



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. ВОВЕК  
представено на 23 септември 2020 година<sup>1</sup>

**Дело C-397/19**

**АХ**

**срещу**

**Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ, Румъния)

„Преюдициално запитване — Договор за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз — Решение 2006/928/ЕО на Комисията за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка („МСП“) — Член 47 от Харта на основните права на Европейския съюз — Член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Отговорност на държавата — Гражданска отговорност на членове на съдебната власт за съдебна грешка“

### **I. Въведение**

1. Ищецът в главното производство е осъден за извършено престъпление в производството пред първата инстанция, но впоследствие е оправдан от апелативния съд. Понастоящем пред запитващата юрисдикция — граждански съд — той иска от румънската държава обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял поради осъдителната му присъда, включително поради задържането му в досъдебното производство.

2. В този контекст запитващата юрисдикция поставя под въпрос съвместимостта с изискванията на правовата държава на няколко аспекта от определението и производството за ангажиране на отговорността на държавата за съдебна грешка в Румъния, които са изменени наскоро. Настоящото дело се отнася до иск за ангажиране на отговорността на държавата, предявен срещу румънската държава. Запитващата юрисдикция обаче изразява съмнения и във връзка с национални разпоредби, които уреждат всеки от последващите етапи: ако държавата наистина е длъжна да изплати обезщетение за вреди, съществува възможност държавата да предяви регресен иск срещу магистрата (съдия или прокурор). В такъв случай Ministerul Finanțelor Publice (Министерството на публичните финанси, Румъния) сезира граждански съд с установителен иск за установяване на гражданската отговорност на съдията или прокурора, който е допуснал грешката, при условие че съдебната грешка и причинените от нея вреди са причинени недобросъвестно или поради груба небрежност.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

3. Настоящото дело е част от поредица от преюдициални запитвания относно измененията на различни аспекти на румънския правен ред с реформата на т.нар. „Закони в областта на правосъдието“. Във всички тези дела запитващите юрисдикции поставят под въпрос съответствието на националните разпоредби с правото на Съюза, като искат да се изясни значението и правната стойност на „механизма за сътрудничество и проверка“ (наричан по-нататък „МСП“), създаден с Решение 2006/928/ЕО на Комисията<sup>2</sup>. Вече разгледах този общовалиден въпрос в друго заключение, постановено днес по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor и PJ, както и по дела SO и Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.<sup>3</sup>.

4. Ето защо в настоящото заключение ще се съсредоточа върху тълкуването на член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС по отношение на националните разпоредби относно отговорността на държавата и гражданската отговорност на съдиите за съдебна грешка, както и относно съответствието им със закрепения в тези разпоредби принцип за независимост на съдебната власт.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

5. Релевантните разпоредби от правото на Съюза са възпроизведени в точки 5—12 от моето заключение Asociația Forumul Judecătorilor din România и др.

### Б. Румънското право

6. Член 1381 от Codul civil (Граждански кодекс) предвижда, че всеки е длъжен да поправи причинените от него вреди.

7. Член 539, параграф 1 от Codul de procedură penală (румънския Наказателно-процесуален кодекс) предвижда, че всяко незаконосъобразно лишено от свобода лице има право на обезщетение за вреди. Съгласно член 539, параграф 2 от този кодекс незаконосъобразното лишаване от свобода следва да бъде установено, в зависимост от случая, с постановление на прокурора, с окончателно решение на съдията по правата и свободите или съдията в заседанието по предварителното изслушване, както и с окончателно определение или решение на сезирания съд.

8. Член 541 от Наказателно-процесуалния кодекс гласи:

„1. Иск за обезщетение за вреди може да бъде предявен от лицето, което има това право по силата на членове 538 и 539, а след смъртта на това лице този иск може да бъде предявен

<sup>2</sup> Решение 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 (ОВ L 354, 2006 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 55, наричано по-нататък „Решението за МСП“).

<sup>3</sup> Заключение от 23 септември 2020 г. по съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, по дело C-291/19 и по дело C-355/19 (EU:C...), наричано по-нататък „заключението Asociația Forumul Judecătorilor din România и др.“, като при позоваванията на него е използвано съкращението „заключението AFJR“.

или производството по него — продължено, от лицата, които са били на издръжка от починалия към момента на смъртта му.

2. Искът може да бъде предявен в срок до 6 месеца от датата на влизане в сила на решението на съда, постановлението на прокурора или определението на съдебните органи, с което е установено наличието на съдебна грешка или незаконно лишаване от свобода.

3. За да получи обезщетение за претърпените вреди, лицето, което има право на това обезщетение, може да предяви граждански иск срещу държавата пред Tribunalul (окръжния съд) по местожителството си; исковата молба се връчва на държавата чрез Министерството на публичните финанси.

[...]“.

9. Първоначално предвиденият в Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите) режим на гражданска отговорност е изменен с Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și competarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Закон № 242/2018 за изменение и допълнение на Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите)<sup>4</sup>.

10. Член 96 от Закон № 303/2004 в редакцията, изменена със Закон № 242/2018, гласи:

„1. Държавата отговаря със своето имущество за вреди, произтичащи от съдебни грешки.

2. Отговорността на държавата се установява съгласно условията на закона и не замества отговорността на съдиите и прокурорите, които, дори и вече да не заемат длъжността, са изпълнявали своите функции недобросъвестно или са допуснали груба небрежност по смисъла на член 99<sup>1</sup>.

3. Съдебна грешка е налице, когато:

a) в рамките на дадено съдебно производство е разпоредено извършването на процесуални действия в явно нарушение на нормите на материалното и процесуалното право, като е допуснато сериозно нарушение на правата, свободите или законните интереси на лицата и са причинени вреди, които не е било възможно да бъдат поправени чрез жалба по общия ред или извънредна жалба;

b) бъде постановено окончателно съдебно решение, което е в явно противоречие със закона или в разрез с фактическата обстановка, произтичаща от събраните в производството доказателства, като е допуснато сериозно нарушение на правата, свободите или законните интереси на лицата и са причинени вреди, които не е било възможно да бъдат поправени чрез жалба по общия ред или извънредна жалба.

4. Конкретни случаи на съдебни грешки могат да бъдат предвидени в Гражданския процесуален кодекс, в Наказателно-процесуалния кодекс, както и в други специални закони.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al României, част I, бр. 868 от 15 октомври 2018 г.

5. Увреденото лице може да предяви иск за обезщетение за вреди само срещу държавата, представлявана от Министерството на публичните финанси. Компетентен да се произнесе по гражданския иск е съдът, в чийто район се намира местожителството на ищеца.

6. Държавата заплаща дължимите като обезщетение за вреди суми в срок най-много една година от датата на връчване на окончателното съдебно решение.

7. В срок до два месеца от връчването на окончателното съдебно решение, постановено в рамките на производството по параграф 6, Министерството на публичните финанси отнася въпроса до Съдебния инспекторат с цел да се провери по реда на член 74<sup>1</sup> от преобнародвания Закон № 317/2004 с последващите изменения дали съдебната грешка е причинена от съдията или прокурора вследствие на недобросъвестност или груба небрежност, допуснати при упражняване на техните функции.

8. Държавата посредством Министерство на публичните финанси упражнява правото си на регресен иск срещу съдията или прокурора, ако вследствие на консултативния доклад на Съдебния инспекторат по параграф 7 и по своя преценка счита, че съдебната грешка е причинена поради недобросъвестност или груба небрежност, допусната при упражняването на функциите от страна на съдията или прокурора. Срокът за предявяване на регресния иск е 6 месеца от датата на връчване на доклада на Съдебния инспекторат.

9. Компетентно да разгледа регресния иск като първа инстанция е Гражданското отделение на Curtea de Apel (Апелативен съд) в съдебния район по местожителството на ответника. Ако съдията или прокурорът, срещу когото е предявен искът, упражнява функциите си в посочения апелативен съд или в прокуратурата към посочения апелативен съд, регресният иск се предявява пред избран от ищеца съседен апелативен съд.

10. Решението, постановено в посоченото в параграф 9 производство, подлежи на обжалване пред компетентното отделение на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния).

11. В срок от 6 месеца от влизането в сила на настоящия закон Висшият съвет на магистратурата определя условията, сроковете и процедурите за задължителното професионално застраховане на съдиите и прокурорите. Застраховката е изцяло за сметка на съдията или прокурора и липсата ѝ не може да забави, намали или изключи гражданската отговорност на съдията или прокурора за съдебната грешка, причинена поради недобросъвестност или груба небрежност, допусната при упражняването на неговите функции“.

11. На последно място, член 99<sup>1</sup> от Закон № 303/2004 в изменената редакция определя недобросъвестността и грубата небрежност по следния начин:

„1) Приема се, че съдия или прокурор действа недобросъвестно, ако съзнателно нарушава материалноправни или процесуалноправни норми и има намерение да увреди друго лице или допуска, че нарушението ще увреди друго лице.

2) Съдия или прокурор допуска груба небрежност, когато по небрежност нарушава материалноправни или процесуалноправни норми по сериозен, неопровержим и неизвиним начин“.

### III. Факти, национални производства и преюдициални въпроси

12. В периода между 21 януари 2015 г. и 21 октомври 2015 г. ищецът е задържан, като му е наложена мярка за неотклонение „задържане под стража“, а впоследствие — „домашен арест“. Тези мерки са наложени и срокът на действието им е продължен от Първо наказателно отделение на Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ, Румъния), а впоследствие потвърдени от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния).

13. С присъда, постановена на 13 юни 2017 г. от Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ), ищецът е осъден условно на 4 години лишаване от свобода за продължавано престъпление данъчна измама. Освен това ищецът е осъден да заплати на гражданския ищец обезщетение за вреди.

14. В производството по въззивно обжалване Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) постановява оправдателна присъда спрямо ищеца, като посочва, че той не е извършил престъплението, за което е бил осъден в първоинстанционното производство. Запитващата юрисдикция уточнява, че това решение не съдържа никакво указание относно законосъобразността на наложените на ищеца обезпечителни мерки.

15. С искова молба, подадена на 3 януари 2019 г. до Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ), Трето гражданско отделение, в рамките на производство срещу румънската държава, представлявана от Ministerul Finanțelor Publice (Министерство на публичните финанси, Румъния) (наричано по-нататък „ответникът“), ищецът е поискал ответникът да бъде осъден да заплати обезщетение в размер на 50 000 EUR за имуществени вреди и 1 000 000 EUR за неимуществени вреди. Ищецът твърди, че е станал жертва на грешка, допусната от Първо наказателно отделение на Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ), която се състои в неправилно осъждане, лишаването му от свобода и неправомерното ограничаване на свободата му в хода на наказателното производство.

16. Министерството на публичните финанси, действащо от името на държавата, изтъква по-специално, че искът е недопустим и във всички случаи неоснователен, тъй като не са изпълнени предпоставките за ангажиране на гражданската отговорност на държавата. Ищецът не бил доказал незаконосъобразността на обезпечителните мерки и на мерките, ограничаващи неговата свобода.

17. При тези обстоятелства Tribunalul București (Окръжен съд Букурещ, Румъния) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1. Трябва ли [МСП], създаден с [Решението за МСП], да се счита за акт, приет от институция на Европейския съюз по смисъла на член 267 ДФЕС, който подлежи на тълкуване от [Съда]?
2. Трябва ли да се счита, че [МСП], създаден с [Решението за МСП], представлява неразделна част от [Договора за присъединяването] и че той следва да се тълкува и прилага с оглед на неговите разпоредби? Имат ли задължителен характер за румънската държава изискванията, съдържащи се в докладите, изготвени в рамките на този механизъм, и в случай на положителен отговор, дължен ли е националният съд, който отговаря за прилагането на разпоредбите на правото на Съюза в рамките на своята компетентност, да гарантира прилагането на тези разпоредби, като при

необходимост откаже служебно да приложи разпоредбите на националното право, които противоречат на изискванията, съдържащи се в докладите, изготвени съгласно този механизъм?

