



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,  
predstavljeni 26. januarja 2023<sup>1</sup>

**Zadeva C-817/21**

**R. I.**  
**proti**  
**Inspeția Judiciară,**  
**N. L.**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija))

„Predhodno odločanje – Pravna država – Člen 2 PEU – Člen 19(1) PEU – Odločba Komisije 2006/928/ES – Učinkovito sodno varstvo – Neodvisnost sodstva – Disciplinska preiskava in postopek – Inspeția Judiciară (pravosodna inšpekcija) – Pristojnosti glavnega inšpektorja – Vodenje disciplinskega postopka zoper glavnega inšpektorja – Vloga namestnika glavnega inšpektorja“

## I. Uvod

1. Inspeția Judiciară (pravosodna inšpekcija, Romunija) je pravosodni organ, odgovoren za izvajanje disciplinskih preiskav in uvedbo disciplinskih postopkov zoper sodnike in tožilce v Romuniji. V skladu s pravili o pravosodni inšpekciji glavni inšpektor imenuje namestnika glavnega inšpektorja po svoji izbiri; mandat namestnika glavnega inšpektorja je odvisen od in sovпада z mandatom glavnega inšpektorja, vsi pravosodni inšpektorji pa so podrejeni glavnemu inšpektorju, od katerega je odvisen njihov napredek na poklicni poti.

2. R. I. (v nadaljevanju: tožeča stranka) je pri pravosodni inšpekciji vložila več prijav zoper sodnike in tožilce, ki so sodelovali v kazenskih postopkih zoper njo. Pravosodna inšpekcija je njene prijave zavrnila. Glavni inšpektor je odločbe pravosodne inšpekcije potrdil. Tožeča stranka je nato navedene odločbe izpodbijala pred romunskimi sodišči. V okviru navedenih postopkov želi Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija) preveriti, ali mora organ, kot je pravosodna inšpekcija, zagotoviti enaka jamstva neodvisnosti in nepristranskosti, kot se na podlagi prava Unije zahtevajo za sodišča.<sup>2</sup> Zlasti sprašuje, ali glede na zgoraj opisana pravila pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji oziroma predpisom, na podlagi katerih je namestnik

<sup>1</sup> Jezik izvornika: angleščina.

<sup>2</sup> Jamstva neodvisnosti in nepristranskosti, ki se od sodišča zahtevajo na podlagi prava Unije, predpostavljajo, da obstajajo pravila, ki se nanašajo zlasti na njegovo sestavo ter na imenovanje, trajanje funkcije in razloge za vzdržanje, izločitev in razrešitev njegovih članov, na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak legitim dvom pri posameznikih o zavarovanosti tega organa pred zunanjimi dejavniki in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov (sodba z dne 20. aprila 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 53).

glavnega inšpektorja pri pravosodni inšpekciji odgovoren za nadzor nad preiskavo prijav zoper glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije ter morebitnih disciplinskih preiskav in postopkov, ki bi lahko izhajali iz tega.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Evropske unije – Odločba 2006/928/ES

3. Odločba Komisije 2006/928/ES z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji<sup>3</sup> izhaja iz dveh zaznanih tveganj. Prvo je bilo resna kršitev delovanja notranjega trga zaradi neizpolnjevanja zavez Romunije, ki jih je prevzela v okviru svojega pristopa k Evropski uniji. Drugo tveganje je izhajalo iz resnih pomanjkljivosti Romunije glede njenega zagotavljanja skladnosti s pravom Unije na območju svobode, varnosti in pravice. Zaradi odprave navedenih pomanjkljivosti so bila v prilogi k Odločbi 2006/928 določena merila za reformo pravosodnega sistema in boj proti korupciji. Namen navedenih meril je zagotoviti skladnost Romunije z vrednotami pravne države, kot je določeno v členu 2 PEU. Romunija mora sprejeti ustrezne ukrepe za izpolnjevanje navedenih meril ter pri tem upoštevati, na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, poročila Evropske komisije, pripravljena na podlagi Odločbe 2006/928, zlasti priporočila, ki jih taka poročila vsebujejo.<sup>4</sup>

4. Člen 1 Odločbe 2006/928 torej določa, da Romunija od leta 2007 naprej vsako leto do 31. marca Komisiji poroča o svojem napredku pri izpolnjevanju posameznih meril iz priloge k odločbi. Komisija lahko kadar koli zagotovi tehnično pomoč na podlagi različnih dejavnosti ali zbere in izmenja podatke o doseganju navedenih meril ter lahko za to organizira strokovne misije v Romunijo. Romunski organi morajo v tem okviru zagotoviti Komisiji vso potrebno podporo. Priloga k Odločbi 2006/928 med drugim vključuje naslednja merila, na katera se nanaša člen 1:

„1. Zagotoviti bolj transparenten in učinkovit pravosodni postopek predvsem tako, da se okrepi usposobljenost in odgovornost Consiliul Superior al Magistraturii [vrhovnega sodniškega sveta]. Poročati in spremljati vpliv novega zakonika o civilnem postopku in novega kazenskega zakonika.

[...]

3. Utrjevati že dosežen napredek, nadaljevati z vodenjem strokovnih, nestranskih preiskav suma korupcije na visoki ravni.

4. Sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečevanje in boj proti korupciji, zlasti v lokalni upravi.“

<sup>3</sup> UL 2006, L 354, str. 56.

<sup>4</sup> Sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točki 158 in 178). Glej tudi sodbo z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točke 155 do 175). V točki 223 slednje sodbe je Sodišče navedlo, da iz zadevnih meril med drugim izhaja, da je obstoj nepristranskega, neodvisnega in učinkovitega pravosodnega sistema posebnega pomena za boj proti korupciji, zlasti na visoki ravni. Sodišče je odločilo, da imajo merila neposredni učinek. Sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 249).

## **B. Romunsko pravo**

### *1. Zakon št. 317/2004*

5. Člen 44 Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zakon št. 317/2004 o vrhovnem sodnem svetu) z dne 1. julija 2004,<sup>5</sup> kakor je bil spremenjen in dopolnjen (v nadaljevanju: zakon št. 317/2004), določa:

„1. Vrhovni sodni svet prek svojih oddelkov opravlja nalogo sodnega organa na področju disciplinske odgovornosti sodnikov in tožilcev glede dejanj iz zakona št. 303/2004, ponovno objavljenega, kakor je bil spremenjen in dopolnjen.

[...]

