



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЧЕТВЪРТИ РАЗДЕЛ

ДЕЛО KÖVESI v. РУМЪНИЯ

(Жалба № 3594/19)

ПРИСЪДА

Член 6 (граждански) • Достъп до съд • Неспособност на главния прокурор ефективно да оспори преждевременното прекратяване на мандата • И двете условия на теста *Eskelinen* не са изпълнени • Липса на съдебен контрол за законосъобразност на решението за отстраняване, което не е в интерес на държавата • Съдебният контрол е ограничен до официалният преглед не е достатъчен при обстоятелства • Същността на правото на достъп до съд е нарушена
Чл. 10 • Свобода на изразяване • Преждевременно прекратяване на мандата на главния прокурор след публична критика на законодателните реформи • Оспорваната мярка не преследва легитимна цел • Критика в контекста на дебат от обществен интерес, несъдържаща атаки срещу съдебната система • Изявления, призоваващи към висока степен на защита • Смразяващ ефект на мярката, която нарушава самата цел за запазване на независимостта на съдебната система • Намеса, която не е придружена от ефективни и адекватни гаранции срещу злоупотреби

СТРАСБУРГ

5 май 2020 г

ОКОНЧАТЕЛЕН

08.05.2020 г

Това решение е станало окончателно съгласно член 44 § 2 от Конвенцията. Може да подлежи на редакционна редакция.

По делото Kövesi срещу Румъния,

Европейският съд по правата на човека (Четвърто отделение), заседаващ като състав, състоящ се от:

Йон Фридрик Кьолбро, *президент*,
Фарис Вехабович,
Юлия Антоанела Моток,
Бранко Любарда,
Стефани Мунд-Викстрьом.

Жорж Раварани,
Péter Paczolay, съдии,
и Andrea Tamietti, секретар на отдела,
като взе предвид:

горепосочената жалба срещу Румъния, подадена в Съда съгласно член 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от румънска гражданка, г-жа Laura-Codruța Kövesi („жалбоподателят“), на 28 декември 2018 г.,

становищата, представени от ответното правителство, и становищата в отговор, представени от жалбоподателя,

коментарите, представени от Инициативата за правосъдие на Отворено общество, Института по правата на човека към Международната адвокатска асоциация и Хелзинкската фондация за правата на човека, на които председателят на специализираната секция разреши да се намесят,

Отбелязвайки, че на 30 януари 2019 г. Правителството е уведомено за жалбата и че жалбата е с приоритет съгласно Правило 41 от Правилника на Съда,

След обсъждане на закрито на 24 март 2020 г.,

Постановява следното решение, което е прието на тази дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

Жалбоподателката се оплаква, че ѝ е бил отказан достъп до съд, за да оспори преждевременното прекратяване на мандата ѝ като главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията. Тя също се оплака, че мандатът ѝ е прекратен в резултат на възгледи и позиции, които е изразила публично в професионалното си качество относно законодателни реформи, засягащи съдебната система. Тя се позовава на членове 6 § 1, 10 и 13 от Конвенцията.

ФАКТИТЕ

1. Жалбоподателят е роден през 1973 г. и живее в Букурещ. Тя беше представлявана от г-жа NT Popescu, адвокат, практикуващ в Букурещ.

2. Румънското правителство („Правителството“) е представлявано от своя агент г-н V. Mosanu от Министерството на външните работи.

I. НАЗНАЧАВАНЕ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛЯ ЗА ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА НАЦИОНАЛНАТА ДИРЕКЦИЯ „АНТИКОРУПЦИЯ“.

3. На 15 май 2013 г., след седемнадесет години служба като прокурор – включително шест години като главен прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд и правосъдие – жалбоподателят е назначен от президента на Румъния с Указ №. 483/2013 г., като главен прокурор на Националната дирекция „Антикорупция“ (*Direcția Națională Anticorupție* – по-нататък „DNA“) за тригодишен мандат до 16 май 2016 г.

4. В това си качество жалбоподателят е изпълнявал управленски задачи и е координирал цялата дейност на DNA, отдел на прокуратурата към Върховния касационен съд, специализиран в разследването на корупционни престъпления от средно до високо ниво.

5. На 12 ноември 2015 г. отделът за прокурорите към Висшия съдебен съвет (*Consiliul Superior al Magistraturii* – наричан по-долу „CSM“), органът, отговарящ за управлението и дисциплинарните въпроси в рамките на съдебната система, изготви доклад за професионална оценка на дейността на жалбоподателя от 1 януари 2005 г. до 2 октомври 2006 г. като главен прокурор на отдела за разследване на организираната престъпност и тероризма на окръг Сибиу и от 16 май 2013 г. до 14 август 2014 г. като главен прокурор на DNA. В доклада се споменава, че жалбоподателката е успяла да повиши ефективността на подчинените си отдели и че е изпълнявала управленските си задачи бързо и в рамките на определените срокове. Също така се споменава, че тя е мобилизирала и мотивирала персонала под нейно ръководство чрез постоянна комуникация и личен пример, насъобщавайки доброто им представяне. Освен това тя е спазвала стандартите за

професионална чест и достойнство и е проявила безпристрастност и обективност при изпълнение на задълженията си. В доклада се заключава, че кандидатката е достигнала максимално ниво по всички параметри и крайната ѝ оценка е „Много добра“.

6 . В началото на 2016 г. министърът на правосъдието внесе за съгласуване от СМС предложение за преназначаване на жалбоподателя на длъжността главен прокурор на ДНА за нов тригодишен мандат. В подкрепа на предложението си министърът посочи, че жалбоподателката е организираща ръководената от нея институция изключително ефективно и се е справила с корупцията на най-високо ниво, факти, признати както на национално, така и на международно ниво. Усилията ѝ бяха насочени и към изпълнение на задълженията, поети от Румъния в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия по отношение на реформата на съдебната система.

7 . На 28 март 2016 г. Прокурорската секция на КСМ даде положително становище по предложението на министъра на правосъдието. За да вземе своето решение, ССМ е проучил предложението на министъра, доклад, изготвен от отдел „Човешки ресурси“ на Министерството на правосъдието, автобиографията на жалбоподателката и нейните декларации за интереси и неприналежност към тайните служби преди 1990 г. В освен това жалбоподателят е бил интервюиран от отдела за прокурори на ССМ. ССМ отбеляза, че през 2015 г. броят на повдигнатите обвинения е бил по-висок, отколкото през 2012 г., докато броят на хората на високи позиции, изпратени на съд, се е увеличил в сравнение с 2012 г. Броят на разрешените дела през 2015 г. също се е увеличил в сравнение с 2014 г. ССМ заключава, че дейността на жалбоподателя като главен прокурор на ДНА е била забележителна, като резултатите са оценени и на международно ниво. Комисията подкрепи предложението на министъра единодушно.

8 . На 7 април 2016 г. президентът на Румъния, въз основа на предложението на министъра на правосъдието (вижте параграф 6 по-горе) и одобрението на ССМ (вижте параграф 7 по-горе), преназначи жалбоподателя за главен прокурор на ДНА за нов тригодишен мандат от 16 май 2016 г. до 16 май 2019 г.

II. ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ ОТ 2016 Г. И ПОСЛЕДВАЩИ СЪБИТИЯ

9 . След парламентарните избори, които се проведоха на 11 декември 2016 г., беше сформирано ново парламентарно мнозинство и ново правителство беше съставено през януари 2017 г.

10 . На 31 януари 2017 г. новосформираното правителство прие извънредна постановление, с което промени някои разпоредби на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс (Извънредна постановление на правителството № 13/2017). Основните изменения, въведени от наредбата, се отнасят до декриминализирането на злоупотреба със служебно положение, извършена по повод на одобрение или приемане на всички видове законодателство, когато щетата е под 200 000 румънски леи (ROL – приблизително 44 000 евро (EUR)) и по-ниска наказание за посоченото престъпление, когато щетата е по-висока от прага от 200 000 ROL. Наредбата предвижда и декриминализиране на всички деяния на помагачество, извършени от роднини до втора степен.

