



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

N. EMILIOU

представено на 16 февруари 2023 година¹

Дело C-216/21

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,

YN

срещу

Consiliul Superior al Magistraturii

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel Ploiești (Апелативен съд Плоещ, Румъния)

„Преюдициално запитване — Решение 2006/928/ЕО — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Член 2 ДЕС — Правова държава — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Независимост на съдебната власт — Национална мярка, с която се изменят правилата за повишаване на съдии от по-ниски по степен съдилища“

I. Въведение

1. „Справедливостта трябва не само да бъде въздадена, но също така процесът по нейното въздаване трябва да е видим за всички“. Тази известна сентенция често се използва, когато се обсъждат въпроси за независимостта на съдиите, тъй като в основата на тези въпроси стои доверието, което съдилищата в демократичното общество трябва да вдъхват на обществото².

2. През 2019 г. съдийската колегия на Consiliul Superior al Magistraturii (Висш магистратски съвет, Румъния; наричан по-нататък „CSM“) одобрява национален правилник, с който се променя процедурата за повишаване на съдиите от по-ниските по степен съдилища в Румъния (наричан по-нататък „обжалваният правилник“)³. Жалбоподателите в главното производство, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Сдружение „Форум на

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Вж. по-специално решения на Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ) от 15 юли 2010 г., Газета „Україна-Центр“ с/у Украйна (СЕ:ЕCHR:2010:0715JUD001669504, § 32 и цитираната съдебна практика) и от 3 май 2007 г., Бочан с/у Украйна (СЕ:ЕCHR:2007:0503JUD000757702, § 66). Вж. също 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, ЕУ:С:2019:982, т. 127 и цитираната съдебна практика).

³ Решение № 1348 от 17 септември 2019 г. на съдийската колегия на CSM за одобряване на Правилник за организиране и провеждане на конкурсите за повишаване на съдии.

съдиите от Румъния“) и YN, искат частична отмяна на това решение пред Curtea de Apel Ploiești (Апелативен съд Плоещ, Румъния), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело.

3. Жалбоподателите твърдят, че въведената с обжалвания правилник реформа е проблематична, тъй като според тях процедурата за повишаване на съдиите от националните съдилища от по-ниска степен се провежда от председателите и членовете на апелативните съдилища, в които следва да се заемат длъжности, и почива на субективни и дискреционни критерии, а не на обективна оценка на кандидатите в тази процедура, която оценка се основава единствено на резултатите им от писмен изпит, както е било преди приемането на обжалвания правилник.

4. С настоящото преюдициално запитване запитващата юрисдикция иска да се установи съвместимостта на тази реформа с принципа на независимост на съдебната власт, който според нея произтича от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) (основно право на справедлив съдебен процес) и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (право на ефективна съдебна защита), както и от ценностите на правовата държава по смисъла на член 2 ДЕС.

5. Накратко, поради причините, които ще изложа по-долу, считам, че законодателни промени като въведените с обжалвания правилник не нарушават принципа на независимост на съдебната власт.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

6. Съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС „[Д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

7. Член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, предвижда следното във втора алинея:

„Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон [...]“.

B. Румънската правна уредба

8. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите) от 28 юни 2004 г., публикуван повторно в Monitorul Oficial al României, Partea I, бр. 826 от 13 септември 2005 г. (наричан по-нататък „Закон № 303/2004“), е изменен и допълнен с Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea 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) от 12 октомври 2018 г., публикуван в Monitorul Oficial al României, Partea I, бр. 868 от 15 октомври 2018 г. (наричан по-нататък „Закон № 242/2018“), който влиза в сила на 18 октомври 2018 г.

9. Закон № 242/2018 добавя в Закон № 303/2004 членове 46¹—46³. Тези разпоредби гласят, че съдиите и прокурорите могат да бъдат повишавани само чрез конкурси, организирани на национално ниво, в които се оценяват работата и поведението на кандидатите през трите години, предхождащи процедурата за повишаване. Конкретните правила, уреждащи организацията и провеждането на процедурите за повишаване, трябва да бъдат установени с правилник, приет съответно от съдийската или прокурорската колегия на CSM.

10. Обжалваният правилник, съдържащ правила за организирането и провеждането на конкурси за повишаване на съдиите в длъжност, е приет в изпълнение на членове 46¹—46³ от Закон № 303/2004. Одобрен е с решение № 1348 от 17 септември 2019 г. на съдийската колегия на CSM.

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

11. С жалбата си, заведена на 12 ноември 2019 г., жалбоподателите в главното производство искат от Curtea de Apel Ploiești да отмени частично решение № 1348 от 17 септември 2019 г. на съдийската колегия на CSM, с което е одобрен обжалваният правилник. Те твърдят, че правилникът нарушава принципа на независимост на съдебната власт и че е приет, без да се вземат предвид препоръките в различните доклади на Комисията, изготвени в рамките на механизма за сътрудничество и проверка (наричан по-нататък „МСП“), който е създаден в контекста на присъединяването на Румъния към Съюза.

12. Първо, жалбоподателите посочват, че обжалваният правилник предоставя на председателите на апелативните съдилища твърде широки правомощия, тъй като конкурсната комисия, отговаряща за провеждането на процедурата за повишаване, се състои от председателя на съответния апелативен съд и други членове от същия съд, назначени в конкурсната комисия по предложение на ръководния орган на апелативния съд (в който участва и председателят). На практика членовете на конкурсната комисия отговарят и за произнасянето по жалби срещу решенията, постановени от кандидатите по време на работата им в по-ниски по степен съдилища, както и за извършването на периодични оценки на работата на кандидатите като съдии, когато и ако бъдат повишени в апелативните съдилища⁴.

13. Второ, те твърдят, че въведената с тази разпоредба процедура за повишаване придава прекалено голяма тежест на субективната оценка на работата и поведението на кандидатите през трите години, предхождащи участието им в процедурата. В рамките на тази оценка конкурсната комисия разглежда много малък брой решения, произнесени от всеки кандидат. Освен това успехът на кандидатите в процедурата за повишаване зависи от субективното мнение на членовете на конкурсната комисия за кандидатите и от изразените от колегите на кандидатите становища относно поведението им, а не от заслугите на кандидатите.

⁴ За повече подробности относно състава на комисиите, отговарящи за извършването на периодичните оценки на съдиите, вж. член 39, параграф 3 от Закон № 303/2004.

14. Според жалбоподателите в главното производство въведените с обжалвания правилник промени биха могли да породят нагласи за йерархично подчинение спрямо членовете на апелативните съдилища, тъй като, за да бъдат повишени, кандидатите ще бъдат насърчавани да възприемат работно поведение спрямо председателите и другите членове на апелативните съдилища, участващи в конкурсните комисии.

15. Като изразява съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на въведената с обжалвания правилник реформа, Curtea de Apel Ploiești (Апелативен съд Плоещ) решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси към Съда:

- „1) Трябва ли [МСП], въведен с Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г., да се счита за акт на институция на Европейския съюз по смисъла на член 267 ДФЕС, подлежащ на тълкуване от Съда на Европейския съюз? Попадат ли съдържанието, характерът и приложното поле във времето на МСП, въведен с Решение 2006/928/ЕО на Европейската комисия от 13 декември 2006 г. в обхвата на Договора за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз, подписан от Румъния в Люксембург на 25 април 2005 г.⁵? Задължителни ли са изискванията, формуирани в докладите, изработени в рамките на МСП, за[Румъния]?
- 2) Може ли принципът на независимост на съдиите, закрепен в член 19, [параграф] 1, втора [алинея] от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в член 47 от Хартата на основните права, както и в практиката на Съда на Европейския съюз във връзка с член 2 ДЕС, да се тълкува в смисъл, че се отнася и до процедурите за повишаване на действащи съдии?
- 3) Накърнен ли е този принцип чрез въвеждането на система за повишаване в по-висок по степен съд само въз основа на обобщена оценка за дейността и поведението, извършена от комисия, съставена от председателя на органа за съдебен контрол и съдии в него, който извършва, освен периодична оценка на съдиите, и атестиране на съдиите с цел повишаване, както и упражнява съдебен контрол върху постановените от тях решения?
- 4) Накърнен ли е принципът на независимост на съдиите, закрепен в член 19, [параграф] 1, втора [алинея] от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в член 47 от Хартата на основните права, както и в практиката на Съда на Европейския съюз във връзка с член 2 ДЕС, когато [Румъния] не зачита предвидимостта и сигурността на правото на Европейския съюз, доколкото в продължение на повече от 10 години приема МСП и докладите по него и ги спазва, а впоследствие без предупреждение изменя процедурата за повишаване на съдии без ръководни функции в противоречие с препоръките на МСП?“.

16. Актът за преюдициално запитване с дата 16 февруари 2021 г. е заведен в секретариата на Съда на 6 април 2021 г. Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, CSM, полското правителство и Комисията представят писмени становища. Не е проведено съдебно заседание.

⁵ Подписан от Румъния в Люксембург на 25 април 2005 г. (ОВ L 157, 2005 г., стр. 11).