3. Disciplinske postopke v primeru kršitev sodnikov, tožilcev in pomožnih sodnikov uvede pravosodna inšpekcija prek pravosodnih inšpektorjev.

[...]

6. Pred uvedbo disciplinskega postopka mora pravosodna inšpekcija opraviti disciplinsko preiskavo.“

6. Člen 45 zakona št. 317/2004 določa:

„1. Pravosodna inšpekcija lahko začne obravnavo zadeve na svojo pobudo ali na podlagi pisne in obrazložene prijave, ki jo pri njej vloži zainteresirana oseba, vključno z vrhovnim sodnim svetom, glede disciplinskih kršitev sodnikov in tožilcev.

[...]

4. Če iz prvotnih poizvedb izhaja, da ni dokazov za disciplinsko kršitev, se opustijo vsi nadaljnji ukrepi v zvezi s prijavo, rezultat pa se neposredno sporoči osebi, ki je vložila prijavo, in osebi, na katero se prijava nanaša. Odločitev o ustavitvi postopka mora potrditi glavni inšpektor. Odločitev lahko glavni inšpektor razveljavi samo enkrat, saj lahko na podlagi pisne in obrazložene odločbe odredi dodatne poizvedbe.

[...]“

7. Člen 45<sup>1</sup>(1) zakona št. 317/2004 določa:

„Oseba, ki je vložila prijavo, lahko v 15 dneh od obvestila o odločbi o zaključku zadeve iz člena 45(4) vloži ugovor pri glavnem inšpektorju zoper navedeno odločbo. O ugovoru je treba odločiti v 20 dneh od dneva, ko ga pravosodna inšpekcija prejme.“

<sup>5</sup> *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 827 z dne 13. septembra 2005.

8. Člen 47 zakona št. 317/2004 določa:

„1. Po zaključku disciplinske preiskave lahko pravosodni inšpektor na podlagi pisne in obrazložene odločbe:

- (a) potrdi prijavo in uvede disciplinski postopek ter predloži zadevo ustreznemu oddelku vrhovnega sodnega sveta;
- (b) zavrne prijavo, če [pravosodni inšpektor] na podlagi disciplinske preiskave ugotovi, da pogoji za uvedbo postopka niso izpolnjeni.

[...]

3. Odločitev pravosodnega inšpektorja je odvisna od potrditve glavnega inšpektorja. Glavni inšpektor lahko pravosodnemu inšpektorju odredi, naj dopolni disciplinsko preiskavo. Pravosodni inšpektor tako dopolnilno preiskavo opravi v 30 dneh od dneva, ko jo odredi glavni inšpektor.

4. Glavni inšpektor lahko razveljavi odločbo pravosodnega inšpektorja le enkrat, in sicer s pisno in obrazloženo odločbo, s katero odredi dopolnitev disciplinske preiskave. Po zaključku disciplinske preiskave lahko glavni inšpektor pisno in z obrazložitvijo odredi enega od ukrepov iz odstavka 1(a) ali (b).

[...]“

9. Člen 65(2) do (4) zakona št. 317/2004 določa:

„2. Pravosodno inšpekcijo vodi glavni inšpektor v funkciji sodnika, imenovan na podlagi natečaja, ki ga organizira [vrhovni sodni svet, Romunija]; pomaga pa mu namestnik glavnega inšpektorja v funkciji tožilca, ki ga imenuje glavni inšpektor.

3. Pravosodna inšpekcija deluje v skladu z načelom operativne neodvisnosti od vrhovnega sodnega sveta, sodišč, tem pridruženih državnih tožilstev in drugih javnih organov ter izvršuje svoje pristojnosti na področju analiz, preverjanja in nadzora specifičnih področij dejavnosti, na podlagi zakona in z namenom zagotavljanja skladnosti z njim.

4. Pravila o izvajanju nalog inšpekcije s pravilnikom potrdi glavni inšpektor.“

10. Člen 66(3) zakona št. 317/2004, kakor je bil spremenjen, določa:

„3. Organizacija in delovanje pravosodne inšpekcije ter organizacijska struktura in funkcije njenih oddelkov se določijo s pravilnikom, ki ga z odredbo potrdi glavni inšpektor [...].“

11. Člen 69(1) in (4) zakona št. 317/2004 določa:

„1. Glavni inšpektor ima naslednje glavne naloge:

(a) izmed pravosodnih inšpektorjev imenuje vodstveno skupino – namestnika glavnega inšpektorja, vodje direktoratskih – na podlagi postopka, ki vključuje oceno načrtov upravljanja za posamezno delovno mesto, da se zagotovijo doslednost pri vodenju, izpolnjevanje strokovnih kompetenc in učinkovita komunikacija. Njihov mandat se zaključi hkrati z mandatom glavnega inšpektorja;

(a<sup>1</sup>) upravlja in organizira dejavnosti pravosodne inšpekcije;

(a<sup>2</sup>) sprejema ukrepe za usklajevanje dela drugih članov osebja pravosodne inšpekcije, ki niso pravosodni inšpektorji;

[...]

(g) v skladu z zakonom imenuje pravosodne inšpektorje in druge kategorije osebja pravosodne inšpekcije ter odredi spremembo, začasno prekinitev ali prenehanje njihovega delovnega razmerja ali opravljanja storitev;

(h) s potrditvijo opisov delovnih mest članov osebja, za katere je odgovoren, opredeljuje njihove posamezne obveznosti in naloge;

(i) v skladu z zakonom izvaja ocene članov osebja, za katere je odgovoren;

[...]

4. Namestnik glavnega inšpektorja po uradni dolžnosti nadomešča glavnega inšpektorja; glavnemu inšpektorju pomaga pri pregledih in izdaji mnenj o dejanjih in odločitvah pravosodnih inšpektorjev ter opravlja vse druge naloge, ki mu jih naloži glavni inšpektor.“

12. Člen 70 zakona št. 317/2004 določa:

„1. Inšpektorje pravosodne inšpekcije imenuje glavni inšpektor na podlagi natečaja, ki ga organizira pravosodna inšpekcija [...].

2. V okviru navedenega natečaja se opravita pisni preizkus in razgovor [...]. Pravilnik o organizaciji in izvedbi natečaja z odredbo potrdi glavni inšpektor, objavi pa se v *Monitorul Oficial al României*, del I.“

13. Člen 71(2) zakona 317/2004 določa:

„2. Določbe o kaznih, disciplinskih kršitvah in disciplinskih postopkih se *mutatis mutandis* uporabljajo za pravosodne inšpektorje.“

14. Člen 72 zakona št. 317/2004 določa:

„1. Pravosodni inšpektorji svoje delo opravljajo neodvisno in nepristransko.

[...]“

15. Člen 77 zakona št. 317/2004 določa:

„1. Opravljanje strokovne dejavnosti pravosodnih inšpektorjev vsako leto oceni komisija, ki jo sestavljajo glavni inšpektor in še dva člana, ki ju izvoli generalna skupščina pravosodnih inšpektorjev; ocena se lahko glasi: ‚zelo dobro‘, ‚dobro‘, ‚zadovoljivo‘ ali ‚nezadovoljivo‘.

[...]

5. Pravosodni inšpektor, ki prejme oceno ‚nezadovoljivo‘ ali dve zaporedni oceni ‚zadovoljivo‘, se odpusti s položaja pravosodnega inšpektorja.

6. Merila za ocenjevanje strokovne dejavnosti pravosodnih inšpektorjev in postopek ocenjevanja se določijo v pravilniku o organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije.“

2. *Pravilniki, ki jih je sprejel glavni inšpektor pravosodne inšpekcije*

16. Leta 2018 je glavni inšpektor pravosodne inšpekcije na podlagi pooblastil, ki mu jih podeljuje člen 66(3) zakona št. 317/2004, kakor je bil spremenjen, sprejel tri pravilnike.<sup>6</sup>

17. Na podlagi Ordinul 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 (odredba št. 131/2018 glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije o potrditvi pravilnika o organizaciji in izvedbi natečaja za imenovanje pravosodnih inšpektorjev)<sup>7</sup> glavni inšpektor imenuje pravosodne inšpektorje na podlagi natečaja, ki ga sestavljata razgovor in pisni preizkus. Glavni inšpektor predseduje natečajni komisiji, ki jo poleg njega sestavljajo še direktorji direktoriatov pravosodne inšpekcije in psiholog, ki ga imenuje glavni inšpektor in ima svetovalno funkcijo.

18. Na podlagi Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (odredba št. 134/2018 glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije o potrditvi pravilnika o organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije)<sup>8</sup> glavni inšpektor izmed pravosodnih inšpektorjev imenuje vodstveno skupino pravosodne inšpekcije. To sestavljajo namestnik glavnega inšpektorja in direktorji direktoriatov pravosodne inšpekcije. Postopek imenovanja na ta delovna mesta poteka tako, da glavni inšpektor opravi razgovore s kandidati na podlagi projekta upravljanja. Komisija, ki jo sestavljajo glavni inšpektor in dva pravosodna inšpektorja, ki ju izvoli generalna skupščina pravosodnih inšpektorjev, ocenjuje delo osebja pravosodne inšpekcije. Merila za ocenjevanje vključujejo oceno vedenja kandidata in njegovo komunikacijo z glavnim inšpektorjem.

19. V Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (odredba št. 136/2018 glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije o potrditvi pravilnika za izvajanje inšpekcijskih dejavnosti) z dne 11. decembra 2018<sup>9</sup> je določena metodologija analize, preverjanja in nadzora

<sup>6</sup> Skupaj imenovani tudi „pravilniki iz leta 2018“.

<sup>7</sup> *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 1038 z dne 6. decembra 2018.

<sup>8</sup> *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 1049 z dne 11. decembra 2018.

<sup>9</sup> Neobjavljena. Glej tudi člen 65(4) zakona št. 317/2004. Odredbi št. 131/2018 in 134/2018 sta bili razveljavljeni leta 2021. Predložitveno sodišče navaja, da se prvotne odredbe v obravnavani zadevi uporabljajo *ratione temporis*.

nad disciplinskimi preiskavami sodnikov in tožilcev. Med drugim ureja postopek za obravnavo prijav, imenovanje inšpektorjev, določanje, izračun in podaljševanje rokov ter vročanje nekaterih procesnih dokumentov.

### III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

20. Zoper tožečo stranko pred romunskimi sodišči poteka več kazenskih postopkov. Pri pravosodni inšpekciji je vložila več disciplinskih prijav zoper nekatere sodnike in tožilce, ki sodelujejo v navedenih postopkih. Predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz postopka pred Judecătoria Bolintin-Vale (prvostopenjsko sodišče v Bolintin-Vale, Romunija) in pred Tribunalul Giurgiu (okrožno sodišče v Giurgiu, Romunija). Pravosodna inšpekcija je sprejela več odločb v zvezi s prijavi tožeče stranke;<sup>10</sup> več navedenih odločb je glavni inšpektor potrdil.

21. Tožeča stranka je vložila tožbo zoper odločbo pravosodne inšpekcije z dne 2. julija 2018, ki jo je glavni inšpektor potrdil.<sup>11</sup> 27. septembra 2019 je Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) razveljavilo odločbo z dne 2. julija 2018, ker pravosodna inšpekcija ni ustrezno obravnavala navedb tožeče stranke. Zadevo je vrnilo pravosodni inšpekciji v nadaljnjo obravnavo.<sup>12</sup> 29. septembra 2020 je Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) odločilo, da pritožba pravosodne inšpekcije zoper navedeno sodbo ni dopustna.

22. 11. marca 2021 je pravosodna inšpekcija sprejela novo odločbo, s katero je ponovno zavrnila disciplinsko prijavo tožeče stranke.<sup>13</sup> 31. maja 2021 je glavni inšpektor zavrnil pritožbo tožeče stranke zoper navedeno odločbo. Tožeča stranka je vložila tožbo za razveljavitev odločbe glavnega inšpektorja, o kateri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) še ni odločilo.<sup>14</sup>

23. Tožeča stranka je v svojih prijavah na pravosodno inšpekcijo in v obravnavani zadevi navajala, da se je pri obravnavi prijav v zvezi z zadevo št. 6172/2/2018 zavlačevalo. Posledično je potekel zakonski rok, v katerem bi bilo mogoče začeti disciplinski postopek zoper posameznika, glede katerega je vložila prijavo. Trdila je, da je za navedeno zamudo odgovoren glavni inšpektor.

