Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 20 май 2021 година [1]

Съединени дела C-748/19—C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
срещу
WB (C-748/19)
и
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
срещу
XA,
YZ (C-749/19)
и
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
срещу
DT (C-750/19)
и
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
срещу
ZY (C-751/19)
и
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
срещу
AX (C-752/19)
и
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
срещу
BV (C-753/19)
и
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
срещу
CU (C-754/19),
встъпила страна:
Pictura Sp. z o.o.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша)

„Преюдициално запитване — Принципи на правото на Съюза — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея — Директива (ЕС) 2016/343 — Съдебни състави, разглеждащи наказателни дела, които включват като членове съдии, командировани от министъра на правосъдието — Допустимост на преюдициални запитвания — Независимост на съдебния състав, постановил акта за преюдициално запитване — Граници на член 19, параграф 1 ДЕС — Понятие за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — Релевантност и необходимост на въпроса — Презумпция за невиновност“

I. Въведение

1. Настоящите дела повдигат ключови въпроси относно допустимостта на преюдициалните въпроси, свързани с изискването за независимост на съдебната власт по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. От Съда се иска да изясни границите на член 19, параграф 1 ДЕС, по-специално с оглед на неотдавнашните съдебни актове по дела A. K. и др., Miasto Łowicz, Maler и Land Hessen [2].

2. Освен това настоящите дела повдигат и важен материалноправен въпрос: допуска ли правото на Съюза национални разпоредби, съгласно които министърът на правосъдието, който е едновременно и главен прокурор, може въз основа на критерии, които не са публично оповестени, да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и по всяко време да прекрати това командироване по свое усмотрение?

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

3. Член 2 ДЕС гласи:

„Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

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

[2] 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) (наричано по-нататък „A. K. и др.“), от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234) (наричано по-нататък „Miasto Łowicz“), от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, наричано по-нататък „Land Hessen“), и определение от 2 юли 2020 г., S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (наричано по-нататък „Maler“).

5. Според член 267 ДФЕС само „юрисдикция“ на държава членка може да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициално запитване.

6. Дял VI от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Правосъдие“, включва член 47, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, който гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

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

[…]“.

7. Съображение 22 от Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство [3] гласи следното:

„Тежестта на доказване на вината на заподозрения или обвиняемия се носи от обвинението и всяко съмнение следва да е в полза на заподозрения или обвиняемия. Презумпцията за невиновност би била нарушена, ако тежестта на доказване бъде прехвърлена от обвинението към защитата, без да се засягат […] независимостта на съдебната власт при извършването на преценка за вината на заподозрения или обвиняемия […]“.

8. Съгласно член 6 от Директива 2016/343, озаглавен „Тежест на доказване“:

„1. Държавите членки гарантират, че обвинението носи тежестта на доказване на вината на заподозрените или обвиняемите. […]

2. Държавите членки гарантират, че всяко съмнение относно вината е в полза на заподозрения или обвиняемия, включително когато съдът преценява дали въпросното лице следва да бъде оправдано“.

[3] ОВ L 65, 2016 г., стр. 1.

Б. Полското право

9. Член 77 от Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон от 27 юли 2001 г. за устройството на общите съдилища, наричан по-нататък „Законът за устройството на общите съдилища“) [4] гласи следното:

„1. Министърът на правосъдието може да командирова съдия с негово съгласие за изпълнение на правораздавателни или административни функции:

(1) в друг съд с еднакъв или по-нисък ранг или, в особено обосновани случаи, в по-висшестоящ съд, взимайки предвид рационалното използване на персонала на общите съдилища и нуждите, произтичащи от натовареността на различните съдилища,

[…]

— за определен срок, който не може да надвишава 2 години, или за неопределен срок.

[…]

4. Когато на основание точки 2, 2a и 2b от параграф 1 и параграф 2a даден съдия е командирован за неопределен срок, командироването на този съдия може да бъде отменено или съответното лице може с тримесечно предизвестие да подаде оставка от длъжността, на която е било командировано. В останалите случаи на командироване на съдия отмяната или оставката не изисква предизвестие.

[…]“.

10. Съгласно член 30, параграф 2 от Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Закон от 6 юни 1997 г. — Наказателно-процесуален кодекс (наричан по-нататък „Наказателно-процесуалният кодекс“) [5] „апелативният съд се произнася в състав от един съдия или в състав от трима съдии, когато решението, срещу което е подадена жалбата, не е постановено от съд, заседаващ в едноличен състав, или когато поради особената сложност на делото или неговата значимост председателят на съда разпорежда разглеждането му от състав от трима съдии, освен ако законът не предвижда друго“.

11. В съответствие с член 41, параграф 1 от Наказателно-процесуалния кодекс „съдията се отвежда, когато е налице обстоятелство, което може да породи основателно съмнение относно безпристрастността му по съответното дело“.

III. Фактите, националното производство и отправените преюдициални въпроси

12. Настоящите преюдициални запитвания са отправени от председателя на десети наказателен въззивен състав на Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) в контекста на седем наказателни дела, висящи пред тази юрисдикция. От актовете за

[4] Консолидиран текст, публикуван в Dz. U. от 2019 г., позиция 52, в изменената редакция.

[5] Консолидиран текст, публикуван в Dz. U. от 2020 г., позиция 30.

преюдициално запитване е видно, че наказателното преследване се отнася до различни престъпления, предвидени в Наказателния кодекс[6] и в Кодекса за данъчните престъпления[7].

13. Запитващата юрисдикция счита, че по настоящото производство е приложимо правото на Съюза. Тя подчертава, че според членове 3 и 6 от Директива 2016/343 полските юрисдикции са длъжни да гарантират, че заподозрените и обвиняемите лица се считат за невинни до доказване на вината им в съответствие със закона, и трябва да прилагат подходящи стандарти относно разпределянето на тежестта за доказване. Съгласно член 6 във връзка със съображение 22 от тази директива презумпцията за невиновност не трябва да накърнява независимостта на съдебната власт.

14. Тази юрисдикция отбелязва, че всеки от съдебните състави, на които е отредено да разгледат делото по главните производства, е съставен от запитващия съдия в качеството му на председател, и от двама други съдии. По всяко от делата един от „другите“ съдии е съдия, командирован от по-нисшестоящ съд с решение на министъра на правосъдието/главния прокурор, прието на основание член 77 от Закона за устройството на общите съдилища (наричани по-нататък „командированите съдии“). Освен това според предоставените от запитващата юрисдикция разяснения някои от командированите съдии изпълняват и функциите на „дисциплинарен служител“ към Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища).

15. Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на някои разпоредби от националното право, които предоставят на министъра на правосъдието/главния прокурор правомощието да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и във всеки един момент да прекрати по своя преценка това командироване (наричани по-нататък „разглежданите национални разпоредби“). По-специално запитващата юрисдикция счита, че тези разпоредби могат да нарушават изискването за независимост на националната съдебна власт, произтичащо от член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 2 ДЕС.

16. Именно в този фактически и правен контекст Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) решава да спре производството и по всяко от седемте дела да постави на Съда следните преюдициални въпроси (формулирани по един и същ начин):

„1) Трябва ли член 19, параграф 1, втора алинея във връзка с член 2 от [ДЕС] и закрепената в него ценност на правовата държава, както и член 6, параграфи 1 и 2 във връзка със съображение 22 от Директива [2016/343] да се тълкуват в смисъл, че е налице нарушение на изискванията за ефективна съдебна защита, включително за независимост на съдебната власт, и на изискванията, произтичащи от презумпцията за невиновност, в случай че съдебно производство като наказателното производството срещу обвиняемия за извършено престъпление по [различни разпоредби от Наказателния кодекс] и др., се отличава със следните особености:

– в съдебния състав заседава съдия, командирован на основание на еднолично решение на Minister Sprawiedliwości (министър на правосъдието [Полша]) от съд, който се

6 Членове 200, 280, 177 и 296 от Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Закон от 6 юни 1997 г. за приемане на Наказателния кодекс, консолидирана версия Dz. U. от 2019 г., позиция 1950).

7 Член 62, параграф 2 от Ustawa z dnia 10 września 1990 r. — Kodeks karny skarbowy (Закон от 10 септември 1990 г. за приемане на Кодекс за данъчните престъпления, консолидирана версия, Dz. U. от 2020 г., позиция 19).

намира една степен по-ниско в йерархията, като не са известни критериите, от които се е ръководил министърът на правосъдието, командировайки този съдия, а националната правна уредба не предвижда съдебен контрол за това решение и оправомощава министъра на правосъдието във всеки момент да отмени командироването на съдията?

2) Налице ли е нарушение на изискванията, посочени във въпрос 1, в случай, при който против постановеното в съдебно производство като описаното във въпрос 1 решение страните разполагат с извънреден способ за обжалване пред съд като Sad Najwyższy (Върховен съд, Полша), чиито решения съгласно вътрешното право не подлежат на обжалване, а националното право възлага на председателя на организационната единица на този съд (колегията), компетентна да разгледа жалбата, задължение за разпределение на делата по списък, изготвен по азбучен ред, на съдиите в колегията, като изрично забранява пропускането на който и да било съдия, а в разпределянето на делата участва и лице, назначено по искане на колективен орган като Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет [Полша]), чийто състав е определен така, че негови членове са съдии:

   а) избрани от камарата на парламента, която гласува общо списъка с кандидати, съставен преди това от парламентарна комисия измежду кандидати, представени от парламентарни групи или орган на тази камара по предложение на групи съдии или граждани, от което следва, че в хода на изборната процедура кандидатите се подкрепят трикратно от политици;

   б) съставляващи мнозинството от членовете на този орган, достатъчно за вземането на решения за отправяне на искания за назначаване на съдийска длъжност, както и на други изисквани от националната правна уредба обвързващи решения?

3) Какво действие, от гледна точка на правото на Европейския съюз, включително на разпоредбите и изискванията, посочени във въпрос 1, има решението, постановено в съдебно производство, отличаващо се с особеностите, описани във въпрос 1, и решението, постановено в производството пред [Sąd Najwyższy] Върховния съд, ако при постановяването му участва лице като това по въпрос 2?

4) Поставя ли правото на Европейския съюз, включително упоменатите във въпрос 1 разпоредби, последиците от решенията по въпрос 3 в зависимост от това дали съдът се е произнесъл в полза или във вреда на обвиняемия?“.

17. С решение на председателя на Съда от 25 октомври 2019 г. дела C-748/19—C-754/19 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

18. С решение на председателя на Съда от 2 декември 2019 г. искането за разглеждане по реда на бързото производство по член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, направено в актовете за преюдициално запитване, е отхвърлено.

19. На 31 юли 2020 г. Съдът отправя до запитващата юрисдикция искане за предоставяне на информация, на което е отговорено с писмо от 3 септември 2020 г.

20. Писмени становища представят Prokuratura Regionalna w Warszawie (наричан по-нататък „прокурорът на провинция Варшава“), Prokuratura Regionalna w Lublinie (наричан по-нататък „прокурорът на провинция Люблин“), полското правителство и Европейската комисия.

IV. Анализ

21. Структурата на настоящото заключение е следната. На първо място, ще разгледам възраженията срещу компетентността и допустимостта, представени от заинтересованите страни (А). Заключавайки, че в съответствие с традиционния подход на Съда и практиката му първият въпрос на запитващата юрисдикция е допустим, на второ място, ще се спра на проблематиката, която е в основата на възраженията срещу компетентността на Съда и допустимостта: естеството и границите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (Б). Накрая ще анализирам основателността на първия поставен от запитващата юрисдикция въпрос относно режима на командироване на съдиите, който засяга съдебните състави, които трябва да се произнесат по делата в главните производства (В).

А. Компетентност и допустимост

22. Някои от представилите становища страни излагат редица доводи, с които възразяват срещу компетентността на Съда и/или допустимостта на преюдициалните запитвания. Въпреки че тези страни смесват доводите си по двата въпроса, ще ги разгледам поотделно.

23. На първо място, ще разгледам доводите, свързани с компетентността на Съда, които според мен трябва да бъдат бързо отхвърлени (1). На второ място, ще разгледам различните доводи във връзка с допустимостта на запитванията като цяло, или по-точно на някои въпроси. Всъщност някои доводи повдигат доста сложни въпроси, които следва да бъдат разгледани подробно (2).

1. Компетентност на Съда

24. Полското правителство, прокурорът на провинция Варшава и прокурорът на провинция Люблин твърдят, че Съдът не е компетентен да отговори на поставените въпроси. Според тях организацията на правораздаването, и по-точно въпроси като назначаването на съдии, съдебните състави, командироването на съдии от един съд в друг и правните последици на решенията на националните съдилища попадат в изключителната компетентност на държавите членки. Доколкото споровете в главните производства се отнасят до национално наказателно право в сфери, които не са хармонизирани на равнището на Съюза, според тези страни тези дела имат изцяло вътрешен характер за Полша.

25. Освен това според прокурора на провинция Варшава и прокурора на провинция Люблин това следва и от точка 29 от решение на Съда Associação Sindical dos Juízes Portugueses[8]. Текстовете на това решение на езици, различни от английския, показват, че за да бъде приложим, член 19, параграф 1 ДЕС изисква държавата членка да действа в конкретния случай в рамките на правото на Съюза.

[8] Решение от 27 февруари 2018 г. (C-64/16, EU:C:2018:117).

26. Според мен тези доводи не могат да бъдат възприети.

27. Първо, както Съдът последователно приема, макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от компетентността на същите, все пак при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на Съюза, включително тези по член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС[9]. Тези задължения може да се отнасят до който и да е от елементите на националните структури или процедури, използвани за националното прилагане на правото на Съюза. Предметът на настоящите преюдициални запитвания се отнася именно до произтичащите от тези разпоредби задължения на държавите членки и до това дали разглежданите национални разпоредби действително са в съответствие с тези задължения. В това си качество Съдът е компетентен да тълкува член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС и да се произнесе по въпросите, повдигнати с преюдициалните запитвания[10].

28. Второ, противно на твърденията на прокурора на провинция Варшава и прокурора на провинция Люблин, не виждам съществена разлика между текстовете на различните езици — включително преди всичко на португалски, тъй като това е езикът на производството — на точка 29 от решение на Съда Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Тази точка се отнася до разликата между приложното поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и това на Хартата. Съдът уточнява, че член 19, параграф 1 ДЕС се прилага за всички „области, обхванати от правото на Съюза“, като се има предвид, че тази разпоредба не съдържа никакво ограничение като предвиденото в член 51, параграф 1 от Хартата. За нуждите на това дело Съдът не е разгледал по-подробно този въпрос[11].

