

## Дело C-291/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

9 април 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Curtea de Apel Braşov (Румъния)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

28 март 2019 г.

**Жалбоподател:**

SO

**Ответници:**

ТР и др.

**Предмет на главното производство**

Жалба, подадена пред Curtea de Apel Braşov (Апелативен съд Брашов), наказателно отделение, от жалбоподателя SO срещу постановленията, с които прокурорът по делото и съответно прокурорът — ръководител на отдела към Прокуратурата към Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Върховен касационен съд) (PÎCCJ) — Direcţia Naţională Anticorupţie (Национална дирекция за борба с корупцията; наричана по-нататък „DNA“) — Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (наричан по-нататък: „Отдел за борба с престъпленията, приравнени към корупционни престъпления“) прекратява и съответно потвърждава решението за прекратяване на производствата по сигнали, с които жалбоподателят съобщава за извършването на престъпления от различни магистрати — прокурори и съдии — и адвокат.

## Предмет и правни основания на преюдициалното запитване

На основание член 19, параграф 3, буква б) ДЕС и член 267ДФЕС Curtea de Apel Braşov (Апелативен съд Брашов) отправя искане за тълкуване на Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г., на член 2 от ДЕС, член 4, параграф 3 ДЕС и на принципа за независимост на съдиите, записан в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и на член 47, втори параграф от Хартата на основните права на Европейския съюз.

## Преюдициални въпроси

1. Трябва ли Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП), създаден с Решение 2006/928/ЕО на Европейската комисия от 13 декември 2006 г., да се счита за акт, приет от институция на Европейския съюз по смисъла на член 267ДФЕС, който подлежи на тълкуване от Съда?
2. Имат ли задължителен характер за румънската държава изискванията, съдържащи се в изготвяните в рамките на този механизъм доклади, поспециално (но не само) по отношение на необходимостта от извършване на законодателни промени, които са в съответствие със заключенията от МСП, с препоръките на Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа?
3. Трябва ли член 2 във връзка с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че в обхвата на задължението на държавата членка да спазва принципите на правовата държава попада и необходимостта Румъния да спазва изискванията, съдържащи се в докладите, изготвени в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), създаден с Решение 2006/928/ЕО на Европейската комисия от 13 декември 2006 г.?
4. Допуска ли принципът за независимост на съдиите, записан в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно тълкуването, което му е дадено в практиката на Съда на Европейския съюз (голям състав, решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), създаването на Отдел за разследване на престъпления в правосъдието в рамките на Прокуратурата към Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховния касационен съд), с оглед на реда и условията за назначаване/освобождаване от длъжност на прокурорите в този отдел, на реда и условията за осъществяване на неговата дейност, на начина на определяне на неговите правомощия, съотнесено към неговия брой на длъжностите в този отдел?
5. Допуска ли член 47 [втори параграф] от Хартата на основните права на Европейския съюз относно правото на справедлив съдебен процес чрез

разглеждане на делото в разумен срок, създаването на Отдел за разследване на престъпления в правосъдието в рамките на Прокуратурата към *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховния касационен съд), с оглед на реда и условията за осъществяване на неговата дейност и на начина на определяне на неговите правомощия, съотнесено към неговия брой на длъжностите в този отдел?

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза и цитирана съдебна практика на Съюза**

– *Член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1 ДЕС.*

Членове 37 и 38 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз.

Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка от 25 януари 2017 г., в който след уточнението, че „цялостна оценка“ на приетите мерки за постигане на целите на МСП „може да се направи само като се провери дали желаното им въздействие е осезаемо на практика, както и дали могат да се считат за неразделна част от правната уредба и институционалната рамка на Румъния и за необратими“, се допълва, че „основополагащи въпроси като подлагане на съмнение на независимостта на съдебната власт и правната сила на съдебните решения, както и някои конкретни опити за връщане на реформите назад, неизбежно забавиха темпа на напредък към постигането на целите на МСП“.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка от 13 ноември 2018 г., параграф 3.1 „Първи показател (Независимост на съдебната власт и съдебна реформа)“, глава 3 „Оценка на напредъка в изпълнението на препоръките, съдържащи се в доклада от януари 2017 г.“ и глава 4 „Заключение“.

Решение на Съда от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), т. 42-44.

Решение на Съда от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), т. 48.

Решение от 13 юни 2017 г., Florescu и др. (C-258/14, EU:C:2017:448).