IV. Анализ

17. Настоящото дело дава възможност на Съда да разгледа за пръв път прилагането на своята практика относно независимостта на съдиите по отношение на процедурите за тяхното повишаване, както и да провери дали реформа като въведената в Румъния с обжалвания правилник е съвместима с изискванията, посочени в тази съдебна практика.

18. Преди да премина към преюдициалните въпроси, ще очертая накратко елементите от контекста, които са от значение за настоящото дело.

A. Контекст на делото и предварителни бележки

19. По време на преговорите, довели до присъединяването на Румъния към Съюза през 2007 г., бяха изразени опасения относно сериозните недостатъци на съдебната система и борбата с корупцията в тази държава⁶. За да намали тези опасения, въз основа на правомощието си по членове 37 и 38 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори⁷ Комисията прие решение⁸, в което подчертава значението на принципа на правовата държава като предварително условие за присъединяването на държава към Съюза⁹ и припомня необходимостта всички държави членки да имат безпристрастна и независима съдебна система¹⁰. С това решение бе създаден МСП — преходна мярка, предназначена да улесни по-нататъшните усилия на Румъния да реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията през годините след присъединяването ѝ към Съюза.

20. По-конкретно, Решението за МСП предвижда приемането на периодични доклади от Комисията. Тези доклади имат за цел периодично да оценяват постигнатия от Румъния напредък в реформирането на нейната съдебна система с оглед на редица цели (наричани по-нататък „целите на МСП“)¹¹, които конкретизират специфичните ангажименти, поети от тази държава членка, и изискванията, с които се е съгласила при приключването на преговорите за присъединяване, по-специално по отношение на защитата и подобряването на независимостта на съдебната власт на цялата ѝ територия¹².

21. В този контекст както на национално равнище, така и на равнището на Съюза беше обърнато особено внимание на това дали неотдашните реформи на съдебната система в Румъния защитават в достатъчна степен независимостта на националните съдии. През 2019 г. Съдът беше сезиран с редица дела, свързани с приетите в Румъния изменения в

⁶ Тези опасения са включени в приложение IX към Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния (вж. по-конкретно точка 3 от това приложение, която се отнася до приемането и прилагането на План за действие и Стратегия за реформата на съдебната система).

⁷ ОВ L 157, 2005 г., стр. 203.

⁸ Решение 2006/928/ЕО 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—57; наричано по-нататък „Решението за МСП“).

⁹ Вж. съображение 2, 4 и 6 от Решението за МСП.

¹⁰ Вж. съображение 3 от Решението за МСП.

¹¹ Вж. решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 175).

¹² Пак там, точка 170.

периода 2018—2019 г., отнасящи се до наказателните и дисциплинарните производства, които могат да бъдат образувани срещу магистратите в Румъния, както и до приложимия спрямо тях режим на гражданска отговорност.

22. Съдът разгледа съвместимостта на тези изменения с принципа на независимост на съдебната власт в решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др.¹³. В това решение Съдът уточнява също, че Решението за МСП и докладите, изготвени от Комисията въз основа на него, представляват актове на институция на Съюза, които подлежат на тълкуване от Съда. Освен това той приема, че Решението за МСП е задължително в своята цялост за Румъния, заедно с целите на МСП, насочени да гарантират зачитането от тази държава членка на принципа на правовата държава като ценност съгласно член 2 ДЕС. Посочва се също, че Румъния е длъжна да предприеме подходящи мерки за постигането на тези цели, като надлежно вземе предвид изготвените от Комисията въз основа на Решението за МСП доклади, и в частност формулираните в тези доклади препоръки¹⁴.

23. Настоящото преюдициално запитване е заведено само няколко седмици преди постановяването на решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др.¹⁵. Все пак отбелязвам, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция отново иска да получи разяснения относно естеството и правните последици на Решението за МСП и на приетите въз основа на него доклади.

24. Тъй като в посоченото предходно решение Съдът предоставя отговор на този въпрос, в настоящото заключение ще се съсредоточа само върху останалите три преюдициални въпроса съобразно искането на Съда.

25. Анализът ми ще бъде структуриран по следния начин. Първо ще разгледам накратко обхвата и значението на различните разпоредби на правото на Съюза, на които се позовава запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване (част Б). Ще разгледам и възраженията срещу компетентността на Съда, направени от CSM и полското правителство (част В). След това ще изложа практиката на Съда относно независимостта на съдебната власт (която следва от решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др. и от други дела) и ще обясня защо според мен достатъчни гаранции за независимостта на съдебната власт трябва да бъдат запазени и в рамките на процедурите за повишаване на съдиите в длъжност (втория въпрос) (част Г). В светлината на тази съдебна практика ще изложа съображенията, поради които считам, че реформа като въведената с обжалвания правилник не нарушава принципа на независимост на съдебната власт (третия въпрос), при условие че запитващата юрисдикция направи необходимите преценки в това отношение (част Д). Накрая ще се опитам да отговоря на опасенията на запитващата юрисдикция, че подобна реформа може да противоречи на препоръките, съдържани се в някои от докладите, изготвени от Комисията въз основа на МСП (четвъртия въпрос).

¹³ По всички тези дела е постановено само едно решение, но генерален адвокат Bobek изготви две заключения (едното по дело *Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice* (C-397/19, EU:C:2020:747), а другото по съединени дела *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746).

¹⁴ Вж. решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др. (т. 1 и 2 от диспозитива).

¹⁵ За пълнота на изложението следва да отбележа, че пред Съда са заведени още няколко дела, които се отнасят до организацията на съдебната система в Румъния, и по-конкретно до въпроса дали принципът на независимост на съдебната власт допуска приемането на решение от национален конституционен съд, който в изпълнение на конституционните си правомощия се произнася по законността на съдебните състави на националния върховен съд (вж. решение от 21 декември 2021 г., *Euro Vox Promotion* и др. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034).

Б. Релевантните разпоредби от правото на Съюза: член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС и/или член 47 от Хартата

26. В преюдициалните въпроси член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, член 47 от Хартата и член 2 ДЕС са посочени като релевантните разпоредби от правото на Съюза, спрямо които трябва да се прецени съвместимостта на обжалвания правилник. Връзката между тези различни разпоредби произтича ясно от практиката на Съда. Всъщност Съдът е приел, че изискването за независимост на съдилищата, присъщо за правосъдната дейност, спада към основното съдържание на правото на ефективна съдебна защита (член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС) и на основното право на справедлив съдебен процес (член 47, параграф 2 от Хартата), което има кардинално значение, по-специално за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава¹⁶. Става ясно, че в правния ред на Съюза съществува само един принцип на независимост на съдебната власт и че по отношение на него съдържанието на член 19, параграф 1 ДЕС и на член 47 от Хартата по същество е едно и също¹⁷.

27. Въпреки това наличието на тези различни правни основания и различните функции, изпълнявани от член 19 ДЕС и член 47 от Хартата, предполага, че видът на проверката, която трябва да извърши Съдът в рамките на контрола за спазване на принципа на независимост на съдебната власт, може да се различава.

28. В това отношение генерален адвокат Bobek е обяснил¹⁸, че член 19 ДЕС има широк обхват. Той изисква от държавите членки по-специално да „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита“ и следователно се отнася главно до структурните и системните аспекти на националните правни уредби, а не до аспекти на конкретни случаи или отделни дела. Същевременно прагът за установяване на нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС е доста висок. Целта на тази разпоредба не е да обхване всички възможни проблеми, възникващи във връзка с националната съдебна власт, а само тези, които имат такава степен на тежест и/или системен характер, че застрашават правилното функциониране на националната съдебна система и поставят в опасност способността на съответната държава членка да предоставя достатъчни правни средства за защита на правните субекти.

29. Обратно, член 47 от Хартата има за цел да защити субективното право на всяка страна в производството на ефективни правни средства за защита и на справедлив процес пред „независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“. Проверката на „независимостта“ на съда в този контекст изисква подробна и специфична за всеки конкретен случай преценка на релевантните обстоятелства, докато въпросите, свързани с дадена структурна или системна характеристика на съдебната система на държавите членки, са релевантни само доколкото биха могли да повлияят на конкретното производство¹⁹. За да може обаче да се приложи член 47 от Хартата, трябва да бъдат

¹⁶ Вж. решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798, т. 108 и цитираната съдебна практика).

¹⁷ Вж. по-специално заключенията на генерален адвокат Bobek по съединени дела Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:403, т. 162) и по дело Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, т. 36). Вж. също заключението на генерален адвокат Ноган по дело Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, т. 45 и 46), и заключението на генерален адвокат Танчев по съединени дела А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:551, т. 85).

¹⁸ Вж. по-специално заключенията на генерален адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (EU:C:2020:746, т. 183—225), по съединени дела Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (EU:C:2021:403, т. 162—169) и по дело Getin Noble Bank (EU:C:2021:557, т. 36—41).

¹⁹ Пак там.

