

# „Neovisni sud" u praksi suda Europske unije

---

**Krušlin, Tomislav**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:492208>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-26**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





Sveučilište u Zagrebu

PRAVNI FAKULTET

TOMISLAV KRUŠLIN, dipl. iur.

## **'Neovisan sud' u praksi Suda Europske unije**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor:

prof. dr. sc. Tamara Čapeta

Zagreb, 2021.



University of Zagreb

FACULTY OF LAW

TOMISLAV KRUŠLIN

**'Independent court' in case law of the Court of  
Justice of the European Union**

FINAL SPECIALIST THESIS

Supervisor:

prof. dr. sc. Tamara Čapeta

Zagreb, 2021

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. SUDBENI SUSTAV UNIJE I NEOVISNOST SUDOVA .....</b>	<b>3</b>
2. 1. Sudbeni sustav Unije, vladavina prava i neovisnost sudova .....	3
2. 2. Članak 19. UEU-a i drugi izvori utjecaja prava Unije na organizaciju nacionalnog pravosuđa .	6
2. 4. Članak 19. UEU-a i zaštita neovisnosti sudova pred Europskim sudom .....	10
<b>3. PRAVNI SADRŽAJ EU ZAHTJEVA ZA NEOVISNIM SUDOM .....</b>	<b>13</b>
3. 1. EU zahtjev za neovisnim sudom i pristup Europskog suda.....	13
3. 2. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima je dopušten regulatorni izbor .....	14
3. 2. 1. Imenovanje sudaca .....	14
3. 2. 2. Razvoj sudačke karijere.....	22
3. 3. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima je dopušteno odstupanje od općeprihvaćenog standarda.....	23
3. 3. 1. Zaštita od prijevremenog prestanka sudačke dužnosti .....	23
3. 3. 2. Promjene u platnom sustavu sudaca.....	29
3. 4. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima nije dopušteno odstupanje od općeprihvaćenog standarda.....	31
3. 4. 1. Upute i drugi oblici utjecaja na obavljanje sudačke dužnosti.....	31
3. 4. 2. Organizacijska ili interesna povezanost s predmetom spora .....	32
3. 5. Zaključno o EU zahtjevima neovisnosti suda .....	34
<b>4. MEHANIZMI ZAŠTITE EU ZAHTJEVA ZA NEOVISNIM SUDOM. 36</b>	<b>36</b>
4. 1. Javnopravni mehanizam pravne zaštite .....	36
4. 2. Privatni mehanizam pravne zaštite .....	41
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>50</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>52</b>
<b>PREGLED ZAKONODAVSTVA .....</b>	<b>54</b>
<b>PREGLED SUDSKE PRAKSE .....</b>	<b>55</b>

## 1. UVOD

U pravno uređenoj zajednici od neovisnih sudbenih tijela zahtjeva se da pravne norme primjenjuju slobodno od bilo kakvog utjecaja, vanjskog ili unutarnjeg, kako bi njihove odluke u sporu bile utemeljene isključivo na pravu. Ovaj imperativ, koji se postavlja pred sudove koji primjenjuju pravo Unije, podrazumijeva postojanje konkretnih pravnih zahtjeva čije dosljedno poštivanje osigurava njihovo neovisno djelovanje. U aktualnoj situaciji, obilježenoj „reformskim“ aktivnostima pojedinih država članica koje sustavno potkopavaju neovisnost nacionalnih sudova, ugrožavajući time i neovisnost sudbenog mehanizma Unije, Europski sud<sup>1</sup> odgovarajuću pažnju posvetio je upravo razradi zahtjeva neovisnosti sudova. Razmatrajući ovakvo djelovanje Europskog suda, cilj je ovog rada istražiti koji su to zahtjevi neovisnosti koje taj sud smatra relevantnim i traži njihovo poštivanje, kako se oni interpretiraju i koje pravne posljedice proizvodi njihovo kršenje. Na tom putu, uz davanje uvida u razloge koji su motivirali djelovanje Europskog suda u ovom području, nastojat će se razjasniti nekoliko pitanja: 1. Koje je pravno utemeljenje za postavljanje EU kriterija o tome što je neovisni sud; 2. Koji je konkretan sadržaj zahtjeva neovisnosti; 3. Koje posljedice proizvodi europski zahtjev neovisnosti; i 4. Kojim se pravnim mehanizmima neovisnost sudova ostvaruje na EU razini.

Uvažavajući navedena pitanja, u narednom dijelu ovog rada najprije će se ukratko izložiti sudbeni mehanizam Unije i značaj njegove neovisnosti za ostvarenje vladavine prave, nakon čega će se razjasniti koncepcija raspodjele ovlasti između Unije i država članica te analizirati centralna pravna osnova, sadržana u članku 19. stavku 1. podstavku 2. Ugovora o Europskoj uniji,<sup>2</sup> iz koje prema praksi Europskog suda proizlazi obveza na poštivanje EU zahtjeva neovisnosti u područjima pokrivenim pravom Unije. S obzirom da se radi o recentnoj sudskoj praksi, ispitat će se kontekst u okviru kojeg je došlo do ovakve aktivnosti Europskog suda i promjene koje su uslijedile kao posljedica sudske interpretacije. Nastavno, u trećem dijelu rada razjašnjava se konkretan pravni sadržaj u kojem se iscrpljuju EU zahtjevi za očuvanje neovisnosti sudova. Europski sud u svojim odlukama koristi se sintagmom „otklanjanja legitimnih sumnji“ inzistirajući da pravila koja utječu na rad sudova budu prikladna otkloniti takvu sumnju kod građana u pogledu mogućeg utjecaja vanjskih čimbenika na sudove i njihovu neutralnost u odnosu na međusobno suprotstavljene interese. Ovom formulacijom postavlja se načelni kriterij evaluacije te se isti dalje konkretizira i dopunjuje

---

<sup>1</sup> Sud Europske unije, nakon ukidanja Službeničkog suda 1. rujna 2016., sastoji se od Europskog suda i Općeg suda. U nastavku rada termin Europski sud, kao sud kojim ima zasebne i različite nadležnosti od Općeg suda, koristit će se radi razlikovanja u odnosu na taj drugi, Opći sud, koji je uostalom u odnosu subordinacije prema Europskom sudu.

<sup>2</sup> SL C 202 od 7.6.2016., pročišćena verzija; dalje: UEU.

detaljnijim kriterijima, svojstvenim pojedinim pitanjima relevantnim za organizaciju sudova i obavljanje sudske funkcije, samim time i za očuvanje njihove neovisnosti. Razmatranjem ovih kriterija i načina na koji ih Europski sud uzima u obzir prilikom evaluacije, ovisno o pojedinom zahtjevu neovisnosti i procesu na koji se taj zahtjev odnosi, dobiva se uvid u konkretan pravni sadržaj EU zahtjeva za neovisnim sudom. U četvrtom dijelu rada analizira se reakcija pravnog poretka Unije, raspoloživi mehanizmi pravne zaštite i pravne posljedice koje nastaju u slučaju nepoštivanja EU zahtjeva za neovisnim sudom koji djeluje u doseg EU prava. Polazeći od njihove važnosti za ostvarenje vladavine prava kao temeljne vrijednosti Unije, najprije se ispituje mogućnost aktivacije povredbenog postupka kao javnog mehanizma pravne zaštite, a potom se analizira opcija zaštite putem privatnog mehanizma koji pokreću pojedinci. U završnom naslovu iznose se glavni zaključci o zahtjevima neovisnosti kojima trebaju udovoljavati sudovi da bi se mogli smatrati dijelovima neovisnog sudbenog mehanizma Unije, pravnim posljedicama njihova kršenja i putevima njihove zaštite u pravnom poretku Unije.

## 2. SUDBENI SUSTAV UNIJE I NEOVISNOST SUDOVA

### 2. 1. Sudbeni sustav Unije, vladavina prava i neovisnost sudova

Iz perspektive Europskog suda Unija je zajednica u koju su se države članice udružile radi ostvarivanja određenih ciljeva i pri tome na zajedničke institucije prenijele niz ovlasti radi njihove realizacije, stvarajući zaseban pravni poredak, odvojen i od nacionalnog i od međunarodnog pravnog poretka.<sup>3</sup> U toj zajednici, osiguranje poštivanja tog zasebnog poretka<sup>4</sup> povjereno je sudbenom mehanizmu Unije. Normativno utemeljena u članku 19. stavku 1. podstavku 1. UEU-a, takva zadaća ima svoje ishodište u vladavini prava kao temeljnoj vrijednosti Unije. Zahtjevi koji proizlaze iz koncepta vladavine prava,<sup>5</sup> zasnovanog na ideji poštivanja prava od strane svih aktera, posebice javne vlasti, traže i odgovarajući provedbeni mehanizam koji će biti u stanju, djelujući neovisno,<sup>6</sup> kontrolirati i sankcionirati sve akte i djelovanja koja odstupaju od važećih normi.<sup>7</sup> Taj mehanizam, što je karakteristično za Uniju, obuhvaća ne samo Sud Europske unije već i nacionalne sudove država članica koji djeluju kao europski sudovi.<sup>8</sup>

U najvećem broju slučajeva pojedinac pravnu zaštitu povezanu s pravnim poretkom Unije ostvaruje pred nacionalnim sudovima. Ovi sudovi, kada je riječ o pitanju koje ulazi u doseg prava Unije, djeluju kao europski sudovi, omogućujući u okviru nacionalnih procedura ostvarivanje prava pojedinaca koja su utemeljena na pravu Unije ili osiguravajući pravni nadzor nad valjanosti pravnih akata Unije u slučaju kada nisu ispunjeni uvjeti za njihovo izravno

---

<sup>3</sup> Stajališta Europskog suda iznesena u predmetima C-26/62, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV v Nederlandse Administratie der Belastingen*, presuda od 5. veljače 1963., ECLI:EU:C:1963:1, i C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, presuda od 15. srpnja 1964., ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>4</sup> U predmetu 2/13, vezanom za ocjenu usklađenosti nacrta sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Ugovorima, Europski sud započeo je dodatno objašnjavati koncept prava Unije kao autonomnog pravnog poretka. Vidi predmet 2/13, mišljenje od 18. prosinca 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, posebice točke 153. do 177. u kojima Europski sud navodi posebne karakteristike pravnog poretka Unije i potom, u kasnijem dijelu mišljenja, ocjenjuje sukladnost nacrta sporazuma s tim karakteristikama.

<sup>5</sup> O evoluciji koncepta vladavine prava i u njemu sadržanim zahtjevima, glede kojih postoji podudarnost u različitim pravnim sustavima, vidi izvještaj Venecijanske komisije (Report on the rule of law, CDL-AD(2011)003rev), na koji se poziva i Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću 'Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava' (COM(2014) 158 final od 11.3.2014.).

<sup>6</sup> Važnost i funkcioniranje neovisne sudske kontrole u ostvarenju pojedinih komponenata vladavine prave kroz praktične primjere vidi kod Paul Craig, 'Definition and conceptualization of the rule of law and the role of judicial independence therein', u Paul Craig et al.: *Rule of law in Europe, Perspectives from practitioners and academics*, EJTN publication (Funded by the Justice Programme of the European Union), str. 1. do 14

<sup>7</sup> Vezanost institucija Unije zahtjevima vladavine prava i ulogu sudbenog mehanizma Unije u njihovom ostvarenju Europski sud je po prvi put izričito istaknuo u predmetu *Les Verts*. Vidi C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, presuda od 23. travnja 1986., ECLI:EU:C:1986:166, toč. 23.

<sup>8</sup> O sudbenom sustavu Europske unije i zadaćama nacionalnih sudova u tom sustavu detaljnije kod Koen Lenaerts et al., *EU procedural law*, Oxford University Press, 2015., str. 13. do 47., i Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, 2018., str. 53. do 111.

osporavanje pred Općim sudom.<sup>9</sup> Pri tome, ako su u procesu donošenja odluke u sumnji glede tumačenja ili valjanosti pojedine europske norme, tada imaju mogućnost, odnosno obvezu pokrenuti prethodni postupak pred Europskim sudom, čime se postiže ujednačena primjena prava na cjelokupnom području Unije<sup>10</sup> ili, u konačnici, uklanja nevaljana pravna norma. Na taj način uspostavlja se kontinuirana uzajamna veza između Europskog suda i nacionalnih sudova 'u osiguranju poštivanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovora'.<sup>11</sup>

Zajedničko djelovanje nacionalne i europske razine sudovanja u praktičnoj, svakodnevnoj primjeni prava Unije, ujedno znači i da obje ove razine moraju osigurati ostvarenje istih jamstava koja proizlaze iz zahtjeva vladavine prava. Pravni režim Unije u svojim temeljnim mehanizmima, kao što je to vidljivo kod postupka prethodnog tumačenja i sustava pravosudne suradnje, polazi od toga da su sudovi država članica neovisni. Aktiviranje postupka prethodnog tumačenja, ključnog za ujednačavanje prava Unije i kontrolu EU akata koji se ne mogu izravno osporavati pred Općim sudom, rezervirano je samo za one sudove koji ispunjavaju zahtjeve neovisnosti.<sup>12</sup> Isto tako, sustav brzog i učinkovitog priznavanja i izvršavanja sudskih odluka, koje dolaze iz različitih nacionalnih pravnih sustava, podrazumijeva da se radi o odlukama koje su donijeli neovisni sudovi.<sup>13</sup> Dakle, normalno funkcioniranje pravnog poretka Unije neodvojivo je vezano uz djelovanje sudova koji ispunjavaju zahtjeve neovisnosti. Međutim, niz događaja u zadnjih desetak godina pokazuje da su aktivnosti vladajućih struktura u pojedinim državama članicama, naročito Poljskoj<sup>14</sup> i

---

<sup>9</sup> Vidi, primjerice, predmet *Jégo-Quéré* (C-263/02 P, Commission of the European Communities v. Jégo-Quéré & Cie SA, presuda od 1. travnja 2004., ECLI:EU:C:2004:210, toč. 29. do 32.) i zadaću nacionalnih sudova koji, postavljanjem prethodnog pitanja u svezi valjanosti EU akata, omogućuju pojedincima da u konačnici pred Europski sud iznesu pitanje valjanosti koje nisu mogli izravno pokrenuti pred Općim sudom, čime dobivaju nezamjenjivu ulogu u uspostavi potpunog sustava pravnih lijekova, kako je pojašnjeno kod Koen Lenaerts.: 'The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Law of the European Union', *Common Market Law Review*, 44 (2007.), naročito str. 1626. do 1636.

<sup>10</sup> Detaljnije o ulozi nacionalnih sudova u postupku prethodnog tumačenja i razvoju temeljnih konstitutivnih koncepata prava Unije poput izravnog učinka i nadređenosti prava Unije vidi kod Tamara Čapeta, 'Može li Europski sud spasiti vladavinu prava?' dostupno na [https://www.academia.edu/41886240/Mo%C5%BEe\\_li\\_Europski\\_sud\\_spasiti\\_vladavinu\\_prava](https://www.academia.edu/41886240/Mo%C5%BEe_li_Europski_sud_spasiti_vladavinu_prava), str. 7. i 8.

<sup>11</sup> Tim riječima članak 19. UEU-a opisuje zadaću Suda Europske unije.

<sup>12</sup> C 274/14, Banco de Santander SA, presuda od 21. siječnja 2020., ECLI:EU:C:2020:17, toč. 56.

<sup>13</sup> C-216/18, LM, presuda od 25. srpnja 2018., ECLI:EU:C:2018:586 (dalje: Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)), toč. 55.

<sup>14</sup> Situaciju u Poljskoj već niz godina obilježava poduzimanje zakonodavnih i drugih aktivnosti koje ozbiljno i sustavno dovode u pitanje neovisnost sudbene grane vlasti, što je u konačnici i potvrđeno odlukama Europskog suda o kojima će više biti riječi u nastavku rada. Kronološki, počevši od 2015. godine, vladajuća nomenklatura započela je s promjenom sastava Ustavnog suda i uskraćivanjem objavljivanja odluka Ustavnog suda, koje su te promjene ocijenile suprotnim poljskom ustavu. Nakon toga, pokrenuta je reforma zakonodavstva redovnih sudova i Vrhovnog suda u cilju promjene dijela sudačkog kadra uz fundamentalnu reformu načina izbora nacionalnog sudbenog vijeća, sustava stegovne odgovornosti sudaca i drugih promjena koje imaju tendenciju jačanja položaja i utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti na štetu neovisnosti sudbene vlasti. Sve ove aktivnosti oštro su kritizirane od niza međunarodnih i regionalnih institucija, dok je Europska komisija pokrenula postupak protiv Poljske temeljem članka 7. UEU, o čemu više kod Franco Peirone, 'The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity,



Mađarskoj,<sup>15</sup> obilježene „reformskim“ mjerama koje imaju potencijal ugroziti neovisnost nacionalnih sudbenih struktura.<sup>16</sup> Štoviše, riječ je o nedostacima koji nisu izolirane ili prolazne naravi već su dio sustavnog i višegodišnjeg djelovanja usmjerenog na ozbiljno ugrožavanje neovisnosti nacionalnih sudbenih struktura. Usljed takvog razvoja događaja, opravdano je postaviti pitanje sadrži li pravni poredak Unije takve zahtjeve neovisnosti sudova koji, osim što vezuju institucije Unije, moraju biti podjednako poštivani i na nacionalnoj razini kada sudovi država članica djeluju kao sudovi Unije. Normativna je stvarnost da države članice postavljaju organizacijske temelje svojeg sudbenog sustava i pri tome implementiraju rješenja koja smatraju prikladnim za ostvarenje njegove neovisnosti u nacionalnom okruženju u kojem obavlja funkciju suđenja. No, uvažavajući značaj nacionalnih sudova za pravilno funkcioniranje europskog pravnog poretka, potrebno je ispitati mogućnosti pravnog poretka Unije da postavlja zahtjeve neovisnosti sudova koji će, osim za sudbene institucije Unije,<sup>17</sup> važiti i za nacionalne sudbene sustave.

---

Croatian Yearbook of European Law & Policy, 15 (2019.), str. 80. do 82., kao i kod Čapeta, op. cit., str. 10. do 12., te Kim Lane Scheppele et al., 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union', Yearbook of European Law, 39 (2020.), posebice str. 38. do 39., 44. do 45. i 72. do 78., dostupno na: <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeaa012/6064852?login=true>. Za recentni sažeti prikaz stanja u Poljskoj vidi Laurent Pech et al., '1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)', VerfBlog, 2021/1/13, dostupno na <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>.

<sup>15</sup> U odnosu na Mađarsku, sporne reformske aktivnosti usmjerene prema sudbenoj vlasti i narušavanju njezine neovisnosti započele su još u 2012. i dovele do promjene dijela sudačkog kadra, uključujući i Vrhovni sud. Ova promjena je provedena usvajanjem zakonodavstva o skraćivanju mandata aktivnih sudaca snižavanjem dobne granice za odlazak u mirovinu, za što će se nastavno utvrditi da je bilo protivno pravu Unije. Nakon promjena u okviru redovnog sudstva, provedene su i kadrovske promjene na Ustavnom sudu te u nizu područja izvan samog pravosuđa, poput zaštite osobnih podataka, regulacije međunarodne zaštite i slobode medija. Sve te aktivnosti su, kao i u slučaju Poljske, redovito bile kritizirane od strane međunarodnih i regionalnih institucija, dio njih je bio preispitivan i utvrđen kao protivan pravu Unije u postupcima pred Europskim sudom. Osim toga, i protiv Mađarske je pokrenut postupak temeljem članka 7. UEU-a, ali povodom prijedloga Europskog parlamenta. Vidi detaljnije kod Kim Lane Scheppele et al., op. cit., naročito str. 31., 39. i 94.; Peirone, ibid., 74. do 78.; Čapeta, ibid., str. 10. do 12.

<sup>16</sup> Osim Mađarske i Poljske, zakonodavne izmjene koje izazivaju ozbiljne dvojbe u pogledu njihove sukladnosti sa zahtjevima neovisnosti sudova provedene su i u Rumunjskoj. U svezi rumunjskog zakonodavstva u tijeku je više postupaka pred Europskim sudom povodom zahtjeva nacionalnih sudova za prethodnom odlukom. Vidi mišljenje n. o. Bobeka u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19 i C-195/19, u predmetu C-291/19 i predmetu C-355/19, gdje je u fokusu zakonodavstvo putem kojeg se, između ostalog, uspostavlja poseban odjel državnog odvjetništva nadležan za kaznena djela koja počinu pravosudni dužnosnici i uvodi sustav privremenog imenovanja na rukovodeća radna mjesta tog odjela odstupanjem od redovnih pravila i korištenjem izvanrednih uredbi kako bi se osigurao nastavak mandata onim rukovodećim osobama čiji je mandat istekao (mišljenje od 23. rujna 2020., ECLI:EU:C:2020:746). Uz navedene, relevantan je i predmet C-397/19 u kojem se problematiziraju izmjene rumunjskog zakonodavstva kojima se definira postupak i uvjeti pod kojima se aktivira odgovornost sudaca za štetu uslijed „pravosudne“ pogreške (mišljenje od 23. rujna 2020., ECLI:EU:C:2020:747).

<sup>17</sup> U odnosu na institucije Unije, obveza poštivanja zahtjeva za neovisnim sudom, kao jedno od jamstava sadržanih u pravu na pošteno suđenje, potvrđena je člankom 47. stavka 2. u svezi članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (SL C 202 od 7.6.2016.; dalje: Povelja). Uz navedeno, od sudaca i nezavisnih odvjetnika Europskog suda zahtjeva se neupitna neovisnost (članak 253. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (SL C 202 od 7.6.2016., pročišćena verzija; dalje: UFEU), a isto se traži i od sudaca Općeg suda (članak 254. UFEU-a).

## **2. 2. Članak 19. UEU-a i drugi izvori utjecaja prava Unije na organizaciju nacionalnog pravosuđa**

Pitanje raspodjele nadležnosti između Unije i država članica uređuje se na osnovi načela dodijeljenih nadležnosti koje podrazumijeva djelovanje Unije samo u onim područjima koja su izričito navedena u Ugovorima.<sup>18</sup> Na formalnoj razini, slika odnosa nadležnosti između država članica i Unije čini se dosta izvjesnom, jer normativno uređivanje organizacije sudstva država članica ne spominje se u člancima 3. do 6. UFEU-a kao područje nadležnosti Unije. Kada se tome još pridoda i odredba članka 4. stavka 2. UEU-a koja naglašava potrebu poštivanja nacionalnog identiteta država članica poveznog s temeljenim nacionalnim, političkim i upravnim, strukturama, moglo bi se zaključiti da je situacija prilično jasna. No, praksa Europskog suda, posebice ona koja se tiče mogućnosti utjecaja prava Unije na područja koja izvorno nisu stavljena u nadležnost Unije, pokazuje da je ovaj odnos ipak nešto zamršeniji i da argumentacija država članica o nedopuštenosti utjecaja prava Unije na organizaciju nacionalnog sudstva<sup>19</sup> nema stvarnog utemeljenja. Više je područja u kojima je Europski sud svoje tumačenje započeo s konstatacijom da je riječ o pitanju koje doista jest primarno u nadležnosti država članica da bi potom, izravno ukazujući na pojedine odredbe prava Unije, zaključio da države članice, ipak, prilikom vršenja svojih nadležnosti ne smiju prekoračiti one granice koje proizlaze iz pravnog poretka Unije. Primjerice, u području izravnog oporezivanja načelno stajalište Europskog suda izraženo je na način da države članice, iako područje izravnih poreza ne ulazi u sferu nadležnosti Unije, svoje ovlasti u toj domeni moraju izvršavati na način koji će biti konzistentan s pravom Unije i zajamčenim tržišnim slobodama.<sup>20</sup> Sama činjenica formalnog izostanka nadležnosti Unije u područjima koja su primarno u „rukama“ država članica ne znači da je isključen i svaki modus utjecaja njezinog pravnog poretka na nacionalne

---

<sup>18</sup> Članak 5. stavak 1. i 2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (SL C 202 od 7.6.2016., pročišćena verzija; dalje: UFEU).

