</sup>. Zamjenik glavnog inspektora je 11. svibnja 2021. odbio prigovor protiv te odluke<sup>17</sup>.

27. Tužiteljica je 31. svibnja 2021. podnijela tužbu sudu koji je uputio zahtjev tražeći, među ostalim, poništenje odluka od 17. ožujka 2021. i 11. svibnja 2021. te naknadu štete koja joj je tim odlukama navodno nanesena. Tvrdi da se zamjenik glavnog inspektora, P. M., nije pridržavao presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) od 27. rujna 2019. s obzirom na to da nije proveo istragu koja je tom presudom naložena. Tužiteljica usto navodi da su Pravosudna inspekcija i njezin glavni inspektor, N. L., sustavno propuštali postupati povodom njezinih pritužbi protiv određenih sudaca. Tužiteljica prigovara na barem tri sustavne nepravilnosti u organizaciji i radu Pravosudne inspekcije zbog kojih njezine pritužbe nisu nepristrano razmotrene. Kao prvo, glavni inspektor je imenovao, ocjenjivao te je u konačnici mogao razriješiti pravosudne inspektore odgovorne za provedbu stegovnih istraga protiv glavnog inspektora. Kao drugo, glavni inspektor imenuje zamjenika glavnog inspektora, koji je potvrdio odluku kojom je odbijena tužiteljičina pritužba te čiji je položaj povezan s mandatom glavnog inspektora i o njemu ovisi. Kao treće, glavni inspektor donosi unutarnje uredbe kojima se uređuju organizacija i rad Pravosudne inspekcije.

28. S obzirom na zabrinutosti izražene u pogledu organizacije i rada Pravosudne inspekcije i odgovornosti njezina glavnog inspektora u okviru stegovnih istraga i stegovnih postupaka, Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak [UEU-a], [Odluku 2006/928] te jamstva neovisnosti i nepristranosti propisana na temelju prava Europske unije tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje glavnom inspektorima Pravosudne inspekcije dopušta donošenje upravnih akata regulatorne prirode (podzakonske snage) i/ili pojedinačne prirode kojima samostalno odlučuje o organizaciji institucionalnog okvira Pravosudne inspekcije za odabir pravosudnih inspektora i ocjenu njihove aktivnosti, obavljanju inspekcijskih aktivnosti te o imenovanju zamjenika glavnog inspektora u slučaju u kojem su, na temelju organskog zakona, te osobe jedine koje mogu obavljati, odobriti ili osporiti mjere stegovne istrage koja se vodi protiv glavnog inspektora?”

29. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se njegov zahtjev za prethodnu odluku razmotri u ubrzanom postupku u skladu s člankom 23.a Statuta Suda Europske unije. Predsjednik Suda je odlukom od 1. veljače 2022. odbio primjenu tog postupka.

30. Tužiteljica, Pravosudna inspekcija<sup>18</sup> i Komisija podnijele su pisana očitovanja.

<sup>16</sup> Odluka br. 728/2021

<sup>17</sup> Odluka br. C21-723

<sup>18</sup> Pravosudnu inspekciju zastupao je njezin glavni inspektor, N. L.



## IV. Razmatranje prethodnog pitanja

### A. *Dopuštenost*

31. Pravosudna inspekcija navodi da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten. Kao prvo, smatra da sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje Zakona 317/2004, a ne odluku o tumačenju Ugovorâ ili o valjanosti i/ili tumačenju akta institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a. Kao drugo, Pravosudna inspekcija smatra da, u nedostatku utvrđenja da se odredba nacionalnog prava protivi pravu Unije, navod da ovlasti glavnog inspektora narušavaju neovisnost pravosudnih inspektora nije osnovana.

32. Predlažem da Sud odbije prvi prigovor Pravosudne inspekcije na dopuštenost prethodnog pitanja. Iz teksta tog pitanja jasno proizlazi da se njime traži odluka o tumačenju prava Unije, a ne rumunjskog prava. Drugi prigovor Pravosudne inspekcije na dopuštenost odnosi se na meritum prethodnog pitanja. Takav prigovor po samoj svojoj prirodi ne može dovesti do proglašenja zahtjeva za prethodnu odluku nedopuštenim<sup>19</sup>.

