



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. COLLINS

представено на 1 февруари 2024 година<sup>1</sup>

Дело C-53/23

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,  
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“,  
срещу**

**Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României**

(Преюдициално запитване от Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд Питещ, Румъния)

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 2 ДЕС — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Членове 12 и 47 от Хартата — Решение за определяне на прокурори, които да разследват криминални и корупционни деяния и да осъществяват наказателно преследване срещу съдии и прокурори — Жалба от сдружения на съдии и прокурори за частична отмяна на решение — Процесуална легитимация на сдруженията за подаване на жалба — Изисквания съгласно националното законодателство относно материално право или законен частен интерес“

### Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване повдига нов въпрос от правото на Съюза. Могат ли сдружения на съдии и прокурори, създадени с цел насърчаване на независима, безпристрастна и ефективна съдебна система<sup>2</sup>, да се позовават на член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), за да докажат процесуалната си легитимация за подаване на жалба за отмяна в защита на тези цели пред национален съд?

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

<sup>2</sup> Сдруженията са Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (сдружение „Форум на съдиите от Румъния“) и Asociația ‘Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor’ (сдружение „Движение за защита на статута на прокурорите“) (наричани по-нататък „жалбоподателите“).

## Правна уредба — национално законодателство

2. Член 8, параграф 1<sup>1</sup> от Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (Закон № 554/2004 за административното производство) от 2 декември 2004 г.<sup>3</sup> предвижда:

„Физическите лица и частноправните юридически лица могат да предявяват искания в защита на законен обществен интерес само субсидиарно, доколкото нарушението на законния обществен интерес произтича логически от нарушението на субективни права или частни законни интереси“.

3. През март 2022 г. влиза в сила Legea nr. 49/2022 privind desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Закон № 49/2022 за закриване на отдела за разследване на престъпления в съдебната система и за изменение на Закон № 135/2010 за приемане на Наказателно-процесуален кодекс)<sup>4</sup>. С него се закрива Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Отдел за разследване на престъпления в съдебната система, наричан по-нататък „СИИ“) към Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Прокуратурата към Върховния касационен съд, Румъния; наричана по-нататък „РІССЈ“). Закон № 49/2022 също така прехвърля компетентността за разследване и наказателно преследване на всички престъпления, включително корупция, за които се предполага, че са извършени от съдии и прокурори, на Отдела за криминални разследвания на РІССЈ или съответно на прокуратурите към апелативните съдилища, в зависимост от степента на органа, в който работят съответните съдии и прокурори.

4. Съгласно член 3, параграф 3 от Закон № 49/2022 Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României (Главен прокурор от прокуратурата към Върховния касационен съд, Румъния, наричан по-нататък „ответникът“) определя прокурорите, които ще осъществяват наказателно преследване за тези престъпления, по предложение на Пленума на Consiliul Superior al Magistraturii (Висш съдебен съвет, Румъния, наричан по-нататък „ВСС“). Министърът на правосъдието е член на ВСС. Ответникът издава Решение № 108/2022 от 3 юни 2022 г., с което определя няколко прокурори, които да осъществяват наказателно преследване в съответствие с разпоредбите на Закон № 49/2022 г. (наричано по-нататък „оспорваното решение“). Това решение е взето въз основа на предложение на Пленума на ВСС<sup>5</sup>.

## Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

5. Жалбоподателите са частноправни неправителствени аполитични юридически лица с нестопанска цел. Съгласно уставите им те са създадени, *inter alia*, с цел да осигурят независима, безпристрастна и ефективна съдебна система и да изготвят, подкрепят, координират и изпълняват проекти за подобряване, модернизирание и реформиране на съдебната система.

6. С жалба, подадена до Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд, Питещ, Румъния) на 5 август 2022 г., жалбоподателите искат частична отмяна на оспорваното решение. Те възразяват срещу определянето, *inter alia*, в РІССЈ, на няколко прокурори, компетентни за

<sup>3</sup> Monitorul Oficial al României, част I, бр. 1154 от 7 декември 2004 г. (наричан по-нататък „Закон № 554/2004“).

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al României, част I, бр. 244 от 11 март 2022 г. (наричан по-нататък „Закон № 49/2022“).

<sup>5</sup> Hotărârea nr. 63/3 mai 2022 (Решение № 63 от 3 май 2022 г.).

разследването и наказателното преследване на всички престъпления, за които се твърди, че са извършени от съдии и прокурори. Жалбоподателите твърдят, че Закон № 49/2022, който представлява правното основание за приемане на оспорваното решение, противоречи на член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, на приложение IX към Акта относно условията за присъединяване<sup>6</sup> и на Решение на Комисията 2006/928/ЕО<sup>7</sup>, тълкувано от Съда в решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“<sup>8</sup>.

