

Praksa Evropskog suda za ljudska prava od 26. februara 2026. godine**Macovei v. Romania (br. 58004/17), 26.2.2026. godine****Neprihvatljiva predstavka.**

Podnositeljica predstavke je Monica-Luisa Macovei, poznata javna ličnost, bivša članica Evropskog parlamenta i bivša ministrica pravde.

Gospođa Macovei se 2. novembra 2014. godine, kandidovala kao nezavisna kandidatkinja u prvom krugu predsjedničkih izbora u zemlji. Nije dobila dovoljno glasova da bi ušla u drugi i posljednji krug.

Prije izbora, u skladu sa Zakonom br. 334/2006 o finansiranju aktivnosti političkih stranaka i izbornih kampanja, gospođa Macovei je imenovala finansijskog predstavnika za upravljanje donacijama i finansijskom podrškom za njenu izbornu kampanju. Nakon izbora, podnijela je dokumente u vezi sa donacijama i finansijskom podrškom koju je primila za kampanju Stalnom izbornom tijelu (Autoritatea Electorală Permanentă – „AEP”), nezavisnom javnom administrativnom tijelu sa općim ovlaštenjima u izbornim pitanjima koje je bilo odgovorno za nadzor organizacije izbora.

U januaru 2015. godine, AEP je utvrdio četiri navodna kršenja Zakona br. 334/2006 od strane gđe Macovei, uključujući tvrdnju da je prihvatila donacije koje se sastoje od materijala za izbornu kampanju i tvrdnju da je koristila kredit za finansiranje svoje kampanje. U dvije odluke od 12. februara 2015. godine, AEP je izdao novčane kazne i naloge za oduzimanje imovine te obavijestio gđu Macovei da će pokrenuti postupak izvršenja protiv nje ako ne plati dospjele iznose.

Gđa Macovei je 9. marta 2015. godine, osporila sankcije koje je protiv nje izrekao AEP, tražeći od domaćih sudova da ih u suštini ponište. Alternativno, zatražila je od sudova da zamijene novčane kazne opomenama i da ponište naloge za oduzimanje imovine jer njeni postupci nisu predstavljali opasnost za društvo.

U konačnoj odluci od 30. juna 2016. godine, administrativni i fiskalni odjel Okružnog suda u Bukureštu potvrdio je sankcije u vezi s donacijama koje se sastoje od materijala za kampanju i u vezi s kreditom korištenim za finansiranje kampanje. Okružni sud je utvrdio da su te sankcije bile zakonite i da su postupci gđe Macovei predstavljali značajnu opasnost za društvo, jer društvo ima veća očekivanja od kandidata koji se kandiduju na predsjedničkim izborima nego od običnih građana, te ponašanje kandidata stoga mora biti transparentno i zakonito. Novčane kazne se ne mogu zamijeniti upozorenjima, a odgovarajući nalozi za oduzimanje imovine ne mogu se poništiti.

Navodi podnositeljice predstavke

Pozivajući se na član 6 (pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije i na argumente koji se u suštini odnose na krivični aspekt, gđa Macovei se Evropskom sudu žalila da je postupak po njenoj tužbi protiv AEP-a vođen nepravično i tvrdila je da je nacionalni sud dao razloge koji su proizvoljni i očigledno nerazumni. Žalila se da je, potvrđivanjem sankcija koje su joj izrečene, Okružni sud prekršio princip da kazne moraju biti propisane zakonom (član 7. Evropske konvencije). Također je navela da je Zakonu br. 334/2006 nedostajala jasnoća i predvidljivost s obzirom na to da nije zabranio nezavisnim kandidatima da primaju donacije u obliku izbornog materijala ili da koriste kredite za finansiranje svojih kampanja. Osim toga, Okružni sud je prekršio princip retroaktivne primjene kasnijeg blažeg zakona, jer nije primijenio taj princip kada joj je izrekao sankcije za kredit.

Predmet gđe Macovei je prvi u kojem je Evropski sud razmatrao da li sankcije izrečene prema Zakonu br. 334/2006 mogu spadati u djelokrug krivičnog aspekta člana 6. Evropske konvencije. Njegova procjena je zasnovana na tri kriterija, pravnoj klasifikaciji krivičnog djela prema nacionalnom zakonu, prirodi prekršaja i stepenu težine kazne koju je određena osoba riskirala.

