



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 88/21
Люксембург, 23 май 2021 г.

Заклучение на генералния адвокат по свързани дела C-748/19—
C-754/19
Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim/WB и др.

Генерален адвокат Bobek: Правото на ЕС не допуска полската практика на командироване на съдии в по-висшестоящи съдилища, което може да бъде прекратено по всяко време по усмотрение на министъра на правосъдието, който същевременно е и главен прокурор

В контекста на седем наказателни дела, висящи пред Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша), тази юрисдикция решава да поиска от Съда насоки относно съвместимостта с правото на Съюза на някои разпоредби от националното право, които предоставят на министъра на правосъдието/главния прокурор правомощието да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и във всеки един момент да прекрати по своя преценка това командироване. По-специално запитващата юрисдикция счита, че тези разпоредби могат да нарушават изискването за независимост на националната съдебна власт, произтичащо от член 19, параграф 1 ДЕС¹ във връзка с член 2 ДЕС².

По-конкретно, този съд изтъква, че всеки от съдебните състави, на които е отредено да разгледат съответното дело по главните производства, е съставен от запитващия съдия в качеството му на председател, и от двама други съдии. По всяко от делата един от „другите“ съдии е съдия, командирован от по-нисшестоящ съд с решение на министъра на правосъдието/главния прокурор (наричани по-нататък „командированите съдии“). Освен това някои от командированите съдии изпълняват и функциите на „дисциплинарен служител“ към Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища).

В днешното си заключение генерален адвокат Michal Bobek първо отхвърля доводите, че преюдициалните запитвания са недопустими, тъй като са отправени еднолично от един съдия — председателя на съдебния състав, разглеждащ процесните наказателни дела, а не от самия съдебен състав. Той изтъква, че ако запитващият орган е юрисдикция, която действа в правораздавателно качество, Съдът не следва да проверява дали са спазени всички процесуални норми на националното право. Следователно запитващата юрисдикция е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

След това генералният адвокат разглежда дали правото на ЕС³ допуска национални разпоредби, съгласно които министърът на правосъдието/главният прокурор може въз основа на критерии, които не са публично оповестени, да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища. Той отбелязва, че понятието за независимост на съдебната власт има два аспекта: външен и вътрешен. Външният аспект (или независимостта *stricto sensu*) изисква съдът да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат

¹ „Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

² Тази разпоредба предвижда, наред с останалото, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства.

³ Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 ДЕС и закрепената в него ценност на правовата държава.

независимостта на решението на членовете му по разглежданите от тях спорове. Вътрешният аспект е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма. По негово мнение по настоящото дело разглежданите национални мерки изглеждат много проблематични от гледна точка и на двата аспекта на независимостта.

Генерален адвокат Bobek приема по-нататък, че правото на Съюза не предвижда нищо, което да попречи на държавите членки да прибегнат до система, според която съдиите могат в интерес на службата да бъдат временно командирани от един съд в друг. В системите, в които министерството на правосъдието отговаря за въпросите, свързани с организацията и личния състав по отношение на съдебната власт, решенията за командироване на отделни съдии е вероятно да бъдат от компетентността на министъра. При условие че са следвани законоустановените процедури, получени са всички необходими съгласия, изисквани по националното право, и *общите правила* за назначаване, за статута и за освобождаване от длъжност на съдиите *продължават да се прилагат по време на командироването*, сам по себе си този аспект също не е проблематичен. Това обаче очевидно не е така според разглежданата национална правна уредба. Според него за командированите съдии не се прилагат общите правила, а се прилага един доста специален — и много обезпокояващ — правен режим.

Генералният адвокат изразява становището, че в една система, зачитаща принципа на правовата държава, би трябвало да има поне някаква прозрачност и отговорност, що се отнася до решенията за командироване на съдии. По-специално всяко решение относно командироването на съдия (за започване или за прекратяване) трябва да се взема въз основа на предварително известни критерии и трябва да бъде надлежно мотивирано. Освен това те трябва да могат да осигурят минимална степен на яснота относно причините и начина, по който е взето дадено решение, за да се гарантира някаква форма на контрол. Това обаче не е налице при разглежданите национални мерки. Всъщност критериите, използвани от министъра на правосъдието/главния прокурор за командироване на съдии и за прекратяване на командироването им, ако съществуват такива, във всеки случай не са публично оповестени.

По-нататък, фактът, че командироването е за неопределен срок и може да бъде прекратено по всяко време по усмотрение на министъра на правосъдието/главния прокурор, поражда сериозни опасения. Генерален адвокат Bobek приема, че командироването (на съдии) обикновено би трябвало да бъде за определен срок, определен с конкретна продължителност или докато настъпи друго обективно установимо събитие. Следователно упражняването на неограничено, необжалваемо и непрозрачно право на преценка, позволяващо на министъра на правосъдието/главния прокурор да командирова съдии и във всеки един момент *да ги отстранява* по свое усмотрение, надхвърля значително това, което би могло да се приеме за разумно и необходимо, за да се осигури доброто функциониране и организиране на работата в националната съдебна структура.

Генералният адвокат приема, че правомощието за упражняване на това неограничено право на преценка не само е предоставено на член на правителството, но този член на правителството също така изпълнява и две функции. Действително в качеството си на (публичен) главен прокурор, министърът на правосъдието е върховният орган за наказателно преследване в държавата членка и упражнява власт върху цялата структура от прокурорски служби. Той разполага с широки правомощия по отношение на подчинените му прокурори. По-специално националното право му предоставя правомощието да взема решения „относно съдържанието на акт в съда“ от подчинения прокурор, който е длъжен да действа в съответствие с такива решения. Това създава „нечестив“ съюз между два институционални органа, които нормално би трябвало да функционират поотделно. Що се отнася по-специално до въпроса за командироването на съдии, той на практика позволява на прекия ръководител на една от страните във всяко наказателно производство (прокурорът) да определи (част от) съдебния състав, който ще разгледа делата, образувани

от подчинените му прокурори. Последницата от това е, че някои съдии могат да имат стимул да се произнасят в полза на прокурора или по-общо в полза на министъра на правосъдието/главния прокурор. Действително съдиите от по-нисшестоящите съдебни инстанции могат да се изкушат от възможността да бъдат възнаградени с командироване в по-висшестоящ съд, с възможност за по-добра кариерна перспектива и по-висока заплата. Командираните съдии на свой ред могат да бъдат обезсърчени да действат независимо, за да избегнат риска командироването им да бъде прекратено от министъра на правосъдието/главния прокурор.

На последно място, според генералния адвокат гореописаното положение допълнително се утежнява от факта, че някои от командираните съдии могат да заемат и длъжността на дисциплинарни служители към дисциплинарния обвинител за съдиите от общите съдилища. Със сигурност няма да е пресилено да се счита, че съдиите може да не са склонни да спорят с колеги, които един ден могат да образуват дисциплинарно производство срещу тях. Освен това структурно тези лица могат да се разглеждат като упражняващи „дифузен контрол и надзор“ в рамките на съдебните състави и на съдилищата, в които са командирани, поради контекста и параметрите на командироването им. Следователно разглежданите национални разпоредби водят, от една страна, до създаването на доста обезпокоителна мрежа от връзки между командираните съдии, прокурорите и (един член на) правителството, а от друга страна, до нездравословно смесване на ролите между съдии, редови прокурори и дисциплинарни служители. Генералният адвокат подчертава накрая, че от гледна точка на правото на Съюза няма никакъв проблем с командироването на съдии *per se*, при условие че по време на командироването им в националните съдебни структури тези съдии се ползват от същия вид гаранции за несменяемост и независимост като останалите съдии в тази юрисдикция. Това обаче очевидно не е така по настоящите дела.

Генералният адвокат заключава, че при обстоятелства като разглежданите по делата в главните производства вече не са налице минималните гаранции, необходими за осигуряване на задължителното разделение на властите между изпълнителната и съдебната власт. Разглежданата национална правна уредба не предоставя достатъчни гаранции, за да вдъхне на правните субекти, и по-специално на тези, срещу които е образувано наказателно производство, разумно доверие, че заседаващите в съдебния състав съдии не са подложени на външен натиск и политическо влияние и нямат пряк интерес от изхода на делото. Той предлага на Съда да постанови, че поради това тази национална правна уредба е в несъответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁴.

ЗАБЕЛЕЖКА: Заключение на генералния адвокат не обвързва Съда. Задачата на генералните адвокати е да предложат на Съда, при пълна независимост, правно разрешение на делото, което им е поверено. Съдиите от Съда пристъпват към разисквания по делото. Съдебното решение ще бъде постановено на по-късна дата.

ЗАБЕЛЕЖКА: Преюдициалното запитване позволява на юрисдикциите на държавите членки, в рамките на спор, с който са сезирани, да се обърнат към Съда с въпрос относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на акт на Съюза. Съдът не решава националния спор. Националната юрисдикция трябва да се произнесе по делото в съответствие с решението на Съда. Това решение обвързва по същия начин останалите национални юрисдикции, когато са сезирани с подобен въпрос.

⁴ Генералният адвокат счита, че не е необходимо да се обсъждат причините, поради които разглежданите национални разпоредби нарушават и разпоредбите на Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (ОВ L 65, 2016 г., стр. 1). Според него в контекста на едно толкова тежко нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС няма да има никаква добавена стойност да се обсъжда допълнително въпросът дали тежестта на доказване на вината на заподозрените и обвиняемите все още се носи от обвинението и дали действително всяко съмнение относно вината се тълкува в полза на заподозрения или обвиняемия. Изконните основи на принципа на презумпцията за невинност са накърнени, когато едно и също лице — министърът на правосъдието/главният прокурор — може, по наказателни дела, да окаже влияние както върху прокурорите, така и върху някои съдии от съдебния състав. Поради това едновременното нарушение и на разпоредбите на Директива 2016/343 му се струва неизбежно.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) на заключението е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Илияна Палъова ☎ (+352) 4303 4293

Кадри от прочитането на заключението са достъпни на „[Europe by Satellite](#)“ ☐ ☎ (+32) 2 2964106