11 . Приемането на горната наредба предизвика протестни демонстрации в цялата страна и в международен план.

12 . В този контекст на 2 февруари 2017 г. ДНА излезе с прессъобщение, в което информира обществеността, че е подадена жалба относно начина, по който са приети някои законодателни актове и че се извършват проверки във връзка с това.

13 . На 27 февруари 2017 г. в друго прессъобщение ДНА информира обществеността, че след разглеждане на обстоятелствата, довели до горепосочената жалба, не са разкрити случаи на корупция. Въпреки това беше решено преписката да бъде изпратена на прокуратурата към Върховния касационен съд, компетентният орган за продължаване на разследването на възможни престъпления, състоящи се в умишлено представяне на подвеждащи данни пред парламента или президента по отношение на дейността на правителството или министерството с цел прикриване извършването на действия против интересите на държавата, отнемане или унищожаване на документи, премахване или унищожаване на доказателства и фалшификации. Прессъобщението продължи да обобщава фактите, на които се основава горното решение, разкрити от разследването. R

създава фактите, на които се основава горното решение, разкрити от разследването. В него се споменава, че Наредба № 13/2017 (вж. параграф 10 по-горе) е прието от правителството, без да бъде включено в дневния ред на заседанието им и без да се даде необходимото време за одобрение от компетентните институции. Освен това е унищожено неблагоприятно становище и са променени вписвания в регистъра за кореспонденция към министъра на правосъдието, за да се прикрие получаването на проекта на наредбата за заверка.

14 . На 3 юли 2017 г., по искане на министъра на правосъдието, ЦСМ разпореди извършването на проверка в ДНА с цел установяване ефективността на управлението му и изпълнението от страна на ръководството на задълженията им по закон и вътрешни наредбите и дали служителите спазват процедурните правила и вътрешните разпоредби. Проверката е за периода от 1 януари 2016 г. до 30 юни 2017 г. Констатациите от проверката са включени в доклад от 509 страници, изготвен на 15 септември 2017 г. от Отдела за съдебна инспекция на прокурорите към СМС. В протокола от проверката се посочва, че жалбоподателката е изпълнила всички изисквания на длъжността си, като е създавала сплотен екип, способен да постигне добро ниво на ефективност при разследването на корупционни престъпления. Тя беше описана като притежаваща добри умения за комуникация и разрешаване на конфликти, ефективност и авторитет. В доклада се заключава, че кандидатът отговаря напълно на всички изисквания, необходими, за да продължи да изпълнява ролята си.

15. На 23 август 2017 г. министърът на правосъдието обяви, че се планира цялостна реформа на съдебната система. Впоследствие на 27 септември 2017 г. парламентът реши да създаде специална парламентарна комисия с цел да препоръча промени в определени законови разпоредби в областта на наказателното и гражданското право и правосъдието.

16. Работата на горепосочената комисия започна на 25 октомври 2017 г. с реформата на трите основни закона на румънската съдебна система: Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вж. параграф 73 по-долу), Закон № 304/2004 относно организацията на съдебната власт (вижте параграф 74 по-долу) и Закон № 317/2004 относно ССМ (вж. параграф 75 по-долу).

17 . Измененията на трите гореспоменати закона и свързаният с тях законодателен процес предизвикаха критики в Румъния и в международен план. На национално ниво това беше под формата, *inter alia* , на: две отрицателни становища на ССМ; меморандум за оттегляне на промените, подписан от близо 4000 съдии и прокурори; мълчаливи протести на съдии и прокурори пред съдилищата и прокуратурите; парламентарни въпроси и изказвания на представители на опозицията в румънския парламент, до Конституционния съд, а също и до международни институции, включително Венецианската комисия; протести на граждански организации.

III. ИСКАНЕ НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ОТСТРАНЯВАНЕ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛКАТА ОТ ДЛЪЖНОСТ ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА ДНСК.

18 . На 23 февруари 2018 г. министърът на правосъдието изпрати на СМС документ, озаглавен „Доклад за ръководна дейност в ДНА“ („Докладът“), който включваше предложение за отстраняване на жалбоподателката от длъжност. Докладът очерта своето предложение във въведението си, както следва:

„Настоящият доклад е позицията на министъра на правосъдието, определена от неговата конституционна роля, както е предвидено в член 132 от [Конституцията на Румъния], който, отнасяйки се до статута на прокурорите, установява в параграф 1, че „прокурорите [трябва] осъществяват дейността си в съответствие с принципите на законност, безпристрастност и йерархичен надзор под ръководството на министъра на правосъдието. Той е изготвен въз основа на дебатите, които нараснаха в публичното пространство през изминалата година, между февруари 2017 г. и февруари 2018 г., дебати, които дълбоко разделиха общественото мнение и породиха безпрецедентни нива в новата история на Румъния , лични атаки и поставяне под въпрос на конституционни, европейски и универсални ценности ... [Те] изкривиха мненията на европейски и международни форуми по отношение на Румъния, задействаха механизми за оценка, които никога досега не са били използвани срещу нашата страна, застрашавайки изпълнението на целите приети и застрашаващи върховенството на закона“.

19 . Освен това в доклада се споменава, че неговите констатации и заключения се отнасят единствено за периода между февруари 2017 г. и февруари 2018 г. и се отнасят

конкретно до управленската дейност на жалбоподателя като главен прокурор на ДНА. В доклада се споменава, че се основава на предишен доклад на министъра на правосъдието относно оценката на ефективността на управлението и начина на изпълнение на задълженията ѝ от главния прокурор на ДНА, както и на доклада за проверка на CSM от 15 септември 2017 г. (вижте параграф 14 по-горе). Той заключава, че обаче „решението няма да бъде взето изключително въз основа на доклада от инспекцията“. Представянето на доклада завърши по следния начин:

„Заключенията на настоящия доклад се основават следователно на доказателства, събрани от началото на референтния период до момента, на анализ на решения, факти и конкретни действия, включително на публичните изявления, направени от главния прокурор на ДНА, както е отразено в документи, изготвени от публични органи в края на съответния период, на които се основава споменатият доклад на Отдела за съдебна инспекция за прокурорите.“

20. Докладът продължава с подробно описание на причините, оправдаващи отстраняването на жалбоподателката от нейната позиция. Първо, беше споменато, че за период от една година в Конституционния съд са били подадени три жалби относно предполагаеми нарушения на Конституцията от страна на ДНК. В два от тези случаи бяха констатирани нарушения на Конституцията.

21. Първият случай засяга решение на Конституционния съд №. 68 от 27 февруари 2017 г., от който докладът цитира следното:

„Прокуратурата [*Ministerul Public*], като част от съдебната власт, се счита за компетентна да провери полезността, спазването на законодателния процес и имплицитно законосъобразността на приемането на извънредна наредба на правителството. Подобно поведение предполага сериозно нарушение на принципа на разделение на властите в държавата, гарантиран от член 1, параграф 1 от Конституцията, тъй като не само прокуратурата е превишила правомощията си, предвидени от Конституцията и закона, но и присвоени правомощия, които принадлежат на законодателната власт или на Конституционния съд. ... Чрез разглеждане на обстоятелствата по приемането на Правителствена извънредна постановление №. 13/2017 ... ДНК пое компетентността да провежда наказателно разследване в област, която е извън правната рамка, което може да доведе до институционална безизходица ... Следователно съдът признава наличието на конституционен конфликт между прокуратурата офис – ДНК, от една страна, и румънското правителство, от друга...“

Въз основа на констатациите в горното решение и факта, че жалбоподателката е заявила публично, че е поела лично отговорността за разследването по този случай, докладът заключава, че жалбоподателката е превишила границите на своите правомощия като главен прокурор.