изпълнени определени условия. Всъщност, за да бъде приложима Хартата като цяло, разглежданата ситуация трябва да попада в обхвата на правото на Съюза²⁰. Нещо повече, евентуален проблем, водещ до нарушение на член 47 от Хартата, може по принцип да бъде повдигнат само по отношение на гарантирано от законодателството на Съюза субективно право.

30. Тази разлика в обхвата и целта на член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата, както и в условията за прилагане на посочените две разпоредби означава, че като цяло пред Съда могат да бъдат заведени два вида дела относно съвместимостта на националните разпоредби с принципа на независимост на съдебната власт²¹. От една страна, има дела, по които въпросът за независимостта на съдебната власт е повдигнат от физическо лице като въпрос, възникнал в конкретен случай, в който това лице твърди, че гарантираните му от законодателството на Съюза субективни права са нарушени. В подобни хипотези независимостта на съдебната власт обикновено се разглежда през призмата на член 47 от Хартата. От друга страна, има дела, отнасящи се до „абстрактната“ съвместимост на някои възприети от държавите членки законодателни инструменти или структурни елементи с изискванията на правото на Съюза, които не са свързани с конкретен случай на нарушение на субективното право на справедлив съдебен процес. В този контекст Съдът обикновено прилага член 19, параграф 1 ДЕС като основен или единствен критерий²².

31. Настоящото дело е малко по-особено. От една страна, от материалите по делото е видно, че жалбоподателите в главното производство не твърдят нарушение на субективните им права, защитени от законодателството на Съюза, а че въведената с обжалвания правилник реформа създава проблем от системен, широко обхванен характер. Те искат „абстрактна“ преценка на съвместимостта на тази реформа с принципа на независимост на съдебната власт. От друга страна, трудно е да се приеме, че основният или единственият критерий за целите на тази преценка е член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и в този смисъл, че член 47 от Хартата е ирелевантен по настоящото дело. Както посочва генерален адвокат Bobek в заключението си по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.²³, национални разпоредби като разглежданите в главното производство се отличават с тази особеност, както обясних в част А по-горе, че са приети като „прилагане на национално ниво“ от страна на Румъния на Решението за МСП и на Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния. Следователно става въпрос за поведението на държава членка (в случая на Румъния) в ситуация, в която тя изпълнява задълженията си, произтичащи от законодателството на Съюза, и следователно действа в обхвата на правото на Съюза, което обуславя приложимостта на Хартата.

²⁰ Вж. член 51, параграф 1 от Хартата.

²¹ Вж. заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 236 и 237).

²² За пълнота на изложението добавям, че на която и от тези две разпоредби (член 19 ДЕС или член 47 от Хартата) да се позове Съдът, той обикновено не извършва отделен анализ в светлината на член 2 ДЕС (правова държава), макар че, разбира се, тази разпоредба е отразена и е от значение за преценката на Съда и всъщност често се разглежда във връзка с член 19, параграф 1 ДЕС и/или член 47 от Хартата. Впрочем може да се счита, че и двете разпоредби конкретизират член 2 ДЕС, тъй като принципът на правовата държава, съставляващ една от ценностите, на които се основава Европейският съюз, се защитава чрез гарантиране на правото на ефективна съдебна защита (член 19 ДЕС) и на основното право на справедлив съдебен процес (член 47 от Хартата) (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 47 и цитираната съдебна практика), и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 108). Вж. също заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 225).

²³ Заключение на генерален адвокат Bobek по дело Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 198—200).

32. Споделям мнението на генерален адвокат Bobek, че този специфичен контекст открива възможност за втора хипотеза, различна от посочената по-горе в точка 29, при която Съдът може да се позове на разпоредбите на Хартата (включително на член 47 от нея) — които имат същата стойност като разпоредбите на Договорите²⁴ — не във връзка с евентуално нарушение на субективни права (както посочих, в настоящия случай не се твърди нарушение на такива права), а като обективен критерий или показател за оценка на съвместимостта на прилагането от страна на Румъния на изискванията на правото на Съюза.

33. От това според мен следва, че настоящото дело попада във втората категория дела, описани в точка 30 по-горе, доколкото изисква „абстрактен“ контрол за съвместимост на въведената с обжалвания правилник реформа в светлината на принципа на независимост на съдебната власт, а не конкретен контрол във връзка с твърдяно нарушение на субективни права. Въпреки това, като се има предвид специфичният контекст, в който се развива настоящото дело (Румъния трябва да се съобразява с МСП и Хартата отразява приетите от тази държава членка национални законодателни решения в този контекст), считам, че както член 47 от Хартата, така и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, във връзка с член 2 ДЕС, могат да се разглеждат като подходящи критерии за целите на извършването на посочения контрол, а не само член 19, параграф 1 ДЕС²⁵.

V. Относно компетентността на Съда

34. CSM и полското правителство изтъкват редица възражения, като по същество твърдят, че отправените към Съда въпроси са недопустими, тъй като той не е компетентен да ги разгледа. Според тези страни организацията на правосъдието, включително въпроси като процедурите за повишаване на националните съдии, са от изключителната компетентност на държавите членки и са извън обхвата на правото на Съюза. Поради това според тях разглежданата област е извън обхвата на компетентността на Съда.

35. Според мен тези доводи не следва да бъдат уважени и могат лесно да бъдат отхвърлени. Както посочих в точка 31 по-горе, обжалваният правилник е приет от Румъния, докато тя е била подчинена на МСП. Следователно той трябва да се разглежда като „прилагане“ на задълженията, които МСП налага, поради това че съставлява акт на институция на Съюза, който е задължителен в своята цялост²⁶. При това положение би било погрешно да се смята, че настоящото дело не попада в обхвата на правото на Съюза.

36. Освен това, изтъкнатите от CSM и от полското правителство възражения със сигурност не са нови и всъщност вече са били изтъкнати, именно от това правителство, по редица други дела, също свързани с независимостта на съдебната власт²⁷.

²⁴ Вж. член 6, параграф 1 ДЕС.

²⁵ Подобно разрешение е възприето от генерален адвокат Bobek в заключението му по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (EU:C:2020:746, т. 226). Вж. също заключението на генерален адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, т. 42 и 53).

²⁶ Вж. точка 22 по-горе.

²⁷ Вж. по-специално решение Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (EU:C:2019:531). Вж. също решения от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234), и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153).

37. По тези предходни дела Съдът последователно е разгледал въпросните възражения, като е подчертал, че макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, е установено, че при упражняването на тази компетентност държавите членки все пак са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза, включително от член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС²⁸.

38. Предметът на настоящото преюдициално запитване отново са задълженията на държавите членки, произтичащи от тези разпоредби, както и от член 47 от Хартата и от Решението за МСП, и дали разглежданите национални разпоредби действително изпълняват тези задължения. Нещо повече, възраженията на CSM и полското правителство се отнасят по същество до действителния обхват на принципа на независимост на съдебната власт, така както той е определен в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и в член 47 от Хартата във връзка с член 2 ДЕС и следователно до тълкуването на тези разпоредби. Както е приел Съдът, тълкуване от такъв характер безспорно е от неговата компетентност на основание член 267 ДФЕС²⁹.

Г. Независимост на съдебната власт и процедури за повишаване на действащи съдии (втори въпрос)

39. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да изясни дали принципът на независимост на съдебната власт трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага и към процедурите за повишаване на съдиите в длъжност.

40. Ще посоча, че според CSM вторият въпрос е недопустим, тъй като отговорът му е толкова очевиден от практиката на Съда, че не оставя никакво място за основателно съмнение. В това отношение искам само да отбележа, че макар подобно обстоятелство, ако се приеме за установено, може да бъде причина Съдът да се произнесе с определение на основание член 99 от Процедурния правилник на Съда, то все пак не може да попречи на националната юрисдикция да отправи преюдициален въпрос, нито да доведе до недопустимост на така поставения въпрос³⁰. Ето защо според мен няма основание да се направи извод, както твърди SCM, че вторият въпрос е недопустим.

41. За да отговоря на този въпрос, първо ще очертая практиката на Съда относно независимостта на националните съдии от гледна точка на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата във връзка с член 2 ДЕС (част 1), след което ще обясня защо според мен принципът на независимост на съдебната власт се прилага към процедурите за повишаване, на които те са обект (част 2).

1. Съдебната практика относно независимостта на съдебната власт

42. Като начало искам да отбележа, че нито член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, нито член 47 от Хартата изисква от държавите членки да приемат някакъв конкретен модел на организация на своите съдебни системи. Тези разпоредби всъщност имат за цел да не се допускат национални разпоредби, свързани с организацията на правораздаването, които

²⁸ Вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (С-824/18, ЕУ:С:2021:153, т. 68 и цитираната съдебна практика).

²⁹ Пак там, точка 69.

³⁰ Вж. решение Euro Vox Promotion и др. (т. 138 и цитираната съдебна практика).

накърняват защитата на ценността правова държава по член 2 ДЕС³¹ в съответните държави членки. Поради това практиката на Съда във връзка с принципа на независимост на съдебната власт се съсредоточава върху минималните изисквания, на които следва да отговарят националните системи. По-специално, тези минимални изисквания не трябва да се отклоняват от равнището на защита, гарантирано с член 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), така както е тълкуван от Европейския съд по правата на човека³².