29. Точният смисъл на този пасаж обаче впоследствие е уточнен в практиката на Съда. Разликата в материалното приложно поле на двете посочени по-горе разпоредби предполага, че член 19, параграф 1 ДЕС е приложим, когато национален орган *може* да се произнася като юрисдикция по въпроси, които се отнасят до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно спадат към области, обхванати от това право[12]. С други думи, националните юрисдикции трябва да спазват прогласените в тази разпоредба стандарти, когато по принцип се произнасят по въпроси, уреждани от правото на Съюза. За сметка на това не е необходимо конкретните разглеждани дела фактически да засягат правото на Съюза.

30. Що се отнася до настоящите дела, няма съмнение, както правилно отбелязва Комисията, че съдебният орган, чиято независимост се разглежда в настоящото производство, а именно Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава), е орган, който може да се произнася като юрисдикция по въпроси, отнасящи се до прилагането или тълкуването на правото на Съюза. Освен това е безспорно, че Съдът е компетентен да тълкува разпоредбите на Директива 2016/343, както и член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС.

31. В резултат на това Съдът безспорно е компетентен да се произнесе по настоящите дела.

9 Вж. в този смисъл решение A. K. и др. (т. 75, 84 и 86 и цитираната съдебна практика).

10 Вж. в този смисъл решения от 7 март 2017 г., X и X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, т. 37), A. K. и др., точка 74, Land Hessen, точка 41, и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 69).

11 За повече подробности в това отношение вж. заключението ми по дело Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:339, т. 54).

12 Вж. решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 51), A. K. и др., точка 83, и от 2 март 2021 г., A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 111).

2. Допустимост

32. Що се отнася до допустимостта на преюдициалните въпроси, най-напред ще разгледам възраженията, повдигнати срещу втори, трети и четвърти въпрос, тъй като според мен тези въпроси са недопустими а). След това ще се спра на допустимостта на първия въпрос, който, напротив, изисква по-задълбочено обсъждане б).

33. Преди обаче да пристъпя към този анализ, трябва да разгледам възражение срещу допустимостта конкретно на преюдициалното запитване по дело C-754/19. Прокурорът на провинция Варшава поддържа, че запитващата юрисдикция не е спряла делото, което е в основата на това запитване, и всъщност впоследствие е постановила окончателно решение на 11 декември 2019 г.

34. От постоянната съдебна практика следва, че ако пред запитващата юрисдикция не е налице висящ спор, в резултат на което отговорът на отправения преюдициален въпрос не би бил полезен за тази юрисдикция за решаването на спор, Съдът трябва да приеме, че не е необходимо да се произнася по преюдициалното запитване [13].

35. При това положение, ако — както поддържа прокурорът на провинция Варшава — главното производство по дело C-754/19 реално не е било спряно и е било прието окончателно решение, то преюдициалното запитване е останало без предмет. При тези обстоятелства вече не би било необходимо Съдът да се произнася по поставените по това дело въпроси.

36. Предвид изложеното запитващата юрисдикция нито е уведомила Съда за настъпване на какъвто и да било последващ релевантен факт, нито е оттеглила запитването си. Освен това, тъй като поставените по това дело въпроси са *идентични* с повдигнатите по другите шест дела, разглеждани в настоящото заключение, по които е безспорно, че делата все още са висящи пред националната юрисдикция, не е необходимо този въпрос да се изследва по-задълбочено.

37. Ето защо сега ще разгледам конкретните доводи, изтъкнати във връзка с допустимостта на различните преюдициални въпроси.

а) Втори, трети и четвърти въпрос

38. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали някои разпоредби от правото на Съюза са нарушени при обстоятелства, при които страните могат да подадат извънредна жалба срещу решението, което следва да се постанови по главното производство, когато тази жалба трябва да бъде разгледана от юрисдикция — Sąd Najwyższy (Върховния съд) — в чиято независимост запитващата юрисдикция се съмнява.

39. Третият въпрос се отнася до правните последици на бъдещото решение на запитващата юрисдикция, както и до правните последици от постановените от Sąd Najwyższy (Върховния съд) решения по възможни жалби, които накрая биха могли да бъдат подадени срещу решенията, които ще се постановят в главните производства.

[13] Вж. например решения от 3 юли 2014 г., Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, т. 34 и 35), и от 26 февруари 2015 г., Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, т. 38).

40. В тясна връзка с този въпрос е четвъртият въпрос, който се отнася до това дали според правото на Съюза последиците от решението, постановено от Sąd Najwyższy (Върховния съд) в рамките на това извънредно обжалване, зависят от това дали този съд ще се произнесе в полза или в ущърб на обвиняемия.

41. В духа на становището на полското правителство, на прокурора на провинция Варшава и на прокурора на провинция Люблин, както и на Комисията, считам, че тези три въпроса са недопустими.

42. Доколкото тези въпроси се основават на предпоставката, че по настоящите дела в бъдеще ще бъде подадена извънредна жалба пред Sąd Najwyższy (Върховния съд), тези въпроси се основават на чисто *хипотетично* събитие. В този контекст следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика целта на преюдициалното запитване не може да бъде получаването на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси [14].

43. По сходен начин, доколкото третият и четвъртият въпрос също се отнасят до възможните последици от съдебните решения, които запитващата юрисдикция ще постанови, тези въпроси са *преждевременни* и *недостатъчно мотивирани*. Те са преждевременни, тъй като се отнасят до производства, които могат да се състоят по-късно пред друга юрисдикция, но не са свързани с настоящия етап на производството по делата. Освен това, както пояснява запитващата юрисдикция, в случай че Съдът реши, че разглежданите национални мерки не са в съответствие с член 19, параграф 1 ДЕС, съществуват други начини на действие, с които тя разполага, за да поправи положението. Следователно повдигнатият от запитващата юрисдикция проблем може никога да не се реализира. Тези въпроси също така не отговарят на изискванията по член 94 от Процедурния правилник на Съда, доколкото запитващата юрисдикция не дава никакво уточнение по какъв начин твърдените неправомерно формирани съдебни състави, които вероятно ще разглеждат делата в някакъв момент в бъдещето, могат конкретно да засегнат законосъобразността на решенията, които запитващата юрисдикция трябва да постанови.

44. Без по никакъв начин да се пренебрегва общият национален контекст, който действително е най-малкото проблематичен и сложен, все пак има точно установени граници на това, за което може да се отправи въпрос в едно преюдициално запитване. Иначе казано, преюдициалните въпроси трябва да се отнасят до настоящото дело (или до обстоятелства от миналото, които несъмнено имат отражение върху настоящото дело [15]), с което е сезирана запитващата юрисдикция. Макар това условие да е било предмет на широко и снизходително тълкуване в традиционната практика на Съда, основният въпрос е, че търсените указания трябва да могат да бъдат взети предвид от запитващата юрисдикция за решението, което ще постанови. Това изключва догадки относно бъдещи събития, които може никога да не настъпят.

[14] Вж. като скорошен например решение от 3 октомври 2019 г., A и др. (C-70/18, EU:C:2019:823, т. 73 и цитираната съдебна практика).

[15] В това отношение вж. например решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626). Строго погледнато, поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до презумпция относно бъдещото разглеждане на дело от национален административен орган след отмяната му от националната юрисдикция. Като се има предвид обаче обстоятелството, че националният административен орган вече не се е съобразил с по-ранните решения на националната юрисдикция, разглеждането на делото в *миналото* несъмнено е направило въпроса за *бъдещето* много по-малко хипотетичен и добре обоснован.

45. Поради това според мен вторият, третият и четвъртият въпрос са действително недопустими.

б) Първият въпрос

46. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза допуска национални разпоредби, съгласно които въз основа на критерии, които не са публично оповестени, министърът на правосъдието/главният прокурор може да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и може по всяко време да отмени по свое усмотрение това командироване. По-конкретно запитващата юрисдикция посочва член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 ДЕС и закрепения в него принцип на правовата държава, както и член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2016/343 във връзка със съображение 22 от нея.

47. Срещу допустимостта на този въпрос се изтъкват различни възражения. Тези възражения се отнасят до: понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС (1), спазването на изискванията на член 94 от Процедурния правилник на Съда (2) и необходимостта и релевантността на поставения въпрос (3). Ще разгледам последователно тези въпроси.

1) Понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС

48. Първо, прокурорът на провинция Варшава и прокурорът на провинция Люблин подчертават, че преюдициалните запитвания са отправени еднолично от един съдия, а именно от председателя на съдебния състав, разглеждащ процесните наказателни дела, а не от самия съдебен състав. Те изтъкват, че съгласно член 29, параграф 1 от Наказателно-процесуалния кодекс производства по въззивно обжалване като разглежданите се решават от тричленен съдебен състав освен при наличието на особени обстоятелства, предвидени в закона. Според тях в настоящия случай не са налице такива особени обстоятелства. Следователно запитващият орган не отговарял на необходимите условия, за да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

49. Безспорно е, че настоящите преюдициални запитвания са отправени от Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (Окръжен съд (10-и наказателен въззивен състав) Варшава). В акта за преюдициално запитване се посочва, че тази юрисдикция се състои от председателя на състава, който също така е подписал акта за преюдициално запитване.

50. Според мен обаче това не е достатъчно, за да доведе *автоматично* до недопустимост на преюдициалните запитвания.

51. На първо място, следва да се припомни, че понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС винаги е било *самостоятелно определено* в правото на Съюза и от Съда, независимо от предвидените в националното право наименования и квалификации. С оглед на тези критерии няма съмнение (и всъщност не се оспорва от страните), че запитващият орган отговаря на всички изисквания на така наречените критерии Dorsch [16]:

[16] Решение от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, т. 23). В по-скоро време вж. решение Land Hessen, точка 43 и цитираната съдебна практика.

той е законоустановен, постоянно действащ е, юрисдикцията му е задължителна, производството пред него е състезателно, той прилага правни норми и е — по принцип — независим и безпристрастен.

52. Второ, понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС се разглежда на структурно, *институционално* равнище. С други думи, то се разглежда, имайки предвид съдебния орган, който отправя запитването като такъв, като се държи сметка за функцията, която този орган е призван да изпълни при *конкретните обстоятелства* по дадено дело. Иначе казано, даден орган може да бъде юрисдикция дори когато обикновено действа в друго (несъдебно) качество [17] и обратно [18]. Поради това от най-голямо значение са конкретните функции, които органът е призван да изпълнява в главното производство. По настоящите дела няма никакво съмнение, че запитващата юрисдикция действа в качеството на съдебен орган, когато разглежда жалби в рамките на наказателно производство, както и евентуално при проверката на формирането на съдебния състав, който разглежда такива жалби. И двете функции се упражняват в правораздавателно качество.

53. Трето, в практиката на Съда последователно се приема, че „Съдът не следва […] да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството“ [19]. В съответствие с тази съдебна практика „Съдът е длъжен да се съобразява с акта за преюдициално запитване, постановен от юрисдикция на държава членка, доколкото той не е отменен в рамките на евентуално предвидените в националното право способи за правна защита“ [20].

54. От горното съвсем ясно следва, че ако запитващият орган е юрисдикция, която действа в правораздавателно качество, като тези две понятия са самостоятелно определени в правото на Съюза, Съдът не следва да извършва повторна проверка дали са спазени всички процесуални норми на националното право: правилен ли е печатът? Съответства ли актът на всички изисквания за форма и всички процесуални правила на националното право? Поставени ли са всички подписи на правилното място?

55. Може би си струва да се припомни, че този подход и тази съдебна практика водят началото си от дело Reina, в което допустимостта на преюдициалното запитване е оспорена с мотива, че съставът на запитващата юрисдикция е формиран неправилно [21]. По-нататък, в решение San Giorgio Съдът изрично отхвърля възражение, аналогично на повдигнатото в рамките на настоящото производство. Италианското правителство оспорва допустимостта на преюдициалното запитване (отправено от председателя на запитващата юрисдикция), като изтъква, че по националното право решението е от компетентността на пленума на юрисдикцията. Съдът бързо отхвърля това възражение, като подчертава, че съгласно постоянната съдебна практика всяка национална юрисдикция „има право да отправи преюдициално запитване […] независимо […] от етапа на висящото пред нея производство и независимо от естеството на решението, което трябва да постанови“ [22].

17 Вж. например решение от 17 юли 2014 г., Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 15—30).

18 Вж. в този смисъл решение от 31 януари 2013 г., Белов (C-394/11, EU:C:2013:48, т. 40 и цитираната съдебна практика).

19 Решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 30 и цитираната съдебна практика).

20 Решение от 16 юли 2020 г., Governo della Repubblica italiana (Статут на италианските магистрати) (C-658/18, EU:C:2020:572, т. 61 и цитираната съдебна практика).

21 Решение от 14 януари 1982 г. (65/81, EU:C:1982:6, т. 6).

22 Решение от 9 ноември 1983 г., San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, т. 7—10).

56. Съдът не следва този подход единствено в случай на *явна* липса на компетентност на запитващата юрисдикция, както в неотдавнашните дела Di Girolamo [23]. Настоящите дела обаче очевидно се различават от делата Di Girolamo. Безспорно е, че запитващата юрисдикция е компетентна да се произнесе по разглежданите в главните производства дела. Единственият въпрос е относно органа в рамките на същата юрисдикция, който е оправомощен да сезира Съда с преюдициален въпрос на основание член 267 ДФЕС. Следователно настоящите дела са в много по-голяма степен съпоставими с разгледаните от Съда дела Reina и San Giorgio.

57. Четвърто, фактът, че според прокурора на провинция Варшава и прокурора на провинция Люблин, за да отправи преюдициален въпрос до Съда на основание член 267 ДФЕС, запитващата юрисдикция трябва да остави без приложение някои правила от вътрешния си правен ред, дори да бъде потвърден, е без значение. Практиката на Съда съдържа множество примери, в които по силата на правото на Съюза националните юрисдикции са били оправомощени и дори длъжни да оставят без приложение национални процесуални норми, които ограничават правомощията им да отправят преюдициални запитвания до Съда [24].

58. Неотдавнашно дело, в което положението е доста сходно с това по настоящите дела, е A. K. и др. По това дело полското правителство твърди, че националното производство е нищожно поради нарушение на правилата за *състава на съда и за подсъдността*. Според това правителство по това дело съгласно националното право съдът следва да разгледа делото в състав от един съдия, а не в състав от трима съдии, които са отправили преюдициалното запитване [25]. Съдът обаче постановява, че „посочените въпроси по същество се отнасят именно до това дали въпреки действащите в съответната държава членка национални правила за подсъдността всеки съд в положението на запитващата юрисдикция би бил длъжен по силата на упоменатите в тези въпроси разпоредби от правото на Съюза да не приложи тези национални правила и в такъв случай да приеме, че споровете в главните производства са подсъдни на него. Решението, с което Съдът би потвърдил наличието на подобно задължение, ще е задължително за запитващата юрисдикция и за всички други органи на Република Полша, а изтъкнатите от полското правителство национални разпоредби относно нищожността на съдебните актове и подсъдността не биха могли да са пречка за това“ [26].