7. Жалбоподателите твърдят, че с оглед на специфичния им характер подозренията в корупция срещу съдии и прокурори трябва да се разследват от специализирани прокурори, които са експерти в борбата с корупцията и които разполагат с достатъчно ресурси, за да изпълнят правилно тази задача. Жалбоподателите възразяват срещу участието на Пленума на ВСС в процедурата по определяне на лицата, на които е възложено изпълнението на тази задача. Освен това те твърдят, че процедурата не гарантира, че прокурорите се определят въз основа на заслуги или че са независими. Накрая те поддържат, че компетентността за разследване и наказателно преследване на тези престъпления трябва да бъде възложена на Direcția Națională Anticorupție (Национална дирекция за борба с корупцията, Румъния, наричана по-нататък „DNA“), която е специализирана в борбата с корупцията в Румъния и е структурно независима от РІССЈ<sup>9</sup>.

8. Ответникът възразява относно допустимостта на жалбата, на основание че жалбоподателите нямат процесуална легитимация да искат съдебен контрол на оспорваното решение. Според ответника жалбата се основава на законен обществен интерес, а не на субективно право или законен частен интерес, както изисква националното право. Тъй като оспорваното решение не засяга нито жалбоподателите, нито техните цели, а по-скоро определените с него прокурори, жалбоподателите нямат субективно право или законен частен интерес да оспорват неговата валидност и следователно не могат да се позовават на законен обществен интерес, за да направят това.

9. Жалбоподателите обосновават процесуалната си легитимация с основната си дейност, която е да защитават статута на съдиите и прокурорите, да утвърждават правата и ценностите, характерни за двете професии, както и да „защитават независимостта на съдебната власт в правовата държава“. Освен това уставът на сдружението „Форум на съдиите от Румъния“ предвижда изрично и започването на определени съдебни производства в преследване на тези цели.

10. Запитващата юрисдикция отбелязва, че член 1, параграф 1 от Закон № 554/2004 предвижда право на всяко лице, което счита, че публичен орган неблагоприятно е засегнал законния му интерес чрез административен акт, да поиска от компетентния съд отмяната на този акт. Член 2 от Закон № 554/2004 предвижда, че законният интерес може да бъде

<sup>6</sup> Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 203, наричан по-нататък „Актът относно условията за присъединяване“).

<sup>7</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“). С Решение (ЕС) 2023/1786 на Комисията от 15 септември 2023 година за отмяна на Решение 2006/928/ЕО 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 229, 2023 г., стр. 94) се отменя решението за МСП, считано от 8 октомври 2023 г. Решението за МСП е приложимо *rationae temporis* към спора пред запитващата юрисдикция.

<sup>8</sup> Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (С-83/19, С-127/19, С-195/19, С-291/19, С-355/19 и С-397/19, ЕУ:С:2021:393, наричано по-нататък „решението Asociația „Forumul Judecătorilor din România““).

<sup>9</sup> Вж. член 93, параграф 1 от Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (Закон № 304/2022 за организация на съдебната власт), публикуван в Monitorul Oficial al României, част I, бр. 1104 от 16 ноември 2022 г.

частен или обществен. Член 8, параграф 1<sup>1</sup> от Закон № 554/2004 предвижда по същество, че физическите или частноправните юридически лица могат да се позовават на обществен интерес при предявяване на своите искания само ако този интерес е пряко свързан със субективно право или законен частен интерес, който те упражняват. Запитващата юрисдикция посочва, че през 2016 г. и 2017 г., румънските съдилища са признали на жалбоподателите правен интерес да водят съдебни производства с цел укрепване на независимостта на съдебната власт и запазване на статута на професията „съдия“ или „прокурор“<sup>10</sup>.

11. В решение № 8 Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд)<sup>11</sup> постановява:

„С оглед на еднаквото тълкуване и прилагане на член 1, член 2, параграф 1, букви а), г) и с) и на член 8, параграфи 1<sup>1</sup> и 1<sup>2</sup> от Закон № 554/2004 с последващите изменения и допълнения, реши:

За да се упражни контрол за законосъобразност на административните актове по искане на сдружения в качеството им на заинтересовани социални организации, позоваването на законен обществен интерес може да е само субсидиарно спрямо позоваването на законен частен интерес, произтичащ от пряката връзка между административния акт, подлежащ на контрол за законосъобразност, и пряката цел и задачите на сдружението съгласно устава“.

12. Вследствие на това решение Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) приема, че сдружения на съдии и/или прокурори нямат процесуална легитимация да подават пред съд жалби за отмяна на решения на ВСС относно, *inter alia*, назначаването на съдии, помощник-съдии и главния инспектор на *Inspectia Judiciară* (Съдебен инспекторат, Румъния)<sup>12</sup>. Той стига до този извод, тъй като в тези производства жалбоподателите са се позовали на обществен, а не на законен частен интерес.

