



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 114/20
Люксембург, 23 септември 2020 г.

Заключение на генералния адвокат по съединени дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, по дело C-291/19 и по дело C-355/19 и Заключение на генералния адвокат по дело C-397/19
Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” и др./Inspekția Judiciară и др.

Според генералния адвокат Vobek временното назначаване на главния инспектор на Съдебния инспекторат и националните разпоредби относно създаването на специализиран отдел на прокуратурата с изключителна компетентност в областта на наказателното преследване за престъпления, извършени от членове на съдебната власт, противоречат на правото на ЕС

Правото на ЕС допуска национални разпоредби относно отговорността на държавата за съдебна грешка и относно регресен иск на държавата срещу съответния съдия в случай на недобросъвестност или груба небрежност, при условие че тези производства предоставят достатъчно гаранции

С цел подобряване на независимостта и ефективността на съдебната система и в рамките на преговорите за нейното присъединяване към Съюза, Румъния приема така наречените Закони в областта на правосъдието¹. С Решение 2006/928/ЕО Комисията създава „механизма за сътрудничество и проверка“ (наричан по-нататък „МСП“), в рамките на който тя периодично докладва напредъка на Румъния по отношение на независимостта и ефективното функциониране на съдебната система. В периода между септември 2018 г. и март 2019 г. румънското правителство приема пет извънредни постановления, които внасят изменения и допълнения в Законите в областта на правосъдието. Някои от тези изменения са оценени негативно в докладите на Комисията по МСП от 2018 и 2019 г.

В този контекст няколко румънски юрисдикции отправят преюдициални запитвания до Съда с цел той да установи естеството, правната сила и последиците на МСП и на периодичните доклади, приети въз основа на него. Съдът е приканен също така да установи дали препоръките, които се съдържат в докладите на Комисията, са задължителни за румънските органи.

Освен това се засягат три институционални аспекта на посочената реформа: временното назначаване на главния инспектор на Съдебния инспекторат, създаването на специализиран прокурорски отдел, отговорен за разследване на престъпленията, извършени в рамките на съдебната система, както и измененията на разпоредбите относно гражданската отговорност на съдиите. От Съда се иска да установи тяхната съвместимост с принципите на правовата държава, на ефективната съдебна защита и на съдебната независимост, закрепени в редица разпоредби на правото на Съюза².

В представените днес заключения генералният адвокат Michal Vobek предлага на първо място Съдът да постанови, че **Решението за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка е акт на институция на Съюза, който е бил валидно приет въз основа на Договора за присъединяването, и че това решение е правно обвързващо за Румъния. Периодичните доклади обаче, които са изготвени от**

¹ Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, Закон № 304/2004 за организацията на съдебната власт и Закон № 317/2004 за Висшия съдебен съвет.

² По-специално в член 2 ДЕС, в член 19, параграф 1, алинея втора ДЕС и в член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

Комисията въз основа на него, не са правно обвързващи за тази държава членка, но следва надлежно да бъдат взети предвид от нея.

Генералният адвокат припомня на първо място, че Решението за МСП съставлява решение по смисъла на член 288, четвърта алинея ДФЕС³, прието от Комисията въз основа на Акта за присъединяване, и че то е задължително в своята цялост за адресатите му. Съгласно член 4 от Решението за МСП негови адресати са всички държави членки. Макар към момента на приемането му Румъния все още да не е била държава членка, задължителният характер на актовете на Съюза, приети преди присъединяването, произтича от член 2 от Акта за присъединяване, съгласно който от датата на присъединяване актовете, приети от институциите преди присъединяването, са задължителни за Румъния. Освен възможността за установяване и санкциониране на потенциалното неизпълнение на задължения посредством обичайните средства на правото на Съюза, последиците от това неизпълнение могат да окажат и значително влияние върху участието на Румъния на вътрешния пазар и върху пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Генералният адвокат Vobek обаче отбелязва, че докладите на Комисията по МСП не са задължителни и националните съдии не могат да се позовават на съдържащите се в тях препоръки, за да не приложат национални разпоредби, за които считат, че противоречат на препоръките. Румъния може да създава националните си институции и процедури както намери за добре, но трябва да докаже как те допринасят за постигането на показателите, съдържащи се в Решението за МСП.

След като изяснява естеството и правните последици на МСП, генералният адвокат Vobek прави извод, че приложимостта на Хартата, включително на член 47 от нея, е обусловена от Решението за МСП. Макар член 19, параграф 1 ДЕС също да е приложим, генералният адвокат обяснява, излагайки предпазливо някои предположения, защо основаването на преценката относно тази дела изключително на член 19, параграф 1 ДЕС не е непременно най-добрият подход.

След като изяснява критериите за преценката и нейното естество съгласно приложимите разпоредби на правото на Съюза, генералният адвокат Michal Vobek предлага **на второ място Съдът да приеме, че правото на Съюза⁴ не допуска национални разпоредби, с които правителството приема — чрез дерогация от обикновено приложимите правни норми — система за временно назначаване на ръководни длъжности в органа, отговарящ за провеждането на дисциплинарни разследвания в рамките на съдебната власт, която система на практика води до възстановяването на длъжност на лице, чийто мандат вече е изтекъл.**

Генералният адвокат припомня, че правото на Съюза⁵ не налага конкретен модел за организация на дисциплинарните режими, приложими по отношение на членовете на съдебната власт. Изискването за независимост обаче налага правилата, уреждащи този режим, да включват необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения.