24. 29. novembra 2019 je tožeča stranka vložila prijavo pri Ministerului Justiției (minister za pravosodje, Romunija) in zatrjevala kršitev svojih ustavnih pravic. Sklicevala se je na „skupino“ oseb, ki ji pripada tudi glavni inšpektor, „s pomembnimi funkcijami, ki je domnevno prispevala k vodenju kazenske preiskave zoper njo oziroma h kršitvi njenih procesnih pravic“. Tožeča stranka je med drugim trdila, da je glavni inšpektor „sodnik [...], ki živi v mestu Giurgiu in ki že vso svojo poklicno pot pri opravljanju svojih nalog pomembno vpliva na izvrševanje pravice na območju mesta Giurgiu in na državni ravni“. Po navedbi navedenih nalog je tožeča stranka tudi trdila, da so v okviru njene zadeve „odločbe [pravosodne inšpekcije] povzročile prikrivanje zlorab in nezakonitosti, ki jih je storilo državno tožilstvo v Bolintin-Vale, okrožje Giurgiu“. Tožeča stranka je trdila tudi, da „je [glavni inšpektor pravosodne inšpekcije] odgovoren za znaten upad zaupanja v pravosodni sistem, saj bi moral v svoji vlogi vodje in nadzornika [...] navedenega organa, ki ima ključno vlogo v pravosodnem sistemu, zagotoviti [popolno skladnost] preverjanj, ki jih opravlja [navedeni organ] s pravnimi določbami“.

<sup>10</sup> Čeprav predlog za sprejetje predhodne odločbe v tem smislu ni povsem jasen, pa se zdi, da je pravosodna inšpekcija prijave tožeče stranke zavrnila.

<sup>11</sup> Odločba št. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

<sup>12</sup> Zadeva št. 6172/2/2018.

<sup>13</sup> Odločba št. 654.

<sup>14</sup> Zadeva št. 4402/2/2021.

25. Minister za pravosodje je menil, da ni pristojen za obravnavo disciplinskih zadev te vrste in je prijavo tožeče stranke posredoval pravosodni inšpekciji.<sup>15</sup>

26. Tožeča stranka je 16. februarja 2021 vložila ločeno prijavo pri pravosodni inšpekciji, ki se je nanašala izključno na domnevna dejanja glavnega inšpektorja. Tožeča stranka je med drugim grajala dejstvo, da njene prijave nikoli niso bile resno obravnavane, preiskavo njene prijave z dne 29. novembra 2019 zoper pravosodno inšpekcijo in njenega glavnega inšpektorja, dejstvo, da se glavni inšpektor ni izločil iz preiskave navedene prijave, čeprav se je nanašala nanj, in dejstvo, da pravosodna inšpekcija ni upoštevala sodbe Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) z dne 27. septembra 2019. Pravosodna inšpekcija je navedeno prijavo zavrnila 17. marca 2021.<sup>16</sup> Namestnik glavnega inšpektorja je pritožbo zoper navedeno odločbo zavrnil 11. maja 2021.<sup>17</sup>

27. 31. maja 2021 je tožeča stranka vložila tožbo pri predložitvenem sodišču in med drugim zahtevala razveljavitev odločb z dne 17. marca 2021 in 11. maja 2021 ter odškodnino za zatrjevano škodo, ki naj bi ji bila s tem storjena. Trdila je, da namestnica glavnega inšpektorja P. M. ni upoštevala sodbe z dne 27. septembra 2019 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti), saj ni opravila preiskave, ki jo je v sodbi zahtevalo sodišče. Tožeča stranka je trdila tudi, da se pravosodna inšpekcija in njen glavni inšpektor N. L. sistematično nista odzvala na njene prijave zoper nekatere sodnike. Tožeča stranka graja vsaj tri sistemske nepravilnosti v organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije, zaradi katerih njene prijave niso bile obravnavane nepristransko. Prvič, glavni inšpektor imenuje, ocenjuje in lahko nazadnje odpusti pravosodne inšpektorje, ki so odgovorni za vodenje disciplinskih preiskav ravnanja glavnega inšpektorja Drugič, glavni inšpektor imenuje namestnika glavnega inšpektorja, ki je potrdil odločbo o zavrnitvi prijave tožeče stranke, položaj namestnika pa je povezan z mandatom glavnega inšpektorja in odvisen od njega. Tretjič, glavni inšpektor sprejema notranje predpise, ki urejajo organizacijo in delovanje pravosodne inšpekcije.

28. Zaradi pomislekov glede organizacije in delovanja pravosodne inšpekcije ter odgovornosti glavnega inšpektorja v okviru disciplinskih preiskav in postopkov se je Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) odločilo prekiniti postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložiti naslednje vprašanje:

„Ali je treba člen 2 in člen 19(1), drugi pododstavek, Pogodbe o Evropski uniji, [Odločbo Komisije 2006/928] ter jamstvi neodvisnosti in nepristranskosti, ki ju določa pravo Unije, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki glavnemu inšpektorju pravosodne inšpekcije omogoča, da izdaja normativne upravne akte (podrejene zakonu) in/ali posamične akte, s katerimi samostojno odloča o organizaciji institucionalnega okvira pravosodne inšpekcije za izbiro pravosodnih inšpektorjev in ocenjevanju njihove dejavnosti, izvajanju inšpekcijskih dejavnosti ter imenovanju namestnika glavnega inšpektorja, pri čemer so te osebe v skladu s sistemskim zakonom edine, ki lahko izvajajo,odobrijo ali zavrnejo dejanja disciplinske preiskave zoper glavnega inšpektorja?“

29. Predložitveno sodišče je med drugim na podlagi člena 23a Statuta Sodišča Evropske unije prosilo za pospešeno obravnavo svojega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 1. februarja 2022 navedeni predlog zavrnil.

<sup>15</sup> Pravosodna inšpekcija je prijavo prejela 29. januarja 2020.

<sup>16</sup> Odločba št. 728/2021.

<sup>17</sup> Odločba št. C21-723.



30. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, pravosodna inšpekcija<sup>18</sup> in Evropska komisija.

#### IV. Obravnava vprašanja za predhodno odločanje

##### A. Dopustnost

31. Pravosodna inšpekcija trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten. Prvič, meni, da predložitveno sodišče prosi za razlago zakona št. 317/2004 in ne razlago pogodb ali veljavnosti in/ali razlago akta institucije EU na podlagi člena 267 PDEU. Drugič, pravosodna inšpekcija meni, da če se ugotovi, da določba nacionalnega prava ne nasprotuje pravu Unije, trditev, da pooblastila glavnega inšpektorja kršijo neodvisnost pravosodnih inšpektorjev, ni utemeljena.