59. Пето, да се приемат направените от полското правителство възражения, че за да се спази националното право, въпрос като разглеждания по настоящото дело може да бъде поставен само от всички членове на съдебния състав, според мен би повдигнал два допълнителни проблема.

60. От една страна, малко вероятно е въпросите относно правилното формиране на съдебните състави изобщо някога да стигнат до Съда или поне не своевременно. Всъщност съдиите, за които се твърди, че са назначени неправилно, най-вероятно няма да са съгласни с необходимостта от отправяне на преюдициално запитване до Съда по въпроса дали са били законно назначени за разглеждането на това дело. При тези обстоятелства такъв

[23] Вж. определения от 6 септември 2018 г., Di Girolamo (C-472/17, непубликувано, EU:C:2018:684), и от 17 декември 2019 г., Di Girolamo (C-618/18, непубликувано, EU:C:2019:1090).

[24] Вж., наред с много други, решения от 5 октомври 2010 г., Елчинов (C-173/09, EU:C:2010:581, т. 21—32 и цитираната съдебна практика), и от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 62—73 и цитираната съдебна практика).

[25] Решение A. K. и др., точка 110.

[26] Пак там, точка 112.

въпрос може да бъде повдигнат само ако и когато бъде подадена жалба срещу решението, прието от (евентуално незаконно формирания) съд. Следователно в най-добрия случай въпросът ще бъде поставен пред Съда доста късно. При най-лошия (или по-скоро най-реалистичния) сценарий той изобщо никога няма да бъде поставен.

61. От друга страна, ако се следва логиката на полското правителство, ще се стигне до друг парадокс. В случай че изразените от запитващата юрисдикция съмнения се окажат основателни по същество, може да се предположи, че един от членовете на тези състави не е независим. Така в малко вероятния сценарий, при който този член на съдебния състав е готов да подпише акт за преюдициално запитване, с който се поставя под въпрос неговата собствена независимост, ще бъде ли допустимо такова запитване? Няма ли запитващият орган в този си състав да не отговаря на критерия за независимост, присъщ на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС?

62. Това ясно подчертава два аспекта. Първо, отново следва да се подчертае, че въпроси относно правилното формиране на даден съдебен състав могат на практика никога да не се поставят от самия състав. Второ, обуславянето на допустимостта на преюдициалните запитвания и самостоятелния критерий по член 267 ДФЕС от осъществяването на всички процесуални елементи на националното право би било не само нелогично, но и опасно от системна гледна точка.

63. Шесто, съдията, отправил преюдициалните запитвания по настоящите дела, не е просто *някой* от членовете на съдебния състав, разглеждащ делата: тя е *председателят* на състава. Председателите на съдебните органи имат не само допълнителни правомощия, но и допълнителни отговорности. Всъщност те са призвани да действат като „пазители на независимостта и безпристрастността на съдиите и съда като цяло“[27]. В рамките на по-малочислените състави на даден съд или по отношение на конкретните производства тези функции обикновено се изпълняват от председателя на състава (или колегията), чиято роля е да председателства състава и да ръководи работата му[28]. Поначало от тях се очаква да упражняват контрол както върху процесуалните аспекти, така и върху вътрешните обсъждания на председателствания от тях състав. Ето защо не ми се струва необичайно (и още по-малко незаконно), че в качеството си на председател на съдебния състав запитващият съдия се счита за задължена да осигури правилното му формиране.

64. Накрая, има едно допълнително съображение, свързано с последната точка: всъщност какво е конкретното производство, във връзка с което запитващата юрисдикция търси разяснения от Съда? Несъмнено единият подход към отговора на този въпрос е да се приеме, че релевантното производство е наказателното производство пред тричленен състав, който ще постанови решение по същество във връзка с повдигнатото обвинение.

65. Има обаче и друг подход към отговора на този въпрос. Той би бил да се съсредоточим върху *конкретния предварителен процесуален въпрос* и действителното решение, което трябва да се вземе по този предварителен процесуален въпрос. В този случай производството, за което са поискани разяснения от Съда, не е *цялото наказателно производство*, а само един *предварителен въпрос*, свързан с правилното формиране на разглеждащия делото съдебен състав. По отношение на тази част от производството и като се има предвид и видът на (предварителното) процесуално решение, което следва да се

[27] Вж. например Съвет на Европа, Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС), Становище № 19 (2016) от 10 ноември 2016 г. „Ролята на председателите на съдилищата“ (CCJE(2016)2, стр. 2).

[28] Вж. за пример член 11, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда.

вземе на този етап, именно запитващият съдия в качеството си на председател на състава е този, който на практика се произнася еднолично в тази част от цялото производство. В контекста на този предварителен процесуален въпрос, който следва да се реши, *преди* да може делото да бъде надлежно разгледано от съдебен състав, който е в съответствие с правото на Съюза, запитващият съдия е единственият съдия, който може и със сигурност трябва да се произнесе по въпроса, преди разглеждането на делата да може да продължи.

66. Разбира се, не предлагам на Съда да приема преюдициални запитвания, отправени от съдии (или от съдебни състави), които явно не са компетентни да разгледат делата в главните производства, които злоупотребяват с правомощието си да отправят преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС или които не отговарят на критериите Dorsch по отношение на главното производство. Настоящите дела обаче не попадат в никоя от тези хипотези: запитващата юрисдикция е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, тя е компетентна да разгледа делата, и тези дела са реални, какъвто е и въпросът, повдигнат in limine litis.

2) Липса на достатъчно данни

67. Полското правителство, както и прокурорите на провинции Варшава и Люблин твърдят, че преюдициалните запитвания не отговарят на изискванията на член 94 от Процедурния правилник. Те твърдят, че запитванията не предоставяли достатъчно данни за връзката между разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, и висящите дела.

68. В това отношение следва да се признае, че поне доколкото този въпрос се отнася до разпоредбите на Директива 2016/343, актовете за преюдициално запитване са кратки. Би могло да се твърди, че запитващата юрисдикция можеше да положи повече усилия за изясняване на фактическия контекст. По-специално, можеше да предостави по-подробна информация относно начина, по който предвидените в член 6 от Директива 2016/343 задължения на държавите членки във връзка с тежестта на доказване могат да засегнат разглежданите в главното производство производства.

69. Въпреки това не считам, че може да се приеме, че „словесната пестеливост“ на запитващата юрисдикция не отговаря на изискванията на член 94 от Процедурния правилник. Действително Директива 2016/343 i) е приложима към разглежданите дела и ii) е релевантна.

70. Що се отнася до първия аспект, от акта за преюдициално запитване е видно, че по делото в главното производство срещу обвиняемите се провежда наказателно производство и все още не е взето окончателно решение относно вината им. Следователно разпоредбите на Директива 2016/343 са приложими. Съгласно член 2 от тази директива тя се прилага по отношение на физическите лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство. Тя се прилага на всички етапи на наказателното производство от момента, в който лицето е заподозряно или обвинено в извършването на престъпление или на предполагаемо престъпление, до влизането в сила на решение, с което окончателно се установява дали това лице е извършило съответното престъпление[29]. В този контекст едва ли е необходимо да се добавя, че тази директива е приложима и за производства, които са „с изцяло вътрешен характер“ за дадена държава членка.

[29] Вж. решение от 5 септември 2019 г., АН и др. (Презумпция за невиновност) (C-377/18, EU:C:2019:670, т. 32).

71. Що се отнася до втория аспект, достатъчно е да се отбележи, че проблем във връзка с презумпцията за невиновност или с тежестта на доказване може да възникне, когато един или няколко съдии от съдебен състав, разглеждащ наказателно дело, са свързани с една от страните, а именно със страната на обвинението. Ако командироването на даден съдия и оставането му/ѝ на длъжност в по-висшестоящ съд могат да бъдат обусловени от удовлетворението на прокуратурата от изпълнението на техните функции, тъй като в противен случай то може във всеки един момент да бъде отменено, възниква въпросът дали това може да постави под съмнение независимостта и безпристрастността на командирования съдия. Този въпрос може да се разгледа като въпрос относно безпристрастността на съдебната власт (ако се разглежда от структурна гледна точка) или евентуално като въпрос, свързан с презумпцията за невиновност или с тежестта на доказване (ако се разглежда от гледна точка на обвиняемия, който би могъл да счете, че формираният по този начин съдебен състав може да е склонен да заеме страната на обвинението).

72. Във всеки случай изискванията на член 94 от Процедурния правилник са спазени, що се отнася до член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Действително фактическата обстановка и информацията относно контекста, които са необходими, за да може Съдът да направи преценката си въз основа на тази разпоредба, не изискват други уточнения относно особеностите на делото по главното производство. Актовете за преюдициално запитване излагат накратко, но изчерпателно, националната правна уредба относно командироването на съдиите, конкретните предизвикателства, пред които е изправена запитващата юрисдикция при формирането на съдебния състав, който трябва да се произнесе по делото в главното производство, както и причините, поради които тази юрисдикция изпитва съмнения относно съвместимостта на тази уредба с правото на Съюза. Тези фактори в своята съвкупност позволяват на Съда да разбере поставения от запитващата юрисдикция въпрос и причините за поставянето му.

3) Релевантността и необходимостта от въпроса

73. Полското правителство, както и прокурорите на провинциите Варшава и Люблин поддържат, че отговор на този въпрос не е нито необходим, нито релевантен за постановяването на решение по главното производство. По същество те твърдят, че въпросът е изцяло хипотетичен. От процесуална гледна точка било невъзможно запитващата юрисдикция да приложи отговора на Съда относно тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС в главното производство. Те твърдят, че по националното право тази юрисдикция няма правомощието да „отстрани“ евентуалните недостатъци, произтичащи от разглежданите национални процесуални норми. Евентуално друг съдебен орган (а именно различен съдебен състав) можел да предприеме действия, за да вземе решение относно отвеждането на някой от заседаващите съдии от запитващата юрисдикция. Освен това тези страни подчертават, че обвиняемите не са възразили срещу формирането на съдебния състав. Те изтъкват също че актовете за преюдициално запитване не представят националните правила относно командироването на съдии цялостно и безпристрастно и се позовават на решенията на Съда Foglia [30].

[30] Решения от 11 март 1980 г., Foglia (104/79, EU:C:1980:73), и от 16 декември 1981 г., Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

74. От своя страна Комисията отбелязва лаконичния характер на актовете за преюдициално запитване. Въпреки това тя не смята, че въпросът е недопустим: действително в главното производство може да се установи преюдициален въпрос от процесуално естество, за отговора на който може да е необходимо Съдът да отговори на поставения въпрос.

75. Тук съм съгласен с Комисията. Аз също считам, че първият въпрос е допустим. Той поставя въпрос in limine litis за съвместимостта между националното право и правото на Съюза, който запитващата юрисдикция е *длъжна* да разгледа, преди да може (законосъобразно) да се произнесе по спора в главното производство. Този извод се потвърждава от установената практика на Съда относно релевантността и необходимостта от преюдициалния въпрос i) и не се опровергава от някои неотдавнашни решения на Съда ii), от които настоящите дела могат лесно да бъдат разграничени iii).

i) Установената съдебна практика относно „релевантността“ и „необходимостта“

76. Съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може 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. Оттук следва, че поставените от националните юрисдикции въпроси се ползват с *презумпция за релевантност*. Съдът може да откаже да се произнесе по тези въпроси само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [31].

77. Следователно релевантността и необходимостта са двете страни на една и съща монета: въпросът е релевантен, ако отговорът на този въпрос е необходим на запитващата юрисдикция, за да може да се произнесе по делото в главното производство, и обратно. Съдът последователно приема за допустими въпроси, отговорът на които е необходим, за да позволи на запитващите юрисдикции да „бъдат постановени техните решения“ по споровете, с които са сезирани [32]. Традиционно се приема, че по принцип това изисква да са изпълнени две условия: а) трябва да е налице *висящ* спор пред запитващата юрисдикция [33] и б) в акта, който тя трябва да постанови, трябва да може да се *вземе предвид* решението по преюдициалното запитване [34].

78. Що се отнася до първото условие, безспорно е, че по всички дела, по които е отправено запитване, с възможно изключение на разглежданото по дело C-754/19 [35], е налице висящо наказателно производство пред запитващата юрисдикция. Следователно ключовият въпрос е дали е изпълнено второто условие: може ли запитващата юрисдикция *да вземе предвид* отговора на Съда на поставения преюдициален въпрос?

31 Вж., наред с много други, решения от 1 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 26 и 27), и от 1 октомври 2019 г., Blaise и др. (C-616/17, EU:C:2019:800, т. 35).

32 Вж. по-специално решение от 17 февруари 2011 г., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, т. 35).

33 Вж. по-специално решения от 21 април 1988 г., Pardini (338/85, EU:C:1988:194, т. 10 и 11), и от 16 юли 1992 г., Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, т. 18).

34 Вж. по-специално решения от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 24), и от 19 юни 2018 г., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, т. 31).

35 Вж. по-горе точки 33—36 от настоящото заключение.

79. Когато фактите по настоящите дела се преценяват в светлината на традиционната практика на Съда, отговорът на този въпрос несъмнено е утвърдителен. Тази постоянна съдебна практика показва защо възраженията на полското правителство, както и на прокурорите на провинциите Варшава и Люблин са неоснователни.

80. Първо, едва ли е необходимо да се отбелязва, че поставеният с преюдициалното запитване въпрос не трябва да бъде пряко релевантен за решаването на спора *по същество*. Съдебната практика съдържа много примери за решения по преюдициални запитвания по най-различни процесуални въпроси[36]. Всъщност има особено богато направление от съдебната практика, което се отнася до обхвата на принципа на процесуална автономия и неговите граници и особено тези, произтичащи от необходимостта да се гарантира ефективността на правото на Съюза[37]. Някои от разглежданите от Съда въпроси се отнасят например до процесуални ограничения, наложени на националните юрисдикции от националните норми[38], или до процесуални въпроси, по които запитващата юрисдикция трябва да се произнесе, преди да постанови решение по същество[39]. Някои от преюдициалните въпроси се отнасят, както в настоящите дела, до някои аспекти на националните норми относно съдебната организация[40].

81. Всъщност настоящите дела несъмнено се доближават до разглежданото в решение A. K. и др. положение. В това решение Съдът приема споровете за допустими, когато запитващата юрисдикция „цели да получи разяснения не по съществото на споровете, с които е сезирана и които сами по себе си са свързани с други въпроси от обхвата на правото на Съюза, а по проблем от процесуално естество, който тя трябва да реши in limine litis, тъй като става дума за самата ѝ компетентност да разгледа посочените спорове“[41].

