

Дело C-817/21**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

21 декември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Curtea de Apel București (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

10 декември 2021 г.

Жалбоподател:

R. I.

Ответници:

Inspekția Judiciară

N. L.

Предмет на спора в главното производство

Жалба по съдебен ред, по-специално за отмяна на решенията на някои съдебни инспектори, приети след сигнал за извършени дисциплинарни нарушения от главния инспектор в Inspekția Judiciară (Съдебен инспекторат, наричан по-нататък „СИ“). По същество въпросът от правна страна се отнася до обстоятелството дали гаранциите за независимост и безпристрастност следва да се прилагат и във връзка с извършваната от съдебните инспектори дейност по дисциплинарно разследване спрямо главния инспектор.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване:

На основание член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и на Решение 2006/928 на Комисията.

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз, Решение 2006/928 (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), както и гаранциите за независимост и безпристрастност, наложени от правото на Европейския съюз, да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която позволява на главния инспектор в Съдебния инспекторат да издава нормативни (подзаконови) и/или индивидуални административни актове, с които самостоятелно взема решения за организацията на институционалната рамка на Съдебния инспекторат за подбор на съдебните инспектори и за оценка на тяхната дейност, за извършването на инспекционните дейности, както и за назначаването на заместник-главния инспектор, когато съгласно устройствения закон тези лица са единствените, които могат да изпълняват, одобряват или отменят актове по дисциплинарно разследване срещу главния инспектор?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза и практика на Съда

Член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС;

Харта на основните права на Европейския съюз, член 47;

Решение 2006/928 на Комисията от 13 декември 2006 година 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; съображения 1—3, член 1 и точка 1 от приложението;

Решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване), C-487/19, EU:C:2021:798)

Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393; наричано по-нататък „решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“.

Релевантни национални разпоредби и съдебна практика

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Закон № 317/2004 за Висшия съдебен съвет), повторно обнародван с последващите изменения и допълнения. Този устройствен закон съдържа общата правна рамка за организацията и функционирането на Съдебния инспекторат.

Съгласно разпоредбите на този закон за търсенето на дисциплинарна отговорност от магистрат е задължително провеждането на дисциплинарно разследване от СИ. Преписките се разпределят на съдебните инспектори на случаен принцип. Решението на съдебния инспектор, разследващ сигнал срещу магистрат, подлежи на потвърждаване от главния инспектор, който може еднократно да го обезсили. Лицето, подало сигнала, може да подаде жалба до главния инспектор срещу решението за прекратяване на преписката. Дисциплинарна отговорност може да се търси в срок от две години от датата на извършване на нарушението. СИ се ръководи от главен инспектор — съдия, назначен с конкурс, организиран от Consiliul Superior al Magistraturii (Висш съдебен съвет, наричан по-нататък „ВСС“), подпомаган от заместник-главен инспектор — прокурор, назначен от главния инспектор, чийто мандат се прекратява едновременно с мандата на главния инспектор. Правилата за осъществяване на инспекционната дейност, както и организацията и функционирането на СИ, неговата организационна структура и функциите на отделите му се определят с правилник, утвърден със заповед на главния инспектор. Съдебните инспектори се назначават от главния инспектор след конкурс, организиран от СИ съгласно правилник, утвърден със заповед на главния инспектор. Оценката на професионалната дейност на съдебните инспектори се извършва ежегодно от комисия, съставена от главния инспектор и двама други членове, избрани от Общото събрание на съдебните инспектори.

Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (Заповед № 131/2018 на главния инспектор на Съдебния инспекторат за утвърждаване на Правилник за организиране и провеждане на конкурс за назначаване на съдебни инспектори). Съгласно този правилник инспекторите в СИ се назначават от главния инспектор след конкурс, състоящ се от събеседване и писмен изпит. Комисията за провеждане на събеседването се състои от главния инспектор, директорите на дирекциите за инспекция и психолог със съвещателен глас я, назначен със заповед на главния инспектор. Дейността на комисията се координира от главния инспектор.

Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (Заповед № 134/2018 на главния инспектор на Съдебния инспекторат за утвърждаване на Правилник за организацията и функционирането на Съдебния инспекторат). Съгласно този Правилник именно главният инспектор назначава измежду съдебните инспектори ръководство, съставено от заместник-главния инспектор и директорите на дирекциите за инспекция, и оценява подчинените си служители. Назначаването на заместник-главния инспектор и на горепосочените ръководители се извършва чрез процедура за подбор, при която кандидатите се явяват на събеседване с главния инспектор въз основа на проект за управление. Оценката на служителите се извършва от комисия, съставена от главния инспектор и двама съдебни инспектори,

избрани от Общото събрание на съдебните инспектори. Критериите за оценка включват поведение и комуникация с главния инспектор.

Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-şef al Inspecţiei Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecţie (Заповед № 136/2018 на главния инспектор на Съдебния инспекторат за утвърждаване на Правилник за определяне на правила за извършване на инспекционните дейности)

Решения № 474/2016, № 588/2017, № 121/2020 и № 454/2020 на Corte costituzionale (Конституционен съд, Румъния), с които той постановява по същество, че основните аспекти на статута на магистратите трябва да се уреждат с устройствен закон, а не с акт с по-малка нормативна сила от тази на закон.

Кратко представяне на фактите и главното производство

1. Ответникът СИ е притежаващо правосубектност звено в рамките на ВСС, което има правомощия по въпросите на дисциплинарните разследвания спрямо магистрати. Ръководи се от главен инспектор — ответникът N.L., който е подпомаган от заместник-главен инспектор, назначен от главния инспектор — прокурорът Р. М. Законосъобразността на назначаването на ответника на длъжността главен инспектор в периода от 1 септември 2018 г. до 14 май 2019 г. е оспорена по някои от делата, по които е постановено решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“.
2. Жалбоподателят е страна по различни наказателни производства, които са в досъдебната фаза или във фазата на постановяване на решение. В този контекст той подава няколко дисциплинарни сигнали срещу съдии и прокурори, тъй като смята, че съдебната им дейност го е засегнала неблагоприятно. Във връзка с тези сигнали са приети решения на съдебните инспектори, а някои от тези решения са одобрени или потвърдени от ответника.
3. Срещу едно от тези решения, издадено от Р.М. на 2 юли 2018 г. и одобрено от ответника, жалбоподателят подава жалба по съдебен ред. С решение от 27 септември 2019 г. на Curtea de Apel Bucureşti (Апелативен съд, Букурещ), което е влязло в сила, тази жалба е уважена и е разпоредено извършването на проверки от страна на СИ. В мотивите на това съдебно решение се приема по същество, че СИ не е разгледал надлежно изтъкнатите от жалбоподателя аспекти. След приключване на проверките, на 11 март 2021 г. СИ издава ново решение, което е потвърдено от главния инспектор с отхвърлянето на подадената от жалбоподателя жалба по административен ред. Последните решения се оспорват по съдебен ред по друго дело, висящо пред Curtea de Apel Bucureşti.

- 4 В писмено становище, изпратено до Министерство на правосъдието на 29 ноември 2019 г., жалбоподателят упреква СИ, и по-специално ответника, че са нарушили неговите конституционни и процесуални права. Като счита, че въпросният сигнал е от компетентността на СИ, Министерство на правосъдието го препраща на СИ, където той е регистриран на 29 януари 2020 г.
- 5 Със сигнал, регистриран на 16 февруари 2021 г. в СИ — Direcția de inspecție pentru judecători (Дирекция „Контрол на съдиите“), жалбоподателят подава оплакване срещу ответника N.L. като твърди, че той е извършил съзнателно няколко дисциплинарни нарушения. Всъщност в подкрепа на този сигнал жалбоподателят посочва, че в контекста на жалбите по административен ред, които е подавал от 2018 г. до момента на подаване на въпросния сигнал: 1. не била проведено същинско разследване по отношение на някои съдии и прокурори, за които е подал сигнал; 2. не му били предоставени за справка водените в СИ преписки; 3. не му бил предоставен оригиналът на решението по преписка, по която е бил подаден сигнал за определени съдии; 4. било забавено решението във връзка със сигнала му, отправен до Министерство на правосъдието на 29 ноември 2019 г. и препратен на СИ за вземане на решение; 5. отказано било изпълнението на решението на Curtea de Apel București от 27 септември 2019 г.; 6. нарушено било задължението за въздържане от вземане на решения по сигналите, подадени до Министерство на правосъдието, в които едно от лицата, срещу които е подадено оплакване, бил именно самият главен инспектор, и 7. обратно на действителното положение, в писмо от 25 януари 2021 г. било посочено, че му се изпраща копие от решение и копия от някои документи, докато в действителност пликът съдържал само празен лист хартия.
- 6 По горепосочения сигнал се произнася съдебен инспектор, който постановява решение за прекратяване на преписката на 17 март 2021 г. Подадената срещу това решение жалба по административен ред е отхвърлена с решение от 11 май 2021 г., постановено от заместник-главния инспектор и по-точно от прокурор Р.М. Жалбоподателят подава до запитващата юрисдикция жалба по съдебен ред, с която иска отмяната на тези решения.