3. Трябва ли член 2 във връзка с член 4, параграф 3 [ДЕС] 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 [МСП], създаден с [Решението за МСП]?
4. Допуска ли член 2 във връзка с член 4, параграф 3 [ДЕС], и по-конкретно необходимостта от спазване на ценностите на правовата държава, национална правна уредба като тази по член 96, параграф 3, буква а) от Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, в който понятието „съдебна грешка“ се определя лаконично и абстрактно като извършване на процесуални действия в явно нарушение на нормите на материалното и процесуалното право, без да се уточнява естеството на нарушените правни разпоредби, приложното поле *ratione materiae* и *ratione temporis* на тези разпоредби в процеса, начините, срокът и процедурите за установяване на нарушението на правните норми, органът, компетентен да установи нарушението на тези правни разпоредби, като се създава възможност за непряко оказване на натиск върху магистратите?
5. Допуска ли член 2 във връзка с член 4, параграф 3 [ДЕС], и по-конкретно необходимостта от спазване на ценностите на правовата държава, национална правна уредба като тази по член 96, параграф 3, буква б), от Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, в който понятието „съдебна грешка“ се определя като постановяване на окончателно съдебно решение, което е в явно противоречие със закона или в разрез с фактическата обстановка, произтичаща от събраните в производството доказателства, без да се посочва процедурата за установяване на това противоречие и без конкретно да се определя значението на това противоречие на съдебното решение по отношение на приложимите правни разпоредби и фактическата обстановка, като по този начин се създава възможност за блокиране на дейността по тълкуване на закона и на доказателствата от страна на магистратите (съдии и прокурори)?
6. Допуска ли член 2 във връзка с член 4, параграф 3 [ДЕС], и по-конкретно необходимостта от спазване на ценностите на правовата държава, национална правна уредба като тази по член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, по силата на който се установява гражданската имуществена отговорност на магистратите (съдии и прокурори) в отношенията с държавата само въз основа на нейната преценка и евентуално въз основа на консултативния доклад на [Съдебния инспекторат] относно наличието на умисъл или груба небрежност на магистратите при допускане на съществена грешка, без те да имат възможност да упражнят изцяло своето право на защита, така че се създава възможност за произволно започване и приключване на производството по установяване на имуществената отговорност на магистратите по отношение на държавата?
7. Допуска ли член 2 [ДЕС], и по-конкретно необходимостта от спазване на ценностите на правовата държава, национална правна уредба като тази по член 539, параграф 2, последно изречение, във връзка с член 541, параграфи 2 и 3 от Наказателно-процесуалния кодекс, съгласно които на подсъдимия се предоставя

имплицитно *sine die* извънредно правно средство за защита *sui generis* срещу окончателно съдебно решение относно законосъобразността на предварителното задържане, в случай на оправдаване по същество на подсъдимия — правно средство за защита, което се разглежда само от граждански съд — в случай че незаконосъобразността на предварителното задържане не е установена с решението на наказателния съд, в нарушение на принципите на предвидимост и достъпност на правната норма, на специализацията на съдилищата и на правната сигурност?<sup>5</sup>

18. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция е поискала делото да бъде разгледано по реда на бързото производство. Искането е отхвърлено с решение на председателя на Съда от 26 юни 2019 г. С решение на председателя на Съда от 19 септември 2019 г. е допуснато разглеждане с предимство.

19. Писмени становища са представени от полското и румънското правителство, както и Европейската комисия. На 20 и 21 януари 2020 г. се проведе съдебно заседание, на което делото се разгледа съвместно с дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.; C-291/19 SO и C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., като следните заинтересовани страни представиха устни становища: Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Асоциация на съдиите), Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (Асоциация „Движение за защита на статута на прокурорите“), Висшият съдебен съвет (ВСС), OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României (главният прокурор), правителствата на Белгия, Дания, Нидерландия, Румъния и Швеция и Комисията. Нидерландското и румънското правителство, както и Комисията представиха устни становища конкретно във връзка с настоящото дело.

#### IV. Анализ

20. Предложих отговор на първия, втория и третия въпрос на запитващата юрисдикция в точки 120—172 от паралелно представеното от мен днес заключение по дело Asociația Forumul Judecătorilor din România и др., към което мога само да препратя. Поради това в настоящото заключение няма да разглеждам нито допустимостта, нито основателността на първия, втория и третия въпрос. В изложението по-долу ще се съсредоточа върху последните четири въпроса, а именно въпросите относно отговорността на държавата и гражданската отговорност на съдиите.

21. Конкретно по отношение на настоящото дело може да се добави, че както по отношение на националните разпоредби, разглеждани в по дело Asociația Forumul Judecătorilor din România и др.<sup>5</sup>, настоящото дело също се отнася до вътрешни разпоредби, попадащи в обхвата на приложението към Решението за МСП. Режимът на отговорност на държавата и евентуалната последваща гражданска отговорност на съдиите за съдебна грешка е на границата между независимостта на съдиите и тяхната отговорност. Поради това, подобно на аспектите, разгледани в представеното от мен заключение по посочените по-горе дела, той със сигурност може да се разглежда през призмата на задължението да се „осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес“, съдържащо се в приложението към Решението за МСП.

<sup>5</sup> Вж. точки 173—182 от заключението AFJR.

22. Структурата на настоящото заключение е следната. Най-напред ще разгледам допустимостта и ще предложа преформулиране на преюдициалните въпроси (А). Що се отнася до съществуването на делото (Б), най-напред ще изложа общия контекст (1), преди да разгледам оспорваните аспекти на посочения режим, за да изследвам съответствието им главно с член 47, втора алинея от Хартата (2).

23. На последно място, настоящото заключение се ограничава до отговорността на държавата и до гражданската отговорност на *съдиите*. Макар националната правна уредба, както и поставените от запитващата юрисдикция въпроси да се отнасят до гражданската отговорност *както на съдиите, така и на прокурорите*, въз основа на фактическата обстановка настоящото дело се отнася единствено до съдебна грешка, която евентуално може да се дължи на съдебно решение.

## **А. По допустимостта на поставените преюдициални въпроси и тяхното преформулиране**

### ***1. По допустимостта***

24. В писменото си становище румънското правителство посочва, че всички преюдициални въпроси по настоящото дело са недопустими. Що се отнася до допустимостта на четвъртия, петия и шестия въпрос, нормите от правото на Съюза, на които се позовава запитващата юрисдикция — член 2 и член 4, параграф 3 ДЕС — не били релевантни за главното производство. Тези разпоредби, както и Хартата, били релевантни само доколкото държавите членки прилагат правото на Съюза. Освен това шестият въпрос, който в действителност се отнася до член 96, параграф 8 от Закон № 303/2004, надхвърлял предмета на спора по главното производство. Тази разпоредба се отнасяла до иск за установяване на личната отговорност на съдиите, който не бил предмет на разглеждане по делото пред запитващата юрисдикция. На последно място, седмият въпрос съдържа неосновани съображения и повдигал хипотетичен въпрос за тълкуване, който нямал никакво значение за решението в главното производство.

25. Комисията също поддържа, че всички преюдициални въпроси са недопустими. Тя подчертава, че производството по член 96 от Закон № 303/2004 се състои от два етапа. Първият етап се отнася до отговорността на държавата. Ако на първия етап се установи, че държавата носи отговорност, на втория етап Министерството на публичните финанси можело да предяви иск, за да се установи личната отговорност на съответния съдия. Въпреки това успешно предявеният иск срещу държавата не водел автоматично до започване на производство срещу съдия. Предвид тези обстоятелства Комисията счита, че въпроси от първи до шести са недопустими, тъй като разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване се иска, се отнасят до втората фаза от това производство, докато настоящото дело се отнася до първата фаза, свързана с отговорността на държавата. Поради това Комисията поддържа, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с фактите по иска в главното производство, нито с предмета на спора по него. В заключение, Комисията поддържа, че седмият въпрос също е недопустим, тъй като запитващата юрисдикция не е предоставила на Съда необходимите данни, за да може той да ѝ бъде полезен с отговора си.



26. Полското правителство представя становище само по последните четири въпроса. Според това правителство тези въпроси са недопустими, тъй като правото на Съюза не е приложимо към разглежданите в главното производство правни въпроси. Исканото от запитващата юрисдикция тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза не било необходимо за решаването на делото. Тези въпроси били поставени по дело, което имало чисто вътрешен характер и се отнасяло до национални разпоредби, приети от държава членка в областта на нейната изключителна компетентност. В главното производство ищецът не искал да получи обезщетение за вреди поради нарушение на правото на Съюза. Правото на Съюза не налагало никакви задължения във връзка с производство за търсене на обезщетение за нарушения на националното право.

27. Разбирам и отчасти споделям съмненията, изразени по-специално от Комисията по отношение на допустимостта на шестия въпрос. Въпреки това в крайна сметка все пак ще предложа на Съда да обяви за допустими четвърти, пети и шести въпрос. Седмият въпрос обаче действително е недопустим.

28. Първо, както отбелязах в заключението си по дело *Asociația Forumul Judecătorilor din România* и др.<sup>6</sup>, доводите относно липсата на компетентност на Европейския съюз в областта на отговорността на държавата за съдебна грешка се отнасят не толкова до допустимостта на въпросите, а по-скоро до компетентността на Съда. Поради същите съображения като изложените в посоченото заключение считам, че тези въпроси са от компетентността на Съда съгласно член 267 ДФЕС<sup>7</sup>.

29. Второ, съгласен съм, че като се основава на член 2 и член 4, параграф 3 ДЕС, за да прецени дали съгласно тези разпоредби разглежданата национална правна уредба е недопустима, запитващата юрисдикция не се е позовала на релевантните разпоредби. Ако обаче тези разпоредби евентуално бъдат заменени с Решението за МСV, приложено във връзка с Хартата и/или член 19, параграф 1 ДЕС, трудно би могло да се поддържа, че по-специално четвъртият и петият въпрос не са релевантни за висящото пред запитващата юрисдикция дело.

30. Ето защо, противно на твърденията на Комисията, *четвъртият и петият въпрос* се отнасят конкретно до определението за съдебна грешка, съдържащо се в член 96, параграф 3, букви а) и б) от Закон № 303/2004, за целите на прилагането му на етапа на производството за установяване на отговорността на държавата, което представлява именно контекстът на производството пред запитващата юрисдикция. При тези обстоятелства въпросите относно отражението на принципа за независимост на съдебната власт върху преценката на режима за отговорност на държавата за съдебни грешки действително се отнасят до предмета на делото.

31. Положението обаче действително е различно по отношение на *шестия въпрос*. Макар в него да се цитира член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, този въпрос всъщност се отнася до (последващата) гражданска отговорност на членовете на съдебната власт, уредена в член 96, параграфи 7—10 от този закон. Така предположението, че един ден Министерството на публичните финанси евентуално може да предяви регресен иск срещу съдията, който е допуснал съдебна грешка, ако първо бъде уважен искът за ангажиране на

<sup>6</sup> Вж. точка 78 от заключението AFJR.

<sup>7</sup> Вж. точка 79 от заключението AFJR.

отговорността на държавата, производството по който понастоящем е висящо, остава само една хипотеза в рамките на понастоящем висящото пред запитващата юрисдикция производство.

32. Освен това предвид неотдавнашното решение на Съда по дело *Miasto Łowicz*, може също да се предположи, че в рамките на настоящото производство отговорът на шестия въпрос не е необходим, за да може запитващата юрисдикция да постанови решението си<sup>8</sup>. По аргумент на по-силното основание, ако фактът, че срещу няколко съдии са образувани дисциплинарни производства и че срещу самите съдии, които са отправили конкретните преюдициални запитвания по разглежданите дела, се водят предварителни дисциплинарни разследвания<sup>9</sup>, не е достатъчен, за да може делото да прекоси финалната линия на допустимостта, то шестият въпрос действително трудно би могъл някога да премине тази линия.

33. Аз обаче разбирам приетото от Съда в решението по дело *Miasto Łowicz* като израз на проблема за липсата на връзка между поставените изключително широко формулирани въпроси и конкретните случаи, в които са повдигнати тези въпроси. Наистина за нито една юрисдикция, включително и за настоящия Съд, не е възможно да извърши абстрактен анализ на твърдяна политическа злоупотреба с дисциплинарни производства, когато разполага с твърде малко данни. Съдът не е международен консултативен орган, който разполага със свободата да коментира дадена политическа ситуация и да препоръчва приложението на добри практики. Съдът може да се произнесе дали е налице нарушение на конкретни норми или принципи. За тази цел обаче трябва да бъдат представени конкретни доводи, да не кажем и доказателства. Такъв е по-специално случаят, когато по същество се твърди, че определени норми или практики имат различно действие от установеното на хартия<sup>10</sup>.

34. Ето защо аз не бих тълкувал решението *Miasto Łowicz* като забраняващо положение, което вероятно най-добре може да се нарече „съдебна самозащита“, т.е. положение, при което съдия, сезиран с определено дело, чийто предмет категорично попада в рамките на правото на Съюза в традиционния смисъл, повдига по-широки структурни въпроси, свързани с националните процедури или институции, тъй като счита, че те могат да поставят под въпрос неговата независимост в качеството му на съдебен орган<sup>11</sup>. Това наистина би представлявало доста радикално отклонение от практиката на настоящия Съд, който винаги е бил доста снизходителен, приемайки като допустими подобни общи въпроси, простиращи се извън рамките на конкретното дело, като обичайно се позовава на презумпция за релевантност на въпросите, отправени от своите колеги от държавите членки<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz* и *Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 45).

<sup>9</sup> Пак там, точки 20, 21 и 54.

<sup>10</sup> Относно изложението на отделните сценарии, наред с предложение относно обстоятелствата, които следва да са предмет на пренията и да се установят във всеки конкретен случай, вж. точки 240—248 от заключението AFJR.

<sup>11</sup> В известен смисъл това се отнася само до начина, по който формално да се постави въпросът: (i) „Съответства ли национален режим за дисциплинарни производства с изискванията на Съюза в областта на независимостта на съдебната власт, тъй като съдия X се опасява, че го застрашава дисциплинарно наказание?“, може лесно да се перифразира като (ii) „Фактът, че делото се решава от съдия X, който е застрашен от дисциплинарно производство, ако не реши делото по определен начин, не накърнява ли правото на справедлив процес на ищеца A по дело, което се отнася до правото на ЕС?“.