43. В този контекст Съдът приема, че понятието за независимост на съдебната власт има два аспекта. Първият аспект, който е външен, изисква съответният съд или орган да упражнява правораздавателните си функции напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и да било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му и да повлияят на техните решения. Вторият аспект, който е вътрешен, от своя страна се свързва с понятието за безпристрастност и визира еднаква степен на отдалеченост, която следва да се поддържа по отношение на страните по спора и на съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма³³. Двата аспекта, разбира се, са тясно свързани³⁴.

44. В това отношение Съдът е разработил единен критерий, който по същество изисква правилата, по-специално тези, които се отнасят до състава или назначаването на съда или органа, упражняващ съдебни функции, както и до срока на упражняване на функциите и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, да са такива, че да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси³⁵. Съдът посочва също така, че съдиите трябва да са защитени от евентуално изкушение не само по отношение на пряко влияние под формата на инструкции, но и на всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочат решенията на съответните съдии³⁶.

45. В няколко последователни решения Съдът потвърждава, че принципът на независимост на съдебната власт има широк обхват. Той се прилага по отношение на правилата за назначаване на съдиите³⁷, условията, при които се развива и приключва тяхната кариера, включително промените във възнаграждението им³⁸, отстраняването им

³¹ Вж. в този смисъл решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (EU:C:2021:393, т. 189). Вж. също в тази връзка определение от 7 ноември 2022 г., FX и др. (Действие на решенията на Конституционния съд III) (C-859/19, C-926/19 и C-929/19, EU:C:2022:878, т. 109).

³² Вж. решение A. K. и др. (Независимост на дисциплинарния състав на Върховния съд) (т. 118).

³³ Вж. по-специално решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 108—110 и цитираната съдебна практика).

³⁴ Вж. по-специално решение на ЕСПЧ от 3 май 2011 г., Сутягин с/у Русия (СЕ:ЕCHR:2011:0503JUD003002402, § 183).

³⁵ Вж. по-специално решение Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (т. 74 и цитираната съдебна практика).

³⁶ Пак там, точка 112. Вж. също по-специално решение Euro Vox Promotion и др. (т. 225 и 226 и цитираната съдебна практика).

³⁷ Вж. решения от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (EU:C:2021:153, т. 121) и от 2 март 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Вж. решение от 27 февруари 2018 г. Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

от длъжност³⁹, приложимия към тях дисциплинарен режим⁴⁰ или наказателните производства⁴¹, които могат да бъдат образувани срещу тях, както и възможността за удължаване на срока на упражняване на съдийските им функции след нормалната пенсионна възраст⁴². Този принцип се прилага и по отношение на правилата за командироването им от министъра на правосъдието в по-високи по степен съдилища. Тези правила трябва да включват необходимите гаранции, по-конкретно с цел пълно избягване на риска от използването на командироването като средство за политически контрол на съдържанието на съдебните актове⁴³.

2. Прилагане по отношение на процедурите за повишаване на действащи съдии

46. В светлината на съдебната практика, която припомних, не се съмнявам, а и страните в главното производство не оспорват това, че принципът на независимост на съдебната власт се прилага по отношение на процедурите за повишаване, на които те са обект. Примерите в точка 45 по-горе показват, че този принцип вече е прилаган от Съда по отношение на широк кръг от аспекти и елементи на структурната организация на националните съдилища и трябва да се тълкува в смисъл, че има широко приложно поле. По-конкретно, Съдът вече е установил, че трябва да са налице необходимите гаранции за независимостта на съдебната власт по отношение на правилата за назначаване на съдиите, на тяхното командироване в съдилища от по-висока степен и на условията, при които се развива и приключва кариерата им като цяло. Процедурите за повишаване в длъжност между различни по степен съдилища се отнасят именно до начина, по който съдиите от съдилищата от по-ниска степен се избират, с оглед на това да бъдат назначени или командировани в съдилища от по-висока степен⁴⁴. Освен това разглежданите процедури са част от условията, при които се развива и приключва кариерата на съдиите. Затова трябва да отговорят на принципа на независимост на съдебната власт⁴⁵.

³⁹ Вж. по-специално решение от 19 септември 2006 г., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, т. 51). Вж. също решения Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (т. 75) и Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (т. 112 и 113).

⁴⁰ Вж. решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18, EU:C:2018:586, т. 67). Вж. също решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (т. 199), в което Съдът отбелязва, че от съществено значение е органът, компетентен да провежда проверки и да подвежда съдиите под дисциплинарна отговорност, да извършва своята дейност обективно и безпристрастно, като за тази цел бъде защитен от всякакво външно влияние.

⁴¹ Вж. решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (EU:C:2021:393, т. 213).

⁴² Относно пенсионирането на съдии от Върховния съд в Полша вж. решение Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд). Относно пенсионирането на съдиите от общите съдилища в Полша вж. решение Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища).

⁴³ Вж. решение от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:931, т. 73).

⁴⁴ Третирането на процедурите за повишаване в длъжност по различен начин от решенията за назначаване според мен би било абсурдно. Държавите членки са били задължени да осигурят достатъчни гаранции за независимостта на съдебната власт по отношение на първоначалното назначаване на съдиите в по-ниските по степен съдилища, но не и по отношение на последващото им назначаване в съдилища от по-висока степен, без да е налице валидно основание за това несъответствие.

⁴⁵ Ще отбележа констатацията на Европейския съд по правата на човека, че процедурите за повишаване на съдиите оказват влияние върху независимостта на съдебната власт, с която посоченият съд имплицитно потвърждава, че принципът на независимост на съдебната власт се прилага по отношение на тези процедури (вж. решение на ЕСПЧ от 15 септември 2015 г., Цанова-Гечева с/у България (СЕ:ЕCHR:2015:0915)UD004380012, § 104). Вж. също Препоръка CM/Rec(2010)12, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г., и обяснителния меморандум „Съдии: независимост, ефективност и отговорности“ (публикувани на адрес:

<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), т. 49: „независимостта на съдиите следва да бъде запазена не само при назначаването им, но и през цялата им кариера. Понятието „кариера“ включва повишаването [...]“.

47. В светлината на тези елементи считам, че член 47 от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 ДЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че принципът на независимост на съдебната власт е приложим и по отношение на процедурите за повишаване на съдиите в длъжност.

Д. Нарушава ли реформа като въведената от Румъния принципа на независимост на съдебната власт? (трети и четвърти въпрос)

48. С третия и четвъртия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали реформа като въведената с обжалвания правилник в Румъния е съвместима с принципа на независимост на съдебната власт. Тя иска да получи и отговор на въпроса дали подобна реформа противоречи на препоръките, съдържащи се в докладите, изготвени от Комисията въз основа на МСП.

49. Преди да се спра на тези въпроси, ще направя три предварителни бележки.

50. Първо, CSM твърди, че третият и четвъртият въпрос са недопустими, тъй като се основават на погрешно описание на разглежданата в главното производство процедура за повишаване. В това отношение припомням, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативна и фактическа рамка, проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност⁴⁶. Отбелязвам също така, че доводите на CSM относно недопустимостта на третия и четвъртия въпрос всъщност се отнасят до същността на тези въпроси и до отговора, който ще даде Съдът в тази връзка. Затова смятам, че третият и четвъртият въпрос са допустими.

51. Второ, фактът, че настоящото дело изисква, както посочих в част Б по-горе, „абстрактна“ оценка на съвместимостта⁴⁷ на въведената с обжалвания правилник реформа, не означава, че сама по себе си възможността за злоупотреба с процедурата, въведена с тази реформа, ще е достатъчна, за да се постави под въпрос процедурата в нейната цялост. Както посочва генерален адвокат Bobek⁴⁸, пред Съда трябва да се изложат убедителни аргументи за това как точно и конкретно процедура като разглежданата в главното производство може да застраши независимостта на съдебната власт.

52. По-специално, в съответствие с критерия, който посочих в точка 44 по-горе, повдигнатите в тази връзка конкретни въпроси трябва да пораждат оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно независимостта и безпристрастността на съответните съдии, като в противен случай не може да е налице структурен проблем по отношение на независимостта на съдебната власт. Както подчертава Съдът, припомняйки практиката на Европейския съд по правата на човека в това отношение, за да се установи дали даден съд е „независим“, един от релевантните елементи, които трябва да се вземат предвид, е дали съответният орган „изглежда независим“, тъй като тук всъщност става дума за доверието, което всеки съд трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество. С други думи, основният елемент се състои в това как правните

⁴⁶ Вж. решение Euro Vox Promotion и др. (т. 139 и цитираната съдебна практика).

⁴⁷ Вж. точки 31 и 33 от настоящото заключение.

⁴⁸ Вж. заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 247 и 248).

субекти биха могли основателно да възприемат въпросната уредба⁴⁹. Тази уредба трябва да се разглежда като едно цяло, тъй като някои аспекти на въпросната процедура или система, които на пръв поглед изглеждат проблематични, могат да бъдат компенсирани от други аспекти⁵⁰.