<sup>19</sup> Vidi, primjerice, argumentaciju Poljske, koju podupire Mađarska, u predmetu C-619/18, Europska komisija protiv Republike Poljske, presuda od 24. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:531 (dalje: Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)), toč. 37. i 38.

<sup>20</sup> Slijedom takvog stajališta, Europski sud je ocijenio da zajamčena sloboda kretanja radnika unutar Unije ne dopušta državi članici da svojim pravilima neosnovano različito tretiraju radnike država članica po osnovi njihova državljanstva, bez obzira što se radi o normi donesenoj u području izravnog oporezivanja koje je u njihovoj nadležnosti. Vidi predmet predmet C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker, presuda od 14. veljače 1995., ECLI:EU:C:1995:31, toč. 22. do 47. Istovjetan pristup prisutan je ne samo u onim područjima nadležnosti koje nisu dodijeljene Uniji već i kod onih nadležnosti koje su dodijeljene Uniji, ali njezine institucije nisu realizirale svoje zakonodavne ovlasti pa su države članice i dalje ovlaštene uređivati to područje. Takav stav je izražen, primjerice, u C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi protiv Uber Systems SpainSL, presuda od 20. prosinca 2017., ECLI:EU:C:2017:981, točke 21., 33., 44. i 45.

regulatorne ovlasti. Drugim riječima, ni jedno područje nadležnosti koje su države članice zadržale za sebe nije apsolutno sigurno od mogućeg utjecaja pravnog poretka Unije.<sup>21</sup>

Nastavno na ovakav pristup Europskog suda, ključnu točku u razmatranju ograničavajućeg djelovanja pravnog poretka Unije u odnosu na organizaciju nacionalnog sudstva i autonomiju država članica predstavlja predmet *Portugalski suci*.<sup>22</sup> U tom izvorno portugalskom predmetu, započetom radi osporavanja zakonodavne mjere kojom je bilo uvedeno smanjenje plaća sudaca, postavilo se pitanje usklađenosti takve mjere s jamstvima neovisnosti koje treba uživati sudbena vlast. Iz pozicije portugalske vlade takav akt je bio opravdan kao dio paketa mjera štednje za vrijeme ekonomske krize, dok je portugalska udruga sudaca dotični akt smatrala instrumentom koji narušava sudačku neovisnost zajamčenu pravom Unije. Radi razjašnjenja spornog pitanja, nacionalni sud je pokrenuo prethodni postupak i zatražio tumačenje Europskog suda. Kako bi mogao odgovoriti na postavljeno pitanje, Europski sud je trebao razjasniti postoji li u pravnom poretku Unije norma koja bi stavljala određene obveze pred države članice glede nacionalnog sudbenog sustava i koje bi onda države članice imale poštovati prilikom donošenja mjera koje utječu na taj sustav. Pravno ishodište za takvo ograničavajuće djelovanje pronađeno je u odredbi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a<sup>23</sup> koja obvezuje države članice da na svom području uspostave pravna sredstva koja osiguravaju učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenim pravom Unije. Budući da nacionalni sudovi čine sastavni dio sudbenog mehanizma Unije, to se od država članice traži da na svom području osiguraju djelovanje sustava pravnih lijekova i, u okvirima tog sustava, djelovanje sudova koji, u područjima pokrivenim pravom Unije, udovoljavaju svim zahtjevima učinkovite pravne zaštite.<sup>24</sup> Ovi zahtjevi svakako uključuju postojanje neovisnih nacionalnih sudova kao dijela sudbenog mehanizma Unije koji treba osigurati sudsku kontrolu valjanosti akata Unije.<sup>25</sup> Time, svaka nacionalna mjera, poput portugalskog akta usmjerenog na smanjenje plaća sudaca, koja ima potencijal narušiti zahtjeve neovisnosti sudstva koje (makar i potencijalno) djeluje u području obuhvaćenom pravom Unije, može se ukazati i kao mjera koja dovodi do povrede obveza koje proizlaze iz pravnog poretka Unije. Da li do takve povrede

---

<sup>21</sup> O utjecaju pravnog poretka Unije i njegovih normi da ograničavajuće djeluju i na izvršavanje onih ovlasti koje državama članicama pripadaju u području njihovih „zadržanih“ nadležnosti vidi Bruno de Witte, 'Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?', u Sacha Garben, Inge Govaere (ed.): *The Division of Competences between the EU and the Member States*, Hart Publishing, 2017.

<sup>22</sup> Predmet C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas, presuda od 27. veljače 2018., ECLI:EU:C:2018:117 (dalje: Portugalski suci).

<sup>23</sup> Ibid, toč. 30. i 32.

<sup>24</sup> Ibid, toč. 37.

<sup>25</sup> Ibid, toč. 32. do 34.

dolazi u konkretnom slučaju, rezultat je tumačenja relevantne odredbe pravnog poretka Unije, odnosno članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a i pravnih zahtjeva koji iz njega proizlaze. U samom predmetu *Portugalski suci* konačna je ocjena Europskog suda bila da portugalski zakonodavac nije narušio sudsku neovisnost.<sup>26</sup> Međutim, bez obzira na ishod, jedna od ključnih značajki ovog predmeta je u tome da pravni poredak Unije ima samostalnu pravnu osnovu koja ograničava nacionalnog regulatora u području organizacije nacionalnog pravosuđa uključenog u primjenu prava Unije, a Europski sud je krajnji arbitar koji daje ocjenu o poštivanju pravnih zahtjeva neovisnosti koji su upućeni nacionalnoj razini. Ovakvo djelovanje drugog podstavka članka 19. stavka 1. UEU-a nedvojbeno je potvrđeno i u kasnijoj sudskoj praksi.<sup>27</sup>

Pored isticanja članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a kao osnove za utjecaj na organizaciju neovisnog sudstva, potrebno je naglasiti da pravni poredak Unije sadrži i druge pravne izvore koji otvaraju prostor za takav utjecaj. I u normama primarnog prava EU-a, kao i u izvorima sekundarnog prava EU-a, mogu se pronaći odredbe koje su izvor kriterija neovisnosti kojima mora udovoljiti sudbeni mehanizam Unije. U sferi primarnih izvora prava tako je moguće ukazati na odredbe članka 47. Povelje Europske unije o temeljenim pravima (dalje: Povelja) koje jamče, između ostalog, pravo pojedincu da neovisan sud razmotri njegov slučaj. Isto tako, može se uputiti i na odredbe članka 267. UFEU-a koji uređuje situacije kada sud države članice može, odnosno mora postaviti prethodno pitanje Sudu EU-a. U primjeni ove odredbe primarnog prava sudska praksa je uspostavila vlastite kriterije pojma „suda“, uključujući i kriterij neovisnosti suda kao sastavni element tog pojma,<sup>28</sup> s pravnom posljedicom da se nacionalno tijelo, makar i formalno bilo dio sudbene strukture, neće smatrati sudom u sferi prava Unije ako ne udovoljava kriterijima neovisnosti. Nadalje, pored primarnih izvora, i pojedine norme sekundarnog zakonodavstva mogu poslužiti kao pravni izvor zahtjeva za neovisnim sudom.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid, toč. 52.

<sup>27</sup> U predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* Europski sud konstatira da Republika Poljska i Mađarska ispravno navode kako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, ali da su iste države članice, prilikom izvršavanja te nadležnosti, obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije pa tako i one obveze koje proizlaze iz drugog podstavka članka 19. stavka 1. UEU. Vidi *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 52.

<sup>28</sup> C-24/92, *Pierre Corbiau v Administration des contributions*, presuda od 30. ožujka 1993., ECLI:EU:C:1993:118, toč. 14. i 15.; C-516/99, *Walter Schmid*, presuda od 30. svibnja 2002., ECLI:EU:C:2002:313, toč. 35. do 37.

<sup>29</sup> U tom pravcu, primjerice, može se ukazati na odredbe članka 36. stavka 1. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180 od 29.6.2013.; dalje: *Direktiva 2013/32/EU*) koje jamče pravo na učinkoviti pravni lijek protiv odluka nadležnog tijela o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Takvo jamstvo podrazumijeva i obvezu država članica da uspostave procedure osporavanja takve odluke pred sudbenim sustavom koji udovoljava i zahtjevima neovisnosti, što je bilo predmet preispitivanja u predmetu *H.I.D.* u svezi istovjetnog jamstva koje je bilo predviđeno ranijim EU režimom u području prava međunarodne zaštite. C-175/11, *H.I.D., B.A. v Refugee*

Prilikom upućivanja na druge izvore zahtjeva za neovisnim sudom nužno je, ipak, naglasiti i bitnu razliku u odnosu na pravnu osnovu koja je sadržana u članku 19. stavku 1. podstavku 2. UEU-a. Ta razlika proizlazi iz njihovog materijalnog polja primjene i pravnog okvira u kojem se ove različite pravne osnove javljaju. Tako se u okviru područja primjene članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a ne traži postojanje nekog dodatnog uvjeta provedbe prava Unije da bi se preispitalo poštivanje kriterija neovisnosti sudova. Dostatno je da se radi o mjeri koja može utjecati na sud koji je potencijalno nadležan postupati u području prava Unije.<sup>30</sup> Na taj način, drugi podstavak članka 19. stavka 1. UEU-a ima karakter pravne osnove koja se može samostalno primjenjivati, bez potrebe da se vezuje uz drugi pravni akt Unije kako bi se mogao aktivirati EU zahtjev za neovisnim sudom, kao što je to slučaj kod primjene članka 47. Povelje.<sup>31</sup> To mu daje značajnu komparativnu prednost, jer omogućuje pokretanje povredbenog postupka protiv svake mjere koja se može primijeniti na sud koji djeluje u području prava Unije. Radi se o pristupu koji se vezuje uz zadaće tijela na koje se mjera odnosi,<sup>32</sup> dok nije bitno da li se upravo tom mjerom provodi pravo Unije. Nadalje, kod članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a ne radi se o eventualnim posrednim oblicima utjecaja na nacionalno pravosuđe, kao što je to slučaj kod članka 267. UFEU-a. U kontekstu funkcioniranja sustava prethodnog postupka, nakon što Europski sud zaključi da određeno tijelo koje je postavilo prethodno pitanje ne ispunjava kriterije neovisnosti sadržane u pojmu „suda“ u smislu članka 267. UFEU-a, ova pravna osnova u pravilu ne nameće državama članicama dodatne obveze. Sa stajališta prava Unije posljedica se sastoji u tome da to nacionalno tijelo neće moći postaviti prethodno pitanje. No, time se od države članice ne traži otklanjanje utvrđenog deficita neovisnosti na strani nacionalnog tijela. Također, kod pojedinih pravnih osnova koje su sadržane u sekundarnom

---

Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, presuda od 31. siječnja 2013., ECLI:EU:C:2013:45., toč. 80. do 105.

<sup>30</sup> Vidi zaključak Europskog suda u predmetu *Portugalski suci* o tome da je portugalski revizorski sud, na kojeg se odnose mjere štednje, nadležan postupati u sporovima koji ulaze u područje prava Unije, slijedom čega se može smatrati sudom za koji države članice imaju ispuniti obveze koje proizlaze iz članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU. Vidi *Portugalski suci*, op. cit., toč. 39. i 40.

<sup>31</sup> Glede primjenjivosti Povelje u kontekstu povredbenih postupaka i potrebi postojanja veze s drugim dijelovima prava Unije, tako i Adam Lazowski, 'Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings', ERA Forum (2013.), str. 581-582.

<sup>32</sup> U literaturi se govori o funkcionalnom pristupu koji je vezan uz ulogu nacionalnog suda kao dijela europskog sudstva. Veza sa supstantivnim pravom Unije treba postojati ali ona može biti indirektna, jer je dostatna i potencijalna mogućnost primjene ili tumačenja prava Unije od strane nacionalnog suda. Tako Matteo Bonelli, Monica Claes, 'Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary', European Constitutional Law Review, 14 (2018), str. 639.

pravu, radi se o utjecaju koji je nužno ograničen na pojedino uže područje<sup>33</sup> i, u okvirima tog područja, postavlja određene zahtjeve neovisnosti koji se dotiču nacionalnih sudova.

Postojanje razlika, s druge strane, ne otklanja one poveznice koje postoje između ovih pravnih osnova. Jednom kada su ispunjeni uvjeti za primjenu neke od navedenih pravnih osnova, one su u pravilu izvor sadržajno istih zahtjeva za neovisnim sudom. Iz tog razloga, tumačenja kriterija neovisnosti koji su razvijeni u okviru primjene članka 267. UFEU-a relevantni su za interpretaciju zahtjeva neovisnosti suda koji izvire iz članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a i obratno, kako to potvrđuje predmet *Banco de Santander SA*.<sup>34</sup> Isto važi i za članak 47. Povelje.<sup>35</sup> To potvrđuje i stajalište izneseno u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*<sup>36</sup> u kojem Europski sud konstatira da nema potrebe za posebnim ispitivanjem članka 19. stavka 1. podstavka drugog UEU-a, kada bi takvo ispitivanje dovelo do istih utvrđenja koja su iznesena prilikom tumačenja članka 47. Povelje.<sup>37</sup>

#### **2. 4. Članak 19. UEU-a i zaštita neovisnosti sudova pred Europskim sudom**

Stavovima iznesenim u predmetu *Portugalski suci* i pozivanjem na članak 19. stavak 1. podstavak 2. UEU-a, Europski sud je potvrdio ne samo pravnu osnovu iz koje izvire kriteriji neovisnosti sudova koji se imaju poštivati na području država članica već je ponudio i drugačije viđenje moguće zaštitne reakcije pravnog poretka Unije kada se krše ovi zahtjevi. Kao što je ranije već spomenuto, praksa pojedinih država članica bila je obilježena ustrajnim zakonodavnim i drugim mjerama koje vode prema općim i sustavnim nedostacima nacionalnih sudbenih sustava u pogledu njihove neovisnosti. Svjesna dalekosežnih posljedica ovakvih postupaka za pravni poredak Unije, Komisija je u svojoj Komunikaciji iz 2014. godine<sup>38</sup> izložila raspoložive mjere koje namjerava aktivirati u svrhu prevencije i sankcioniranja kršenja vladavine prava. Komunikacija se sadržajno orijentirala na mjere koje su trebale spriječiti sustavna kršenja vladavine prava i prije aktivacije članka 7. UEU-a, tzv. nuklearne opcije koja je u konačnici mogla rezultirati suspenzijom određenih prava države članice. Iako nije bila

---

<sup>33</sup> Takav je slučaj kod onih normi EU zakonodavstva koje uređuju pojedina sektorska područja i, u okvirima tih područja, postavljaju određene zahtjeve koji se dotiču i organizacije nacionalnog sudbenog sustava, kao što je to slučaj kod citirane Direktive 2013/32/EU.

<sup>34</sup> *Banco de Santander SA*, op. cit., toč. 55. i 56.

<sup>35</sup> Tako i Bonelli, Claes, op. cit., str. 637.

<sup>36</sup> Spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A. K. protiv Krajowa Rada Sądownictwa*, CP (C-624/18), DO (C-625/18) protiv Sąd Najwyższy (Poljska), presuda od 19. studenog 2019., ECLI:EU:C:2019:982, toč. 169.

<sup>37</sup> Vidi Michał Krajewski, 'Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma', *European papers*, 3 (2018.), str. 402. do 405. Autor obrazlaže da se pravne obveze koje proizlaze iz članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU u stvari preklapaju s onima koje proizlaze iz članka 47. Povelje, a razlika postoji u njihovom području primjene i svrsi.

<sup>38</sup> Komunikacija Komisije COM(2014) 158 final, op. cit.

otklonjena opcija aktiviranja povredbenog postupka, ova opcija je u Komunikaciji tretirana kao sporedan instrument zaštite,<sup>39</sup> samim time isključujući aktivno uključivanje Europskog suda u zaštitu temeljne vrijednosti Unije. Općenito, pitanja neovisnosti sudova i vladavine prava prvenstveno su se razmatrala kao dio pristupnog procesa država kandidatkinja, dok se samim ulaskom u Uniju to pitanje uglavnom smatralo „riješeno“.<sup>40</sup> Realnost je pokazala da jedini raspoloživi instrument iz članka 7. UEU-a, uslijed neaktivnosti pojedinih država članica i krajnje upitnom postizanju potrebnih većina za donošenje odluka u političkim institucijama Unije, uopće ne vodi prema bilo kakvoj reakciji u cilju zaštite vladavine prava i očuvanja neovisnosti sudstva,<sup>41</sup> unatoč kontinuiranim aktivnostima pojedinih država poput Poljske, koje je Komisija već intenzivno pratila.

U gore izloženom kontekstu dolazi do odluke u predmetu *Portugalski suci*. U tom predmetu Europski sud svoja meritorna razmatranja, nakon razjašnjenja polja primjene članka 19. stavak 1. podstavka 2. UEU-a, započinje upravo isticanjem vrijednosti vladavine prava u pravnom poretku Unije i razjašnjavanjem svrhe koju članak 19. stavak 1. podstavka 2. UEU-a ima u konkretizaciji te vrijednosti. Putem pravnih zahtjeva sadržanih u toj odredbi primarnog prava, koji uključuju obvezu poštivanja jamstava neovisnosti sudova, omogućuje se ostvarenje zahtjeva vladavine prava kojoj je svojstveno postojanje učinkovite pravne zaštite radi osiguranja poštovanja prava Unije.<sup>42</sup> Na državama članicama je da, poštujući načelo lojalne suradnje, u područjima prava Unije osiguraju djelovanje sudova koji udovoljavaju takvoj pravnoj zaštiti.<sup>43</sup> Konstatirajući da je članak 19. stavak 1. podstavak 2. UEU-a izraz vladavine prava i konkretizacija te vrijednosti, definirajući materijalno polje primjene tog članka i obveze koje sadržajno iz njega proizlaze za države članice, Europski sud je otvorio mogućnost da se ta

---

<sup>39</sup> Vidi Čapeta, op. cit., str. 15. i 16., Krajewski, op. cit. str. 406. i 407. Komunikacija ne spominje kao relevantan neki članak Ugovora kao zasebnu osnovu za pokretanje povredbenog postupka. Iako navodi da je pokrenula određene povredbene postupke radi kršenja pojedinih komponenata vladavine prava (primjerice, Predmet C-286/12, Europska komisija protiv Mađarske, presuda od 6. studenog 2012., ECLI:EU:C:2012:687), Komisija se zapravo poziva na ograničenja u aktiviranju tog postupka koja proizlaze iz članka 51. Povelje. Time se iniciranje povredbenog postupka rezervira samo za situacije u kojima države članice provede pravo Unije. Vidi Komunikaciju Komisije COM(2014) 158 final, op. cit., str. 5.

<sup>40</sup> Ispunjenje kriterija vezanih uz vladavinu prava, što posljedično uključuje i zahtjeve vezane uz neovisnost pravosudnog sustava države kandidatkinje, sastavni je dio pristupnog procesa. Naime, članak 49. stavak 1. UEU podrazumijeva da svaka europska država koja se želi pridružiti Uniji mora poštivati i promicati vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a. Okončanje pregovaračkog procesa pristupanjem Uniji podrazumijeva da je država, barem u trenutku pristupanja, ispunjavala zahtjeve vladavine prava. Stoga se od nje očekuje da nakon pristupanja ne mijenja zakonodavstvo na način koji bi ugrozio tu temeljnu vrijednost Unije. Vidi presudu u predmetu C-896/19, Republika protiv II-Prim Ministru, presuda od 20. travnja 2021., ECLI:EU:C:2021:311, toč. 63. i 64.

<sup>41</sup> O nepostojanju adekvatnog odgovora političkih institucija Unije na krizu vladavine prava, uključujući i neovisnost sudstva, vidi detaljnije kod Čapeta, op. cit. str. 10. do 14.

<sup>42</sup> *Portugalski suci*, op. cit., toč. 30. do 36.

<sup>43</sup> *Ibid.*, toč. 36. i 37.

institucija Unije kao krajnja sudbena instanca vođena pravnim kriterijima i u okvirima sudbenog postupka očituje o mjerama koje mogu ugroziti vladavinu prava. Relaksirajući uvjete pod kojima se one mogu preispitivati u povredbenom postupku, jer za to je dostatno da sporna mjera može zahvatiti i onaj sud koji u svojoj nadležnosti rješava sporove iz područja prava Unije, pružena je prilika da se poštivanje zahtjeva neovisnosti provjerava pred Europskim sudom. Na taj način, ozbiljno ugrožavanje vladavine prava, posebice ono koje se manifestira u sustavnim organizacijskim mjerama koje narušavaju zahtjeve za neovisnim nacionalnim sudom koji djeluje kao europski sud, ne mora nužno dobiti svoj konačni ishod u političkom procesu i ovisiti o potrebnim većinama pred političkim institucijama Unije, već se može razmatrati pred Europskom sudom kao institucijom zaduženom da osigura poštivanje prava prilikom tumačenja i primjene Ugovora. Isto tako, širim poljem primjene drugog podstavka članka 19. stavka 1. UEU-a potaknuti su i nacionalni sudovi da se obrate sa zahtjevima za prethodno tumačenje kada smatraju da im je tumačenje EU zahtjeva za neovisnim sudom potrebno za donošenje odluke u sporu. U ovome se očituje dodatni značaj stajališta iznesenog u predmetu *Portugalski suci*, koje je omogućilo i daljnji niz postupaka u kojima se odlučivalo o pojedinim kriterijima neovisnosti sudova,<sup>44</sup> a time i jasnije ocrtavanje EU pravnih zahtjeva za neovisnim sudom. Koji su to zahtjevi i kako se njihov sadržaj razrađuje u praksi Europskog suda, predmet je narednog dijela ovog rada.

---

<sup>44</sup> Tako i Čapeta, op. cit., str. 19. Uostalom i kasnija Komunikacija Komisije aktivaciju povredbenog postupka, nastavno na praksu Europskog suda, promatra kao zasebno i relevantno sredstvo zaštite vladavine prava i neovisnosti sudova. Vidi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 'Jačanje vladavine prava u Uniji, Načrt za djelovanje', (COM(2019) 343 final od 17.7.2019.).



### 3. PRAVNI SADRŽAJ EU ZAHTJEVA ZA NEOVISNIM SUDOM

#### 3. 1. EU zahtjev za neovisnim sudom i pristup Europskog suda

Zahtjev za neovisnim sudom, sudom koji djeluje kao „treća strana“ slobodna od utjecaja, interesno nevezana za predmet spora i s potrebnim odmakom da može djelovati kao neutralni donositelj odluke, Europski sud promatra kroz dva aspekta. Prvi aspekt tiče se zaštite od vanjskog djelovanja (vanjski aspekt neovisnosti) i fokusira se na otpornost suda prema vanjskim utjecajima i/ili pritiscima koji bi mogli narušiti njegovu neovisnost, a time i njegovo djelovanje kao „treće strane“ u postupku. Drugi aspekt zahtjeva neovisnosti tiče se „unutarnje“ neovisnosti (unutarnji aspekt neovisnosti) i ima za cilj spriječiti moguću pristranost suda u odnosu na predmet spora.<sup>45</sup> Ovdje potencijalna prijetnja neovisnosti dolazi od samog sudbenog tijela, koje zbog određenih razloga subjektivne ili objektivne naravi može dovesti u pitanje svoju nepristranost u odnosu na sporna pitanja, odnosno uključene stranke u postupku. U svakom slučaju, poštivanje vanjskog i unutarnjeg aspekta zahtjeva neovisnosti podrazumijeva postojanje pravila u „pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese“.<sup>46</sup> Iz ovako postavljenog traženja Europskog suda vidljiva su dva bitna elementa za detaljnije izlaganje pravnog sadržaja i zahtjeva koji se moraju ispuniti da bi se moglo govoriti o neovisnom sudu koji osigurava primjenu prava u području prava Unije.