### B. *Meritum*

#### 1. *Uvodne napomene*

33. Zahtjev za prethodnu odluku usredotočen je na organizaciju i rad Pravosudne inspekcije, široke ovlasti njezina glavnog inspektora<sup>20</sup> te navodno nepostojanje njegove odgovornosti u stegovnim istragama i stegovnim postupcima koji su protiv njega pokrenuti<sup>21</sup>. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su organizacija i rad Pravosudne inspekcije uređeni unutarnjim uredbama glavnog inspektora<sup>22</sup>. Osim toga, glavni inspektor potvrđuje odluke kojima pravosudni inspektori prihvaćaju ili odbijaju stegovne pritužbe te pokreću stegovne istrage i stegovne postupke<sup>23</sup>. Sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se pritužbe protiv glavnog inspektora rješavati objektivno i nepristrano s obzirom na to da ih istražuju pravosudni inspektori koje imenuje, ocjenjuje te može razriješiti ta osoba<sup>24</sup>. Osim toga, za preispitivanje odluka o pritužbama protiv glavnog inspektora odgovoran je zamjenik glavnog inspektora, a njega imenuje glavni inspektor, on pomaže glavnom inspektoru te mu mandat prestaje istodobno s mandatom glavnog inspektora.

<sup>19</sup> Vidjeti presudu od 20. travnja 2021., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

<sup>20</sup> „[G]lavni inspektor ima ključne ovlasti [...]: on imenuje inspektore s rukovodećim zadaćama; upravlja aktivnostima inspekcije i stegovnim postupcima; organizira raspodjelu predmeta; određuje konkretna područja aktivnosti u kojima se izvršavaju nadzorne radnje; glavni je izdavaatelj uputa te sâm može pokrenuti stegovni postupak.”: mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecâtorilor 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. 267.).

<sup>21</sup> U ovom se predmetu ne razmatra mogućnost pokretanja građanskog ili kaznenog postupka protiv Pravosudne inspekcije ili njezina glavnog inspektora.

<sup>22</sup> Vidjeti, primjerice, članak 66. stavak 3. Zakona 317/2004.

<sup>23</sup> Vidjeti, primjerice, članak 45. stavak 4. i članak 47. stavak 3. Zakona 317/2004.

<sup>24</sup> Vidjeti članak 69. stavak 1. točku (g), članak 70. i članak 77. Zakona 317/2004. Unatoč opsežnim ovlastima dodijeljenima glavnom inspektoru Pravosudne inspekcije, članak 72. stavak 1. Zakona 317/2004 zahtijeva da pravosudni inspektori djeluju neovisno i nepristrano.

34. Pravosudna inspekcija je neovisno pravosudno tijelo sa zasebnom pravnom osobnosti u okviru Vrhovnog sudskog vijeća<sup>25</sup>. Dok Vrhovno sudsko vijeće djeluje kao „sudbeno tijelo” u stegovnim predmetima<sup>26</sup>, Pravosudna inspekcija je odgovorna za provedbu stegovnih istraga i pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca i državnih odvjetnika. Shodno tomu, Pravosudna inspekcija izvršava široke istražne ovlasti u okviru stegovnih postupaka protiv pravosudnih dužnosnika<sup>27</sup>.

35. U Komisijinim izvješćima sastavljenima na temelju članka 2. Odluke 2006/928 govori se o institucionalnoj strukturi i aktivnostima Pravosudne inspekcije<sup>28</sup>. U Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću iz 2021. o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere<sup>29</sup> primjećuje se da su „[p]osljednih [...] godina pravosudne institucije, uključujući i Vrhovno sudsko vijeće, istaknule zabrinutost zbog nedostatka odgovornosti Pravosudne inspekcije, navodeći velik udio predmeta koje je Inspekcija odbila na sudu, koncentraciju donošenja svih odluka od strane glavnog inspektora i ograničenja nadzornih ovlasti Vrhovnog sudskog vijeća [navodeći da je među predmetima koje je Inspekcija otvorila velik udio onih koji su u konačnici odbijeni na sudu, da je odlučivanje potpuno koncentrirano kod glavnog inspektora te da su nadzorne ovlasti Vrhovnog sudskog vijeća ograničene]”. U tom pogledu, „Glavni inspektor podliježe samo vanjskoj reviziji koju nalaže sama [Pravosudna] inspekcija, a potom izvješće o reviziji pregledava samo nekoliko odabranih članova Vijeća”.

36. Unatoč Komisijinoj zabrinutosti, ništa u spisu pred Sudom ne upućuje na to da je ta institucija protiv Rumunjske pokrenula postupak zbog povrede obveze u vezi s organizacijom i radom Pravosudne inspekcije. Ništa ne upućuje ni na to da je Rumunjska usvojila mjere za rješavanje problema koje je Komisija istaknula u navedenim izvješćima.

37. Sud koji je uputio zahtjev usputno spominje ozbiljne optužbe koje tužiteljica iznosi protiv Pravosudne inspekcije, njezina glavnog inspektora i određenih sudaca i državnih odvjetnika koje bi, ako bi ih se potvrdilo, izazvale sumnje u usklađenost tog tijela i navedenih dužnosnika s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i Odlukom 2006/928<sup>30</sup>. Umjesto toga, on izražava sustavnu zabrinutost u pogledu institucionalne strukture Pravosudne inspekcije i nedostatka njezine odgovornosti. Osobito, zabrinjava ga neograničena ovlast glavnog inspektora da donosi sve odluke u pogledu organizacije i rada Pravosudne inspekcije, odabira, ocjenjivanja i razrješavanja pravosudnih inspektora, uključujući zamjenika glavnog inspektora, te da potvrđuje i odbacuje sve pojedinačne odluke Pravosudne inspekcije.

<sup>25</sup> Vidjeti članak 65. stavke 1. i 3. Zakona 317/2004.

<sup>26</sup> U skladu s člankom 133. stavkom 1. Ustavu Rumunjske, Vrhovno sudsko vijeće je jamac neovisnosti pravosuđa. Članak 134. stavak 2. Ustava Rumunjske predviđa da Vrhovno sudsko vijeće ima „ulogu sudbenog tijela u području stegovne odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika”. Vidjeti također članak 44. stavak 1. Zakona 317/2004. Odluke Vrhovnog sudskog vijeća u stegovnim predmetima mogu se pobijati pred peteročlanim sudskim vijećem Înalta Curtea de Casație și Justiție (Visoki kasacijski sud). U Prilogu Odluci 2006/928 izričito se govori o kapacitetu i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća u kontekstu osiguravanja transparentnijeg i učinkovitog pravosudnog postupka.

<sup>27</sup> Vidjeti članak 44. stavak 6. Zakona 317/2004. Vidjeti također 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, t. 182.).

<sup>28</sup> Osobito u onima iz 2010., 2011., 2017. do 2019. i 2021.

<sup>29</sup> COM(2021) 370 *final*

<sup>30</sup> Vidjeti, primjerice, točku 24. ovog mišljenja.

## 2. Analiza

38. Iako je organizacija pravosuđa, uključujući donošenje pravila o stegovnim postupcima protiv sudaca, u nadležnosti država članica, ta se nadležnost mora izvršavati u skladu s pravom Unije. Zahtjev neovisnosti pravosuđa predviđen pravom Unije nalaže da stegovni sustav primjenjiv na suce sadržava nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od primjene takvog sustava kao sustava političkog nadzora nad aktivnosti sudaca. Pravila kojima se definiraju ponašanja koja predstavljaju stegovne povrede i sankcije za te povrede, propisuje postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, osobito prava obrane, i predviđa mogućnost osporavanja odluka stegovnih tijela čine skup jamstava koja su bitna za očuvanje neovisnosti pravosuđa<sup>31</sup>.

39. Sud je usto utvrdio da je ključno, s obzirom na to da se mogućnošću otvaranja stegovne istrage može vršiti pritisak na osobe koje su zadužene za rješavanje spora, da tijelo nadležno za provođenje istraga i pokretanje stegovnog postupka prilikom izvršavanja svojih zadaća djeluje na objektivan i nepristran način. U tu svrhu mora biti zaštićeno od svih izravnih ili neizravnih vanjskih utjecaja<sup>32</sup>. Stegovni sustav ne smije se koristiti izvan svoje legitimne svrhe<sup>33</sup>.

