



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

20 април 2021 година *

„Преюдициално запитване — Член 2 ДЕС — Ценности на Европейския съюз — Правова държава — Член 49 ДЕС — Присъединяване към Съюза — Ненамаляване на равнището на защита на ценностите на Съюза — Ефективна съдебна защита — Член 19 ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Приложно поле — Независимост на съдиите на държава членка — Процедура по назначаване — Правомощие на министър-председателя — Участие на комитет по назначенията в съдебната власт“

По дело C-896/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта) с акт от 25 ноември 2019 г., постъпил в Съда на 5 декември 2019 г., в рамките на производство по дело

Repubblika

срещу

Il-Prim Ministru

при участието на:

WY,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, М. Vilaras, М. Ilešič и N. Piçarra, председатели на състави, С. Toader, М. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, С. Lycourgos, P. G. Xuereb и L. S. Rossi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 октомври 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Repubblika, от J. Azzopardi, avukat, S. Busuttil, advocate, и T. Comodini Cachia, avukat,

* Език на производството: малтийски.

- за малтийското правителство, от V. Buttigieg и A. Buhagiar, в качеството на представители, подпомагани от D. Sarmiento Ramirez-Escudero и V. Ferreres Comella, abogados,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от K. Bulterman и C.S. Schillemans, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna и S. Żyrek, в качеството на представители,
- за шведското правителство, от C. Meyer-Seitz, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, O. Simonsson и J. Lundberg, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, първоначално от K. Mifsud-Bonnici, P. J. O. Van Nuffel, H. Krämer и J. Aquilina, а впоследствие от K. Mifsud-Bonnici, P. J. O. Van Nuffel и J. Aquilina, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 декември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 19 ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Repubblika, сдружение, регистрирано като юридическо лице в Малта и имащо за цел да насърчава защитата на правосъдието и върховенството на закона в тази държава членка, и Il-Prim Ministru (министър-председателя на Малта) относно actio popularis с предмет по-специално съответствието с правото на Съюза на разпоредбите от Конституцията на Малта (наричана по-нататък „конституцията“), които уреждат процедурата по назначаване на съдии.

Националната правна уредба

- 3 Глава VIII от конституцията се отнася до съдебната власт и урежда по-специално процедурата за назначаване на съдии.
- 4 Член 96 от конституцията се съдържа в глава VIII и предвижда:

„1) Imħallfin (съдиите от висшите съдилища) се назначават от президента по предложение на министър-председателя.

2) Лице не може да бъде назначено за съдия във висшите съдилища, освен ако за период или периоди от общо не по-малко от дванадесет години, то е практикувало като адвокат в Малта или е било Maġistrat (магистрат) в Малта, или през една част от времето е практикувало като адвокат, а през останалата е било магистрат.

3) Без да се засягат разпоредбите на параграф 4, преди министър-председателят да направи своето предложение в съответствие с параграф 1 за назначаването на съдия във висшите съдилища (без *Prim Imħallef* (председател на Върховния съд), оценката на Комитета по назначенията в съдебната власт, създаден с член 96А от конституцията, вече трябва да е изготвена, както е предвидено в посочения член 96А, параграф 6, букви с), d) или е).

4) Независимо от разпоредбите на параграф 3 министър-председателят има право да реши да не се съобрази с резултата от посочената в параграф 3 оценка.

При условие че след като министър-председателят упражни правомощието си, предоставено му от настоящата разпоредба, той или *Ministru responsabbli għall-ġustizzja* (министърът на правосъдието):

- a) публикува в срок от пет дни декларация в *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, обявявайки решението да упражни споменатото правомощие и да посочи мотивите си за него; и
- b) прави изявление пред *Kamra tad-Deputati* (Камарата на представителите) относно посоченото решение, като обясни причините, на които то е основано, най-късно на второто заседание на Камарата, което следва да се проведе след отправеното предложение до президента на Републиката в съответствие с параграф 1.

При условие освен това, че първото предложение в настоящия параграф не се прилага в случай на назначаване на председател на Върховния съд“.

5 Член 96А от конституцията гласи:

„1) Създава се Комитет по назначенията в съдебната власт, наричан по-нататък в настоящия член „Комитетът“, който е подкомитет на *Kummissjoni għall-Amministrazzjoni tal-ġustizzja* (Комисията за администриране на правосъдието), създадена съгласно член 101А от настоящата конституция, и е в следния състав:

- a) председателят на Върховния съд;
- b) *Avukat Ġenerali* (главният прокурор);
- c) *Awditur Ġenerali* (главният одитор);
- d) *Kummissarju għall-Investigazzjonijiet Amministrattivi* (комисарят по административните разследвания) (омбудсман); и
- e) председателят на *Kamra tal-Avukati* (Камарата на адвокатите):

[...]

2) Председател на Комитета е председателят на Върховния съд или, в негово отсъствие — съдията, който го замества в съответствие с параграф 3, буква d).

3) а) Не може да бъде назначен за член на Комитета или да продължи да бъде такъв лице, което е министър, парламентарен секретар, член на парламента, член на орган на местна власт или партийен член или кандидат на политическа партия:

[...]

4) При упражняването на своите правомощия членовете на Комитета действат по вътрешно убеждение и не подлежат на ръководство или контрол от което и да е лице или орган.

[...]

6) Комитетът има следните правомощия:

- a) да получава и да разглежда заявленията на лица, които кандидатстват да бъдат назначени на длъжност съдия във висшите съдилища (различни от длъжността председател на Върховния съд) или магистрат в нисшестоящите съдилища, с изключение на лица, за които се прилага буква е),
- b) да поддържа постоянен регистър на кандидатурите, посочени в буква а) и на актовете, свързани с тях, който да бъде секретен и до него да имат достъп единствено членовете на Комитета, министър-председателят и министърът на правосъдието;
- c) да провежда събеседвания и да оценява кандидатите за посочените по-горе длъжности по начин, който намери за подходящ, като за тази цел може да изисква от всеки публичен орган информация, която счита за разумно необходима;
- d) при назначаване на посочените по-горе длъжности да дава становище на министър-председателя чрез министъра на правосъдието относно оценката му на качествата на кандидатите, както и дали отговарят на изискванията за заемането на горепосочените длъжности;
- e) по искане на министър-председателя при назначаване на длъжност в съдебната власт на лица, които вече заемат постове главен прокурор, главен одитор, комисар по административни разследвания (омбудсман) или магистрат в нисшестоящите съдилища, да дава становище относно качествата им и съответствието им с изискванията за заемането на длъжност в съдебната власт;
- f) да дава становище относно назначаването на която и да било друга съдебна длъжност или длъжност в съдилищата, което министърът на правосъдието може да иска периодично.

Посочената в буква d) оценка трябва да бъде направена не по-късно от шестдесет дни от получаването от Комитета на заявлението за изразяване на интерес, а становищата, посочени в букви e) и f), трябва да бъдат дадени не по-късно от тридесет дни от поискването им, като министърът на правосъдието може да укаже други срокове със съгласието на Комитета с разпореждане, което се публикува в *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*.

7) Процедурата пред Комитета е поверителна и трябва да се провежда при закрити врата и никой член или секретар на Комитета не може да бъде призоваван да дава показания пред който и да било съд или друг орган по отношение на получени документи или други въпроси, които са обсъждани или съобщени на или от Комитета.

8) Комитетът приема собствения си процедурен правилник и е длъжен да публикува, със съгласието на министъра на правосъдието, критериите, по които се извършва оценяването“.

6 Член 97 от конституцията гласи:

„1) Освен когато от разпоредбите на настоящия член следва друго, съдия от висшите съдилища освобождава длъжността, когато навърши шестдесет и пет години.

2) Съдия от висшите съдилища не може да бъде отстраняван от длъжност, освен от президента по искане на парламента, прието с гласовете на не по-малко от две трети от всички негови членове и направено въз основа на доказана невъзможност за изпълнение на длъжността (независимо дали поради физическа или душевна болест или поради друга причина) или на доказано непристойно поведение.

3) Парламентът може да регламентира със закон процедурата за отправяне на искане и за разследване и доказване на неспособността или непристойното поведение на съдия от висшите съдилища в съответствие с разпоредбите на предходния параграф“.

7 Член 100 от конституцията гласи:

„1) Магистрати от нисшестоящите съдилища се назначават от президента по предложение на министър-председателя.

2) Лице не може да бъде назначено или да действа на длъжност магистрат в нисшестоящите съдилища, освен ако не е практикувало като адвокат в Малта за период от или периоди от общо не по-малко от седем години.

3) Освен когато от разпоредбите на параграф 4 следва друго, магистрат от нисшестоящите съдилища освобождава длъжността, когато навърши шестдесет и пет години.

4) Разпоредбите на член 97, параграфи 2 и 3 от тази конституция се прилагат за магистрати от нисшестоящите съдилища.

5) Без да се засягат разпоредбите на параграф 6, преди министър-председателят да направи своето предложение в съответствие с параграф 1 за назначаването на магистрат в нисшестоящите съдилища, оценката на Комитета по назначенията в съдебната власт, създаден с член 96А от конституцията, вече трябва да е изготвена, както е предвидено в член 96А, параграф 6, букви с), d) и е).

6) Независимо от разпоредбите на параграф 5 министър-председателят има право да реши да не се съобрази с резултата от оценката, посочена в параграф 5:

При условие че след като министър-председателят упражни правомощието си, предоставено му от настоящата разпоредба, той или министърът на правосъдието:

a) публикува в срок от пет дни декларация в *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, обявявайки решението да упражни споменатото правомощие и да посочи мотивите си за него; и

b) прави изявление пред камарата на представителите относно посоченото решение, като обяснява причините, на които то е основано, най-късно на второто заседание на камарата, което се провежда след отправеното предложение до президента в съответствие с параграф 1“.

8 Член 101В, параграф 1 от конституцията гласи:

„Създава се Комитет за съдии и магистрати [...], който е подкомитет на Комисията за администриране на правосъдието и който се състои от трима членове на съдебната власт, които не са членове на Комисията за администриране на правосъдието и които трябва да бъдат избирани измежду съдии и магистрати съгласно разпоредбите, издадени от Комисията за администриране на правосъдието, така че в дисциплинарното производство срещу магистрат двама от тримата членове да са магистрати, а в случай на дисциплинарно производство срещу съдия — двама от тримата членове да са съдии“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 9 На 25 април 2019 г. на основание член 116 от конституцията Repubblika предявява пред запитващата юрисдикция жалба, квалифицирана като *actio popularis*, с която иска да се установи, че поради съществуващата система за назначаване на съдии, уредена в членове 96, 96А и 100 от конституцията ѝ, Република Малта не изпълнява задълженията си по-специално по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата. Repubblika иска освен това всички назначения, извършени по съществуващата система, докато тече производството по *actio popularis*, да бъдат обявени за нищожни и да не се назначават нови съдии, освен ако не бъдат спазени препоръките в становище № 940/2018 на Европейската комисия за демокрация чрез право (наричана по-нататък „Венецианската комисия“) от 17 декември 2018 г. относно конституционните разпоредби, разделението на властите и независимостта на съдебната власт и правоприлагащите органи в Малта (CDL-AD (2018) 028), както и член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата.
- 10 В подкрепа на искането си Repubblika твърди, че правото на преценка, с което министър-председателят се ползва при назначаването на съдии на основание членове 96, 96А и 100 от конституцията, поражда съмнения относно независимостта на тези съдии. В това отношение Repubblika изтъква, че някои от назначените от 2013 г. насам съдии са били много активни в дейността на Partit laburista (Лейбъристката партия), която е част от правителството, или са били назначени по начин, който позволява да се предположи проникване на политическата власт в съдебната власт.
- 11 Repubblika освен това уточнява, че оспорва по-специално назначенията от 25 април 2019 г. на трима съдии от низшестоящи съдилища за съдии във висши съдилища и на трима нови съдии в низшестоящи съдилища (наричани по-нататък „назначенията от 25 април 2019 г.“), както и всяко друго извършено евентуално след тази дата назначение. То би противоречало според Repubblika на становище № 940/2018 от 17 декември 2018 г. на Венецианската комисията.
- 12 Противно на това министър-председателят счита, че назначенията от 25 април 2019 г. са в съответствие с конституцията и с правото на Съюза. Нямамо никаква разлика между посочените назначения и всички останали назначения на съдии след приемането на конституцията през 1964 г., като се изключел фактът, че за разлика от назначенията преди 2016 г., през 2019 г. пригодността на кандидатите за изпълнение на разглежданите функции се оценявала от създадения съгласно член 96А от конституцията Комитет по назначенията в съдебната власт. Поради това доводите на Repubblika можели да се отнасят в действителност за всички назначения на съдии досега.
- 13 Според министър-председателя разглежданата процедура по назначаване отговаря на изискванията на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата, както ги тълкува Съдът.
- 14 Запитващата юрисдикция счита, че в случая Съдът следва да разгледа правото на преценка, което членове 96, 96А и 100 от конституцията предоставят на министър-председателя в процедурата по назначаване на съдии, от гледната точка на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата. Освен това според запитващата юрисдикция се поставя и въпросът дали конституционната промяна от 2016 г. е внесла подобрене в разглежданата процедура.

15 При тези обстоятелства *Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali* (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Приложими ли са разпоредбите на член 19, параграф 1, [втора алинея] ДЕС и на член 47 от [Хартата], тълкувани заедно или поотделно, по отношение на действителността на членове 96, 96А и 100 от конституцията на Малта?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, съвместими ли са правомощията на министър-председателя в процеса на назначаване на членове на съдебната власт в Малта с член 19, параграф 1 ДЕС и с член 47 от [Хартата], тълкувани и в светлината на член 96А от конституцията, който е в сила от 2016 г.?
- 3) Ако се установи, че правомощията на министър-председателя са несъвместими, трябва ли този факт да се вземе под внимание по отношение на бъдещи назначения и трябва ли да се отрази и на предишни назначения?“.

Преюдициалното запитване и производството пред Съда

- 16 В акта за преюдициално запитване *Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali* (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд) прави искане настоящото преюдициално запитване да се разгледа по реда на бързото производство на основание член 105 от Процедурния правилник на Съда.
- 17 В подкрепа на искането си запитващата юрисдикция по същество твърди, че разглежданите по делото въпроси са от национален интерес, тъй като отговорът им може да засегне както правната сигурност на решенията, постановени от различните малтийски юрисдикции, в това число и от назначени през април 2019 г. съдии, така и основите и приемствеността на малтийската съдебна система. Към това се прибавял и фактът, че скоро няколко съдии щели да навършат пенсионна възраст и че ако на тяхно място не бъдели назначени други съдии, докато се разглеждало настоящото дело, дейността на оставащите съдии щяла да бъде подложена на натиск, който можел да се окаже застрашаващ основното право на справедлив съдебен процес в разумен срок.
- 18 Член 105, параграф 1 от Процедурния правилник предвижда, че по искане на запитващата юрисдикция или, по изключение, служебно, след изслушване на съдията докладчик и генералния адвокат председателят на Съда може да реши определено преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на бързо производство, когато естеството на делото изисква то да бъде разгледано в кратки срокове.
- 19 В това отношение е важно да се припомни, че бързото производство е процесуален способ, който се прилага в случай на необходимост от незабавно произнасяне (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 48).
- 20 В практиката на Съда се приема обаче и че бързото производство може да не се приложи, когато то би било трудно изпълнимо поради чувствителния и сложен характер на поставените от делото правни въпроси, особено когато не е подходящо да се съкращава писмената фаза на производството пред Съда (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 49).

- 21 В случая, след като изслуша съдията докладчик и генералния адвокат, на 19 декември 2019 г. председателят на Съда реши да отхвърли искането на запитващата юрисдикция, посочено в точка 16 от настоящото решение.
- 22 Всъщност, най-напред, самата запитваща юрисдикция не счита главното производство за толкова неотложно, че да има основание да постанови привременни мерки. По-нататък, значението на последиците от решението на Съда по настоящото дело за малтийската съдебна система само по себе си не е причина, която установява неотложността, необходима за обосноваване на разглеждане по реда на бързото производство. Накрая, настоящото дело повдига чувствителни и сложни въпроси, даващи основание за дерогиране на приложимите в производствата по преюдициални запитвания обичайни процесуални правила.
- 23 С оглед на това на същата дата председателят на Съда реши настоящото дело да се разгледа с предимство на основание член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.
- 24 В съдебното заседание, проведено на 27 октомври 2020 г., Съдът е уведомен, че през юли 2020 г. са внесени изменения в конституцията вследствие на препоръките относно системата за съдебни назначения, формулирани в становище № 940/2018 на Венецианската комисия от 17 декември 2018 г., и че тези изменения са предмет на становище № 993/2020 на тази комисия от 8 октомври 2020 г. относно десетте закона и проектозакона за транспониране на законодателните предложения, изложени в становището на Венецианската комисия от 17 декември 2018 г. (CDL-AD (2020)019).

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 25 Полското правителство излага две основания за недопустимост на преюдициалните въпроси.
- 26 На първо място, това правителство отбелязва, че запитващата юрисдикция поставя преюдициалните въпроси на Съда, за да може в зависимост от отговорите му да реши дали разглежданите в главното производство разпоредби от малтийското право са в съответствие с правото на Съюза. Съгласно членове 258 и 259 ДФЕС обаче компетентен да се произнася по съответствието на разпоредби от национално право с правото на Съюза бил само Съдът, а не националните юрисдикции, като производство на основание на посочените разпоредби от правото на Съюза могли да образуват само Европейската комисия или държава членка. Следователно национална юрисдикция не можела, без да заобиколи предвиденото в членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС производство, да се произнесе по съответствието на национално право с правото на Съюза, като се основе на тълкуване на правото на Съюза в преюдициално производство, тъй като самият Съд не бил компетентен да извършва такъв контрол за съответствие в рамките на преюдициално производство. Поради това тълкуването на правото на Съюза от Съда в настоящото производство не можело да се счита за необходимо за разрешаването на спора в главното производство по смисъла на член 267 ДФЕС.
- 27 В това отношение следва да се отбележи, че видно от разглежданото преюдициално запитване, запитващата юрисдикция иска от Съда да тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата поради съмненията, които има по предявен пред нея на основание на националното право *actio popularis* с искане за установяване дали националните разпоредби, които уреждат процеса по назначаване на съдии, са в съответствие с посочените разпоредби на правото на Съюза.

- 28 Процедурата по преюдициално производство по член 267 ДФЕС представлява производство за пряко сътрудничество между Съда и юрисдикциите на държавите членки. В рамките на това производство, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, всяка преценка на обстоятелствата по делото е от компетентността на националния съд, който следва да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда, докато Съдът има правомощие единствено да се произнася по тълкуването или валидността на дадена разпоредаба от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националния съд (решения от 25 октомври 2017 г., *Polbud — Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, т. 27 и от 30 май 2018 г., *Dell’Acqua*, C-370/16, EU:C:2018:344, т. 31).
- 29 В това отношение Съдът има различни задачи в зависимост от това дали е сезиран, както в случая, с преюдициално запитване, или с иск за установяване на неизпълнение на задължения. Всъщност, докато в производството по иск за установяване на неизпълнение на задължения Съдът трябва да провери дали оспорваната от Комисията или от друга държава членка национална мярка или практика е обща, без да е необходимо да има съответно производство пред националните юрисдикции, то в преюдициалното производство пък Съдът има за задача да подпомогне запитващата юрисдикция при решаването на висящия пред нея конкретен спор (решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny*, C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 47).
- 30 В това отношение следва също да се припомни, че в хода на преюдициалното производство Съдът, макар да не се произнася по съвместимостта на разпоредби от национално право с норми от правото на Съюза, все пак е компетентен да предостави на запитващата юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които биха могли да ѝ позволят при решаването на делото, с което е сезирана, да прецени дали е налице такова съответствие (решение от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, т. 23 и цитираната съдебна практика). Запитващата юрисдикция следва да направи тази преценка в светлината на така предоставените ѝ от Съда насоки за тълкуване.
- 31 Ето защо изложеното в точка 26 от настоящото решение възразение на полското правителство — че даването на отговор на въпросите, които запитващата юрисдикция е поставила по настоящото делото на основание член 267 ДФЕС, би означавало да се заобиколят членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС — трябва да бъде отхвърлено.
- 32 На второ място, полското правителство твърди, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, съгласно който държавите членки са длъжни да предоставят средства за правна защита, достатъчни, за да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, по никакъв начин не променя същността на принципа на предоставената компетентност или степента на компетентност на Съюза. Напротив, отправната точка на тази разпоредаба била, че при липсата на компетентност на Съюза по отношение на организацията на съдебните им системи, държавите членки определят компетентните юрисдикции и предвиждат подходящите процесуални правила за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти черпят от правния ред на Съюза. Следователно от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не можело да се изведе каквото и да било конкретно правило, уреждащо назначаването на съдиите или организацията на националните юрисдикции. Член 47 от Хартата пък бил неприложим в случая. Всъщност в *actio popularis* Repubblika не се позовавала на субективно право, което черпи от правото на Съюза. В този смисъл в случая не било налице прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.
- 33 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че така изтъкнатите от полското правителство доводи по същество се отнасят до самия обхват на правото на Съюза, и в частност до член 19 ДЕС и член 47 от Хартата, а следователно и до тълкуването на тези разпоредби. Ето защо

подобни доводи, които се отнасят до поставения въпрос по същество, поначало не могат да обусловят неговата недопустимост (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 80).

34 Поради това преюдициалните въпроси са допустими.

По първия въпрос

35 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че са приложими по дело, по което национална юрисдикция е сезирана с жалба по националното право с искане да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на националните разпоредби, уреждащи процедурата по назначаване на съдии в държавата членка на тази юрисдикция.

36 По отношение, от една страна, на материалното приложно поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС следва да се припомни, че тази разпоредба визира „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 29 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 111 и цитираната съдебна практика).

37 По силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС всяка държава членка трябва да гарантира по-конкретно че органите, които, като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, са част от системата и от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, и следователно биха могли да се произнасят в това си качество по прилагането или тълкуването на правото на Съюза, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 112 и цитираната съдебна практика).

38 В това отношение е безспорно, че малтийските съдии могат да се произнасят по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза и че в качеството си на юрисдикции по смисъла на това право попадат в обхвата на малтийската система за правни средства за защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така че тези юрисдикции трябва да изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 114 и цитираната съдебна практика).

39 Освен това от акта за преюдициално запитване и от точки 9—11 от настоящото решение следва, че запитващата юрисдикция е сезирана с жалба по националното право, с която Repubblika оспорва съответствието на разпоредбите, уреждащи процедурата по назначаване на малтийските съдии, с правото на Съюза, и по-специално с предвидените в него изисквания за независимост на съдебната система. А член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС намира приложение в контекста на жалба, с която се оспорва съответствието с правото на Съюза на разпоредби от национално право, за които се твърди, че могат да засегнат независимостта на съдиите (вж. по аналогия решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 11—13 и 46—52).

40 По отношение, от друга страна, на член 47 от Хартата следва да се припомни, че тази разпоредба, която препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита, прогласява в полза на всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, правото

на ефективни правни средства за защита пред съд (решения от 27 юни 2013 г., *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, т. 59 и от 2 март 2021 г., *А.В. и др.* (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 87 и цитираната съдебна практика).

- 41 В този смисъл признаването на посоченото право в конкретен случай означава — както следва от член 47, първа алинея от Хартата — че изтъкватщото го лице се позовава на права или на свободи, гарантирани от правото на Съюза (решения от 6 октомври 2020 г., *État luxembourgeois* (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област), C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 55 и от 2 март 2021 г., *А.В. и др.* (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 88).
- 42 Информацията в акта за преюдициално запитване обаче не дава основание да се приеме, че в спора в главното производство *Repubblica* се позовава на право, което черпи от разпоредба от правото на Съюза. Спорът всъщност е дали на конституционните разпоредби, които уреждат назначаването на съдии, са в съответствие с правото на Съюза.
- 43 Вярно е наистина, че *Repubblica* оспорва и законосъобразността на назначенията от 25 април 2019 г., както и на всяко евентуално последващо назначение, което не е в съответствие с препоръките в становище № 940/2018 на Венецианската комисията от 17 декември 2018 г., член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата. В това отношение обаче *Repubblica* се позовава само на несъответствие с правото на Съюза на конституционните разпоредби, на основание на които е взето решението за назначенията, а не на нарушение с тези назначения на право, което черпи от разпоредба от правото на Съюза.
- 44 С оглед на това, като се има предвид член 51, параграф 1 от Хартата, член 47 от същата не е приложим към спора в главното производство.
- 45 Ето защо, след като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава всички държави членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на член 47 от Хартата в областите, обхванати от правото на Съюза, последната разпоредба трябва надлежно да бъде взета предвид при тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (решения от 14 юни 2017 г., *Online Games* и др., C-685/15, EU:C:2017:452, т. 54 и от 2 март 2021 г., *А.В. и др.* (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 143 и цитираната съдебна практика).
- 46 С оглед на изложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим по дело, по което национална юрисдикция е сезирана с жалба по националното право с искане да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на националните разпоредби, уреждащи процедурата по назначаване на съдии в държавата членка на тази юрисдикция. За целите на тълкуването на тази разпоредба трябва надлежно да бъде взет предвид член 47 от Хартата.

По втория въпрос

- 47 С втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби, които предоставят на министър-председателя на съответната държава членка правомощие за вземане на решения в процеса за назначаване на съдии, като същевременно предвиждат участие в този процес на орган, на който е възложено по-специално да оценява кандидатите за съдии и да дава становище на министър-председателя.

- 48 В това отношение следва да се припомни, че макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност държавите членки все пак са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза. Това важи по-специално за националните норми, уреждащи приемането на решенията за назначаване на съдии (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 68 и цитираната съдебна практика, както и т. 79).
- 49 Член 19 ДЕС възлага на националните юрисдикции и на Съда задачата да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от посоченото право (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 108).
- 50 На това основание и както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки следва да предвидят система от способности за защита и производства, които да гарантират на правните субекти зачитането на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, както и да гарантират, че юрисдикциите, които са част от тази система и биха могли да се произнасят по прилагането или тълкуването на правото на Съюза, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита (решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 109 и 112 и цитираната съдебна практика).
- 51 В този контекст независимостта на съдиите на държавите членки е от основно значение за правния ред на Съюза на различни основания (решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, т. 45). Тя е от съществено значение по-специално за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване, доколкото този механизъм може да бъде задействан само от орган, на който е възложено да прилага правото на Съюза и който изпълнява по-специално този критерий за независимост (вж. по-специално решение от 21 януари 2020 г., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, т. 56 и цитираната съдебна практика). Това изискване за независимост на юрисдикциите, присъщо за правосъдната дейност, спада към същественото съдържание на основното право на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес, предвидено в член 47 от Хартата, което има кардинално значение като гарант за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава (вж. в този смисъл решения от 26 март 2020 г., Réexamen Simpson/Съвет и НГ/Комисия, C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 70 и 71 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 116 и цитираната съдебна практика).
- 52 В този смисъл член 47 от Хартата допринася за зачитането на правото на ефективна съдебна защита на всеки, позовал се в даден случай на право, което черпи от правото на Съюза, докато член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС цели да гарантира, че установената от всяка държава членка система от способности за защита гарантира ефективната съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.
- 53 Съгласно постоянната практика на Съда изискваните от правото на Съюза гаранции за независимост и безпристрастност налагат наличието на правила — по-конкретно за състава на органа, за назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за самоотвод, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му — които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (решения от 19 септември 2006 г., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, т. 53, от 25 юли

2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 66 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 117 и цитираната съдебна практика).

- 54 В съответствие с принципа на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, трябва да се гарантира независимостта на съдилищата по-специално спрямо законодателната и изпълнителната власт (решения 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. 124 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 118).
- 55 В това отношение е важно съдиите да са защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост. Упоменатите в точка 53 от настоящото решение правила трябва по-специално да позволяват да се изключи не само всяко пряко влияние под формата на инструкции, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочват решенията на съответните съдии (решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 112 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 119).
- 56 По отношение по-специално на условията, при които са приети решенията за назначаване на съдии, Съдът вече е имал повод да уточни, че сам по себе си фактът на назначаването на съответните съдии от президента на републиката на държава членка не е годен да ги обвърже с някаква зависимост от него, нито да породии съмнения в тяхната безпристрастност, ако от момента на назначаването им нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си (решения 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. 133 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 122).
- 57 Според Съда обаче остава необходимо да се гарантира, че решенията за назначаване се вземат при материалноправни и процесуалноправни условия, които не биха могли да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси от момента на назначаването им нататък, и че за тази цел в частност е важно въпросните материалноправни и процесуалноправни условия да бъдат уредени така, че да отговарят на изискванията, припомнени в точка 55 от настоящото решение (решения 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. 134 и 135 и от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 123).
- 58 В случая съмненията на запитващата юрисдикция с оглед на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС се отнасят по същество до националните разпоредби, които предоставят на министър-председателя на съответната държава членка правомощие за вземане на решения в процеса за назначаване на съдии, като същевременно предвиждат участие в този процес на орган, на който е възложено по-специално да оценява кандидатите за съдии и да дава становище на министър-председателя.
- 59 В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че от преписката по делото, с която разполага Съдът, се установява, че конституционните разпоредби за назначаване на съдии не са били променени от приемането им през 1964 г. до реформата на конституцията през 2016 г. и създаването с член 96А от нея на Комитет по назначенията в съдебната власт. Преди тази реформа споменатото правомощие на министър-председателя е било ограничено само с изискването кандидатите за съдии да отговарят на предвидените за тази длъжност условия в конституцията.

- 60 Следователно при присъединяването на Република Малта към Съюза въз основа на член 49 ДЕС са действали разпоредбите от конституцията отпреди реформата.
- 61 Споменатият член 49, който предвижда, че всяка европейска държава може да поиска да членува в Съюза, уточнява, че последният обединява държави, които са се присъединили свободно и доброволно към общите ценности, посочени понастоящем в член 2 ДЕС, които зачитат и се ангажират да насърчават.
- 62 От член 2 ДЕС по-специално следва, че Съюзът се основава на ценности, като например правовата държава, които са общи за държавите членки в общество, една от характеристиките на което е справедливостта. В това отношение следва да се отбележи, че взаимното доверие между държавите членки, и в частност между техните съдилища, почива на основополагащото схващане, че държавите членки споделят поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в този член (вж. в този смисъл становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 168 и решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30).
- 63 От това следва, че зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка. Следователно държава членка не може да измени законодателството си така, че да доведе до намаляване на защитата на правовата държава като ценност, конкретизирана по-специално с член 19 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 108).
- 64 Държавите членки са длъжни следователно да избягват всяко намаляване на защитата на тази ценност в законодателството си в областта на организацията на правораздаването, като се въздържат от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите (вж. по аналогия решение от 17 декември 2020 г., Openbaar Ministerie (Независимост на издаващия орган), C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, т. 40).
- 65 В този контекст Съдът по същество вече е постановил, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби относно организацията на правораздаването, които могат да намалят в съответната държава членка защитата на ценностите на правовата държава, и по-специално на гаранциите за независимост на съдиите (вж. в този смисъл решения от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982 и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153).
- 66 При все това обаче включването в процеса по назначаване на съдии на орган, какъвто е Комитетът по назначенията в съдебната власт, създаден с реформата на конституцията от 2016 г. и уреден в член 96А от нея, по принцип може да допринесе за обективното протичане на този процес, като зададе рамки на свободата на действие, с която разполага министър-председателят при упражняването на така предоставеното му правомощие. Необходимо е също самият този орган да е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, който дава становище за оценяването на кандидатите за съдии (вж. по аналогия решения от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 137 и 138 и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 124 и 125).

- 67 В случая изглежда, че редица от посочените от запитващата юрисдикция правила могат да гарантират независимостта на Комитета по назначенията в съдебната власт от законодателната и изпълнителната власт. Същото важи, както впрочем отбелязва и генералният адвокат в точка 91 от заключението си, и за установените с член 96А, параграфи 1—3 от конституцията правила за състава на този комитет, забраната за участие в него на политически лица, задължението по член 96А, параграф 4 от конституцията членовете му да действат по собствена преценка и да не се подчиняват на ръководството или контрола на което и да е лице или орган, както и задължението му да публикува, със съгласието на министъра на правосъдието, критериите, по които извършва оценяването.
- 68 Освен това в настоящото дело запитващата юрисдикция не изразява съмнения относно условията, при които са определени членовете на създадения с член 96А от конституцията Комитет по назначенията в съдебната власт, или относно начина, по който този орган изпълнява конкретно ролята си.
- 69 В този смисъл изглежда, че създаденият с член 96А от конституцията Комитет по назначенията в съдебната власт засилва гаранциите за независимост на съдебната власт.
- 70 На второ място, важно е да се отбележи, както подчертава по-специално Комисията, че макар министър-председателят да разполага в съответствие с разглежданите в главното производство национални разпоредби с определено правомощие при назначаването на съдиите, за упражняването на това правомощие са зададени определени рамки с условията за професионален опит, на които кандидатите за съдии трябва да отговарят, като тези условия са предвидени в член 96, параграф 2 и член 100, параграф 2 от конституцията.
- 71 Освен това министър-председателят, макар наистина да има правото да реши да представи за назначаване от президента на Републиката кандидат, който не е предложен от създадения с член 96А от конституцията Комитет по назначенията в съдебната власт, все пак е длъжен съгласно член 96, параграф 4 и член 100, параграф 6 от Конституцията да изложи съображенията си за това пред Камарата на представителите и освен ако не става въпрос за председателя на Върховния съд, чрез публикуване на декларация в *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*. Доколкото обаче се упражнява от министър-председателя само по изключение и при стриктно и ефективно спазване на задължението за мотивиране, това правомощие не може да породи основателни съмнения за независимостта на избраните кандидати.
- 72 Предвид тези обстоятелства разглежданите в главното производство национални разпоредби за назначаването на съдии не изглежда да могат да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на назначените съдии на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси, и в този смисъл да могат да станат причина тези съдии да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава.
- 73 С оглед на всички изложени съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби, които предоставят на министър-председателя на съответната държава членка правомощие за вземане на решения в процеса за назначаване на съдии, като същевременно предвиждат участие в този процес на независим орган, на който е възложено по-специално да оценява кандидатите за съдии и да дава становище на министър-председателя.

По третия въпрос

- 74 Предвид отговора на втория въпрос не е необходимо да се отговаря на третия преюдициален въпрос.

По съдебните разноси

- 75 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим по дело, по което национална юрисдикция е сезирана с жалба по националното право с искане да се произнесе по съответствието с правото на Съюза на националните разпоредби, уреждащи процедурата по назначаване на съдии в държавата членка на тази юрисдикция. За целите на тълкуването на тази разпоредба трябва надлежно да бъде взет предвид член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 2) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национални разпоредби, които предоставят на министър-председателя на съответната държава членка правомощие за вземане на решения в процеса за назначаване на съдии, като същевременно предвиждат участие в този процес на независим орган, на който е възложено по-специално да оценява кандидатите за съдии и да дава становище на министър-председателя.

Подписи