Prvi element odnosi se na temeljne procese i jamstva čije se odgovarajuće reguliranje, i potom poštivanje u praksi, smatra ključnim za uspostavu i održavanje neovisnosti određenog suda. Sadržajno, ovdje se radi o svakom procesu, poput imenovanja sudaca ili sustava njihove stegovne odgovornosti, koji su od značaja za neovisno obavljanje sudbene funkcije i čije neodgovarajuće reguliranje ili zlouporaba može biti izvor neprimjerenog utjecaja na vršitelja sudbene funkcije, posebice kada pojedino pravilo, mjera ili praksa ima potencijal šireg djelovanja na cjelokupni sustav sudovanja ili pojedine, veće dijelove sustava. Naravno, lista

---

<sup>45</sup> C-506/04, presuda od 19. rujna 2006., *Graham J. Wilson v Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587, t. 51. i 52.; Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 71. do 73. Vidi i Stanislas Adam, 'Judicial Independence as a Functional and Constitutional Instrument for Upholding the Rule of Law in the European Union', u Paul Craig et al.: *Rule of law in Europe, Perspectives from practitioners and academics*, EJTN publication (Funded by the Justice Programme of the European Union), str. 18.

<sup>46</sup> C-222/13, TDC A/S protiv Erhvervsstyrelsen, presuda od 9. listopada 2014., ECLI:EU:C:2014:2265, toč. 30.; Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 74.

ovih mjera nije zatvorena<sup>47</sup> niti je odlučna njihova sistematizacija u pravnom sustavu već su naprijed navedeni samo tipični primjeri, prepoznati i u sudskoj praksi kao bitni za ostvarenje zahtjeva za neovisnim sudom. Drugi element odnosi se na kriterij prema kojem se određuje jesu li su u odnosu na pojedine temeljne procese od bitnog značaja za neovisnost suda, primjerice u postupku imenovanja sudaca, uspostavljena dostatna jamstva i zaštitni mehanizmi koji sprječavaju narušavanje potrebne neovisnosti. Europski sud se u tom pravcu koristi sintagmom „otklanjanja legitimnih sumnji“ kojom postavlja općeniti kriterij evaluacije, smatrajući da relevantna pravila i prakse ne smiju dovesti do nastanka legitimne sumnje kod građana u pogledu narušavanja neovisnosti sudova. Uzimajući u obzir način na koji se razrađuje i primjenjuje ovaj evaluacijski kriterij, pojedini zahtjevi neovisnosti analizirat će se ovisno o tome djeluju li u procesima u kojima je dopušten regulatorni izbor, kao što su to postupci imenovanja ili razvoja karijere sudaca (*infra* pod 3.2.), ili se radi o područjima u kojima postoje određeni općeprihvaćeni standardi poput načela nesmjernjivosti sudaca pa je odstupanje od takvog načela dopušteno uz određene striktne uvjete (*infra* pod 3.3.) ili je takva mogućnost odstupanja u potpunosti isključena, jer se radi o standardu koji sadržajno proizlazi iz funkcije suđenja i njegovo narušavanje automatski dovodi do legitimne sumnje u pogledu neovisnosti suda koji ne ispunjava takav zahtjev (*infra* pod 3.4.).

### **3. 2. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima je dopušten regulatorni izbor**

#### **3. 2. 1. Imenovanje sudaca**

Proces imenovanja sudaca podrazumijeva postojanje tijela koja donose odluke o imenovanju sudaca, primjenu određenih kriterija prema kojima se vrši izbor između kandidata te uspostavu procesnih pravila u kojima se odvija djelovanje ovlaštenih tijela imenovanja i primjena relevantnih kriterija prilikom izbora. Regulirajući ovu materiju, države članice usvajaju određena pravno-institucionalna rješenja u namjeri da postignu rezultat koji bi, prema njihovom viđenju, trebao osigurati neovisan, transparentan i objektivian izbor sudaca. Europska je realnost da ne postoji jednoznačno rješenje niti model prihvaćen od svih država članica,<sup>48</sup> a

---

<sup>47</sup> Vidi, primjerice, predmet *Land Hessen* u kojem je nacionalni sud smatrao da na njegovu neovisnost utječu ovlasti Ministarstva pravosuđa savezne zemlje Hessen u pogledu upravljanja službenim putovanjima sudaca ili ustrojstva sudova, određivanja broja zaposlenih, upravljanja sredstvima komunikacije i informatičkom opremom i upravljanja osobnim podacima. Europski sud nije *a limine* otklonio da takva uloga Ministarstva pravosuđa doista može utjecati na neovisnost suda već je zaključio da zahtjev za prethodnu odluku nije uopće sadržavao informacije na temelju kojih bi se moglo zaključiti u kojoj bi mjeri ti elementi u predmetu u glavnom postupku mogli dovesti u pitanje neovisnost nacionalnog suda koji je postavio zahtjev. Vidi C-272/19, presuda od 9. srpnja 2020., *Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535, toč. 50.

<sup>48</sup> Za pregled modela imenovanja sudaca po pojedinim državama članicama vidi nacionalna izvješća u okviru četvrtog evaluacijskog kruga GRECO-a „Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika“. Dostupno na <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

ovu različitost su priznali i europski sudovi. U svojim odlukama Europski sud se pozivao na već ranije izražena stajališta Europskog suda za ljudska prava koji „ističe da, iako načelo diobe izvršne i sudbene vlasti ima sve veću važnost u njegovoj sudskoj praksi, ni članak 6. ni ikoja druga odredba EKLJP-a ne propisuju državama određeni ustavni model koji na jedan ili drugi način uređuje odnose i interakciju između različitih tijela državne vlasti niti obvezuju te države da postupaju u skladu s određenim teorijskim ustavnim konceptom koji se odnosi na dopuštene granice takve interakcije“.<sup>49</sup> Ono što Europski sud traži zahtjevom neovisnosti u ovom području je to da izabrani model u svom konačnom ishodu ne rezultira legitimnom sumnjom glede mogućeg neprihvatljivog utjecaja vanjskih čimbenika ili narušavanja potrebne razine neutralnosti sudaca koji se imenuju prema modelu koji je prihvaćen od države članice.<sup>50</sup> Naglasak je, stoga, na krajnjem rezultatu, a na putu do tog rezultata ispituje se institucionalni, materijalni i postupovni okvir postupka imenovanja, u njima ugrađeni zaštitni mehanizmi i, potom, kontekstualne okolnosti u kojima relevantna pravila funkcioniraju. Nakon analiziranja tih elemenata, pojedinačno i u njihovoj povezanosti, potrebno je podvući crtu i ocijeniti ima li mjesta legitimnoj sumnji u pogledu konačnog rezultata izabranog modela.

### 3. 2. 1. 1. Tijela uključena u postupak imenovanja sudaca

U pojedinim državama članicama odluku o imenovanju sudaca donose nacionalna sudbena vijeća, dok je u drugim državama članicama ta nadležnost dodijeljena izvršnoj i/ili zakonodavnoj vlasti. Prema stavu Europskog suda, sama činjenica što je predsjednik države ili neki drugi čelnik izvršne vlasti uključen u postupak imenovanja ili donosi odluku o imenovanju ne znači da se radi o neprihvatljivom modelu *per se*. Međutim, ovakva ovlast izvršne vlasti i uvjeti pod kojima se ista izvršava ne smiju dovesti do narušavanja načela neovisnosti sudbene vlasti. Navedeno je naglasio Sud EU u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*,<sup>51</sup> ocjenjujući da sama činjenica što je za imenovanje članova (sudaca) Disciplinskog vijeća nadležan predsjednik Poljske ne čini postupak imenovanja

---

<sup>49</sup> Spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A. K. protiv Krajowa Rada Sądownictwa*, CP (C-624/18), DO (C-625/18) protiv *Sąd Najwyższy* (Poljska), presuda od 19. studenog 2019., ECLI:EU:C:2019:982 (dalje: *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*), toč. 130. Za istovjetno stajalište u praksi Europskog suda za ljudska prava vidi, primjerice, *Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*, 23614/08, presuda od 30. studenog 2010., ECLI:CE:ECHR:2010:1130JUD002361408, toč. 46., i *Thiam v. France*, 80018/12, presuda od 18. listopada 2012., ECLI:CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, toč. 62.

<sup>50</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, *ibid*, toč. 134.

<sup>51</sup> U ovom predmetu nacionalni sud, koji je uputio prethodno pitanje, trebao je donijeti odluku o pravnim sredstvima koje su pojedini suci podnijeli protiv odluka kojima je utvrđeno njihovo umirovljenje. Kako je nadležnost tog suda trebala prestati nakon imenovanja članova Disciplinskog vijeća, to je nacionalnom sudu bilo potrebno razjasniti da li Disciplinsko vijeće udovoljava zahtjevima neovisnosti koji proizlaze iz prava Unije i, ukoliko ne udovoljava, da li nacionalni sud može izuzeti od primjene odredbe domaćeg zakonodavstva koje uspostavljaju nadležnost tog vijeća. Vidi *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, *op. cit.*.

neprihvatljivim, uz uvjet da „te osobe, nakon svojeg imenovanja, nisu izložene nikakvom pritisku i ne primaju upute u okviru obavljanja svojih dužnosti“.<sup>52</sup> Da li će taj uvjet biti ispunjen, ovisi o postojanju ili izostanku dostatnih jamstava u postupku imenovanja i okolnostima u kojima isti djeluje.

U sam proces odlučivanja, osim tijela nadležnog za donošenje odluke o imenovanju, mogu biti uključena i druga državna tijela. Navedeno je posebice slučaj u sustavima koji donošenje odluke o imenovanju povjeravaju nositeljima izvršne vlasti, određujući da takav donositelj odluke djeluje, primjerice, na prijedlog ili uz prethodno mišljenje vijeća sastavljenog u cijelosti, ili u većinskoj mjeri, od samih sudaca.<sup>53</sup> Načelno, djelovanje takvih tijela, poput nacionalnih sudbenih vijeća<sup>54</sup> može imati pozitivan učinak, ista mogu doprinijeti objektivnosti procesa i sužavanju manevarskog prostora kada ovlast imenovanja pripada izvršnoj vlasti.<sup>55</sup> No, da bi imali takav učinak potrebno je da ta tijela istodobno uživaju dovoljnu razinu neovisnosti, kako u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, tako i u odnosu na instituciju kojoj podnose prijedlog. Ukoliko to nije slučaj, time ne postaje sporna njihova uključenost u proces imenovanja ali, što je važno, takvo tijelo ne može se smatrati prikladnim za otklanjanje sumnji koje postoje uslijed drugih nedostataka u sustavu imenovanja sudaca. Dok je u predmetima *Repubblica*<sup>56</sup> i *Land Hessen*,<sup>57</sup> uzimajući u obzir pravila i kontekst u kojem djeluje malteški Odbor za imenovanje sudaca, odnosno njemački pokrajinski odbor nadležan za ista pitanja, Europski sud došao do zaključka da postoje dostatne garancije njihove neovisnosti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* takav zaključak je izostao. Naime, u predmetu *Repubblica* nisu utvrđeni nedostaci u pogledu neovisnosti predmetnog Odbora, s obzirom da su njegovi članovi, koji nisu smjeli biti

---

<sup>52</sup> Ibid, toč. 133. Za suštinski istovjetan pristup u praksi Europskog suda za ljudska prava vidi predmet *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 7819/77 i 7878/77, presuda od 28. lipnja 1984., ECLI:CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, toč. 79, i predmet *Flux v. Moldova*, 31001/03, presuda od 3. srpnja 2007., ECLI:CE:ECHR:2010:1130JUD002361408, toč. 27.

<sup>53</sup> Europski sud je u dosadašnjoj praksi razmatrao više takvih modela. Vidi *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., *Land Hessen*, op. cit., i *Repubblica*, op. cit., koji se izlažu i u ovom radu.

<sup>54</sup> Za skraćeni, tabelarni pregled modela imenovanja članova nacionalnih sudačkih vijeća u većem broju država članica vidi Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. (EU Justice Scoreboard 2020.), Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 10.7.2020., com(2020) 306 final, slika br. 51. i 52. U bitnome, modeli su prikazani prema razini uključenosti sudaca u imenovanje članova nacionalnih sudačkih vijeća.

<sup>55</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 137.

<sup>56</sup> *Repubblica*, op. cit. U tom predmetu udruga *Repubblica* podnijela je tužbu kojom je pred nacionalnim sudom osporavala odredbe Ustava Malte kojima se uređuje postupak imenovanja sudaca, jer da je protivan, između ostalog, članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje. U kontekstu ovog predmeta, odluka o imenovanju sudaca bila je povjerena izvršnoj vlasti koja svoju ovlast izvršava nakon pribave stručne procjene o kandidatima od strane Odbora za imenovanje sudaca.

<sup>57</sup> *Land Hessen*, op. cit.

političari, imali obvezu postupati po vlastitoj prosudbi, na temelju kriterija koje unaprijed objavljuju, uz izostanak bilo kakve vanjske kontrole nad njihovim djelovanjem i nepostojanja sumnji glede formiranja i djelovanja Odbora.<sup>58</sup> Slično tome, u predmetu *Land Hessen*, činjenica što je odbor njemačke savezne zemlje Hessen, nadležan za imenovanje sudaca, bio većinski sastavljen od osoba koje imenuje zakonodavna vlast, sama za sebe, uslijed izostanka drugih elemenata koji bi pobuđivali sumnju, nije bila dostatna da dovede u pitanje neovisnost tog odbora.<sup>59</sup> Nasuprot tome, u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* Europski sud je nacionalnom sudu naznačio više elemenata koji mogu pobuditi sumnju u pogledu stvarne neovisnosti poljskog nacionalnog sudbenog vijeća. Relevantne okolnosti tog predmeta ukazivale su da je upitna neovisnost novoformiranog vijeća, u kojem većinu članova izabire zakonodavna vlast, a uspostavljeno je skraćivanjem tekućeg mandata prethodnog vijeća, u kojem su većinu članova birali suci, uz izražene sumnje u nepravilnosti prilikom izbora pojedinih članova novog vijeća, kao i glede stvarnog obavljanja uloge nacionalnog vijeća kao zaštitnika neovisnosti sudstva.<sup>60</sup>

### **3. 2. 1. 2. Materijalne pretpostavke i procesna pravila imenovanja sudaca**

Sa stajališta prava Unije, u postupku imenovanja potrebno je osigurati materijalne pretpostavke i proceduralna pravila postupka imenovanja na temelju kojih rezultat tog postupka neće dovesti u pitanje narušavanje načela neovisnosti, posebice neće dovesti u pitanje zaštitu izabranih osoba od intervencija ili vanjskih pritisaka koji mogu ugroziti njihovu neovisnost, bilo putem izravnih bilo putem neizravnih oblika utjecaja.<sup>61</sup>

Postojanje materijalnih pretpostavki podrazumijeva definiranje određenih selekcijskih kriterija prema kojima se vrši imenovanje sudaca. Navedeno proizlazi iz više opaski iznesenih u sudskoj praksi. Općenito, Europski sud ukazuje da sam proces imenovanja mora imati karakteristiku objektivnosti i sužavanja prostora diskrecijskog odlučivanja, što po prirodi stvari podrazumijeva postojanje određenih kriterija prema kojima se obavlja izbor između više kandidata i koji istodobno smanjuju mogućnost arbitrarnog djelovanja.<sup>62</sup> Nadalje, odluka o imenovanju u pravilu treba biti podložna mogućnosti sudbenog nadzora.<sup>63</sup> Stvarno

---

<sup>58</sup> Uz navedena jamstva, Europski sud naglašava da je ovlast izvršne vlasti, koja dopušta odstupanje od stručne procjene Odbora prilikom donošenja odluke o imenovanju sudaca, predviđena kao iznimka i njezino korištenje se mora obrazložiti. Stoga, takva ovlast, ako ju se izvršna vlast stvarno i strogo pridržava, ne može pobuditi legitimne sumnje u neovisnost izabranih kandidata. Vidi Republika, *ibid.*, toč. 66. do 71.

<sup>59</sup> *Land Hessen*, *op. cit.*, toč. 55. do 58

<sup>60</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, *op. cit.*, toč. 143. i 144.

<sup>61</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, *op. cit.*, toč. 125., 134. i 135.

<sup>62</sup> *Ibid.*, toč. 137.

<sup>63</sup> *Ibid.*, toč. 145.

funkcioniranje kontrolnog mehanizma uključuje mogućnost provjere ne samo primijenjenih procesnih pravila već i materijalnih pravila, što onda podrazumijeva i određenu provjeru nad primjenom kriterija prema kojima je izvršeno imenovanje. Koji će kriteriji biti mjerodavni prilikom imenovanja prepušteno je diskrecijskoj odluci država članica. Stvar je njihove procjene na koji način žele ostvariti regulatorne ciljeve procesa imenovanja i putem kojih kriterija,<sup>64</sup> ali njihov konačni učinak iz perspektive prava Unije treba otkloniti „legitimne sumnje u pogledu otpornosti imenovanih sudaca na vanjske čimbenike i njihovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese, nakon što su imenovani“.<sup>65</sup>

Od procesnog okvira postupka imenovanja u pravilu se očekuje da konačni akt o imenovanju bude podložan djelotvornom sudbenom nadzoru ili, ako to nije slučaj, da su takvom nadzoru podređeni određeni bitni akti na kojima je utemeljena konačna odluka. Djelotvoran nadzor podrazumijeva mogućnost osporavanja takve odluke, odnosno akta pred neovisnim sudom čija kontrola „u najmanju ruku obuhvaća provjeru nepostojanja prekoračenja ili zlouporabe ovlasti, pogreške koja se tiče prava ili očite pogreške u ocjeni“,<sup>66</sup> uz mogućnost suspenzivnog djelovanja korištenog pravnog sredstva kako bi se, u slučaju uspješnog osporavanja, omogućio stvaran utjecaj na ishod postupka imenovanja. Mogućnost ulaganja pravnog sredstva koje nema suspenzivno djelovanje i koje isključuje provjeru prikladnosti ispunjavanja kriterija imenovanja od strane kandidata, uz druge nedostatke sustava imenovanja sudaca, kako to pokazuje predmet *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)*,<sup>67</sup> može pobuditi utemeljene sumnje u njegovu djelotvornost. Takve sumnje će biti dodatno pojačane ako je slabljenje djelotvornosti pravnog sredstva rezultat izmjene zakonodavstva na način koji ranije učinkovit pravni lijek zamjenjuje novim, pri čemu to novouvedeno sredstvo sadrži niz ograničenja.<sup>68</sup> U svakom slučaju, postupak imenovanja u svojoj procesnoj komponenti trebao bi predvidjeti mogućnost ulaganja pravnog sredstva, definirati nadležno sudbeno tijelo koje o tom sredstvu odlučuje te odrediti minimalni opseg provjere povodom tog pravnog sredstva. Inzistiranje na postojanju takvog nadzora je tim

---

<sup>64</sup> Iz prakse Europskog suda vidljivo je da nisu sporni kriteriji imenovanja koji se vezuju uz radno iskustvo i osiguranje ravnomjerne geografske zastupljenosti pojedinih dijelova države ili zajednice. Vidi Republika, op. cit., toč. 70.; Spojeni predmeti C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Erik Simpson protiv Vijeća EU (C-542/18 RX-II), HG protiv Europske komisije (C-543/18 RX-II), presuda od 26. ožujka 2020., ECLI:EU:C:2020:232, toč. 66.

<sup>65</sup> A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), op. cit., toč. 134.

<sup>66</sup> Ibid, toč. 145.

<sup>67</sup> C-824/18, A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo), presuda od 2. ožujka 2021., ECLI:EU:C:2021:153, toč. 157. do 167.

<sup>68</sup> Ibid, toč. 159. do 162.

intenzivnije, što je veći broj nedostataka i manjak dostatnih garancija u drugim aspektima sustava imenovanja.

### **3. 2. 1. 3. Kontekstualna i sveobuhvatna ocjena postupka imenovanja sudaca**

EU zahtjev neovisnosti u ovom području usmjeren je na osiguranje dostatnih institucionalnih, materijalnih i proceduralnih garancija koje trebaju osigurati otklanjanje legitimnih sumnji da su suci imenovani u takvom postupku podložni kasnijem utjecaju u obavljanju sudbene funkcije, naročito od strane drugih grana vlasti. Stoga, konačna ocjena u pravilu treba uzeti u obzir kako kontekst u kojem funkcionira sustav imenovanja sudaca tako i sva relevantna materijalna i procesna pravila i uključene institucije u tom procesu, da bi se mogao formirati zaključak o postojanju dostatnih garancija neovisnosti u postupku imenovanja sudaca. Ovakav pristup ima nekoliko bitnih aspekata na koje je potrebno detaljnije se osvrnuti.

Najprije, nedostatak samo pojedinog pravila ili aspekta postupka imenovanja, u načelu se može tolerirati, posebice ako ga nadvladaju druga pravila koja svojim jasnim garancijama otklanjaju takve manjkavosti. U tom smislu, Europski sud u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* napominje da intervencija tijela poput nacionalnog sudbenog vijeća koje ima ustavnu zadaću zaštite neovisnosti sudova svakako može doprinijeti objektivizaciji procesa imenovanja i suziti prostor diskrecije koji ima predsjednik kao formalni donositelj odluke, ali uz daljnji uvjet da je nacionalno sudbeno vijeće neovisno kako od zakonodavne i izvršne vlasti, tako i od samog donositelja odluke.<sup>69</sup> Slično tome, manjkavost u pogledu određenog standarda može se tolerirati u kontekstu zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije, kao što je to navedeno u predmetu *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)* glede izostanka mogućnosti podnošenja pravnog sredstva u kontekstu postupka imenovanja sudaca. Međutim, ako je izostanak pravnog sredstva popraćen nizom drugih sustavnih nedostataka koji pobuđuju sumnju kod pojedinaca u neovisnost i nepristranost sudaca imenovanih po okončanju postupka, tada ovakav nedostatak može dovesti do suprotnog zaključka.<sup>70</sup> Činjenica postojanja određene manjkavosti, dakle, ne povlači automatski za sobom ocjenu o nedostatku cjelokupnog procesa, ali nalaže potrebu daljnje evaluacije drugih mjerodavnih pravila i okolnosti.

Nadalje, razmatranje postupka imenovanja u svjetlu EU zahtjeva za neovisnim sudom ne znači izoliranu evaluaciju svakog pojedinog pravila ili aspekta postupka odvojeno, bez

---

<sup>69</sup> Ibid, toč. 137.

<sup>70</sup> A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo), op. cit., toč. 129.

povezanosti s drugim pravilima. Moguće je da pojedinačno razmatranje dovede do zaključka da relevantni elementi, kada se promatraju izolirano, ne pobuđuju sumnje u neovisnost suda. No, njihova zajednička ocjena može dovesti do drugačijeg rezultata. Tako i Europski sud u *predmetu A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* naglašava da, iako svaki od pojedinih elemenata koji se tiču nacionalnog sudbenog vijeća, njegova sastava i izbora, možda sam za sebe ne pobuđuje sumnju, „kombinacija tih elemenata, zajedno s okolnostima u kojima je taj izbor proveden, može, međutim, dovesti do sumnje u neovisnost tijela koje je pozvano sudjelovati u postupku imenovanja sudaca“.<sup>71</sup> Premda je konačna ocjena u tom pravcu bila prepuštena nacionalnom sudu, jer se radilo o postupku povodom zahtjeva za prethodnu odluku, iz citirane sugestije i relevantnih elemenata na koje je Europski sud ukazao u svojoj presudi, može se zaključiti da je smatrao kako postoji ozbiljna razina sumnje u neovisnost novoformiranog poljskog sudbenog vijeća.<sup>72</sup> Nasuprot tome, kao što je ranije već navedeno, u predmetima *Repubblica* i *Land Hessen*, Europski sud je došao do drugačijeg zaključka.<sup>73</sup>

Konačno, ocjena postupka imenovanja u svjetlu EU standarda nije isključivo i jedino ocjena relevantnih nacionalnih pravila već ova evaluacija, kada je to mjerodavno, podrazumijeva uzimanje u obzir konkretnih okolnosti koje daju pozadinski uvid u postupak imenovanja i uključene institucije. Uvođenje neke nove institucije ili pravila samo po sebi nužno ne dovodi do legitimnih sumnji u ispunjenje zahtjeva neovisnosti. Ipak, promatranje te institucije u svjetlu ostalih relevantnih okolnosti može otkriti drugačije intencije i stvarni karakter uspostave takve institucije ili pravila. Ilustracija ovakvog pristupa vidljiva je u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* glede imenovanja sudaca Disciplinskog vijeća u Poljskoj, vijeća koje je uvedeno novim zakonodavstvom i koje, samo po sebi, ne mora biti problematično. Međutim, Europski sud naglašava potrebu razmatranja niza dodatnih okolnosti, pa tako ukazuje da je ovo, novoformirano vijeće preuzelo nadležnosti drugog vijeća, uključujući i nadležnosti na temelju takvog nacionalnog zakonodavstva koje je ocijenjeno protivno odredbama pravnog poretka Unije. Nadalje, dotično vijeće ima osobito visok stupanj autonomije u Vrhovnom sudu i u tom vijeću ne mogu biti imenovati postojeći suci Vrhovnog suda već samo novoimenovani suci prema reformiranom postupku imenovanja glede kojeg postoji niz elemenata koji mogu dovesti u pitanje stvarnu neovisnost sudaca tog

---

<sup>71</sup> Ibid, toč. 142.