Основни доводи на страните в главното производство

- 7 В мотивите на жалбата си, жалбоподателят се позовава по-специално на некомпетентността на главния инспектор и на заместник-главния инспектор да вземат решение по разглеждания сигнал, на незаконосъобразността на актовете за назначаване на последните, както и на нередностите в организацията и функционирането на СИ.
- 8 Що се отнася до некомпетентността на главния инспектор и на заместник-главния инспектор, жалбоподателят посочва, че решението, постановено на

2 юли 2018 г. от заместник-главния инспектор — прокурор Р. М., което е одобрено от главния инспектор, било отменено с решение от 27 септември 2019 г. на Curtea de Apel București. Заместник-главният инспектор обаче не бил компетентен да издаде решението от 11 май 2021 г., тъй като съответният сигнал се отнасял до упражняването на определени функции от страна на главния инспектор в контекста на казус, който е бил уреден именно от заместник-главния инспектор с решение, окончателно отменено с решение от 27 септември 2019 г. на Curtea de Apel București. По същия начин настоящата жалба се отнася и до забавянето на решението по същество по въпросния сигнал, което забавяне впрочем имало за цел да доведе до изтичането на законовия срок за образуване на дисциплинарно производство, т.е. две години от извършването на нарушението. Освен това ответникът N.L., посочен в подадения чрез Министерство на правосъдието сигнал, продължил системно да потвърждава решенията за прекратяване на преписките по подадените от жалбоподателя сигнали относно действията на някои магистрати, а тези магистрати продължили да нарушават правата му, тъй като се чувствали защитени от пасивността на СИ, представляван от главния инспектор.

- 9 Що се отнася до незаконосъобразността на актовете за назначаване, жалбоподателят се позовава на решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“, което е тълкувано в смисъл, че административните актове, издадени от главния инспектор във връзка със сигналите на жалбоподателя в периода от 1 септември 2018 г. до 14 май 2019 г., са незаконосъобразни, тъй като са приети от лице, което не е имало изисквания от закона статут, тъй като ответникът N.L. бил назначен на тази длъжност в нарушение на императивните разпоредби на Закона за организацията на съдебната власт.
- 10 Относно нередностите, свързани с организацията и функционирането на СИ, жалбоподателят счита, че следните аспекти нарушават гаранциите за независимост и безпристрастност: 1. участието на главния инспектор в подбора на съдебните инспектори; 2. назначаването на заместник-главния инспектор от главния инспектор с индивидуален административен акт, без да се прилагат обективни критерии за подбор; 3. възможността главният инспектор да издава нормативни административни актове, с които установява начина на определяне на функциите на структурите на СИ; 4. отражението на начина на организация и функциониране на СИ върху начина, по който се осъществява дейността на съдебните инспектори; 5. неуреждането на статута на съдиите и прокурорите само с устройствен закон и 6. отсъствието на гаранции срещу липсата на безпристрастност и произвол.
- 11 Ответникът СИ поддържа, че в рамките на проверките, които извършват, съдебните инспектори се ползват с независимост, действат безпристрастно и анализът за наличието на данни за извършването на дисциплинарно нарушение е изключителна задача на съдебния инспектор въз основа на резултатите от извършените преди това проверки във връзка с аспектите, които са предмет на сигнала. Оспорените по настоящото дело решения

съдържат фактическите и правните доводи, върху които се основава приетата от съдебния инспектор мярка за прекратяване на преписката и са постановени при спазване на специалните законови условия в тази област.

- 12 Що се отнася до мотива, основан на решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“, ответникът посочва, че в това съдебно решение Съдът не се е произнасял по незаконосъобразността на административните актове, издадени от главния инспектор в периода от 1 септември 2018 г. до 14 май 2019 г., а напротив, се е ограничил да посочи принципите, които националните юрисдикции трябва да прилагат във всеки отделен случай.