82. Съществуват и примери за дела, по които в рамките на производство по преюдициално запитване Съдът е разгледал въпроса за независимостта във връзка с членовете на конкретен съдебен състав. Например в решение Огнянов Съдът проверява дали правото на Съюза допуска национално правило, което изисква отвеждането на съдебен състав, тъй като в отправеното до Съда преюдициално запитване същият е изразил предварително становище по съществото на делото[42].

83. Второ, фактът, че отговорът, който Съдът следва да даде в рамките на настоящото производство, не може да бъде приложен от запитващата юрисдикция в акт, който е под формата на *съдебно решение* (или на решение по съществото на делото), е без значение.

84. Съгласно постоянната съдебна практика, за да е допустимо дадено преюдициално запитване, запитващата юрисдикция трябва да „се [произнесе] в производство, което приключва с правораздавателен акт“[43]. Това означава, че е недопустимо преюдициално

36 Вж. неотдавнашните решения от 17 януари 2019 г., Дзивев и др. (C-310/16, EU:C:2019:30), и от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Вж., наред с много други, решение от 4 декември 2018 г., The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Специално по този въпрос и с многобройни препратки към съдебната практика вж. също моето заключение по дело An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara и др. (C-64/20, EU:C:2021:14 и цитираната съдебна практика).

38 Вж. например решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Вж. по-специално заключението ми по дело Asociația “Forumul Judecătorilor din România” и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746, т. 92 и цитираната съдебна практика, наричано по-нататък „заключението по дело AFJR“).

40 Вж. по-специално решение A. K. и др.

41 Пак там, точки 99 и 100.

42 Решение от 5 юли 2016 г. (C-614/14, EU:C:2016:514).

43 Вж. по-конкретно решение от 28 януари 2021 г., Специализирана прокуратура (Декларация за правата) (C-649/19, EU:C:2021:75, т. 34 и цитираната съдебна практика).

запитване, отправено от национална юрисдикция, която по изключение участва в производство с административен характер [44]. Това обаче не означава, че актът, с който запитващата юрисдикция трябва да се произнесе в главното производство по конкретния проблем, повдигнат в контекста на отправените преюдициални въпроси, трябва да бъде свързан с приключването на производството, а още по-малко — да е във формата на съдебно решение. Съдът последователно приема, че въпросите са допустими, когато се отнасят до „всички процесуални действия, подготвящи решението на запитващата юрисдикция“. Всъщност въпросното изискване трябва да се „тълкува широко, за да се избегне възможността някои процесуални въпроси да се приемат за недопустими и Съдът да не може да се произнесе по тях и да не може да тълкува всички процесуални разпоредби на правото на Съюза, които запитващата юрисдикция е длъжна да приложи“ [45].

85. Действително са налице множество примери, в които отговорът на Съда, предназначен да подпомогне запитващата юрисдикция, не би могъл да се приложи при произнасяне под формата на съдебно решение (или на друго решение по същество). Например по дело VB Pénzügyi Lízing един от поставените въпроси се отнася до задължението на националните юрисдикции, когато отправят преюдициално запитване, да информират министъра на правосъдието в момента на отправянето му [46]. В решение Eurobolt Съдът не се поколебава да отговори на въпрос, с който се иска да се установи дали съгласно член 267 ДФЕС националната юрисдикция има право да се обърне към институциите на Съюза, които са участвали в изготвянето на акта на вторичното право на Съюза, чиято валидност се оспорва пред нея [47]. В решение Salvoni Съдът предоставя на националната юрисдикция искането от нея тълкуване на съответните норми от правото на Съюза, изключвайки по този начин възможността за ex parte комуникация с една от страните [48]. По същия начин в редица дела, свързани с тълкуването на актове на ЕС, приети в областта на съдебното сътрудничество, Съдът тълкува съответните разпоредби от правото на Съюза, за да подпомогне запитващите юрисдикции при изпълнението на задължението им за попълване на формулярите, предвидени в приложенията към тези актове [49].

86. Така следва отново да се отбележи, че в съдебната практика съществуват много примери за предоставяни отговори, които се отнасят до различни процесуални, структурни или институционални въпроси и които помагат на запитващата юрисдикция да реши други въпроси, които възникват преди, по време или дори след постановяване на окончателното решение по същество [50].

87. Трето, ирелевантна е хипотезата — както твърди полското правителство — в която по силата на националното право запитващата юрисдикция *няма правомощието да „отстрани“* потенциалните пороци, произтичащи от възможната несъвместимост на разглежданите национални процесуални норми с правото на Съюза.

44 Вж. например решение от 19 октомври 1995 г., Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

45 Вж. по-специално решение от 28 февруари 2019 г., Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, т. 35 и цитираната съдебна практика).

46 Решение от 9 ноември 2010 г. (C-137/08, EU:C:2010:659, т. 31 и 32).

47 Решение от 3 юли 2019 г. (C-644/17, EU:C:2019:555, т. 27).

48 Решение от 4 септември 2019 г. (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Вж. по-специално решения от 2 март 2017 г., Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), и от 24 октомври 2019 г., Гаванозов (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Вж., наред с много други, например решения от 20 март 1997 г., Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (относно изискването по националното право за предоставяне на обезпечение за разходите преди каквато и да било преценка по същество), и от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (предварителен въпрос относно изключителна компетентност в държава членка, който трябва да се реши преди каквато и да било преценка по същество).

88. От една страна, този довод е оспорен от запитващата юрисдикция. В отговора си от 3 септември 2020 г. на въпрос на Съда в това отношение запитващата юрисдикция посочва, че ако Съдът установи несъвместимост между разглежданата национална правна уредба и правото на Съюза, тя би могла да използва три различни способа, за да отстрани тази несъвместимост или поне отчасти да ограничи последиците ѝ. Първо, съгласно член 41, параграф 1 от Наказателно-процесуалния кодекс съдията може да си направи самоотвод от делото. Второ, в качеството си на председател на съдебния състав, разглеждащ процесните дела, запитващият съдия би могъл да сезира председателя на своята юрисдикция с искане за прилагане на член 47b от Закона за устройството на общите съдилища, което би могло да доведе до промяна в съдебния състав. Трето, съгласно член 37 от Наказателно-процесуалния кодекс запитващата юрисдикция би могла да поиска от Sąd Najwyższy (Върховен съд) да разпредели делата на друг съд от същия ранг, когато това се налага от интересите на правосъдието.

89. С оглед на това различие в становищата трябва да припомня отново, че задача на запитващата юрисдикция е да определи релевантния фактически и законодателен контекст. Съдът нееднократно е постановявал, че в рамките на преюдициално запитване не следва да се произнася по тълкуването на национални разпоредби и да решава дали даденото от националния съд тълкуване е правилно, тъй като това тълкуване попада в изключителната компетентност на националните съдилища[51]. Следователно Съдът не следва да бъде арбитър на спор по въпроса какво е правилното съдържание или тълкуване на националното право.

90. От друга страна, във всички случаи изискването за необходимост винаги е било преценявано от Съда *независимо от* наличните *в националното право* способи за отстраняване на потенциалната несъвместимост между националното право и правото на Съюза. Съгласно установената съдебна практика „всяка разпоредба от национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефикасността на правото на [Съюза], поради факта че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка за пълната ефикасност на пряко приложимите норми на [Съюза], е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на [Съюза]“[52].

91. Изтъкнатите от полското правителство доводи са в разрез с постоянната практика на Съда в областта на директния ефект и предимството. Ако задълженията на националните юрисдикции за спазване на правото на Съюза се свеждаха само до това, което националното право изрично им позволява, изобщо нямаше да има много място за правото на Съюза. Ако пред запитващата юрисдикция е налице проблем, свързан с правото на Съюза, тя е длъжна да направи всичко възможно за отстраняване на (потенциалната) несъвместимост, за да се осигури съответствие в най-кратки срокове. За тази цел запитващата юрисдикция може да тълкува националните норми в съответствие с правото на Съюза или, когато е уместно, да остави без приложение националните разпоредби, които ѝ пречат да осигури съответствие[53]. Обстоятелството, че проблемът

[51] Вж. неотдавнашни решения от 3 юли 2019 г., УниКредит Лизинг (C-242/18, EU:C:2019:558, т. 46 и 47), и от 25 ноември 2020 г., Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, т. 44 и 45).

[52] Вж. например решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 22 и 23), и от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 56 и 57).

[53] Вж. с допълнителни препратки решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 50 и сл.).

може хипотетично да бъде разрешен, поне в съответствие с буквата на националното право, на по-късен етап от друг съд (или от друг съдебен състав), не е основателно възражение най-малкото от гледна точка на правото на Съюза.

92. Следователно обстоятелството, че според полското правителство запитващата юрисдикция не може да предприеме никаква конкретна мярка, за да отстрани потенциалната несъвместимост на националните норми с правото на Съюза — дори да е вярно, което според мен не е така — във всеки случай не би направило преюдициалния въпрос недопустим. В крайна сметка, когато преюдициалните запитвания целят да изяснят задълженията и правомощията, които националните юрисдикции черпят от правото на Съюза, въпросът дали една или няколко национални процесуални норми съответстват на правото на Съюза, се превръща в основния *въпрос по съществото* на делото. Това не е въпрос по допустимостта.

93. Потвърждение на тези принципи отново се открива в решение A. K. и др. В него Съдът изрично постановява: „наистина национални разпоредби […] изискват прекратяване на делата от типа на разглежданите в главните производства, но по принцип това не е причина Съдът да направи извод за отпадане на основанието да се произнесе по съществото на отправените до него преюдициални въпроси, при положение че няма акт на запитващата юрисдикция за прекратяване на делата в главните производства“ [54]. Съдът припомня, че националните юрисдикции имат широко право да сезират Съда с преюдициални запитвания, и заключава, че „[в] този смисъл не би могло национална норма да възпрепятства националната юрисдикция да упражни това право или, според случая, да изпълни това задължение“ [55].

94. Четвърто, обстоятелството, че лицата, срещу които е образувано наказателното производство пред запитващата юрисдикция, *не са оспорили* съответствието на разглежданата национална правна уредба с правото на Съюза, не оказва влияние нито върху релевантността на въпроса, нито върху неговата допустимост. Безспорно е, че фактът, че страните в главното производство не са повдигнали пред националната юрисдикция въпрос от правото на Съюза, не е пречка за последната да сезира Съда с въпроса. Член 267 ДФЕС не се ограничава само до случаите, в които някоя от страните в главното производство е поела инициативата да повдигне въпрос относно тълкуването или валидността на правото на Съюза, а обхваща и случаите, в които такъв въпрос се повдигне служебно от запитващата юрисдикция [56]. Това е още по-важно, в случай че се появят сериозни съмнения относно правилното формиране на съдебния състав, разглеждащ делото [57].

[54] Решение A. K. и др., точка 102.

[55] Пак там, точка 103. Същата логика бе отново потвърдена наскоро в решение от 2 март 2021 г., A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153). Всъщност по това дело запитващата юрисдикция счита, че се намира в положение, при което тя всъщност не е компетентна да предприеме действия *съгласно националното право*, за да осигури спазването на член 19, параграф 1 ДЕС.

[56] Вж. по-специално решение от 16 юни 1981 г., Salonia (126/80, EU:C:1981:136, т. 5—7). Вж. в по-скорошно време решение от 1 февруари 2017 г., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, т. 30—33).

[57] В този смисъл решение от 26 март 2020 г., преразглеждане: Simpson/Съвет и HG/Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 57 и 58).

95. Настоящите дела също така не представляват „привиден процес“ по подобие на делата Foglia[58]. Безспорно е, че наказателните производства, с които е сезирана запитващата юрисдикция, представляват реални правни спорове. Абсолютно нищо не сочи, че страните изкуствено са организирали тези производства, за да поискат от Съда насоки относно тълкуването на някои разпоредби от правото на Съюза[59].

96. На пето и последно място и като предварителна оценка, струва ми се, че настоящите дела съдържат всички необходими елементи, за да се приложи член 19, параграф 1 ДЕС.

97. Най-напред, повдигнатите в настоящото производство въпроси по своето естество изобщо не са незначителни или второстепенни нито по отношение на разглежданите в главното производство дела, нито по отношение на националната правна система като цяло. Всъщност, доколкото въпросите, повдигнати във връзка с правилното формиране на съдебните състави не е специфичен за спора по главното производство, а произтича от национално законодателство с общо приложение, отговорът на Съда на преюдициалния въпрос може да има значителни последици за редица други дела.

98. Що се отнася до естеството на въпроса в спора по главното производство, в решение Simpson Съдът категорично заявява: „гаранциите за достъп до независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, и по-специално тези, които определят понятието, както и неговия състав, *са крайъгълният камък на правото на справедлив процес*. То предполага, 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 в едно демократично общество трябва да вдъхват на правните субекти. В този смисъл такъв контрол е съществена формалност, чието спазване е абсолютна процесуална предпоставка и *трябва да се проверява от съда служебно*“[60]. Следователно, в случай че има реални съмнения относно законосъобразността на състава си, запитващата юрисдикция може и трябва да повдигне този въпрос, преди да пристъпи към разглеждане по същество на висящите пред нея дела.

99. По-нататък, с оглед на това, което може да се изведе от контекста на настоящите дела, както и от редица други дела по описа на Съда, отнасящи се до същата държава членка, малко вероятно е разглежданата правна система да предоставя подходящи механизми за самоотстраняване на потенциалния проблем, повдигнат от запитващата юрисдикция. Установеният от запитващата юрисдикция проблем не е просто един единичен и злощастен случай в иначе добре функционираща система.

100. В заключение ми се струва, че с оглед на трайно установената практика на Съда първият въпрос е допустим. С този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи как следва да се тълкува член 19, параграф 1 ДЕС — разпоредба, която е несъмнено приложима в настоящите дела — за разрешаване на въпрос от процесуално естество, така че главните производства да могат да бъдат проведени по начин, съответстващ на правото на Съюза.

58 Вж. бележка под линия 30 по-горе от настоящото заключение.

59 Вж. например решение от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, особено т. 12 и 26).

60 Решение от 26 март 2020 г., преразглеждане: Simpson/Съвет и HG/Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 57). Курсивът е мой.