13. При широко тълкуване на понятието законен частен интерес, така както той е дефиниран в решение № 8, запитващата юрисдикция счита, че тъй като жалбоподателите твърдят, че с оспорваното решение се прилага правна уредба, която подкопава борбата с корупцията и по този начин нарушава ангажиментите, поети от Румъния при присъединяването ѝ към Европейския съюз, може да съществува достатъчна връзка между целта на сдруженията жалбоподатели, посочена в уставите им, и оспорваното решение, така че те да разполагат със законен частен интерес, необходим за да подадат жалбата си. При

<sup>10</sup> Вж. например съдебни решения по граждански дела № 1475 от 29 април 2016 г., № 2949 от 14 юли 2017 г. и № 3192 от 24 октомври 2016 г. на *Curtea de Apel București — Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal* (Апелативен съд Букурещ, Румъния — Отделение VIII за административни и данъчни въпроси, наричани по-нататък „Решения № 1475, № 2949 и № 3192“). В решение по дело *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD* (C-252/22, EU:C:2024:13, т. 44—48) Съдът разглежда членове 1, 2 и 8 от Закон № 554/2004 в контекст, при който адвокатско дружество твърди, че разполага с процесуална легитимация да иска отмяна на решение за одобряване на устройствен план и разрешение за строеж на депо. За разлика от настоящия случай, който се отнася до правовата държава и независимостта на съдебната власт, това решение засяга предимно Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение на Съвета 2005/370/ЕО от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Конвенцията от Орхус“).

<sup>11</sup> Решение № 8 на *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд) от 2 март 2020 г., публикувано в *Monitorul Oficial al României*, част I, бр.580 от 2 юли 2020 г. (наричано по-нататък „Решение № 8“). Запитващата юрисдикция посочва, че Решение № 8 е постановено в производство по обжалване в интерес на закона на основание член 517 от *Codul de procedură civilă* (Граждански процесуален кодекс). Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, изглежда, че решение № 8 обвързва както долустоящите съдилища, така и *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд).

<sup>12</sup> Вж. например решения № 4524 от 7 октомври 2021 г. и № 4462 от 6 октомври 2021 г. на Отделение за административни и данъчни спорове на *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд), наричани по-нататък „решения № 4524 и № 4462“).

стеснително тълкуване на решение № 8 обаче жалбоподателите биха преследвали само законен обществен интерес и следователно не биха имали процесуална легитимация да подадат жалба.

14. Тъй като жалбоподателите твърдят, че е налице нарушение на правото на Съюза, запитващата юрисдикция счита, че жалбоподателите целят да получат ефективна съдебна защита в област, регулирана от това право. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали стеснителното тълкуване на понятието законен частен интерес, което би ограничило кръга от жалби, които сдружения, като жалбоподателите, биха имали право да подават по съдебен ред, нарушава член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата. Запитващата юрисдикция желае също така да се изясни дали след закриването на СИИ, невъзлагането на компетентността за разследване и наказателно преследване на подозрения в корупция срещу съдии и прокурори на DNA нарушава член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, приложение IX към Акта относно условията за присъединяване и решението за МСП.

15. При тези обстоятелства, Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд, Питещ) решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси до Съда:

- „1) Допускат ли член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 12 и член 47 [от] [Хартата] да се налагат ограничения за подаването на определени жалби по съдебен ред от професионалните сдружения на магистратите — с цел да се насърчи и защити независимостта на съдиите и правовата държава, както и да се запази статутът на професията — чрез въвеждане на условието, че трябва да е налице законен частен интерес в прекалено стриктен смисъл, въз основа на задължително решение на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд), последвано от национална практика по дела, аналогични на това, в което е поставен настоящият въпрос, като се изисква пряка връзка между административния акт, подлежащ на контрол за законосъобразност от съдебните органи, и пряката цел и задачите на професионалните сдружения на магистратите, предвидени в техните устави, в случаите, когато сдруженията целят да получат ефективна съдебна защита по въпроси, уредени от правото на Съюза, в съответствие с целта и общите уставни задачи?
- 2) С оглед на отговора на първия въпрос, допускат ли член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, приложение IX към [Акта относно условията за присъединяването] и Решението [за МСП] национална правна уредба, която ограничава компетентността на Националната дирекция за борба с корупцията, като предоставя изключителната компетентност за разследване на корупционни престъпления (в широк смисъл), извършени от съдии и прокурори, на някои специално определени (от главния прокурор на Румъния, по предложение на Пленума на Висшия съдебен съвет) прокурори от прокуратурата към Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) и съответно на прокуратурите към апелативните съдилища, като последните са компетентни и за другите категории престъпления, извършени от съдии и прокурори?“

### **Производството пред Съда**

16. Сдружение „Форум на съдиите от Румъния“, ответникът, Румъния и Европейската комисия представят писмени становища.

17. Преди да посъветвам Съда, въз основа на неговото искане, как да отговори на първия въпрос, ще разгледам възраженията, отправени срещу компетентността на Съда и допустимостта на поставените въпроси.