<sup>72</sup> Ibid, toč. 143.

<sup>73</sup> *Repubblica*, op. cit., toč. 66. do 71.; *Land Hessen*, op. cit., toč. 55. do 58.



vijeća.<sup>74</sup> Sve ove okolnosti, prema mišljenju Europskog suda, mogu pobuditi sumnje u stvarni karakter i neovisnost Disciplinskog vijeća.<sup>75</sup>

Naprijed istaknuti aspekti u dostatnoj mjeri ukazuju da ocjena relevantnih pravila, promatranih sa stajališta EU zahtjeva za neovisnim sudom, traži kontekstualnu analizu u kojoj treba uzeti u obzir sve elemente, promatrati ih zajedno i u međusobnoj vezi, kako bi se donio zaključak o tome postoji li, temeljem utvrđenih nedostataka, dostatna razina legitimne sumnje u pogledu stvarne neovisnosti sudaca koji su imenovani u takvom procesu. U toj analizi, pojedino odstupanje od očekivanog standarda u pravilu nije sporno,<sup>76</sup> posebice ako je nadomješteno drugim pravilima koja učinkovito otklanjaju moguće legitimne sumnje. Na taj način, omogućuje se uvažavanje različitosti pojedinih režima imenovanja sudaca. Međutim, ako postoji veći broj ozbiljnih nedostataka, tada postoji dostatna osnova za konačan zaključak o postojanju legitimnih sumnji u pogledu neovisnosti suda. No, do takvog zaključka može doći i kada više ključnih elemenata, iako promatrani zasebno nisu upitni, u svojoj ukupnosti ipak dovode do narušavanja zahtjeva neovisnosti.<sup>77</sup> Ovakav evaluacijski pristup je neophodan za sprječavanje zlouporaba putem pravila koja su, promatrana izolirano i izvan konteksta njihovog donošenja, naizgled neutralna, dok se njihova prava narav i ciljevi otkrivaju tek u njihovoj međusobnoj vezi, ukupnom zbroju njihovih nedostataka i povezanosti sa širim kontekstom u kojem proizvode pravne učinke. Takav je slučaj, primjerice, bio u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* gdje je nacionalnom sudu ukazano na potrebu daljnjeg ispitivanja više elemenata koji mogu biti prikladni da dovedu u pitanje neovisnost Disciplinskog vijeća. Naime, tumačenje Europskog suda ukazivalo je na to da predsjednik republike odlukama o imenovanju popunjava članove potpuno novog stegovnog tijela (Disciplinskog vijeća) na osnovi rezolucije nacionalnog sudbenog vijeća, čija je stvarna neovisnost od drugih grana vlasti bila ozbiljno dovedena u pitanje,<sup>78</sup> uz sumnjivu djelotvornost pravnog lijeka protiv takve rezolucije,<sup>79</sup> kako bi to novoformirano najviše stegovnog tijelo, u čijem sastavu nisu mogli sudjelovati drugi suci Vrhovnog suda, moglo, između ostalog, rješavati sporove koje pokreću oni suci čiji je mandat, temeljem zakonodavstva protivnog pravu Unije, prijevremeno skraćen i o čijem produljenju je diskrecijski odlučivao upravo predsjednik republike.<sup>80</sup> Nakon takve analize, nije iznenađujuće da je nacionalni sud, koristeći tumačenje

---

<sup>74</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 146. do 151.

<sup>75</sup> *Ibid.*, toč. 152.

<sup>76</sup> *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)*, op. cit., toč. 129.

<sup>77</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 152.

<sup>78</sup> *Ibid.*, toč. 142. do 144.

<sup>79</sup> *Ibid.*, toč. 145.

<sup>80</sup> *Ibid.*, toč. 146. do 151.

Europskog suda, došao do zaključka da Disciplinsko vijeće ne udovoljava zahtjevima neovisnosti.<sup>81</sup>

### 3. 2. 2. Razvoj sudačke karijere

Države članice slobodne su svojim nacionalnim pravilima urediti ne samo pitanje ulaska u profesiju (imenovanja sudaca) već i pitanje daljnjeg razvoja sudačke karijere, uključujući i njezino produljenje. Sama mogućnost produljenja sudačke dužnosti može se manifestirati na više načina. U određenim sustavima predviđen je model u kojem se sudac najprije imenuje na određeno kraće razdoblje nakon čega se odlučuje o produljenju njegove dužnosti do dobi za umirovljenje, dok su moguća i nacionalna rješenja koja uz određene uvjete dopuštaju produljenje mandata za određeno vremensko razdoblje nakon ostvarenja uvjeta za mirovinu.<sup>82</sup>

Pitanjima razvoja sudačke karijere Europski sud se bavio u predmetima *Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)*<sup>83</sup> i *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)*,<sup>84</sup> povredbenim postupcima pokrenutim protiv Poljske povodom nacionalnog zakonodavstva koje je ovlastilo predsjednika republike, odnosno ministra pravosuđa da odlučuje o produljenju sudačke dužnosti nakon stjecanja propisanih godina života za mirovinu. U tim predmetima, pristup koji treba osigurati očuvanje neovisnosti sudova u procesima razvoja sudačke karijere definiran je na sličan način kao i kod imenovanja sudaca. Shodno tome, u pravilu neće biti presudno kojoj instituciji ili grani vlasti je povjereno donošenje odluke o razvoju karijere suca već EU zahtjev neovisnosti traži da relevantna materijalna i postupovna pravila, kao i širi kontekst, u kojima se donose odluke o razvoju sudačke karijere sadrže dostatna jamstva koja su u stanju otkloniti svaku legitimnu sumnju u pogledu moguće podložnosti suca, o čijoj karijeri je riječ, prema vanjskim utjecajima, posebice onima koji bi dolazili od donositelja odluke o imenovanju ili zakonodavne, odnosno izvršne vlasti.<sup>85</sup> Stoga, zahtjevi neovisnosti koji važe za postupak imenovanja sudaca u bitnome na isti način funkcioniraju i u odnosu na razvoj sudačke karijere. Naravno, valja napomenuti da se ne radi nužno o apsolutnim zahtjevima na način da bi nedostajanje nekog od njih automatski značio i

---

<sup>81</sup> Vidi odluku poljskog Vrhovnog suda broj III PO 7/18 od 5. prosinca 2019., toč. 79., dostupno u engleskoj verziji na [https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2020/02/III-PO-0007\\_18\\_English.pdf](https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2020/02/III-PO-0007_18_English.pdf).

<sup>82</sup> Njemački pravosudni sustav je tipičan primjer u kojem se suci na razini pojedini zemalja (Länder), na početku karijere, najprije imenuju na kraći period (tri godine), nakon čega slijedi dugotrajno imenovanje. Vidi Evaluation report Germany, Greco Eval IV Rep (2014), fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, toč. 112., dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>.

<sup>83</sup> C-192/18, Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), presuda od 5. studenog 2019., CLI:EU:C:2019:924.

<sup>84</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit.

<sup>85</sup> Ibid., toč. 110. do 112.

kršenje neovisnosti. Potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu elemenata koji su relevantni u procesu produljenja sudačke dužnosti radi donošenja konačne ocjene o udovoljavanju zahtjevima neovisnosti sudova. Upravo u predmetima *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* i *Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)* takva analiza je pokazala da poljski zakonodavac materijalnim i postupovnim pravilima u konačnici nije osigurao da suci, o čijem produljenju mandata odlučuje izvršna vlast, budu zaštićeni od mogućeg utjecaja na svoje odluke.<sup>86</sup> Preispitivanje svih relevantnih elemenata demonstriralo je kako inicijalno nesporna ovlast izvršne vlasti da odlučuje o produljenju sudačke dužnosti, u kombinaciji s drugim nedostacima, može izazvati opravdane sumnje glede korištenje takve ovlasti kao instrumenta za ostvarenje kasnijeg utjecaja na odluke sudaca. Nositelji izvršne vlasti imali su široku diskrecijsku ovlast, koja nije bila uvjetovana nikakvim objektivnim i provjerljivim kriterijem, koja nije morala biti obrazložena niti je bila podložna sudbenom nadzoru, da odobre produljenje mandata suca nacionalnog Vrhovnog suda, odnosno redovnih sudova.<sup>87</sup> Takva ovlast, uslijed očiglednih i bitnih nedostataka, koja je bila povezana s nedopuštenim snižavanjem dobne granice za odlazak u mirovinu,<sup>88</sup> mogla je dovesti do nastanka legitimnih sumnji, osobito kod građana, u pogledu otpornosti sudaca, koji obavljaju funkciju suđenja u očekivanju produljenja mandata, prema vanjskim čimbenicima koji odlučuju o tom produljenju.<sup>89</sup>

### **3. 3. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima je dopušteno odstupanje od općeprihvaćenog standarda**

#### **3. 3. 1. Zaštita od prijevremenog prestanka sudačke dužnosti**

Imenovanje na sudačku dužnost podrazumijeva obavljanje te dužnosti kroz određeni, unaprijed predviđeni period trajanja te dužnosti. Jamstvo trajanja mandata ima za cilj pružiti zaštitu od možebitnih vanjskih pritisaka, pogotovo onih koji bi mogućnost prijevremenog prestanka dužnosti koristili kao sredstvo potencijalnog utjecaja na vršitelja sudbene funkcije. S druge strane, postavlja se i pitanje odgovornog obavljanja sudačke dužnosti, kao i drugih opravdanih razloga koji govore u prilog, barem, načelne dopuštenosti ranijeg okončanja

---

<sup>86</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), op. cit., toč. 120. i 121.; Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 112. i 113.

<sup>87</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), ibid., toč. 122. do 130.; Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), ibid., toč. 114. do 118.

<sup>88</sup> Do aktivacije ovlasti izvršne vlasti dolazilo je nakon zakonski uvedenog skraćivanja mandata sudaca radi ranijeg umirovljenja. Odlučujući o produljenju sudačkog mandata, izvršna vlast je odlučivala o tome da sudac i dalje nastavlja obnašati sudačku dužnost do, u pravilu, onih godina života do kojih je inače redovno mogao obavljati tu dužnost prije zakonskog skraćivanja mandata. Glede ovog zakonodavnog režima i njegovoj protivnosti pravu Unije vidi *infra* pod 3.3.1.3.

<sup>89</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), op. cit., toč. 124.; Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 118.

mandata. Evidentno je, dakle, da postoji utemeljenje i za jamstvo nesmetanog trajanja mandata, kao i za pravila o prijevremenom prestanku dužnosti, uz potrebu sprječavanje zlouporabe bilo koje od tih opcija. U ovim okvirima formiran je i pristup Europskog suda pitanju prijevremenog prestanka sudačke dužnosti. Polazišna točka je da se zaštitom od neopravdanog, prijevremenog prestanka mandata osigurava vanjski aspekt neovisnosti i otpornost prema potencijalnim vanjskim utjecajima, u prvom redu od nositelja izvršne i zakonodavne vlasti.<sup>90</sup> Ova zaštita se materijalizira kroz opće pravilo o načelu nesmjernjivosti sudaca koje nalaže da „suci mogu ostati na dužnosti dok ne dosegnu dobnu granicu obveznog odlaska u mirovinu ili do isteka njihova mandata, u slučaju da su imenovani na određeno vrijeme“.<sup>91</sup> Tek kao iznimka mogu se predvidjeti mjere koje dopuštaju raniji prestanak sudačke dužnosti čime se odstupa od načela nesmjernjivosti sudaca. Tipične takve mjere su, kao što to navodi i Europski sud, pravila o opozivu zbog počinjenja stegovnog djela ili zbog nesposobnosti za rad.<sup>92</sup> Osim toga, moguće su i druge mjere, poput nacionalnog zakonodavstva koje predviđa snižavanje starosne dobi za odlazak sudaca u mirovinu, što posljedično dovodi do ranijeg prestanka sudačkog mandata. Zahtjev neovisnosti, stoga, polazi od toga da je nesmjernjivost sudaca pravilo, a razlozi ranijeg prestanka sudačke dužnosti, koji u pravilu trebaju biti unaprijed propisani,<sup>93</sup> predstavljaju iznimku koja ne smije pobuđivati legitimne sumnje u njezin stvarni karakter. Da bi takva sumnja bila isključena, potrebno je da nacionalne mjere kojima se odstupa od načela nesmjernjivosti imaju legitiman i imperativan cilj te da poštuju načelo proporcionalnosti.<sup>94</sup> Pod kojim uvjetima će mjere ranijeg prestanka sudačke dužnosti udovoljavati tim kriterijima, Europski sud je započeo razrađivati u odnosu na sustav stegovne odgovornosti sudaca i pravila o snižavanju dobne granice za odlazak u mirovinu, s obzirom da su se ove mjere, barem u predmetima vezanim uz poljsko zakonodavstvo, pokazale kao sredstvo koje nije uspjelo otkloniti legitimne sumnje u njihov mogući utjecaj na neovisnost sudova.

---

<sup>90</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 75.

<sup>91</sup> Ibid, toč. 76.

<sup>92</sup> Ibid, toč. 76.

<sup>93</sup> Europski sud je u više predmeta potvrdio da razlozi prestanka sudačke dužnosti trebaju biti unaprijed propisani. Ovaj stav je iznesen u kontekstu primjene članka 267. UFEU i ocjene ispunjava li tijelo koje upućuje prethodno pitanje, između ostalih, zahtjeve neovisnosti da bi se uopće smatralo sudom. Vidi, primjerice, predmete *TDC*, op. cit., toč. 32. do 36., *Syfait and Others* (predmet C-53/03, Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) and Others v GlaxoSmithKline plc and GlaxoSmithKline AEVE, presuda od 31. svibnja 2005., ECLI:EU:C:2005:333, toč. 31.) i *Pilato* (C-109/07, Jonathan Pilato v Jean-Claude Bourgault, rješenje od 14. svibnja 2008., EU:C:2008:274, toč. 28.).

<sup>94</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 76.

### 3. 3. 1. 2. Sustav stegovne odgovornosti sudaca

U odnosu na ključne elemente stegovnog sustava primjenjivog na suce, Europski sud je općenite zahtjeve iznio u predmetu *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*,<sup>95</sup> na koje se onda pozivao i u kasnijim predmetima.<sup>96</sup> Na načelnoj razini, nacionalna pravila o stegovnoj odgovornosti sudaca i mogućem opozivu uslijed počinjenja stegovnog djela sama po sebi nisu zabranjena i, štoviše, u svakoj državi članici su predviđena kao korektiv za neprihvatljivo ponašanje koje prekoračuje zahtjeve urednog i odgovornog obavljanja sudačke dužnosti. Dakle, u pravilu cilj sustava stegovne odgovornosti ne bi trebao biti upitan. No, od država članica se očekuje da uspostavljeni stegovni sustav sadržava dostatna jamstva koja će spriječiti bilo koji oblik instrumentalizacije tog sustava i zlouporabe načelno prihvatljivih ciljeva koji su u njegovoj pozadini, a naročito spriječiti ostvarenje političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka.<sup>97</sup> Ova jamstva moguće je razmotriti u materijalnom aspektu koji se primarno dotiče samog sadržaja stegovne odgovornosti i proceduralnom aspektu koji treba zajamčiti djelotvornu zaštitu u postupku utvrđenja te odgovornosti, odnosno naknadnoj sudskoj kontroli.

Materijalni aspekt stegovnog sustava tiče se, najprije, propisivanja uvjeta za utvrđenje stegovne odgovornosti i primjenjivih disciplinskih mjera. Nevezanost tijela nadležnog za određivanje stegovne mjere unaprijed propisanim razlozima za stegovnu odgovornost i stegovnom sankcijom, otvara široki prostor diskrecije a time i prostor za nedopušteni utjecaj na članove suda. Stoga, zahtjev za postojanjem dovoljno preciznih i unaprijed propisanih pretpostavki koje dovode do razrješenja sudaca, pa tako i u slučaju stegovne odgovornosti<sup>98</sup> kao jednog od razloga razrješenja, proizlazi kao konkretizacija općeg zahtjeva da razlozi razrješenja od sudačke dužnosti budu unaprijed propisani.<sup>99</sup> Recentna sudska praksa u svezi primjene članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a, odnosno članka 47. Povelje, naglasila je materijalni aspekt stegovnog sustava i potrebu da nacionalni propisi država članica predvide pravila kojima se dovoljno precizno definiraju ponašanja koja predstavljaju stegovne povrede, kao i konkretno primjenjive sankcije u slučaju stegovne povrede.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*, op. cit.

<sup>96</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 77.; Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), op. cit., toč. 114.

<sup>97</sup> *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*, op. cit., toč. 67. Vidi također Adam, op. cit., str. 21.

<sup>98</sup> Vidi Adam, op. cit. str. 22.

<sup>99</sup> Vidi raniju sudska praksu citiranu u bilj. 93.

<sup>100</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 77.; *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*, op. cit., toč. 67.

Daljnji materijalni aspekt stegovnog sustava tiče se i samog sadržaja propisanih stegovnih djela, odnosno stegovnih sankcija. Činjenica da je određeno ponašanje unaprijed propisano i da je za njega unaprijed predviđena sankcija ne znači i apsolutnu zaštitu od mogućih zlouporaba, naročito ako propisana ponašanja sadržajno uopće ne bi trebala predstavljati povredu sudačke dužnosti ili su, primjerice, predviđene očigledno preoštre sankcije za pojedina stegovna djela. S tim u vezi, treba podsjetiti na opći zahtjev da se pravilima o stegovnom sustavu odstupa od načela nesmjernosti sudaca, slijedom čega takva nacionalna pravila ne smiju biti sredstvo političke instrumentalizacije, odnosno moraju imati legitiman i imperativan cilj te poštivati načelo proporcionalnosti.<sup>101</sup> Ovako postavljeni zahtjevi trebaju se odraziti i na sadržajni aspekt stegovnih pravila, čime se pred regulatora stavljaju i određena kvalitativna očekivanja prilikom uređenja stegovnog sustava. Ovo pitanje aktualno je u poljskom pravosudnom sustavu, s obzirom da izmjene režima disciplinske odgovornosti predviđaju mogućnost stegovnog sankcioniranja, između ostalog, ako poljski suci u konkretnim predmetima primjenjuju stajališta iz ranije donesenih presuda Europskog suda vezano za neovisnost Disciplinskog vijeća,<sup>102</sup> kao i za slučaj da pokrenu postupak prethodnog tumačenja pred Europskim sudom u svezi prigovora neovisnosti suda. Načelno stajalište o nedopustivosti takvih stegovnih djela, jer narušava sudačku neovisnost i utječe na djelotvorno izvršavanje njihovih ovlasti koje imaju kao dio sudbenog mehanizma Unije, Europski sud je izrazio u predmetu *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*,<sup>103</sup> dok bi definitivna i cjelovita ocjena poljskog sustav stegovne odgovornosti sudaca trebala uslijediti u dva povredbena postupka.<sup>104</sup>

Proceduralni aspekt stegovnog sustava tiče se primjenjivih procesnih pravila i tijela nadležnog za donošenje odluke. Novija sudska praksa postavila je konkretnije standarde i očekivanja u pogledu stegovnog postupka,<sup>105</sup> čija daljnja razrada i preciziranje u odnosu na

---

<sup>101</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 76.

<sup>102</sup> Ovo se naročito odnosi na primjenu stajališta iz predmeta A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), op. cit. Vidi spojene predmete C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz protiv Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki* (C 558/18), *Prokurator Generalny protiv VX, WW, XV* (C-563/18), presuda od 26. ožujka 2020., ECLI:EU:C:2020:234, toč. 24. do 26.

<sup>103</sup> *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, ibid, toč. 56. do 59.

<sup>104</sup> Komisija u predmetu C-791/19, u pogledu materijalnog aspekta, osporava poljsko zakonodavstvo, između ostalog, jer da sadržaj sudskih odluka kvalificira kao stegovnu povredu. Vidi C-791/19 R, *Europska komisija protiv Republike Poljske*, rješenje od 8. travnja 2020., ECLI:EU:C:2020:277, toč. 3. Dodatno, u novom postupku pokrenutom krajem ožujka 2021. Komisija osporava poljsko zakonodavstvo koje je stupilo na snagu 14. veljače 2020., kojim se predviđa stegovna odgovornost za slučaj da suci provode procjenu udovoljavaju li poljski sudovi zahtjevima neovisnosti. Valja napomenuti da je istim zakonodavstvom ta nadležnost dodijeljena isključivo jednom vijeću Vrhovnog suda. Vidi priopćenje za javnost Europske komisije od 31. ožujka 2021., dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1524).

<sup>105</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 77.; Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), op. cit., toč. 67. Usporedi s predmetom *Dorsch Consult* u kojem je zahtjev neovisnosti suda bio ispunjen samim time što su za članove tijela (tijela koje odlučuje o žalbama u postupku javne nabave)

konkretna normativno-institucionalna rješenja trebaju uslijediti u povredbenim postupcima pokrenutim protiv Poljske.<sup>106</sup> U svakom slučaju, u stegovnom postupku potrebno je osigurati postupanje neovisnog tijela i osigurati jamstva pravne zaštite koja odgovaraju jamstvima sadržanim u članku 47. i 48. Povelje.<sup>107</sup> Time se čitav spektar prava koja proizlaze iz navedenih članaka Povelje javljaju kao proceduralni zaštitni mehanizam od moguće zlouporabe stegovnog sustava. Konačno, nacionalna pravila moraju predvidjeti mogućnost osporavanja odluke stegovnog tijela pred sudom. Na taj način daje se jamstvo preispitivanja odluke o stegovnoj odgovornosti pred neovisnim sudom.

Navedene aspekte sustava stegovne odgovornosti treba promatrati kroz prizmu njihovog odnosa prema općem standardu nesmjernosti sudaca. Praktično, to znači da bi postojanje bilo koje regulative koja odstupa od potrebnih materijalnih ili proceduralnih zahtjeva imalo za posljedicu da se takvo pravilo kvalificira kao protivno općem standardu nesmjernosti sudaca, jer postizanje inače dopuštenog cilja ostvaruje na način koji uključuje prekomjerna stegovna sredstva, moguće i zlouporabu takvog cilja. S obzirom na naprijed istaknute zahtjeve, takva pravila bi, primjerice, očigledno bila ona koja isključuju djelotvorno pravno sredstvo protiv odluke o stegovnoj odgovornosti ili koja predviđaju stegovnu odgovornost za slučaj da se nacionalni sudac obrati prethodnim pitanjem Europskom sudu. I što je potrebno napomenuti, budući da je ovdje riječ o odstupanju od općeg pravila i području u kojem je regulatorna autonomija sužena, nema mjesta tome da se očigledni deficit takvih pravila nadomješta eventualnim jamstvima u nekim drugim dijelovima sustava stegovne odgovornosti.