22. Второто дело се отнася до решение на Конституционния съд №. 611 от 3 октомври 2017 г., в което съдът заключава, че е налице конституционен конфликт между румънския парламент, от една страна, и прокуратурата, от друга, породен от отказа на жалбоподателя да се яви пред специалната комисия за разследване, създадена от парламента, за да проучи аспекти, свързани с организацията на президентските избори през 2009 г. Конституционният съд приема, че жалбоподателката, в качеството си на главен прокурор на ДНА, е отказала да се съобрази с три призовки да се яви пред горепосочената комисия и е уведомила писмено Комисията, че не знае за никакви аспекти, които биха могли да послужат за въпросното парламентарно разследване. Конституционният съд счита, че поведението на жалбоподателката – по-конкретно липсата ѝ на отговор на два конкретни въпроса, поставени от комисията – е блокирало дейността на тази комисия. Освен това докладът цитира следното от решението на Конституционния съд:

„... [С]ъс своето отношение главният прокурор на ДНА не само изключи *a priori* всяко добросъвестно сътрудничество с органа, който упражнява народния суверенитет – румънския парламент – но също така отказа да участва в изясняването на определени аспекти във връзка със събитие от обществен интерес (нейното присъствие вечерта на 6 декември 2009 г., датата, на която се проведеха президентските избори, заедно с други лица, заемащи публични длъжности – директорът и заместник-директорът на Румънската информационна служба и сенатори – в къщата на сенатор ГО...“

Докладът заключава в тази връзка, че жалбоподателят, като се държи, както е описано в решението на Конституционния съд, е отказал да сътрудничи на представителната публична власт и е отказал да предостави информация, която е от обществен интерес. Това показва „объркването, направено от главния прокурор на ДНА между личния ѝ живот и важната ѝ позиция в държавен публичен орган“.

23. Третият случай се отнася до решение No. 757 от 23 ноември 2017 г., приет от

Конституционния съд след искане на председателя на Сената за разрешаване на конституционен конфликт между правителството, от една страна, и прокуратурата, от друга. Твърди се, че конституционният конфликт е бил генериран от започването на разследване от DNA срещу няколко държавни служители, включително член на правителството, за корупция във връзка с приемането на решение на правителството. В случая Конституционният съд приема, че не е налице конституционно противоречие и че прокурорите са компетентни да разследват евентуални престъпни деяния, извършени във връзка с приемането на индивидуално административно решение, каквото е въпросното решение. По този въпрос министърът счита, че гореспоменатото решение на Конституционния съд е още една причина, обосноваваща уволнението на жалбоподателя, тъй като показва, че ДНК е надхвърлил границите на своите компетенции, когато е решил да разследва полезността на осиновяването. на решение на правителството.

24 . Министърът каза още, че тази констатация се доказва и от прессъобщение, издадено от DNA във връзка с горепосоченото разследване, в което се споменава, че започването на въпросната правителствена постановление е извършено в нарушение на процедурата за изготвяне, одобряване и представяне на законодателни предложения. Министърът счита, че с издаването на въпросното прессъобщение жалбоподателката е превишила границите на своите правомощия. Нещо повече, той освен това твърди, че жалбоподателката впоследствие е оттеглила това съобщение за пресата, което според него показва, че тя е отказала да приеме грешката си.

25. Друга причина, оправдаваща отстраняването на жалбоподателката от длъжността ѝ, е фактът, че тя се е включила лично в разследванията, провеждани от прокурорите под неин надзор. В подкрепа на това твърдение министърът цитира части от публично изявление, направено от жалбоподателя във връзка с разследването относно Наредба №. 13/2017 (вижте параграф 10 по-горе), както следва:

„Аз лично поемам отговорност за разследването по този случай заедно с [прокурорите] Д. и У. Не сме мръднали нито милиметър наляво или надясно, без да кажа „да“.

Това според министъра показва липса на управленски умения на кандидата.

26 . Докладът продължава, като споменава, че докладът от инспекцията на CSM (вижте параграф 14 по-горе) е открил един случай на възможно дисциплинарно нарушение, за което се твърди, че е извършено от жалбоподателя, както и един случай на авторитарно поведение, и двата в областта на човешките ресурси.

27 . Друг елемент, обосноваващ уволнението на жалбоподателката, се основава на съобщение за медиите, издадено на 12 януари 2018 г. от отдела за съдебна инспекция на CSM, в което се посочва, че срещу жалбоподателката е висящо дисциплинарно производство за няколко дисциплинарни нарушения във връзка с професионалната чест и нейната поведение към колеги.

28 . След това докладът продължава, на дванадесет от останалите деветнадесет страници, с подробности за различни изявления, направени от жалбоподателя публично. Съответните части на доклада гласят следното:

„Например, в реч, държана на форума за правосъдие Молдова-Румъния, второ издание, Букурещ 23-24 ноември 2017 г., в качеството си на представител на институцията, която управлява, главният прокурор на DNA каза, че Конституционният съд „[had] прие през 2016 г. решение, с което обявява текста на закона, определящ престъплението злоупотреба със служебно положение, за конституционен само ако изразът „по неправилен начин“ трябва да се разбира като „чрез нарушаване на закона“. **Това е причината, поради която прокурорите [можеха] да разследват само актове на злоупотреба със служебно положение, извършени чрез нарушаване на първичното законодателство, като заключиха, че „[беше] очевидно, че обществото остава незащитено от подобни практики след миналогодишното решение на Конституционния съд“** . След това тя продължи да дава някои примери от делата на ДНК, като подчерта, че „след гореспоменатото решение на Конституционния съд през 2017 г. 245 досиета бяха затворени и 188 милиона евро [евро] – щети, причинени на публични средства – вече не можеха да бъдат възстановени от държавата. **Освен загубите за милиони евро за държавния бюджет, цялото общество ще наблюдава как управляващите ще се заемат със задоволяване на интереси, различни от интересите на общността. И тогава задаваме основателен въпрос: в контекста на предложените законодателни промени относно злоупотребата със служебно положение и когато обществото губи милиони евро чрез тези действия, оправдано ли е ограничаването на разследванията? ”**

В доклада се споменава, че тези изявления, повторени от жалбоподателката в медиите в няколко други случая, показват, че тя всъщност оспорва общия и задължителен

характер на решенията, приети от конституционния съд, и че тя се смята за „едновременно законодателен орган и Конституционен съд“.

29 . По-нататък в доклада се споменава, че в началото на 2017 г. жалбоподателката е заявила пред British Broadcasting Corporation, че се е страхувала от разрушаването на ДНК и е говорила за „ежедневни заплахи срещу съдебната система“, като споменава, че е имала се страхува от законодателни промени, които биха могли да засегнат борбата с корупцията, да променят юрисдикцията на или дори да разрушат ръководената от нея институция. Освен това в доклада се посочва, че в интервю за Euronews жалбоподателят е „критикувал остро някои проектозаконали, които [по това време са били обект на] парламентарен дебат, обвинявайки политици и бизнесмени, че са против усилията, положени за почистване на един от най-корумпираните страни в Европейския съюз“. Освен това в доклада се посочва, че в интервю за вестник *Libertatea* жалбоподателят е заявил, че обсъдените от парламента законодателни изменения всъщност са били „претекст за премахване на капацитета на следователите да разкриват и разрешават престъпления“ и че „борбата срещу корупцията [ще] бъде прекратено“. Докладът заключава, че тези изявления показват „обсесивния страх“ на жалбоподателката да не загуби позицията си на ръководител на DNA.

30. В заключителната си част докладът също така споменава, че през последния период броят на оправдателните присъди по делата, изпратени до съдилищата от DNA, се е увеличил, факт, който повдига въпроси относно начина, по който основните права се спазват от шефът на ДНК. Освен това жалбоподателката беше критикувана за кратко и за един пример за липса на участие в идентифицирането и премахването на злоупотреби от страна на прокурори под неин надзор, един пример за липса на бързина при разрешаването на случай и един пример за липса на реакция на жалба относно предполагаем непрофесионализъм поведение, заведено срещу прокурор под неин надзор.