<sup>12</sup> Вж. напр. решения от 14 март 2013 г., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 32 и сл.) и от 9 ноември 2017 г., *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:843, т. 20 и сл.).

35. Имайки предвид тези уточнения, предлагам шестият въпрос на запитващата юрисдикция да се приеме за допустим главно на три основания.

36. Първо, налице е неразривна връзка. Първата фаза, свързана с производствата срещу държавата — включително определението за съдебна грешка — е средство за достъп и условие *sine qua non* за втората фаза, водеща до евентуалната лична отговорност на съдията. Освен това определението за съдебна грешка, съдържащо се в член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, изглежда, е релевантно и за двете фази на производството. Така в евентуалната втора фаза само се добавя необходимостта да се установят субективните елементи на поведението на съответния съдия, съставляващи или недобросъвестност, или груба небрежност по смисъла на член 99<sup>1</sup> от Закон № 303/2004.

37. Второ, наред с това материалноправно припокриване по отношение на използваното ключово понятие, изразените от запитващата юрисдикция опасения, изглежда, се основават именно на съществуващата връзка между иска за отговорност на държавата и евентуалния последващ регресен иск на Министерството на публичните финанси срещу съдията, отговорен за съдебната грешка. Освен това наличието или липсата на „автоматизъм“ между уважения иск за ангажиране на отговорността на държавата и предявяването на иск срещу съдията е спорен между страните въпрос, който, изглежда, не е решен.

38. Трето, именно тази материално- и процесуалноправна връзка между двете фази е ключът за разглеждането на делото в неговата цялост. В крайна сметка именно възможността за евентуален регресен иск от страна на държавата срещу отделния съдия може да бъде обсъждана като потенциална заплаха за независимостта на съдебната власт. Като се има предвид и практиката на настоящия Съд в областта на отговорността на държавата (за нарушения на правото на Съюза), не би било явно очевидно по какъв начин структурният проблем, свързан с обстоятелството дали всъщност е налице възможност за даден частноправен субект да ангажира отговорността на държавата за съдебни грешки, би довел непосредствено до евентуална заплаха за независимостта на отделния съдия<sup>13</sup>.

39. На последно място, все пак съм съгласен с Комисията и румънското правителство, че *седмият въпрос* трябва да бъде обявен за недопустим.

40. Със седмия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза не допуска разпоредба като член 539, параграф 2 от Наказателно-процесуалния кодекс във връзка с член 541, параграфи 2 и 3 от този кодекс, която според запитващата юрисдикция предоставя на лице, оправдано по същество, извънредно и *sine die* средство за обжалване пред гражданските съдилища на законността на предварителното задържане, когато незаконосъобразността на предварителното задържане не е установена с решение на наказателен съд. Запитващата юрисдикция наемква, че това противоречи на принципите на предвидимост и достъпност на правните норми, на специализацията на съдилищата и на правната сигурност.

41. Преюдициалното запитване обаче не съдържа никакво обяснение относно конкретните мотиви, които са накарали запитващата юрисдикция да постави този въпрос, нито защо тя приема, че този въпрос е необходим за делото в главното производство. В самия акт за

<sup>13</sup> Както ще бъде изложено по-нататък в точка 93, по отношение на въпросите по същество Съдът е изключил възможността изискването за наличие на режим за ангажиране на отговорността на държавата за вреди от съдебни грешки да представлява заплаха за независимостта на отделния съдия.

преюдициално запитване само се цитира член 539, параграф 2 и член 541, параграфи 2 и 3 от Наказателно-процесуалния кодекс. Без да се предоставя никакво обяснение или контекст по отношение на тези разпоредби, в преюдициалния въпрос се съдържа оценъчно тълкуване на тези разпоредби. Това тълкуване е доста неясно и не произтича от текста на релевантните национални разпоредби. Ето защо с този въпрос от Съда се иска да одобри определено тълкуване на националното право<sup>14</sup>, без се предоставя необходимата информация относно релевантността на разглежданите разпоредби в рамките на спора по главното производство.

42. Следователно седмият въпрос не отговаря на изискванията по член 94 от Процедурния правилник на Съда.

## **2. Преформулиране на въпросите**

43. Четвъртият, петият и шестият по същество се отнасят до тълкуването на член 2 и член 4, параграф 3 ДЕС, за да се прецени дали тези разпоредби не допускат разглежданата национална правна уредба. Докато четвърти и пети въпрос се отнасят до различните елементи от определението на съдебна грешка за целите на производството за ангажиране на отговорността на държавата, шести въпрос се отнася до регресния иск, с който Министерството на публичните финанси може да сезира граждански съд, за да ангажира гражданската отговорност на съдията, който е допуснал тази грешка.

44. На първо място, според мен тези въпроси трябва да се разгледат заедно. Те се отнасят до различни аспекти и етапи на едно производство, което в крайна сметка може да доведе до ангажиране на гражданска отговорност за допуснатата от конкретен съдия съдебна грешка. Всъщност именно този въпрос може да се разглежда като потенциално проблематичен от гледна точка на независимостта на съдебната власт на основания, аналогични на вече изложените по-горе относно допустимостта<sup>15</sup>.

45. На второ място обаче, за да може да се даде полезен отговор на тези въпроси, считам за необходимо те да бъдат преформулирани. Що се отнася до приложимото право на Съюза, тези въпроси засягат единствено член 2 и член 4, параграф 3 ДЕС. Според мен те трябва да се разбират като отнасящи се до член 47, втора алинея от Хартата, евентуално във връзка с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

46. Макар да не е посочен в текста на въпросите, в мотивите на акта за преюдициално запитване до голяма степен се прави позоваване на член 19, параграф 1 ДЕС. Освен това опасенията, които стоят в основата на всички поставени преюдициални въпроси, са мотивирани от последиците за независимостта на съдебната власт, които може да има производството за ангажиране на отговорността на държавата, ако впоследствие бъде последвано от регресен иск, предявен срещу конкретния съдия. Принципът за независимостта на съдебната власт е закрепен както в член 47, втора алинея от Хартата, така и в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Така тези две разпоредби представляват по-конкретната приложима правна уредба, която поради това е точен израз на закрепената в член 2 ДЕС ценност на правовата държава<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Вж. по сходен начин моето заключение по дело Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, т. 36).

<sup>15</sup> Вж. по-горе точки 35—38 от настоящото заключение.

<sup>16</sup> Вж. точка 220 от заключението AFJR.

47. Що се отнася до връзката между член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС в случай като разглеждания, вече обясних подробно защо считам, че подходящият критерий за преценка е главно член 47, втора алинея от Хартата, чието действие и приложимост по отношение на някои организационни елементи на румънската съдебна система произтичат от Решението за МСП и Акта за присъединяване<sup>17</sup>. Според мен тези съображения са в еднаква степен приложими към настоящото дело. Действително в специфичните области в обхвата на параметрите по МСП, следва да се счита, че Румъния прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и поради това член 47, втора алинея от Хартата е приложим<sup>18</sup>.

48. Освен това преюдициалните въпроси се отнасят до независимостта на съдебната власт „като цяло“. Така те безспорно повдигат един общовалиден въпрос, който ще бъде релевантен за независимостта на съдилищата, от които може да се изисква да се произнесат по прилагането или тълкуването на правото на Съюза<sup>19</sup>. Макар и тук да може да се постави въпросът каква е добавената стойност по отношение на правното основание или остротата на анализа, която би осигурило едновременното — за да не кажем изключително — позоваване на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС в случай като настоящия<sup>20</sup>, не може да се отрече, че настоящият случай попада в обхвата и на тази разпоредба, особено що се отнася до четвърти и пети въпрос<sup>21</sup>.

49. В този контекст следва да се има предвид, че задача на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на националните съдилища, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени в отправените въпроси<sup>22</sup>.

50. Ето защо предлагам преюдициалните въпроси да се преформулират в смисъл, че с тях се цели да се установи дали член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби относно производство за установяване на отговорността на държавата за съдебна грешка като член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, като се имат предвид текстът на определението за съдебна грешка за целите на производството относно отговорността на държавата и евентуалните му последици в последващото гражданско производство, в което държавата може да предяви регресен иск срещу отговорния за съдебната грешка съдия.

## **Б. По същество**

51. Най-напред ще изложа правния и понастоящем до голяма степен неизвестен контекст на действие на разглежданите национални разпоредби (1). След това ще се спра на аспектите на новата правна уредба, които, изглежда, са противоречиви (2), а именно критикуваната неяснота при определянето на конститутивните елементи на понятието за

<sup>17</sup> Вж. точки 186—225 от заключението AFJR.

<sup>18</sup> Вж. също точка 21 по-горе от настоящото заключение.

<sup>19</sup> Вж. в този смисъл решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 51), от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 83) и от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 34).

<sup>20</sup> Вж. по-подробно точки 212—225 от заключението AFJR.

<sup>21</sup> Вж. точка 30 по-горе от настоящото заключение.

<sup>22</sup> Вж. като по-скорошен пример решение от 2 април 2020 г., I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, т. 43).

съдебна грешка за целите на отговорността на държавата (а), преди да премина към твърдените недостатъци в процесуалната уредба на последващото производство за ангажиране на гражданската отговорност на съдиите (б).

## **1. Контекст**

52. Необходимо е да се отбележат три обстоятелства: общият законодателен контекст, в който са приети спорните изменения (а), оценката им и проблемите, изтъкнати от различни международни организации, както и естеството на техните препоръки (б), а също и липсата на каквото и да е прилагане на практика на новата процедура и система на национално равнище (в).

### **а) Общият законодателен контекст**

53. През 2018 г. със Закон № 242/2018 се изменя член 96 от Закон № 303/2004 — националната разпорежба, за която се отнасят поставените въпроси.

54. Както обаче посочват Комисията и румънското правителство в писмените си становища, настоящата формулировка на определението за съдебна грешка произтича от измененията в първоначалния проектозакон, който е изменен вследствие на две последователни решения на Curtea Constituțională România (Конституционен съд, Румъния), с които предходните проекти на разглежданата разпорежба са обявени за противоконституционни<sup>23</sup>. Румънското правителство уточнява, че за разлика от предходните две редакции тази трета редакция на закона е преминала успешно проверката за конституционосъобразност пред Curtea Constituțională România (Конституционен съд)<sup>24</sup>.

55. В допълнение към гореспоменатите изменения в Закон № 303/2004 Закон № 234/2018<sup>25</sup> изменя Закон № 317/2004 за Consiliul Superior al Magistraturii (Висшия съдебен съвет, „ВСС“), като добавя нов член — Член 74<sup>1</sup> — уреждащ процедурата, по реда на която по искане на Министерството на публичните финанси Съдебният инспекторат преценява дали съдията или прокурорът, който е допуснал съдебната грешка, е действал недобросъвестно или с гроба небрежност<sup>26</sup>.

56. От преписката, с която разполага настоящият Съд, е видно, че преди изменението през 2018 г. съгласно разпоредбите на Закон № 303/2004 отговорността на държавата за съдебна грешка е могла да бъде установена само ако преди това с окончателно решение е установена

<sup>23</sup> Решения на румънския Curtea Constituțională (Конституционен съд) № 45/2018 от 30 януари 2018 г., Monitorul Oficial al României, част I, бр. 199 от 5 март 2018 г., и № 252/2018 от 19 април 2018 г., Monitorul Oficial al României, част I, бр. 399 от 9 май 2018 г.

<sup>24</sup> Решение № 417/2018 от 19 юни 2018 г., Monitorul Oficial al României, част I, бр. 534, от 27 юни 2018 г.

<sup>25</sup> Monitorul Oficial al României, част I, бр. 850 от 8 октомври 2018 г.

<sup>26</sup> Накратко, съгласно тази разпорежба проверката от Съдебния инспекторат се извършва от комитет, съставен от трима съдии или трима прокурори в зависимост от длъжността на проверяваното лице. Проверката приключва в срок до 30 дни от сезирането, като този срок може да се продължи с още до 30 дни по разпореждане на главния инспектор. Тази проверка е възможна и когато съответното лице вече не заема длъжността съдия или прокурор (параграфи 1, 2, 3 и 6). Изслушването на съответния съдия е задължително, като отказът на проверявания съдия да даде показания или да участва в изслушванията, се отразява в протокола и не е пречка за приключването на проверката. Съответният съдия има право да се запознае с всички материали в производството за проверка и да изисква събирането на доказателства в своята защита. Проверката приключва с доклад, който подлежи на потвърждение от главния инспектор, който се произнася с мотивирано разпореждане след приключване на проверката (параграфи 4, 5 и 8). Накрая, докладът се предоставя на Министерството на публичните финанси и на проверявания съдия (параграф 7).

наказателната или дисциплинарната отговорност на съдията<sup>27</sup>. В такъв случай е било предвидено, че държавата може да предяви регресен иск срещу съдията в случаи на груба небрежност или недобросъвестност, без допълнително уточняване на компетентния орган или процедурата<sup>28</sup>.