40. U sudskoj praksi Suda se, kao sredstvo osiguravanja neovisnosti pravosuđa, naglašavaju jamstva za suce protiv kojih se vode stegovne istrage i stegovni postupci. Ista se jamstva objektivnosti i nepristranosti primjenjuju bez obzira na to je li riječ o stegovnom postupku protiv suca ili, kao što je slučaj u ovom predmetu, o tome da se pritužbe protiv sudaca i državnih odvjetnika odbijaju te se stegovne istrage i stegovni postupci ne pokreću. U tom se pogledu mora naglasiti da ta jamstva osiguravaju da javnost pravosuđe smatra neovisnim i nepristranim, što je ključno u demokratskom društvu. Narušavanje povjerenja javnosti neprofesionalnim i pristranim provođenjem stegovnih istraga i stegovnih postupaka, kakvo tužiteljica navodi, može dovesti do *de facto* uskrate djelotvorne pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a<sup>34</sup>.

41. Sud je u presudi Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i drugi utvrdio da su rumunjski propisi o imenovanju *ad interim* na rukovodeća radna mjesta Pravosudne inspekcije obuhvaćeni područjem primjene Odluke 2006/928 te da moraju poštovati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, osobito vladavinu prava<sup>35</sup>. S obzirom na opseg ovlasti Pravosudne inspekcije da provodi stegovne istrage i pokreće stegovne postupke protiv sudaca i državnih odvjetnika, ti se

<sup>31</sup> Presuda 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, t. 198.)

<sup>32</sup> Presuda 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, t. 199.)

<sup>33</sup> Presuda od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99, t. 84.)

<sup>34</sup> Vidjeti, po analogiji, 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, t. 196., 197. i 216.). Sud je u točki 216. te presude utvrdio da neovisan odjel unutar državnog odvjetništva koji je zadužen za istraživanje kaznenih djela koja počine suci i državni odvjetnici može ugroziti povjerenje koje osobe moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava, s obzirom na to da ga se, ovisno o pravilima kojima se uređuju njegove ovlasti, sastav i djelovanje, kao i o relevantnom nacionalnom kontekstu, može smatrati instrumentom za vršenje pritiska i zastrašivanje sudaca te da on stoga može stvoriti dojam nepostojanja neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca. Vidjeti također 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, t. 226.).

<sup>35</sup> Presuda 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, t. 182. i 184.). Nacionalne pravne odredbe o kojima je riječ u ovom predmetu primjenjuju se na rumunjsko pravosuđe kao cjelinu te stoga i na redovne sudove koji odlučuju o pitanjima koja se odnose na primjenu i tumačenje prava Unije. Budući da potonji, kao „sudovi” u smislu prava Unije, djeluju unutar rumunjskog pravosuđa u „područjima obuhvaćenima pravom Unije” u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, oni moraju zadovoljavati zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

zahtjevi primjenjuju i na imenovanje *ad interim* njezina glavnog inspektora te na njezinu organizaciju i rad. Budući da propisi i glavnom inspektoru daju široke ovlasti i prava<sup>36</sup>, on je također obavezan poštovati te zahtjeve.

42. Iz spisa kojim Sud raspolaže jasno proizlazi da je odluke Pravosudne inspekcije kojima se odbijaju pritužbe protiv sudaca ili državnih odvjetnika moguće pobijati pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) te potom pred Înalta Curteom de Casație și Justiție (Visoki kasacijski sud)<sup>37</sup>. Dostupnost takvih postupaka bitna je<sup>38</sup> za očuvanje povjerenja javnosti u stegovni sustav. Međutim, sudski postupci protiv odluka stegovnih tijela nisu nužno dovoljni da se odagna sustavna zabrinutost izražena u kontekstu djelovanja tog stegovnog sustava. Tužiteljica pred sudom koji je uputio zahtjev navodi da njoj, zbog isteka rokova za poduzimanje djelotvornih stegovnih mjera te zbog kašnjenja i nedostataka u rješavanju njezinih pritužbi, stegovni sustav ni na koji način nije pomogao te da u okviru njega nije ostvarila nikakav pravni lijek. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da u ovom stadiju postupka koji se pred njim vodi nije potrebno odlučiti o tom pitanju. Taj sud samo upućuje na uzročnu vezu između tužiteljinih navoda i tumačenja prava Unije koje on traži od Suda<sup>39</sup>.