31 . Докладът заключава следното:

„DNA не се идентифицира със своя главен прокурор, чиито действия през изминалата година показаха, че могат да застрашат институцията, която тя управлява, чрез превишаване на правомощия, дискреционно поведение, противопоставяне на авторитета на парламента и ролята и компетенциите на правителството, [и] оспорване на решенията и авторитета на Конституционния съд. ... Поведението [на жалбоподателя] създаде криза без прецедент в най-новата история на тази страна, което направи Румъния, неправилно, обект на тревоги, действия, факти, изявления, [и] институционални реакции, на национално, Европейско и международно ниво, с ефекти в икономическата и социалната сфера.

Главният прокурор на ДНА злоупотребява с доверието на представителите на международните форуми и на гражданите на тази страна, разпространявайки в публичното пространство информация без никакво реално, правно или конституционно основание. Тя си създаде образ на антикорупционен герой въз основа на това доверие и [зад] липса на прозрачност. Тази ситуация не може да продължава, защото говорим за защита на националния интерес...”

32 . Докладът завърши по следния начин:

„ С оглед на горепосочените елементи е доказано с огромно мнозинство, че главният прокурор на DNA, чрез всички факти, представени тук, е упражнявала и в момента изпълнява ролята си по дискреционен начин, обръщайки антикорупционните дейности и ДНК от тяхната конституционна и правна роля. Поради тези факти, недопустими в една правова държава, с настоящото задействам процедурата за отстраняване на [жалбоподателката] от длъжността ѝ като главен прокурор на DNA въз основа на член 54, параграф 4, взети заедно с член 51, параграф 2, буква в от Закон №. 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите.

Този доклад, придружен от предложението за отстраняване на главния прокурор на DNA, ще бъде прехвърлен на отдела за прокурори на CSM и на президента на Румъния за решение, в съответствие със законовите прерогативи.

IV. ПРОИЗВОДСТВО ПРЕД CSM

33 . В писмо от 26 февруари 2018 г. и с печат „получен“ на ДНК от 27 февруари 2018 г. жалбоподателката е информирана от CSM, че е била призована да се яви на заседание на неговата секция за прокурори на 27 февруари 2018 г., за да изложи своята гледна точка относно предложението за отстраняването ѝ от длъжност, направено от министъра на правосъдието. Към писмото е приложено копие от доклада.

34. На 27 февруари 2018 г. се състоя изслушване пред прокурорската секция на CSM, по време на което бяха изслушани изявления на министъра на правосъдието и

жалбоподателя.

35. Жалбоподателката твърди, както устно, така и писмено, че министърът никога не е искал никаква гледна точка или разяснения от нея във връзка с елементите, на които се основава предложението за отстраняване. Освен това докладът се позовава на периода между февруари 2017 г. и февруари 2018 г., но докладът на Отдела за съдебна инспекция, на който се позовава, се отнася за период, който е приключил през първия срок на 2017 г. (вижте параграфи 14 и 19 по-горе). По тази точка жалбоподателката е представила копие от положителен оценъчен доклад за дейността ѝ за периода 2016 г. – първия срок на 2017 г.

36. Жалбоподателят продължава да отговаря на всяка от критиките, повдигнати в доклада.

37. По отношение на решения № 68 и 611 от Конституционния съд (вж. параграфи 21 и 22 по-горе), жалбоподателят заявява, че на уебсайта на този съд има петдесет решения, в които са установени конституционни нарушения, включително въпросните две решения. Въпреки това не е имало друго искане за санкциониране или освобождаване от длъжност на ръководителите на засегнатите институции или на законодателните органи, които са приели законовите разпоредби, за които е установено, че са в нарушение на Конституцията. Фактът, че от тринадесетте конституционни конфликта, установени от Конституционния съд през последните четирнадесет години, само два се отнасят до ДНК не доказва, че тази институция е участвала в системни нарушения на Конституцията. Жалбоподателят представя това решение №. 68, в който Конституционният съд установи конституционен конфликт между ДНК и правителството, беше първият по рода си в румънската правна система и първият път, когато Конституционният съд разгледа законосъобразността на решение за започване на разследване. Независимо от това, тъй като решенията на Конституционния съд нямат обратно действие, към момента на започване на въпросното разследване тя не е могла да предвиди тълкуването, дадено от Конституционния съд на съответните правни разпоредби в последващото му решение. По отношение на решение No. 611 жалбоподателката обяснява, че нейният отказ да се яви пред въпросната парламентарна комисия и последващият ѝ писмен отговор на запитванията на тази комисия също са станали обект на дисциплинарно разследване от отдела за съдебна инспекция на CSM, завършено с решение на прекратяване на случая, тъй като не е установено нарушение на закона или стандартите за поведение на прокурорите.

38. Що се отнася до критиката, че е превишила границите на своите компетенции, като е издала конкретно съобщение за пресата (вижте параграф 24 по-горе), жалбоподателката обяснява, че на 22 септември 2017 г., в отговор на въпроси, получени от медиите, ДНК е издаде прессъобщение, в което информира обществеността, че срещу няколко заподозрени (включително редица високопоставени лица, членове на правителството и депутати) е в ход разследване за корупционни престъпления. Понататък жалбоподателят обяснява, че съобщението за пресата, в което не се споменава ползата от приемането на въпросното правителствено решение, никога не е било оттеглено и все още може да бъде прегледано на уебсайта на DNA.

39. Що се отнася до възможното дисциплинарно нарушение и авторитарното поведение, споменати в доклада от инспекцията на CSM (вижте параграф 26 по-горе), жалбоподателят обяснява, че тези два въпроса впоследствие са били разследвани от CSM и е установено, че са неоснователни.

40. По отношение на препратката към прессъобщението на CSM по темата за дисциплинарни действия, образувани срещу жалбоподателката (вижте параграф 27 по-горе), жалбоподателката пояснява, че дисциплинарното производство все още не е приключило и по този начин фактите, държани срещу нея, все още са в процес на разследване и все още не е доказано.

41. Относно публичните изявления, цитирани в доклада (вижте параграфи 28 и 29 по-горе), жалбоподателката твърди, че е изразила своята гледна точка във връзка със законодателни предложения и начина, по който тези предложения биха могли да засегнат дейността на прокуратурата, което не е било забранено от закона.

42. Докладът също така споменава, че нейните изявления са засегнали сериозно имиджа на Румъния (вижте параграф 31 по-горе). По този въпрос жалбоподателят твърди, че това твърдение не се основава на никакъв обективен елемент. Освен това публично

стана известно, че в изявленията ѝ за въпросните законодателни промени са се присъединили и други съдебни институции, както и хиляди съдии и прокурори и техните професионални сдружения. Освен това самият CSM е издал отрицателно становище относно същите законодателни изменения (вж. параграф 17 по-горе).

43. Жалбоподателката се позовава и на положителните оценки на ДНК през периода, в който е ръководила институцията. В тази връзка тя спомена четвъртия доклад за оценка на GRECO (*Groupé d'États contre la corruption* – Група на държавите срещу корупцията), издаден на 22 януари 2016 г., и доклада на ЕС за борба с корупцията , издаден от Европейската комисия на 3 февруари 2014 г., който е разгледал ДНК като един от петте примера за добри практики в областта на борбата с корупцията на ниво ЕС, както и докладите на Европейската комисия относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка от 2016 г. и 2017 г. (вж. параграфи 83 -86 по-долу).

44. На последно място, жалбоподателят се позовава на статистически данни, показващи добрите резултати, получени от ДНК през годините 2016 и 2017, особено по отношение на ниския процент оправдателни присъди в делата, изпратени на съд, както и високия процент на възстановяване на щетите за държавния бюджет от корупционни престъпления. Тя завърши с примери, доказващи ефективността на нейното управление в няколко сфери на дейност.

45 . На 27.02.2018 г., след заседание, проведено в присъствието на министъра на правосъдието и жалбоподателя, прокурорската секция на СМС се произнесе с решение, с което отговори отрицателно на предложението на министъра.