### **3. 3. 1. 3. Snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu**

Drugu vrstu mjera orijentiranih na prijevremeni prestanak dužnosti, Europski sud je preispitivao u predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)*, pokrenutom radi osporavanja poljske zakonodavne reforme usmjerene snižavanju dobne granice za odlazak u

---

analogno važili nacionalni propisi o poništaju ili opozivu imenovanja koja vrijede za nacionalne suce, iako takva analogna primjena nije obuhvatila i pravo na osporavanje odluke o opozivu ili premještanju. Vidi presudu od 17. rujna 1997. u predmetu C-54/96, *Dorsch Consult*, ECLI:EU:C:1997:413, toč. 36., kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika Tesaura od 15. svibnja 1997., ECLI:EU:C:1997:245, toč. 34.

<sup>106</sup> U predmetu C-791/19, glede proceduralnog aspekta stegovnog sustava, Komisija osporava poljsko zakonodavstvo jer da nije osigurana neovisnost i nepristranost Disciplinskog vijeća, u čijoj je nadležnosti nadzor odluka donesenih u stegovnim postupcima protiv sudaca, pri čemu je predsjedniku tog vijeća dodijeljena diskrecija ovlast određivanja nadležnog prvostupanijskog stegovnog suda, uz uvođenje pravila koja ograničavaju prava obrane sudaca općih sudova u disciplinskim postupcima. Vidi C-791/19 R, op. cit., toč. 3. Što se tiče postupka pokrenutog krajem ožujka 2021., u proceduralnom aspektu osporava se ovlast Disciplinskog vijeća da odlučuje o pitanjima koja imaju direktan utjecaj na suce i obavljanje sudačke funkcije poput otklanjanja imuniteta sudaca kako bi se protiv njih mogao pokrenuti kazneni postupak ili odrediti pritvor, uz privremenu suspenziju i smanjenje plaće. Vidi priopćenje za javnost Europske komisije od 31. ožujka 2021., op. cit.

<sup>107</sup> Člankom 47. Povelje jamči se pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pošteno suđenje, dok se člankom 48. Povelje jamči pretpostavka nedužnosti i pravo na pošteno suđenje.

mirovinu sudaca Vrhovnog suda i time okončanju sudačkog mandata prije predviđenog razdoblja.<sup>108</sup> Prihvatljivost takvih mjera sa stajališta zahtjeva neovisnosti sudova slijedi temeljni pristup koji polazi od toga da je nesmjernjivost sudaca pravilo, a primjena mjere kojom se provodi odstupanje od pravila „može se prihvatiti samo ako je opravdana legitimnim i proporcionalnim ciljem i pod uvjetom da kod građana ne dovodi do nastanka opravdanih sumnji u pogledu neovisnosti predmetnog suda od utjecaja vanjskih čimbenika i njegove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese“.<sup>109</sup> Dovoljno je da mjera ne ispunjava jedan od tih uvjeta, da bi bila protivna pravu Unije. U navedenom predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* osporavana mjera u konačnici nije uspjela udovoljiti ni zahtjevima koji se tiču stvarnih ciljeva mjere a niti je bila prikladna za ostvarenje deklariranog cilja, slijedom čega je i utvrđena kao protivna jamstvima neovisnosti sudova. I ovaj predmet ilustrativno pokazuje funkcioniranje zahtjeva neovisnosti i provjeru njihova poštivanja od strane Europskog suda.

Na formalnoj razini, sami ciljevi poljskog zakonodavstva na prvi pogled nisu bili problematični. Zakonodavstvom je bilo predviđeno snižavanje dobi za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda sa 70 godina na 65 godina života i ta mjera je zahvatila sve aktivne suce na dan stupanja na snagu zakona. Snižavanjem dobne granice za odlazak sudaca u mirovinu namjeravalo se uskladiti njihov položaj s općim pravilom o odlasku radnika u mirovinu s navršениh 65 godina života te omogućiti poboljšanje dobne strukture na Vrhovnom sudu uz ulazak mlađih kadrova u sudački sustav.<sup>110</sup> Ovako definirani ciljevi, na prvi pogled, nisu se ukazivali suspektnim. Međutim, Europski sud je, nakon podvrgavanja mjere detaljnoj analizi u kojoj je provjeravao da li ista ispunjava uvjete pod kojima je dopušteno odstupanje od načela nesmjernjivosti sudaca, došao do drugačijih zaključaka. Najprije, mjera automatskog i trenutnog prestanka sudačke dužnosti radi umirovljenja s navršениh 65 godina života bila je istodobno popraćena mogućnošću produljenja mandata. No, do takvog produljenja je dolazilo na temelju diskrecijske ovlasti predsjednika Poljske.<sup>111</sup> Dakle, s jedne strane se reformskom mjerom željelo osigurati raniji odlazak sudaca u mirovinu, što povlači za sobom prestanak aktivnog sudačkog mandata, da bi se istovremeno dala mogućnost produljenja mandata istim tim sucima. Ovako postavljen sustav otvorio je legitimnu sumnju zašto se uopće snižavala dobna granica za odlazak u mirovinu kada se, ipak, dopušta nastavak mandata i to sve do ranije važeće dobi za odlazak u mirovinu. Fokus ove sumnje tako je bio usmjeren na mehanizam pod

---

<sup>108</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit.

<sup>109</sup> Ibid, toč. 79.

<sup>110</sup> Ibid, toč. 80.

<sup>111</sup> Ibid, toč. 83.



kojima se dopušta produljenje mandata, a u konkretnom slučaju to produljenje se vezivalo uz široku diskrecijsku ovlast predsjednika Republike,<sup>112</sup> bez dostatnih objektivnih kriterija u primjeni takve ovlasti i uz nedostatak sudskog nadzora nad njezinim korištenjem. Time se jačao dojam da se ovdje faktično radi o uklanjanju dijela sudaca Vrhovnog suda<sup>113</sup> i vezivanju daljnjeg trajanja njihove dužnosti uz diskrecijsku ovlast predsjednika Poljske, čime su izražene dostatne sumnje u stvarne namjere poljskog zakonodavca i ciljeve koji se žele ostvariti reformskim mjerama.<sup>114</sup> Ove sumnje Poljska nije uspjela otkloniti,<sup>115</sup> dok je Europski sud mjeru dodatno ocijenio i kao neprimjereno sredstvo za postizanje deklariranog cilja. U odnosu na suce Vrhovnog suda navršenje potrebnih godina života automatski i obvezatno je dovodilo do prestanka službe s navršениh 65 godina života. Nasuprot tome, kod ostalih radnika dosezanje iste životne dobi davalo je samo mogućnost ali ne i obvezu umirovljenja, slijedom čega se ne može govoriti o stvarnom usklađivanju dobnih granica za odlazak u mirovinu.<sup>116</sup> Na taj način, sudska analiza je pokazala da postoji niz opravdanih sumnji koje osnovano ukazuju da nacionalno zakonodavstvo nije imalo legitiman cilj niti je bilo prikladno sredstvo za ostvarenje deklarativno postavljenog cilja, slijedom čega je ocijenjeno kao nedopušteno odstupanje od općeprihvaćenog standarda nesmjjenjivosti sudaca.

### 3. 3. 2. Promjene u platnom sustavu sudaca

Načelo nesmjjenjivosti sudaca, razmatrano u prethodnom odjeljku, fokusirano je na otklanjanje onih prijetnji neovisnom obavljanju sudačke dužnosti koje su usmjerene na njezino neopravdano prijevremeno okončanje. Zaštita od neopravdanih promjena platnog sustava, s druge strane, vezana je uz obavljanje sudačke dužnosti tijekom samog trajanja mandata i ima za cilj spriječiti neprimjerene utjecaje koji bi bili vezani uz ugrožavanje materijalne neovisnosti sudaca, što je bilo razmatrano u predmetu *Portugalski suci*, a potom i predmetu *Escribano Vindel*, u odnosu na mjere štednje koje su primijenjene u pojedinim državama članicama s učinkom smanjenja plaća sudaca.<sup>117</sup> Odgovarajući na pitanje da li takve mjere mogu narušiti zahtjeve neovisnosti sudova koji proizlaze iz članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU,

---

<sup>112</sup> Ibid, toč. 83.

<sup>113</sup> Reformska mjera je zahvatila znatan broj aktivnih sudaca Vrhovnog suda i to jednu trećinu sudaca, uključujući i prvu predsjednicu čiji je ustavom zajamčen šestogodišnji mandat na taj način skraćen. Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 86.

<sup>114</sup> Ibid, toč. 86.

<sup>115</sup> Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), op. cit., toč. 87. do 90.

<sup>116</sup> Ibid, toč. 89. i 90.

<sup>117</sup> Portugalski suci, op. cit.; C-49/18, *Escribano Vindel*, presuda od 7. veljače 2019., ECLI:EU:C:2019:106

Europski sud je ujedno postavio i evaluacijski okvir prema kojem treba ocjenjivati mjere koje utječu na promjenu platnog sustava.

Kao početnu točku i opće pravilo, Europski sud naglašava da nacionalni suci trebaju primati plaću koja je odgovarajuća s obzirom na važnost funkcija koju sudac obavlja.<sup>118</sup> Stoga, mjera kojom se utječe na postojeći platni sustav na način da se uvodi smanjenje plaća može narušiti odgovarajuću razinu primanja<sup>119</sup> pa ju treba smatrati odstupanjem koje treba imati odgovarajuće opravdanje, što je podložno analizi u kontekstu EU zahtjeva za neovisnim sudom. Smjernice za tu analizu postavljene su u predmetu *Portugalski suci*. Prvi korak tiče se svrhe mjere a daljnji koraci se odnose na uvjete pod kojima se mjera primjenjuje kako bi se u konačnici mogao izvesti zaključak o prikladnosti poduzete mjere u odnosu na postavljeni cilj. Ovakva analiza sadržajno treba razjasniti postoje li legitimne sumnje u stvarnu narav mjere smanjenja plaća. U okolnostima predmeta *Portugalski suci*, cilj mjere, usklađenje stanja javnih financija s faktičnom situacijom koju je obilježavao prekomjerni deficit državnog proračuna, bio je prihvatljiv sa stajališta prava Unije i mogao je poslužiti kao osnovani razlog za intervenciju zakonodavca u platni sustav. No, osim deklariranog cilja mjere, analizirani su i daljnji uvjeti pod kojima je mjera štednje implementirana i primjenjivana u nacionalnom okruženju. U tom daljnjem koraku, Europski sud je smatrao nužnim razjasniti obuhvat mjere i njezino trajanje, nakon čega je zaključio da primijenjene mjere nisu bile isključivo usmjerene na suce i/ili konkretan sud već su bile dio šireg okvira koji je od svih dijelova državnog sustava, uključujući i nositelje drugih grana vlasti, zahtijevao odgovarajući doprinos otklanjanju prekomjernog deficita državnih financija.<sup>120</sup> Osim toga, mjere su bile vremenski ograničenog trajanja. Stoga je konačna ocjena bila da se radi o mjerama koje, bilo po svojem cilju bilo po svojem obuhvatu i trajanju, nisu dovodile u pitanje načelo neovisnosti nacionalnih sudaca. Prednje razmatranje pokazuje da EU zahtjev za neovisnim sudom u odnosu na mjere kojima se utječe na platni sustav, posebice mjera orijentiranih na smanjenje plaća, podrazumijeva

---

<sup>118</sup> *Portugalski suci*, op. cit., toč. 45.

<sup>119</sup> Dodatne parametre koje treba uzeti prilikom ocjene da li je plaća odgovarajuća važnosti sudbene funkcije, Europski sud je na posredan način naznačio u predmetu *Escribano Vindel*. Prije nego što je uputio nacionalni sud da donese konačnu odluku o tome „da li su primanja koja ostvaruje C. Escibano Vindel, na temelju smanjenja plaće o kojem je riječ u glavnom postupku, na razini koja je u skladu s važnosti dužnosti koje obnaša te stoga jamči njegovo neovisno donošenje odluka“, Europski sud je neizravno ukazao na elemente koje je iznijela Komisija, sugerirajući potrebu stavljanja u odnos, između ostalog, konkretne plaće suca prema gospodarsko-socijalnom kontekstu grada u kojem sudac obnaša dužnost i prosječnoj plaći službenika. Komisija je u svojem očitovanju navela da se smanjena plaća suca Escibana Vindela, kada se dovede u vezu s gospodarsko-socijalnim kontekstom grada Barcelone, kao i prosječnom plaćom službenika, može smatrati dostatnom da ga zaštiti od rizika eventualne vanjske intervencije ili pritisaka na potrebnu neutralnost prilikom donošenja odluka. Vidi *Escribano Vindel*, op. cit., toč. 69. do 72.

<sup>120</sup> *Portugalski suci*, op. cit., toč. 48. do 50. Glede istog zaključka u odnosu na mjere štednje u Španjolskoj vidi *Escribano Vindel*, op. cit., toč. 67.

postojanje istog pristupa kao i kod pravila koja su usmjerena na prijevremeno ograničenje trajanja sudačke dužnosti. Naime, usvajanja ovakvih mjera, koje odstupaju od općeg pravila, mogu biti dopuštene ukoliko imaju legitiman cilj i primjenjuje se pod uvjetima koje ne pobuđuju legitimnu sumnju u to da je stvarni cilj takve mjere ostvarivanje neprimjerenog utjecaja na nositelje sudbene funkcije.

### **3. 4. Zahtjevi neovisnosti u područjima u kojima nije dopušteno odstupanje od općeprihvaćenog standarda**

#### **3. 4. 1. Upute i drugi oblici utjecaja na obavljanje sudačke dužnosti**

Zaštita sudbenog tijela od dobivanja uputa ili hijerarhijske podređenosti drugim subjektima svojstvena je zadaći suđenja. Radi se o esencijalnom zahtjevu neovisnosti u njegovom vanjskom aspektu, jer je nositelju sudbene funkcije potrebno osigurati slobodu odlučivanja shvaćenu kao odsutnost bilo kakvog oblika podložnosti drugoj osobi i/ili tijelu prilikom vođenja postupka i nastavnog donošenja odluke. U kontekstu zahtjeva neovisnosti koje postavlja pravo Unije, Europski sud je u više navrata jasno istaknuo da se u odnosu na tijelo koje treba biti okarakterizirano kao „sud“ traži „nepostojanje hijerarhijskog ili podređenog odnosa u pogledu bilo kojeg subjekta koji mu može davati naloge ili upute“.<sup>121</sup> Pri tome, sama činjenica postojanja takvog odnosa oduzima bilo kojem tijelu karakter neovisnosti, bez mogućnosti otklanja tog nedostatka ili nadomještanja nekim drugim jamstvom neovisnosti.

Izloženi pristup je potvrđen kako glede tijela, odnosno službenika koji djeluje unutar formalne sudbene strukture, tako i glede tijela koja formalno ne pripadaju tim strukturama. Ilustracija prvog pristupa je predmet *Panicello* u kojem je sudski službenik (sudski tajnik) imao ovlast donošenja odluke o zahtjevu za naplatu odvjetničke nagrade.<sup>122</sup> Pored činjenice što postupak koji je provodio dotični službenik po svom karakteru nije bio sudski postupak, Europski sud je smatrao potrebnim dodatno se osvrnuti i na izostanak element neovisnosti. Kako sudski tajnik prilikom odlučivanja o zahtjevu za naplatu odvjetničke nagrade nije djelovao u okviru svojih javnih sudskih ovlasti gdje je uživao punu samostalnost<sup>123</sup> nego je djelovao kao službenik u pravosudnoj upravi, to je bio podložan dobivanju uputa nadređenih i dužnosti njihova poštivanja. Stoga se radilo o službeniku koje nije izuzet od načela hijerarhijske

---

<sup>121</sup> C-503/15, Margarit Panicello, presuda od 16. veljače 2017., ECLI:EU:C:2017:126, toč. 39.

<sup>122</sup> Sudski tajnik prema španjolskom pravu je službenik u službi pravosudne uprave, podređen ministarstvu pravosuđa i postupke u kojima obavlja svoje zadaće nacionalni sudovi kvalificiraju kao upravne a ne kao sudske. Margarit Panicello, *ibid.*, toč. 24.

<sup>123</sup> Sudski tajnik u španjolskom pravu u obavljanju javnih sudskih ovlasti poput ovjeravanja akata i postupovnih dokumenata nije bio podložan uputama nadređenih osoba. Vidi Margarit Panicello, *ibid.*, toč. 41.

podređenosti i koji ne udovoljava zahtjevima neovisnosti.<sup>124</sup> Istovjetno stajalište već je ranije bilo izneseno u odnosu na tijela koja formalno nisu bila sastavni dio sudbene strukture.<sup>125</sup>

Posebna primjena ovog zahtjeva neovisnosti je našla izražaj u sustavu kaznenopravne suradnje i pojmu pravosudnog tijela. Iako ovaj pojam, osim suda, može uključivati i druga tijela poput državnog odvjetništva, praksa Europskog suda u ovom području jednako je primjenjiva i u odnosu na sudove.<sup>126</sup> Sud koji bi bio izložen hijerarhijskom utjecaju ne može se kvalificirati kao pravosudno tijelo za potrebe izdavanja europskog uhidbenog naloga niti se, posljedično, može smatrati neovisnim. Tako je u predmetu *Openbaar Ministerie (Krivotvorenje isprava)* i predmetu *OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickau)* Europski sud naglasio da neovisnost, koja se traži kod izvršavanja dužnosti pravosudnih tijela povezanih s izdavanjem ili izvršenjem europskog uhidbenog naloga, zahtjeva da donositelj odluke ne smije biti izložen nikakvom riziku podređenosti, posebice dobivanja pojedinačne upute od strane predstavnika izvršne vlasti.<sup>127</sup> Stoga, sama mogućnost primanja uputa od nositelja izvršne vlasti,<sup>128</sup> čak i kada ista nije realizirana i postoji samo formalno, predstavlja dostatan temelj za isključenje svojstva neovisnosti svakom tijelu, što znači i onom koje je nominalno dio sudbene strukture. Pri tome, postojanje pravnog lijeka protiv odluke tijela koje je podložno takvom utjecaju ne otklanja deficit nedostatka neovisnosti niti se isti može otkloniti davanjem jamstava nekorištenja ovlasti.<sup>129</sup>

### **3. 4. 2. Organizacijska ili interesna povezanost s predmetom spora**

U definiciji pojma neovisnosti Europski sud je naglasio da sudbeno tijelo treba djelovati kao „treća strana“ u odnosu na predmet spora, što podrazumijeva odsustvo elemenata koji bi opravdano mogli dovesti u pitanje neutralnost donositelja odluke. Radi se o jamstvu neovisnosti u njegovom unutarnjem aspektu, očekivanju stranaka da sud doista djeluje kao tijelo koje nema naklonost ili neprihvatljivu vezu u odnosu na bilo koju stranu u sporu ili bilo kakav interes u

---

<sup>124</sup> Ibid, toč. 41.

<sup>125</sup> Tako je u predmetu *Pilato*, u kojem je prethodno pitanje postavio tribunal nadležan za sporove iz područja ribarenja, Europski sud zaključio da taj tribunal ne udovoljava zahtjevima neovisnosti uslijed podložnosti njegovih članova nalogima nadređenih čije poštivanje je bilo sastavni dio prisege. Vidi *Pilato*, op. cit., toč. 28.

<sup>126</sup> Tako i Adams, op. cit., 23. i 24.

<sup>127</sup> Spojeni predmeti C-508/18 I C-82/19 PPU, OG i PI, presuda od 27. svibnja 2019., ECLI:EU:C:2019:456 (dalje: OG i PI, (Državna Odvjetništva u Lübecku i Zwickau)), toč. 74.; predmet C-510/19, AZ, presuda od 24. studenog 2020., ECLI:EU:C:2020:953 (dalje: *Openbaar Ministerie (Krivotvorenje isprava)*), toč. 44

<sup>128</sup> Primjerice, u predmetu *OG i PI, Državna Odvjetništva U Lübecku i Zwickau* njemačkim zakonom je bilo predviđeno pravo nadzora i davanja uputa ministarstva pravosuđa prema saveznom glavnom državnim odvjetniku i saveznim državnim odvjetnicima, dok su djelatnici državnog odvjetništva bili obvezni postupati prema službenim uputama nadređenih. Vidi OG i PI, (Državna Odvjetništva u Lübecku i Zwickau), ibid., toč. 9. i 10.

<sup>129</sup> Ibid., toč. 76. do 87.

svezi ishoda spora, osim striktno primjene prava.<sup>130</sup> Ovdje se ne radi samo o pravilima koja se tiču izuzeća sudaca i određivanju razloga koji diskvalificiraju suca od suđenja u konkretnom predmetu, što je ustaljeni zahtjev neovisnosti. Naglasak je na postojanju pravila koja će dodatno osigurati da tijelo već po svom sastavu ne dovodi do interesne i/ili organizacije povezanosti s jednom od stranaka u sporu na način koji narušava njegovu nepristranost. Kao i kod zabrane davanja upute ili drugih oblika podložnosti, i ovdje se radi o zahtjevu neovisnosti koji je svojstven zadaći suđenja, slijedom čega izostanak elementa neutralnosti sam po sebi opravdava legitimnu sumnju u neovisnost suda.

Promatrano s aspekta interesne povezanosti, sastav sudbenog tijela treba biti takav da isključuje postojanje zajedničkog ili podudarnog interesa članova tijela i jedne od stranaka spora na način koji ozbiljno dovodi u sumnju neutralnost donositelja odluke. Djelovanje ovog zahtjeva moguće je ilustrirati kroz stavove izražene u predmetima *Wilson* i *Torresi* u kojima su isticali u bitnome isti prigovori interesne povezanosti članova tribunala s jednom od stranaka u sporu, ali je konačna ocjena u tim predmetima bila različita.<sup>131</sup> U predmetu *Wilson* odlučno je bilo to što su u sastavu tribunala prvog i drugog stupnja sudjelovali u cijelosti ili u većinskom dijelu članovi, ujedno odvjetnici luksemburške odvjetničke komore, kojima je odvjetnik iz druge države članice kao podnositelj zahtjeva za upis u komoru bio ujedno i potencijalni konkurent na luksemburškom odvjetničkom „tržištu“. Samim time je bila i opravdana bojazan od zajedničkog interesa članova tribunala da, povodom takvog zahtjeva, uklone potencijalnog konkurenta iz tržišne utakmice, što onda osnovano čini upitnim njihovu neutralnost.<sup>132</sup> Drugačija je bila odluka u predmetu *Torresi* gdje su pravila u pogledu sastava tribunala osiguravala da članovi ne dolaze iz redova one (lokalne) odvjetničke komore kod koje je podnesen zahtjev za upis, čime je otklonjen mogući strukturni sukob interesa između podnositelja zahtjeva i članova tribunala koji o tom zahtjevu trebaju odlučivati.<sup>133</sup>

U odnosu na organizacijsku povezanost potrebno je osigurati primjerenu razinu institucionalne odvojenosti između tijela zaduženog za donošenje odluke i stranaka u sporu, naročito ako je stranka u sporu također javnopravno tijelo čija je odluka predmet sudskog preispitivanja i kontrole u postupku. Ovo pitanje je posebno naglašeno u predmetima iz domene

---

<sup>130</sup> C-506/04, *Graham J. Wilson v Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, presuda od 19. rujna 2006., EU:C:2006:587, toč. 52.

<sup>131</sup> *Wilson*, op. cit.; Spojeni predmeti C-58/13 i C-59/13, *Angelo Alberto Torresi (C-58/13), Pierfrancesco Torresi (C-59/13) protiv Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, presuda od 17. srpnja 2014., ECLI:EU:C:2014:2088.

<sup>132</sup> *Wilson*, ibid., toč. 54. do 58.