53. Трето, в крайна сметка запитващата юрисдикция ще трябва да се произнесе, след като направи необходимите за тази цел преценки, дали в настоящия случай е налице структурен проблем, свързан с независимостта на съдебната власт. Всъщност следва да се припомни, че член 267 ДФЕС оправомощава Съда не да прилага нормите на правото на Съюза към определен случай, а само да се произнася по тълкуването на Договорите и на актовете на институциите на Съюза. Въпреки това съгласно постоянната съдебна практика Съдът може в рамките на съдебното сътрудничество, въведено с член 267 ДФЕС, и въз основа на материалите по делото да предостави на националната юрисдикция насоките за тълкуване на правото на Съюза, които могат да й бъдат полезни, когато преценява действието на една или друга от неговите разпоредби⁵¹.

54. След като направих тези уточнения, ще отбележа, че според обясненията на запитващата юрисдикция процедурата за повишаване на съдиите от по-ниски по степен съдилища в Румъния, изглежда, включва два етапа. Първият етап, уреден в глава II от обжалвания правилник, се нарича „повишаване на място“. Той включва писмен конкурс, чиято цел е да се проверят както теоретичните знания, така и практическите умения на кандидатите. След това успешните кандидати се повишават в по-висока професионална степен, но на практика продължават да заемат същата длъжност⁵².

55. Вторият етап, наречен „ефективно повишаване“, е уреден в глава III от посочения правилник. Той дава възможност на кандидатите, които вече са били повишени „на място“ и имат необходимата професионална степен, да бъдат ефективно назначени в окръжен или апелативен съд⁵³.

56. Жалбоподателите в главното производство не оспорват първия етап от процедурата за повишаване, т.е. повишаването „на място“. Те оспорват единствено условията на втория етап от тази процедура („ефективно повишаване“), в рамките на който конкурсната комисия трябва да оцени работата и поведението на кандидатите през последните три години, предхождащи участието им в този втори етап⁵⁴. Според жалбоподателите два аспекта на тази процедура изглеждат особено проблематични: i) начинът на определяне на

⁴⁹ Вж. решение А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (т. 127), което се позовава в този смисъл на решения на ЕСПЧ от 6 ноември 2018 г., Ramos Nunes de Carvalho e Sá *с/у* Португалия (СЕ:ЕCHR:2018:1106JUD0005539113, § 144 и цитираната съдебна практика), и от 21 юни 2011 г., Fruni *с/у* Словакия (СЕ:ЕCHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

⁵⁰ Съгласен съм със становището на Комисията, че за целите на преценката на съвместимостта на въведената с обжалвания правилник реформа с принципа на независимостта на съдебната власт от значение е кумулативното действие на различните елементи на тази реформа.

⁵¹ Вж. решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (т. 201 и цитираната съдебна практика).

⁵² Доколкото разбирам, преди реформата процедурата за повишаване в длъжност на действащите съдии в Румъния се е основавала само на поредица от писмени изпити, предназначени да проверят теоретичните знания и практическите умения на кандидатите. Процедурата за повишаване е била предмет на контрол от страна на съдии от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния), съдии от апелативните съдилища и преподаватели от Institutul national al Magistraturii (Национален институт на магистратите, Румъния).

⁵³ Кандидатите, които желаят да участват в процедурата за „ефективно повишаване“ (втория етап), трябва да се регистрират в CSM и да посочат съда (районен или апелативен съд) и съответното отделение в него, за което кандидатстват. Съдийската колегия на CSM е компетентна да определи длъжностите, за които се провежда конкурсът за „ефективно повишаване“, датата и мястото на провеждане на конкурса, условията на конкурса и съответния график (вж. член 30, параграф 1 и член 32, параграф 1 от обжалвания правилник). Условията, на които трябва да отговорят кандидатите, за да участват в процедурата, са посочени в член 46² от Закон № 303/2004 (изменен със Закон № 242/2018) и в член 31, параграф 1 от обжалвания правилник.

⁵⁴ Съгласно член 46³ от Закон № 303/2004. Вж. също член 36, параграф 6 и член 38 от обжалвания правилник.

членовете на конкурсната комисия, които участват в процедурата за „ефективно повишаване“, и съставът на тази комисия; и ii) критериите, които членовете на конкурсната комисия прилагат, за да решат кои кандидати да бъдат повишени⁵⁵.

1. Първият аспект: определяне и състав на конкурсната комисия

57. Обжалваният правилник предвижда, че оценката на кандидатите за „ефективно повишаване“ се извършва от конкурсна комисия, чиито членове се определят от съдийската колегия на CSM⁵⁶. На нивото на всеки апелативен съд комисията се състои от председателя на съда и четирима негови членове, чиято специализация трябва да съответства на тази на свободните позиции. Посочените четирима членове се избират от съдийската колегия на CSM по предложение на ръководния орган на апелативния съд (в който участва и председателят на съда)⁵⁷.

58. Жалбоподателите в главното производство твърдят, че обжалваният правилник предоставя твърде широки правомощия на председателите на апелативните съдилища. Освен това според тях реформата създава риск кандидатите в процедурата за „ефективно повишаване“ да се държат раболепно спрямо председателите и членовете на апелативните съдилища и да се чувстват задължени към тях. В това отношение жалбоподателите припомнят, че членовете на конкурсната комисия отговарят също и за апелативния контрол на жалбите срещу решенията, постановени от кандидатите по време на работата им в по-ниски по степен съдилища, както и за извършването на периодични оценки на работата на кандидатите като съдии, когато и ако бъдат повишени в апелативните съдилища. Жалбоподателите твърдят, че е възможно независимостта на съдебната власт да бъде поставена в риск не само в случаи, в които съдиите са изложени на политически натиск, но и когато в рамките на съдебната власт се насърчават пристрастия и непотизъм.

59. Според мен, при условие че запитващата юрисдикция направи необходимите преценки в това отношение, изтъкнатите от жалбоподателите в главното производство елементи сами по себе си не могат да породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно неподатливостта на кандидатите в процедурата за „ефективно повишаване“ на външни фактори съобразно критерия, който посочих в точка 44 по-горе.

60. Две причини ме карат да стигна до този извод.

61. Първо, отбелязвам, че макар в своята практика Съдът да е наблягал много на това, че независимостта на съдебната власт трябва да се гарантира по-специално спрямо законодателната и изпълнителната власт⁵⁸, досега той не е наблягал особено на факта, че

⁵⁵ От Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка от 22 ноември 2022 г. (COM(2022) 664 final) разбирам, че разпоредбите, свързани със състезателно повишаване в длъжност „на място“, са отложени до декември 2025 г., като през този период е възможно само ефективно повишаване. От 2025 г. нататък се предвижда повишаванията в длъжност на място да бъдат ограничени до 20 % от общия брой свободни позиции.

⁵⁶ Вж. член 36, параграфи 1, 2 и 5 от обжалвания правилник.

⁵⁷ Вж. член 36, параграфи 1 и 2 от обжалвания правилник. За назначенията в районните съдилища в съдебния район на всеки апелативен съд може да бъде учредена (ако е необходимо) различна конкурсна комисия, състояща се от председателя на апелативния съд и четирима членове на районните съдилища в съдебния район на този съд, които имат съответната специализация (вж. член 36, параграф 3 от обжалвания правилник).

⁵⁸ Вж. решение Euro Vox Promotion и др. (EU:C:2021:1034, т. 228 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:931, т. 68).

отношенията на подчинение или контрол между различните по степен съдилища (без намесата на изпълнителната или законодателната власт) биха могли да породят проблеми, свързани с независимостта на съдебната власт⁵⁹.

62. Считаю, че тази разлика в третирането има очевидно обяснение. Делата, отнасящи се до независимостта на съдебната власт от другите видове власти (например делата относно назначаването на членове на съдебен орган от страна на министър), по-често са предмет на контрол пред Съда, тъй като, както посочва той⁶⁰, те засягат сърцевината на доктрината за „разделението на властите“. По тази причина са по-лесни за откриване и отбелязване като потенциално проблемни. Делата относно влиянието, упражнявано от определени магистрати върху техни колеги, са по-деликатни. Те също могат да породят въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт. Всъщност е напълно възможно и никак не е трудно да си представим, че определени форми на самоуправление на съдебната власт водят до „система от зависими съдии в рамките на независима съдебна власт“, като в рамките на която се упражнява неоснователно влияние от страна на ръководни магистрати като например председатели на съдилища или членове на органите на съдебно самоуправление⁶¹. В този смисъл въпросите за независимостта на съдебната власт не се ограничават до положения, които засягат други видове власти или трети лица, а могат да възникнат и в рамките на самата съдебна система, когато съществува риск съдиите да бъдат неправомерно повлияни от свои колеги⁶². И все пак, докато самото участие на изпълнителната или законодателната власт във вземането на решения, засягащи съдебната власт, е достатъчно, за да появи евентуален „червен флаг“ от гледна точка на доктрината за разделение на властите, фактът, че някои съдии упражняват контрол върху свои колеги, сам по себе си не сочи (освен ако изпълнителната или законодателната власт не се намесят в това отношение)⁶³ наличието на потенциален проблем с независимостта на съдебната власт⁶⁴.