101. Доводите, изведени от твърдяната липса на релевантност или необходимост от въпроса, са неубедителни в светлината на традиционната практика на този Съд. Неотдавнашните решения на Съда, постановени в специфичния контекст на независимостта на националната съдебна власт и допустимостта на подобни въпроси, не водят до друг извод.

ii) Неотдавнашната съдебна практика: решение Miasto Łowicz и неговото потомство

102. В делото, по което е постановено решение Miasto Łowicz[61], Съдът е запитан дали новият режим, уреждащ дисциплинарното производство срещу съдии в Полша, отговаря на изискванията за независимост на съдебната власт по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Съдът обаче не разглежда поставените въпроси по същество, приемайки че същите са недопустими.

103. За да стигне до този извод, Съдът най-напред подчертава, че за да се установи наличието на „необходимост“ по смисъла на член 267 ДФЕС, между висящия пред запитващата юрисдикция спор и разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване се иска, трябва да има такъв *свързващ фактор*, „че това тълкуване да е обективно необходимо за акта, който трябва да бъде постановен от запитващата юрисдикция“[62]. След това Съдът посочва няколко хипотези, при които отправените въпроси отговарят на това условие. Съдът предоставя таксономия на „вида хипотези“, в които преюдициалното запитване има достатъчна връзка, за да се осигури релевантността му за целите на член 267 ДФЕС. Тази връзка е налице, когато: i) спорът *има материалноправна връзка* с правото на Съюза[63], ii) въпросът се отнася до тълкуването на *процесуални норми от правото на Съюза*, които могат да са приложими[64], или iii) е видно, че поисканият от Съда отговор може да даде на запитващата юрисдикция тълкуване на правото на Съюза, което да ѝ позволи да разреши *процесуални въпроси от националното право*, преди да може да се произнесе по същество[65].

104. По-нататък Съдът стига до извода, че в разглежданите дела не може да се установи такъв свързващ фактор, тъй като те не попадат в нито една от описаните по-горе хипотези. Всъщност Съдът констатира, че какъвто и да е евентуалният отговор, той не би имал никакво отражение върху висящите пред запитващите юрисдикции съдебни производства.

105. Според мен констатациите на Съда в решение Miasto Łowicz изобщо не са изненадващи.

106. Първо, според мен това решение не въвежда ограничения или дерогации от принципите, произтичащи от предходната съдебна практика. Според мен изглежда, че то като цяло отразява целта на тази съдебна практика: необходимостта да се гарантира, че в главното производство запитващата юрисдикция ще може *да вземе предвид* поисканите от Съда отговори. Както Съдът изрично постановява, отражението върху това производство

61 Решение Miasto Łowicz.

62 Пак там, точка 48.

63 Пак там, точка 49 с препратка към решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Пак там, точка 50 с препратка към решение от 17 февруари 2011 г., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, т. 41 и 42).

65 Пак там, точка 51 с препратка към решение A. K. и др.

може да се отнася както до материалноправните, така и до процесуалноправните му аспекти. Въпреки това под една или друга форма това отражение трябва да бъде конкретно и предвидимо, и не може да бъде хипотетично, теоретично или само спекулативно.

107. Второ, прилагането на принципите, произтичащи от неговата традиционна съдебна практика, към особените хипотези, разглеждани в решение Miasto Łowicz, също е разумно. Липсата на свързаност между разглежданите факти пред запитващите юрисдикции и доста общия въпрос, поставен от тях, е значителна[66]. Не е ясно, включително и с оглед на ограничената информация, предоставена в актовете за преюдициално запитване[67], по какъв начин констатациите на Съда относно съвместимостта на новия режим на дисциплинарните производства срещу съдии в Полша биха могли да имат действително процесуално или материалноправно отражение в рамките на главното производство. Те се отнасят до различни въпроси[68].

108. Трето, за разлика от някои становища в литературата[69], не мисля, че подобно изискване за поне някаква основна пряка релевантност за решението, което запитващата юрисдикция трябва да вземе в главното производство, представлява отклонение от традиционната практика на Съда. Подозирам, че част от проблема може да е просто следствие от „оптическа илюзия“. Преди Съдът да потвърди наличието на отделно задължение, произтичащо пряко от член 19, параграф 1 ДЕС, за да попадне в неговата компетентност, делото трябваше да попада в приложното поле на правото на Съюза в класическия смисъл. Това изискване автоматично ограничаваше набора от въпроси, които могат да бъдат поставени, защото бе необходима ясно доловима връзка с разпоредба от правото на Съюза или най-малкото наличието на по-широко противоречие с някоя от свободите или принципите на правото на Съюза[70]. Преценен в светлината на това (естествено по-тясно) ограничение, въпросът за релевантността и необходимостта често не се поставяше или се оказваше твърде обременителен.

109. За сметка на това, след като втора алинея на член 19, параграф 1 ДЕС вече не е ограничена до изискването делото по главното производство да попада в приложно поле на правото на Съюза в класическия смисъл, второто (по-тясно, материалноправно) ограничение на практика е премахнато. Сега в цял ръст стои единствено първото ограничение, свързано с необходимостта/релевантността, което винаги е съществувало, без някой реално да му обръща много внимание, и то поради доста разбираема причина: човек е склонен интуитивно да обръща внимание на по-тесните, а не на по-широките ограничения. Сега обаче, когато това на практика е единственото ограничение, то може да се възприема като ново или по-строго ограничение само поради факта, че то е единственото останало такова.

66 Вж. за повече подробности в това отношение заключението ми по дело Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, т. 33 и 34).

67 Заключение на генералния адвокат Танчев по съединени дела Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2019:775, т. 115—126).

68 Решение Miasto Łowicz, точки 45—53.

69 Вж. например *Platon*, S. Court of Justice, Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Lowicz — Common Market Law Review, vol 57, Issue 6, 2020, p. 1843—1866.

70 За по-задълбочен дебат вж. моето заключение по дело TÜV Rheinland LGA Products и Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) — относно приложното поле на правото на Съюза по по-традиционните дела в областта на свободното движение, както и заключението ми по дело Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) — относно приложното поле на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

110. Подходът, възприет от Съда в решение Miasto Łowicz, впоследствие е приложен в определение Prokuratura Rejonowa w Słubicach [71], което се отнася до национално производство и въпроси, които са доста сходни с разглежданите в решение Miasto Łowicz. За разлика от това, определение Maler [72], както и решение Land Hessen [73] поставят донякъде различни въпроси във връзка с допустимостта или компетентността.

111. Преюдициалното запитване по дело Maler е отправено поради различни становища в рамките на Verwaltungsgericht Wien (Административен съд Виена, Австрия) между запитващата юрисдикция (заседаваща в състав от един съдия) и председателя на последната. Запитващата юрисдикция счита, че разпределянето на едно конкретно дело, извършено въз основа на вътрешните правила на тази юрисдикция относно разпределянето на делата, поражда проблеми във връзка с член 83 от Bundes-Verfassungsgesetz (австрийския федерален конституционен закон), според който по-специално никой не може да бъде изключен от компетентността на своя създаден със закон съд. Поради твърдяното противоречие с принципа на създаден със закон съд запитващата юрисдикция изразява съмнения и по въпроса дали може да се счита за „достатъчно независим“, за да разгледа делото, от гледна точка на стандартите, закрепени в член 6 от Европейската конвенция за правата на човека стандарти (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), в член 19, параграф 1 ДЕС, както и в член 47 от Хартата.

112. Като прилага решение Miasto Łowicz, Съдът обявява преюдициалното запитване за недопустимо в неговата цялост, подчертавайки че делото няма никаква връзка с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и че отговорът на Съда не може да даде на запитващия съдия тълкуване на правото на Съюза, което да му позволи да разреши висящите пред него въпроси [74].

113. В този контекст може би си струва да се посочат още две обстоятелства. Първо, повдигнатият от запитващия съдия въпрос е технически по характер в област, в която са мислими няколко потенциални подхода. Всъщност едва ли някой би твърдял, че с оглед на правото на Съюза съществува само един конкретен начин за разпределяне на делата в рамките на даден съд, за да се гарантира спазването на правото на съд, създаден със закон, или по-общо на правото на справедлив съдебен процес. Второ, и може би по-важно, актът за преюдициално запитване не посочва никакви обстоятелства, които поотделно или взети заедно биха могли да хвърлят съмнение върху независимостта и безпристрастността на участващите в делото съдебни органи или върху общото състояние на съдебната система. В частност, по това дело до Съда не са отнесени никакви структурни, системни или други свързани с правото проблеми. Напротив, фактите по делото показват, че националната система предлага няколко начина за отстраняване на твърдяното нарушение на закона, в случай че такова е налице. Всъщност запитващата юрисдикция дори е използвала един от тези начини, но е останала недоволна от крайния резултат от това [75].

114. При тези обстоятелства може да се приеме, че недопускането на преюдициалното запитване до разглеждане по същество е в съответствие с постоянната съдебна практика, според която при липсата на каквито и да било данни в обратен смисъл Съдът не може да направи извод, че националните разпоредби, гарантиращи независимостта и

71 Определение от 6 октомври 2020 г. (C-623/18, EU:C:2020:800).

72 Определение от 2 юли 2020 г. (C-256/19, EU:C:2020:523).

73 Решение от 9 юли 2020 г. (C-272/19, EU:C:2020:535).

74 Определение Maler, точки 46—48.

75 Пак там, вж. точки 7—27, по-специално точка 16.

безпристрастността на съдилищата, могат да се прилагат по начин, който противоречи на принципите на вътрешния правов ред или на принципите на правовата държава [76]. Иначе казано, не е открит сериозен проблем, който би могъл да възникне във връзка с член 19, параграф 1 ДЕС, който да наведе на мисълта, че разглежданата национална правна система не е в състояние да се „поправи сама“.

115. Накрая, по дело Land Hessen запитващата юрисдикция поставя на Съда въпрос относно собственото си качество на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата. Съдът отбелязва, че с този въпрос запитващата юрисдикция всъщност приканва съда на Съюза да провери допустимостта на преюдициалното ѝ запитване. Действително, като се има предвид, че притежаването на качеството „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС е условие за допустимост на запитването, изпълнението на това условие може да се счита за предпоставка за тълкуването от Съда на разпоредбата от правото на Съюза, посочена в другия въпрос, поставен от националната юрисдикция.

116. Съдът анализира задълбочено изразените от запитващата юрисдикция опасения във връзка с допустимостта и стига до извода, че този орган отговаря на изискванията на член 267 ДФЕС [77]. Същевременно Съдът завършва частта относно допустимостта, посочвайки следното: „този извод не влияе върху разглеждането на допустимостта на втория въпрос, който сам по себе си е недопустим. Всъщност, тъй като този въпрос се отнася до тълкуването на самия член 267 ДФЕС, който не е от значение за целите на решаването на спора в главното производство, няма обективна нужда от поисканото в този въпрос тълкуване за решението, което запитващата юрисдикция трябва да постанови“ [78].

117. Следваният от Съда в решението му подход и текстът на някои пасажи от него могат да изглеждат поне на пръв поглед интригуващи. След по-задълбочен анализ обаче то вероятно може да се тълкува по следния начин.

118. Намерението на Съда е било просто да посочи, че когато възникват въпроси за това дали са изпълнени предвидените в член 267 ДФЕС условия за допустимост на преюдициалните запитвания, разглеждането на тези въпроси очевидно е свързано с *допустимостта* на запитването, а не с неговата основателност. При това положение, ако възникват съмнения дали запитващият орган е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС (поради твърдение, че не е достатъчно независим, какъвто е случаят по дело Land Hessen, или по каквато и да било друга причина), този проблем представлява предварителен процесуален въпрос, независимо дали е бил представен пред Съда като въпрос по допустимостта, или е бил предмет на отделен преюдициален въпрос [79].

119. Вярно е, че становището на Съда по този въпрос не е било съвсем последователно през годините. Действително съдебният характер на органа, който отправя преюдициалното запитване, е анализиран както във връзка с компетентността на Съда [80], така и във връзка с допустимостта на преюдициалното запитване [81]. По-нататък, за разлика от решение Land

[76] Вж. също решение от 4 февруари 1999 г., Köllensperger и Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, т. 24).

[77] Решение Land Hessen, точки 42—61.

[78] Пак там, точка 62.

[79] Вж. *Iannuccelli*, P. L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de «juridiction» — Il Diritto dell'Unione Europea, 2021, p. 823—841.

[80] Вж. по-специално решение от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, т. 16—31).

[81] Вж. по-специално решение от 21 януари 2020 г., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, т. 51—80).

Hessen, Съдът в някои случаи е отговарял на въпроси, отнасящи се до понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС и дали националният орган, отправящ запитването по дадено дело, може да се счита за такъв [82].

120. Не смятам обаче, че трябва да се отдава голямо значение на неизбежната разнородност на развиваната през годините съдебна практика, тъй като естествено е вероятно тя да е до голяма степен зависима от фактите по конкретните дела. Макар че, разбира се, тази теза вероятно е незадоволителна от теоретична гледна точка, според мен тя не създава конкретен проблем. Доколкото Съдът извършва проверка на съдебния характер на отправящ запитване национален орган, дали това се извършва във връзка с компетентността, допустимостта или (в последна сметка) дори основателността, има ограничено практическо значение. Националната юрисдикция получава исканите разяснения и, когато Съдът установи проблем, отхвърля запитването на процесуално основание, а преюдициалните въпроси не се разглеждат по същество [83].

121. Ето защо не считам, че решение Land Hessen представлява отклонение от изложената по-горе съдебна практика. При всички положения настоящите дела могат лесно да се разграничат от делата Miasto Łowicz, Maler и Land Hessen — въпрос, на който ще се спра сега.

iii) Настоящите дела се различават от изложените по-горе

122. Първо, за разлика от положението по делото, по което е постановено решение Miasto Łowicz, отговорът, даден от Съда на първия въпрос, действително може да бъде взет предвид, доколкото се отнася до правилното формиране на разглеждащия делото съдебен състав. От тази гледна точка релевантността на първия въпрос е свързана с необходимостта от решаване на конкретен и реален проблем, който засяга пряко висящото пред запитващата юрисдикция производство. В това отношение председателят на състава има няколко възможни начина на действие, за да отстрани липсата на съответствие.

123. Използвайки таксономията, изложена в решение Miasto Łowicz, считам, че настоящите дела попадат точно в *третата категория*: запитващата юрисдикция търси отговор от Съда, за да разреши процесуален въпрос от националното право, преди да може да се произнесе по същество по висящите пред нея дела.

124. Същевременно настоящите дела попадат и във *втората категория*: запитващата юрисдикция се позовава на разпоредбите на Директива 2016/343 — акт от правото на Съюза, който предвижда процесуални норми, които са приложими в главното производство както ratione personae, така и ratione materiae [84].