<sup>133</sup> *Torresi*, op. cit., toč. 21. do 24.

upravnog prava i sudovanja, gdje postoji mogućnost organizacijskog ispreplitanja između donositelja akta i tijela nadležnog za kontrolu tih akata povodom pravnih lijekova,<sup>134</sup> kako to ilustrira i recentna odluka u predmetu *Banco de Santander SA* u kojem je Europski sud preispitao i, u konačnici, odustao od svojeg ranijeg stajališta u svezi španjolskih poreznih tribunala.<sup>135</sup> U predmetu *Banco de Santander SA*, za razliku od ranijeg predmeta *Gabalfrisa*,<sup>136</sup> ustanovljena je organizacijska i funkcionalna povezanost između poreznog tijela kao donositelja odluke i poreznih sudova koji vrše nadzor nad tim odlukama, koja povezanost se očitovala u institutu izvanredne žalbe protiv odluke poreznog suda.<sup>137</sup> S jedne strane, ovlast podnošenja takve žalbe dana je u isključivu nadležnost glavnog ravnatelja za poreze Ministarstva gospodarstva i financija. S druge strane, o takvoj žalbi odlučuje vijeće u čijem sastavu je, pored navedenog ravnatelja koji ima pravo podnošenja žalbe, čelnik državne agencije za poreznu upravu koja je donijela porezni akt na koji se odnosi odluka poreznog suda protiv koje se podnosi izvanredna žalba. Dakle, stranka koja podnosi izvanrednu žalbu jer je nezadovoljna odlukom poreznog suda, kao i služba koja je donijela osporavani porezni akt, sudjeluju u sastavu tijela koje odlučuje o izvanrednoj žalbi. Takvim proceduralnim aranžmanom nije osigurana dostatna organizacijska i funkcionalna odvojenost između sudbenog tijela i stranke u postupku, odnosno dolazi do narušavanja potrebnog zahtjeva da sud djeluje kao „treća strana“ u sporu između suprotstavljenih stranaka, posebice kao treća strana u odnosu na donositelja poreznog akta koji treba biti podvrgnut neovisnoj kontroli.

### 3. 5. Zaključno o EU zahtjevima neovisnosti suda

Koristeći prostor koji je otvoren nakon predmeta *Portugalski suci*, Europski sud je u nizu predmeta razradio zahtjeve čije poštivanje treba osigurati neovisno djelovanje sudova u području prava Unije. Ispitujući pravila koje utječu na imenovanje sudaca, razvoj njihove karijere, stegovnu odgovornost i druga pitanja od fundamentalnog značaja za sudačku neovisnost, Europski sud je postavio zahtjev da takva pravila ne smiju stvarati legitimne sumnje kod građana u podložnost sudova vanjskim ili unutarnjim utjecajima i pritiscima. Kako bi se mogao formirati konačan zaključak o postojanju ili otklanjanju takve sumnje, Europski sud je razradio detaljnije korake i relevantne elemente analize, ovisno o tome da li se radi o pravilima

---

<sup>134</sup> Vidi predmet *Corbiau* u kojem je Europski sud ustanovio da ne postoji dostatna razina odvojenosti između žalbenog tijela (ravnatelja za izravne poreze i trošarine), koje vrši nadzor nad odlukom poreznog tijela, i samog poreznog tijela kao donositelja odluke. Vidi C-24/92, *Pierre Corbiau v Administration des contributions*, presuda od 30. ožujka 1993., ECLI:EU:C:1993:118, toč. 16.

<sup>135</sup> *Banco de Santander SA*, op. cit., toč. 54., 55. i 80.

<sup>136</sup> Spojeni predmeti C-110/98 do C-147/98, *Gabalfrisa SL and Others v Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)*, presuda od 21. ožujka 2000., ECLI:EU:C:2000:145, toč. 41.

<sup>137</sup> *Ibid*, toč. 73. do 75.

i područjima u kojima se dopušta šira regulatorna autonomiju ili je ona u cijelosti, odnosno većoj mjeri limitirana. Tako je u pitanjima koja se tiču imenovanja sudaca, gdje postoji široka mogućnost izbora, a zahtjev neovisnosti traži dostatna pravila koja otklanjaju opravdane sumnje u kasniji utjecaj na rad imenovanog suca, temeljni kriterij razrađen, najprije, preispitivanjem postojanja dostatnih garancija unutar mjerodavnog regulatornog okvira koje trebaju otkloniti takvu mogućnost utjecaja. Nakon toga, ova pravila i jamstva ispituju se zajedno sa širim kontekstom u kojem dotični okviri funkcioniraju kako bi se konačnom, sveobuhvatnom analizom moglo potvrditi ili opovrgnuti postojanje legitimne sumnje. Na taj način izgrađuje se dovoljno elastičan okvir koji ne mora reagirati na svaki nedostatak sustava, naročito ako je nadomješten zaštitnim mehanizmima u drugim relevantnim područjima, ali može zahvatiti i one mjere koje, iako sadrže elemente koji pojedinačno promatrani nisu dostatni za zaključak o narušavanju neovisnosti sudova, u svojoj ukupnosti i promatranjem šireg konteksta omogućuju potvrdu legitimne sumnje. Daljnjom razradom ovog kriterija u područjima u kojima je regulatorna autonomija sužena, jer već postoje opće prihvaćeni standardi poput načela nesmjernosti sudaca, zahtjevi neovisnosti traže da svako odstupanje od takvog standarda, poput sustava stegovne odgovornosti, ispunjava uvjete u pogledu legitimnosti cilja i proporcionalnosti mjere kojom se ostvaruje takav cilj. Kako je mogućnost izbora i regulatorne autonomije sužena, to je svaka iznimka koja ne udovoljava potrebnim uvjetima dostatna za postojanje legitimne sumnje. Konačno, u onim pitanjima koja su svojstvena samoj funkciji suđenja, kao što je to zahtjev za isključenjem interesne, organizacijske i funkcionalne povezanosti suda sa strankama i predmetom spora, evaluacijski okvir ne dopušta odstupanja i inzistira na njihovom striktnom poštivanju. Naravno, djelotvorna primjena ovog okvira u praksi, bez obzira o kojem zahtjevu za neovisnim sudom se radi, ovisi o raspoloživim mehanizmima njihove zaštite, što je nastavno predmet razmatranja.

#### **4. MEHANIZMI ZAŠTITE EU ZAHTJEVA ZA NEOVISNIM SUDOM**

Djelotvorno ostvarenje EU zahtjeva za neovisnim sudom podrazumijeva i odgovarajuće mehanizme zaštite u slučaju njihova nepoštivanja. Kakav pravni scenarij slijedi nakon povrede, važno je pitanje kako za ovlaštenike koji svoja prava izvode iz normi kojima se jamče ovi zahtjevi, tako i za samu Uniju u kojoj su ovi zahtjevi preduvjet urednog funkcioniranja temeljnih mehanizama njezinog pravnog poretka. Odgovor na ovo pitanje treba tražiti razmatranjem uspostavljenih procedura pravne zaštite u pravu Unije. S jedne strane, to je povredbeni postupak u kojem značajnu ulogu ima Europska komisija kao inicijator postupka, slijedom čega je u aktivaciji i funkcioniranju ovog sustava naglasak na zaštiti općih interesa Unije.<sup>138</sup> S druge strane, svakom pojedincu na raspolaganju je i mehanizam pravne zaštite koji može sam pokrenuti, omogućujući da se putem zaštite njegovih pojedinačnih prava koja proizlaze iz EU norme posredno preispitaju i zaštite širi interesi.<sup>139</sup> Funkcioniranje i pravno uređenje ovih modela pravne zaštite, koji se izlažu u nastavku ovog dijela rada, ujedno daje priliku za uvid u njihovu sposobnost da pruže adekvatan odgovor na moguće povrede zahtjeva neovisnosti.

##### **4. 1. Javnopravni mehanizam pravne zaštite**

Mehanizam povredbenog postupka, utemeljen u člancima 258. do 260. UFEU, ima za cilj osigurati poštivanje obveza koje proizlaze iz pravnog poretka Unije, samim time i EU zahtjeva za neovisnim sudom, u situaciji kada se kao prekršitelj javlja država članica. U ovom postupku uloga pokretača, tužitelja, rezervirana je za Europsku komisiju kao instituciju Unije i države članice. Budući da su privatni subjekti isključeni od ovog puta pravne zaštite, u ovom modelu zaštite dominira javna komponenta i naglasak je na diskrecijskoj ocjeni Komisije o potrebi zaštite općih interesa Unije pokretanjem postupka pred Europskim sudom. No, jednom kada je taj mehanizam pokrenut i dosegne krajnju točku odlučivanja, država članica se suočava s nizom pravnih posljedica ukoliko je povrijedila obveze koje proizlaze iz EU zahtjeva neovisnosti. Koje će posljedice nastupiti, u kojem opsegu i kada, ovisi o raspoloživim pravnim

---

<sup>138</sup> Pored Europske komisije, člankom 259. UFEU dopušteno je i državama članicama da pokreću postupke protiv druge države članice u slučaju neispunjenja obveze iz Ugovora. No, u praksi države članice tu opciju rijetko koriste. Vidi Lenaerts et al., op. cit., str. 183.

<sup>139</sup> Različitošću uloge i pravnih učinaka ovih mehanizama, iako u konačnici imaju za cilj osigurati poštivanje obveza utemeljenih u Ugovoru, naglašen je i u odlukama Europskog suda, u kojima se povlači jasna razlika između funkcioniranja postupka pravne zaštite utemeljenog u člancima 258. i 259. UFEU u odnosu na postupke koji stoje na raspolaganju pojedincima pred nacionalnim sudovima. Vidi Paul Craig, Gráinne de Búrca: *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011., str. 414. i 415., i tamo navedene presude.



sredstvima unutar ovog mehanizma i njihovom korištenju od strane Komisije, ali i postupanju same države članice.

U slučaju da Europski sud nađe osnovanim tužbene navode o kršenju norme koja sadrži obvezu uspostave neovisnih sudova u područjima obuhvaćenim pravom Unije, država članica suočava se s utvrđenjem da je povrijedila konkretno određenu normu pravnog poretka Unije. Tako je u predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* Europski sud utvrdio da je „Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a time što je, s jedne strane, propisala primjenu mjere snižavanja dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda na suce u aktivnoj službi koji su na taj sud imenovani do 3. travnja 2018. i, s druge strane, time što je predsjedniku republike povjerila diskreciju ovlast produljenja aktivnog mandata sudaca tog suda nakon dosezanja novoutvrđene dobne granice za odlazak u mirovinu“.<sup>140</sup> Takvim utvrđenjem postaje nedvojbeno koja konkretna mjera ili drugo postupanje, odnosno nepostupanje države članice predstavlja povredu prava Unije.<sup>141</sup> Istodobno, time se konkretizira cilj koji se mora ostvariti *pro futuro*, jer nakon presude kojom je utvrđena povreda država članica je dužna poduzeti potrebne mjere kako bi uskladila svoje postupanje s tom presudom.<sup>142</sup> Sama izreka presude je deklaratorne naravi, ne sadrži naredbu na poduzimanje i/ili propuštanje poduzimanja određenih mjera ili prakse pa je na dispoziciji države članice kako će udovoljiti takvoj presudi. Od nje se traži rezultat a to je da poduzme adekvatne mjere uslijed kojih će povreda, onako kako je definirana u presudi, prestati.<sup>143</sup>

Uz samo pokretanje povredbenog postupka i tijekom trajanja istog, država članica se može suočiti i s dodatnim pravnim posljedicama u slučaju određivanja privremenih mjera. Ukoliko Komisija postavi takav zahtjev i Europski sud nađe da su ispunjene pretpostavke za određivanje privremene mjere,<sup>144</sup> isti može odrediti svaku mjeru kojom se otklanja teška i nepopravljiva šteta za interese tužitelja, s time da nije isključeno ni izricanje novčanih kazni

---

<sup>140</sup> *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)*, op. cit.

<sup>141</sup> O različitim modusima povrede, koja se ne mora uvijek sastojati u nekom normativnom aktu, vidi kod Lenaerts et al., op. cit., str. 165. do 172.

<sup>142</sup> Članak 260. stavak 1. UFEU.

<sup>143</sup> Lenaerts et al., op. cit., str. 205.

<sup>144</sup> Europski sud može udovoljiti zahtjevu ako ocijeni (1) da postoji dostatna činjenična i pravna podloga koja na prvi pogled (*prima facie*) govori u prilog određivanja mjere, (2) da postoji hitna potreba za njezinim određivanjem kako bi se izbjegao nastanak teške i nepopravljive štete za tužiteljeve interese i (3) da u konačnici interesi na koje se poziva Komisija prevladavaju u odnosu na interese tuženika. Vidi, primjerice, C-441/17 R, Europska komisija protiv Republike Poljske, rješenje od 20. studenog 2017., toč. 29. i 30. Radi se o kumulativno određenim pretpostavkama koje proizlaze iz članka 160. stavka 3. Poslovnika Suda EU, odnosno iz sudske prakse glede zadnje pretpostavke koja se tiče odvagivanja interesa tužitelja i tuženika. Detaljnije kod Lenaerts et al., op. cit., str. 591. i 592.

već i u toj fazi postupka.<sup>145</sup> Time se, za razliku od konačne presude kojom se samo deklarira postojanje povrede prava Unije, institutom privremene mjere Europskom sudu daje ovlast nalaganja konkretnih mjera državi članici kojima se, od trenutka njihova donošenja pa do okončanja postupka, osigurava uklanjanje svih djelovanja države članice koje dovode do povrede EU zahtjeva za neovisnim sudom. Tako je u naprijed citiranom predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* Europski sud naložio Poljskoj trenutnu suspenziju primjene osporavanih nacionalnih propisa uz poduzimanje, između ostalog, svih potrebnih mjera radi uspostave ranijeg statusa u odnosu na suce koji su bili pogođeni tim propisima, odnosno mjerom prijevremenog umirovljenja.<sup>146</sup>

Recentna praksa pokazuje sklonost Komisije da u povredbenim postupcima vezanim uz poštivanje članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU zahtjeva poduzimanje privremenih mjera a Europski sud je iste potom određivao u pokrenutim postupcima.<sup>147</sup> Korištenje precizno dizajniranih mjera, koje bez odgađanja zaustavljaju daljnju egzistenciju sustavnih nedostataka u pravosudnom sustavu, zapravo je neophodno ako se želi spriječiti da konačna odluka u povredbenom postupku bude, u najboljem slučaju, tek polovičan uspjeh. Ovo je posebno bilo vidljivo u *post festum* kronologiji ranijeg predmeta *Komisija protiv Mađarske (C-286/12)* u kojem se, kao i u predmetu *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)*, pojavilo pitanje dopuštenosti skraćivanja sudačkog mandata i umirovljenja većeg broja, između ostalih, sudaca Vrhovnog suda.<sup>148</sup> Kako je Komisija mađarski propis osporavala isključivo sa stajališta njegove protivnosti antidiskriminacijskom pravu Unije,<sup>149</sup> bez da je tražila ocjenu sukladnosti s pravnim normama iz kojih izvire EU zahtjevi neovisnosti sudova i predlagala primjenu privremenih mjera, to deklaratorna presuda kojom je utvrđena povreda prava Unije<sup>150</sup> u suštini nije uspjela spriječiti ostvarenje konačnog cilja nedopuštene mjere.<sup>151</sup> Promjena personalne strukture

---

<sup>145</sup> Vidi C-441/17 R, ibid, toč. 102. do 104.

<sup>146</sup> C-619/18 R, Europska komisija protiv Republike Poljske, rješenje od 17. prosinca 2018., ECLI:EU:C:2018:1021.

<sup>147</sup> Za sada su pokrenuta četiri povredbena postupka vezano uz povredu članka 19. stavka 1. podst. 2. UEU protiv Poljske. U tri predmeta je Europska komisija tražila određivanje privremene mjere i u dva slučaja je Sud EU prihvatio zahtjev za određivanje tih mjera (predmeti C-619/18 i C-791/19), dok je u tijeku postupak po trećem zahtjevu. Vidi priopćenje za medije Europske komisije od 31. ožujka 2021. u svezi posljednje pokrenutog postupka i zatraženih privremenih mjera, dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1524).

<sup>148</sup> C-286/12, Europska komisija protiv Mađarske, presuda od 6. studenog 2012., ECLI:EU:C:2012:687.

<sup>149</sup> Članak 2. i 6. stavka 1. Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303 od 2.12.2000.).

<sup>150</sup> C-286/12, op. cit.

<sup>151</sup> Tako Čapeta, op. cit., str. 17.

sudaca faktično je već bila provedena a obje strane, i Komisija i Mađarska, bile su zadovoljne ishodom.<sup>152</sup>

Nakon povredbenog postupka koji je okončan deklaratornom presudom, država članica koja ne uskladi svoje ponašanje suočava se s potencijalnim izricanjem novčane kazne i/ili plaćanjem paušalnog novčanog iznosa.<sup>153</sup> Do ovakvog ishoda dolazi ukoliko Komisija pokrene novi postupak i u tom postupku se ustanovi da država članica doista nije ispunila svoju obvezu iz članka 260. stavka 1. UFEU o poduzimanju svih potrebnih mjera radi usklađenja s ranijom presudom. Osim što u ovom scenariju Komisija može preskočiti određene proceduralne korake,<sup>154</sup> za ovaj postupak je karakteristično da Europski sud ima ovlast izricanja novčanih sankcija i/ili plaćanja paušalnog iznosa, pri čemu nije vezan prijedlogom Komisije.<sup>155</sup> Time se ovaj postupak odmiče od deklaracije povrede prema poduzimanju konkretne novčane sankcije u svrhu otklanjanja povrede pravnog poretka Unije.

Izloženo djelovanje ovog mehanizama pravne zaštite ukazuje na mogućnost korištenja instrumenata različite naravi i pravnih posljedica, kako bi se pružila zaštita EU zahtjevima za neovisnim sudom. Naravno, ne treba zaboraviti da je važan prvi korak za aktiviranje tih instrumenata na široj osnovi ostvaren u predmetu *Portugalski suci*. Materijalno polje primjene članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU koje se ne vezuje uz provedbu neke druge norme prava Unije, kao što je to slučaj kod članka 47. Povelje, olakšao je iniciranje povredbenog postupka, istodobno omogućavajući zahvaćanje takvih mjera država članica koje imaju potencijal utjecaja na cjelokupni sudbeni sustav, kao što je to slučaj s pravilima o imenovanju sudaca ili njihovoj stegovnoj odgovornosti. Nakon olakšavanja tog neophodnog prvog koraka, uspješnost reakcije pravnog poretka Unije u velikoj mjeri ovisi, osim o aktivnosti institucija uključenih u postupak, i o pravnom okviru povredbenog postupka i njegovoj adekvatnosti za adresiranje onih specifičnosti koje obilježavaju praksu sustavnog i kontinuiranog ugrožavanja neovisnosti

---

<sup>152</sup> Vidi Peirone, op. cit., str. 77. i 78.; Scheppele et al., op. cit., str.42. do 45.

<sup>153</sup> Dopuštenu kumulativnu primjenu obje sankcije Europski sud je potvrdio u predmetu C-304/02 i time otklonio prigovore država članica da takva primjena ne odgovara izričaju i cilju (sadašnjeg) članka 260. stavak 2. UFEU. Vidi C-304/02, Europska Komisija protiv Francuske, presuda od 12. srpnja 2005., ECLI:EU:C:2005:444, toč. 80. do 86.

<sup>154</sup> Prije samog pokretanja postupka, Komisija više nije obvezna poduzimati prethodni korak vezan uz donošenje obrazloženog mišljenja i ostavljanje roka državi članici da postupi u skladu s tim mišljenjem. Dostatno je državi članici pružiti mogućnost očitovanja o ocjeni Komisije da nisu poduzete potrebne mjere za usklađenje s ranijom deklaratornom presudom, čime se postiže ubrzanje cjelokupnog postupanja (članak 260. stavak 2. UFEU).

<sup>155</sup> Europski sud, iako prihvaća korisnost prijedloga Komisije, istim nije vezan te sam iznos sankcije određuje sukladno svojoj ocjeni svih relevantnih elemenata. Primjerice, kod određivanja iznosa novčane kazne kao početnu točku i polazne elemente za svoju odluku uzima u obzir težinu povrede, njezino trajanje i mogućnost plaćanja države članice (C-328/16, Europska Komisija protiv Grčke, presuda od 22. veljače 2018., ECLI:EU:C:2018:98, toč. 91. i 92.; C-557/14, Europska Komisija protiv Portugala, presuda od 22. lipnja 2016., EU:C:2016:471, t. 70.).

sudbenog sustava države članice. Posebnost je ovih situacija, između ostalog, iskazana upornost u kreiranju novih propisa kojima se nastoje zaobići ranije utvrđene povrede EU zahtjeva za neovisnim sudom,<sup>156</sup> kao i činjenica da uvedene promjene, jednom kada se provedu, mogu imati trajnije učinke, što onda zahtjeva primjerenu brzinu reakcije kako bi se spriječio takav učinak.<sup>157</sup>

U pogledu žurnog i adekvatnog reagiranja, pravni okvir stavlja na raspolaganje instrument kojim se, barem privremeno, bez odgađanja i uz određenu djelotvornost otklanja (prijeteca) povreda korištenjem prethodnih mjera, jer se njima može precizno definirati koje aktivnosti je država članica dužna poduzeti ili se uzdržati od njihova poduzimanja, uz eventualnu prijetnju novčanom sankcijom. Kao što je već istaknuto, praksa pokazuje da je Europski sud, na prijedlog Komisije, spreman koristiti ovaj instrument i odrediti posebno definirane privremene mjere koje bi trebale spriječiti da vođenje postupka bude formalne naravi i pravodobno neutralizirati prijetnje neovisnosti sudstva u pojedinoj državi članici. No, provedba ovih mjera ovisi i o postupanju same države članice, odnosno njezinoj spremnosti da ih poštuje.<sup>158</sup> Također, jednom kada je povredbeni postupak okončan, djelotvornost tog postupka slabi, jer se rezultat postupanja očituje u deklaratornoj odluci kojom se konstatira nastala povreda.<sup>159</sup> Utvrđujuća odluka ne sadrži nikakvu sankciju, ne sadrži mjere koje je država članica dužna poduzeti u cilju otklanjanja posljedica povrede ili od kojih se aktivnosti mora suzdržati, što je posebno aktualno kod onih povreda EU zahtjeva neovisnosti koje se vezuju uz sustavne nepravilnosti. Eventualno ponavljanje povrede i to upravo one koja je prethodno deklaratorno utvrđena, može dovesti do novog povredbenog postupka u kojem je dopušteno izricanje novčanih sankcija. Međutim, i ovaj postupak, koji podrazumijeva daljnji protek

---

<sup>156</sup> Vidi primjer poljskih zakonodavnih mjera koje su omogućile pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca koji su u svojim odlukama namjeravali slijediti zaključke Europskog suda u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda)*. Istodobno, vezano uz tu odluku Europskog suda, poljsko zakonodavstvo je nadležnost za ispitivanje prigovora neovisnosti suda povjerilo posebnom vijeću Vrhovnog suda, isključujući mogućnost da neovisnost suda osporavaju drugi nacionalni suci izvan tog vijeća. Vidi Miasto Łowicz, op. cit., toč. 24. do 26., priopćenje Europske komisije od 31. ožujka 2021., op. cit., i Pech et. al., op. cit., za pregled recentnih mjera poduzetih u Poljskoj u cilju zaobilaženja odluka Europskog suda u području relevantnom za neovisnost sudova.

<sup>157</sup> Kao odgovor na sustavnu i ustrajnu narav povreda temeljenih vrijednosti Unije, aktualni su i prijedlozi da se promijeni pristup Komisije, koji se kritizira kao pretjerano tehnički i fokusiran na pojedinačne akte pravne stečevine. Vidi Scheppele et al., op. cit. Autori predlažu pokretanje sistemskih povredbenih postupaka koji bi svoju pravnu osnovu, u svakom slučaju, imali u članku 2. UEU i trebali bi zahvatiti čitavu grupu mjera i praksi koje svojom ustrajnošću, sistematičnošću i važnošću, narušavaju temeljne vrijednosti Unije. Takvim pristupom dao bi se odgovarajući kontekst i naglasila stvarna narav povreda, a ta slika izostaje kod suženog pristupa Komisija. Nakon utvrđene povrede, 'problematična' država članica morala bi osigurati svoju sistemsku usklađenost s temeljnim vrijednostima Unije za koju svrhu se, prema mišljenju autora, može koristiti i uskrata sredstava iz EU proračuna.

<sup>158</sup> Tako Čapeta, op. cit. str. 21.