46. В горното решение CSM постановява, че член 51 от Закон №. 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вж. параграф 73 по-долу) предвижда специална правна рамка за отстраняване от висши длъжности, като посочва не само ситуацията, в които това може да се случи, но и елементите, които трябва да бъдат разглеждани за оценка от четирите управленски критерия, а именно ефективна организация на работа, поведение и комуникационни умения, отговорност и управленски умения. Въпреки това CSM отбеляза, че предложението за премахване не се отнася до конкретно нарушение на правни задължения и не споменава съответните конкретни управленски критерии. CSM отбеляза, че дори след разясненията, предложени от министъра по време на изслушването, не е имало действителни примери за предполагаеми неправомерно използвани ресурси, поведенчески неадекватности, неизпълнени законови задължения или случаи на неадекватни управленски умения. Следователно, въз основа на документите, с които разполага (докладът на министъра на правосъдието, решенията на Конституционния съд и други документи, посочени в доклада, личното досие на жалбоподателя, решенията на CSM и другите документи, посочени в изявленията на жалбоподателя), CSM продължи да разглежда четирите показателя за управленска способност, предвидени от закона в светлината на доказателствата, представени от министъра.

47. Първо се твърди, че тълкуването от DNA на определени законови разпоредби по начин, различен от този, приет впоследствие от Конституционния съд, не може да се разбира като систематично нарушение на Конституцията, както се твърди в доклада на министъра. CSM приема, че решенията на Конституционния съд като въпросните нямат обратно действие и спазването на тези решения от публичните органи може да бъде оценено едва след приемането на въпросните решения. Освен това CSM отбелязва в тази връзка, че въпросните решения на Конституционния съд са включвали и особени мнения, което показва, че законовите разпоредби, които са предмет на контрол, са били обект на различни тълкувания. Освен това беше споменато, че няма други решения, подобни на решение № . 68, в който Конституционният съд разглежда законосъобразността на наказателно разследване (вж. параграф 21 по-горе), някога е бил приеман от Конституционния съд.

48. По отношение на решение №. 611 (вж. параграф 22 по-горе), CSM отбелязва също, че е проведено дисциплинарно разследване от отдела на съдебния инспекторат, който заключава, че не може да се установи вина от страна на жалбоподателката за нейния отказ да се яви пред специалната парламентарна комисия в въпрос. Освен това действията на жалбоподателя в този контекст са били в съответствие с предишната съдебна практика на Конституционния съд, както и с предишно решение, прието от пленарната сесия на CSM на 24 май 2007 г., като същността на двете е, че съдиите и прокурорите не могат да бъдат призовани да се явят пред парламентарните комисии,

защото по конституция те са част от съдебната власт.

49. По отношение на решение №. 757 (вижте параграф 23 по-горе), CSM отбелязва, че Конституционният съд е постановил, че DNA не е компетентен да разследва полезността от приемането на индивидуални административни решения, но всъщност е компетентен да разследва всички извършени действия или произтичащи факти в връзка с иницирането на индивидуално административно решение. Ето защо, според CSM, това решение на Конституционния съд не може да оправдае твърдението на министъра, че жалбоподателката е превишила пределите на своите правомощия. Що се отнася до неуспеха да поеме отговорност за нейните грешки, държани срещу жалбоподателката в доклада поради предполагаемо оттегляне на съобщение за пресата (вж. параграф 24 по-горе), CSM отбелязва, че въпросното съобщение за пресата все още е достъпно на уебсайта на ДНК, и следователно, че направените твърдения са били опровергани.

50 . Що се отнася до дисциплинарното нарушение и авторитарното поведение, споменати в доклада от проверката от 15 септември 2017 г. (вж. параграф 26 по-горе), беше установено, че тези въпроси са били разгледани и сметени за неоснователни след изслушвания пред CSM по повод приемането на въпросния доклад от проверката.

51 . По отношение на споменаването на висящото дисциплинарно производство срещу жалбоподателката като причина за нейното уволнение (вж. параграф 27 по-горе), CSM приема, че този аспект не може да бъде разгледан, тъй като дисциплинарното производство е висящо.

52. CSM продължи с анализ на публичните изявления, направени от жалбоподателката, цитирани като доказателство, обосноваващо нейното отстраняване от длъжност (вижте параграфи 28 и 29 по-горе). По този въпрос се заключава, че цитираните в доклада твърдения не могат да се разбират като оспорване на задължителния характер на решенията на Конституционния съд. Освен това, цитирайки делото *Бака срещу Унгария* ([GC], № 20261/12 , 23 юни 2016 г.), CSM заключава, че:

„Изразяването на гледна точка или критика към текста на закон не може да се счита за оспорване на авторитета или на решенията на парламента: от една страна, защото публичният дебат е компонент на законодателния процес; и от друга страна, защото изразяването на гледна точка (в конференции, дебати, специализирани статии или интервюта) относно текст, предложен за приемане, не поставя под въпрос авторитета или решенията на парламента, нито конституционното им право да законодателстват; те представляват израз на професионално мнение относно правните разпоредби.“

53 . По-нататък, останалите аргументи в доклада, както и статистическите данни, на които те се основават, бяха опровергани един по един от CSM, който заключи, че няма доказателства, че управлението на жалбоподателя е било неадекватно.

54 . С оглед на гореизложеното CSM реши с мнозинство на гласовете (точният запис на гласуването не е публично достояние) да не одобри предложението за отстраняване на министъра на правосъдието, въз основа на разпоредбите на член 54, параграф 4. взети заедно с член 51, параграф 2, буква b, (3)-(6) от Закон №. 303/2004 (вж. параграф 73 по-долу).

V. ОТКАЗЪТ НА ПРЕЗИДЕНТА ДА ПОДПИШЕ УКАЗА ЗА ОТСТРАНЯВАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛЯ И ЖАЛБАТА ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

55. На 16 април 2018 г. президентът на Румъния даде изявление за пресата, в което обясни, че с оглед на липсата на одобрение от CSM и поради посочените неубедителни причини, той няма да подпише предложението за отстраняване на кандидата от позицията ѝ, представена от министъра на правосъдието.

56. На 23 април 2018 г. министър-председателят подаде жалба до Конституционния съд за разрешаване на конституционния конфликт първо между министъра на правосъдието и президента и второ между правителството и президента, причинен от отказа на президента да проследи искането за отстраняване на главния прокурор на ДНА. В молбата се посочва, че в процедурата по назначаване и освобождаване на главни прокурори основна роля има министърът на правосъдието, а президентът, който няма право на вето върху подобно предложение, е длъжен да подпише предложението.

57. Искането беше препратено от Конституционния съд до президента на Румъния и министъра на правосъдието, които бяха помолени да изпратят своите коментари.

58. Президентът на Румъния твърди, че всъщност, използвайки термина „предложение на министъра на правосъдието“ Закон №. 303/2004 дава на президента като

на министъра на правосъдието, Закон № 300/2007 даде на президента като административен орган правомощието да проверява законосъобразността и целесъобразността на такова предложение. Той счита, че в конкретния случай няма конституционен конфликт и че има право по закон да откаже да подпише предложението на министъра, особено при липса на одобрение от страна на CSM.

59. Министърът на правосъдието твърди, че искането, подадено от министър-председателя, трябва да бъде допуснато и Конституционният съд трябва да нареди на президента какво поведение да следва, а именно да издаде указ за отстраняване.

60. На 10 май 2018 г. се проведе изслушване на открито заседание в присъствието на министъра на правосъдието и представителя на президента на Румъния.

61. На 30 май 2018 г. Конституционният съд в състав от девет съдии постанови решението си по въпроса с три особени мнения.