### Цитирани национални разпоредби

Членове 175 и 297 от Codul penal (Наказателен кодекс) и членове 339, 340 и 341 от Codul de procedură penală (Наказателно-процесуален кодекс) — разпоредби, съдържащи се в преюдициалното запитване по дело C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (Закон № 78/2000 за предотвратяване и разследване на корупцията), член 13<sup>2</sup>, съгласно който в случай на престъпления, свързани със злоупотреба със служебно положение, ако държавният служител е получил за себе си или за други незаконна облага, конкретният размер на наказанието се увеличава с една трета.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Закон № 304/2004 за устройството на съдилищата), членове 88<sup>1</sup>-88<sup>9</sup> — разпоредби, съдържащи се в преюдициалното запитване по дело C-195/19, както и членове 88<sup>10</sup> и 88<sup>11</sup> относно осъществяването на дейността в Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Отдел за разследване на престъпленията в правосъдието; наричан по-нататък: „SIIJ“) чрез командироване на длъжностни лица и служители на съдебната охрана под прякото ръководство и контрол на прокурор от отдела и съответно включването в отдела на специалисти в областта на обработката и използването на информацията, както и в икономическата, финансовата, митническата, информационната и други области; тези два члена са добавени с Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (Извънредно постановление на Правителството № 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (Извънредно постановление на Правителството № 7/2019), с което наред с другото се изменя и допълва Legea nr. 304/2004. Това постановление добавя в член 88<sup>1</sup> нова алинея, алинея 6, според която в случаите на престъпления от компетентността на SIIJ, „йерархически висшестоящ прокурор“ означава прокурорът — ръководител на отдела, включително в случай на решения, постановени преди отделът да започне да функционира. С това постановление се изменя член 88<sup>7</sup>, като в алинея 1, буква d) се предвижда ново правомощие на SIIJ, което се състои в използване или отказ от средства за обжалване при делата, които са от компетентност на отдела, включително и при делата, висящи пред съдилищата или решени окончателно преди той да започне да функционира.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea SIIJ (Извънредно постановление на Правителството № 90/2018 относно някои мерки за започване на дейността на SIIJ), членове I и II — разпоредби, съдържащи се в преюдициалното запитване по дело C-195/19.

Решение № 3 от 26 февруари 2019 г. на Înalta Curte de Casație și Justiție, постановено по дело, свързано с решаване на правни въпроси във връзка с тълкуването на разпоредбите на член 88<sup>8</sup>, алинея 2 от Legea nr. 304/2004, според което участието в съдебните заседания по дела от компетентност на SIIJ, при които наказателното преследване е било проведено от DNA, се осигурява от прокурори от ръководството на прокуратурата към Înalta Curte de Casație și Justiție или от прокурори от прокуратурата към съдебния орган, разглеждащ делото.

Решения № 1519/2011 и № 2/2012 на Curtea Constituțională (Конституционен съд), чието релевантно съдържание е посочено в преюдициалното запитване по дело C-195/19, както и решение № 104/2018 на Curtea Constituțională, чието релевантно съдържание, по-специално т. 88 и т. 90 от него, е посочено в преюдициалното запитване по дело C-195/19.

### **Кратко представяне на фактите и главното производство**

- 1 С четири сигнала, подадени през декември 2015 г. и февруари 2016 г., SO съобщава за извършването от страна на четирима магистрати — прокурори, на престъпление, свързано със злоупотреба със служебно положение по член 13<sup>2</sup> от Legea nr. 78/2000 във връзка с член 297, алинея 1 от Codul penal, както и от страна на адвокат от колегията в Брашов — на престъпление, свързано с търговия с влияние по член 291, алинея 1 от Codul penal. SO твърди, че посочените прокурори са нарушили различни свои служебни задължения както чрез необоснован отказ да разгледат някои от неговите искания, да му дадат информация или да му предоставят копия от някои документи, съдържащи се в наказателната преписка, така и чрез действия, превишаващи границите на техните правомощия чрез приемането на незаконосъобразни и необосновани актове.
- 2 Впоследствие SO подава сигнал срещу двама съдии от Judecătoria Brașov (Първоинстанционен съд Брашов) и Tribunalul Brașov (Върховен съд Брашов), като твърди, че те са част от организирана престъпна група и че са се произнесли по различни производства по начин, засягащ неблагоприятно неговите интереси.
- 3 След провеждане на разследване по посочения случай, с постановление от 8 септември 2017 г. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (Прокуратура към Върховния касационен съд — Национална дирекция за борба с корупцията — Отдел за борба с престъпленията, приравнени към корупционни престъпления) прекратява производството, като установява, че деянията не са предвидени в наказателния закон и не са били извършени поради небрежност по смисъла на наказателния закон, и по отношение на престъплението, свързано със създаването на организирана престъпна група, деянието не е налице.