125. В този контекст и с оглед на твърдените връзки между някои съдии, участващи в съдебните състави, на които е отредено да се произнесат по главното производство, и министъра на правосъдието/главния прокурор, запитващата юрисдикция с основание може да си постави въпроса дали разглежданите национални мерки са съвместими с разпоредбите на Директива 2016/343. Член 3 от тази директива прогласява принципа, че

[82] Вж. по-специално решения от 27 април 1994 г., Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, т. 21—24), от 4 юни 2002 г., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 10—19), и от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 54—63).

[83] Вж. също заключението на генералния адвокат Wahl по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 15—25).

[84] Както бе посочено по-горе в точки 69—71 от настоящото заключение.

„[д]ържавите членки гарантират, че заподозрените и обвиняемите се считат за невинни до доказване на вината им в съответствие със закона“. В това отношение следва да се отбележи, че презумпцията за невиновност е закрепена в член 48 от Хартата, който съответства на член 6, параграфи 2 и 3 от ЕКПЧ, както е видно от Обясненията към Хартата [85]. На свой ред член 6 от Директива 2016/343, който съответства на съображение 22, по същността си предвижда, че тежестта на доказване на вината на заподозрените и обвиняемите се носи от обвинението и че всяко съмнение в това отношение е в полза на заподозрения или обвиняемия.

126. Следователно въпросът дали разпоредбите на Директива 2016/343 *фактически не допускат* национални мерки като разглежданите по настоящите дела е въпрос *по същество*, а не по допустимостта на първия въпрос.

127. Второ, за разлика от дело Maler, поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до съвместимостта на някои национални мерки с разпоредбите на първичното и вторичното право на Съюза. С други думи, настоящите дела не са просто (бледо) отражение на нещо, което по същество е вътрешен проблем на националната правна система. В допълнение, същинският предмет на делото се отнася до основен елемент, какъвто е безпристрастността на съдебната власт, а не просто до технически въпрос, по който в правото на Съюза няма уеднаквен подход. Освен това на пръв поглед тези потенциални въпроси са доста сериозни и могат да имат значителни системни последици. Накрая, преюдициалните запитвания по тези дела са отправени в особен правен контекст, в който възможността на системата да се „поправи сама“ далеч не е очевидна.

128. Трето, в решение Land Hessen Съдът предоставя исканите от запитващата юрисдикция разяснения. Екзистенциалните („аз юрисдикция ли съм?“.) и метафизичните („аз използвам производството по член 267 ДФЕС, за да проверя дали мога да използвам това производство“) елементи, които са в основата на втория преюдициален въпрос, не са пречка Съдът да разгледа повдигнатите въпроси. Мотивите на Съда в точка 62 от посоченото решение до голяма степен имат педагогическа функция. В настоящите дела, ако Съдът приеме, че преюдициалните запитвания са недопустими в тяхната цялост, запитващата юрисдикция няма да получи никакво указание относно повдигнатата проблематика.

129. При това положение, без изобщо да хвърля съмнение върху заключението ми относно допустимостта на първия преюдициален въпрос, най-новата практика на Съда всъщност разкрива защо отговорът на този въпрос е необходим на запитващата юрисдикция, за да се произнесе по висящите пред нея дела.

Б. Естеството и границите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

130. В предходния раздел от настоящото заключение се опитах да обясня защо считам, че като продължение на прилагането на традиционната практика на Съда относно неговата компетентност и допустимостта на преюдициалните запитвания първият въпрос на запитващата юрисдикция е допустим. Освен това се опитах да систематизирам най-новата практика на Съда, показвайки защо нищо в нея фактически не променя този традиционно отворен подход.

[85] Вж. например решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия (C-615/19 P, EU:C:2021:133, т. 223).

131. Въпреки това, сега трябва да се обърне внимание на (новия) слон в стаята: член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Видно е, че трудността при преценката на допустимостта по настоящите дела, както и може би по други дела, образувани неотдавна или понастоящем висящи пред Съда, произтича до известна степен от „щедрия“ подход, възприет от Съда по отношение на тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС. Действително, след като материалноправните ограничения, произтичащи от необходимостта въпросите да „попадат в приложното поле“ на правото на Съюза, за да е компетентен Съдът, отпаднаха по отношение на член 19, параграф 1 ДЕС, логично се появиха опасения относно потенциалното свръхразширително прилагане на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС [86]. Рано или по-късно може дори да се появи изкушение отново да се въведат тези ограничения във връзка с допустимостта [87].

132. Не може да се отрече, че възприетият по делото Associação Sindical dos Juízes Portugueses подход отива доста далеч: обхватът на член 19, параграф 1 ДЕС е широк както ratione materiae (включвайки всички области, обхванати от правото на Съюза, независимо от това дали държавите членки прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата в конкретния случай), така и ratione iudicis (включвайки всеки национален орган, който може да се произнесе като юрисдикция по въпроси, свързани с прилагането и тълкуването на правото на Съюза). Както отбелязах в заключението си по дело AFJR, несъмнено е доста трудно да се намери национална юрисдикция, която по дефиниция никога да не се произнася по въпроси, свързани с правото на Съюза [88].

133. В това отношение би могло да се поддържа, че предвид широкия обхват на член 19, параграф 1 ДЕС е оправдан по-ограничителен подход към *допустимостта* на делата, които повдигат въпроси във връзка с тази разпоредба. В подобна хипотеза критериите за допустимост биха представлявали шлюзове, които предотвратяват заливането на Съда от безбройни преюдициални запитвания относно редица аспекти, които в съзнанието на някои национални юрисдикции биха могли да породят проблеми, свързани с независимостта на националната съдебна власт.

134. В този раздел ще обясня защо не споделям тази гледна точка. Всъщност съм убеден, че следваният от Съда подход по този въпрос — когато той е правилно очертан и приложен — е правилен. За тази цел следва да се припомни реалното естество на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС: то просто е извънредно правно средство за защита в извънредни случаи. Следователно прагът за достъп по отношение на допустимостта е и трябва да остане нисък, докато материалноправният праг за неговото нарушаване е относително висок (1). По този начин член 19, параграф 1 ДЕС допълва, но в крайна сметка може да надхвърли други две основни разпоредби от Договора, които също отразяват принципа на независимост на съдебната власт: член 47 от Хартата и член 267 ДФЕС (2).

а) Естеството и обхватът на член 19, параграф 1 ДЕС

135. В самото начало следва да се подчертае, че направеният от Съда прочит на тази разпоредба е отразен в текста на член 19, параграф 1 ДЕС, който задължава държавите членки да „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна

86 Както вече бе изложено в заключението ми по дело AFJR, точка 212 и сл.

87 Към този момент горепосочените предупреждения в литературата наистина могат да бъдат оправдани — вж. по-горе точки 108 и 109 и бележка под линия 69.

88 Вж. заключението ми по дело AFJR, точка 207.

правна защита *в областите, обхванати от правото на Съюза*“. Предвиденото задължение е широко по обхват и без ограничения. То се основава на областта, а не на особеностите на конкретния случай.

136. Също така е трудно оспоримо, че трябва да се осигурят минимални гаранции за независимост на съдебната власт по принцип за всички юрисдикции и за всички техни дейности. Би било абсурдно да се твърди, че дадена национална норма относно организацията на съдебната власт не е проблематична в случаите с изцяло вътрешен характер, докато потенциално става проблематична всеки път, когато се прилага разпоредба или принцип на правото на Съюза. (Не)зависимостта е въпрос на контрол, натиск и влияние. Тя е структурно понятие. Тя трябва да бъде гарантирана навсякъде. Несъмнено, лице, което оказва влияние или дори контролира даден съдия или юрисдикция, би могло да реши да не упражни влиянието си върху него или нея в конкретен случай. Това обаче изобщо не означава, че този съдия по принцип е „независим“ [89]. Поради тази причина просто не съществува „независимост на съдиите в рамките на приложното поле на правото на Съюза“ и „независимост на съдебната власт в делата с изцяло вътрешен характер“ [90]. Не съществува независимост на съдебната власт „на непълно работно време“ [91].

137. Освен това в началото на дадено производство често е невъзможно да се установи дали дадена разпоредба или принцип на правото на Съюза може да се окаже приложим в хода на производството. Наред с това множество съдебни решения могат в даден момент след постановяването им да навлязат в „съдебното пространство“ на Съюза по една или друга причина. Взаимното признаване, а още повече и взаимното доверие, едва ли би могло да функционира, ако националните органи трябваше всеки път да проверяват дали даден съд на друга държава членка е бил „достатъчно независим“, когато е разглеждал едно дело с (първоначално) изцяло вътрешен характер, което впоследствие преминава границата (метафорично казано), за да породи определени правни последици в друга държава членка.

138. Този проблем обаче не се ограничава до хоризонталното измерение на взаимното сътрудничество между държавите членки [92]. В система като тази на Европейския съюз, в която правото представлява основният двигател за постигане на интеграция, наличието на независима съдебна система (както на централно, така и на национално равнище), която е способна да гарантира правилното прилагане на това право, е от първостепенно значение. Съвсем просто, без независима съдебна власт вече не би имало истинска правна система. Ако няма „право“, трудно може да има повече интеграция. Желанието за създаване на „все по-тесен съюз между народите на Европа“ ще бъде обречено на неуспех, ако върху съдебната карта на Европа започнат да се появяват правни черни дупки.

89 Любопитно е, че всъщност идеи, които не са много далеч от разбирането за „секторна независимост“, действително са изтъквани след 1989 г. в редица бивши комунистически държави като средство за съдебно самооправдание и приемственост, твърдейки че в някои области (като например „политически безпристрастното гражданско право“) съдиите на практика са (вече) независими, главно защото в тези области (вече) няма опити да се повлияе на резултата от конкретно дело. За едно отлично и лесно за четене изложение на английски език относно действителния начин на функциониране на системата (и колко погрешна е тази логика по отношение на истинската независимост на съдебната власт) вж. например *Markovits*, I. Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany. Princeton University Press, 2010.

90 По този въпрос вж. и моето заключение по дело Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:339, т. 54 и 55).

91 Или „в зависимост от областта на правото“: идеята, че макар вероятно да са възможни някои проблеми в „политическите дела“, „по-техническите области на правото на Съюза“ като например законодателството относно ДДС или околната среда все пак се прилагат правилно, може да се застъпва само от някой, който няма никаква представа или историческа памет за начина, по който функционира (или всъщност не функционира) една контролирана съдебна система.

92 В този контекст вж. по-специално решения от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), и от 17 декември 2020 г., Openbaar Ministerie (Независимост на издаващия съдебен орган) (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

139. С оглед на гореизложените съображения е жизненоважно европейската съдебна система категорично да изисква осигуряване на минимални гаранции за независимост и безпристрастност на съдебната власт за всички нейни членове, *независимо* дали правото на Съюза действително се прилага в конкретното разглеждано от даден съд дело.

140. Въпреки това всички тези структурни доводи по въпроса „*защо*?“ разкриват относително малко по въпроса „*как*?“. Като начало: има ли член 19, параграф 1 ДЕС *неограничено* приложно поле, в което по този начин би попаднал всеки потенциален проблем, свързан с организацията на съдебната система на държавите членки, с техните производства и практика? С други думи, дали член 19, параграф 1 ДЕС е като мощен електронен микроскоп, който може да открие дори най-малките частици, които могат (или не) да засегнат „здравето“ на националната съдебна власт?

141. Според мен отговорът трябва да е отрицателен. *Материалното* приложно поле на член 19, параграф 1 ДЕС все още не определя изискуемия *праг* за неговото *нарушаване*. Първото е *областта*, която е „покрита“ от принципите, залегнали в разпоредбата на правото на Съюза: националните мерки, които попадат в тази област, могат съответно да бъдат обект на преценка за съвместимост с произтичащите от нея принципи. Последното е критерият, който трябва да се използва за извършване на тази преценка.

142. Тази теза изисква някои уточнения.

143. Първо, какъв всъщност е *критерият* за потенциално нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС? Отново отбелязвам, че текстът на член 19, параграф 1 ДЕС установява задължението за държавата членка и съответно кога това задължение не е изпълнено. Държавите членки нарушават тази разпоредба само когато не „[установят] правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита“.

144. Ето защо съм съгласен с генералния адвокат Танчев, че член 19, параграф 1 ДЕС е разпоредба, която се отнася главно до структурните и системни елементи на националните правни рамки[93]. Тези елементи, независимо дали произтичат от актове на националния законодателен или изпълнителен орган, или от съдебната практика, могат да поставят под въпрос способността на държавата членка да осигури ефективна съдебна защита на правните субекти. С други думи, за член 19, параграф 1 ДЕС е релевантно да се установи дали съдебната система на държава членка зачита принципа на правовата държава, който е една от основополагащите ценности на Съюза, изброени и в член 2 ДЕС.

145. Според мен това е теза, която до момента Съдът нито е потвърдил изрично, нито е отхвърлил. Всъщност Съдът не се е произнесъл по този въпрос, тъй като това не е било необходимо за решаването на делата, с които е бил сезиран.

146. Второ, ако това действително беше така, то прагът за *недопустимост* по член 19, параграф 1 ДЕС не е и не би следвало да бъде поставен на по-високо равнище от обичайното. В това отношение са достатъчни традиционната съдебна практика и подход по отношение на допустимостта, които бяха подробно описани в предходния раздел от настоящото заключение. Действително в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС вече има вграден и доста висок *материалноправен* праг за нарушаването му.

[93] Вж. по-специално заключенията на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529, т. 115), както и по съединени дела Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2019:775, т. 125).

147. Член 19, параграф 1 ДЕС предвижда извънредно правно средство за защита в извънредни случаи. Той няма за цел да обхване всички възможни проблеми, възникващи във връзка с националната съдебна власт, а само тези, които имат известна степен на тежест и/или са със системен характер и за които е малко вероятно вътрешният правен ред да предложи подходящо правно средство за защита.

148. Под *тежък и системен характер* нямам предвид, че за да попадне в приложното поле на тази разпоредба, даден проблем трябва непременно да възниква в голям брой случаи или да засяга големи части от националната съдебна система. Ключовият въпрос е по-скоро дали поставеният пред Съда (еднократен или повтарящ се) проблем може да застраши доброто функциониране на националната съдебна система, като по този начин постави в опасност способността на съответната държава членка да предостави достатъчни правни средства за защита на правните субекти.

149. От тази гледна точка не липсват случаи в националните съдебни системи, които могат да се отнасят до отделни или дори повтарящи се и следователно структурни грешки, но които все пак няма да преминат прага по член 19, параграф 1 ДЕС. Примерите могат да варират: неправилно индексиране на заплатите в съдебната система през дадена година; неодобряване на бонус за „края на годината“, неразпределяне на делото на правилната колегия на съда или на правилния съдия докладчик; неповишаване на най-квалифицираното лице на длъжността председател на колегията и така нататък. Обратно, законосъобразността на едно еднократно, но важно назначение в съдебната власт може да има системни последици, които могат да обосноват разглеждането ѝ по член 19, параграф 1 ДЕС [94].