## Анализ

### *Компетентността на Съда и допустимостта на първия въпрос*

#### *Становища*

18. Ответникът твърди, че тъй като жалбоподателите не се позовават на право, защитено от правото на Съюза, Съдът не е компетентен да се произнесе по преюдициалното запитване. Производството пред запитващата юрисдикция и въпросите, които тя отправя към Съда, били свързани изключително с тълкуването на националното право и били от хипотетичен характер<sup>13</sup>. Жалбата пред запитващата юрисдикция била „пилотно дело“ или „средство“, чрез което се целяло отправяне на преюдициално запитване по реда на член 267 ДФЕС.

19. Румъния твърди, че първият въпрос е недопустим, тъй като запитващата юрисдикция не е обяснила ясно фактите по делото, с което е сезирана, и по-специално не е посочила как и на какво основание е ограничено правото на жалбоподателите на достъп до съд. Неясно оставало дали източникът на това потенциално ограничение е Закон № 554/2004, решение № 8 или стеснителното тълкуване на това решение. Тъй като самата запитваща юрисдикция приемала, че е налице пряка връзка между оспорваното решение и целите на жалбоподателите, следователно жалбата на жалбоподателите била допустима от гледна точка на националното право, поради което отговорът на първия въпрос нямало да бъде полезен<sup>14</sup>.

#### *Анализ*

20. От обобщението на доводите на жалбоподателите в преюдициалното запитване става ясно, че противно на твърденията на ответника, жалбата до запитващата юрисдикция се основава на правото на Съюза. Жалбоподателите се позовават и искат тълкуване на член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата, приложение IX към Акта относно условията за присъединяване и решението за МСП. Причините, които са довели до отправянето на преюдициалното запитване от запитващата юрисдикция, и въпросите, които тя поставя на Съда, отразяват значението на правото на Съюза за разрешаването на спора, с който е сезирана. В материалите по делото пред Съда също няма нищо, което да предполага, че спорът в главното производство е привиден или хипотетичен по някакъв начин<sup>15</sup>.

21. Твърдението на ответника, че жалбоподателите не се позовават на право, защитено от правото на Съюза, се отнася до съществуването на първия въпрос на запитващата юрисдикция относно процесуалната легитимация. Естеството на това възражение не позволява да се

<sup>13</sup> Решение от 11 март 1980 г., Foglia (104/79, EU:C:1980:73, т. 11).

<sup>14</sup> Румъния се позовава на точки 47 и 51 от преюдициалното запитване, в които запитващата юрисдикция явно приема, че е спазено изискването за пряка връзка между оспорваното решение и целите на жалбоподателите, посочени в техните устави.

<sup>15</sup> Вж. например решение от 11 март 1980 г., Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

обоснове извод за недопустимост на първия въпрос<sup>16</sup>. Противно на твърдението на Румъния, считам, че запитващата юрисдикция е очертала подробно фактите в спора пред нея, които са довели до отправяне на преюдициалното запитване, като по този начин е спазила изцяло изискванията на член 94, буква а) от Процедурния правилник на Съда на Европейския съюз.

22. Що се отнася до твърдението на Румъния, че отговорът на първия въпрос не би бил полезен, вярно е, че запитващата юрисдикция е приела, че жалбоподателите имат процесуална легитимация по настоящото дело и е посочила, че и други румънски съдилища са признали легитимацията им по дела по жалби, заведени с цел укрепване на независимостта на съдебната власт<sup>17</sup>. Запитващата юрисдикция обаче подчертава, че има и случаи, в които решение № 8 е тълкувано толкова стеснително, че на жалбоподателите не е била призната активна легитимация да подават такива жалби<sup>18</sup>. Достатъчно е да се отбележи, че ответникът се позовава на решение № 8 пред запитващата юрисдикция в подкрепа на довода си, че жалбоподателите нямат процесуална легитимация.

23. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли различните възражения срещу компетентността му и допустимостта на първия въпрос.

### ***По същество***

24. Първият въпрос се отнася до връзката между правото на ефективна съдебна защита пред националните съдилища съгласно правото на Съюза и националните правила относно процесуалната легитимация. Запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата допускат национални правила относно процесуалната легитимация, които изискват от сдружения на съдиите да доказват, че имат законен частен интерес<sup>19</sup> по жалби за отмяна по съдебен ред на актове, за които твърдят, че са несъвместими с независимостта на съдебната власт и правовата държава<sup>20</sup>.

25. Нито преюдициалното запитване, нито становищата на страните показват ясно дали, и ако е така, при какви условия жалбоподателите разполагат с процесуална легитимация съгласно вътрешното право да подадат жалба за отмяна пред румънските съдилища. Сдружение „Форум на съдиите от Румъния“ и Румъния твърдят, че съгласно румънското право жалбоподателите имат процесуална легитимация да подадат жалба пред запитващата юрисдикция. В съответствие с решение № 8 жалбоподателите имат законен частен интерес от настоящото съдебно обжалване на оспорваното решение, тъй като е налице връзка между жалбата и целите на жалбоподателите, така както са заложили в уставите им. Ответникът твърди, че румънската съдебна практика въвежда допълнителното условие сдруженията да докажат, че обжалваният акт засяга тяхното съществуване като юридически лица, тяхната собственост, условията за тяхното функциониране или постигането на целите им.