57. Така Закон № 303/2004 внася две важни структурни промени в съществуващия подход към отговорността на съдиите. На първо място, той изменя предпоставките за предявяване на иски за ангажиране на отговорността на държавата в случай на съдебна грешка. Вече не е необходимо да се разполага с окончателна присъда или окончателно решение по дисциплинарно производство, които установяват наличието на съдебна грешка, за да може да се предяви иск за отговорност на държавата. Наличието на съдебна грешка може да се установи пряко в рамките на производството срещу държавата съгласно новите критерии, установени в член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004.

58. На второ място, възможността държавата да предяви регресен иск срещу съдията, чието решение е породило отговорността на държавата, вече не е оставена само на преценката на държавата, без други уточнения, както, изглежда, е било положението преди. С член 96, параграфи 7—10 се въвежда нова процедура, в която за компетентен орган е определено Министерството на публичните финанси. В срок от два месеца това министерство *трябва да сезира* със случая Съдебния инспекторат, който от своя страна трябва да прецени дали съдебната грешка е допусната от съдия поради недобросъвестност или груба небрежност при упражняване на неговите функции. Вследствие на този консултативен доклад и въз основа на собствената си преценка, ако счита, че съдебната грешка е допусната при недобросъвестност или груба небрежност, Министерството на публичните финанси трябва да предяви регресен иск срещу съдията пред гражданското отделение на апелативния съд по местоживеенето на съдията — ответник (или пред съседен апелативен съд, ако ответникът е съдия в апелативния съд по своето местоживеене).

59. В съдебното заседание румънското правителство поддържа, че въведените със Закон № 303/2004 изменения имат за цел да осигурят ефективна съдебна защита на частноправните субекти. Действително при анализ на предишната процесуална уредба може да се постави въпросът дали частноправният субект би приел, че този режим осигурява справедлива и ефикасна защита на неговите права. Ако правилно разбирам предходния режим, за да се допусне едно лице дори да започне дело за ангажиране на отговорността на държавата (понастоящем първата фаза), е било необходимо най-напред съответният съдия да е осъден с влязла в сила присъда или с влязло в сила решение по дисциплинарно производство. Ако обаче режимът наистина е бил такъв, би било доста изненадващо, ако изобщо някой някога е успял да получи обезщетение от държавата. Предварителното осъждане на съдията, за което естествено е необходимо доказването и на субективни елементи на недобросъвестност и/или груба небрежност, е много висок праг за

<sup>27</sup> Съгласно предишната редакция на член 96, параграф 4 от Закон № 303/2004 преди изменението му, така както е възпроизведена в документ CDL-REF(2018)023, придружаващ становището на Венецианската комисия 924/2018, „[п]равото на увреденото лице да бъде обезщетено за имуществените вреди, причинени от грешки в съдебно производство, допуснати в производства, различни от наказателното производство, може да бъде упражнено само ако преди това с окончателно решение е установена наказателната или съответно дисциплинарната отговорност на съдията или на прокурора за извършено деяние в хода на съдебното производство и ако това деяние е вероятно да доведе до съдебна грешка“.

<sup>28</sup> Съгласно предишната редакция на член 96, параграф 7 от Закон № 303/2004 преди изменението му, възпроизведена в документ CDL-REF(2018)023, придружаващ становището на Венецианската комисия 924/2018, „след като е изплатила обезщетението на основание на влязло в сила решение, постановено по реда на параграф 6, държавата може да предяви иск за обезщетение срещу съдията или прокурора, който недобросъвестно или поради груба небрежност е допуснал причинилата вредите съдебна грешка“.

ангажиране на отговорността на държавата. Ако то е част от общата система на отговорност на държавата за вреди при упражняването на публична власт, това предварително осъждане в голяма степен се доближава до обективна отговорност за определена последица<sup>29</sup>. Освен това е твърде ясно, че е малко вероятно подобно производство (независимо дали наказателно или дисциплинарно), неговото започване и провеждане да бъде по възможностите на някое евентуално увредено лице, чийто достъп до правни способи за защита би бил напълно зависим от действията на държавните органи.

60. В същия ред на мисли изглежда също, че възможността на държавата да предяви регресен иск срещу съответното лице, винаги е била част от действащото право. Предполагам обаче, че подобно на редица други държави членки тази възможност донякъде е представлявала потъналото в прах таванско помещение на националното конституционно право, което рядко е изследвано и на практика никога не е било използвано. Единствената промяна, изглежда, е, че за разлика от предишния режим, където е имало възможност за предявяване на такъв иск, но не е имало производство за това, сега е създадено такова производство.

#### ***б) Оценката на законодателния контекст от международните организации и техните препоръки***

61. Без да съдържат конкретна препоръка в това отношение, докладите на Комисията в рамките на МСП включват новите разпоредби относно имуществената отговорност на съдиите сред проблемните аспекти на реформите на Законите в областта на правосъдието<sup>30</sup>, повтаряйки опасенията на Европейската комисия за демокрация чрез право (наричана по-нататък „Венецианската комисия“) и Групата „Държави срещу корупцията“ (наричана по-нататък „ГРЕКО“)<sup>31</sup>. Действително въведените със Закон № 242/2018 разпоредби относно гражданската отговорност на съдиите и прокурорите са посрещнати с критики от Венецианската комисия, ГРЕКО и Консултативния съвет на европейските съдии на Съвета на Европа (наричан по-нататък „ССЈЕ“).

62. Венецианската комисия стига до заключението, че основните изисквания за задоволително определение на понятието за съдебна грешка са изпълнени с настоящата формулировка на член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004<sup>32</sup>. Тя обаче счита за проблематично, че общото събрание на ВСС е изключено от процедурата<sup>33</sup> и че основната роля е предоставена на Министерството на публичните финанси. Това се дължи на обстоятелството, че от една страна, Министерството на публичните финанси е орган извън

<sup>29</sup> Вж. напр. относно отговорността за съдебни актове в областта на правото на Съюза *Martín Rodríguez, P. State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach.* — *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, No 3, 2005, 605—621, 614 sq. В по-общ аспект вж. напр. *Fairgrieve, D. State Liability in Tort: a Comparative Law Study.* Oxford University Press, 2003 или *Oliphant, K. (ed.). The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective.* Intersentia, 2016.

<sup>30</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка от 13 ноември 2018 г., COM(2018)851 (наричан по-нататък „Докладът на Комисията по МСП от 2018 г.“), параграф 3.1, т. 3. В този доклад Комисията препоръчва „незабавно да се спре прилагането на законите в областта на правосъдието и последващите Извънредни наредби“ и „законите в областта на правосъдието да се изменят, като изцяло се отчетат препоръките по [МСП] и тези на Венецианската комисия и GRECO“.

<sup>31</sup> Работен документ на службите на Комисията. Румъния: Технически доклад, придружаващ Доклада на Комисията по МСП от 2018 г., SWD (2018)551, стр. 6.

<sup>32</sup> Венецианска комисия, Становище № 924/2018 относно проектите за изменения на Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, на Закон № 304/2004 за организацията на съдебната власт и на Закон № 317/2004 за Висшия съдебен съвет, приет от Комисията на 116-ата ѝ пленарна сесия (Венеция, 19—20 октомври 2018 г.), CDL-AD(2018)017 (наричано по-нататък „Становище на Венецианската комисия № 924/2018“), точка 115.

<sup>33</sup> Пак там, точка 116.



съдебната власт, а от друга страна, не съществуват критерии за „собствената оценка“, на които това министерство трябва да основе своето решение заедно с доклада от Съдебния инспекторат относно предявяването на регресен иск срещу съдията. Ето защо, макар Венецианската комисия да посочва, че „Министерството на публичните финанси действително може да бъде активен ищец, доколкото става въпрос за публични средства на държавата“, тя подчертава, че все пак това министерство „не би трябвало да има никаква роля при преценката дали е налице съдебна грешка, или какви са причините за допускането ѝ“<sup>34</sup>.

63. Венецианската комисия посочва също, че изключването на ВСС трябва да се разглежда в контекста на други разпоредби като създаването на *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție* (Отдел за разследване на престъпленията в съдебната власт) (наричан по-нататък „ОРПСВ“). Венецианската комисия счита, че разгледани заедно, тези отделни аспекти могат да доведат до оказване на натиск върху съдиите и да накърнят независимостта на съдебната власт<sup>35</sup>. Ето защо според Венецианската комисия е за предпочитане регресният иск за ангажиране на гражданската отговорност на съдията да се предявява едва след приключване на дисциплинарното производство пред ВСС<sup>36</sup>.

64. В първия доклад ГРЕКО препоръчва измененията, засягащи отговорността на съдиите за съдебните грешки, „да бъдат променени така, че да се осигури достатъчна яснота и предвидимост на съответната правна уредба и да не се допусне те да се превърнат в заплаха за независимостта на съдебната власт“<sup>37</sup>. В последващия доклад при оценката на окончателната редакция на член 96 от Закон № 303/2004 ГРЕКО счита, че тази препоръка не е била изпълнена. Отбелязва, че въведеният с тази разпоредба режим на лична отговорност е спорен поради отрицателното му въздействие върху независимостта на съдиите от изпълнителната власт. Като припомня становището си относно „функционалния имунитет“, от който следва да се ползват членовете на съдебната власт, ГРЕКО посочва, че за предпочитане съдебните грешки трябва да се разглеждат в производство по обжалване пред по-висшестояща инстанция или като дисциплинарен въпрос, който следва да се разглежда в рамките на съдебната власт. Като обезпокоителни ГРЕКО отбелязва обстоятелствата, че регресният иск на държавата е задължителен, че органите не са въвели допълнителни гаранции срещу опасността от натиск върху съдиите, както и че ВСС е изключен от тази процедура, Министерството на публичните финанси има ключова роля при преценката дали е налице съдебна грешка и какви са причините за допускането ѝ<sup>38</sup>.

65. Накрая, наред с вече отбелязаните от Венецианската комисия и ГРЕКО обстоятелства, ССЈЕ подчертава своята подкрепа за пълен функционален имунитет на съдиите. Според този орган отговорността на съдиите за съдебни грешки трябва да възниква само при недобросъвестност, а грубата небрежност се отхвърля като основание за носене на имуществена отговорност от съдиите поради практическите трудности при тълкуването и

<sup>34</sup> Пак там, точка 117.

<sup>35</sup> Пак там, точка 121.

<sup>36</sup> Пак там, точки 118 и 122.

<sup>37</sup> Ad hoc доклад на GRECO за Румъния (член 34) от 23 март 2018 г., Greco-AdHocRep(2018)2 (наричан по-нататък „Докладът на GRECO от 2018 г.“), точка 47.

<sup>38</sup> Последващ доклад по ad hoc доклада за Румъния (член 34) от 21 юни 2019 г., Greco-AdHocRep(2019)1 („Последващ доклад на GRECO от 2019 г.“), точки 45—52.

прилагането на това понятие<sup>39</sup>. ССЈЕ препоръчва определението на понятието за съдебна грешка да бъде допълнено, като се посочи недвусмислено, че съдиите носят отговорност само ако в надлежно производство бъде установена проявена от тях недобросъвестност или груба небрежност.

**в) Функциониране на режима (на практика)?**

66. Описах доста подробно националния и международния контекст, за да подчертая два важни елемента и да добавя един друг.

67. Първо, що се отнася до националния контекст: промените в Закон № 303/2004 наистина настъпват по време, което като цяло, изглежда, е доста труден период за румънската съдебна власт<sup>40</sup>. Въпреки това, освен ако съдът не желае да вземе решение въз основа на връзката с даден момент от времето, винаги е необходимо да се разгледа подробно какво точно е променено и защо. Ако се съсредоточим върху детайлите, на преден план излиза, първо, намерението да се отдели отговорността на държавата от необходимостта от предходно осъждане на съдията — независимо дали за престъпление или за дисциплинарно нарушение. Предвид различните цели на двете производства това е добре разбираемо, особено ако се счита, че частноправните субекти поне понякога може би биха могли да получат обезщетение на основание на отговорността на държавата. От друга страна, за възможността за регресен иск, която винаги е съществувала, но очевидно преди това без наличието на производство и съответно контрол, е въведена предвидима уредба.

68. Второ, какви проблеми поставят тези изменения? Внимателният анализ на цитираните в предходния раздел ценни препоръки от различните международни организации показва, че съдържащите се в тях препоръки са с нормативен, дългосрочен и в този смисъл политически характер. По-специално ССЈЕ има ясно потвърдено нормативно виждане за разпоредбите, които трябва да се приемат от държавите в тази област. Така в тези доклади държавата е упрекувана главно защото възприетият от нея модел не отговаря на надеждите и очакванията на международна организация, като наред с това е указана възможността за неправомерно използване.

69. Това без съмнение няма за цел да омаловажи ценното съдействие, което подобни доклади могат да предоставят на дадена държава, която желае да въведе подходящи модели. По-скоро целта е да се подчертае различният вид преценка, която Съдът следва да извърши, която не може да се основава на предварително застъпвани *нормативни* виждания, които правният ред на дадена държава членка следва да възприеме. Преценката на настоящия Съд може да се основава само на установени впоследствие *факти* или поне на разумно правдоподобни доводи относно реалното действие и функцията на една система, които могат да доведат до абстрактен, но все пак ясно обоснован извод за *несъответствие с правото* поради неизпълнение на правно задължение.

70. Въпреки това именно що се отнася до посочването на конкретни данни за това какъв точно е проблемът в такъв модел на отговорност на държавата, който евентуално е следван от регресен иск срещу конкретен съдия, съдържащието на цитираните доклади от международните организации е забележително бедно. Това, което по-скоро следва от тях,

<sup>39</sup> Становище на ССЈЕ в отговор на искане от румънската Асоциация на съдиите относно положението, свързано с независимостта на съдебната власт в Румъния от 25 април 2019 г., ССЈЕ-ВU(2019)4 (наричано по-нататък „Становището на ССЈЕ от 2019 г.“), точки 34—44.

<sup>40</sup> Вж. точки 250—256 от заключението AFJR.

е може би най-добре отразено в препоръката на ССЈЕ, която по същество гласи, че проблематичен е всеки модел, който не е основан на концепцията за пълен „функционален имунитет“ на членовете на съдебната власт. Това действително е ясно изложена нормативна концепция за това къде трябва да бъде балансът между независимостта и отговорността<sup>41</sup>. Само по себе си обаче това по никакъв начин не показва как точно модел като този в разглежданата държава членка е в несъответствие с изискванията за независимост на съдебната власт, доколкото общият принцип на националната процесуална и институционална автономия не трябва да се превърне в празно заклинание.

71. На трето и последно място, важно е също да се отбележи, че както потвърждава румънското правителство в съдебното заседание, засега няма никаква практика по прилагането на спорните национални разпоредби. Разбирам, че понастоящем няма случаи на дела, преминали във втората фаза, при която, след като частноправен субект успешно е получил обезщетение от държавата на основание на отговорността на държавата, Министерството на публичните финанси би предявило регресен иск срещу конкретен съдия въз основа на доклад от Съдебния инспекторат.

72. Това е разбираемо за система, въведена през 2018 г. От това обстоятелство обаче произтичат други две последици. От една страна, за преценката по същество, която ще бъде извършена в следващия раздел, редица елементи от системата остават в сферата на предположенията, тъй като няма никаква практика по прилагане.

73. От друга страна, от структурна гледна точка, това обстоятелство ограничава вида на контрола за съответствие, който може да се извърши по настоящото дело. Това налага Съдът да разглежда само проект — заложен на хартия модел. Както посочих в паралелното си заключение<sup>42</sup>, при извършването на контрол за съответствие, който на практика е абстрактен, даден съд може да извърши три вида анализ: i) само въз основа на проекта или на заложеното на хартия, ii) въз основа на съчетание на теория и практика, като се коригира разбирането на някои елементи от абстрактния модел, когато са съчетани с други проблемни разпоредби в правния ред на държавите членки или са нюансирани в практиката по прилагането, или, на последно място, iii) само въз основа на практиката.

74. С оглед на липсата на iii) и много оскъдната информация относно ii) анализът, към който ще пристъпя, може да се състои само от i) с ограничено навлизане в ii), ако евентуални елементи от проекта са съчетани с други елементи от националната правна уредба или производство. Това обаче не променя обстоятелството, че при липсата на каквато и да е практика по прилагането или доводи във връзка с нея, включително в акта за преюдициално запитване на запитващата юрисдикция по настоящото дело, по същество липсва конкретен контекст, който да може да опровергае функционирането на модела, както е заложен на хартия.

<sup>41</sup> Или може би къде не трябва да бъде: с изобилието от емпирични доказателства, събрани по-специално в страните от Централна и Източна Европа от 1990-те години досега, понастоящем започват да се прокрадват мнения, че институционалните модели и системи, които години наред са препоръчвани от различни европейски участници, не са непременно идеални с оглед тяхното въздействие върху отговорността и ефикасността на правосъдието. Вж. по-специално например *Kosař*, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge University Press, 2016.

<sup>42</sup> Вж. точки 240—243 от заключението AFJR.

## 2. Анализ

75. С изключение на установяването на правния принцип, че държавата трябва да носи отговорност за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушения в съдебната система на правото на Съюза, както и на действителната хармонизация на условията за възникването на тази отговорност<sup>43</sup>, правото на Съюза не съдържа никакви други разпоредби относно отговорността на държавата за съдебни грешки по принцип или относно гражданската отговорност на съдиите.

76. Следователно отправната точка е принципът на процесуална автономия на държавите членки и фактът, че организацията на техните правораздавателни системи, включително режимът на отговорността за съдебни грешки, е от тяхната компетентност. Това обаче не изключва задължението на държавите членки да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза, и по-специално произтичащите от член 47, втора алинея от Хартата (когато действат в нейното приложно поле), и във всички случаи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС<sup>44</sup>.

77. Имайки предвид тези съображения, на първо място ще разгледам проблемите, породени от определението на понятието за съдебна грешка във връзка с производството за ангажиране на отговорността на държавата (а). След това ще разгледам последиците от установяването на такава съдебна грешка за евентуалното последващо производство, в което държавата, представлявана от Министерството на публичните финанси, може да предяви иск за ангажиране на гражданската отговорност на конкретен съдия в случай на недобросъвестност или груба небрежност (б).

### ***а) Определението на понятието за съдебна грешка за целите на отговорността на държавата***

78. В изменената си редакция член 96, параграф 1 от Закон № 303/2004 установява като отправна точка принципа, че държавата носи отговорност за съдебни грешки. По-нататък в параграф 2 се уточнява, че отговорността на държавата не изключва (последващата) отговорност на съдиите, които са упражнявали функциите си недобросъвестно или с груба небрежност, дори ако вече не заемат длъжност. Съгласно параграф 5 от тази разпоредба увреденото лице трябва да предяви иск за обезщетение за вреди *единствено* срещу държавата, представлявана от Министерството на публичните финанси.

79. Освен това член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004 съдържа определение за понятието „съдебна грешка“, която може да бъде допусната в две различни хипотези: а) във връзка с процесуални действия, извършени в хода на съдебно производство, и б) при постановяване на окончателно решение. И в двата случая съдебната грешка се характеризира с 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

<sup>43</sup> Вж. напр. решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) и от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др. (C-160/14, EU:C:2015:565).

<sup>44</sup> Вж. в този смисъл решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 52).

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.

80. От това определение следва, че е допустимо държавата да носи отговорност за съдебна грешка не само вследствие на процесуални действия, но и поради съдържанието на окончателните съдебни решения, включително тълкуването на правото и преценката на доказателствата. Освен това, както обяснява румънското правителство в писменото си становище, в което се позовава на практиката на румънския Curtea Constituțională (Конституционен съд), уредбата на отговорността на държавата може да се квалифицира като „пряка и обективна“, която не зависи от поведението (субективни обстоятелства) на съдията (недобросъвестност или груба небрежност).

81. Именно в този контекст и в рамките на първата фаза относно отговорността на държавата запитващата юрисдикция иска да се установи дали възпроизведеното по-горе определение за понятието „съдебна грешка“ е в съответствие с правото на Съюза. Макар актът за преюдициално запитване да не съдържа мотиви, обясняващи съмненията на запитващата юрисдикция в това отношение, от текста на четвъртия въпрос е видно, че според нея определението, предвидено в член 96, параграф 3, буква а) от Закон № 303/2004, е твърде *лаконично и абстрактно*. По-специално в този въпрос запитващата юрисдикция посочва, че тази разпоредба не уточнява нито естеството, нито приложното поле на нарушените разпоредби, довели до подобна грешка, и не посочва способите, срока и производствата за установяване на нарушението на правните норми, нито органа, компетентен да установи нарушението на тези правни разпоредби. Според запитващата юрисдикция това създава риск от непряк натиск върху съдебната власт.

82. Що се отнася до член 96, параграф 3, буква б) от Закон № 303/2004, възпроизведените в текста на петия въпрос опасения на запитващата юрисдикция произтичат от факта, че тази разпоредба не определя конкретно какво трябва да се разбира под използваното понятие „в разрез“ с приложимите правни разпоредби или фактическата обстановка. Според запитващата юрисдикция по този начин се създава възможност за блокиране на дейността по тълкуване на закона и преценката на доказателствата от страна на съдебната власт.

83. Споделям изразеното от Комисията в съдебното заседание становище, че горепосоченото определение само по себе си не изглежда проблематично. Разгледано само по себе си, не виждам как подобно определение на понятието „съдебна грешка“ би могло да породи риск от оказване на непряк натиск върху съдебната власт. Ако изобщо може да се открие някакъв евентуален проблем в абстрактното определяне на понятието за съдебна грешка по този (доста тесен) начин за *целите на ангажирането на отговорността на държавата*, той би бил по-скоро в противоположния смисъл на намеквания от запитващата юрисдикция.

84. Първо, въпреки националните различия в тази област отговорността на държавата за действията на правораздавателните органи по принцип е широко призната в държавите членки<sup>45</sup>. Правото на Съюза не изключва възможността държавата да носи отговорност за вредите, причинени от съдебната власт при изпълнение на нейните функции<sup>46</sup>. Всъщност правото на Съюза *изисква* държавата да носи отговорност за съдебни нарушения (поне) на правото на Съюза. Както отбелязва Съдът в решение Köbler, „наличието на право на обжалване, позволяващ при определени условия поправянето на вредоносните последици от неправилно съдебно решение, също би могло да се счита за укрепване на качеството на даден правен ред и следователно в дългосрочен план на авторитета на съдебната власт“<sup>47</sup>.

85. Второ, разглежданото в настоящото дело определение съдържа няколко елемента, ограничаващи обхвата на съдебната грешка, която може да доведе до отговорност на държавата<sup>48</sup>. Изглежда, че само *явните* грешки могат да се считат за съдебни грешки съгласно определението по-горе („явно нарушение на нормите на материалното и процесуалното право“ или съдебно решение, което е „в явно противоречие със закона или в разрез с фактическата обстановка“). В тази връзка Съдът вече е уточнил в друг контекст, че да се ограничи отговорността на държавата само до изключителни случаи, когато съдът явно е нарушил приложимото право, е елемент, който гарантира отчитането на спецификата на правораздавателната функция и на легитимните изисквания за правна сигурност<sup>49</sup>. Освен това разглежданото определение ограничава наличието на съдебна грешка и в зависимост от *сериозността на допуснатото нарушение* („като е допуснато сериозно нарушение на правата, свободите или законните интереси“). Необходимо е също така да е налице причинно-следствена връзка („и са причинени вреди“). Освен това съществува изискване за „ultima ratio“ в смисъл, че е необходимо вредите да *не е било възможно да бъдат поправени* „чрез жалба по общия ред или извънредна жалба“.

86. Тълкувайки критериите буквално, изглежда по-скоро, че условията за ангажиране на отговорността на държавата на практика ще се ограничат само до постановените на последна инстанция решения, при които допуснатите явни грешки са довели пряко до сериозни вреди за лицата. Ако това действително би било така, въпросът, който следва да се постави, няма да бъде дали тези критерии не са прекалено широки, така че евентуално с тях да е възможно да се злоупотреби с оглед упражняване на натиск върху отделните съдии, а ще бъде, *що се отнася до отговорността на държавата*, дали тези всъщност доста ограничителни условия не правят прекомерно трудно или практически невъзможно за лицата да получат обезщетение от държавата.

<sup>45</sup> Относно положението преди няколко години вж. заключението на генералния адвокат Léger по дело Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, т. 77—84). Въз основа на този анализ той заключава, че „принципът на отговорността на държавата за действията или бездействията на върховните съдилища може да бъде признат за общ принцип на общностното право“ (т. 85 от посоченото заключение). При все това в голям брой държави членки критериите за такава отговорност във „вътрешни положения“, изглежда, са доста по-строги. Вж. например Scherr, K. M. Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches. ERA Forum (2012), 565—588; или Varga, Z. Why is the Köbler Principle not Applied in Practice? — Maastricht Journal of European and Comparative Law (2016), 984—1008, на 989—991.

<sup>46</sup> Що се отнася до отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти от юрисдикциите на държавите членки, вж. решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) или от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), или най-скоро от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

<sup>47</sup> Решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 43).

<sup>48</sup> Освен това румънското правителство добавя в съдебното заседание, че що се отнася до определението на понятието за съдебна грешка, практиката на Curtea Constituțională (Конституционен съд), и по-специално Решение № 417/2018, въвежда най-малко осем условия за допустимост на исквете за ангажиране на отговорността на държавата.

<sup>49</sup> Вж. в този смисъл решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 53).

87. Съществуването на отговорност за вреди, причинени при упражняване на правораздавателна дейност, по необходимост е свързано с достъпа до съдилищата и с правото на ефективни правни средства за защита<sup>50</sup>. От тази гледна точка при липсата на каквато и да е възможност за предявяване на пряк иск срещу самите съдии за ангажиране на гражданската им отговорност твърде ограничителните критерии за ангажиране на отговорността на държавата сами по себе си могат да се превърнат в проблем.

88. Действително, както Съдът отбелязва в решение *Traghetti del Mediterraneo*, „макар да е възможно националното право да определя критериите относно естеството или степента на нарушението, необходимо за ангажиране на отговорността на държавата за нарушение на правото [на Съюза], допуснато от национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, тези критерии в никакъв случай не могат да налагат по-строги изисквания от изискването за явно нарушение на приложимото право“<sup>51</sup>.

89. Съдът е постановил също, че принципът на Съюза за отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушение на правото на Съюза, извършено от действащи като последна инстанция юрисдикции, не допуска национални разпоредби, които изключват отговорността на държавата, поради факта че това нарушение е резултат от направено от юрисдикция тълкуване на правни норми или преценка на факти или доказателства, както и национална правна уредба, която ограничава тази отговорност само до случаите на умисъл и груба небрежност от страна на националната юрисдикция, ако подобно ограничаване води до изключване на отговорността на съответната държава членка в случаите на извършено явно нарушение на приложимите правни норми<sup>52</sup>. Този принцип не допуска и национална правна уредба, която налага като предварително условие отмяната на вредоносното решение, постановено от тази юрисдикция, когато тази отмяна на практика е изключена<sup>53</sup>.

90. На трето място е критикуваният от запитващата характер на определението на понятието за правна грешка като лаконично и абстрактно. Трябва обаче да признаем, че в това отношение съм в известна степен озадачен. По какъв друг начин може да се определи понятието „съдебна грешка“ предвид безкрайно променливото ѝ естество? Едва ли това може да стане чрез изчерпателен списък с действия, които представляват съдебна грешка. Всяка подобна разпоредба скоро би се превърнала в телефонен указател, поради постоянното откриване на множество нови действия, които преди това не са били включени в списъка. Така, аналогично на определението за дисциплинарно съдебно нарушение например, структурата на определението за това, което може да представлява съдебна грешка, може да бъде само едно общо и донякъде абстрактно определение, в което се прави позоваване на неопределени правни понятия<sup>54</sup>. Това на свой ред всъщност подчертава значението и познаването на неговото тълкуване от компетентните национални юрисдикции и органи. Такава практика обаче досега не съществува или поне не е била сведена до знанието на настоящия Съд.

<sup>50</sup> Вж. напр. решения на ЕСПЧ от 15 юли 2003 г., *Ernst и др. с/у Белгия*, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, т. 47—57 и от 12 юни 2012 г., *Gryaznov с/у Русия*, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, т. 76 и сл. Вж. и решение от 30 септември 2003 г., *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 36).

<sup>51</sup> Решение от 13 юни 2006 г. (C-173/03, EU:C:2006:391, т. 44).

<sup>52</sup> Вж. решения от 13 юни 2006 г., *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391, т. 46) и от 24 ноември 2011 г., *Комисия/Италия* (C-379/10, EU:C:2011:775, непубликувано, т. 35—37).

<sup>53</sup> Решение от 9 септември 2015 г., *Ferreira da Silva e Brito и др.* (C-160/14, EU:C:2015:565, т. 60).

<sup>54</sup> Вж. в същия смисъл заключението на Венецианската комисия при разглеждането на актуалния текст на определението на понятието за съдебна грешка, отбелязвайки, че „не е възможно понятието за съдебна грешка да се определи, без да се използват общи понятия, които трябва да бъдат тълкувани от юрисдикциите“. *Venice Commission, Opinion No 924/2018*, т. 115.

91. Ето защо не считам, че принципът на Съюза за независимост на съдебната власт, закрепен в член 47, втора алинея от Хартата и в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, по принцип не допуска определение на понятието за съдебна грешка, което за целите на отговорността на държавата се основава на обстоятелства като описаните в настоящото производство.

## **б) Последници за гражданската отговорност на съдиите**

### *1) Общи съображения*

92. Разделянето на режима на отговорност на държавата, от една страна, и личната отговорност на членовете на съдебната власт, независимо дали е гражданска, или дисциплинарна, от друга страна, е от съществено значение от гледна точка на принципа на независимост на съдебната власт. Създаването на режим на отговорност на държавата за съдебна грешка представлява компромис между принципа на ефективни правни средства за защита срещу съдебни грешки и независимостта на съдебната власт. То позволява обезщетяването на увредените лица, като същевременно защитава съдиите от предявяването на преки иски срещу тях от посочените лица.

93. В решение Köbler Съдът вече е бил изправен пред доводи на държавите членки, че разширяването на обхвата на закрепения в правото на Съюза принцип на отговорност на държавата по отношение на вреди, причинени от действия или бездействия на правораздавателните органи, може да застраши независимостта на съдебната власт. В отговор на тези доводи Съдът подчертава, че „принципът на въпросната отговорност се отнася не до личната отговорност на съдията, а на държавата. Възможността при определени условия държавата да бъде подведена под отговорност за съдебни решения, противоречащи на право[то на Съюза], не води до особен риск да бъде поставена под въпрос независимостта на съд, действащ като последната инстанция“<sup>55</sup>. Както отбелязва генералният адвокат Léger в своето заключение по това дело, въпросът за независимостта на съдебната власт не трябва да се поставя в контекста на нормите, уреждащи отговорността на държавата, а в контекста на създаването на норми, уреждащи личната отговорност на съдиите<sup>56</sup>.

94. Именно втората фаза, свързана с евентуалната лична отговорност на съдиите, е определяща за независимостта на съдебната власт. Това не означава, че първата фаза, свързана с отговорността на държавата, е напълно лишена от всякакво значение. Заплахата обаче е по-отдалечена. При анализа на втората фаза външният аспект на принципа на Съюза 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<sup>57</sup>. Имайки предвид екзистенциалната връзка между тези две производства, доколкото второто не може да съществува без първото, трябва да се вземе

<sup>55</sup> Решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 42).

<sup>56</sup> Заключение на генералния адвокат Léger по дело Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, т. 90).

<sup>57</sup> Вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 121 и цитираната съдебна практика).



надлежно предвид и степента на връзка между тях, както и конкретните условия относно материалноправните изисквания и процесуалните гаранции за съдиите в рамките на производството за отговорност на държавата.

95. По принцип независимостта на съдебната власт със сигурност не означава съдебен имунитет срещу отговорност било то гражданска, или дисциплинарна. Според мен възможността на държавата в особени случаи да предяви регрес, не изключва принципа на независимост на съдебната власт. Подобна възможност въвежда отново елемент на отговорност от страна на съдебната власт, който също е от решаващо значение за запазване на доверието на обществеността в съдебната система.

96. Тази теза намира солидна подкрепа в сравнителното право. С изключение на държавите членки, които принадлежат към традициите на общото право, където действително има добре установена традиция за осигуряване на съдебен имунитет като гаранция за независимостта на съдебната власт<sup>58</sup>, отговорността на държавата за причинени от съдебната власт вреди е широко приета, както бе отбелязано по-горе. По-специално в случаите, когато е предвидена такава отговорност на държавата, няколко държави членки (макар и не всички) позволяват на държавата да събере изплатените от нея суми от съответния съдия, в случай че са налице отегчаващи обстоятелства като недобросъвестност или груба небрежност.

97. Вътрешните решения в областта на личната и гражданската отговорност на съдиите значително се различават в това отношение. Някои юрисдикции (от континентално-правни) прилагат общия режим за регрес срещу длъжностните лица и по отношение на съдиите. Други налагат допълнителни изисквания и гаранции, като например наличието на постановена преди това присъда или дисциплинарно решение или ограничаване на максималния размер на дължимото от съдията обезщетение за вреди. В рамките на други юрисдикции може да се извърши частично възстановяване на изплатените от държавата обезщетения за вреди в рамките на самото наказателно или дисциплинарно производство<sup>59</sup>. Тези различия показват, че равновесието между отговорността и независимостта на съдебната власт се схваща по различен начин в различните юрисдикции в зависимост от правораздавателните традиции и конституционните концепции, свързани с принципа на разделение на властите, както и различните системи за контрол и равновесие между тези власти. Може би единственият общ знаменател е, че такива случаи всъщност не възникват често в практиката и националните правила относно личната отговорност на съдиите наистина са прашните тавански помещения на конституционното право.

98. С оглед на това доста голямо разнообразие редица международни организации са предложили определени стандарти в това отношение. В зависимост от естеството и вида на международната организация обаче тези препоръки всъщност се различават. С известно опростяване разделителната линия, изглежда, преминава между стандартите, изготвени от самите съдии на международно равнище, и стандартите, предложени от органи или институции, в състава на които влизат членове с по-разнообразна професионална

<sup>58</sup> Вж. напр. *Frau*, M. The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective. — In: *Cygan*, A. et *Spadacini*, L. (eds.). *Constitutional Implications of the Traghetti Judgments*. biblioFabbrica, Brescia, 2010, 163—179; за критичен преглед вж. *Toner*, H. Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III). — *Yearbook of European Law*, 1997, 165—189.

<sup>59</sup> Вж. напр. *Canivet*, G. et *Joly-Hurard*, J. La responsabilité des juges, ici et ailleurs. — *Revue internationale de droit comparé*, 2006, Vol. 58, No 4, 1049—1093, 1074 sq. Вж. за по-ранен преглед Становище № 3 (2002) на ССЈЕ относно принципите и правилата за професионално поведение на съдиите, по-специално етичните правила, непристойното поведение и безпристрастността.

квалификация. От една страна, е например ясната позиция на ССЈЕ, която се застъпва за широк или дори пълен функционален имунитет<sup>60</sup>. От друга страна, Венецианската комисия обобщава позицията си в Становище № 924/2018 по следния начин: „по принцип съдиите не трябва да носят регресна отговорност, когато упражняват правораздавателната си функция съгласно определените от закона професионални стандарти (функционален имунитет)“ [неофициален превод] и че „е допустимо съдиите да носят отговорност, при положение че е налице умисъл или груба небрежност от страна на съдията“<sup>61</sup> [неофициален превод].

99. Въпреки всичко по този конкретен въпрос становищата на някои международни организации, особено на намиращите се извън контрола на политическите процеси, в които други власти на държавата биха били представени на международно равнище и биха имали думата при тяхното одобрение, трябва да се приемат с (доста значителни) резерви. Справедливото равновесие между независимостта и отговорността на съдебната власт е по-вероятно да се постигне в често мъчителния и продължителен диалог или „мултилог“ в рамките на разделението на властите, където понякога едностранните идеи на една от властите действително взаимно се контролират и балансира от другите власти.

100. В обобщение според мен принципът на Съюза на независимост на съдебната власт сам по себе си не изключва възможността, ако отговорността на държавата бъде ангажирана за вреди, причинени при упражняване на правораздавателни функции, държавата да иска да си възстанови изплатените суми от съответния съдия в случай на недобросъвестност или груба небрежност. Освен това, като се има предвид разнообразието от съществуващи национални модели в държавите членки, не би могло да се поддържа, че принципът на Съюза за независимост на съдебната власт налага конкретен режим на отговорност, свързан например с предварително осъждане за престъпление или налагане на дисциплинарно наказание, или дори предвиждащ, че отговорността на съдебната власт може да възникне само като вид наказание в рамките на тези производства.

101. От значение са по-скоро качеството на избраната уредба и гаранциите, които тя осигурява. Какъвто и да е моделът, правната уредба на този модел — като например режима на гражданската отговорност на съдиите посредством възможността на държавата да поиска възстановяване на изплатено на увредените лица обезщетение за вреди — трябва да гарантира защитата на съдиите от натиск, който може да накърни независимостта на преценката им и да повлияе на техните решения. Поради изложените по-горе съображения, при липсата на каквато и да било практика по прилагане на национално равнище, която би могла да сочи за наличието на действителна злоупотреба, по-нататък ще се съсредоточа единствено върху *абстрактния контрол върху проекта* заедно с

<sup>60</sup> Становище № 3 (2002) на ССЈЕ до Комитета на министрите на Съвета на Европа относно принципите и правилата за професионално поведение на съдиите, по-специално етичните правила, непристойното поведение и безпристрастността. В това становище ССЈЕ счита, че „не е подходящо съдията да носи каквато и да е лична отговорност във връзка с предполагаемото упражняване на съдебните функции, дори и посредством задължение за възстановяване на изплатени от държавата средства, освен в случай на умишлено нарушение“ [неофициален превод]. По подобен начин в Magna Carta на съдиите, съставена от ССЈЕ, Страсбург, 17 ноември 2010 г., в точка 22 е посочено, че „не е подходящо съдията да носи каквато и да е лична отговорност във връзка с предполагаемото упражняване на съдебните функции дори и посредством задължение за възстановяване на изплатени от държавата средства, освен в случай на умишлено нарушение“ [неофициален превод]. Тази позиция се подчертава и по отношение на разглежданите в настоящото дело разпоредби в Становището на ССЈЕ от 2019 г., точка 39.

<sup>61</sup> Вж. Становище № 924/2018 на Венецианската комисия, точка 113, в което се препраща към CDL-AD (2016)015, Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Right of Recourse by the State against Judges, точки 77–80. Вж. също например Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, приети на 17 ноември 2010 г. по време на 1098-ото събрание на членовете на министрите, точки 66 и 67: „тълкуването на правото, анализът на фактите или преценката на доказателствата от съдиите при решаване на дадено дело не следва да води до ангажиране на тяхната гражданска или дисциплинарна отговорност, освен в случай на умисъл или груба небрежност [...] Само държавата може да търси гражданска отговорност на съдия посредством съдебен иск, в случай че преди това е изплатила обезщетение“ [неофициален превод].