- 4 SO подава жалба срещу това решение на прокурора по делото до йерархически висшестоящия прокурор — ръководител на Отдела за борба с престъпленията, приравнени към корупционни престъпления към DNA, който с постановление от 20 октомври 2017 г. я отхвърля като неоснователна.
- 5 При тези обстоятелства SO се обръща към съда, като подава жалба срещу решението за прекратяване на производството, която след установяване на липса на компетентност е препратена към запитващата юрисдикция - Curtea de Apel Braşov (Апелативен съд Брашов) на 11 септември 2018 г.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 6 Запитващата юрисдикция посочва, че тъй като производството пред съда изисква задължително участие на прокурор, първоначално в съдебните заседания участва прокурор от DNA, а след влизането в сила на измененията на Legea nr. 304/2004 и след постановяването на решение № 3 от 26 февруари 2019 г. на Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, в съдебното заседание участва прокурор от Прокуратурата към Curtea de Apel Braşov. В случай че се установи, че жалбата на жалбоподателя SO е основателна, запитващата юрисдикция следва да върне делото на SIIJ за провеждане на наказателното преследване.
- 7 Следователно запитващата юрисдикция посочва, че тъй като продължаването на главното производство включва участието на прокурори от SIIJ, е необходимо да се установи дали правото на Съюза допуска или не национално законодателство, по силата на което се създава такъв специализиран отдел към Прокуратурата.
- 8 Що се отнася до първия въпрос относно естеството на МСП, запитващата юрисдикция посочва, той е създаден с Решение 2006/928/ЕО съгласно член 37 и член 38 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз.
- 9 Предвид тези разпоредби, Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 25 януари 2017 г., възможността за налагане на санкции в случай на неспазване на поетите ангажименти, както и предвид решението на Съда от 13 юни 2017 г., Florescu и др., с което Съдът постановява, че Меморандумът за разбирателство между Европейската общност и Румъния, подписан в Букурещ и в Брюксел на 23 юни 2009 г. трябва да бъде считан за акт на институция на Европейския съюз по смисъла на член 267 ДФЕС, който акт подлежи на тълкуване от Съда, запитващата юрисдикция счита, че е необходимо да се изясни дали МСП е акт, който подлежи на тълкуване от Съда.

- 10 Що се отнася до втория въпрос, като се позовава на Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 13 ноември 2018 г., в заключението на който се посочва, че „[з]а справяне със ситуацията се препоръчват следните действия: (...) [н]езабавно да се спре прилагането на законите в областта на правосъдието и на последвалите извънредни постановления [и] [д]а се преразгледат законите в областта на правосъдието, като изцяло се вземат под внимание препоръките по линия на МСП, препоръките на Венецианската комисия и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO)“, запитващата юрисдикция иска от Съда да определи дали изрично препоръчаните мерки в докладите, изготвени в рамките на механизма имат задължителен характер, което би позволило на запитващата юрисдикция да обяви, че прилагането на разпоредбите на националното законодателство за създаването на СИИ се спира или трябва да се спре, както и дали този задължителен характер е строго ограничен до заключенията на доклада или и другите забележки, съдържащи се в него имат такъв характер, по-специално онези, в които се посочват национални мерки, които противоречат на препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право на Съвета на Европа (Венецианската комисия) и на Групата държави срещу корупцията (GRECO).
- 11 В този смисъл запитващата юрисдикция посочва, че в доклада на Комисията от 13 ноември 2018 г. изрично се посочва, че една от мерките, които се отразяват негативно на независимостта на магистратите и отслабват доверието в правосъдието, е създаването на Специализиран отдел за разследване на престъпления, извършени от магистрати в рамките на съдебната система.
- 12 В този контекст в Становище № 924 от 20 октомври 2018 г. на Венецианската комисия изрично се посочва, че „се изразява особено безпокойство и по отношение на (...) новия СИИ“, и в т. 33 и т. 34 от Доклада *ad-hoc* за Румъния, приет от GRECO на 19–23 март 2018 г., наред с другото се посочва, че „[е]дна от най-противоречивите промени е създаването (...) на нов Отдел за разследване на престъпленията в правосъдието, [който] се счита от мнозина за аномалия в съществуващото институционално устройство, по-конкретно поради факта че i) не са налице данни или конкретни оценки, доказващи съществуването на структурни проблеми в правосъдието, които да обосноват тази инициатива; ii) с оглед на реда и условията за възлагане на ръководството на отдела и iii) поради обстоятелството, че този отдел не разполага със следователи и с адекватни способности за разследване, за разлика от други специализирани органи за наказателно преследване. Също така се подчертава, че този орган би бил незабавно свръхнатоварен с оглед на разпоредбите (...), които предвиждат незабавно прехвърляне на редица преписки от други прокуратури, докато броят на предвидените длъжности (общо 15 длъжности съгласно законопроекта) е недостатъчен в сравнение с очаквания обем работа“ и че „от още по-голямо значение е и опасението, че този отдел би могъл лесно да се използва, за да се елиминират случаите, по които работят

специализираните прокуратури или за да се осъществи намеса по чувствителни дела от голям интерес, когато бъдат подадени сигнали срещу магистрат, тъй като те автоматично ще попадат в компетентността на новия отдел“. С това становище се препоръчва да се отмени създаването на SIIJ.