<sup>16</sup> Решение от 20 април 2021 г., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 33 и цитираната съдебна практика).

<sup>17</sup> Вж. например решения № 1475, № 2949 и № 3192.

<sup>18</sup> Вж. например решения № 4524 и № 4462.

<sup>19</sup> Позоваване на законен обществен интерес може да се направи, ако той е пряко свързан със субективно право или със законен частен интерес.

<sup>20</sup> В първия въпрос се посочва, че изискването за законен частен интерес е в „прекалено стриктен смисъл“.

26. Жалбоподателите са подали няколко жалби пред румънските съдилища с цел утвърждаване на правовата държава, като по някои от делата са били отправени преюдициални запитвания<sup>21</sup>. Не е ясно защо в настоящия случай ответникът оспорва процесуалната легитимация на жалбоподателите по националното право, при положение че на жалбоподателите е била призната процесуална легитимация пред румънските съдилища за подаването подобни жалби. Сдружение „Форум на съдиите от Румъния“ освен това отбелязва, че Съдът не е възразил срещу допустимостта на преюдициалното запитване, по което е постановено решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“.

27. Достатъчно е да се посочи, че по принцип Съдът не може да възрази срещу допустимостта на преюдициално запитване, веднъж щом се приеме, че то е съобразено с член 94 от Процедурния му правилник. Въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза, поставени от националния съд, се ползват с презумпция за релевантност. Запитващата юрисдикция е тази, която трябва да очертае нормативната и фактическата рамка, включително допустимостта на искането, с което е сезирана, като въпрос на вътрешно право<sup>22</sup>.

### *Ефективна съдебна защита на правата на правните субекти съгласно правото на Съюза и процесуална автономия на държавите членки*

28. Зачитане на правовата държава е една от общите ценности, залегнали в член 2 ДЕС. Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който изисква от държавите членки да предоставят средства за правна защита, достатъчни за осигуряване на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, е конкретно проявление на тази ценност. Ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, прогласени в членове 6 и 13 от ЕКПЧ и потвърдени в член 47 от Хартата. Следователно последната разпоредба трябва надлежно да бъде взета предвид при тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС<sup>23</sup>. Съгласно член 47 от Хартата, всеки, чиито права, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон<sup>24</sup>.

29. Държавите членки трябва да създадат система от средства за правна защита и процедури, за да осигурят ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Държавите членки следва да определят съдилищата и/или институциите, които имат компетентност да проверяват валидността на национални разпоредби, да предвидят

<sup>21</sup> Вж. например делата, по които са постановени решения Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и от 7 септември 2023 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (C-216/21, EU:C:2023:628).

<sup>22</sup> Вж. по аналогия решение от 6 октомври 2015 г., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 12 и 13 и цитираната съдебна практика).

<sup>23</sup> Решения 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. 102 и цитираната съдебна практика), и от 29 март 2022 г., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235 т. 89).

<sup>24</sup> 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. 122). Докато член 47 от Хартата допринася да се гарантира зачитането на правото на ефективна съдебна защита на всеки, позовавал се на право, което черпи от правото на Съюза, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС цели да се гарантира, че системата от способи за защита във всяка държава членка гарантира ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, независимо дали дадена държава членка прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата: решение от 20 април 2021 г., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 36, 45 и 52). Както член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така и член 47 от Хартата имат пряко действие и предоставят права на лицата, които могат да се позовават на тях пред националните съдилища: решение от 2 март 2021 г., A.B. и др. (A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 145 и 146, наричано по-нататък „решението A.B.“).



правните средства за защита и процедурите, които позволяват да се оспори валидността на тези разпоредби, а когато жалбата е основателна, те да бъдат отменени и да се определят последиците от тези решения<sup>25</sup>.

30. Макар че държавите членки трябва да осигурят ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, при липса на правила на Съюза по даден въпрос правото на Съюза не изисква от държавите членки да приемат специална система от средства за правна защита или процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които субектите на правото черпят от правото на Съюза<sup>26</sup>, при условие че средствата за защита и процедурите, предвидени за тази цел съответстват на принципите на равностойност и ефективност. Поради това тези процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които даден субект на правото черпи от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза (принцип на ефективност). Тези изисквания се основават и на принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 ДЕС<sup>27</sup>.

31. Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, тъй като Закон № 554/2004 и решение № 8 се прилагат еднакво към съдебните производства, основани на националното право, и тези, основани на правото на Съюза, пред румънските съдилища, изглежда, че в настоящия случай е поставен за разглеждане само принципът на ефективност. Постоянна е съдебната практика по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, че държавите членки трябва ефективно да гарантират правото на ефективна съдебна защита на правата, които субектите на правото черпят от правото на Съюза<sup>28</sup>. Това изискване отразява и съчетава принципите на субсидиарност и на пропорционалност, залегнали в член 5 ДЕС, процесуалната автономия на държавите членки<sup>29</sup> и правото на ефективна съдебна защита<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Вж. в този смисъл решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality and Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 34).