150. Друг аспект, който според мен е релевантен в рамките на член 19, параграф 1 ДЕС, е дали националната система предоставя *де юре и де факто* достатъчни структурни гаранции, за да *поправи сама* вече констатирания проблем. Когато действащата в държава членка обща правна уредба по принцип може да отстрани потенциалната грешка, отделните случаи на *неправилно прилагане* на тази уредба не водят автоматично до нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС. Съдът не следва да извършва щателна проверка за спазването от националните юрисдикции на собствената им национална правна уредба [95]. Следователно, оставяйки настрана обстоятелствата, които могат да доведат до по-широки усложнения, един единичен, изолиран случай на твърдяна грешка при тълкуването или прилагането на национална разпоредба в правна система, която *иначе е здрава* и в съответствие с правото на Съюза, не нарушава член 19, параграф 1 ДЕС.

151. Отново, макар да е очевидно, следва да се отбележи, че не всички въпроси, които е възможно да засегнат нормите, уреждащи съдебната власт или съдебните производства, представляват въпрос, свързан с правовата държава [96]. Контролът, който Съдът трябва да упражнява върху национални мерки, за които се твърди, че засягат независимостта на националната съдебна власт, може да се ограничи само до *патологичните* случаи.

[94] Вж. в това отношение заключението ми по дело AFJR, точки 265—279 (относно нередовното назначаване на ръководителя на Съдебния инспекторат).

[95] Вж. за сходно становище в друг контекст решение на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) от 1 декември 2020 г. по дело Ástráðsson с/у Исландия (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 209 и цитираната съдебна практика) (наричано по-нататък „решение Ástráðsson“).

[96] Вж. по аналогия решение от 26 март 2020 г., преразглеждане: Simpson/Съвет и HG/Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 71—76). Вж. също в друг контекст решение на ЕСПЧ Ástráðsson, § 234.

152. Трето, при тази преценка от решаващо значение е не само да се изследва „законът на теория“, но и да се включи „законът на практика“. Съдът последователно изследва съвместимостта с правото на Съюза на националните законови и подзаконови разпоредби, доколкото се прилагат на практика[97], в светлината на тълкуването, дадено им от националните съдилища[98], и според случая, вземайки предвид общите правни принципи на националната правна система[99]. Поради тази причина Съдът подчертава, че твърдените нарушения на член 19, параграф 1 ДЕС трябва винаги да бъдат разглеждани в техния контекст, като се вземат предвид *всички релевантни обстоятелства*. Техническите аспекти на поставения пред Съда проблем не могат да се разглеждат в „клинична изолация“ от по-широкия правен и институционален пейзаж[100].

153. Следователно е видно, че Съдът гледа отвъд отделната разпоредба. Този контрол не се ограничава само до тясно свързани разпоредби от националното право, но в действителност се разпростира и върху по-широкия правен и институционален пейзаж[101]. Иначе казано, всяко потенциално заболяване на отделен „пациент“ трябва да бъде изследвано, като се вземе предвид цялостното му „здраве“ с оглед на независимостта на съдебната власт.

154. От тази гледна точка се учудвам как изложеният в настоящия раздел подход към член 19, параграф 1 ДЕС би могъл да е в разрез с равенството на държавите членки или да въведе някакъв двоен стандарт. Стандартът е абсолютно еднакъв и се изисква за всички. Състоянието на отделните пациенти обаче обективно е много различно[102]. Равенството на държавите членки трудно може да се разглежда като чисто формално, да не кажа формалистично: всеки трябва да бъде третиран по абсолютно еднакъв начин *независимо от* положението и контекста, в който се намира. Безсмислената автоматичност не е (материално) равенство, което в действителност изисква еднаквите положения да се третират еднакво, но също така и различните — различно[103].

155. На четвърто и последно място, такова тълкуване на член 19, параграф 1 ДЕС би имало за последица анализът дали дадена национална мярка съответства на стандартите по член 19, параграф 1 ДЕС да не се извършва при преценката на *допустимостта* на въпросите („член 19, параграф 1 ДЕС прилага ли се към разглеждания случай?“), а на етапа на преценката по *същество* на въпросите („разглежданата национална мярка съответства ли на предвидените в член 19, параграф 1 ДЕС стандарти?“).

156. Това на свой ред повдига още един важен въпрос, но от по-прагматичен характер: рискува ли този подход да създаде проблеми по отношение на описа на делата на Съда?

157. Не мисля.

97 Вж. в този смисъл решение от 27 ноември 2003 г., Комисия/Финландия (C-185/00, EU:C:2003:639, т. 109).

98 Вж. в този смисъл решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 166).

99 Вж. в този смисъл решение от 26 юни 2003 г., Комисия/Франция (C-233/00, EU:C:2003:371, т. 84).

100 Вж. с допълнителни препратки моето заключение по дело AFJR, по-специално точки 243 и 244.

101 Вж. например решение A. K. и др., точка 142, или 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. 98—106 и 163).

102 Връщайки се към метафората за пациента, твърдението, че в такива случаи обективният контекст не е от значение, предполага изискване към екипа за спешна медицинска помощ, който току-що е пристигнал на местопроизшествието на автомобилна злополука, да прегледа не само пътниците, пътували в превозните средства, които са участвали в катастрофата, а и всички други пътници във всички намиращи се на местопроизшествието автомобили, включително тези, които не са участвали в сблъсъка, а само са спрели да видят какво се случва. В крайна сметка *всички те са пътници от автомобили* и всички трябва *да бъдат третирани по абсолютно еднакъв начин* независимо от обстоятелствата.

103 *Bartlett*, R.C., *Collins*, S.D. Aristotle's Nicomachean Ethics: A New Translation, University of Chicago Press, 2011.

158. От една страна, съществуващата съдебна практика относно допустимостта позволява на Съда бързо да отхвърля изкуствените или хипотетичните дела, както и делата, при които, макар въпросът да попада ratione materiae в обхвата на член 19, параграф 1 ДЕС, националната юрисдикция не би могла да вземе предвид (по смисъла на решение Miasto Łowicz) отговора на Съда на поставения преюдициален въпрос или въпроси [104]. По същия начин случаите, в които, изглежда, не са налице основните изисквания на член 19, параграф 1 ДЕС и/или запитващата юрисдикция не е обяснила защо е възможно да възникне проблем по член 19, параграф 1 ДЕС, могат да бъдат отхвърлени, доколкото условията за релевантност на и необходимост от въпроса не са изпълнени.

159. Както исках да обясня, *прагът* за нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС е относително висок. Когато спорните национални мерки, независимо от техния законосъобразен или незаконосъобразен характер, не разкриват никакъв реален проблем, свързан с правовата държава (отчитайки тяхната тежест и системните последици от твърдяното нарушение или неспособността на системата да се поправи сама), за съдилищата на Съюза преценката на делото по същество няма да е по-сложна или времеемка от преценката на неговата допустимост [105].

160. Затова класическото прилагане на традиционната практика на Съда относно допустимостта на дела, в които преюдициалните въпроси се отнасят до тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС, според мен не създава опасност от отваряне на шлюзовете на Съда за странни, зле подбрани или непочтени преюдициални запитвания. То също така не налага на Съда да „настройва“ обичайната си преценка на критерия за „необходимост“, за да отхвърля повече дела от обичайното.

б) Член 19, параграф 1 ДЕС, член 47 от Хартата и член 267 ДФЕС: едно и също съдържание, но различна цел

161. Има едно последно обстоятелство във връзка с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, което следва да се обсъди: каква е връзката между тази разпоредба и останалите разпоредби от Договора, които също закрепват принципа на независимост на съдебната власт, по-специално член 47 от Хартата и член 267 ДФЕС [106]? Действително взаимовръзката между тези разпоредби поражда известно объркване за страните, както и за редица запитващи юрисдикции. Предвиждат ли тези разпоредби различни видове „независимост на съдебната власт“? Възможно ли е национална юрисдикция да бъде независима за целите на някоя от тези разпоредби, но да не е достатъчно независима за целите на друга? Съществуват ли вследствие на това в правото на Съюза различни „независимости на съдебната власт“?

[104] За неотдавнашен пример вж. заключението на генералния адвокат Pikamäe по дело IS (Незаконосъобразност на акта за преюдициално запитване) (C-564/19, EU:C:2021:292, т. 85—92).

[105] В това отношение съображенията на Съда в определение Maler, що се отнася до допустимостта на преюдициалното запитване, наистина биха могли да се изложат по отношение на същия обхват и подробности, както в решение по същество.

[106] Оставяйки настрана други конкретни режими (обикновено на вторичното право), които също възприемат и доразвиват понятието за независимост на съдебната власт и които също могат да се разглеждат в конкретни хипотези, като например 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). За повече подробности вж. моето заключение по дело AFJR, точки 183—225.

162. Според мен простият отговор е отрицателен: съществува *само един и еднакъв принцип* на независимост на съдебната власт. Освен че е очевидно от логическа гледна точка, това съображение се потвърждава и от факта, че Съдът се позовава на това понятие по един и същ начин независимо от прилаганата в конкретния случай разпоредба на Съюза [107]. Ето защо мога само да се съглася напълно с генералните адвокати Танчев и Hogan, че съдържанието на член 19, параграф 1 ДЕС и на член 47 от Хартата по отношение на независимостта на съдебната власт е по същността си еднакво [108].

163. Въпреки това еднаквото съдържание не означава непременно еднакъв резултат по конкретно дело. Трите разпоредби са различни по своето естество и цел в рамките на структурата на Договорите. Това различие означава, че по всяка от трите разпоредби трябва да се извърши малко по-различен вид изследване.

164. Член 19, параграф 1 ДЕС има широк обхват, надхвърлящ хипотезите, в които съгласно традиционното възприятие отделният случай се урежда от правото на Съюза. Той задължава държавите членки да гарантират, че организацията и функционирането на техните правораздавателни органи, имайки предвид централната им роля в правния ред на Съюза, зачитат ценностите на Съюза, и по-специално правовата държава. Прагът за неговото нарушаване е доста висок: до нарушение водят само проблеми от системно естество или с определена тежест, които не могат да бъдат поправени от самата национална система от правни средства за защита. В този контекст анализът на Съда очевидно надхвърля конкретното дело и включва широката институционална и конституционна структура на националната съдебна власт.

165. Член 47 от Хартата е разпоредба, уреждаща субективно право на всяка страна в производство, а именно правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, което възниква само когато делото попада в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. В тези очертания всяка страна има право да се позове на нарушение на член 47 от Хартата. Проверката на „независимостта“ на съда в този контекст изисква подробна и конкретна преценка на всички релевантни обстоятелства за конкретния случай. Въпросите, свързани с дадена структурна или системна характеристика на националната съдебна система, са релевантни само доколкото биха могли да повлияят върху конкретното производство. В този контекст степента на интензитет на контрола на Съда по отношение на независимостта на въпросния съдебен орган е умерена: не всички нарушения на правото водят до нарушение на член 47 от Хартата. За тази цел се изисква да е налице известна тежест. След като обаче необходимата степен на тежест е достигната, това е достатъчно, за да доведе до нарушение на член 47 от Хартата, тъй като не трябва да бъде изпълнено никакво друго условие, за да се потвърди произтичащото от правото на Съюза субективно право.

[107] Вж. по-специално решения от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 37 и 38) (относно член 267 ДФЕС), A. K. и др. (т. 121 и 122) (относно член 47 от Хартата), от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 71—73) (относно член 19, параграф 1 ДЕС), и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 143).

[108] Вж. заключението на генералния адвокат Hogan по дело Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, т. 45 и 46), и заключението на генералния адвокат Танчев по дело A. K. и др. (C-585/18, EU:C:2019:551, т. 85).

166. И накрая, член 267 ДФЕС има широк материален обхват, който обхваща не само всички хипотези, в които може да се приложи която и да е разпоредба на Съюза, а и някои хипотези, които попадат извън приложното поле на правото на Съюза[109]. Понятието „юрисдикция“ (което по дефиниция изисква наличието на независимост на членовете ѝ) в тази разпоредба има функционален характер: то служи за определяне на националните органи, които могат да станат събеседници на Съда в контекста на производство по преюдициално запитване. Анализът по член 267 ДФЕС се съсредоточава върху структурен въпрос на доста общо равнище: положението на този орган в институционалната рамка на държавите членки. В този контекст контролът на Съда по отношение на независимостта на органа не е толкова интензивен. Всъщност член 267 ДФЕС има за цел просто да определи подходящите институционални събеседници по отношение на допустимостта.

167. Тази диференциация има доста значими последици както за страните, така и за запитващите юрисдикции.

168. Първо, евентуален проблем, водещ до нарушение на член 47 от Хартата, може да бъде повдигнат само по отношение на гарантирано от правото на Съюза субективно право[110]. Вероятно е това да изключи позоваването на тази разпоредба в обстоятелства, при които самите национални съдии поставят въпроси относно съвместимостта на тяхната система с принципа на правото на Съюза за независимост на съдебната власт, тъй като самите съдии не могат да разполагат с право, произтичащо от правото на Съюза, което да е предмет на спор в разглежданите от тях дела. За сметка на това поставените от самите съдии въпроси действително са възможни и допустими съгласно член 19, параграф 1 ДЕС и член 267 ДФЕС[111].

169. Второ, видът на контрола, прагът и интензитетът могат в крайна сметка да доведат до различни резултати по отношение на (не)съвместимостта. По-специално, несъмнено е възможно един и същ проблем да може да представлява нарушение на член 47 от Хартата, но същевременно да не представлява нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС[112], както и възможността да е налице нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС, докато същевременно не налице такова на член 47 от Хартата[113].

170. След като заключих, че първият въпрос е допустим, сега ще го разгледам по същество.

B. По същество

171. С въпроса си запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 ДЕС и закрепената в него ценност на правовата държава, както и член 6, параграфи 1 и 2 във връзка със съображение 22 от Директива 2016/343 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални

109 Вж. по-специално решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50—53). По отношение на някои конкретни въпроси в тази връзка вж. неотдавнашното ми заключение по дело J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 27—74).

110 Отделен случай са хипотезите, при които приложното поле на правото на Съюза по член 51, параграф 1 от Хартата е задействано от специален режим на вторичното право на Съюза, което от своя страна прави член 47 от Хартата приложим. Вж. заключението ми по дело AFJR, точки 196—202.

111 В това отношение вж. заключението на генералния адвокат Hogan по дело Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, т. 33—47).