62. В отговор на твърдение на президента на Румъния, че отказът му да подпише указа за отстраняване е трябвало да бъде оспорен от министъра на правосъдието пред административните съдилища, Конституционният съд постановява, че отношенията между президента и министъра на правосъдието попадат в рамките на сферата на конституционното право. Административните съдилища са били компетентни да проверяват само законосъобразността на административно решение, по-конкретно в настоящия случай законосъобразността на процедурата по отстраняване на жалбоподателката от нейната роля. В този смисъл съдът дава следното обяснение:

„69. Указът на президента е административно решение, но това не означава, че отношенията с другите публични органи, довели до приемането на указа, попадат в обхвата на административното право...

72. В светлината на гореизложеното е очевидно, че в първата фаза между министъра на правосъдието и президента се установяват конституционно-правни отношения и решение, издадено от президента, или отказ за издаване на решението води до административно-правни отношения само по отношение на проверката за законосъобразност на процедурата по отстраняване. Ето защо на първия етап компетентен е Конституционният съд, а на втория етап са компетентни административните съдилища.

73. Правният въпрос, поставен пред Конституционния съд, е да се определят границите и значението на фразата „под ръководството на министъра на правосъдието“, както е предвидено в член 132, параграф 1 от Конституцията във връзка с член 94, буква в).) от Конституцията, въпрос, който касае чисто конституционно-правно отношение. В зависимост от тълкуването, дадено от [Конституционния] съд на тази фраза, се определят границите на правомощията на министъра и президента. Следователно двата органа трябва да прилагат решението на Конституционния съд, а контролът по изпълнението и спазването на това решение не може да се извършва от административните съдилища, а отново от Конституционния съд. Следователно **административните съдилища имат компетентност да проверяват *stricto sensu* законосъобразността на постановлението или на отказа за издаване на постановлението, както следва: органът, който го е издал, правните му основания, наличието на предложение за отстраняване от министъра на правосъдието и препращането на това предложение до КСМ за утвърждаването му, подписването и при необходимост публикуването му в Държавен вестник. Конституционният съд е компетентен да разрешава конфликти на компетентност между двата органа, произтичащи от различното им тълкуване на приложимите конституционни разпоредби, както е в настоящия случай . . .**

78. ... Следователно, имайки предвид величината, важността и обхвата на констатираната конституционно-правна връзка, административно-правната връзка трябва да се сведе само до аспектите на законността, посочени в параграф 73 по-горе.“

63. Освен това съдът приема, че е видно от разглеждането на изявленията на президента, че той всъщност е признал редовния характер и законосъобразността на въпросното предложение, но е възразил срещу неговата полезност. По този въпрос съдът приема, че в контекста на отстраняване от ръководна длъжност, заемана въз основа на член 94, буква в) от Конституцията (вижте параграф 71 по-долу), президентът може само да провери дали производството е редовно и не имат дискреционни правомощия по отношение на полезността на премахването. Що се отнася до решението на CSM да не одобри предложението на министъра, съдът постановява, че неговата стойност е само да помогне на министъра в решението му дали да изпълни или не това предложение. Въпреки това съдът приема, че нито един от тези елементи не може да засегне правомощията на министъра по отношение на предложенията за назначаване или отстраняване на висши прокурори, както е предвидено в Конституцията. Подчертано е, че нито президентът, нито Конституционният съд са овластени да проверяват мотивите, изложени от министъра на правосъдието в предложението му.

64 . Съдът заключи следното:

„117. ... [П]резидентът на Румъния открито смяташе, че има право на дискреционни правомощия, каквито не съществуват съгласно Конституцията, и които впоследствие анулираха минималните дискреционни правомощия на министъра на правосъдието, което представлява ео *ipso* нарушение на член 132 (1) от Конституцията.

118. Следователно, разглеждайки конституционните текстове и съответната правна рамка, Съдът счита, че процедурата по отстраняване, започната от министъра на правосъдието, като се има предвид, че президентът няма възражения относно нейния редовен характер, отговаря на критериите за законност, така че Президентът е трябвало да издаде указ за отстраняването на [жалбоподателя]. ... В резултат на това позицията на президента на Румъния да не упражнява своите конституционни правомощия доведе до невъзможността министърът на правосъдието да упражнява собствените си конституционни правомощия, предоставени му с член 132, параграф 1 от Конституцията. По този начин това доведе до институционална безизходица между двата органа, което попречи на пускането в експлоатация и финализирането на предложението на министъра за отстраняване по силата на член 132, параграф 1 от Конституцията, в смисъл предложението да влезе в пълна сила , в съответствие със съответните конституционни разпоредби. Вследствие на това предложението за отстраняване на министъра на правосъдието е имало само процедурни последици, тъй като е било иницирано, прегледано от CSM и изпратено до президента на Румъния, но неговите съществени последици са били отхвърлени. ...”

65 . С оглед на гореизложеното Конституционният съд потвърди наличието на конституционно противоречие и разпореди на президента да подпише указа за отстраняване на жалбоподателката от длъжността ѝ като главен прокурор на ДНА.

66 . Решението е публикувано в Държавен вестник на 7 юни 2018 г., датата, на която е станало окончателно и общозадължително.

VI. ОТСТРАНЯВАНЕ НА ЖАЛБОПОДАТЕЛКАТА ОТ ДЛЪЖНОСТТА Ъ КАТО ГЛАВЕН ПРОКУРОР

67 . На 9 юли 2018 г. с Постановление № 526 („президентския указ“) президентът на Румъния отстрани жалбоподателката от поста ѝ. Президентският указ беше публикуван в Държавен вестник и влезе в сила същия ден.

VII. ДРУГИ АСПЕКТИ

68 . След приемането от CSM на неговото решение от 27 февруари 2018 г. (вж. параграфи 45-54 по-горе), няколко неправителствени организации подадоха до съдилищата молби за спиране на предложението за отстраняване и на доклада на министъра на правосъдието. Тези молби са отхвърлени, без да бъдат разгледани по същество, като лишени от цел след приемането на президентския указ (вж. параграф 67 по-горе).

69 . В писма от 20 май 2019 г. в отговор на запитване от правителствения агент Висшият касационен съд и Апелативният съд на Букурещ заявяват, че няма регистрирано дело за тяхната роля относно жалба на жалбоподателя срещу Доклада, конституционен Съдебно решение No. 358/2018 или указа на президента. Освен това Апелативният съд в Букурещ заяви, че не е имал други предишни дела с подобни ситуации.

70 . В писмо от 20 май 2019 г. в отговор на искане от правителствения агент CSM спомена, че отделът за прокурорите е разрешил в миналото две дисциплинарни действия, заведени от техния отдел за съдебна инспекция срещу жалбоподателя. И в двата случая дисциплинарните действия са отхвърлени като неоснователни. Освен това в писмото се споменава, че по това време срещу жалбоподателя има две други висящи дисциплинарни действия. Според информация, оповестена от CSM, на 13 и 24 юни 2019 г. тези две дисциплинарни действия също са били прекратени от прокурорската ѝ секция.

СЪОТВЕТНА ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИКА

I. ПРИЛОЖИМА ВЪТРЕШНА ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА И ПРАКТИКА

A. Конституция на Румъния

71 . Съответните членове на Конституцията предвиждат следното:

**Глава II – Президентът на Румъния
Член 94 - Други правомощия**

„Президентът на Румъния има следните правомощия:

...

в). назначава на публични функции при условията, предвидени в закон;

..."

**Глава VI – Съдебна власт
Раздел I – Съдилищата
Член 126 - Съдилища**

.....

(6) Съдебният контрол върху всички административни решения, издадени от публични органи, е гарантиран пред административните съдилища с изключение на онези решения, които се отнасят до отношенията с парламента и военните. ..."

**Раздел II – Прокуратурата [Държавно министерство]
Член 131 - Роля на прокуратурата**

„(1) В рамките на съдебната власт прокуратурата представлява общите интереси на обществото и защитава върховенството на закона, както и правата и свободите на гражданите.“

Член 132 - Статут на прокурорите

„(1) Прокурорите осъществяват дейността си в съответствие с принципите на законност, непристрастност и йерархичен контрол под ръководството на министъра на правосъдието.“

**Раздел III – Висш съдебен съвет [BCC]
Член 133 - Роля и структура на CSM**

„(1) CSM гарантира независимостта на съдебната власт.“

**Дял V - Конституционният съд
Член 146 - Правомощия**

„Конституционният съд има следните правомощия:

...