32. Predlagam, da Sodišče zavrne prvi ugovor pravosodne inšpekcije glede dopustnosti vprašanja predložitvenega sodišča. Iz vprašanja namreč jasno izhaja, da prosi za razlago prava EU in ne za razlago romunskega prava. Drugi ugovor pravosodne inšpekcije glede dopustnosti pa se nanaša na vsebino predloženega vprašanja. Že po svoji naravi tak ugovor ne upravičuje ugotovitve, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten.<sup>19</sup>

##### B. Vsebinska presoja

###### 1. Uvodne ugotovitve

33. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na organizacijo in delovanje pravosodne inšpekcije, na obsežne pristojnosti glavnega inšpektorja<sup>20</sup> in njegovo domnevno pomanjkanje odgovornosti v disciplinskih preiskavah in postopkih zoper njega oziroma njo.<sup>21</sup> Predložitveno sodišče ugotavlja, da notranji predpisi, ki jih sprejme glavni inšpektor,<sup>22</sup> urejajo organizacijo in delovanje pravosodne inšpekcije. Odločitve pravosodnih inšpektorjev o sprejetju ali zavrnitvi disciplinskih prijav ter uvedbi disciplinskih preiskav in postopkov mora nato potrditi še glavni inšpektor.<sup>23</sup> Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je prijave zoper glavnega inšpektorja mogoče obravnavati objektivno in nepristransko, če jih obravnavajo pravosodni inšpektorji, ki jih navedeni posameznik lahko imenuje, ocenjuje ali celo odpusti.<sup>24</sup> Poleg tega je za preverjanje odločb o prijavah zoper glavnega inšpektorja odgovoren namestnik glavnega inšpektorja – ki ga neposredno imenuje glavni inšpektor, ki mu tudi pomaga – in čigar mandat se konča hkrati z mandatom glavnega inšpektorja.

<sup>18</sup> Pravosodno inšpekcijo je zastopal glavni inšpektor N. L.

<sup>19</sup> Glej sodbo z dne 20. aprila 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 33 in navedena sodna praksa).

<sup>20</sup> „Poleg tega ima glavni inšpektor [...] nekatere ključne pristojnosti [...]: [...] imenuje inšpektorje, ki bodo opravljali vodstvene funkcije; vodi dejavnosti in disciplinske postopke pravosodne inšpekcije; organizira dodeljevanje zadev; določa posebna področja delovanja, na katerih nato nadzira izvajanje posameznih ukrepov; je edini pristojen za izdajo usmeritev in lahko sam odredi uvedbo disciplinskega postopka.“ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Bobka v zadevi Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točka 267).

<sup>21</sup> V obravnavni zadevi ni sklicevanja na možnost uvedbe civilnega ali kazenskega postopka zoper pravosodno inšpekcijo ali njenega glavnega inšpektorja.

<sup>22</sup> Glej na primer člen 66(3) zakona št. 317/2004.

<sup>23</sup> Glej na primer člena 45(4) in 47(3) zakona št. 317/2004.

<sup>24</sup> Glej člen 69(1)(g) ter člena 70 in 77 zakona št. 317/2004. Ne glede na široke pristojnosti glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije člen 72(1) zakona št. 317/2004 določa, da morajo pravosodni inšpektorji ravnati neodvisno in nepristransko.

34. Pravosodna inšpekcija je neodvisni pravosodni organ z ločeno pravno osebnostjo v okviru vrhovnega sodnega sveta.<sup>25</sup> Vrhovni sodni svet deluje kot „sodni organ“ v disciplinskih zadevah,<sup>26</sup> pravosodna inšpekcija pa je odgovorna za vodenje disciplinskih preiskav in uvedbo disciplinskih postopkov zoper sodnike in tožilce. Pravosodna inšpekcija ima torej široka preiskovalna pooblastila v okviru disciplinskih postopkov zoper sodnike in tožilce.<sup>27</sup>

35. Poročila Komisije, pripravljena na podlagi člena 2 Odločbe 2006/928, se nanašajo na institucionalno strukturo in dejavnost pravosodne inšpekcije.<sup>28</sup> V Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje iz leta 2021<sup>29</sup> je navedeno, da so „[v] zadnjih letih [...] pravosodne institucije, vključno s samim [vrhovnim sodnim svetom], izpostavile pomisleke glede pomanjkanja odgovornosti pravosodne inšpekcije, pri čemer so navajale velik delež zadev, ki jih je predložila [pravosodna inšpekcija] in so bile na koncu na sodišču zavrnjene, koncentracijo celotnega odločanja v rokah glavnega inšpektorja in omejitve nadzornih pooblastil [vrhovnega sodnega sveta]“. V tem smislu je „[g]lavni inšpektor [...] lahko predmet zunanje revizije le, če jo odredi sama [pravosodna inšpekcija], revizijsko poročilo pa nato preuči le izbrana peščica članov [vrhovnega sodnega sveta]“.

36. Kljub pomislekom Komisije pa v spisu Sodišča ni nobene navedbe o tem, da je navedena institucija začela postopek za ugotavljanje kršitev zoper Romunijo glede organizacije in delovanja pravosodne inšpekcije. Prav tako ni nobene navedbe, da je Romunija sprejela ukrepe za obravnavo pomislekov, ki jih je Komisija navedla v zgoraj navedenih poročilih.

37. Predložitveno sodišče mimogrede omeni hude obtožbe, ki jih je tožeča stranka navedla zoper pravosodno inšpekcijo, glavnega inšpektorja ter nekatere sodnike in tožilce, ki bi, če bi bile potrjene, zbudile dvom o njihovi skladnosti s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in z Odločbo 2006/928.<sup>30</sup> Namesto tega navaja sistemske pomisleke glede institucionalne strukture pravosodne inšpekcije in njeno pomanjkanje odgovornosti. Zlasti ima pomisleke glede neomejenih pristojnosti glavnega inšpektorja glede sprejemanja vseh odločitev o organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije, glede izbire, ocenjevanja in odpuščanja pravosodnih inšpektorjev, vključno z namestnikom glavnega inšpektorja, in glede potrditve in razveljavitve vseh posameznih odločb, ki jih sprejme pravosodna inšpekcija.

## 2. Analiza

38. Čeprav organizacija pravosodja, vključno s pravili o disciplinskih postopkih zoper sodnike, spada v pristojnost držav članic, pa mora biti izvrševanje navedene pristojnosti v skladu s pravom Unije. Zahteva po neodvisnem sodstvu v pravu Unije pomeni, da mora disciplinska ureditev, ki se uporablja za sodnike, zagotavljati potrebna jamstva, da se prepreči tveganje, da bi bila uporabljena

<sup>25</sup> Glej člen 65(1) in (3) zakona št. 317/2004.