⁵⁹ Всъщност ми се струва, че според Съда възможността съдиите да могат да бъдат избирани или назначавани от свои колеги да изпълняват определени роли или функции (например дисциплинарни функции) е по-малко проблематична като цяло, отколкото възможността те да бъдат избирани или назначавани да изпълняват тези функции от страна на другите власти (вж. решения А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), т. 143), и от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (С-791/19, EU:C:2021:596, т. 104). Вж. също Препоръка CM/Rec(2010)12, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г., и обяснителния меморандум „Съдии: независимост, ефективност и отговорности“ (публикувани на адрес: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), т. 46: „органът, който взема решения относно подбора и кариерата на съдиите, трябва да е независим от изпълнителната и законодателната власт. За да се гарантира неговата независимост, поне половината от членовете му трябва да са съдии, избрани от своите колеги“.

⁶⁰ Вж. по-специално решение от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (С-748/19—С-754/19, EU:C:2021:931, т. 68).

⁶¹ Вж. *Kosař*, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 407. Вж. също заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Euro Vox Promotion и др. (С-357/19 и С-547/19, EU:C:2021:170, т. 152).

⁶² Вж. решение на ЕСПЧ от 15 юли 2010 г., Газета „Україна-Центр“ с/у Украйна (СЕ:ЕЧР:2010:0715JUD001669504, § 33). Вж. също Препоръка CM/Rec(2010)12, приета на 17 ноември 2010 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа, и обяснителния меморандум „Съдии: независимост, ефективност и отговорности“ (публикувани на адрес: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), т. 30: „независимостта на съдебната власт предполага свобода не само от неправомерно външно влияние, но и от неправомерно влияние от вътрешността на съдебната система, било то от други съдии или от съдебни органи“.

⁶³ Вж. например, във връзка с наличието на такова влияние, решение А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), което се отнася до независимостта на KRS (Национален съдебен съвет, Полша) от политически органи (т. 143). Съдът посочва, че: „докато по-рано 15-те членове на KRS от съдийската квота са били избирани от колегите си магистрати, то понастоящем те се избират от една от структурите на законодателната власт измежду кандидати, които могат да се издигат от 2000 граждани или от 25 съдии, а тази реформа довежда до назначения, вследствие от които броят на членовете на KRS, които са пряко свързани с политическата власт или избрани от нея, достига 23 от общо 25-те членове на този орган“.

⁶⁴ Вж. *Kosař*, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 408: „макар в повечето скоростни документи относно независимостта на съдебната власт и съдебните съвети да се признава, че неправомерният натиск върху съдии може да идва от вътрешността на съдебната система, като цяло се приема, че вътрешният натиск е някак си по-малко опасен, може би по исторически причини“.

63. При това положение съм съгласен с жалбоподателите в главното производство, че в рамките на една демократична система никога не е добре (независимо за коя държавна власт става въпрос) да се възлагат твърде много правомощия на един субект или орган. Твърде много власт в ръцете на твърде малко хора означава по-малко отчетност и повече възможности за произволно вземане на решения, пристрастия, непотизъм и злоупотреби⁶⁵. В настоящия случай е вярно, че членовете на конкурсната комисия съвместяват няколко роли, които могат да повлияят на професионалния живот и кариерата на съдиите от по-ниските по степен съдилища. Посочените членове отговарят за провеждането на процедурата за повишаване на съдиите от по-ниските по степен съдилища, за осъществяването на апелативен контрол върху техни решения и за извършването на периодични оценки на работата им, ако и когато тези съдии бъдат евентуално повишени и назначени в апелативен съд (а що се отнася до председателите на апелативните съдилища, те отговарят за даването на препоръки кой да бъде включен в състава на конкурсната комисия).

64. Това обаче достатъчно ли е, за да породи оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно неподатливостта на съдиите от по-ниските по степен съдилища към външни фактори? Според мен е необходимо нещо повече. Трябва да е налице индикация, че подобна концентрация на власт би могла действително да доведе до външна намеса или натиск, които биха засегнали независимата преценка на съдиите от по-ниските по степен съдилища и да повлияе на техните решения, например чрез създаване на стимул за тях да се произнесат в полза на една от страните по разглежданото от тях дело, а не на друга, или да се произнесат според предпочитанията на тези, които ги назначават или повишават⁶⁶. Струва ми се, че самият факт, че за да увеличат шансовете си за повишаване, съдиите от по-ниските по степен съдилища са насърчени (без да се влияят от други съображения, като например дали постановените от тях решения ще бъдат одобрени от конкретен член, като например от председателя на апелативния съд) да положат максимални усилия решенията им да са с възможно най-високо качество, свеждайки по този начин до минимум риска те да бъдат отменени при обжалване, е сравнително безобидно състояние на нещата в рамките на система, в която се предполага, че по-ниските по степен съдилища следват съдебната практика на съдилищата от по-горна степен, освен ако има убедителни причини за обратното⁶⁷.

⁶⁵ В това отношение ще отбележа, че в Становище № 17(2014) относно оценката на работата на съдиите, качеството на правосъдието и зачитането на независимостта на съдебната власт Консултативният съвет на европейските съдии (ССЈЕ) отбелязва, че „[к]огато дадено индивидуално оценяване има последствия за повишението на съдията и за заплатата и пенсията му или дори може да доведе до неговото отстраняване от длъжност, съществува риск оценяваният съдия да не се произнесе по делата в съответствие със своето обективно тълкуване на фактите и правото, а по начин, който да бъде угоден на оценителите. [...] дори ако оценката се извършва от други съдии, рискът за независимостта на съдебната система не може да се избегне напълно“ (вж. т. 6 от Становището, публикувано на адрес: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014+%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

⁶⁶ Вж. например заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (С 748/19—С-754/19, ЕУ:С:2021:403). Това дело се отнася до национална правна уредба, според която министърът на правосъдието или главният прокурор (който е част от изпълнителната власт) може въз основа на критерии, които не са публично оповестени, да командирова съдии в по-високи по степен съдилища за неопределен срок и по всяко време може да прекрати това командироване по своя преценка. В заключението си генерален адвокат Bobek много ясно посочва, че поради подобна правна уредба съдиите могат да имат стимул да се произнасят в полза на исканията на прокурора или по-общо в полза на исканията на министъра на правосъдието/главния прокурор и следователно да бъдат пристрастни. Той обяснява, че някои съдии могат да се изкушат от възможността да бъдат възнаградени с командироване в по-висок по степен съд и следователно от възможността за по-добра кариерна перспектива и по-висока заплата.

⁶⁷ Подобна убедителна причина представлява по-специално задължението на съдиите на по-низшестоящите юрисдикции да следват съдебната практика на по-високите по степен юрисдикции дори в случай че тя противоречи на правото на Съюза, и по този начин действително да загубят свободата си да отправят въпроси до Съда и да оставят без приложение посочената съдебна практика.

65. Освен това, обратно на доста негативната картина, обрисувана от жалбоподателите в главното производство, може да се твърди, че тъй като самите членове на апелативните съдилища на държавите членки са задължени съгласно правото на Съюза да спазват принципа на независимост на съдебната власт и да не се влияят от външни фактори или натиск, те по принцип са в добра позиция да оценят работата на кандидатите и да определят кой от тях заслужава повишаване. Фактът, че те отговарят за осъществяване на апелативния контрол върху решенията, които кандидатите постановяват като съдии в по-ниските по степен съдилища, и че са запознати с функционирането на съдилищата и с изготвянето на съдебни решения, според мен само потвърждава тяхната способност да извършат подобна оценка в ситуация като разглежданата в главното производство, в която тяхната независимост не е поставена под въпрос.

66. Второ, самият факт, че решенията относно назначаването на съдии (или, както е в настоящия случай, тяхното повишаване) са поверени на определени лица или групи лица, а не на други, според мен не е достатъчен, за да се установи липсата на достатъчни гаранции за независимост на съдебната власт. Някой трябва все пак да отговаря за тези назначения — независимо дали това са представители на изпълнителната или законодателната власт, други магистрати или комбинация от представители на трите власти, или пък съвсем друг орган, и по принцип не е лесно да се намери идеален кандидат, който да изпълни тази функция. Както току-що обясних, магистратите по принцип са добре подготвени да изпълняват подобни функции. Въпреки това изглежда, че дори когато съдиите действително се назначават или повишават от изпълнителната власт, това само по себе си не създава проблеми от гледна точка на независимостта на съдебната власт⁶⁸.