Кратко представяне на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване

- 13 На първо място, запитващата юрисдикция подчертава, че разглеждането на настоящата жалба се ограничава до преценката дали са налице данни за извършването на каквото и да било дисциплинарно нарушение, което очевидно предполага кратка проверка въз основа на минимален набор от доказателства. Тя констатира, че жалбоподателят се позовава на последиците от решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“ за назначаването на главния инспектор на СИ и за извършените от него действия в периода от 1 септември 2018 г. до 14 май 2019 г., което предполага да се разгледа дали са налице данни за извършване на дисциплинарно нарушение с оглед на някои материалноправни аспекти.
- 14 На следващо място, посочената юрисдикция отбелязва, че жалбоподателят оспорва също така законосъобразността на процедурата, в рамките на която са издадени обжалваните решения, и поставя под въпрос организацията и самото функциониране на СИ, тъй като съдебните инспектори, които могат да изпълняват, одобряват или отменят актове по дисциплинарно разследване срещу главния инспектор, се подбират и оценяват от него и осъществяват инспекционните дейности въз основа на институционална рамка, в която главният инспектор е оправомощен да издава нормативни и индивидуални административни актове. Така, в случай на сигнал срещу главния инспектор, жалбата по административен ред срещу решението на съдебния инспектор, който разглежда случая, се разглежда от заместник-главния инспектор, който при всички случаи се назначава от главния инспектор с едностранен и индивидуален акт след процедура за подбор, състояща се единствено в представяне на проект за управление в рамките на събеседване с главния инспектор.
- 15 Тази възможност за издаване на индивидуален административен акт за назначаване на съдебните инспектори, заемащи йерархично по-ниски ръководни длъжности в СИ (сред които е и заместник-главният инспектор) е предвидена в Закон № 317/2004, който предвижда също така, че мандатът на последните се прекратява едновременно с този на главния инспектор. Ето

защо възниква спорният въпрос, който е от компетентността на Съда, дали оставането на последните на ръководни длъжности зависи от оставането на длъжност на главния инспектор и евентуално от начина, по който този аспект се отразява на независимостта и безпристрастността, с които трябва да се вземе решение по дисциплинарен сигнал срещу главния инспектор.

- 16 От това следва, че при анализа на искането, с което е сезирана запитващата юрисдикция, приоритет имат въпросите, свързани с процесуалноправните норми, съгласно които са постановени обжалваните решения, т.е. отнасящите се до наличието на законодателна уредба на равнище устройствен закон, която предоставя обективни гаранции за независимостта и безпристрастността на съдебните инспектори спрямо главния инспектор, когато срещу последния е налице дисциплинарен сигнал.
- 17 Запитващата юрисдикция счита, че посоченото от жалбоподателя решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“ се отнася до особена хипотеза, а именно свързаната с акта за назначаване на главния инспектор в СИ, а гаранциите са анализирани от гледна точка на обективния риск за статута на всеки магистрат, тъй като перспективата за започване на дисциплинарно разследване сама по себе си може да оказва натиск върху съдиите. В настоящия случай обаче жалбоподателят се позовава на различна хипотеза, а именно на хипотезата, при която поради начина, по който е правно уредена дисциплинарната отговорност, невъзможността да се търси дисциплинарна отговорност (поради изтичане на законоустановените срокове и твърдяната пасивност на главния инспектор) зависи по същество от начина, по който е организиран и функционира СИ.
- 18 Освен това жалбоподателят поддържал, че имало забавяния и недостатъци при връчването на актовете от проверките, като счита, че е накърнен интересът му да се възползва от предвидените в закона способности за защита, и приема, че правото на Съюза не допуска такава правна уредба, която съсредоточавала в ръцете на едно-единствено лице правомощието да регулира и решава в значителна степен кариерата на съдебните инспектори. От друга страна той посочва, че дисциплинарните производства срещу магистратите, на които е възложено да решават наказателните дела, по които той е страна, или срещу главния инспектор, представлявало средство за защита, за да се гарантира спазването на процесуалните му права по тези дела, различно от упражняването на предвидените в наказателното право способности за защита.
- 19 Запитващата юрисдикция подчертава, че на настоящия етап от производството не е необходимо да се произнася по тези аспекти и че само посочва причинно-следствената връзка между тълкуването на правото на Съюза и настоящото дело, що се отнася до средствата за защита на жалбоподателя.