<sup>26</sup> V skladu s členom 133(1) Constituția României (romunska ustava) je vrhovni sodni svet garant neodvisnosti sodstva. Člen 134(2) romunske ustave določa, da vrhovni sodni svet opravlja „nalogo sodnega organa na področju disciplinske odgovornosti sodnikov in tožilcev“. Glej tudi člen 44(1) zakon št. 317/2004. Zoper odločbe vrhovnega sodnega sveta v disciplinskih zadevah je mogoče vložiti pritožbo pri petčlanskem senatu Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija). Priloga k Odločbi 2006/928 se izrecno nanaša na usposobljenost in odgovornost vrhovnega sodnega sveta v okviru zagotavljanja bolj preglednega in učinkovitega pravosodnega postopka.

<sup>27</sup> Glej člen 44(6) zakona št. 317/2004. Glej tudi sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 182).

<sup>28</sup> Predvsem tista, sprejeta v letih 2010, 2011, 2017 do 2019 in 2021.

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

<sup>30</sup> Glej na primer točko 24 teh sklepnih predlogov.

kot sistem političnega nadzora nad njihovimi dejavnostmi. Pravila, s katerimi so opredeljena ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, in sankcije, ki se uporabljajo zanje, pravila, ki določajo posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti pravica do obrambe, in pravila, s katerimi je dana možnost sodnega izpodbijanja odločb disciplinskih organov, pomenijo bistvena jamstva za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti.<sup>31</sup>

39. Sodišče je tudi odločilo, da se z možnostjo začetka disciplinske preiskave lahko izvaja pritisk na tiste, katerih naloga je odločati, zato je bistveno, da organ, pristojen za disciplinske preiskave in disciplinske postopke, pri opravljanju svojih nalog deluje objektivno in nepristransko. Zato je pri tem brez kakršnih koli zunanjih pritiskov.<sup>32</sup> Disciplinska ureditev se ne sme oddaljiti od svojih legitimnih ciljev.<sup>33</sup>

40. Za zagotavljanje neodvisnosti sodstva Sodišče v svoji sodni praksi poudarja jamstva, priznana sodnikom, ki so predmet disciplinskih preiskav in postopkov. Ista jamstva glede objektivnosti in nepristranskosti se uporabljajo ne glede na to, ali je sodnik predmet disciplinskega postopka ali, kot v zadevi pred predložitvenim sodiščem, so prijave zoper sodnike ali tožilce zavrjene, disciplinske preiskave in postopki niso uvedeni. V tem smislu je treba poudariti, da navedena jamstva zagotavljajo javnosti vtis, da je sodstvo neodvisno in nepristransko, kar je bistvenega pomena v demokratični družbi. Spodkopavanje zaupanja javnosti zaradi nestrokovnega ali pristranskega vodenja disciplinskih preiskav in postopkov, kot zatrjuje tožeča stranka, lahko pomeni *de facto* zavračanje učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ureja pravo EU.<sup>34</sup>

41. Sodišče je v sodbi v zadevi Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi ugotovilo, da romunska zakonodaja o začasnem imenovanju vodstva pravosodne inšpekcije spada na področje uporabe Odredbe 2006/928 in da morajo biti upoštevane zahteve, ki izhajajo iz prava Unije, zlasti iz vrednote pravne države.<sup>35</sup> Glede na obseg pristojnosti pravosodne inšpekcije glede vodenja disciplinskih preiskav in uvedbe disciplinskih postopkov zoper sodnike in tožilce se navedene zahteve enako uporabljajo za začasno imenovanje glavnega inšpektorja ter organizacijo in delovanje pravosodne inšpekcije. Še več, ker pravo glavnemu inšpektorju podeljuje obsežne pristojnosti,<sup>36</sup> mora ta navedene zahteve tudi izpolniti.

<sup>31</sup> Sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 198).

<sup>32</sup> Sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 199).

<sup>33</sup> Sodba z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča) (C-430/21, EU:C:2022:99, točka 84).

<sup>34</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točke 196, 197 in 216). Sodišče je v točki 216 navedene sodbe ugotovilo, da bi se oddelek državnega tožilstva, ki je pristojen za preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih storijo sodniki in tožilci, glede na pravila, ki urejajo pristojnosti, sestavo in delovanje take strukture, ter glede na upoštevni nacionalni okvir lahko dojemal, kot da je njegov namen vzpostaviti orodje za izvajanje pritiska in ustrahovanje sodnikov ter bi tako prišlo do vtisa, da ti sodniki niso neodvisni ali nepristranski, zato bi se lahko omajalo zaupanje, ki ga mora v demokratični družbi in v pravni državi pri pravnih subjektih zbujati pravosodje. Glej tudi sodbo z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točka 226).

<sup>35</sup> Sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točki 182 in 184). Nacionalni predpisi v obravnavani zadevi se uporabljajo za celotno romunsko pravosodje ter torej tudi za splošna sodišča, ki odločajo o vprašanih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije. Ker ta kot „sodišča“ v smislu prava Unije delujejo v romunskem pravosodnem sistemu na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“ v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, morajo izpolnjevati zahteve glede učinkovitega sodnega varstva.

<sup>36</sup> Pravosodna inšpekcija ne izpodbija, da ima glavni inšpektor tako široke pristojnosti, ampak poudarja, da mu zakon št. 317/2004 konkretno podeljuje navedene pristojnosti in da je njihovo izvrševanje natančno opredeljeno. Pravosodna inšpekcija trdi, da tožeča stranka dejansko izpodbija institucionalno okrepitev pravosodne inšpekcije iz zakona št. 347/2004 ter njeno večjo neodvisnost nasproti vrhovnemu sodnemu svetu.