предложеното възможно взаимодействие на правилата относно отговорността на съдебната власт с други наскоро приети правила в областта на реформата на Законите в областта на правосъдието през 2018 г.<sup>62</sup>.

## 2) Оспорваните елементи

102. Както бе посочено при разглеждането на допустимостта на преюдициалните въпроси по настоящото дело, актът за преюдициално запитване съдържа оскъдна информация относно мотивите, поради които запитващата юрисдикция е отправила своите въпроси. По-специално, макар делото по главното производство да се отнася до отговорността на държавата за твърдяно незаконно лишаване от свобода, запитващата юрисдикция не дава никакво обяснение относно съотношението между общото определение за съдебна грешка, предвидено в член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, и специалните разпоредби относно отговорността на държавата в наказателни производства по членове 539 и 541 от Наказателно-процесуалния кодекс.

103. Това обстоятелство мотивира предложението ми за обявяване на седмия въпрос за недопустим. То е релевантно и за отговора, който следва да се даде на четвъртия, петия и шестия въпрос. Поради това анализът ми по-долу се основава на презумпцията, че член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004 действително е релевантен за целите на главното производство.

104. За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да бъдат разгледани три различни групи въпроси, които възникват от становищата на страните, както и от съдебното заседание: дали субективните елементи, които пораждаат гражданската отговорност на съдиите, могат законосъобразно да бъдат обвързани със случаи на недобросъвестност или груба небрежност (i); дали за производството по вземане на решение за предявяване на регресен иск се прилагат специални гаранции (ii); и дали в това производство се зачита правото на защита на засегнатите съдии, имайки предвид тясната му връзка с производството, в което се постановява решението относно отговорността на държавата за съдебна грешка (iii).

### *i) Недобросъвестност или груба небрежност*

105. Член 96, параграф 7 от Закон № 303/2004 предвижда, че регресният иск от държавата срещу съдията, който е отговорен за съдебната грешка, се ограничава само до случаите на недобросъвестност или груба небрежност. Тези понятия са определени в член 99<sup>1</sup> от Закон № 303/2004 — разпоредба, която се съдържа в раздела от този закон, посветен на дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите. Моето разбиране е, че за да се ангажира отговорността на държавата в първата фаза, трябва да е налице съдебна грешка, която отговаря на всички критерии, предвидени в член 96, параграф 3, буква а) или б) от Закон № 303/2004. На следващо място, за да бъде уважен регресен иск срещу съдия във втората фаза, е необходимо освен посочените условия да е налице и субективен елемент, установен по отношение на съответния конкретен съдия, под формата на недобросъвестност или груба небрежност.

<sup>62</sup> Вж. по-горе точки 53—60 и точки 66—74 от настоящото заключение.

106. Ако това действително е така, трябва да споделя становищата на Комисията и на румънското правителство по този въпрос. Фактът, че е възможно да се предяви регресен иск в случай на недобросъвестност или груба небрежност, също не е проблем сам по себе си. Тези понятия са определени в закона по начин, който, изглежда, не се отклонява от общоприетите определения на тези понятия. Съгласно член 99<sup>1</sup>, параграф 1 от Закон № 303/2004 налице е недобросъвестност, когато съдията „съзнателно нарушава материалноправни или процесуалноправни норми и има намерение да увреди друго лице или допуска, че нарушението ще увреди друго лице“. Съгласно член 99<sup>1</sup>, параграф 2 от Закон № 303/2004 налице е груба небрежност, когато съдията „по небрежност нарушава материалноправни или процесуалноправни норми по сериозен, непровержим и неизвиним начин“. Освен това се оказва, че упражняването на правораздавателната функция недобросъвестно или с груба небрежност може да представлява и дисциплинарно нарушение съгласно член 99(t) от този закон, независимо от евентуалната наказателна отговорност и дори ако деянието не е съставомерно.

107. Пред Съда не са представени никакви доводи, за да се обясни какъв точно е проблемът с това определение, нито е доказано, че тълкуването на тези понятия в съдебната практика поставя под въпрос практическото им прилагане или сочи за наличието на злоупотреба. Следва отново да се отбележи, че ако не се възприеме доводът, че за „същинската независимост на съдебната власт“ е необходим пълен функционален имунитет, признаването на отговорност за вреди, причинени недобросъвестно или при груба небрежност, е в съответствие с, изглежда, общопризнатия стандарт, както впрочем се изтъква и от Венецианската комисия<sup>63</sup>.

108. Не виждам и защо трябва изискванията, наложени от принципа на Съюза за независимост на съдебната власт, да се отклоняват от този баланс. След като съдиите разполагат с ефективна защита срещу предявяването на пряк иск за обезщетение посредством установяването на отговорността на държавата като единствен възможен начин за частноправните субекти да търсят обезщетение за вреди, наличието на по-тясна възможност за регрес от държавата в наистина фрапиращите случаи на действителна злоупотреба с власт от страна на съдията<sup>64</sup> и на груба небрежност води до отговорност на съдебната власт по определен стандарт за полагане на грижа, при който само тежките нарушения могат да породят гражданската отговорност на съдията.

109. Като цяло обаче спорът по настоящото дело, изглежда, се отнася не толкова до материалноправните условия за възникване на гражданската отговорност на членовете на съдебната власт, а по-скоро до производството, което позволява на Министерството на публичните финанси, действащо в качеството си на ищец, да предяви иск във втората фаза. Това е въпросът, който сега ще разгледам.

<sup>63</sup> Вж. по-горе точка 98 от настоящото заключение.

<sup>64</sup> Заслужава да се отбележи, че член 99<sup>1</sup>, параграф 1 от Закон № 303/2004 изисква двойно субективно намерение (*mens rea*): не само съдията *съзнателно* да нарушава приложимата правна уредба (намерение относно неправомерността), но и с това *цели или допуска* увреждането на дадено лице (умисъл под формата на *dolus directus* или *indirectus*) по отношение на преследваната конкретна незаконосъобразна последица. На пръв поглед това, изглежда, е стандартът на престъпното деяние, представляващо злоупотреба със служебно положение.

*ii) Министерството на публичните финанси като ищец?*

110. Запитващата юрисдикция отбелязва, че във втората фаза, когато трябва да се определи дали грешката е допусната от члена на съдебната власт недобросъвестно или поради груба небрежност, установените в член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004 правила са явно произволни, тъй като отговорността на члена на съдебната власт е оставена единствено на преценката на държавата.

111. В съдебното заседание нидерландското правителство изтъква, че новият режим на гражданската отговорност на членовете на съдебната власт е проблематичен, ако изпълнителната власт има дискреционна и решаваща роля при предявяването на регресния иск. Посоченото правителство припомня и необходимостта въпросният режим да се разглежда в светлината на цялостната преценка на реформите на съдебната система в Румъния.

112. От своя страна Комисията поддържа, че макар сама по себе си отговорността на съдиите в случай на недобросъвестност или на груба небрежност да не е проблематична, все пак е необходимо да бъдат предоставени определени процесуални гаранции. Според нея фактът, че регресният иск се разглежда от независим съд, вече представлява процесуална гаранция. Освен това било необходимо условията, при които се предявява регресният иск, да предоставят конкретни гаранции. В това отношение Комисията подчертава, че съществуват различни възможности. Предявяването на регресния иск можело да се ограничи до случаите, в които наказателната или дисциплинарната отговорност на съдията вече е установена с влязло в сила решение. Друга възможна гаранция било предявяването на регресния иск да бъде от компетентността на самостоятелна съдебна структура като ВСС. Комисията поддържа, че тези гаранции не се осигуряват от разглежданите в случая разпоредби, тъй като Министерството на публичните финанси може по свое усмотрение да предяви регресен иск и становището на Съдебния инспекторат е само консултативно. В това отношение становището на Комисията съответства на някои от съображенията на ГРЕКО и на Венецианската комисия<sup>65</sup>.

113. От тези съображения следва, че основните опасения във връзка с новите разпоредби относно гражданската отговорност на съдиите се отнасят до участието на два органа в производството, което води до решението на държавата да предяви регресен иск: Министерството на публичните финанси и Съдебния инспекторат.

114. Съгласно член 96, параграф 7 от Закон № 303/2004 Министерството на публичните финанси *е длъжно* да сезира Съдебния инспекторат в срок от два месеца, считано от връчването на влязлото в сила съдебно решение за ангажиране на отговорността на държавата за съдебна грешка. По предвидения в член 74<sup>1</sup> от Закон № 317/2004 ред този орган може да определи дали съдебната грешка е причинена от съдия недобросъвестно или поради груба небрежност. Съгласно член 96, параграф 8 от Закон № 303/2004 в срок до шест месеца от връчването на този доклад държавата, представлявана от Министерството на публичните финанси, *е длъжна да предяви* регресен иск, когато в резултат на посочения по-горе консултативен доклад и „въз основа на собствената си преценка“ счете, че съдията е допуснал съдебната грешка недобросъвестно или поради груба небрежност.

<sup>65</sup> Вж. точки 62—64 от настоящото заключение.

115. Според мен най-напред следва да се подчертае един елемент: ако правилно разбирам националната правна уредба, ролята на Министерството на публичните финанси се ограничава само до решението дали да предяви регресен иск и по този начин да започне втората фаза. Така на практика това министерство е само евентуален ищец в производство, което трябва да се проведе пред независим съд. Освен това посоченото министерство може да предприеме действия само ако вследствие на друго производство пред друга независим съд е постановено влязло в сила съдебно решение, което потвърждава наличието на съдебна грешка и отговорността на държавата.

116. Ето защо на практика свободата на преценка в процеса на вземане на решение от Министерството на публичните финанси е „вмъкната“ между две инстанции на независими граждански съдилища. В този контекст отново изпитвам затруднения да установя какво само по себе си е несъответствието в механизъм, който предоставя на държавната хазна, длъжна да изплати обезщетение на увредения частноправен субект вследствие на независимата преценка на граждански съд, активната процесуална легитимация на ищец с възможността да предяви регресен иск срещу съдията, който може да е причинил тази вреда недобросъвестно или поради груба небрежност<sup>66</sup>. Освен това самото министерство не може да се произнася по въпроса за гражданската отговорност, а само решава дали да сезира друг (независим) съд.

117. Какви други достатъчни гаранции са необходими в подобна система срещу евентуална злоупотреба от публичната власт, изразяваща се в оказване на натиск върху съдиите? Най-напред, предложението, че трябва да има допълнителни гаранции, предполага, че в тази държава членка две производства пред независими съдилища с всички налични правни средства за защита<sup>67</sup> не са достатъчни, за да се предотвратят структурни злоупотреби. Ако обаче действително това е началната презумпция, тогава съществува ли изобщо независимост на съдебната власт, която следва да бъде защитавана в рамките на такава система? Две съдебни производства могат да доведат до злоупотреба, но ако се добави трета — този път вероятно под формата на дисциплинарно производство, всичко ще бъде наред? Освен това от структурна гледна точка хипотезата, че може да се окаже влияние върху първата част от производството за установяване на отговорността на държавата, за да се упражни след това натиск върху конкретен съдия, решавайки избирателно дали да се предяви регресен иск, също се основава на донякъде странното разбиране за държава членка камикадзе, която би била готова да оказва в свой ущърб влияние върху собствените си съдилища, като реално ги подбужда да присъждат индивидуални обезщетения срещу самата нея, за да може след това да упражнява натиск върху конкретни съдии във втората фаза.

118. Независимо от това отново не виждам как в контекста на правния ред на Съюза, който зачита процесуалната автономия и институционалното многообразие на своите държави членки, национална система, в която евентуалната гражданска отговорност на съдиите може да бъде ангажирана едва след две отделни производства пред (независими) граждански съдилища, с възможност за обжалване и прилагане на правни средства за защита в рамките на националната система, сама по себе си би била в несъответствие с принципа на Съюза за независимост на съдебната власт.

<sup>66</sup> Както отбелязва и Венецианската комисия, тъй като това министерство отговаря за държавната хазна, не следва изначално да се изключва възможността да бъде представител на държавата в този вид производство. Вж. точка 62 от настоящото заключение.

<sup>67</sup> Във втората фаза въззивният съд по местоживеенето на ответника, чието решение може да се обжалва пред Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) — вж. по-горе точка 10 от настоящото заключение.

119. Разбира се, биха могли да се въведат и други възможни мерки от институционално или процесуално естество. Евентуалното ангажиране на отговорността на даден съдия, независимо дали е гражданска, или дисциплинарна, би могло да бъде поставено в зависимост само от наличието на влязло в сила решение на органа, който е компетентен да се произнася по дисциплинарни производства в съдебната власт. При определени обстоятелства това действително може да е по-логичен и препоръчителен институционален подход, гарантиращ съгласуваност между производствата, свързани с дисциплинарната и с гражданската отговорност<sup>68</sup>. Независимо от това тези съображения, които подкрепят една предполагаемо по-свършено институционално устройство, не означават автоматично, че е налице нарушение на принципа на независимост на съдебната власт само защото са предвидени други институционални устройства<sup>69</sup>. Всъщност, от гледна точка на изискванията на принципа на Съюза на независимост на съдебната система, от решаващо значение е не толкова дисциплинарният, гражданският или наказателният характер на юрисдикцията, която взема окончателното решение, а нейната независимост.