- 13 С третия и четвъртия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи, независимо от отговорите, дадени на първите два въпроса, дали принципите, които са в основата на европейския правен ред, записани в Договора за Европейския съюз, следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат посочените разпоредби поради опасността, която те представляват за правовата държава и за независимостта на съдебната система, с оглед на тяхното съдържание и на анализа, извършен в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, както и рамките на Венецианската комисия и на GRECO.
- 14 В този контекст, след като припомня разпоредбите на член 19, параграф 1 ДЕС и решенията на Съда по делата *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16), т. 42—44 и *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система)* (C-216/18), т. 48, запитващата юрисдикция възпроизвежда част от критиките на Венецианската комисия и на GRECO относно измененията на *Legea nr. 304/2004*, довели до създаването на SIIJ.
- 15 Първата критика се отнася до структурата на SIIJ, която се състои от 15 прокурори, които ще трябва да разглеждат хиляди производства всяка година. Тези производства преди това са били разглеждани от над 150 прокурори от 19 прокуратури и е очевидно, че тези 15 прокурори от отдела няма да могат да се справят с обема на работата, което ще се отрази на качеството на дейността по наказателното преследване.
- 16 Друга критика се отнася до факта, че SIIJ е замислен като единна структура със седалище в Букурещ, което предполага, че разследваните магистрати ще трябва да полагат по-големи усилия с големи разноски, за да се явят на разпит, което би могло да засегне техните права на защита.
- 17 Освен това се критикува и процедурата за назначаване на прокурора — ръководител и на останалите 14 прокурори, за които събеседването в конкурса има тежест от 60 %, което не дава достатъчно гаранции за безпристрастно протичане на процеса по подбор.
- 18 Освен това не са ясни начините, по които самите прокурори от SIIJ могат да бъдат ефективно разследвани за евентуални престъпления, по-специално за престъпления, [извършени] във връзка с тяхната дейност.
- 19 Критикуват се и промените, въведени с *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019*, които са направени без становището на *Consiliu Superior al Magistraturii* (Висш съвет на магистратурата). Поради това добавянето на алинея 6 в член 88<sup>1</sup> от *Legea nr. 304/2004* се възприема като първа стъпка от



поставянето на отдела извън правомощията на главния прокурор, до преобразуването му *de facto* в отделна прокуратура.

- 20 Тъй като дейностите по наказателното преследване срещу магистрат могат да доведат до неговото освобождаване от длъжност, СИИ може да се възприеме, по отношение на анализирания аспекти, свързани с организацията и функционирането му, като фактор за оказване на натиск, който може да засегне независимостта на съдиите.
- 21 Що се отнася до петия въпрос, запитващата юрисдикция посочва редица обстоятелства, поради които счита, че съществуват достатъчно съмнения по отношение на възможността в рамките на СИИ да се осъществява дейност по наказателно преследване, която заедно с действията, които ще бъдат извършени в съдебната фаза, да гарантира решаването на делото в рамките на разумен срок.
- 22 Следователно фактът, че на 5 март 2019 г. са били заети само 6 от 15 прокурорски места, което представлява процент на заетост от 40 % — много по-нисък от този в другите прокуратури, фактът, че след датата, на която СИИ започва да функционира, в него са регистрирани 1 422 производства — като се има предвид, че освен това той трябва да разгледа и 795 актове от общ характер (сигнали, искания, показания, различни жалби) — както и фактът, че е налице възможността СИИ да разглежда и други преписки по наказателни производства, доколкото има подадени сигнали срещу магистрати във връзка с тези преписки, особено по чувствителни дела с широк медиен отзвук, са елементи, които карат запитващата юрисдикция да се съмнява относно възможността за провеждане на ефективно разследване и за гарантиране на решаването на делото в разумен срок, което поставя под въпрос съвместимостта на анализирания национално законодателство с изискванията на член 47, втори параграф от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 23 Запитващата юрисдикция се позовава на другите три преюдициални запитвания по дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, които съдържат въпроси, отчасти сходни с тези по настоящото дело.