42. Iz spisa Sodišča jasno izhaja, da je na odločbe pravosodne inšpekcije o zavrnitvi prijave zoper sodnika ali tožilca mogoče vložiti pritožbo pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče, Bukarešta), posledično pa tudi pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija).<sup>37</sup> Razpoložljivost takih postopkov je bistvenega pomena,<sup>38</sup> da se obdrži javno zaupanje v disciplinsko ureditev. Vendar pa pravni postopki, s katerimi pritožniki izpodbijajo odločbe disciplinskega organa, morda ne zadoščajo za obravnavo sistemskih pomislekov o delovanju take disciplinske ureditve. Tožeča stranka je pred predložitvenim sodiščem trdila, da zaradi izteka rokov, v katerih bi lahko bili uporabljeni učinkoviti disciplinski ukrepi, zamud in pomanjkljivosti pri obravnavi njenih prijav ni mogla uporabiti nobenih koristi disciplinske ureditve ali pravnih sredstev, ki iz nje izhajajo. Predložitveno sodišče poudarja, da mu v trenutni fazi postopka ni treba odločiti o tej zadevi. Opozarja pa na vzročno zvezo med trditvami tožeče stranke in razlago prava Unije, za katero prosi Sodišče.<sup>39</sup>

43. Tožeča stranka in Komisija menita, da je začasno podaljšanje imenovanja glavnega inšpektorja od romunske vlade v letu 2018,<sup>40</sup> mimo običajnega postopka imenovanja, zbudilo pomisleke, da bodo pristojnosti in funkcije pravosodne inšpekcije morda uporabljene za ustvarjanje pritiska na dejavnosti sodnikov in tožilcev ali izvajanje političnega nadzora nad njimi.<sup>41</sup> Navedeno podaljšanje bi torej moralo biti upoštevano v tem postopku.

44. Generalna skupščina vrhovnega sodnega sveta je glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije N. L. imenovala od 1. septembra 2015. Ne glede na to, da se mu je 31. avgusta 2018 iztekel triletni mandat, je romunska vlada njegovo imenovanje začasno podaljšala od 1. septembra 2018 do 14. maja 2019. V času predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe 10. decembra 2021 je bil glavni inšpektor še vedno na položaju, saj ga je vrhovni sodni svet ponovno imenoval za drugi mandat.<sup>42</sup> Pomembneje, Curtea de Apel Craiova (pritožbeno sodišče v Craiovi, Romunija) je 7. decembra 2021 v pravnomočni sodbi<sup>43</sup> odločilo, da začasno podaljšanje imenovanja glavnega inšpektorja ne zbuja pomislekov glede političnih pritiskov na sodnike in tožilce.<sup>44</sup> Zato ni povsem jasno, zakaj je v tem postopku pomemben način, na katerega je bilo imenovanje glavnega inšpektorja začasno podaljšano od 1. septembra 2018 do 14. maja 2019.

45. Tožeča stranka trdi, da pravilniki iz leta 2018 niso veljavni kot vprašanje prava Unije, saj jih je glavni inšpektor N. L. sprejel, ko je bilo njegovo imenovanje začasno nezakonito podaljšano. Pravosodna inšpekcija navaja, da Sodišče v sodbi v zadevi Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi<sup>45</sup> ni odločalo o veljavnosti navedenih pravilnikov. Dalje trdi, da je treba pravilnike iz leta 2018 šteti za veljavne, da se zagotovi pravna varnost.

<sup>37</sup> Ti dve sodišči lahko potrdita ali razveljavita odločbe pravosodne inšpekcije o zavrnitvi prijavi.

<sup>38</sup> Kot to zahteva pravo Unije. Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

<sup>39</sup> Kot je navedeno v točki 22 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

<sup>40</sup> Pravna podlaga za navedeno začasno podaljšanje je bil Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (izredni vladni odlok št. 77/2018) z dne 5. septembra 2018 (*Monitorul Oficial al României*, št. 767, 5. september 2018; v nadaljevanju: odlok št. 77/2018).

<sup>41</sup> V sodbi z dne 18. maja 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točki 206 in 207), je Sodišče poudarilo, da mora o tem nazadnje odločiti predložitveno sodišče.

<sup>42</sup> Zdi se – kar mora predložitveno sodišče še preveriti – da se je od vložitve tega predloga za sprejetje predhodne odločbe pri tajništvu Sodišča glavni inšpektor N. L. upokojil ter da sta bila z namestnico glavnega inšpektorja P. M. nadomeščena.

<sup>43</sup> To sodišče je bilo pristojno za odločanje v postopku v glavni stvari, v zvezi s katerim je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-83/19. Glej sodbo št. 3014/2021 (na voljo na naslovu: <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

<sup>44</sup> Sodišče ne razpolaga z natančnim izrekom navedene sodbe, ki je bila izdana po vložitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, zato mora to preveriti predložitveno sodišče.

<sup>45</sup> Sodba z dne 18. maja 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393).

46. Glede na izrek sodbe št. 3014/2021 Curtea de Apel Craiova (pritožbeno sodišče v Craiovi), na katero se nanaša točka 44 teh sklepnih predlogov, trditev, da pravilniki iz leta 2018 niso veljavni, ker jih je glavni inšpektor N. L. sprejel v obdobju svojega začasnega imenovanja, ne vzdrži.

47. Dalje je treba poudariti, da člen 66(3) zakona št. 317/2004 jasno določa, da glavni inšpektor pravosodne inšpekcije sprejme pravilnik o organizaciji in delovanju navedenega organa. Člen 45 in člen 45<sup>1</sup>(1)(a) zakona št. 317/2004 glavnemu inšpektorju pravosodne inšpekcije tudi podeljujeta obsežne pristojnosti glede potrjevanja in zavrnitve posamičnih odločb navedenega organa, sprejetih v zvezi z disciplinskimi preiskavami in postopki.<sup>46</sup>

48. Dejstvo, da ima glavni inšpektor odločilno vlogo pri vodenju in organizaciji pravosodne inšpekcije, da lahko sprejema notranje predpise ter potrdi in zavrne vse posamične odločitve pravosodne inšpekcije, samo po sebi še nujno ne zbuja razumnega dvoma, da se pristojnosti in funkcije pravosodne inšpekcije dejansko uporabljajo kot orodje za izvajanje pritiska na pravosodno dejavnost ali nadzora nad njo, ali da se, tudi posredno, spodkopava zaupanje javnosti v pravosodje.<sup>47</sup>

49. Glede na obsežne pristojnosti glavnega inšpektorja, njegovo odločilno vlogo v pravosodni inšpekciji in odsotnost kakršnega koli notranjega mehanizma<sup>48</sup> za omejevanje neustrezne uporabe navedenih pristojnosti, mora pravosodna inšpekcija<sup>49</sup> disciplinske prijave zoper njega obravnavati kar se da strokovno in nepristransko, da se zagotovi zaupanje javnosti v navedeni organ in celotno pravosodje.