43. Tužiteljica i Komisija smatraju da je odluka kojom je rumunjska vlada 2018. privremeno produljila mandat glavnog inspektora<sup>40</sup>, zaobišavši time redovni postupak imenovanja, pobudila zabrinutost da se ovlasti i funkcije Pravosudne inspekcije koriste za vršenje pritiska na suce i državne odvjetnike te za politički nadzor nad njihovim aktivnostima<sup>41</sup>. To se produljenje stoga treba uzeti u obzir u ovom predmetu.

44. Opća sjednica Vrhovnog sudskog vijeća je glavnog inspektora Pravosudne inspekcije N. L.-a imenovala 1. rujna 2015. Nakon što mu je 31. kolovoza 2018. istekao trogodišnji mandat, rumunjska vlada privremeno mu ga je produljila za razdoblje od 1. rujna 2018. do 14. svibnja 2019. N. L. je na datum odluke kojom je ovaj zahtjev upućen, 10. prosinca 2021., i dalje obavljao dužnost glavnog inspektora, nakon što ga je Vrhovno sudsko vijeće drugi put imenovalo na tu funkciju<sup>42</sup>. Još važnije, Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska)<sup>43</sup> je u konačnoj presudi od 7. prosinca 2021. utvrdila da privremeno produljenje mandata glavnog inspektora nije pobudilo sumnje da će se na suce i državne odvjetnike vršiti pritisak<sup>44</sup>. Shodno tomu, nije jasno zašto bi način na koji je glavnom inspektoru mandat privremeno produljen za razdoblje od 1. rujna 2018. do 14. svibnja 2019. bio relevantan za ovaj postupak.

<sup>36</sup> Pravosudna inspekcija ne negira da glavni inspektor ima takve široke ovlasti. Međutim, ona naglašava da mu Zakon 317/2004 izričito daje te ovlasti te da je njihovo izvršavanje precizno uređeno. Ona navodi da tužiteljica zapravo osporava institucionalno osnaživanje Pravosudne inspekcije provedeno Zakonom 317/2004 i povećanje neovisnosti te institucije u odnosu na Vrhovno sudsko vijeće.

<sup>37</sup> Ti sudovi mogu potvrditi ili poništiti odluke Pravosudne inspekcije kojima su pritužbe odbijene.

<sup>38</sup> I mora se osigurati u skladu s pravom Unije. Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

<sup>39</sup> Kako je izloženo u točki 22. zahtjeva za prethodnu odluku.

<sup>40</sup> Pravna osnova za to privremeno produljenje bila je Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (Hitna uredba vlade br. 77/2018) od 5. rujna 2018. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 767 od 5. rujna 2018.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 77/2018).

<sup>41</sup> Sud je u presudi 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, t. 206. i 207.), naglasio da to u konačnici treba procijeniti sud koji je uputio zahtjev.

<sup>42</sup> Čini se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da se glavni inspektor N. L. umirovio te da su on i zamjenik glavnog inspektora P. M. zamijenjeni otkako je ovaj zahtjev za prethodnu odluku podnesen tajništvu Suda.

<sup>43</sup> Taj je sud bio nadležan za odlučivanje u glavnom postupku koji je bio predmet zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-83/19. Vidjeti presudu br. 3014/2021 (dostupna na <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

<sup>44</sup> Točan tekst te presude, koja je donesena prije podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku, nije Sudu na raspolaganju te je stoga na sudu koji je uputio zahtjev da ga provjeri.

45. Tužiteljica navodi da uredbe iz 2018. nisu valjane prema pravu Unije jer ih je glavni inspektor N. L. usvojio tijekom razdoblja za koje mu je mandat nezakonito produljen. Pravosudna inspekcija ističe da Sud u presudi Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr.<sup>45</sup> nije odlučio o valjanosti tih uredbi. Ona dalje navodi da se te uredbe mora smatrati valjanima radi osiguravanja pravne sigurnosti.