<sup>26</sup> Решение от 6 май 2010 г., Club Hotel Loutraki и др. (C-145/08 и C-149/08, EU:C:2010:247, т. 74 и цитираната съдебна практика).

<sup>27</sup> Освен когато предвижда друго, правото на Съюза не налага конкретен съдебен модел на държавите членки: 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. 130).

<sup>28</sup> Вж. 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. 115 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 22 октомври 1998 г., ICO. N. GE.90 и др. (C-10/97—C-22/97, EU:C:1998:498, т. 14). Независимо от значителното припокриване в практическото прилагане на принципа на ефективност и правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 47 от Хартата, това са различни аспекти, с които държавите членки трябва да се съобразят напълно. Вж. заключението на генерален адвокат М. Bobek по дело An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, т. 42). Вж. също решения от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 46 и 48), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 103 и 104, наричано по-нататък „решението Inuit“), и от 13 декември 2017 г., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, т. 26—30).

<sup>29</sup> Решение от 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения) (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 42).

<sup>30</sup> Решение от 15 май 1986 г., Johnston (222/84, EU:C:1986:206, т. 13—21), е ранен пример за отстояване на правото на ефективна съдебна защита, независимо от съществуването на национални процесуални правила, които възпрепятстват такава защита.

*Правото на ефективна съдебна защита трябва да е свързано с право, предоставено от правото на Съюза*

32. В решение *Inuit*<sup>31</sup> Съдът акцентира, че нито ДФЕС, нито член 19 ДЕС изискват създаването, с оглед на спазването на правото на Съюза, на способности за защита пред националните юрисдикции, различни от вече установените в националното право. Положението е различно само ако структурата на разглеждания национален правен ред не предоставя никакъв способ за защита, който да позволява, дори и инцидентно, да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза<sup>32</sup>. В такива случаи националните юрисдикции трябва да приемат, че са компетентни да разгледат жалбата, подадена от заинтересованото лице с оглед на защитата на правата, които му гарантира правото на Съюза<sup>33</sup>.

33. В решение *Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Комисия*<sup>34</sup> Съдът постановява, че „правото на съд“ не е абсолютно и подлежи например на ограничения, установяващи срокове за подаване на жалби. Тези ограничения не биха могли да ограничат предоставения на правния субект достъп по такъв начин или до такава степен, че правото му на съд да бъде засегнато в самата си същност. Тези правила трябва да преследват законна цел и трябва да съществува разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и поставената цел<sup>35</sup>. Относно процесуалната легитимация пред националните съдилища Съдът е посочил, че „макар че по принцип процесуалната легитимация и правният интерес на правните субекти се определят съгласно националното право, правото на Съюза все пак изисква не само спазване на принципите на равностойност и ефективност, но и националната правна уредба да не накърнява правото на ефективна съдебна защита...“<sup>36</sup>.

34. Правото на ефективна съдебна защита съгласно член 47 от Хартата не съществува в правен вакуум и трябва да бъде свързано с право, което правото на Съюза предоставя, или със свобода, което то гарантира. Всяко лице може да се позове на член 47 от Хартата, за да оспори пред национален съд акт, приет от държава членка в изпълнение на правото на ЕС, който го засяга неблагоприятно<sup>37</sup>. Именно в този контекст на държавите членки е

<sup>31</sup> Точки 103 и 104.

<sup>32</sup> Решение от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 143 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 2 юни 2022 г., *Skeyes* (C-353/20, EU:C:2022:423, т. 54 и цитираната съдебна практика).

<sup>33</sup> Ответникът счита, че румънските правила относно процесуалната легитимация в настоящия случай, както се тълкуват от националната съдебна практика, са сходни с правилата за процесуална легитимация съгласно член 263 ДФЕС. Според мен това сравнение няма особено значение за конкретния случай. Правилата за процесуална легитимация и изискванията, *inter alia*, за пряко и лично засягане в член 263 ДФЕС са специфични за искове за отмяна на актове на институции на Съюза пред Общия съд. Производствата в областите, обхванати от правото на Съюза, пред националните съдилища по принцип са предмет на принципа на процесуална автономия. В този контекст препращам към дела T-530/22, T-531/22, T-532/22 и T-533/22, висящи пред Общия съд.

<sup>34</sup> Определение от 16 ноември 2010 г., *Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Комисия* (C-73/10 P, EU:C:2010:684, т. 53). Вж. също решение от 28 февруари 2013 г., *Review of Arango Jaramillo и др./ЕИБ* (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, т. 43), и решение на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) от 23 юни 2016 г., *Baka c/y Унгария* (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 120).

<sup>35</sup> Вж. ЕСПЧ от 28 октомври 1998 г., *Pérez de Rada Cavanilles c/y Испания* (CE:ECHR:1998:1028JUD002809095, § 44).