50. Po mnenju pravosodne inšpekcije bi bilo nepotrebno ustanoviti ločen organ za obravnavo disciplinskih prijav zoper glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije.<sup>50</sup> Navedeno mnenje temelji na predpostavki, da obstajajo učinkoviti in pregledni postopki za nepristransko obravnavo vseh takih prijav.<sup>51</sup> V tem smislu je lahko dejstvo, da glavni inšpektor pravosodne inšpekcije po svoji izbiri imenuje namestnika glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije,<sup>52</sup> zaskrbljujoče, saj mora namestnik glavnega inšpektorja odločiti, ali naj uvede preiskavo prijav in začne disciplinski postopek zoper glavnega inšpektorja.

51. Pred sprejetjem Legea nr. 234/2018 (zakon št. 234/2018) z dne 4. oktobra 2018<sup>53</sup> (v nadaljevanju: zakon št. 234/2018) je vrhovni sodni svet imenoval glavnega inšpektorja in namestnika glavnega inšpektorja v podobnem postopku, mandat namestnika glavnega inšpektorja pa ni bil odvisen od mandata glavnega inšpektorja. Zdi se – kar mora predložitveno sodišče še preveriti – da od sprejetja zakona št. 234/2018 glavni inšpektor pravosodne inšpekcije

<sup>46</sup> Glej člen 69 zakona št. 317/2004.

<sup>47</sup> Pravosodna inšpekcija trdi, da so pravilniki iz leta 2018 potrebni za zagotavljanje njene neodvisnosti in njenega doslednega delovanja. Dalje navaja, da poglavje VII zakona št. 317/2004 vsebuje podrobna pravila o delovanju pravosodne inšpekcije, imenovanju glavnega inšpektorja in njegovem mandatu ter o imenovanju osebja, ki v pravosodni inšpekciji zaseda vodstvene položaje.

<sup>48</sup> Zdi se – kar mora predložitveno sodišče še preveriti – da lahko na podlagi člena 67(5) zakona št. 317/2004 generalna skupščina vrhovnega sodnega sveta odstrani glavnega inšpektorja s položaja, če ta ne opravlja svojih vodstvenih nalog ali če jih ne opravlja ustrezno.

<sup>49</sup> Zdi se, da minister za pravosodje meni, da je pravosodna inšpekcija sposobna obravnavati disciplinske prijave zoper svojega glavnega inšpektorja: glej točko 25 teh sklepnih predlogov.

<sup>50</sup> Odsotnost takega ločenega organa lahko okrepi neodvisnost glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije.

<sup>51</sup> Predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba sprejeti zakonodajni okvir „na ravni sistemskega zakona“, „ki zagotavlja objektivna jamstva neodvisnosti in nepristranskosti pravosodnih inšpektorjev v razmerju do glavnega inšpektorja, kadar je ta predmet disciplinske prijave“. Glede na načelo subsidiarnosti iz člena 5 PEU menim, da lahko država članica opredeli naravo ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi z disciplinskimi preiskavami in postopki zoper sodnike in tožilce, vključno s pravosodnimi inšpektorji, da se zagotovi skladnost z zahtevami iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in Odločbe 2006/928, če taki ukrepi upoštevajo načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

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

<sup>53</sup> *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 850 z dne 8. oktobra 2018.

po svoji izbiri imenuje namestnika glavnega inšpektorja, njegov mandat pa je odvisen od mandata glavnega inšpektorja, s katerim tudi sovпада.<sup>54</sup> Zakoni in predpisi, ki urejajo pravosodno inšpekcijo, ne določajo nobenih notranjih mehanizmov obravnave obtožb o neustrezni uporabi obsežnih pristojnosti glavnega inšpektorja, razen v okviru disciplinskega postopka. Ob upoštevanju vseh navedenih okoliščin menim, da bi lahko zakon št. 234/2018 znatno spodkopal zaupanje javnosti, da zmore namestnik glavnega inšpektorja objektivno in nepristransko nadzorovati disciplinske preiskave in postopke v zvezi s prijavi zoper glavnega inšpektorja. Zdi se torej, da se je s sprejetjem zakona št. 234/2018 zmanjšalo varstvo pravne države v Romuniji.

52. Na podlagi zakona št. 234/2018 sta poklicni poti glavnega inšpektorja in namestnika glavnega inšpektorja pravosodne inšpekcije tesno prepleteni. Čeprav mora namestnik glavnega inšpektorja ravnati neodvisno in nepristransko, se lahko zdi, da ima osebni interes glede izida vsake disciplinske preiskave in/ali postopka zoper glavnega inšpektorja. Še več, jasno je, da so vsi pravosodni inšpektorji v okviru pravosodne inšpekcije podrejeni glavnemu inšpektorju in da je njihovo napredovanje na poklicni poti odvisno od tega, kdo je na položaju glavnega inšpektorja.<sup>55</sup> Tudi to lahko spodkopava zaupanje javnosti, da pravosodni inšpektorji strokovno in nepristransko preiskujejo prijave zoper glavnega inšpektorja.

## V. Predlog

53. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija), odgovori:

Člen 2 PEU, člen 19(1), drugi pododstavek, PEU in Odločbo Komisije 2006/928/ES z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebnih meril na področju reforme pravosodja in boja proti korupciji

je treba razlagati tako, da

nasprotujejo nacionalni zakonodaji ali predpisom, ki določajo, da nadzor nad disciplinskimi preiskavami in postopki zoper glavnega inšpektorja Inspectia Judiciară (pravosodna inšpekcija, Romunija) izvaja namestnik glavnega inšpektorja, preiskave takih prijav pa pravosodni inšpektorji navedenega organa, v okoliščinah, ko namestnika glavnega inšpektorja imenuje glavni inšpektor po svoji izbiri, je mandat namestnika glavnega inšpektorja odvisen od mandata glavnega inšpektorja in z njim sovпада ter so vsi pravosodni inšpektorji podrejeni glavnemu inšpektorju, od katerega je odvisen napredek njihovih poklicnih poti.

<sup>54</sup> Glej člen 69(1)(a) zakona št. 317/2004. V skladu z navedeno določbo glavni inšpektor tudi imenuje direktorje pravosodne inšpekcije, katerih mandati so odvisni od mandata glavnega inšpektorja.

<sup>55</sup> Glavni inšpektor sodeluje pri imenovanju, ocenjevanju in odpuščanju pravosodnih inšpektorjev. Glej med drugim odredbo 131/2018. Zdi se, da ne obstaja noben mehanizem, ki bi glavnemu inšpektorju preprečeval uvedbo preiskave in disciplinskega postopka zoper pravosodne inšpektorje, ki vodijo ali so vodili disciplinske preiskave zoper njega.