Prvo, nacionalni zakon je klasifikovao nezakonite radnje za koje je gđa Macovei proglašena odgovornom kao one koje pripadaju sferi izbornog prava, posebno finansiranje izbornih kampanja. Domaće vlasti su te radnje smatrale lakšim prekršajima, a ne krivičnim djelima. Postupke nije vodilo javno tužilaštvo i krivični sudovi, već nezavisno upravno tijelo pod nadzorom građanskih i upravnih sudova i prema Zakoniku o građanskom postupku.

Drugo, što se tiče prirode krivičnih djela, Sud je primijetio da su novčane kazne i nalozi za oduzimanje imovine izrečeni gđi Macovei zbog kršenja pravila koja se odnose na određenu definiranu aktivnost koja bi se, općenito govoreći, odvijala samo svakih nekoliko godina, naime finansiranje izborne kampanje za obavljanje izabrane javne funkcije kao što je predsjednička, a koja bi se odnosila samo na vrlo specifičnu kategoriju ljudi ili organizacija, nezavisne kandidate ili političke stranke i njihove finansijske predstavnike koji nisu samo razmatrali učešće u izornoj kampanji, već su to zapravo i uradili. Tamo gdje bi se zakonske odredbe primjenjivale samo na grupu sa posebnim statusom, postojale bi ozbiljne sumnje u pogledu kriminalne prirode predmetnih radnji. Te sumnje bi bile još ozbiljnije kada bi se te odredbe mogle primijeniti samo na određeno definiranu aktivnost.

Iako su ciljevi Zakona br. 334/2006, kao što su usklađivanje nacionalnih standarda o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja s međunarodnim standardima i osiguranje jednakih mogućnosti u političkoj konkurenciji i transparentnosti, bili u općem interesu društva, poput onih zaštićenih Krivičnim zakonom, to samo po sebi nije dovoljno da se predmetni prekršaji podvedu u djelokrug krivičnog aspekta člana 6. Predmetne sankcije stoga spadaju u okvir mjera čija svrha izlazi izvan djelokruga krivičnog aspekta člana 6.

Treće, što se tiče prirode i stepena težine kazne, nijedna od sankcija izrečenih gđi Macovei, uključujući naloge za oduzimanje, nije se mogla primijeniti u kombinaciji ili pretvoriti u kaznu zatvora. Iznos svake pojedinačne novčane kazne izrečene gđi Macovei bio je manji od polovine maksimalne zakonske granice u svakom slučaju. Te novčane kazne ne bi se unosile u njen krivični dosije i ne bi se mogle pretvoriti u kaznu zatvora u slučaju neplaćanja.

Zakonom br. 334/2006 predviđena je gornja granica za novčane kazne koje se mogu izreći za djela gđe Macovei. Visina potencijalnih novčanih kazni bila je takva da bi mogle imati odvratajući učinak. Ipak, iako značajna, njihova visina nije bila dovoljna da se težina i priroda tih sankcija smatraju "krivičnim" u smislu člana 6.

Nalozi za konfiskaciju nisu proizašli iz krivične osude ili postupka izricanja kazne i stoga se nisu kvalifikovali kao kazna, već su predstavljali način kontrole korištenja imovine u smislu Konvencije. Ta razmatranja su bila dovoljna da Sud zaključi da priroda i stepen težine sankcija koje je gđa Macovei riskirala da pretrpi, ili onih koje su joj izrečene, ne obuhvataju krivični aspekt člana 6. Prigovori gđe Macovei prema članu 6 su stoga neprihvatljivi.

U svjetlu zaključaka u vezi s članom 6 i iz razloga dosljednosti u tumačenju Konvencije u cjelini, Evropski sud je utvrdio da se novčane kazne i nalozi za oduzimanje imovine na koje se predstavka odnosila prema članu 7 ne mogu smatrati „kaznom“. Predstavka gđe Macovei prema članu 7. stoga je bila neprihvatljiva.