<sup>36</sup> Решение от 19 март 2015 г., *E.ON Földgáz Trade* (C-510/13, EU:C:2015:189, т. 50). Вж. също решения от 13 януари 2005 г., *Streekgewest* (C-174/02, EU:C:2005:10, т. 18—21), от 13 март 2007 г., *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 36 и сл.), и от 6 май 2010 г., *Club Hotel Loutraki и др.* (C-145/08 и C-149/08, EU:C:2010:247, т. 74—80).

<sup>37</sup> Решение от 11 ноември 2021 г., *Гаванозов II* (C-852/19, EU:C:2021:902, т. 45 и 46 и цитираната съдебна практика).

предоставена значителна свобода на преценка да определят какво представлява накръняване на право, условията за допустимост на жалбите и органите, пред които такива жалби трябва да бъдат подадени<sup>38</sup>.

35. В жалбите си пред запитващата юрисдикция жалбоподателите се позовават на три довода, за да докажат процесуалната си легитимация съгласно правото на Съюза. Първо, те се позовават по аналогия на правото, което вторичното право на Съюза предоставя на сдруженията за опазване на околната среда или на други сдружения за подаване на жалби. Второ, те се позовават на практиката на Съда, която предвижда, че правото на жалба трябва да е предвидено в националното право, за да се защитят правовата държава и независимостта на съдебната власт. Трето, жалбоподателите твърдят, че имат право да подадат такава жалба въз основа на член 12 от Хартата.

36. В определени случаи вторичното право на Съюза изрично предвижда процесуална легитимация на сдруженията да подават жалби пред националните съдилища, за да може да се осъществи напредък в целите, които това законодателство преследва. По въпросите за опазване на околната среда член 9, параграф 2 от Конвенцията от Орхус предоставя на организациите за опазване на околната среда достъп до процедура за преразглеждане на някои изрично определени актове и пропуски<sup>39</sup>. В тези случаи се счита, че посочените организации имат достатъчен интерес или имат права, които могат да бъдат нарушени, което им позволява да подават такива жалби. Член 9, параграф 3 от Конвенцията от Орхус предвижда държавите членки да приемат закони, които предоставят по-широка или дори неограничена легитимация за оспорване на определени видове действия, касаещи околната среда: въпреки това той не налага задължение за приемане на такива правила<sup>40</sup>.

37. Съгласно член 9, параграф 2 от Директива 2000/78/ЕО<sup>41</sup> държавите членки трябва да осигурят на сдруженията, които имат, в съответствие с критериите, изложени от тяхното национално законодателство, законосъобразен интерес от гарантиране спазването на разпоредбите на настоящата директива, да могат да участват от името или в подкрепа на тъжителя, с нейно или негово одобрение, във всяка съдебна и/или административна процедура, съществуваща за привеждането в изпълнение на задълженията по тази директива. Тази разпоредба не изисква държавите членки да предоставят на сдруженията легитимация за завеждане на съдебни производства за изпълнение на задължения, когато увреденото лице не може да бъде идентифицирано. Държавите членки могат въпреки това да въведат или запазят разпоредби, които са по-благоприятни за защитата на принципа на равно третиране отколкото тези в Директива 2000/78. Следователно всяка държава членка може да признае на сдруженията процесуална легитимация за започване на съдебно производство за осигуряване на спазването на произтичащите от Директива 2000/78 задължения, когато не може да бъде идентифицирано никакво увредено лице<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Вж. по аналогия решения от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 55), и от 23 април 2020 г., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, т. 60—65).

<sup>39</sup> При условие че те отговарят на условията посочени в член 2, параграф 5 от Конвенцията от Орхус и са част от „засегнатата общественост“, към която препраща тази разпоредба, решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 55).

<sup>40</sup> Решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 49).

<sup>41</sup> Директива на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

<sup>42</sup> Решение от 23 април 2020 г., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, т. 61—63). Това може да се опише като позволяващо на държавите членки да въведат форма на *actio popularis* в своя национален правен ред. Вж. също член 9, параграф 3 от Конвенцията от Орхус.

38. Няма вторично право на Съюза, което да предоставя процесуална легитимация на сдружения на съдии и прокурори да подават жалби пред националните съдилища с цел утвърждаване на правовата държава в обществен интерес. Правото на Съюза нито изисква от, нито забранява на държавите членки да приемат правила за процесуална легитимация, за да се позволи на такива сдружения да подават жалби в обществен интерес, или да се въведе *actio popularis* в интерес на правовата държава и/или независимостта на съдебната власт<sup>43</sup>. При липса на законодателство на ниво на Съюза<sup>44</sup> тези сдружения следва да се позовават по принцип на националните правила относно процесуалната легитимация и на всяко право за подаване на такива жалби, което им е предоставено.