46. S obzirom na tekst presude Curtee de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) br. 3014/2021, na koju se upućuje u točki 44. ovog mišljenja, navod da uredbe iz 2018. nisu valjane jer ih je glavni inspektor N. L. usvojio tijekom razdoblja za koje mu je mandat nezakonito produljen mora se odbiti.

47. Dalje se mora naglasiti da članak 66. stavak 3. Zakona 317/2004 jasno ovlašćuje glavnog inspektora Pravosudne inspekcije da usvaja uredbe o organizaciji i radu tog tijela. Članak 45. i članak 45.bis stavak 1. točka (a) Zakona 317/2004 usto daju glavnom inspektorcu Pravosudne inspekcije široke ovlasti da potvrđuje i odbacuje pojedinačne odluke tog tijela donesene u pogledu stegovnih istraga i stegovnih postupaka<sup>46</sup>.

48. U nedostatku drugih čimbenika, činjenica da glavni inspektor ima bitnu ulogu u vođenju i organizaciji Pravosudne inspekcije i da može usvajati unutarnje uredbe te potvrđivati i odbacivati sve pojedinačne odluke tog tijela ne pobuđuje nužno osnovanu sumnju da se ovlasti i funkcije Pravosudne inspekcije zapravo koriste kao instrument za vršenje pritiska na pravosuđe ili političkog nadzora nad njegovim aktivnostima niti nužno narušava, makar neizravno, povjerenje javnosti u pravosuđe<sup>47</sup>.

49. S obzirom na široke ovlasti glavnog inspektora, njegovu bitnu ulogu unutar Pravosudne inspekcije te nepostojanje bilo kakvog unutarnjeg mehanizma<sup>48</sup> za onemogućavanje neodgovarajućeg korištenja tih ovlasti, Pravosudna inspekcija<sup>49</sup> mora stegovne pritužbe protiv njega rješavati što je moguće profesionalnije i nepristranije kako bi se očuvalo povjerenje javnosti u to tijelo i u čitavo pravosuđe.

50. Kao što to Pravosudna inspekcija navodi, osnivanje zasebnog tijela za razmatranje stegovnih pritužbi podnesenih protiv njezina glavnog inspektora nije nužno<sup>50</sup>. Taj navod vrijedi pod uvjetom da postoje djelotvorni i transparentni postupci u kojima se sve takve pritužbe nepristrano razmatraju<sup>51</sup>. U tom kontekstu, činjenica da glavni inspektor Pravosudne inspekcije samostalno

<sup>45</sup> Presuda 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)

<sup>46</sup> Vidjeti članak 69. Zakona 317/2004.

<sup>47</sup> Pravosudna inspekcija navodi da su uredbe iz 2018. nužne za osiguravanje njezine neovisnosti i kontinuiteta rada. Dalje ističe da poglavlje VII. Zakona 317/2004 sadržava podrobna pravila o radu Pravosudne inspekcije, imenovanju glavnog inspektora i njegovu mandatu te o imenovanju rukovodećeg osoblja te institucije.

<sup>48</sup> Čini se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da opća sjednica Vrhovnog sudskog vijeća može, u skladu s člankom 67. stavkom 5. Zakona 317/2004, razriješiti glavnog inspektora ako on ne obavlja svoje upravljačke dužnosti ili ih obavlja na neodgovarajući način.

<sup>49</sup> Čini se da ministar pravosuđa smatra da je Pravosudna inspekcija nadležna za razmatranje stegovnih pritužbi podnesenih protiv njezina glavnog inspektora: vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

<sup>50</sup> Postojanje takvog zasebnog tijela može povećati neovisnost glavnog inspektora Pravosudne inspekcije.

<sup>51</sup> Sud koji je uputio zahtjev smatra da treba uspostaviti, „na razini organskog zakona”, zakonodavni okvir „kojim se osiguravaju objektivna jamstva u pogledu neovisnosti i nepristranosti pravosudnih inspektora u odnosu na glavnog inspektora u slučaju u kojem je stegovna pritužba podnesena protiv glavnog inspektora”. S obzirom na načelo supsidijarnosti iz članka 5. UEU-a, smatram da država članica može sama odrediti kakve mjere treba usvojiti u pogledu stegovnih istraga i stegovnih postupaka protiv sudaca i državnih odvjetnika, uključujući pravosudne inspektore, kako bi ispunila zahtjeve iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i Odluke 2006/928, pod uvjetom da su takve mjere u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

imenuje zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije<sup>52</sup> može biti zabrinjavajuća s obzirom na to da zamjenik glavnog inspektora odlučuje o tome treba li istražiti pritužbe podnesene protiv glavnog inspektora i pokrenuti stegovni postupak protiv njega.