120. При все това при насочване на вниманието към конкретния въпрос за ролята на Министерството на публичните финанси при вземането на решение дали да предяви регресния иск, се забелязва известна неяснота относно конкретното съдържание на съответната правна уредба. Разбирам, че отчасти това се дължи на факта, че все още няма практика по този въпрос. Румънското правителство изтъква най-напред, че предявяването на иска *не е автоматично*. В съдебното заседание това правителство обаче уточнява, че *условие* за предявяване на регресния иск е наличието на доклад на Съдебния инспекторат, в който се установява, че съдебната грешка е била допусната недобросъвестно или поради груба небрежност.

121. Ето защо, вместо да предвижда задължение за предявяване на иск от Министерството на публичните финанси, изглежда, че член 96, параграф 7 от Закон № 303/2004 предвижда систематично производство, което Министерството на публичните финанси *трябва* да започне, сезирайки Съдебния инспекторат със случая всеки път когато бъде уважен иск за търсене на отговорност от държавата вследствие на съдебна грешка. Това означава, че ангажирането на отговорността на държавата автоматично води до разследване за наличието на недобросъвестност или груба небрежност от страна на съдията, което впоследствие завършва с изготвянето на доклад.

122. Според мен, доколкото решението относно отговорността на държавата или евентуалната последваща гражданска отговорност на съдия в случай на недобросъвестност или груба небрежност може да бъде взето само от независим съд, това обстоятелство само по себе си е достатъчна гаранция. Въпреки това, имайки предвид волята на националния законодател да ограничи свободата на преценка на ищеца преди втората фаза посредством допълнителни гаранции, участието на Съдебния инспекторат като независим орган в рамките на ВСС, отговарящ за разследванията с дисциплинарен характер в рамките на съдебната власт, представлява обстоятелство, което може да укрепи гаранциите на системата. За това обаче е необходимо да са налице две условия: първо, самият Съдебен

<sup>68</sup> Съгласуваност и координация, но не непременно по-големи гаранции за структурна независимост. Ако съществуват опасения от евентуална злоупотреба с някои производства от страна на някои части от политическия спектър или дори някои части от съдебната власт, да се остави цялата власт за вземане на решения в ръцете на само един централен орган, би било много лоша идея от гледна точка на институционалната схема. Както вече предложих в точка 307 от заключението AFJR, от гледна точка на възможностите за структурна независимост за едно злонамерено лице ще бъде по-лесно да контролира един или няколко дисциплинарни състава в столицата, отколкото 15 апелативни съдилища, пръснати по цялата страна.

<sup>69</sup> Вж. също точки 68—70 от настоящото заключение.

инспекторат трябва да бъде независим. Второ, изготвеният от него доклад трябва да има задължителен характер за Министерството на публичните финанси, ако в него се стига до заключението, че липсва недобросъвестност или груба небрежност.

123. Що се отнася до първото условие, както отбелязах в заключението си по дело *Asociația Forumul Judecătorilor din România* и др., въпреки че Съдебният инспекторат не се произнася по дисциплинарни въпроси, ясно е, че независимо от гаранциите, предоставени от органа, който се произнася окончателно по дисциплинарното производство, правомощията му по разследване могат да упражнят известен натиск върху лицата, които имат за задача да разрешават правни спорове<sup>70</sup>. Ето защо според мен в система като разглежданата в настоящото дело е задължително органът, който отговаря за предоставянето на експертно заключение относно наличието на недобросъвестност или груба небрежност, да бъде сам по себе си в разумна степен безпристрастен. Нито актът за преюдициално запитване, нито страните обаче са представили пред Съда каквито и да са доводи, които могат да поставят под съмнение безпристрастността на Съдебния инспекторат в това отношение<sup>71</sup>.

124. Що се отнася до второто условие, макар в съдебното заседание Съдът изрично да поиска някои уточнения, продължава да е неясно дали Министерството на публичните финанси може да предяви иска, ако в доклада на Съдебния инспекторат се стигне до заключението, че *не е налице* недобросъвестност или груба небрежност. Румънското правителство обяснява в съдебното заседание, че макар това да не е видно от текста на посочената разпоредба, констатацията в доклада на Съдебния инспекторат за наличието на недобросъвестност или груба небрежност е условие за предявяването на регресния иск от Министерството на публичните финанси.

125. Ако случаят действително е такъв — като това обстоятелство в крайна сметка следва да се провери от запитващата юрисдикция — то системата не само би осигурила необходимите гаранции (че констатацията за личната отговорност в съдебната власт зависи от наличието на твърде стриктни условия и може да бъде направена само от независим съд), но дори би предоставила служебни гаранции, които надхвърлят абсолютно необходимото (например че в качеството си на ищец във втората фаза министерството трябва да спазва конкретни изисквания, за да предяви регресен иск пред такъв независим съд).

### *iii) Правото на защита*

126. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че съдията няма възможност да упражни в пълна степен правото си на защита. На първо място, запитващата юрисдикция счита, че първата фаза, в която участват единствено увреденото лице в качеството на ищец и държавата в качеството на ответник, на практика изключва засегнатия всъщност член на съдебната власт от производството. Това можело да накърни принципа на състезателност и правото на защита на съдията в рамките на последващото

<sup>70</sup> Вж. точки 267—269 от заключението AFJR.

<sup>71</sup> Действително заключението, което предложих в точки 274—278 от заключението AFJR, изразява съмнения относно определянето *ad interim* на главния съдебен инспектор съгласно Извънредно постановление № 77/2018. Това обаче не може да се разбира в смисъл, че самата институция не е безпристрастна. Освен това обявяването на несъответствие на един или друг структурен елемент от съдебната система не следва да се разбира в смисъл, че всичко, което е свързано с тази институция и с този елемент, също автоматично е „опорочено“. По тази логика рано или късно цялата съдебна система би могла да бъде обявена за несъответстваща „поради наличието на връзка“.



производство, в което държавата може да предяви регрес пряко срещу съдията, доколкото правният въпрос относно наличието на съдебна грешка се решава в рамките на първата фаза.

127. В съдебното заседание Комисията изтъква, че установяването на наличие на съдебна грешка не може да доведе до отговорност на съдията, ако той не е в състояние да изложи становището си в рамките на производството, в което е установена тази грешка. Съдията трябвало да бъде изслушан и в рамките на производството, с което се цели да се установи отговорността на държавата за съдебна грешка.

128. Румънското правителство уточнява в съдебното заседание, че в рамките на производството относно личната му отговорност съдията ответник може да оспори всички твърдения за наличието на съдебна грешка, съдържащи се в решението относно отговорността на държавата. Освен това съдията може да участва и като встъпила страна в производството срещу държавата.

129. Опасявам се, че по отношение на този конкретен въпрос настоящият Съд се оказва донякъде лишен от информация. Не е ясно дали съдът, който се произнася по съдебната грешка в първата фаза, е длъжен да уважи всяка молба за встъпване в производството. Не става ясно какъв е процесуалният статут на съдията в рамките на това производство. Накрая, поради факта че спорът по главното производство се намира всъщност в първата, а не във втората фаза, очевидно не е ясно и до каква степен евентуалното окончателно произнасяне на гражданския съд в първата фаза относно наличието на съдебна грешка ще бъде взето предвид във втората фаза. В крайна сметка материалноправното определение за това какво точно представлява съдебна грешка, изглежда, е едно и също и за двете фази: във втората фаза се добавя субективният елемент на недобросъвестност или груба небрежност, но по отношение на същата съдебна грешка.

130. Във всеки случай според мен съдия, срещу когото е предявен иск за гражданска отговорност във втората фаза, трябва да може да оспори *всички аспекти*, свързани с това дело: всички елементи от определението, които могат да бъдат приложени за установяването на твърдяната допусната от него/нея съдебна грешка съгласно член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, както и неговото/нейното намерение (или липсата на такова) във връзка с тази грешка съгласно член 99<sup>1</sup> от Закон № 303/2004. Въпросът за начина, по който точно трябва да се реализира такова пълно право на защита в структурата на двете производства, действително попада в обхвата на националното право. Ясно е единствено какво *е недопустимо*, а именно даден съдия да се окаже във втората фаза, без да е имал възможност за каквото и да е смислено участие в първата фаза, и да му бъде противопоставена констатация за наличието на вече установена съдебна грешка, за която вече е взето решение в рамките на първата фаза, като така на практика се предопредели личната му отговорност.

131. Запитващата юрисдикция следва да установи дали националните процесуални разпоредби, приложими в рамките на образуваното от държавата производство по регресен иск, предоставят на засегнатия съдия такова пълно право на защита. Ако случаят не е такъв, запитващата юрисдикция трябва да тълкува националните процесуални разпоредби в съответствие с изискванията за правото на защита по член 47 от Хартата, за да даде на съдията възможност — или в производството между увреденото лице и държавата, или във всеки случай най-късно в производството между държавата и съответния съдия — да представи в пълна степен своето становище по всички твърдени обстоятелства.

**в) Заключение и резерва**

132. Според мен член 47, втора алинея от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допускат както национални разпоредби относно отговорността на държавата за съдебна грешка като член 96, параграф 3 от Закон № 303/2004, 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 от негова страна, при условие че тези производства предоставят достатъчни гаранции, че членовете на съдебната власт не са подложени на пряк или косвен натиск, който може да повлияе на техните решения. Запитващата юрисдикция следва да прецени в светлината на всички относими данни, с които разполага, дали тези условия са изпълнени от член 96 от Закон № 303/2004, от другите релевантни национални норми и в практиката по прилагане.

133. В контекста на настоящото дело и на информацията, предоставена на Съда в рамките на настоящото производство, всеки друг извод според мен би се оказал опасно близо до указването, че по силата на правото на Съюза националните съдии трябва да се ползват с пълен функционален имунитет, или до действителното предприемане от страна на Съда на промени в структурата на националните институции и производства, лишавайки дадена институция (гражданските съдилища) от някои правомощия и прехвърляйки ги на друга институция (на дисциплинарни състави или други органи в рамките на ВСС), без да има конкретно основание за това освен предварително начертана концепция за определен модел на отговорност на съдебната власт. Излишно е да се споменава, че това не само би било в противоречие с принципа на националната институционална и процесуална автономия, но и би довело до несъответствие с правото на Съюза на редица други съществуващи в държавите членки национални разрешения.

134. Както се подчертава в представеното от мен заключение по дело *Asociația Forumul Judecătorilor din România* и др.<sup>72</sup>, а и в някои неотдавнашни решения на Съда относно независимостта на полската съдебна власт<sup>73</sup>, анализът на правилата относно организацията на съдебната власт и разделението на властите е тясно свързан с по-широк правен и фактически контекст. Освен ако не следва да се разгледа само абстрактното съответствие на институционален проект, анализът на тези правила не може да бъде отделен от фактическите обстоятелства и от примерите за практическото им приложение. В този смисъл националните правила, които имат за цел да засилят отговорността на съдебната власт, колкото и перфектни да изглеждат „на хартия“, със сигурност не са имунизирани срещу вътрешен или външен натиск на практика.

135. Както обаче нееднократно бе подчертано в настоящото заключение, в случая не се установяват никакви обстоятелства, от които да е видно точно по какъв начин може да се злоупотреби с разглежданите в настоящото дело правила в съчетание с други правила, нито по какъв начин с тях действително се злоупотребява.

136. Ето защо изводът, до който стигнах по-горе, е валиден в представения пред настоящия Съд абстрактен контекст, в който страните изрично признават, че няма никаква практика или индиция за (зло)употребата на практика с новата система като мярка за оказване на

<sup>72</sup> Точки 242—244 от заключението AFJR, както и точки 73 и 74 от настоящото заключение.

<sup>73</sup> Решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (С-585/18, С-624/18 и С-625/18, EU:C:2019:982, т. 142).

натиск върху съдиите. Този извод, разбира се, не изключва възможността национална юрисдикция или дори Съдът да стигне до различен извод с оглед на бъдещото развитие по отношение на използването на практика на анализираната по-горе система.

## V. Заключение

137. По изложените съображения според мен Съдът следва да отговори на поставените преюдициални въпроси по следния начин: член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейски съюз и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допускат както национални разпоредби относно отговорността на държавата за съдебна грешка член 96, параграф 3 от *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor* (Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите), 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 от негова страна, при условие че тези производства предоставят достатъчни гаранции, че членовете на съдебната власт не са подложени на пряк или косвен натиск, който може да повлияе на техните решения. Запитващата юрисдикция следва да прецени в светлината на всички относими данни, с които разполага, дали тези условия са изпълнени от член 96 от Закон № 303/2004, от другите релевантни национални норми и в практиката по прилагане.