67. Съдът потвърждава този подход по-специално в решения А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби)⁶⁹ и Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др.⁷⁰ Последното посочено решение се отнася до условията, при които министърът на правосъдието може да командирова съдия в по-висок по степен съд и да прекрати това командироване. По разглежданото дело Съдът по същество подчертава, че за да се избегнат произволът и рискът от манипулации, е важно не толкова „кой“ отговаря за вземането на решенията, а тези решения да се вземат въз основа на предварително известни критерии и да бъдат надлежно мотивирани⁷¹. Разбира се, това не означава, че е без значение „кой“ отговаря за назначаването или повишаването на съдиите: колкото повече изглежда, че този „кой“ е проблематичен от гледна точка например на разделението на властите или поради степента на подчиненост, която съществува между органа, отговарящ за назначаването, и съдиите, които се възползват от него, толкова повече материални и процесуални гаранции са необходими според мен, за да се противодейства на впечатлението за нередност, което може да възникне в противен случай. Следователно в това отношение посочените гаранции са определящи.

68. Посочените констатации според мен могат да се приложат и по настоящото дело. Във всички случаи, включително тези, в които органът по назначаването или повишаването на националните съдии, изглежда, е в подходяща позиция да упражнява такива функции, от решаващо значение от гледна точка на независимостта на съдебната власт не е кой

⁶⁸ В противен случай фактът, че в голяма част от държавите членки съдиите се назначават от държавния глава или от премиера, т.е. от изпълнителната власт, автоматично би означавал, че никой от тях не е независим (вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Bobek по съединени дела Euro Vox Promotion и др. (C-357/19 и C-547/19, EU:C:2021:170, т. 217).

⁶⁹ Вж. решение от 2 март 2021 г. (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 122 и 123 и цитираната съдебна практика).

⁷⁰ Вж. решение от 16 ноември 2021 г. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:931).

⁷¹ Пак там, точка 79.

провежда процедурата за повишаване, каквато е въведената с обжалвания правилник, а дали критериите, прилагани от органа, натоварен с провеждането на процедурата, са достатъчно ясни, обективни и проверими⁷² и дали този орган е задължен да мотивира решенията си. От значение е и дали решенията подлежат на съдебен контрол⁷³.

69. С оглед на това ще премина към проверка дали в ситуация като разглежданата в главното производство критериите, които конкурсната комисия трябва да прилага, отговарят на тези изисквания.

2. Вторият аспект: критерии, прилагани от конкурсната комисия

70. В настоящия случай, както вече подчертах, запитващата юрисдикция трябва да провери дали критериите, прилагани от конкурсната комисия в рамките на процедурата за „ефективно повишаване“, изпълняват изискванията, които посочих в точка 68 по-горе, или обратното, могат да предоставят на нейните членове „неоснователни дискреционни правомощия“, които да породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно независимостта на съдиите от по-ниските по степен съдилища, засегнати от процедурата. Неоснователни дискреционни правомощия са налице по-специално когато условията, свързани с определена процедура, или критериите, прилагани при провеждането на тази процедура, не са предвидени в закона (и следователно не могат да бъдат проверени), когато са неясни или ирелевантни или позволяват спекулации относно влиянието на политически или други сили (например когато прилаганите критерии не са достатъчно обективни)⁷⁴.

71. В този контекст ми се струва, че няколко елемента по делото заслужават специално внимание.

72. Първо, по отношение на процедурата за „ефективно повишаване“ се прилагат две различни и ясно определени групи критерии. Всъщност съгласно обжалвания правилник при оценката на работата на кандидатите трябва да се вземат предвид три критерия: i) способност за анализ и синтез; последователност в начина на изразяване; ii) яснота и логика на аргументацията; анализ на доводите на страните, представени в техните изявления и защиты; спазване на практиката на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) и на апелативните съдилища; и iii) спазване на разумни срокове за разглеждане на делата и изготвяне на решенията⁷⁵. Освен това при оценката на поведението на кандидатите се прилагат два критерия: i) доколко е било подходящо отношението или поведението на кандидата към страните по делата, адвокатите, вещите лица и устните преводачи по време на съдебни заседания и други професионални дейности, както и способността му да се справя със ситуации, възникващи в съдебната зала; и ii) способността на кандидата да си сътрудничи с другите членове на съдебния

⁷² Изглежда, в своята практика Съдът по същество счита, че решенията, засягащи условията, при които се развива и приключва кариерата на действащите съдии, могат да породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно независимостта и безпристрастността на съответните съдии, когато за тези решения се прилагат твърде неясни, субективни или непроверими критерии (вж. в този смисъл решение Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (EU:C:2019:924, т. 122).

⁷³ Вж. по-специално решение Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд). Вж. също решение Euro Vox Promotion и др. (т. 240 и цитираната съдебна практика).

⁷⁴ Вж. в този смисъл решение на ЕСПЧ от 12 януари 2016 г., Miracle Europe Kft. с/у Унгария (СЕ:ЕCHR:2016:0112JUD005777413, § 58).

⁷⁵ Вж. член 43, параграф 1 от обжалвания правилник.

състав и да общува с други съдии и служители⁷⁶. Тези критерии са ясно изброени в обжалвания правилник и следователно са проверими. Освен това всички те са релевантни за формирането на становище относно съдебната дейност и заслугите на кандидатите⁷⁷.

73. Второ, що се отнася до въпроса дали тези критерии са достатъчно обективни, отбелязвам, че за да провери дали първите два критерия са изпълнени, конкурсната комисия използва извадка от 10 решения, постановени от кандидатите през предходните три години⁷⁸. Тези решения се избират на случаен принцип, с помощта на компютърен софтуер и отново въз основа на единни критерии⁷⁹. Освен това, за да прецени способностите на кандидатите от гледна точка на различните критерии, свързани с поведението им, конкурсната комисия разглежда извадка от записи на заседанията, които всеки кандидат е председателствал⁸⁰. Комисията разглежда и информацията в професионалното досие на кандидатите, получената от *Inspekția Judiciară* (Съдебен инспекторат, Румъния) относно евентуални дисциплинарни и етични нарушения за съответния период, както и всяка друга информация за кандидатите, която може да бъде проверена⁸¹.

74. Разбира се, не може да се изключи и дори е неизбежно наличието на известна субективност при разглеждане от страна на конкурсната комисия на тези различни елементи с цел да си състави мнение относно работата и поведението на кандидатите. Според мен обаче е вярно и това, че източниците на информация и доказателства, на които членовете на конкурсната комисия трябва да основат решението си относно всеки кандидат, са доста многобройни и разнообразни. Това допринася цялостната процедура за „ефективно повишаване“ да изглежда априори основана на обективна, а не на дискреционна оценка.

75. Трето, ще отбележа, че видно от преписката по делото, обжалваният правилник предвижда също така конкурсната комисия да вземе предвид мотивираните становища на колегията, в която заседава кандидатът към момента на провеждането на процедурата за повишаване в длъжност⁸², и на колегията, която съответства на специализацията му в по-високия по степен съд, с цел вземането на решение кои кандидати да се ползват от процедурата по повишаване⁸³. В това отношение Съдът посочва, че участието на друг орган в процедурата за приемане на такива решения по принцип може да допринесе за

⁷⁶ Вж. член 45, параграф 1 от обжалвания правилник.

⁷⁷ При условие, разбира се, че критерият, свързан със спазването на разумни срокове за разглеждане на делата и изготвяне на решенията, не засяга свободата на съдиите от по-ниските по степен съдилища да отправят въпроси до Съда и да оставят без приложение практиката на по-високите по степен съдилища, ако тя противоречи на правото на Съюза (вж. бележка под линия 68 по-горе).

⁷⁸ Вж. член 39, параграф 1 от обжалвания правилник. Що се отнася до третия критерий, свързан със спазването на сроковете, оценката се основава на редица статистически данни и други документи, предоставени от съда, в който заседават кандидатите. Тази информация се отнася както до работата на кандидатите (например колко време средно им е отнело да постановят решенията си), така и до дейността на съда, в който заседават.

⁷⁹ Вж. член 39, параграф 6 от обжалвания правилник. Жалбоподателите в главното производство твърдят, че десетте решения, на които конкурсната комисия основава преценката си, не са достатъчно представителни за работата на кандидатите. В това отношение все пак отбелязвам, че член 39, параграф 2 от обжалвания правилник изисква тези решения да са „релевантни“ и че член 39, параграф 7 от същия правилник изрично изключва от преценката някои видове решения (като тези, с които производството се прекратява). Освен това жалбоподателите твърдят, че тези решения не се съобщават на кандидатите и следователно те не могат да бъдат оспорени от тях. При условие че запитващата юрисдикция направи необходимите преценки, струва ми се, че такова оспорване всъщност е възможно (вж. т. 76 по-долу). Съгласно член 39, параграф 12 от обжалвания правилник кандидатите също имат възможност да съобщават решения на комисията.

⁸⁰ Вж. член 44, параграфи 1 и 3 от обжалвания правилник.

⁸¹ Вж. член 44, параграф 1 от обжалвания правилник.

⁸² Вж. член 44, параграфи 1, 2 и 4 от обжалвания правилник.

⁸³ Вж. член 42, параграф 1 от обжалвания правилник.

обективното протичане на процедурата. Това обаче е така само когато самият този орган е независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от структурата или органа, на който трябва да предостави становище, и доколкото посоченото становище се предоставя въз основа както на обективни, така и на подходящи критерии и е надлежно мотивирано, така че с него обективно да се подпомогне този орган при вземането на решение⁸⁴. Разбира се, запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така.