<sup>159</sup> Ibid, str. 21.

vremena može se ukazati kao prekasna reakcija ukoliko su faktično već nastupile posljedice opetovane povrede i ne postoji stvarni interes onih koji su povredom pogođeni da se u odnosu na njih uspostavi raniji status.<sup>160</sup> Osim toga, taj postupak ne dotiče se daljnjeg sustavnog kršenja zahtjeva neovisnosti koje se manifestira na neki drugi način u odnosu na onaj koji je utvrđen u deklaratornoj presudi. Takve povrede ne mogu biti zahvaćene novčanim sankcioniranjem, već je potrebno pokrenuti posve novi postupak i najprije ishoditi utvrđujuću presudu u odnosu na tu novu povredu, što znači daljnje odgađanje adekvatne pravozaštitne reakcije,<sup>161</sup> naročito ako i Komisija pokaže nedostatnu ažurnost.<sup>162</sup> Dakle, dok je tijekom povredbenog postupka putem privremenih mjera, barem u određenoj mjeri, osigurana ažurna i konkretizirana reakcija usmjerena na zaustavljanje povrede i potencijalno novčano sankcioniranje, to okončanjem tog postupka, uslijed njegovog deklaratornog ishoda, mogućnost takvog djelovanja prestaje. Isključeno je određivanje sankcije koja bi, kao rezultat tog postupka, mogla destimulirati buduće povrede, kao što izostaje i automatsko sprječavanje novih, donekle izmijenjenih, povreda, što u konačnici naravno da ne pogoduje učinkovitom odvrtaćanju od daljnjih sustavnih povreda neovisnosti sudova.

#### **4. 2. Privatni mehanizam pravne zaštite**

Pravni subjekti koji ne mogu inicirati povredbeni postupak svoja prava koja izvode iz EU zahtjeva za neovisnim sudom mogu zaštititi putem tzv. privatnog mehanizam pravne zaštite, odnosno u postupcima koje su sami ovlaštene pokrenuti pred nacionalnim sudovima ili Europskim sudom i koji su, u prvom redu, namijenjeni zaštititi njihovih privatnih interesa. Sadržaj zaštite koju tim putem mogu ishoditi ovisi o pravnim učincima koje pravni poredak Unije vezuje uz norme koje jamče pravo na neovisan sud. Polazeći od toga da se puna djelotvornost prava koja pojedinac izvodi iz EU norme ostvaruje putem njezinog izravnog učinka, najprije će se razmotriti mogućnost takvog učinka u odnosu na EU zahtjeve za neovisnim sudom a potom će se ispitati uvjeti pod kojima se pojedinac može pozivati na ova jamstva u dva zasebna konteksta, vezano za neizvršenje europskog uhiđenog naloga i za zaštitu prava na zakonom ustanovljeni sud, koja posredno imaju potencijal doprinijeti zaštiti neovisnosti sudova kao općem interesu Unije.

---

<sup>160</sup> Kao što je to bio slučaj kod citiranog predmeta C-286/12, Komisija protiv Mađarske, op. cit.

<sup>161</sup> Vidi i Čapeta, op. cit., str. 22.

<sup>162</sup> Za kritiku neaktivnosti Komisije vidi Pech et al., op. cit.. Autor između ostalog prigovara Komisiji jer nije tražila određivanje novčane kazne protiv Poljske zbog kršenja privremenih mjera određenih u predmetu C-791/19 R, kao i zbog presporog postupanja, odnosno nepokretanja povredbenog postupka protiv stegovnog zakonodavstva usvojenog 20. prosinca 2019. (ovaj postupak je u konačnici pokrenut krajem ožujka 2021., vidi priopćenje Komisije od 31. ožujka 2021., op. cit.).

U pogledu izravnog učinka, Europski sud je, nastavljajući se na ustaljenu praksu prema kojoj norma može proizvesti takav učinak ukoliko je dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna,<sup>163</sup> ocijenio da te uvjete ispunjava odredba članka 47. Povelje, jednako kao i odredba članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a, koje su ujedno i izvor EU zahtjeva za neovisnim sudom. Tako je u predmetu *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* Europski sud potvrdio da članak 47. Povelje ispunjava uvjete za izravni učinak i potom naglasio obvezu nacionalnog suda da izuzme iz primjene normu nacionalnog prava koja bi, eventualno, mogla spriječiti takav učinak u konkretnom slučaju.<sup>164</sup> Tom sudu je dana jasna uputa da, nakon uvažavanja mjerodavnih elemenata iznesenih u tumačenju Europskog suda, ocijeni udovoljava li sporno poljsko sudbeno tijelo (Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda) zahtjevima neovisnosti koji proizlaze iz članka 47. Povelje te ukoliko iste ne ispunjava, izuzme iz primjene nacionalnu normu kojom je uspostavljena nadležnost tog vijeća.<sup>165</sup> Navedeno je, nakon daljnjih preispitivanja koje je nacionalni sud proveo, imalo za posljedicu da o sporu nije moglo odlučivati dotično Disciplinsko vijeće, jer nije ispunjavalo zahtjeve neovisnosti, već je nadležnost zadržao upravo sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i koji je, prije uspostave Disciplinskog vijeća, imao nadležnost za rješavanje sporova.<sup>166</sup> Jednaki pravni učinak, i to u odnosu na drugi podstavak članka 19. stavka 1. UEU-a, priznat je u predmetu *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)* u kojem je nacionalnom sudu dopušteno izuzeti iz primjene nacionalnu normu ako ista, protivno EU zahtjevu za neovisnim sudom, u postupku imenovanja sudaca uskraćuje djelotvorno osporavanje akta kojim se predsjedniku republike predlažu kandidati radi imenovanja.<sup>167</sup> Time je kandidatima, koji nisu predloženi za imenovanje i koji su nastavno pokrenuli postupak pred poljskim sudom protiv spornog akta, zajamčeno da o njihovom pravnom sredstvu bude odlučeno prema ranijim pravilima, važećim prije donošenja spornog zakonodavstva, koja su omogućavala djelotvorno preispitivanje spornog akta.

Priznavanjem izravnog učinka pojedincima je otvoren put za djelotvornu zaštitu prava koja proizlaze iz EU zahtjeva za neovisnim sudom, s obzirom na obvezu nacionalnog suda da u konkretnom predmetu koji rješava ima priznati i osigurati primjenu svih jamstava koja proizlaze iz tog prava. Takvo djelovanje ne bi trebalo biti sporno niti u slučaju kada je potrebno

---

<sup>163</sup> O izravnom učinku i uvjetima za takav učinak u pravu Unije vidi Čapeta, Rodin, op. cit., str. 75. do 78.

<sup>164</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 162. i 164.

<sup>165</sup> *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)*, op. cit., toč. 166.

<sup>166</sup> Vidi odluku poljskog Vrhovnog suda broj III PO 7/18 od 5. prosinca 2019., toč. 81. i 82., op. cit.

<sup>167</sup> *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)*, op. cit., toč. 143. do 146.

izuzeti iz primjene suprotnu nacionalnu odredbu radi osiguranja izravnog učinka.<sup>168</sup> Situacija je, ipak, nešto složenija kada zaštita prava na neovisan sud istodobno podrazumijeva odstupanje od pravnog režima koji je utemeljen na drugim, fundamentalno bitnim pravnim instrumentom u pravnom poretku Unije, kao što je to slučaj s europskim uhidbenim nalogom u kontekstu kaznenopravne suradnje. U ovakvim situacijama, pristup Europskog suda i uvjeti pod kojima se pruža zaštita pravu na neovisan sud određuje se vodeći računa o oba priznata interesa i njihovom međusobnom odnosu u relevantnom pravnom okviru. Istodobno, određivanje tog odnosa pokazuje i mjeru u kojoj suspenzija korištenja sustava pravosudne suradnje sa nedostatno neovisnim sudbenim sustavom može poslužiti, barem posredno, kao sredstvo utjecaja za otklanjanje nedostataka u tom sustavu.

Odgovarajući na prethodna pitanja, postavljena od strane nacionalnih sudova koji su trebali postupati po europskim uhidbenim nalogima koje su izdala poljska pravosudna tijela, Europski sud je prihvatio mogućnost odbijanja postupanja po takvom nalogu i, u konačnici, uskratu predaje traženog pojedinca. Međutim, kako se radi o iznimci od načela uzajamnog povjerenja na kojem počiva EU sustav pravosudne suradnje,<sup>169</sup> sudovi države članice izvršenja EUN-a moraju provesti „test“ radi utvrđenja postojanja iznimnih okolnosti<sup>170</sup> koje opravdavaju odluku o odbijanju provedbe naloga i predaje. Nastavno na tumačenje izneseno u spojenim predmetima *Aranyosi i Căldăraru*,<sup>171</sup> uspostavljen je test koji uključuje dvije faze. U prvoj fazi, sud se mora uvjeriti da postoje dostatni dokazi o stvarnoj opasnosti od povrede prava na pošteno suđenje uslijed sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti sudova u državi članici izdavanja EUN-a.<sup>172</sup> Iako se kod ovog prvog koraka mogu osloniti na obrazloženi prijedlog Komisije usvojen primjenom članka 7. stavka 1. UEU i u njemu iznesene elemente i dokaze,

---

<sup>168</sup> Općenito, u takvim situacijama Europski sud naglašava da je zadaća nacionalnih sudova najprije pokušati usklađeno tumačiti nacionalno pravo s relevantnom normom EU prava i tek ukoliko to nije moguće, tada načelo nadređenosti prava EU zahtjeva da nacionalni sud osigura puni učinak prava Unije na način koji će izuzeti iz primjene suprotnu odredbu nacionalnog prava, uključujući i one ustavnog ranga. Vidi C-573/17, Daniel Adam Popławski, presuda od 24. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:530, toč. 53. do 58., i u kontekstu tumačenja zahtjeva za neovisnim sudom i nadređenosti prava Unije vidi A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo), op. cit., toč. 148.

<sup>169</sup> Spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15, Pál Aranyosi (C-404/15) i Robert Căldăraru (C-659/15 PPU), presuda od 5. travnja 2016., EU:C:2016:198, toč. 78. do 82.; Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), op. cit., toč. 43.

<sup>170</sup> Ove okolnosti pozivaju se na utemeljenu opasnost od kršenja temeljnih ljudskih prava zajamčenih Poveljom a pravna podloga za primjenu iznimke sadržana je u članku 1. stavku 3. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL L 190 od 18.7.2002., SL L 81, 27.3.2009.; dalje: Okvirna odluka 2002/584/PUP).

<sup>171</sup> Aranyosi i Căldăraru, ibid., toč. 88. do 94. U tim predmetima, prema mišljenju suda koji je uputio prethodno pitanje, postojale su snažne indicije da bi tražene osobe u slučaju predaje državi izdavanja EUN-a, uslijed stanja u zatvorskim ustanovama, mogle biti izložene uvjetima oduzimanja slobode koji krše članak 4. Povelje.

<sup>172</sup> Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), op. cit., toč. 61.

takav prijedlog Komisije, kao i odluke Europskog suda, čak i kada potvrđuju opće i sustavne nedostatke u pogledu neovisnosti sudova države članice koja je izdala EUN, neće biti dostatne u drugoj fazi.<sup>173</sup> U toj sljedećoj fazi ispitivanja, zahtjeva se utvrđivanje stvarne opasnosti od povrede temeljenog prava na pošteno suđenje *in concreto*, upravo u odnosu na osobu čija se predaja traži EUN-om. U tu svrhu potrebno je konkretno i precizno provjeriti mogu li opći ili sustavni nedostaci u pogledu neovisnosti pravosuđa u državi izdavanja EUN-a utjecati na sudove koji su u toj državi nadležni za vođenje postupaka protiv tražene osoba i postoje li, s obzirom na osobnu situaciju tražene osobe, prirodu kaznenog djela zbog kojeg se progoni i činjenični kontekst na kojem se temelji izdavanje tog uhidbenog naloga, te s obzirom na informacije (eventualno) prikupljene od pravosudnih tijela države izdavanja EUN-a, ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će tražena osoba biti izložena takvoj opasnosti u slučaju predaje.<sup>174</sup>

Isključujući mogućnost automatskog suspendiranja izvršenja EUN-a čim se u prvoj fazi utvrde opći ili sustavni nedostaci u neovisnosti sudbenog sustava države izdavanja, Europski sud je odbijanje izvršenja tog naloga vezao i uz postojanje konkretne opasnosti od povrede prava na neovisan sud nakon eventualne predaje tražene osobe. Moguće je tvrditi da je time propuštena prilika da se već na prvom koraku, korištenjem obrazloženog prijedloga Komisije iz članka 7. stavka 1. UEU, odnosno rezultata povredbenih postupaka u kojima su utvrđeni opći ili sustavni nedostaci u pogledu neovisnosti sudstva, putem odbijanja EUN-a posredno pruži dodatna razina zaštite vladavini prava kao općem interesu Unije.<sup>175</sup> No, valja priznati da su uvjeti koji dovode do zaštite prava na neovisan sud i potreba provođenja testa u dvije faze uspostavljeni ovisno o odnosu priznatih interesa u relevantnom EU pravnom režimu. Kako je opcija odbijanja europskog uhidbenog naloga iznimka dok je obveza njegovog izvršenja

---

<sup>173</sup> Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), op. cit., toč. 68. U predmetu *Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog)* Europski sud kao dodatno opravdanje provedbe druge faze ističe, najprije, da je u smislu uvodne izjave br. 10. Okvirne odluke 2002/584/PUP automatska suspenzija sustava EUN-a, bez utvrđenja konkretne opasnosti od povrede, dopuštena jedino u slučaju kada je Europsko vijeće prethodno donijelo odluku iz članka 7. stavka 2. UEU i, potom, obrazlaže da bi provođenje isključivo prve faze testa bilo protivno cilju Okvirne odluke koji se sastoji u borbi protiv toga da tražene osobe ostanu nekažnjene. Spojeni predmeti C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L (C-354/20 PPU) i P (C-412/20 PPU), presuda od 17. prosinca 2020., ECLI:EU:C:2020:1033 (dalje: *Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog)*), toč. 57. do 63.

<sup>174</sup> *Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog)*, ibid., toč. 55.

<sup>175</sup> Za kritiku pristupa Europskog suda u predmetu *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)* vidi Wouter van Ballegoij, Petra Bárd, 'The CJEU in the Celmer case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law Within the EU', *VerfBlog*, 2018/7/29, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/the-cjeu-in-the-celmer-case-one-step-forward-two-steps-back-for-upholding-the-rule-of-law-within-the-eu/>.



pravilo,<sup>176</sup> to je i prag uslijed kojeg se može odbiti postupanje po tom instrumentu pravosudne suradnje opravdano pomaknut na drugi korak provjere postojanja opasnosti *in concreto*. Ono što je, ipak, problematično jest da je provjera koju je potrebno provesti u drugoj fazi pretjerano zahtjevna i praktično teško provediva, kako to pokazuje i praksa pojedinih nacionalnih sudova koji su postupali po EUN-ovima izdanim od poljskih pravosudnih tijela.<sup>177</sup> Ove prepreke nisu zanemarive, posebice kada se uzme u obzir mogućnost pribave pouzdanih podataka od strane pravosudnih tijela u državi izdavanja EUN-a u cilju utvrđenja konkretne opasnosti u drugoj fazi odlučivanja.<sup>178</sup> Unatoč tim nedostacima, Europski sud i nakon prethodnog pitanja od strane nizozemskog suda nije u bitnoj mjeri relaksirao uvjete provođenja druge faze testa na način koji bi olakšao poziciju suda države članice izvršenja EUN-a.<sup>179</sup> Time je, barem za sada, otklonjena prilika da se praksa „jednostavnijeg“ odbijanja izvršenja EUN-ova, izdanih u sudbenom sustavu koji trpi opće i sustavne nedostatke u pogledu neovisnosti, koristi kao sredstvo zaštite zahtjeva za neovisnim sudom u širem kontekstu, ostvarivanjem posrednog utjecaja na donositelje mjera koji su proizveli takve nedostatke.

Druga situacija u kojoj EU zahtjev neovisnosti dolazi u potencijalni sukob s načelima koja također uživaju zaštitu u pravnom poretku Unije vezana je uz isticanje povrede prava na zakonom ustanovljen sud.<sup>180</sup> Kako do same „ustopave“ suda u pravilu dolazi u nekom prethodnom postupku, to je pozivanje na eventualne povrede koje su ostvarene prilikom formiranja suda za pravne subjekte moguće tek u kasnijem postupku u kojem oni izravno

---

<sup>176</sup> Također, treba uzeti u obzir i uvodnu izjavu br. 10. uz Okvirnu odluku 2002/584/PUP koja određuje uvjete suspenzije mehanizma EUN-a (vidi *supra* bilješku br. 173.). Tako i Theodore Konstadinides, 'Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM', *Common market Law Review*, 56 (2019.), str. 764. i 765.

<sup>177</sup> O teškoćama u provedbi drugog koraka testa koje su se pojavile u praksi pojedinih sudova, posebice suda koji je u Nizozemskoj (Rechtbank Amsterdam) zadužen za postupanje po zaprimljenim europskim uhidbenim nalogima, vidi Petra Bárd, John Morijn, 'Luxembourg's Unworkable Test to Protect the Rule of Law in the EU: Decoding the Amsterdam and Karlsruhe Courts' post-LM Rulings (Part I)', *VerfBlog*, 2020/4/18, <https://verfassungsblog.de/luxembourgs-unworkable-test-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu/>, i Petra Bárd, John Morijn, 'Domestic Courts Pushing for a Workable Test to Protect the Rule of Law in the EU: Decoding the Amsterdam and Karlsruhe Courts' post-LM Rulings (Part II)', *VerfBlog*, 2020/4/19, <https://verfassungsblog.de/domestic-courts-pushing-for-a-workable-test-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu/>.

<sup>178</sup> Vidi Laurent Pech et al., '1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part II)', *VerfBlog*, 2021/1/18, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/>. Autor, osim što navodi mogućnost promjene tereta dokazivanja i njihova prebacivanja na poljska tijela, dodatno ukazuje na instrukciju poljskog ministarstva pravosuđa upućenu poljskim sudovima da ne odgovaraju izravno na pitanja sudova drugih država članica koja su povezana s provedbom testa iz predmeta *Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)*.

<sup>179</sup> Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog), op. cit.

<sup>180</sup> Europski sud u spojenim predmetima *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* obrazlaže da „prema ustaljenoj sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, uvođenje izraza „zakonom ustanovljeni“ u članak 6. stavak 1. prvu rečenicu EKLJP-a ima za cilj izbjeći da organizacija pravosudnog sustava bude prepuštena diskreciji izvršne vlasti i osigurati da to područje bude uređeno zakonom koji je donijela zakonodavna vlast na način koji je u skladu s pravilima kojima se uređuje izvršavanje njezine nadležnosti“ (*Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije*, op. cit., toč. 73.).

sudjeluju. Stoga se postavlja pitanje pod kojim uvjetima se ta povreda, kada je vezana uz nepoštivanje jamstva neovisnosti suda, može isticati u tim kasnijim postupcima. Da situacija ne bude posve jednostavna, lako je moguće da povrede pravila prilikom uspostave suda uopće nisu bile osporavane pa je konačni ishod tog ranijeg postupka obuhvaćen načelima pravomoćnosti i pravne sigurnosti. Time i ovdje dolazi do potrebe određivanja prioriteta u zaštiti interesa koji su općeprihvaćeni u pravnom poretku. Daljnje pitanje tiče se položaja „sudaca“ koji su imenovani uz prethodno narušavanje zahtjeva neovisnosti u postupku njihova imenovanja,<sup>181</sup> da li se oni mogu smatrati sucima i da li pojedinci s uspjehom mogu osporavati neovisnost takvih sudaca kada isti u nekom kasnijem trenutku budu odlučivali o njihovim zahtjevima i pravima.<sup>182</sup>

Pitanje utjecaja nepravilnosti u postupku imenovanja sudaca na pravo stranke da zakonito uspostavljen sud rješava njezin predmet razmatrano je u spojenim predmetima *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije*.<sup>183</sup> U tim predmetima odlučivalo se o žalbama protiv presuda Općeg suda koji je poništio odluke (prijasnjeg) Službeničkog suda, smatrajući da je došlo do povreda prava na zakonito uspostavljeni sud uslijed činjenice da je u vijeću Službeničkog suda sudjelovao sudac izabran u postupku u kojem je bilo nepravilnosti.<sup>184</sup> Prema stajalištu Europskog suda nema zapreke da pojedinac osporava zakonitu uspostavu suda koji rješava njegov predmet, ističući da je prilikom formiranja samog suda došlo do povrede pravila o imenovanju sudaca.<sup>185</sup> Na taj način, posredno, omogućuje se ostvarivanje i zahtjeva za neovisnim sudom koje je prethodno narušeno u postupku imenovanja sudaca. Ipak, vodeći računa o načelima pravomoćnosti i pravne sigurnosti, Europski sud je i u ovom slučaju odredio

---

<sup>181</sup> Povreda prava na zakonito uspostavljeni sud može biti posljedica nepoštivanja i drugih pravila, a ne samo pravila o imenovanju sudaca. Za različite moduse povrede ovog prava vidi predmet *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, 26374/18, presuda od 1. prosinca 2020., ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418., posebice toč. 216. i 217.

<sup>182</sup> Vidi Laurent Pech, 'Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in *Simpson and HG*', Working Paper No. 8 – May 2020, dostupno na: <https://reconnect-europe.eu/blog/dealing-with-fake-judges-under-eu-law/>. Autor, po uzoru na englesku pravnu tradiciju i pozivajući se na mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije*, razlikuju *de facto* suce („*de facto* judges“), čije odluke mogu ostati valjane čak i ako je njihovo imenovanje nevaljano i bez učinka, od *usurpatora* („*usurpers*“), čije odluke se proglašavaju nevaljanim, jer se radi o osobama koje su sudjelovale u takvom sastavu suda dok su bile svjesne da za to nisu nadležne.

<sup>183</sup> Načelno istim pitanje u kontekstu konvencijskog prava bavio se Europski sud za ljudska prava u predmetu *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* u kojem se osporavala zakonita uspostava suda u kaznenom postupku protiv podnositelja zahtjeva, uslijed činjenice da je u sastavu vijeća sudjelovala sutkinja koja je imenovana uz povredu pravila o imenovanju. Vidi predmet *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, 26374/18, presuda od 1. prosinca 2020., ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

<sup>184</sup> Pozivajući se na jednu raniju presudu, Opći sud je utvrdio da je Vijeće povrijedilo pravni okvir propisan javnim natječajem za podnošenje prijava za dva sudačka mjesta, jer se koristilo popisom koji je sastavljen povodom tog natječaja za popunjavanje još jednog sudačkog mjesta.

<sup>185</sup> *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije*, op. cit., toč. 55.

dodatne uvjete pod kojima se mogu učinkovito ostvarivati prava povezana s EU zahtjevom za neovisnim sudom. Tako je zauzeto stajalište da neće svaka povreda pravila u postupku imenovanja sudaca biti ujedno i temelj za kasnije osporavanje nezakonito uspostavljenog suda u nekom predmetu koji takvi, nepravilno imenovani suci trebaju rješavati. Prag je podignut na višu razinu i traži se da povreda u postupku imenovanja čini nepravilnost takve naravi i težine „da dovodi do stvarne opasnosti da druge grane vlasti, osobito izvršne, raspolažu neutemeljenom diskrecijskom ovlasti dovodeći u opasnost integritet ishoda postupka imenovanja i izazivajući tako opravdanu sumnju pojedinaca u neovisnost i nepristranost odnosnog suca ili odnosnih sudaca“.<sup>186</sup> U svakom slučaju, o tako ozbiljnoj povredi će se raditi kada je došlo do kršenja temeljnih pravila „koja su sastavni dio uspostave i funkcioniranja tog pravosudnog sustava“.<sup>187</sup> Time je određena linija do koje će se respektirati načela pravomoćnosti i pravne sigurnosti, toleriranjem povreda koje se ne dotiču temeljnih pravila ili svojom težinom i naravi ne stvaraju legitimne sumnje u neovisnost suda,<sup>188</sup> dok ono što prelazi tu liniju i predstavlja povredu koja dovodi to takvih legitimnih sumnji ili krši temeljna pravila u postupku imenovanja sudaca dopušta davanje prednosti zaštiti prava na pošteno suđenje i, posredno, očuvanju jamstava neovisnosti suda.<sup>189</sup> Dodatno, Europski sud je potvrdio ovlast i dužnost suda da samoinicijativno preispita pravilnost svog sastava kada u tom pravcu postoje ozbiljne sumnje, uključujući i kada su te sumnje povezane uz poštivanje pravila koja se tiču prethodnog imenovanja sudaca u taj sud.<sup>190</sup>

Izloženi pristup Europskog suda treba sagledati i u kontekstu nacionalnih situacija koje su obilježene sustavnim nedostacima u postupcima imenovanja sudaca. Promatrajući iz tog kuta, stajalište izraženo u predmetima *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* otvara prostor za osporavanje i suštinsko preispitivanje učinaka sudačkih imenovanja koja su rezultat primjene nacionalnih pravila koja su protivna EU zahtjevima za neovisan sud. Ističući

---

<sup>186</sup> Ibid., toč. 75.