39. Жалбоподателите считат, че в съответствие с решение А.В. имат процесуална легитимация да защитават правовата държава и независимостта на съдебната власт чрез предприетото от тях производство пред запитващата юрисдикция. В това решение Съдът приема, *inter alia*, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска изменения на националното право, които лишават националните съдилища от компетентност да се произнасят по жалби, подадени от неуспели кандидати за назначаване на съдебни длъжности, когато тези изменения могат да породят оправдани съмнения в съзнанието на правните субекти по отношение на неподатливостта на назначените съдии<sup>45</sup>.

40. За разлика от обстоятелствата, които са довели до решение А.В., висящото производство пред запитващата юрисдикция се отнася по-скоро до определянето на прокурори, натоварени с разследването и наказателното преследване на съдии, отколкото до назначаването на съдии. Гаранциите за независимост и непристрастност, които законодателството на Съюза изисква от съдиите, изключват национални правила, които могат пряко или косвено да повлияят на решенията на съдиите, като по този начин „да не създават впечатление за независимост или за непристрастност, което е в състояние да накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти“<sup>46</sup>. Така решенията, с които се разрешава образуването на наказателно производство срещу съдии, трябва да се приемат или контролират от орган, който на свой ред отговаря на гаранциите, присъщи за ефективната съдебна защита, сред които и гаранцията за независимост. Само потенциалния риск, че може да бъде поискано и разрешено образуването на наказателно производство срещу съдии пред орган, чиято независимост не е гарантирана, сам по себе си може да засегне независимостта на съдебната власт<sup>47</sup>.

41. В материалите по преписката, с които разполага Съдът, не са налице данни, че неуспелите кандидати за длъжността прокурор, *inter alia*, в отдела за криминални разследвания в РІССЈ, нямат законен частен интерес и следователно процесуална легитимация според националното право да обжалват оспорваното решение и Закон № 49/2022, въз основа на който е прието решението. От може би по-голямо значение е, че докато решение А.В. потвърждава, че в определени, ограничени случаи, неуспелите

<sup>43</sup> Вж. по аналогия решение от 20 април 2021 г., *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311). *Repubblika*, сдружение, регистрирано като юридическо лице в Малта, имащо за цел да насърчава защитата на правосъдието и върховенството на закона, предявява *actio popularis* срещу премиера на Малта относно, *inter alia*, съответствието с правото на Съюза на разпоредбите от Конституцията на Малта, които уреждат процедурата за назначаване на съдии. Вж., аналогично, решение от 6 октомври 2015 г., *Orizzonte Salute* (C-61/14, EU:C:2015:655, т. 29—41). Съдът потвърждава, че при преюдициално запитване по член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция е длъжна да определи страните, включително встъпилите страни, в производството пред нея чрез позоваване на националните процесуални правила.

<sup>44</sup> Нито Актът относно условията за присъединяване, нито решението за МСП предвиждат предоставянето на такава процесуална легитимация. Вж. по-специално член 39 от Акта и приложение № 19 към него.

<sup>45</sup> Точка 150.

<sup>46</sup> Решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“*, точка 197.

<sup>47</sup> Решение от 5 юни 2023 г., *Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите)* (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 100 и 101).

кандидати за съдебни длъжности, чиито интереси са неблагоприятно засегнати, могат да имат право съгласно законодателството на Съюза да подадат жалба пред националните съдилища с цел защита на правовата държава и съдебната независимост, то не предоставя това право на сдружения на съдии и прокурори като жалбоподателите.

42. Що се отнася до член 12 от Хартата и свободата на сдружаване, в решение Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването)<sup>48</sup> Съдът е постановил, че сдруженията трябва да могат да преследват целите си и да функционират без необоснована държавна намеса. Преписката пред Съда не разкрива, че жалбоподателите или което и да е друго сдружение са обект на различни или по-строги правила относно процесуалната легитимация в сравнение с други физически или юридически лица. Както се посочва в точка 33 от настоящото заключение, правото на съд не е абсолютно. Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, не изглежда да има доказателства, че правилата относно процесуалната легитимация в Румъния накърняват същността на правото на съд на жалбоподателите, че целта, преследвана от националното законодателство, е нелегитимна или че използваните средства в преследването на тази цел са непропорционални. Фактът, че уставът на Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ предвижда започването на определени съдебни производства за преследване на неговите цели, не променя този извод. Дейностите на сдруженията по принцип трябва да се извършват в съответствие със закона, в това число и с правилата относно процесуалната легитимация.

## Заключение

43. По изложените съображения предлагам Съдът да отговори на първия въпрос, отправен от Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд, Питещ, Румъния), както следва:

„Член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, приложение IX към Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз и Решение на Комисията 2006/928/ЕО 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 допускат национални правила относно процесуалната легитимация, които изискват сдруженията на съдиите и прокурорите да докажат законен частен интерес, както е дефиниран от националното право, при подаване на жалба за отмяна по съдебен ред на актове, за които се твърди, че са несъвместими с независимостта на съдебната власт и правовата държава“.

<sup>48</sup> Решение от 18 юни 2020 г. (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 112 и 113).