76. Накрая, що се отнася до задължението на конкурсната комисия за мотивиране и до възможността за съдебен контрол върху решенията ѝ, ще отбележа, че след приключване на процедурата конкурсната комисия трябва да изготви мотивиран доклад, в който да посочи оценките, присъдени по петте горепосочени критерия, както и общата оценка, получена от кандидата⁸⁵. Освен това, ако кандидатът има възражения срещу проектодоклада, той има право да ги изложи по време на събеседването с конкурсната комисия, което се провежда във всички случаи, както и в писмена форма⁸⁶. Също така кандидатът разполага с 48 часа от датата на публикуване на резултатите да оспори получената оценка пред съдийската колегия на CSM, която преценява дали е необходимо ново оценяване, и ако случаят е такъв, извършва сама това оценяване⁸⁷.

77. По мое мнение всички посочени елементи, взети заедно, изглежда, потвърждават липсата на реален риск от „неоснователни дискреционни правомощия“, които да породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно независимостта на съответните съдии. Все пак обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали това действително е така. Ето защо, при условие че запитващата юрисдикция направи проверка в това отношение, не съм склонен да споделя изразените от жалбоподателите в главното производство опасения относно липсата на обективност на критериите, приложени от конкурсната комисия.

78. Ето защо считам, че принципът на независимост на съдебната власт, закрепен в член 47 от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, във връзка с член 2 ДЕС, не е нарушен с въвеждането на процедура за повишаване на националните съдии в по-високи по степен съдилища, която се основава на оценка на тяхната работа и поведение от комисия, съставена от председателя и съдии от такъв по-висок по степен съд, която освен тази оценка се произнася по жалби срещу решенията, постановени от съдиите от съдилищата от по-ниска степен, и извършва периодични оценки на тези съдии, ако и след като бъдат повишени в съответните съдилища от по-горна степен. Все пак дори ако самите членове на тази комисия са независими, прилаганите от тях критерии трябва да бъдат достатъчно обективни, релевантни и проверими, за да не породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно неподатливостта на съответните съдии от по-ниските по степен съдилища на външна намеса или натиск, които могат да нарушат тяхната независима преценка и да повлияят на решенията им, и при условие че комисията е

⁸⁴ Вж. в този смисъл решение Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (EU:C:2019:531, т. 115 и 116).

⁸⁵ Вж. член 46 от обжалвания правилник.

⁸⁶ Вж. член 47 от обжалвания правилник.

⁸⁷ Вж. член 49 от обжалвания правилник.

задължена да мотивира решенията си. Друг релевантен фактор в това отношение е възможността тези съдии да оспорят пред съд решенията, засягащи тяхното повишаване⁸⁸.

3. Въздействието на Решението за МСП върху оценката на съвместимостта

79. Остава да провера дали въведената с обжалвания правилник реформа нарушава някоя от разпоредбите на Решението за МСП, или не взема предвид препоръките, дадени в изготвените от Комисията доклади в изпълнение на това решение (четвърти въпрос).

80. В това отношение ще отбележа, че Решението за МСП не налага на Румъния никакви конкретни задължения, освен задължението да докладва за напредъка си по отношение на изпълнението на целите на МСП и да реформира съдебната си система в съответствие с тези цели. Освен това, както обяснява Комисията, нито един от докладите, изготвени от нея въз основа на МСП както преди приемането на обжалвания правилник, така и след това, не съдържа конкретни препоръки относно процедурите за повишаване на съдиите от по-ниските по степен съдилища в Румъния.

81. Всъщност на 22 ноември 2022 г. Комисията приема последния си доклад въз основа на МСП⁸⁹. В него тя потвърждава, че въведеното с обжалвания правилник изменение на процедурата за повишаване е било критикувано от някои магистратски сдружения и организации на гражданското общество, които твърдят, че меритократичният и състезателен характер на процедурата е ограничен. Въпреки това тя не посочва конкретен въпрос, нито формулира препоръка относно процедурата за повишаване на съдиите.

82. При това положение ми се струва, че с четвъртия въпрос, отправен от запитващата юрисдикция, тя иска да установи дали фактът, че докладите по МСП, публикувани преди приемането на обжалвания правилник, не съдържат такива препоръки, трябва да се тълкува в смисъл, че Румъния е била възпрепятствана да промени процедурата си за повишаване в длъжност. С други думи, мълчанието на докладите по този въпрос следвало да се тълкува като задължение за Румъния да не променя статуквото.

83. Не считам, че подобно тълкуване би било правилно. Според мен Румъния запазва свободата си, в контекста на прилагането на МСП, да организира съдебната си система по свое усмотрение, стига да вземе предвид препоръките на Комисията, изложени в приетите от нея доклади въз основа на този механизъм, и да гарантира, че всички реформи, които приема в този контекст, са в съответствие с целите на МСП и с други изисквания на правото на Съюза като цяло. И тук, в съответствие с посоченото от мен в точка 42 по-горе, целта не е да се диктува на Румъния конкретен модел за организация на съдебната система,

⁸⁸ Добавям, че противно на това, което твърдят жалбоподателите в главното производство, докладът ad hoc на Група държави срещу корупцията (ГРЕКО) за Румъния (член 34) от 23 март 2018 г. (публикуван на английски език на адрес: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) не предполага по-различно тълкуване от това, което предлагам на Съда да възприеме по настоящото дело, и всъщност е неубедително. В този доклад ГРЕКО само отбелязва, че преди приемането на обжалвания правилник са били изразени „опасения“, че двустепенната процедура за повишаване в длъжност в Румъния (въведена със Закон № 242/2018 в членове 46¹—46³ от Закон № 303/2004) „би оставила повече място за лични или политически влияния при вземането на решения относно кариерното развитие, което може да повлияе на неутралността и почтеността на съдебната система“ (т. 31). В своя доклад за проследяване на изпълнението от 21 юни 2019 г. (публикуван на английски език на адрес: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) ГРЕКО отбелязва, че в Румъния „подготвителната работа“ по назначаване на съдии и прокурори на по-високи длъжности „продължава“ (тази работа в крайна сметка е довела до приемането на обжалвания правилник). Нищо в тези два доклада, които са изготвени преди приемането на обжалвания правилник, не се отнася конкретно до промените, въведени с този акт.

⁸⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка от 22 ноември 2022 г. (COM(2022) 664 final, стр. 5).

а да се гарантира, че в рамките на модела, който тя желае да приеме, са въведени определени гаранции. Следователно в тази връзка според мен е без значение, че предходната процедура за повишаване в длъжност е останала непроменена в продължение на повече от 10 години: на Румъния е било разрешено да я промени⁹⁰.

V. Заключение

84. В светлината на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Curtea de Apel Ploiești (Апелативен съд Плоещ, Румъния), по следния начин:

„1) Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз, във връзка с член 2 ДЕС,

трябва да се тълкуват в смисъл, че принципът на независимост на съдебната власт е приложим по отношение на процедурите за повишаване на съдиите. Този принцип не е нарушен с въвеждането на процедура за повишаване на националните съдии в по-високи по степен съдилища, която се основава на оценка на тяхната работа и поведение от страна на комисия, съставена от председателя и от съдии от съответния по-висок по степен съд, която, освен че осъществява подобна оценка, се произнася и по жалби срещу решенията на съдиите от съдилищата от по-ниска степен и извършва периодични оценки на тези съдии, ако и когато те бъдат повишени в съответния по-горен съд. Все пак дори самите членове на тази комисия да са независими, прилаганите от тях критерии трябва да бъдат достатъчно обективни, релевантни и проверими, за да не породят оправдано съмнение в съзнанието на правните субекти относно неподатливостта на съответните съдии от по-ниските по степен съдилища на външна намеса или натиск, които могат да нарушат тяхната независима преценка и да повлияят на решенията им, и освен това посочената комисия е длъжна да мотивира решенията си. Друг релевантен фактор в това отношение е възможността съдиите да оспорят пред съд решенията, засягащи тяхното повишаване.

2) Член 47 от Хартата на основните права, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, във връзка с член 2 ДЕС, и Решение 2006/928/ЕО 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

трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат въвеждането на съдебни реформи в Румъния, когато тези реформи са в съответствие с изискванията, произтичащи от правото на Съюза, и когато единственият мотив срещу въвеждането им би бил, че докладите на Комисията, изготвени въз основа на Решение 2006/928, не съдържат никаква специфична препоръка по отношение на конкретния предмет на тези реформи“.

⁹⁰ Ще отбележа, че според жалбоподателите в главното производство реформата е въведена без надлежни консултации с магистратите и внезапно. Съгласен съм, че начинът, по който се приема реформата на съдебната система, може в някои (ограничени) случаи да свидетелства за наличието на системен проблем с независимостта на съдебната власт. Според мен обаче това положение се ограничава до доста крайни случаи като тези, при които реформата се въвежда с извънредна заповед или указ и е ясно, че този начин на действие има за цел да се заобиколят обичайните законодателни процедури по начин, който е несъвместим с изискванията на принципа на правовата държава.