Генералният адвокат отбелязва, че Съдебният инспекторат има решаваща роля в дисциплинарното производство при провеждането на предварителното разследване. Орган, който е отговорен за образуването на дисциплинарното производство, трябва да покаже поне известна оперативна самостоятелност и самостоятелност при разследването.

В това отношение той посочва, че временното назначаване на ръководството на Съдебния инспекторат посредством извънредно постановление, без обсъждане с органа, който

³ Съгласно което решенията са задължителни в своята цялост, а когато решенията посочват адресати, те са задължителни само за тях.

⁴ Член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

⁵ Член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

обикновено трябва да бъде консултиран при подобно назначаване, не е предвидено само с цел да се осигури приемственост на длъжността, а практическите му последици са възстановяването на тази длъжност на лице, чийто мандат вече е изтекъл, чрез процедура, различна от предвидена в закона. Тази система може да предизвика съмнения относно интереса на румънското правителство да назначи определено лице на ръководната длъжност в органа, отговарящ за дисциплинарите разследвания срещу членове на съдебната власт. В резултат на това изглежда, че посочената система не съдържа гаранции, които да разсеят разумните съмнения относно неутралността и неподатливостта на съдебните органи на външни фактори.

Генералният адвокат Vobek предлага на трето място Съдът да приеме, че правото на Съюза⁶ не допуска създаването на специализиран прокурорски отдел с изключителна компетентност относно престъпления, извършени от членове на съдебната власт, ако създаването на такъв отдел не е оправдано от действителни причини, които са достатъчно важни, и ако не е придружено от достатъчно гаранции, за да се предотврати всеки риск от политическо влияние върху неговото функциониране и състав.

Генералният адвокат посочва, че причината за създаването на Отдела за разследване на престъпленията, извършени в рамките на съдебната система (наричан по-нататък „ОРПСС“), трябва да е особено убедителна, прозрачна и действителна. След като този критерий бъде изпълнен, е задължително съставът, организацията и функционирането на такъв отдел да предоставят гаранции, подходящи за избягване на риска от външен натиск върху съдебната власт. Накрая, специфичните обстоятелства около създаването на ОРПСС и начина, по който този орган упражнява своите функции, също са от значение за установяването на съответния контекст.

В това отношение според генералния адвокат едва ли може да се твърди, че създаването на ОРПСС е оправдано по ясен, недвусмислен и достъпен начин. Освен това уредбата на ОРПСС не предоставя достатъчно гаранции, за да се предотврати всякакъв риск от политическо влияние върху неговото функциониране и състав. Националните съдилища трябва да имат право да вземат предвид обективни елементи относно условията, при които е създаден ОРПСС, както и неговото практическо функциониране, като фактори, потвърждаващи или опровергаващи рисковете от политическо влияние. Потвърждаването на такъв риск може да предизвика основателни съмнения относно неподатливостта на съдиите на влияние, тъй като компрометира впечатлението за тяхната безпристрастност по отношение на интересите, във връзка с които трябва да се произнесат, по-специално, когато става въпрос за случаи на корупция. Освен това правото на Съюза не допуска създаването на прокурорски отдел, който въпреки неговата натовареност не разполага с достатъчно прокурори, поради което функционирането му със сигурност ще доведе до необоснована продължителност на наказателните производства, включително на такива срещу съдии.

Генералният адвокат Vobek предлага на четвърто място Съдът да приеме, че правото на Съюза⁷ допуска както национални разпоредби относно отговорността на държавата за съдебна грешка, така и съществуването на възможност за държавата впоследствие да предяви регресен иск за ангажиране на гражданската отговорност срещу съответния съдия в случай на недобросъвестност или груба небрежност. Тези производства трябва обаче да предоставят достатъчни гаранции, че членовете на съдебната власт не са подложени на пряк или косвен натиск, който може да повлияе на техните решения. Националният съд следва да прецени дали тези условия са изпълнени.

⁶ Член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

⁷ Член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Генералният адвокат отбелязва, че в националното право⁸, се допуска отговорност на държавата за съдебна грешка вследствие на процесуални действия, както и поради съдържанието на окончателни съдебни решения, включително тълкуването на правото и преценката на доказателствата. За определението за съдебна грешка са характерни три елемента: (i) процесуалното действие е извършено в *явно нарушение* на материалноправни или процесуалноправни разпоредби или окончателното съдебно решение е в *явно противоречие* със закона или в разрез с фактическата обстановка, произтичаща от събраните в производството доказателства; (ii) това процесуално действие или окончателно съдебно решение води до *сериозно нарушение* на правата, свободите или законните интереси на лицата и (iii) са причинени вреди, които не е било възможно да бъдат поправени чрез жалба по общия ред или извънредна жалба.

Според генералния адвокат подобно определение за съдебна грешка не би могло да породи риск от оказване на косвен натиск върху съдебната власт. Първо, правото на Съюза не изключва възможността държавата да носи отговорност за вредите, причинени от съдебната власт при изпълнение на нейните функции. Второ, изглежда само явните грешки могат да се считат за съдебни грешки съгласно определението.

Независимо какъв е режимът на отговорност обаче, принципът за независимост на съдебната власт изисква правилата относно гражданската отговорност на съдиите посредством възможността държавата да си възстановява пряко обезщетенията за вреди, изплатени на увредените лица, да гарантират защитата на съдиите от натиск, който може да накърни независимостта на преценката им и да повлияе на техните решения. Националният съд следва да прецени в светлината на всички относими данни, с които разполага, дали тези условия са изпълнени от релевантните национални норми и в практиката по прилагането им.

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.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

Пълният текст на заключението по [съединени дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, дело C-291/19, дело C-355/19](#) и [дело C-397/19](#) е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

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

⁸ Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите.