



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

8 май 2024 година *

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1 ДЕС — Механизъм за сътрудничество и проверка — Специфични цели, набелязани от Румъния — Борба с корупцията — Разследвания на престъпленията в съдебната система — Жалба срещу определянето на прокурори, компетентни да провеждат тези разследвания — Процесуална легитимация на професионалните сдружения на магистрати“

По дело C-53/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд Питещ, Румъния) с акт от 31 януари 2023 г., постъпил в Съда на 2 февруари 2023 г., в рамките на производство по дело

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,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, L. Bay Larsen (докладчик), заместник-председател на Съда, T. von Danwitz, A. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: A. M. Collins,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, от D. Călin и L. Zaharia,
- за Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României, от A.-F. Florența, в качеството на представител,

* Език на производството: румънски.

- за румънското правителство, от L.-E. Bațagoi, E. Gane и L. Ghiță, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от K. Herrmann, I. V. Rogalski и P. J. O. Van Nuffel, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 февруари 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1 ДЕС, на членове 12 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на приложение IX към Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 203), влязъл в сила на 1 януари 2007 г., както и на Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 година за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 354, 2006 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 55).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“, от една страна, и Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Procurorul General al României (Прокуратура към Върховния касационен съд — главен прокурор на Румъния) (наричан по-нататък „главният прокурор“) по повод на законосъобразността на решение за назначаване на няколко прокурори в Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Прокуратура към Върховния касационен съд, Румъния) (наричана по-нататък „PICCJ“).

Правна уредба

- 3 Член 8, параграф 1 bis от Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (Закон № 554/2004 за административното производство) (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 1154 от 7 декември 2004 г.) гласи:

„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 законни частни интереси“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 4 На 5 август 2022 г. жалбоподателите в главното производство сезират, в качеството си на професионално сдружение на магистрати, Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд Питещ, Румъния), който е запитващата юрисдикция, с жалба за частична отмяна на решение за

определяне на прокурори в PCCJ, които ще осъществяват наказателното преследване по делата за корупция, които са от компетентността на Direcția Națională Anticorupție (Национална дирекция за борба с корупцията, Румъния) и засягат съдии и прокурори.

- 5 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите в главното производство изтъкват по същество, че националната правна уредба, на която се основава това решение, противоречи на различни разпоредби от правото на Съюза, поради което главният прокурор е трябвало да остави без приложение тази правна уредба. С посочената правна уредба се премахва Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Отдел за разследване на престъпления в рамките на съдебната система) на PCCJ, и изключителната компетентност за осъществяване на наказателното преследване за престъпленията, извършени от съдии и прокурори, се предоставя на специално определени от главния прокурор по предложение на Пленума на Consiliul Superior al Magistraturii (Висш съдебен съвет, Румъния) прокурори за срок от четири години.
- 6 Запитващата юрисдикция отбелязва, на първо място, че в приложение на румънските процесуални норми, както са тълкувани от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния), тя би трябвало да обяви жалбата за отмяна в главното производство за недопустима.
- 7 В това отношение тя посочва, че макар румънската правна уредба да признава правото на обжалване на административен акт на всяко лице, чийто законен интерес е бил засегнат, от тази правна уредба следва, че частноправни субекти могат да се позовават на обществен интерес само доколкото засягането на този интерес произтича логически от нарушение на субективни права или законни частни интереси. Що се отнася до сдруженията обаче, практиката на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) обуславя допустимостта на жалба като разглежданата в главното производство от наличието на пряка връзка между подлежащия на контрол за законосъобразност административен акт и пряката цел и набелязаните задачи от сдружението жалбоподател. Въз основа на тази съдебна практика Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) приема в няколко решения, че професионалните сдружения на магистрати нямат правен интерес от отмяната на решения за назначаването на магистрати.
- 8 Запитващата юрисдикция подчертава обаче, че жалбоподателите в главното производство искат да получат ефективна съдебна защита в област, обхваната от правото на Съюза. Поради това тя счита, че е необходимо да се определи дали възприетото от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) тълкуване на националните процесуални норми противоречи на член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата.
- 9 В това отношение тя отбелязва по-специално че Съдът е признал процесуална легитимация на сдруженията за защита на околната среда и се е произнесъл по преюдициални запитвания, отправени в главните производства от професионални сдружения на магистрати.
- 10 На второ място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали е съвместима с правото на Съюза, и по-специално с член 19, параграф 1 ДЕС, както и с ангажиментите на Румъния в областта на борбата с корупцията, новата правна уредба, приета от тази държава членка във връзка с осъществяването на наказателното преследване по отношение на престъпленията, извършени от съдии и прокурори.

- 11 При тези обстоятелства Curtea de Apel Pitești (Апелативен съд Питещ) решава да спре делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допускат ли член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с членове 12 и 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 присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз] и Решение 2006/928 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], по предложение на Пленума на Висшия съдебен съвет, прокурори от [PICCJ] и съответно от прокуратурите към апелативните съдилища, като последните са компетентни и за другите категории престъпления, извършени от съдии и прокурори?“.

По компетентността на Съда и по допустимостта на преюдициалното запитване

- 12 Главният прокурор оспорва компетентността на Съда и допустимостта на преюдициалното запитване. Той поддържа най-напред, че преюдициалните въпроси имат хипотетичен характер и се отнасят единствено до националното право. По-нататък, след като жалбоподателите в главното производство не изтъквали каквото и да било лично право, защитено от правото на Съюза, положението в главното производство не попадало в обхвата на това право. Оттук следвало, че Съдът няма компетентност да тълкува посочените в тези въпроси разпоредби на Хартата. Накрая, преюдициалното запитване приканвало Съда да се произнесе по законосъобразността на мерки от националното право, което също излизало извън неговата компетентност.
- 13 Румънското правителство счита, че първият въпрос е недопустим. То изтъква, че запитващата юрисдикция не обяснява ясно разглежданото в главното производство фактическо положение и не посочва по какъв начин и на какво основание правото на достъп до съд било отказано на жалбоподателите в главното производство. По-специално от акта за преюдициално запитване следвало, че подадената от жалбоподателите в главното производство жалба отговаря на установените в румънското право условия за

допустимост, което напълно обезсмисляло първия въпрос. В този смисъл запитващата юрисдикция била изправена най-много пред затруднение при тълкуването на националното право.

- 14 В това отношение, що се отнася до компетентността на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, следва да се отбележи, на първо място, че системата за сътрудничество, установена от член 267 ДФЕС, е основана на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда. В производство, образувано съгласно този член, националните разпоредби трябва да се тълкуват от юрисдикциите на държавите членки, а не от Съда, и той не бива да се произнася относно съвместимостта на норми на вътрешното право с разпоредбите на правото на Съюза. За сметка на това Съдът е компетентен да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да ѝ позволят да прецени съвместимостта на нормите на вътрешното право с правната уредба на Съюза (решение от 10 март 2022 г., *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs* (Пълно здравно застрахователно покритие), C-247/20, EU:C:2022:177, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 15 В случая, от една страна, от текста на преюдициалните въпроси следва, че имат за непосредствена цел тълкуването на разпоредби от правото на Съюза. При тези условия не може да се приеме, че тези въпроси се отнасят до тълкуването на разпоредби от националното право.
- 16 От друга страна, макар посочените въпроси да целят Съдът да даде насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да позволят да се прецени съвместимостта на някои национални правни разпоредби с това право, те все пак не приканват Съда сам да се произнесе по тази съвместимост.
- 17 На второ място, що се отнася до довода на главния прокурор, че разглежданото в главното производство положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът вече е постановил, че национална правна уредба, която създава и урежда организацията на отдел в румънската прокуратура, натоварен с разследването на престъпленията, извършени в рамките на съдебната система, и компетентен да осъществява наказателно преследване срещу магистрати, попада в приложното поле на Решение 2006/928 и следователно трябва да отговаря на изискванията, произтичащи от правото на Съюза, и по-специално от член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд), C-430/21, EU:C:2022:99, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 18 Макар от тази констатация да не следва пряко, че член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС предоставят индивидуални права на жалбоподателите в главното производство, позицията на главния прокурор, че случаят не е такъв, е свързана, както отбелязва генералният адвокат в точка 21 от заключението си, с аспекти по съществото на делото, които не могат да засегнат компетентността на Съда да отговори на поставените въпроси.
- 19 Всъщност първият въпрос цели именно да се установи дали правото на Съюза, и по-специално член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС, задължава националните съдилища да приемат за допустима жалба за отмяна, подадена от професионално сдружение на магистрати, с която то оспорва съвместимостта с това право на назначения на магистрати в отдел на румънската прокуратура, компетентен да осъществява наказателно преследване срещу магистрати.

- 20 Ето защо, без да е необходимо да се преценява приложимостта в случай като разглеждания в главното производство на всички посочени в преюдициалните въпроси разпоредби от правото на Съюза, следва да се констатира, че компетентността на Съда не може да се изключи с мотива, че разглежданото в главното производство положение не попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 21 Що се отнася до допустимостта на преюдициалното запитване, следва да се отбележи, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите собствени правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, или когато проблемът е от хипотетично естество (решение от 9 ноември 2023 г., *Odbor azylové a migrační politiky MV* (Приложно поле на Директивата относно връщането), C-257/22, EU:C:2023:852, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 22 Освен това в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да спазва стриктно изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване, посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник на Съда, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната. Тези изисквания впрочем са припомнени в Препоръките на Съда към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ С 380, 2019 г., стр. 1) (решение от 13 юли 2023 г., *Azienda Ospedale-Università di Padova*, C-765/21, EU:C:2023:566, т. 30 и цитираната съдебна практика).
- 23 Така необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическата и правна обстановка, в която се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават. Актът за преюдициално запитване трябва да посочва и конкретните причини, поради които националният съд си задава въпроси относно тълкуването на правото на Съюза и приема за необходимо да отправи преюдициални въпроси до Съда (решение от 25 март 2023 г., *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie* (ДАС — Привидна продажба), C-114/22, EU:C:2023:430, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 24 В случая преюдициалното запитване съдържа всички необходими сведения, за да може Съдът да отговори на поставените въпроси.
- 25 Що се отнася по-специално до първия въпрос, от цялостния прочит на това запитване и от самия текст на този въпрос следва, че според запитващата юрисдикция при отрицателен отговор на посочения въпрос тя ще трябва да приеме тълкуването на релевантната национална правна уредба, което произтича от практиката на *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд), и следователно да отхвърли разглежданата в главното производство жалба като недопустима.

- 26 От това следва, че в преюдициалното запитване тази юрисдикция е изложила както фактическия и правен контекст, в който се вписва първият въпрос, така и причините, поради които счита за необходимо да го постави на Съда, причини, които впрочем позволяват да се установи, че този въпрос е от полза за решаването на спора в главното производство.
- 27 Освен това от запитването следва, че при утвърдителен отговор на посочения въпрос, запитващата юрисдикция ще трябва да провери, за да прецени изложените от жалбоподателите в главното производство доводи, съвместимостта с правото на Съюза на националната правна уредба, за която се отнася вторият въпрос.
- 28 Следователно преюдициалните въпроси не могат да се разглеждат като хипотетични.
- 29 С оглед на изложеното следва да се приеме, че Съдът е компетентен да отговори на преюдициалното запитване и поставените въпроси са допустими.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 30 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която, като обуславя от наличието на законен частен интерес допустимостта на жалба за отмяна срещу определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, на практика изключва възможността професионални сдружения на магистрати да подадат такава жалба, за да защитят принципа за независимост на съдебната власт.
- 31 Доколкото румънското правителство изтъква в подкрепа на предложения от него отговор на първия въпрос, че противно на посоченото от запитващата юрисдикция, прилагането на разглежданата в главното производство национална правна уредба не води непременно до установяване на недопустимостта на жалбата, предмет на главното производство, следва да се припомни, че при разпределянето на правомощията между националните юрисдикции и съдилищата на Съюза Съдът трябва да вземе предвид фактическия и правен контекст, в който се вписват преюдициалните въпроси, така както той е очертан в акта за преюдициално запитване. Съответно при разглеждането на преюдициалното запитване не е меродавно даденото от правителството на държава членка тълкуване на националното право (решение от 15 април 2021 г., *État belge* (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне), C-194/19, EU:C:2021:270, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 32 Запитващата юрисдикция обаче посочва, че тълкуването на релевантната румънска правна уредба, възприето от *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд), непременно води до отхвърляне като недопустима на жалба като разглежданата в главното производство, тъй като професионално сдружение на магистрати не може да се позове на законен частен интерес, годен да обоснове процесуалната му легитимация за целите на такава жалба, поради което първият въпрос се отнася до подобно тълкуване на тази правна уредба.

- 33 Следователно застъпването от румънското правителство тълкуване на румънските процесуални правила не може да бъде възприето от Съда за целите на настоящото преюдициално производство.
- 34 След направените уточнения следва да се подчертае, че съгласно постоянната практика на Съда член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена в член 2 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 (решения от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 188, и от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд), C-430/21, EU:C:2022:99, т. 39).
- 35 Самото наличие на ефективен съдебен контрол, предназначен да гарантира спазването на правото на Съюза, е присъща характеристика на правовата държава. Във връзка с това и както гласи 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. Посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, представлява общ принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и е прогласен в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., на които съответства член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2021 г., Euro Vox Promotion и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 219 и цитираната съдебна практика).
- 36 В този контекст по принцип държавите членки са длъжни по-специално да определят процесуалната легитимация и правния интерес на страните в процеса, без обаче да накърняват правото на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 37 В това отношение процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл решения от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 43 и цитираната съдебна практика, и от 24 октомври 2018 г., ХС и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 22).
- 38 Що се отнася до принципа на равностойност, съгласно сведенията, съдържащи се в преюдициалното запитване, разглежданата в главното производство национална правна уредба, изглежда, се прилага по един и същ начин към съдебните производства за защита на черпените от правото на Съюза права и към аналогичните вътрешноправни производства. По-специално, като това следва да се провери от запитващата юрисдикция, не изглежда правният интерес на частноправните субекти, и в частност на сдруженията, да се разглежда различно в зависимост от това дали искат да се позоват на обществен интерес, основан на правото на Съюза, като принципа на независимост на съдебната власт, или на обществен интерес, произтичащ от националното право.

- 39 Що се отнася до принципа на ефективност, от запитването следва, както това е посочено в точка 7 от настоящото съдебно решение, че тази национална правна уредба позволява на всяко лице, което докаже законен частен интерес, да оспори административен акт като разглежданото в главното производство решение, включително като се позове на произтичащо от него засягане на обществен интерес. При тези условия ефективната съдебна защита изглежда гарантирана от правото на засегнатите страни, и по-специално на съдиите и прокурорите, засегнати от отнасяща се до тях национална мярка, да се позовават на спазването на изискванията на член 19, параграф 1 ДЕС, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 40 Несъмнено, както подчертава тази юрисдикция, Съдът вече е констатирал, че в някои случаи държавите членки са длъжни да разрешават на представителни сдружения да предприемат действия по съдебен ред за защита на околната среда или за борба с дискриминацията (вж. в този смисъл решения от 20 декември 2017 г., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 58, и от 23 април 2020 г., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, т. 60).
- 41 Все пак, от една страна, тези констатации на Съда произтичат от процесуални права, специално предоставени на представителните сдружения от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането 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 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201), или от актове на вторичното право като Директива 2000/78/ЕО 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).
- 42 От друга страна, от практиката на Съда следва, че дори в областите, посочени в точка 40 от настоящото решение, държавите членки остават свободни, когато тази конвенция или тези актове не налагат конкретно да се признае процесуалната легитимация на представителни сдружения, да предоставят или не тази легитимация на подобни сдружения. Освен това, когато в този контекст държавите членки възнамеряват да признаят посочената легитимация на представителни сдружения, те трябва да определят както обхвата на достъпните им действия по съдебен ред, така и условията, които обуславят предприемането на тези действия при спазване на правото на ефективни правни средства за защита (вж. в този смисъл решения от 10 юли 2008 г., *Feryn*, C-54/07, EU:C:2008:397, т. 27, от 23 април 2020 г., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, т. 62 — 64, и от 8 ноември 2022 г., *Deutsche Umwelthilfe* (Типово одобрение на моторни превозни средства), C-873/19, EU:C:2022:857, т. 63 и 65 и цитираната съдебна практика).
- 43 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 38 от заключението си, никоя разпоредба от правото на Съюза не задължава държавите членки да гарантират на професионалните сдружения на магистрати процесуални права, позволяващи им да оспорят всяка предполагаема несъвместимост с правото на Съюза на национална разпоредба или мярка, свързана със статута на съдиите.
- 44 Следователно не може да се направи извод от задължението, посочено в точка 35 от настоящото решение, да се предвиди 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, че държавите членки са длъжни по общо правило да гарантират на тези сдружения правото да подадат жалба на основание такава несъвместимост с правото на Съюза.

- 45 Обстоятелството, че Съдът е отговарял на отправени му преюдициални запитвания по дела, по които запитващата юрисдикция е сезирана от професионални сдружения на магистрати, не може да постави под въпрос тази преценка, тъй като в рамките на преюдициално производство Съдът не следва да се произнася по допустимостта на жалбите в главното производство (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., *Gauweiler и др.*, C-62/14, EU:C:2015:400, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 46 Отчитането на член 12 от Хартата, на който се позовава запитващата юрисдикция, не може да обоснове различно разрешение, тъй като той само закрепва свободата на сдружаване, без обаче да изисква на сдруженията непременно да им е разрешено да предприемат действия по съдебен ред, за да защитават цел от общ интерес.
- 47 Същото важи и за практиката на Съда относно принципа за независимост на съдебната власт. В това отношение, що се отнася по-конкретно до възможността за обжалване на решения, свързани с определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, следва да се припомни, че за да се съобрази с член 19, параграф 1 ДЕС, всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза са част от системата ѝ от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита (решения от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 191, и от 22 февруари 2022 г., *RS (Действие на решения на конституционен съд)*, C-430/21, EU:C:2022:99, т. 40).
- 48 За да се гарантира обаче, че органи, които могат да бъдат призвани да се произнасят по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на правото на Съюза, са в състояние да осигурят изискваната от тази разпоредба ефективна съдебна защита, запазването на независимостта на посочените органи е от първостепенно значение, както се потвърждава от член 47, втора алинея от Хартата, който споменава достъпа до „независим“ съд сред изискванията, свързани с основното право на ефективно правно средство за защита (решение от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 194 и цитираната съдебна практика).
- 49 Изискването за независимост на съдилищата, което произтича от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, включва два аспекта. Първият аспект, който е външен, изисква съответният орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и да било и без да получава нареждания или инструкции от където и да било, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му и да повлияят на техните решения. Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма (вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2022 г., *RS (Действие на решенията на конституционен съд)*, C-430/21, EU:C:2022:99, т. 41 и цитираната съдебна практика).

- 50 Следва да се отбележи, че правила, които изключват възможността професионалните сдружения на магистрати да обжалват решения, отнасящи се до определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, не изглежда да са от естество да засегнат пряко тези изисквания, тъй като сами по себе си тези правила не могат да накърнят способността на съдиите да упражняват функциите си самостоятелно и безпристрастно.
- 51 Като се има предвид това, съгласно постоянната практика на Съда изискваните по силата на правото на Съюза гаранции за независимост и безпристрастност налагат наличието на правила, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съответния орган на влияние на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (решения от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 196, и от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд), C-430/21, EU:C:2022:99, т. 82).
- 52 В това отношение от практиката на Съда следва, че при определени обстоятелства държавите членки са длъжни, за да гарантират спазването на изискването за независимост на съдиите, да предвидят определени правни средства за защита, които позволяват да се контролира редовността на националните мерки, които имат последици за кариерата на съдиите или за състава на националните съдилища.
- 53 Така, най-напред, в съответствие с посочената съдебна практика това изискване налага дисциплинарният режим да съдържа необходимите гаранции за пълно избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения. В това отношение въвеждането на правила, които предвиждат намесата на независим орган по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт (вж. в този смисъл решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 198 и цитираната съдебна практика).
- 54 Също така мерки за принудително преместване, приети извън дисциплинарният режим, трябва да могат да бъдат оспорвани по съдебен ред по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права (вж. в този смисъл 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. 118).
- 55 По-нататък, Съдът е постановил, че основното право на справедлив съдебен процес, и в частност гаранциите за достъп до независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, които характеризират това основно право, предполагат по-специално, че когато възникне сериозно съмнение във връзка с това, всяка юрисдикция има задължението да провери дали, с оглед на състава си, тя представлява такъв съд. Тази проверка е необходима за доверието, което съдилищата на демократично общество трябва да вдъхват на правните субекти (решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите), C-204/21, EU:C:2023:442, т. 129).

- 56 Накрая, в контекст, белязан от общи реформи на съдебната система, ограничаващи независимостта на съдиите, липсата на достатъчни гаранции от страна на орган, призван да предлага назначаването на съдии, би могла да направи необходимо наличието на предоставена на неизбраните кандидати възможност, дори и ограничена, за съдебно обжалване, за да се защити процедурата по назначаване на съответните съдии от пряко и непряко влияние, и в крайна сметка да се избегне възникването на основателни съмнения у правните субекти в независимостта на назначените в резултат на тази процедура съдии (вж. в този смисъл решение от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 136).
- 57 В този контекст е важно да се припомни, що се отнася до определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистратите, че по-специално за да се избегне възникването на такива съмнения, държавите членки са длъжни по принцип да гарантират, че дейността на тези прокурори ще бъде уредена с ефективни правила, напълно съобразени с изискването за независимост на съдиите. Приетите за тази цел правила по-специално трябва, подобно на правилата относно дисциплинарната отговорност на тези магистрати, да предвиждат необходимите гаранции такова преследване да не може да бъде използвано като система за политически контрол над дейността на посочените магистрати, и да гарантират напълно спазването на правата, закрепени в членове 47 и 48 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 213).
- 58 Като се има предвид, първо, че държавите членки са длъжни да приемат и прилагат такива правила, второ, че професионалните сдружения на магистрати по принцип не са пряко засегнати от определянето на прокурори, включително когато последните ще са компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистратите, и трето, че от изложените в точки 43—46 от настоящото решение съображения следва, че правото на Съюза не изисква, като цяло, да се признаят специфични процесуални права на такива сдружения, не може да се приеме, че сам по себе си фактът, че дадена национална правна уредба не разрешава на професионалните сдружения на магистрати да подадат жалба за отмяна на решения, отнасящи се до определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, е достатъчен, за да породи у правните субекти оправдани съмнения в независимостта на съдиите.
- 59 От гореизложените обстоятелства следва, че изискването за независимост на съдиите като цяло не може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да разрешат на професионалните сдружения на магистрати да подават такива жалби.
- 60 Освен това право на професионалните сдружения на магистрати да инициират съдебно производство срещу мерки като разглежданите в главното производство не може да се изведе и от член 47 от Хартата.
- 61 Всъщност признаването на право на ефективни правни средства за защита в конкретен случай предполага изтъкващото го лице да се позовава на права или свободи, гарантирани от правото на Съюза, или срещу това лице да е образувано наказателно дело, което да представлява хипотеза на прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решения на конституционен съд), C-430/21, EU:C:2022:99, т. 34).

- 62 От акта за преюдициално запитване обаче не следва, че жалбоподателите в главното производство се позовават на право, което черпят от разпоредба на правото на Съюза, нито че срещу тях е образувано наказателно дело, което представлява хипотеза на прилагане на правото на Съюза.
- 63 Доколкото тези жалбоподатели възнамеряват да основат жалбата си на член 19, параграф 1 ДЕС, следва да се припомни, че Съдът е постановил, че сдружение, което изтъква пред национална юрисдикция несъвместимостта с тази разпоредба на национална правна уредба относно назначаването на магистрати, не може само поради този факт да се разглежда като позоваващо се на нарушение на право, което черпи от разпоредба от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 20 април 2021 г., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 43 и 44).
- 64 С оглед на всички тези съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която, като обуславя от наличието на законен частен интерес допустимостта на жалба за отмяна срещу определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, на практика изключва възможността професионални сдружения на магистрати да подадат такава жалба, за да защитят принципа за независимост на съдебната власт.

По втория въпрос

- 65 Предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на втория въпрос.

По съдебните разноски

- 66 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 разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с членове 12 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която, като обуславя от наличието на законен частен интерес допустимостта на жалба за отмяна срещу определянето на прокурори, компетентни да осъществяват наказателно преследване срещу магистрати, на практика изключва възможността професионални сдружения на магистрати да подадат такава жалба, за да защитят принципа за независимост на съдебната власт.

Подписи