112 Налице е било отделно нарушение на член 47 от Хартата, което не е достигнало прага на тежест по член 19, параграф 1 ДЕС.

113 Нарушението от съответния вид е достигнало прага по член 19, параграф 1 ДЕС, но не е имало субективни права, произтичащи от правото на Съюза, съгласно член 47 от Хартата (неотдавна това е по същество хипотезата в решение от 2 март 2021 г., A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, по-специално т. 89).

разпоредби, съгласно които министърът на правосъдието/главният прокурор може въз основа на критерии, които не са публично оповестени, да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и във всеки един момент може да прекрати това командироване по свое усмотрение.

172. Според постоянната съдебна практика понятието за независимост на съдебната власт има два аспекта: външен и вътрешен.

173. *Външният* аспект (или независимостта stricto sensu) изисква съдът да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на решението на членовете му по разглежданите от тях спорове. Както генералният адвокат Hogan правилно посочва в свое неотдавнашно заключение, независимостта stricto sensu изисква националният съд да може „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 какъвто и да било вид“ [114].

174. *Вътрешният* аспект 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. Както генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer подчертава в заключението си по дело De Coster, безпристрастността изисква от съдиите „психологическа нагласа за изначална незаинтересованост“ по отношение на споровете, за да бъдат (и да изглеждат) еднакво отдалечени от страните [115].

175. Както Съдът последователно приема, тези две изисквания „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 разумно съмнение у правните субекти в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси“ [116].

176. В този контекст релевантният за настоящите дела въпрос, изглежда, е следният: дали разглежданите национални мерки, и по-специално тези, които засягат *формирането* на съдебните състави в наказателното производство, предоставят достатъчно гаранции за независимостта и безпристрастността на всеки член на тези състави, за да се отстрани всяко съмнение у правните субекти, че тези членове могат да бъдат повлияни от външни фактори или да имат някакъв интерес от изхода на делото?

177. По мое мнение отговорът на този въпрос несъмнено е отрицателен. Действително разглежданите национални мерки изглеждат много проблематични от гледна точка както на вътрешния, така и на външния аспект на независимостта.

178. В самото начало трябва да се подчертае, че съгласно правото на Съюза държавите членки не са длъжни да възприемат определен конституционен модел, който да урежда отношенията и взаимодействието между различните власти в държавата, естествено при условие че е налице основно разделение на властите, характерно за правовата

[114] Заключение на генералния адвокат Hogan по дело Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, т. 58).

[115] C-17/00, EU:C:2001:366, т. 93, с препратка към трудовете на юриста P. Calamandrei.

[116] Вж. в по-скоро време решението Land Hessen, точка 52 и цитираната съдебна практика, и 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. 117).

държава[117]. Съответно правото на Съюза не предвижда нищо, което да попречи на държавите членки да прибегнат до система, според която съдиите могат в интерес на службата да бъдат временно командировани от един съд в друг — на същото йерархично ниво или в по-висшестоящ съд[118].

179. В системите, в които министерството на правосъдието отговаря за въпросите, свързани с организацията и личния състав по отношение на съдебната власт, решенията за командироване на отделни съдии е вероятно да бъдат от компетентността на министъра. При условие че са следвани законоустановените процедури, получени са всички необходими съгласия, изисквани по националното право[119], и *общите правила* за назначаване, за статута и за освобождаване от длъжност на съдиите *продължават да се прилагат по време на командироването*, сам по себе си този аспект също не е проблематичен.

180. Това обаче очевидно не е така според разглежданата национална правна уредба по настоящите дела. В много отношения за командированите съдии не се прилагат общите правила, а се прилага един доста специален — и много обезпокояващ — правен режим.

181. Първо, струва ми се, че в една система, зачитаща принципа на правовата държава, би трябвало да има поне някаква прозрачност и отговорност, що се отнася до решенията за командироване на съдии. За да бъда ясен, не мисля, че тези решения трябва непременно да бъдат предмет на някаква форма на (пряк) съдебен контрол. Въпреки това би следвало да съществуват други форми на контрол, за да се избегнат произволът и опасността от манипулация[120].

182. По-специално всяко решение относно командироването на съдия (за започване или за прекратяване) трябва да се взема въз основа на предварително известни критерии и трябва да бъде надлежно мотивирано. Според мен нито абстрактните критерии, нито конкретните мотиви трябва да бъдат особено подробни. Те обаче трябва да могат да осигурят минимална степен на яснота относно причините и начина, по който е взето дадено решение, за да се гарантира някаква форма на контрол[121].

183. Това обаче не е налице при разглежданите национални мерки. Както пояснява запитващата юрисдикция, критериите, използвани от министъра на правосъдието/главният прокурор за командироване на съдии и за прекратяване на командироването им, ако съществуват такива, във всеки случай не са публично оповестени. Разбирам също така, че тези решения не съдържат никакви мотиви. При тези обстоятелства е трудно да се говори за някаква форма на прозрачност, отговорност и контрол.

117 Решение A. K. и др., точка 130 и цитираната съдебна практика. По-подробно с допълнителни препратки вж. моето заключение по дело AFSR, точка 230.

118 В същия смисъл решения на ЕСПЧ от 25 октомври 2011 г., Richert с/у Полша (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 44), и от 20 март 2012 г., Dryzek с/у Полша (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, § 49).

119 Например от органа за самоуправление на съдебната власт и/или председателите или съветите на съответните съдилища и/или въпросния съдия.

120 Вж. решение на ЕСПЧ от 25 октомври 2011 г., Richert с/у Полша (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 42 и 44 и цитираната съдебна практика).

121 Под каквато и да е подходяща форма: било то от други членове на правителството и/или от националния парламент; контрол от медиите и общественото мнение; или, в крайна сметка, и от потенциална страна в производството, която може по конкретното дело да има съмнения относно правилното формиране на съдебния състав, на който е отредено да се произнесе по нейното дело, и може да поиска да повдигне този въпрос в хода на производството по делото.

184. Второ, фактът, че командироването е за неопределен срок и може да бъде прекратено по всяко време по усмотрение на министъра на правосъдието/главния прокурор, поражда сериозни опасения. Всъщност трудно може да си представим по-очевиден пример за пряко противоречие с принципа на несменяемост на съдиите. В това отношение съм склонен да приема, че командироването (на съдии) обикновено би трябвало да бъде за определен срок, определен с конкретна продължителност или докато настъпи друго обективно установимо събитие (например когато щатният персонал на съда отново се запълни или когато броят на натрупаните неприключени дела в тази юрисдикция се върне на нормалните равнища в зависимост от конкретната изначална причина за командироването) [122].

185. Несъмнено трябва да е възможна известна гъвкавост в това отношение, свързана както с обстоятелствата, обосноваващи командироването или неговото прекратяване, така и с продължителността му. Въпреки това упражняването на неограничено, необжалваемо и непрозрачно право на преценка, позволяващо на министъра на правосъдието/главния прокурор да командирова съдии и във всеки един момент *да ги отстранява* по свое усмотрение, надхвърля значително това, което би могло да се приеме за разумно и необходимо, за да се осигури доброто функциониране и организиране на работата в националната съдебна структура. Както отбелязва Европейският парламент, „[п]равото на преценка може да бъде необходимо за съвременното правителство; абсолютното право на преценка обаче, съчетано с абсолютна липса на прозрачност, е в пълно противоречие с правовата държава“ [123].

186. Трето, правомощието за упражняване на това неограничено право на преценка не само е предоставено на член на правителството (а не например на орган на самоуправление на съдебната власт, което в известна степен би могло да смекчи проблема), но този член на правителството също така изпълнява и две функции. Действително в рамките на действащата понастоящем национална конституционна система министърът на правосъдието също така заема и длъжността на (публичен) главен прокурор. Струва ми се, че това е една от най-обезпокоителните — ако не и най-обезпокоителната — характеристика на националната правна уредба.

187. В това си качество министърът на правосъдието е върховният орган за наказателно преследване в държавата членка и упражнява власт върху цялата структура от прокурорски служби. Той разполага с широки правомощия по отношение на подчинените му прокурори. По-специално националното право му предоставя правомощието да взема решения „относно съдържанието на акт в съда“ от подчинения прокурор, който е длъжен да действа в съответствие с такива решения [124].

188. Това създава „нечестив“ съюз между два институционални органа, които нормално би трябвало да функционират поотделно. Що се отнася по-специално до въпроса за командироването на съдии, той на практика позволява на прекия ръководител на една от страните във всяко наказателно производство (прокурорът) да определи (част от) съдебния състав, който ще разгледа делата, образувани от подчинените му прокурори.

122 Вж. решение на ЕСПЧ от 25 октомври 2011 г., Richert с/у Полша (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 45).

123 Доклад на Европейския парламент (2006) по 21-ия и 22-ия годишен доклад на Комисията относно надзора върху прилагането на общностното право (A6—0089/2006 окончателен), стр. 17.

124 За повече подробности и за оценка вж. Становище 892/2017 на Венецианската комисия относно Закона за прокуратурата, в изменената му редакция (2017 г.).

189. Съвсем очевидно е, че последицата от това е, че някои съдии могат да имат стимул (меко казано) да се произнасят в полза на прокурора или по-общо в полза на министъра на правосъдието/главния прокурор. Действително съдиите от по-нисшестоящите съдебни инстанции могат да се изкушат от възможността да бъдат възнаградени с командироване в по-висшестоящ съд, с възможност за по-добра кариерна перспектива и по-висока заплата. Командированите съдии на свой ред могат да бъдат обезсърчени да действат независимо, за да избегнат риска командироването им да бъде прекратено от министъра на правосъдието/главния прокурор.

190. На четвърто и последно място, гореописаното положение допълнително се утежнява от факта, че някои от командированите съдии могат да заемат и длъжността на дисциплинарни служители на Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища), както отбелязва запитващата юрисдикция по отношение на един от командированите съдии. Със сигурност няма да е пресилено да се счита, че съдиите може да не са склонни да спорят с колеги, които един ден могат да образуват дисциплинарно производство срещу тях. Освен това структурно тези лица могат да се разглеждат като упражняващи „дифузен контрол и надзор“ в рамките на съдебните състави и на съдилищата, в които са командировани, поради контекста и параметрите на командироването им.

191. Не е изненадващо, че понастоящем Съдът е сезиран с няколко производства, в рамките на които се оспорва съвместимостта с правото на Съюза на полския дисциплинарен режим на съдиите [125]. В определението си от 8 април 2020 г. Съдът установява няколко потенциални проблема в това отношение [126]. Общоизвестно е също така, че неотдавна в Полша са образувани няколко дисциплинарни производства срещу съдии, които само са използвали предвидената в член 267 ДФЕС възможност да отправят преюдициално запитване до Съда.

192. Накратко, разглежданите национални разпоредби водят, от една страна, до създаването на доста обезпокоителна мрежа от връзки между командированите съдии, прокурорите и (един член на) правителството, а от друга страна, до нездравословно смесване на ролите между съдии, редови прокурори и дисциплинарни служители.

193. Преди да изложа заключението си по този въпрос, трябва да добавя, че не считам за убедителни доводите, изтъкнати по този въпрос от прокурора на провинция Люблин. Не виждам по какъв начин фактът, че дадена система за командироване на съдии е била въведена много преди встъпването в длъжност на настоящото правителство, би могъл да повлияе върху разглеждането на въпроса дали тази система е в съответствие с правото на Съюза. Обстоятелството, че командироване е допустимо само със съгласието на съответния съдия (тъй като полският Конституционен съд приема за противоконституционно командироването без съгласие) [127], също не може да опровергае никоя от гореизложените констатации.

194. Мога само да отново подчертая, че от гледна точка на правото на Съюза няма никакъв проблем с командироването на съдии per se, при условие че по време на командироването им в националните съдебни структури тези съдии се ползват от същия вид гаранции за

[125] Вж. по-специално дело C-791/19, Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите). Вж. заключението на генерален адвокат Танчев по това дело (C-791/19, EU:C:2021:366).

[126] Определение от 8 април 2020 г., Комисия/Полша (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

[127] Решение от 15 януари 2009 г., № K 45/07, OTK ZU № 1/a/2009, позиция 3.

несменяемост и независимост като останалите съдии в тази юрисдикция. Въпреки това поради съображенията, които подробно разгледах в този раздел, това очевидно не е така по настоящите дела.

195. В заключение считам, че при обстоятелства като разглежданите по делата в главните производства вече не са налице минималните гаранции, необходими за осигуряване на задължителното разделение на властите между изпълнителната и съдебната власт. Разглежданата национална правна уредба не предоставя достатъчни гаранции, за да вдъхне на правните субекти, и по-специално на тези, срещу които е образувано наказателно производство, разумно доверие, че заседаващите в съдебния състав съдии не са подложени на външен натиск и политическо влияние и нямат пряк интерес от изхода на делото.

196. Следователно тези национални норми са несъвместими с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Както Съдът неотдавна отбелязва в решение A. B. и др., тази разпоредба възлага на държавите членки задължение за постигането на ясен и точен резултат, което не е съпроводено с никакво условие по отношение на независимостта, с която трябва да се характеризират юрисдикциите, които трябва да тълкуват и прилагат правото на Съюза [128]. С други думи, тази разпоредба има директен ефект и по този начин дава право на национален съд по силата на принципа на предимство на правото на Съюза да извърши всичко, което е в неговата власт, за да осигури съответствието на националното право с правото на Съюза [129].

197. С оглед на гореизложеното считам, че би било излишно да посочвам подробно причините, поради които разглежданите национални разпоредби нарушават и разпоредбите на Директива 2016/343. В контекста на едно толкова тежко нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС няма да има никаква добавена стойност да се обсъжда допълнително въпросът дали тежестта на доказване на вината на заподозрените и обвиняемите все още се носи от обвинението и дали действително всяко съмнение относно вината се тълкува в полза на заподозрения или обвиняемия. Изконните основи на принципа на презумпцията за невиновност са накърнени, когато едно и също лице, а именно министърът на правосъдието/главният прокурор, може да окаже влияние както върху прокурорите, така и върху някои съдии от съдебния състав. Поради това едновременното нарушение и на разпоредбите на Директива 2016/343 ми се струва неизбежно.

V. Заключение

198. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша), по следния начин:

„– Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 ДЕС, както и член 6 от Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която министърът на правосъдието, който същевременно е и главен прокурор, може въз

[128] 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. 146).

[129] Вж. неотдавна например решение от 4 декември 2018 г., The Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 36 и цитираната съдебна практика).

основа на критерии, които не са публично оповестени, да командирова съдии в по-висшестоящи съдилища за неопределен срок и по всяко време да прекрати това командироване по свое усмотрение.

– Вторият, третият и четвъртият въпрос са недопустими“.