51. Prije usvajanja Legee nr. 234/2018 (Zakon br. 234/2018) od 4. listopada 2018.<sup>53</sup> (u daljnjem tekstu: Zakon 234/2018), Vrhovno sudsko vijeće imenovalo je i glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora na temelju sličnog postupka te je mandat zamjenika glavnog inspektora bio neovisan o mandatu glavnog inspektora. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da, od usvajanja Zakona 234/2018, zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije samostalno imenuje glavni inspektor te njegov mandat ovisi o mandatu glavnog inspektora i s njime se preklapa<sup>54</sup>. Zakonski i podzakonski propisi o Pravosudnoj inspekciji ne predviđaju, osim stegovnih postupaka, nikakav unutarnji mehanizam za ispitivanje navoda o neodgovarajućem korištenju širokih ovlasti glavnog inspektora. Uzimajući sve te okolnosti u obzir, smatram da Zakon 234/2018 može znatno narušiti predodžbu javnosti da zamjenik glavnog inspektora može objektivno i nepristrano nadzirati stegovne istrage i stegovne postupke u vezi s pritužbama podnesenima protiv glavnog inspektora. Shodno tomu, čini se da je usvajanje Zakona 234/2018 unazadilo zaštitu vladavine prava u Rumunjskoj.

52. Zakon 234/2018 isprepliće karijere glavnog inspektora Pravosudne inspekcije i zamjenika glavnog inspektora Pravosudne inspekcije. Unatoč obvezi zamjenika glavnog inspektora da bude neovisan i nepristran, takvo uređenje može stvoriti predodžbu da on ima osobni interes za ishod stegovnih istraga i/ili stegovnih postupaka protiv glavnog inspektora. Osim toga, očito je da su svi pravosudni inspektori unutar Pravosudne inspekcije podređeni glavnom inspektor te da njihov napredak u karijeri ovisi o tome tko obavlja tu dužnost<sup>55</sup>. To također može narušiti predodžbu javnosti da pravosudni inspektori profesionalno i nepristrano razmatraju pritužbe protiv glavnog inspektora.

## V. Zaključak

53. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodno pitanje koje je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

Članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te Odluku Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije

treba tumačiti na način da im se protive nacionalni zakonski ili podzakonski propisi koji predviđaju da:

stegovne istrage i stegovne postupke protiv glavnog inspektora Inspekcije Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) nadzire zamjenik glavnog inspektora, a da stegovne pritužbe protiv glavnog inspektora istražuju pravosudni inspektori tog tijela, u slučaju u kojem zamjenika

<sup>52</sup> Vidjeti Ordinul nr. 134/2018.

<sup>53</sup> *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 850 od 8. listopada 2018.

<sup>54</sup> Vidjeti članak 69. stavak 1. točku (a) Zakona 317/2004. U skladu s tom odredbom, glavni inspektor i ravnatelj uprava Pravosudne inspekcije imenuje na mandate koji su ovisni o njegovu mandatu.

<sup>55</sup> Glavni inspektor sudjeluje u imenovanju, ocjenjivanju i razrješavanju pravosudnih inspektora. Vidjeti, među ostalim, Rješenje br. 131/2018. Čini se da ne postoji nikakav mehanizam koji bi spriječio glavnog inspektora da pokrene istragu i stegovni postupak protiv pravosudnih inspektora koji provode, ili su provodili, stegovne istrage protiv njega.

glavnog inspektora samostalno imenuje glavni inspektor; mandat zamjenika glavnog inspektora ovisi o mandatu glavnog inspektora te se s njime preklapa; svi su pravosudni inspektori podređeni glavnom inspektoru te o njemu ovisi njihov napredak u karijeri.