д). взема решения по правни спорове от конституционен характер между публични органи по искане на президента на Румъния, председателя на една от камарите, министър-председателя или президента на CSM; ..."

Член 147 - Решения на Конституционния съд

„(4) Решенията на Конституционния съд се обнародват в „Държавен вестник“. От датата на публикуването им те са като цяло обвързващи без обратно действие.“

B. Закон № 47/1992 г. за организацията и дейността на Конституционния съд

72 . Закон № 47/1992 г., в сила към съответния момент, предвижда следното:

Член 11

„(1) Конституционният съд постановява решения, определения и издава съвещателни становища, както следва:

А. Решения, в случаите, в които:

а) той се произнася по конституционността на законите, преди тяхното обнародване, когато дело е внесено от президента на Румъния, от един от председателите на двете камари на парламента, от правителството, от Върховния касационен съд и Правосъдие, от омбудсмана, от брой най-малко петдесет депутати или най-малко двадесет и пет сенатори, както и автоматично по предложения за преразглеждане на Конституцията;

б) той се произнася по конституционността на договорите или другите международни споразумения, преди ратифицирането им от Парламента, когато делото е внесено от един от председателите на двете камари, от най-малко петдесет депутати или от най-малко двадесет и пет сенатори;

в) произнася се по конституционността на правилника за реда на Парламента, когато дело е внесено

от един от председателите на двете камари, от парламентарна група или от най-малко петдесет депутати или най-малко двадесет и пет сенатори;

г) се произнася по изключения, повдигнати пред съдилищата или търговския арбитраж относно противоконституционността на закони и наредби, както и по тези, повдигнати пряко от омбудсмана;

д) разрешава правни спорове от конституционно естество между публични органи, когато дело е внесено от президента на Румъния, от един от председателите на двете камари, от министър-председателя или от президента на CSM;

е) се произнася по възраженията относно конституционността на политическа партия.

чл.34

„(1) Конституционният съд разрешава правни спорове от конституционно естество между държавни органи по искане на президента на Румъния или на един от председателите на двете камари, или на министър-председателя, или на председателя на CSM. ...”

чл.35

„(1) При постъпване на искането председателят на Конституционния съд уведомява за него страните в спора, като ги моли да изразят писмено своето становище по спорния предмет и възможните начини за неговото разрешаване, да бъдат представени в определен срок. Председателят назначава съдия-докладчик.

(2) На датата на получаване на последното становище, но не по-късно от двадесет дни от постъпване на искането, председателят на Конституционния съд назначава дата за заседание, на което призовава заинтересованите страни. в спора. Изслушването се провежда в деня, определен от председателя на Конституционния съд, независимо дали някой от участващите държавни органи не е спазил срока за представяне на гледната си точка.

(3) Изслушването се провежда въз основа на доклада, представен от съдията докладчик, на искането, отправено до съда, на становищата, представени в съответствие с ал. (1) по-горе, на представените доказателства и доводите на страните. .”

чл.36

„Решението, което разрешава правния конфликт от конституционно естество, е окончателно и се връчва както на жалбоподателя, така и на страните по спора преди публикуването му в Официален вестник на Румъния, част I.“

С. Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите

73 . Към съответния момент Закон № 303/2004 включва следните разпоредби по отношение на кариерата на прокурорите:

член 1

„[Дейностите на съдебните служители (*магистратура*) са тези], извършвани от съдии с цел осигуряване на справедливост и от прокурори с цел защита на общите интереси на обществото, върховенството на закона и правата и свободите на гражданите .”

член 3

„(1) Прокурорите, назначени от президента на Румъния, имат мандат и са независими в съответствие със закона.

(2) Прокурори, които имат длъжност, могат да бъдат премествани, командировани или повишавани само с тяхно съгласие. Те могат да бъдат понижени, отстранени или освободени от длъжност само в съответствие с разпоредбите на действащия закон.

Член 11

„(1) Съдиите и прокурорите могат да участват писмено за издания, да пишат статии, специализирани трудове, литературни или научни трудове и да участват в аудиовизуални предавания, с изключение на тези с политически характер.

(2) Съдиите и прокурорите могат да бъдат членове на изпитни комисии или на комисии за изготвяне на нормативни, вътрешни или международни документи.

(3) Съдиите и прокурорите могат да бъдат членове на научни или академични дружества, както и на юридически лица на частното право, които нямат имуществена цел.”

чл.51

”...

(2) Отстраняването на съдиите от ръководни длъжности се решава от КСМ автоматично или по предложение на общото събрание [на съдиите] или на председателя на съда по следните причини:

- а) ако вече не отговарят на някое от изискванията за назначаване на ръководна длъжност;
- б) в случай на неподходящо упражняване на управленски задължения, свързани с ефективната организация, с поведението и комуникацията, с поемането на отговорности и с управленските умения;
- в) след прилагане на дисциплинарно наказание.

(3) При изследване на ефективната организация трябва да се вземат предвид следните основни критерии: целесъобразно използване на човешки и материални ресурси; оценка на нуждите; управление на кризи; връзката между вложените средства и получените резултати; управление на информация; организиране на професионално обучение; и подобряване и възлагане на задачи в рамките на съдилищата или прокуратурите.

(4) При проверката на поведението и комуникационните умения трябва да се вземат предвид следните основни аспекти: поведение и комуникация със съдии, прокурори, помощен персонал, ползватели на правната система, лица, участващи в съдебната система, други институции, медии, осигуряване на достъп до информация от обществен интерес в този съд или прокуратура и прозрачност в ръководството.

(5) При разглеждане на поемането на отговорност трябва да се вземат предвид следните основни аспекти: изпълнение на задълженията, предвидени в законодателството и подзаконовите актове; прилагане на национални и последващи стратегии в областта на съдебната власт; и спазването на принципа на случайно разпределение на делата или на разпределение на делата по обективни критерии.

(6) При изследване на управленските умения трябва да се вземат предвид следните основни аспекти: организационни способности; способност за бързо вземане на решения; устойчивост на стрес; самоусъвършенстване; аналитична способност; систематична работа; далновидност; стратегия и планиране в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план; инициативност; и способност за бързо адаптиране. ...”

чл.54

“ (1) Главният прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд, неговият първи заместник и заместник, главният прокурор на Националната дирекция "Антикорупция", неговите заместници, главните прокурори на секциите по чл. тези прокуратури и главният прокурор на Дирекцията за разследване на престъпленията на организираната престъпност и тероризма и нейните или неговите заместници се назначават от президента на Румъния, след предложението от министъра на правосъдието, с одобрението на CSM от измежду прокурорите с най-малко десет години стаж като съдии или прокурори за тригодишен мандат, който може да бъде подновен само веднъж.

(2) Член 48, ал. 10 - 12 се прилагат съответно.

(3) Президентът на Румъния може да откаже само мотивирано назначаване на длъжностите по ал. (1), като уведоми обществеността за причините за отказа.

(4) Отстраняването на прокурори от длъжностите по параграф (1) се извършва от президента на Румъния по предложение на министъра на правосъдието, който може да действа *proprio motu* по искане на общото събрание [на прокурорите], или ... по искане на главния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд или на главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията, с одобрението на CSM, по причините, предвидени в чл. 51, ал . 2), които се прилагат съответно.“

D. Закон № 304/2004 за организацията на съдебната власт

74 . Член 66, параграф 2 от Закон № . 304/2004 относно организацията на съдебната власт, както е в сила към съответния момент, предвижда, че прокурорът е независим по отношение на приетите решения. Освен това член 69 от закона гласи следното:

чл.69

„(1) Министърът на правосъдието, когато счете за необходимо, по своя инициатива или по искане на КСМ, упражнява надзор върху прокурорите чрез специално определени за това от главния прокурор прокурори. прокуратурата към Върховния касационен съд или от главния прокурор на Националната дирекция "Антикорупция", от главния прокурор на отдела за разследване на организираната престъпност и тероризма или от министъра на правосъдието.