- 20 Като се позовава на точка 109 от решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“, запитващата юрисдикция посочва, че по настоящото дело възниква въпросът от правна страна дали гаранциите за независимост и безпристрастност се изискват и по отношение на съдебните инспектори, както и по отношение на ръководителите в СИ, и дали при положение като разглежданото по настоящото дело правото на Съюза допуска национална правна уредба, която позволява на главния инспектор да издава нормативни и/или индивидуални административни актове, с които самостоятелно решава организацията на институционалната рамка на СИ, когато срещу самия може да се води дисциплинарно производство.
- 21 Запитващата юрисдикция припомня, че оспорваните от жалбоподателя нормативни разпоредби са част от започналата през 2012 г. реформа на системата за дисциплинарна отговорност, като една от приетите мерки е именно институционалното укрепване на СИ чрез увеличаване на неговата автономност спрямо ВСС, както с оглед на реда и условията за осъществяване на неговата дейност, така и от гледна точка на оперативната му независимост. В мотивите към така приетия закон се съдържа позоваване на докладите на Комисията относно напредъка на Румъния в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка и се отбелязва по-специално, че „се препоръчва да се предприемат мерки за засилване на капацитета и на организацията на проверките в съдебната власт, за да се гарантира достатъчно внимание към дисциплинарното разследване и въвеждането на годишна оценка на работата на органа на Съдебния инспекторат, както и продължаването на процеса на реформа на Съдебния инспекторат“.
- 22 Счита се, че мярката за увеличаване на автономността на СИ спрямо ВСС е предназначена да гарантира спазването на Решение 2006/928, а проблемът при тълкуването на правото на Съюза се състои в това да се установи какви обективни гаранции трябва да съпътстват тази институционална автономност и дали те допускат национална правна уредба, съгласно която автономният характер на институцията съвпада с правомощието, предоставено на едно-единствено лице в качеството си на ръководител на институцията, да издава нормативни административни актове, в отклонение от изискването на Curtea Constituțională a României (Конституционен съд на Румъния) статутът на магистратите да се урежда с устройствен закон.
- 23 В конкретния случай правилниците, приети със заповеди № 131/2014, № 134/2014 и № 136/2014 на главния инспектор на СИ, съдържат норми на вътрешното право, които се отнасят до всички оспорени от жалбоподателя аспекти, а именно: структурите на институцията, функциите на служителите, регистрацията и разпределянето на оплакванията, сроковете за вземане на решения, назначаването на съдебните инспектори, осъществяването на инспекционната дейност, назначаването от главния инспектор на лица с ръководни функции, както и контрола и оценката на тяхната дейност — за чието приемане, изменение и допълнение

законодателят предоставя изключителна компетентност на главния инспектор на СИ.

- 24 Като се позовава на решение Asociația „Forumul judecătorilor din România“, запитващата юрисдикция посочва, че според Съда начинът, по който се уреждат организацията и функционирането на даден съдебен орган, е свързан с продължителността на производствата пред съответния орган. Спорният по настоящото дело въпрос от правна страна бил различен, доколкото предметът на дейност на съответните институции е различен, тъй като изтъкнатите от жалбоподателя обстоятелства се отнасяли по-специално до оперативната самостоятелност на главния инспектор да издава нормативни актове, с които урежда организацията и функционирането на СИ.
- 25 Следователно възниква въпросът доколко е стабилна система от гаранции, която до голяма степен се основава предимно на нормативни административни актове, издадени едностранно от лице, изпълняващо функциите на главен инспектор, когато именно срещу това лице може да е подаден дисциплинарен сигнал.
- 26 В това отношение запитващата юрисдикция припомня установените от Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) стандарти, от които следва, че макар в държавите членки да съществуват различни форми на организация на уредбата на дисциплинарната отговорност, към съдебните инспектори и дейността на съдебните инспекторати следва да се прилага същият стандарт за гаранции като прилаганият спрямо магистратите, към които те спадат, или дори по-строг, като се има предвид, че съдебните инспектори са лицата, които могат да търсят дисциплинарна отговорност от всеки магистрат, включително и от лицето, на което е поверена функцията да ръководи дейността на съдебния инспекторат.

Основания за разглеждането на делото по реда на бързото производство

- 27 Запитващата юрисдикция моли настоящото дело да бъде разгледано по реда на бързото производство, тъй като жалбоподателят вече се е оплаквал от продължителността на дисциплинарните производства във връзка с подадените от него сигнали, като твърди, че те са неефективни. Ето защо е необходимо страните да не считат, че срокът, необходим за приключване на производството по преюдициално запитване, поражда несигурност по отношение на ефикасността или ефективността на правното средство за защита, от което възнамеряват да се възползват. Освен това повдигнатият въпрос от правна е важен, тъй като поставените въпроси се отнасят до проблеми, свързани с организацията и функционирането на орган, извършващ проверки в съдебната власт, като този аспект е от значение за всички държави членки.