<sup>187</sup> Ibid., toč. 75.

<sup>188</sup> U konačnici, u predmetima *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* Europski sud je zaključio da prilikom imenovanja sudaca (tadašnjeg) Službeničkog suda nije došlo do povrede temeljnih pravila postupka imenovanja, odnosno do povrede takve težine i naravi da bi mogla dovesti do nastanka legitimne sumnje u neovisnost imenovanog suca, slijedom čega nije došlo ni do povrede prava na zakonito ustanovljen sud (*Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* op. cit., toč. 78. do 80.).

<sup>189</sup> U kontekstu konvencijskog prava Europski sud za ljudska prava u predmetu *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* uvodi test prema kojem ocjenjuje da li je došlo do povrede prava na zakonito uspostavljen sud uslijed povrede pravila o imenovanju sudaca. Radi se o testu sastavljenom od tri koraka na način da se najprije ispituje (1) da li se radi o očiglednoj povredi (nacionalnih) pravila o imenovanju sudaca, potom (2) da li se radi o povredi pravila koja su od fundamentalnog značenja za postupak imenovanja, naročito u svjetlu zahtjeva da se spriječi diskrecijski utjecaj drugih grana vlasti kod uspostave sudova, i konačno, (3) da li je na nacionalnoj razini provedena odgovarajuća provjera od strane sudova i da li su utvrđene povrede učinkovito otklonjene (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, op. cit., toč. 243. do 252).

<sup>190</sup> *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* op. cit., toč. 55.

zajamčeno pravo na zakonom uspostavljen sud, nema zapreke da stranka o čijem predmetu se odlučuje ujedno osporava zakonitost suda koji je izabran prema pravilima koja su u izravnoj suprotnosti s EU pravilima, pa čak i ako u prethodnom postupku imenovanja nije problematizirana takva nesukladnost s pravnim režimom Unije. Na to upućuje i kriterij koji je postavio Europski sud i koji treba omogućiti adekvatno sankcioniranje svake povrede takve naravi i težine koja omogućuje neutemeljenu diskreciju drugih grana vlasti prilikom imenovanja sudaca na način koji opravdava legitimnu sumnju u pogledu ishoda tog postupka i neovisnosti izabranih sudaca. Ovakva nepravilnost može biti rezultat pogrešne primjene inače nespornih pravila o imenovanju sudaca,<sup>191</sup> ali ne bi trebalo biti zapreke da se problematiziraju i ona imenovanja koja dovode do istog rezultata i to kao posljedica strukturnog defekta u samom pravnom okviru imenovanja sudaca.<sup>192</sup> Kao korisno sredstvo na tom putu, svakako su relevantne ocjene Europskog suda u predmetima u kojima je već utvrđeno da su pojedina nacionalna pravila doista protivna normama iz koje proizlaze EU zahtjevi za neovisan sud, odnosno u kojima su dane jasne smjernice za tumačenje tih zahtjeva. Dakle, promatrajući stajališta iz predmeta *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije* u širem kontekstu može se zaključiti da je ovdje napravljen bitan iskorak koji omogućuje adekvatno propitivanje i, barem na pojedinačnoj razini, uspješno ograničavanje učinaka sudačkih imenovanja koja su rezultirala uzurpiranjem sudačke funkcije („*usurpers*“), posebice kada su svjesno provedena prema pravilima za koja je utvrđeno da strukturno ugrožavaju neovisnost sudova.<sup>193</sup>

Razmatrajući mogućnosti privatne zaštite u cjelini, nedvojbeno je da priznavanje izravnog učinka odredbi članka 47. Povelja i članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU-a, posljedično i izravnog učinka EU zahtjeva za neovisnim sudom koji izvire iz tih odredbi, omogućuje pojedincima da na individualnoj razini od sebe otklone negativne posljedice koje proizlaze iz mjera koje su protivne zahtjevima neovisnosti. Povrh toga, jamstvom prava na zakonom ustanovljeni sud u određenoj mjeri im je otvoren prostor za neizravno preispitivanje neovisnosti sudaca koji su imenovani uz kršenje pravila imenovanja koja odstupaju od EU zahtjeva za neovisnim sudom. Isto tako, načelno je otvorena, iako u praksi znatno sužena, mogućnost odbijanja izvršenja EUN-a i predaje tražene osobe državi članici u kojoj postoje opći ili sustavni nedostaci u pogledu neovisnosti pravosuđa. Unatoč ovim pomacima koji

---

<sup>191</sup> Sadržajno, takva je bila situacija u predmetu *Simpson protiv Vijeća* i *HG protiv Komisije*, kao i u predmetu *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* pred Europskim sudom za ljudska prava.

<sup>192</sup> U tom pravcu vidi predmet *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, gdje Europski sud za ljudska prava ne otklanja mogućnost da bi prvi korak testa bio zadovoljen i u slučaju kada bi se „naizgled“ radilo o poštivanju nacionalnih pravila, ali bi rezultat takvog postupka imenovanja bio očito protivan cilju i svrsi konvencijskog prava na zakonito uspostavljen sud (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, op. cit., toč. 245.). Navedeno stajalište, uzimajući u obzir članak 52. stavak 3. Povelje, svakako može biti relevantno i za ocjenu zakonito uspostavljenog suda koji djeluje u području prava Unije.

<sup>193</sup> Vidi u kontekstu Poljske primjenu koncepta „uzurpatora“, za razliku od „de facto sudaca“, u odnosu na one suce čija su imenovanja provedena prema zakonodavstvu koje je bilo u očitj suprotnosti, između ostalog, s pravom Unije, kod Pech, op. cit. (bilj. 175.), str. 23. do 29.

mogu doprinijeti zaštiti EU zahtjeva za neovisnim sudom, upitno je koliko isti mogu djelotvorno nadomjestiti one nedostatke koji postoje u javnom mehanizmu pravne zaštite. Ne treba zaboraviti da pokretanje privatnog mehanizma zaštite zavisi od inicijative pojedinca, vezano je za njegovu pojedinačnu situaciju, podrazumijeva stanovit protek vremena uslijed postupanja u konkretnim predmetima i stoga je, ponajprije, prikladno za saniranje pojedinačnih, izoliranih povreda. Za otklanjanje sustavnih i, naročito, opetovanih povreda koje se manifestiraju na različite načine, ovaj mehanizam uslijed svojih ograničenja ne može biti adekvatno sredstvo.

## 5. ZAKLJUČAK

U situaciji kada je Unija suočena s ozbiljnom krizom koja dovodi u pitanje vladavinu prava kao njezinu temeljnu vrijednost, uz koju se vezuju i ključni mehanizmi pravnog poretka Unije, Europski sud je pronašao način da se aktivno uključi u rješavanje te krize i otvori prostor za preispitivanje mjere koje ugrožavaju neovisnost sudbenog mehanizma Unije. Dajući odgovor na prethodno pitanje u predmetu *Portugalski suci*, opredijelio se za tumačenje koje u članku 19. stavku 1. podstavku 2. UEU pronalazi polaznu točku za afirmaciju Europskog suda kao mjerodavnog tumača i zaštitnika zahtjeva neovisnosti sudova. Istodobno, pružena je prilika za daljnju interpretaciju tih zahtjeva u postupcima povodom zahtjeva za prethodno tumačenje ali i za provjeru njihova poštivanja od strane država članica putem povredbenog postupka. Ovako kreirani prostor djelovanja Europski sud je iskoristio i svojim tumačenjima započeo razrađivati evaluacijski okvir koji preispituje postojanje dostatnih garancija koje trebaju otkloniti postojanje legitimne sumnje u stvarnu sposobnost suda da bude otporan na unutarnje ili vanjske pritiske na svoju neovisnost. U kontekstu sustavnih nastojanja za potkopavanjem neovisnosti sudbenog sustava posebno su aktualna ona područja u kojima postoji mogućnost regulatornog izbora prilikom uređenja ključnih pitanja za osiguranje neovisnosti sudova. Odgovarajući na moguće zlouporabe takve autonomije, Europski sud je u područjima gdje se priznaje šira normativna autonomija, poput imenovanja i razrješenja sudaca, razradio evaluacijski okvir koji sveobuhvatnom i kontekstualnom analizom svih relevantnih elemenata omogućuje adekvatnu provjeru postojanja ili izostanka dostatnih garancija koje otklanjaju. Tamo gdje je regulatorna autonomija sužena, što je, primjerice, slučaj kod onih mjera koje odstupaju od općeprihvaćenih standarda poput načela nesmjernosti sudaca, postroženi su i evaluacijski kriteriji, jer svaka mjera kojom se provodi odstupanje osnovana je podloga za legitimnu sumnju ako nema opravdani cilj i ne predstavlja prikladno i proporcionalno sredstvo za njegovo ostvarenje. Dakle, razrađen je odgovarajući okvir koji bi onda trebao biti i popraćen djelotvornim mehanizmom zaštite.

U pogledu mehanizama zaštite zahtjeva za neovisnim sudom, njihova stvarna učinkovitost je nejednake razine uspješnosti. U pravilu, ne bi trebala biti upitna praktična zaštita ovih zahtjeva kod povreda individualne naravi, uslijed pogrešne primjene inače nespornog pravnog okvira, ili povreda koje ne čine dio šireg projekta sustavnog narušavanja neovisnosti sudova. U takvim okolnostima, mehanizmi privatne zaštite putem izravnog učinka članka 19. stavka 1. podstavka 2. UEU, odnosno članka 47. Povelje trebali bi osigurati dostatnu zaštitu pravne pozicije pojedinaca. No, puno veći izazov su prijetnje sustavne naravi, koje su uostalom

i potaknule Europski sud na proaktivno tumačenje drugog podstavka članka 19. stavka 1. UEU. Točno je da je važan iskorak napravljen pružanjem mogućnosti da se i takve, ozbiljno ugrožavajuće, zakonodavne i druge aktivnosti država članica podvrgnu mehanizmu povredbenog postupka u kojem se onda može primijeniti adekvatan sustav provjere poštivanja zahtjeva za neovisnim sudom. Ipak, sposobnost ovog modela zaštite, koji bi trebao biti prioritetan instrument obrane općih interesa Unije, ima i određene limite. Nakon korištenja učinkovitih privremenih mjera, koje omogućuju trenutno suspendiranje spornih mjera uz prijetnju novčanom kaznom, aktivirani mehanizam okončan deklaratornom presudom gubi na svojoj ošttrini, bez mogućnosti adekvatnog sprječavanja novih, drugačije manifestiranih povreda neovisnosti sudova. A upravo je to, kao što to pokazuje slučaj Poljske, najveće iskušenje, jer nakon jednog ili više spornih zakonskih mjera, i unatoč već okončanim postupcima u kojima su utvrđene povrede, slijedi novi set reformskih mjera koje ugrožavaju neovisnost pravosuđa. Ovakva slabost naravno da ne umanjuje evidentan napredak i glede razrade zahtjeva neovisnosti i glede proširene mogućnosti njihove zaštite u povredbenom poretku niti bi trebalo ograničiti primjenu postojećih mehanizama. Ipak, pokazatelj je da i ona zaštita koju može pružiti Europski sud u okviru povredbenog postupka, za sada, još uvijek ima ograničenja i da je potrebno kontinuirano tražiti nove moduse kojima će se učinkovito reagirati na povrede zahtjeva za neovisnim sudom u području prava Unije. U tom pravcu, u jednom drugom području, vezanom za zaštitu financijskih interesa Unije, nedavno usvojena Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije,<sup>194</sup> koja vezuje mogućnost uskraćivanja sredstava iz proračuna Unije uz povrede vladavine prava,<sup>195</sup> uključujući i one zahtjeve koje se odnose na neovisnost sudova, tek treba potvrditi svoju djelotvornost u praksi.

---

<sup>194</sup> SL L 433I od 22.12.2020.

<sup>195</sup> Uredba ovlašćuje Komisiju da predloži Vijeću donošenje odgovarajućih mjera za zaštitu proračuna Unije u odnosu na pojedinu državu članicu, ako se utvrdi da povrede načela vladavine prava, što uključuje i ugrožavanje neovisnosti sudova, u toj državi utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije.

## LITERATURA

### Knjige i članci

Stanislas Adam, 'Judicial Independence as a Functional and Constitutional Instrument for Upholding the Rule of Law in the European Union', u Paul Craig et al.: *Rule of law in Europe, Perspectives from practitioners and academics*, EJTN publication (Funded by the Justice Programme of the European Union)

Petra Bárd, John Morijn, 'Luxembourg's Unworkable Test to Protect the Rule of Law in the EU: Decoding the Amsterdam and Karlsruhe Courts' post-LM Rulings (Part I)', *VerfBlog*, 2020/4/18, <https://verfassungsblog.de/luxembourgs-unworkable-test-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu/>

Petra Bárd, John Morijn, 'Domestic Courts Pushing for a Workable Test to Protect the Rule of Law in the EU: Decoding the Amsterdam and Karlsruhe Courts' post-LM Rulings (Part II)', *VerfBlog*, 2020/4/19, <https://verfassungsblog.de/domestic-courts-pushing-for-a-workable-test-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu/>

Wouter van Ballegooij, Petra Bárd, 'The CJEU in the Celmer case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law Within the EU', *VerfBlog*, 2018/7/29, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/the-cjeu-in-the-celmer-case-one-step-forward-two-steps-back-for-upholding-the-rule-of-law-within-the-eu/>

Matteo Bonelli, Monica Claes, 'Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary', *European Constitutional Law Review*, 14 (2018)

Paul Craig, 'Definition and conceptualization of the rule of law and the role of judicial independence therein', u Paul Craig et al.: *Rule of law in Europe, Perspectives from practitioners and academics*, EJTN publication (Funded by the Justice Programme of the European Union)

Paul Craig, Gráinne de Búrca: *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011.

Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, 2018.

Tamara Čapeta, 'Može li Europski sud spasiti vladavinu prava?' dostupno na: [https://www.academia.edu/41886240/Mo%C5%BEE\\_li\\_Europski\\_sud\\_spasiti\\_vladavinu\\_prava](https://www.academia.edu/41886240/Mo%C5%BEE_li_Europski_sud_spasiti_vladavinu_prava)

Theodore Konstadinides, 'Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM', *Common market Law Review*, 56 (2019.)

Michał Krajewski, 'Associacao Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma', *European papers*, 3 (2018.)

Adam Lazowski, 'Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings', *ERA Forum* (2013.)



Koen Lenaerts et al., *EU procedural law*, Oxford University Press, 2015.

Koen Lenaerts.: 'The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Law of the European Union', *Common Market Law Review*, 44 (2007.)

Laurent Pech et al., '1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)', *VerfBlog*, 2021/1/13, dostupno na <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>

Laurent Pech et al., '1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part II)', *VerfBlog*, 2021/1/18, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/>

Laurent Pech, Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in *Simpson and HG*, Working Paper No. 8 – May 2020, dostupno na: <https://reconnect-europe.eu/blog/dealing-with-fake-judges-under-eu-law/>

Franco Peirone, 'The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity', *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 15 (2019.)

Kim Lane Scheppele et al., 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union', *Yearbook of European Law*, 39 (2020.), dostupno na: <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeaa012/6064852?login=true>

Bruno de Witte, 'Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?', u Sacha Garben, Inge Govaere (ed.): *The Division of Competences between the EU and the Member States*, Hart Publishing, 2017.

### **Komunikacije, izvješća i priopćenja**

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću 'Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava' (COM(2014) 158 final od 11.3.2014.)

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 'Jačanje vladavine prava u Uniji, Nacrt za djelovanje', (COM(2019) 343 final od 17.7.2019.)

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 10.7.2020., com(2020) 306 final (EU Justice Scoreboard 2020.),

Evaluation report Germany, Greco Eval IV Rep (2014), fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, toč. 112., dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev-e

Priopćenje za javnost Europske komisije od 31. ožujka 2021., dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1524)

## **PREGLED ZAKONODAVSTVA**

Ugovor o Europskoj uniji, SL C 202 od 7.6.2016., pročišćena verzija

Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202 od 7.6.2016., pročišćena verzija

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202 od 7.6.2016.

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, SL L 303 od 2.12.2000.

Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, SL L 190 od 18.7.2002., SL L 81, 27.3.2009.

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, SL L 180 od 29.6.2013.

Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL L 433I od 22.12.2020.

## **PREGLED SUDSKE PRAKSE**

### **Europski sud**

C-26/62, Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV v Nederlandse Administratie der Belastingen, presuda od 5. veljače 1963., ECLI:EU:C:1963:1

C-6/64, Flaminio Costa v E.N.E.L., presuda od 15. srpnja 1964., ECLI:EU:C:1964:66

C-294/83, Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament, presuda od 23. travnja 1986., ECLI:EU:C:1986:166

C-24/92, Pierre Corbiau v Administration des contributions, presuda od 30. ožujka 1993., ECLI:EU:C:1993:118

C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker, presuda od 14. veljače 1995., ECLI:EU:C:1995:31

C-54/96, Dorsch Consult, presuda od 17. rujna 1997., ECLI:EU:C:1997:413

C-54/96, Dorsch Consult, mišljenje n. o. Tesaura od 15. svibnja 1997., ECLI:EU:C:1997:245

C-110/98 do C-147/98, Gabalfrisa SL and Others v Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), presuda od 21. ožujka 2000., ECLI:EU:C:2000:145

C-516/99, Walter Schmid, presuda od 30. svibnja 2002., ECLI:EU:C:2002:313

C-263/02 P, Commission of the European Communities v. Jégo-Quéré & Cie SA, presuda od 1. travnja 2004., ECLI:EU:C:2004:210

C-304/02, Europska Komisija protiv Francuske, presuda od 12. srpnja 2005., ECLI:EU:C:2005:444

C-53/03, Synetairismos Farmakopoiou Aitolias & Akarnanias (Syfait) and Others v GlaxoSmithKline plc and GlaxoSmithKline AEVE, presuda od 31. svibnja 2005., ECLI:EU:C:2005:333

C-506/04, presuda od 19. rujna 2006., Graham J. Wilson v Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587

C-109/07, Jonathan Pilato v Jean-Claude Bourgault, rješenje od 14. svibnja 2008., EU:C:2008:274

C-175/11, H.I.D., B.A. v Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, presuda od 31. siječnja 2013., ECLI:EU:C:2013:45

C-286/12, Europska komisija protiv Mađarske, presuda od 6. studenog 2012., ECLI:EU:C:2012:687

2/13, mišljenje od 18. prosinca 2014., ECLI:EU:C:2014:2454

C-58/13 I C-59/13, Angelo Alberto Torresi (C-58/13), Pierfrancesco Torresi (C-59/13) protiv Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, presuda od 17. srpnja 2014., ECLI:EU:C:2014:2088

C-222/13, TDC A/S protiv Erhvervsstyrelsen, presuda od 9. listopada 2014., ECLI:EU:C:2014:2265

C 274/14, Banco de Santander SA, presuda od 21. siječnja 2020., ECLI:EU:C:2020:17

C-557/14, Europska Komisija protiv Portugala, presuda od 22. lipnja 2016., EU:C:2016:471

C-404/15 i C-659/15, Pál Aranyosi (C-404/15) i Robert Căldăraru (C-659/15 PPU), presuda od 5. travnja 2016., ECLI:EU:C:2016:198

C-503/15, Margarit Panicello, presuda od 16. veljače 2017., ECLI:EU:C:2017:126

C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi protiv Uber Systems SpainSL, presuda od 20. prosinca 2017., ECLI:EU:C:2017:981

C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas, presuda od 27. veljače 2018., ECLI:EU:C:2018:117.

C-328/16, Europska Komisija protiv Grčke, presuda od 22. veljače 2018., ECLI:EU:C:2018:98

C-441/17 R, Europska komisija protiv Republike Poljske, rješenje od 20. studenog 2017., ECLI:EU:C:2017:877

C-573/17, Daniel Adam Popławski, presuda od 24. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:530

C-49/18, Escribano Vindel, presuda od 7. veljače 2019., ECLI:EU:C:2019:106

C-192/18, Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), presuda od 5. studenog 2019., ECLI:EU:C:2019:924

C-216/18, LM, presuda od 25. srpnja 2018., ECLI:EU:C:2018:586

C-508/18 I C-82/19 PPU, OG i PI, presuda od 27. svibnja 2019., ECLI:EU:C:2019:456

C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Erik Simpson protiv Vijeća EU (C-542/18 RX-II), HG protiv Europske komisije (C-543/18 RX-II), presuda od 26. ožujka 2020., ECLI:EU:C:2020:232

C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz protiv Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C 558/18), Prokurator Generalny protiv VX, WW, XV (C-563/18), presuda od 26. ožujka 2020., ECLI:EU:C:2020:234

C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. protiv Krajowa Rada Sądownictwa, CP (C-624/18), DO (C-625/18) protiv Sąd Najwyższy (Poljska), presuda od 19. studenog 2019., ECLI:EU:C:2019:982

C-619/18, Europska komisija protiv Republike Poljske, presuda od 24. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:531

C-619/18 R, Europska komisija protiv Republike Poljske, rješenje od 17. prosinca 2018., ECLI:EU:C:2018:1021

C-824/18, A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo), presuda od 2. ožujka 2021., ECLI:EU:C:2021:153

C-83/19, C-127/19 i C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” protiv Inspekția Judiciară, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” protiv Consiliul Superior al Magistraturii (C-127/19), PJ protiv QK-a (C-195/19), C-291/19, SO protiv TP-a i drugih; C-355/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, OL protiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României; mišljenje n. o. Bobeka od 23. rujna 2020., ECLI:EU:C:2020:746

C-272/19, Land Hessen, presuda od 9. srpnja 2020., ECLI:EU:C:2020:535

C-397/19, AX protiv Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice, mišljenje n. o. Bobeka od 23. rujna 2020., ECLI:EU:C:2020:747

C-510/19, AZ, presuda od 24. studenog 2020., ECLI:EU:C:2020:953

C-791/19 R, Europska komisija protiv Republike Poljske, rješenje od 8. travnja 2020.,  
ECLI:EU:C:2020:277

C-896/19, Republika protiv Il-Prim Ministru, presuda od 20. travnja 2021.,  
ECLI:EU:C:2021:311

C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L (C-354/20 PPU) i P (C-412/20 PPU), presuda od 17. prosinca  
2020., ECLI:EU:C:2020:1033

### **Europski sud za ljudska prava**

Campbell and Fell v. the United Kingdom, 7819/77 i 7878/77, presuda od 28. lipnja 1984.,  
ECLI:CE:ECHR:1984:0628JUD000781977

Flux v. Moldova, 31001/03, presuda od 3. srpnja 2007.,  
ECLI:CE:ECHR:2010:1130JUD002361408

Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland, 23614/08, presuda od 30. studenog 2010.,  
ECLI:CE:ECHR:2010:1130JUD002361408

Thiam v. France, 80018/12, presuda od 18. listopada 2012.,  
ECLI:CE:ECHR:2018:1018JUD008001812

Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, 26374/18, presuda od 1. prosinca 2020.,  
ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418

### **Vrhovni sud Republike Poljske**

presuda Vrhovnog suda broj III PO 7/18 od 5. prosinca 2019.