(2) Надзорът се състои в проверка на ефективността на управлението, начина, по който прокурорите извършват работата си и начина, по който професионално взаимодействат със страните и други лица, участващи в дейността на прокуратурата. Надзорът не се отнася до мерките, разпоредени от прокурора

в хода на разследванията или взетите решения.

(3) Министърът на правосъдието може да поиска от главния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд или от главния прокурор на Националната дирекция "Антикорупция" да представят доклади за дейността на прокуратурите и да даде писмени указания, по отношение на мерките, които трябва да бъдат приети за предотвратяване и борба с престъпността по ефективен начин."

Е. Закон № 317/2004 за функционирането и организацията на CSM

75 . Член 29, параграф 7 от Закон №. 317/2004 предвижда, че решенията, приети от CSM по отношение на кариерата и правата на съдиите и прокурорите, подлежат на обжалване от всяко заинтересовано лице пред административния отдел на Върховния касационен съд.

Ф. Закон № 554/2004 за административното производство

76 . Съответните разпоредби на Закон №. 554/2004, в сила към съответния момент, да се четат, както следва:

член 1

„(1) Лицата, които смятат, че са увредени по отношение на законно право или интерес от публичен орган, чрез административно решение или в резултат на пропускане на такъв орган да разреши жалба в предвидения от закона срок, могат да подадат пред компетентен административен съд молба за отмяна на обжалваното решение, за признаване на претендирано право или законен интерес и за възстановяване на претърпените от това вреди. Легитимният интерес може да бъде както частен, така и публичен. ..."

Г. Съответна вътрешна практика

77 . Правителството представя няколко примера от национална съдебна практика , както следва. Три примера за съдебни решения, постановени от съдилищата по дела, по които съдиите са поискали, на основание член 1 от Закон №. 554/2004 (вижте параграф 76 по-горе), отмяната на президентски укази, приети след решения на CSM за прекратяване на трудовите им правоотношения съответно поради пенсиониране, оставка и на дисциплинарни основания. Във всички тези случаи президентските укази, заедно с решенията на CSM, се считат за административни решения, които могат да бъдат оспорвани по административен ред. В два от тези случаи исканията на жалбоподателите са отхвърлени, тъй като са спазени всички законови изисквания за приемане на обжалваните постановления. В един случай президентският указ е отменен, тъй като междувременно въпросният съдия е оттеглил оставката си. Два примера за решения, постановени от съдилищата по дела, в които жалбоподателите оспорват президентски укази за отнемане на отличия или почести. Един пример за решение, в което съдът отменя президентски указ относно уволнението на жалбоподателя от Министерството на вътрешните работи, тъй като към момента на приемане на указа жалбоподателят е бил в отпуск по болест и в такива ситуации уволнението е забранено от закона.

78 . В решение No. 375 от 6 юли 2005 г. Конституционният съд имаше възможност да разгледа правомощията на президента в процедурата за назначаване на прокурори на ръководни длъжности. В отговор на оплакванията относно съответствието с Конституцията на някои разпоредби на Закон №. 303/2004 г. съдът приема, че назначаването на прокурори е извършено по предложение на СМС. Ако президентът на Румъния не е имал никакво право да разглежда и оценява предложенията за заемане на определени висши длъжности или ако тя или той не може да откаже такива назначения дори и да е посочил причини и дори само веднъж, правомощията на президента, както е предвидено в Член 94, буква в), взет заедно с член 125, параграф 1 от Конституцията, би бил безсмислен.

79. В решение No. 866, приет на 28 ноември 2006 г., Конституционният съд постановява, че прокуратурата (*Ministerul Public*) по силата на членове 131 и 132 от Конституцията е компонент на националната правосъдна система, която е част от съдебната система. Прокурорите и съдиите имат еднакъв статут съгласно Конституцията (*magistrați*). Освен това съдът приема, че Закон №. 303/2004 е установил, въз основа на гореспоменатите конституционни принципи, идентични или подобни правила, приложими

горепосочените конституционни принципи, идентични или подобни права, приложими както за съдиите, така и за прокурорите относно основанията за отвод и ограничения, тяхното допускане до тяхната професия (*in magistratură*), тяхното назначаване, техните права и задължения или техните правни отговорности. При обстоятелствата по делото съдът установи, че съдиите и прокурорите са на едно ниво поради сходния си конституционен статут и отбеляза, че прокурор може да бъде повишен в длъжността съдия във Върховния касационен съд.

II. СЪОТВЕТНИ МЕЖДУНАРОДНИ МАТЕРИАЛИ

A. Съответни международни материали относно независимостта на прокурорите

1. Съвет на Европа

80 . Съответните извадки от Становище за изменения и допълнения на Закон № . 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вж. параграф 73 по-горе), Закон № . 304/2004 относно съдебната организация (вижте параграф 74 по-горе) и Закон № . 317/2004 относно CSM (вж. параграф 75 по-горе), приет от Венецианската комисия на нейната 116-та пленарна сесия (Венеция, 19 – 20 октомври 2018 г.), гласи следното:

„12. Цялостното функциониране на румънската съдебна система е предмет на годишна оценка (и препоръки) съгласно Механизма на ЕС за сътрудничество и проверка, създаден след присъединяването на Румъния към ЕС. Докато предишни доклади, изготвени в контекста на този механизъм, отбелязват, че е постигнат важен напредък в реформата на съдебната система, последният доклад (през ноември 2017 г.) изразява загриженост, че този напредък може да бъде повлиян от политическата ситуация и събития като приемането през януари 2017 г. на Правителствена извънредна наредба за декриминализиране на някои корупционни престъпления и напоследък споровете, създадени около преразглеждането на трите законопроекта.

13. Законодателният процес се проведе в контекст, белязан от напрегнат политически климат, силно повлиян от резултатите от усилията на страната за борба с корупцията. Дирекцията за борба с корупцията (DNA) проведе голям брой разследвания срещу водещи политици за предполагаема корупция и свързани престъпления и значителен брой министри или членове на парламента бяха осъдени. Тази успешна борба с корупцията беше широко оценена на международно ниво....

15. В същото време има съобщения за натиск и сплашване на съдии и прокурори, включително от някои високопоставени политици и чрез медийни кампании. Твърди се, че предстоящите промени в Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, които ще бъдат предмет на отделно становище на Венецианската комисия, имат потенциал да подкопаят борбата с корупцията.

16. При тези обстоятелства неотдавнашният спор около освобождаването от длъжност на главния антикорупционен **прокурор** , извън въпросите, които повдига относно съществуващите и бъдещи механизми за освобождаване (и назначаване) от/на ръководни позиции в румънската съдебна система, е ясен илюстрация на съществуващите трудности и блокажи по отношение на междуинституционалния диалог и сътрудничество.

17. Този контекст прави особено чувствителна всяка законодателна инициатива, която има потенциала да увеличи риска от политическа намеса в работата на съдиите и прокурорите. ..."

81 . По отношение на назначаването или освобождаването от ръководни длъжности в прокуратурата в горепосоченото становище се посочва следното:

„46. Венецианската комисия отбелязва в своя контролен списък за върховенството на закона относно прокуратурата, че „няма общ стандарт за организацията на прокуратурата, особено относно правомощията, необходими за назначаване на прокурори, или вътрешната организация на прокуратурата прокуратура. Въпреки това трябва да се осигури достатъчна автономия, за да се предпазят органите на прокуратурата от неправомерно политическо влияние. ..."

47. Венецианската комисия, когато оценява съществуващите методи за назначаване, обърна специално внимание на необходимия баланс между необходимостта от демократична легитимност на назначаването на ръководителя на прокуратурата, от една страна, и изискването за деполитизация, от една страна. другото. От тази гледна точка, според него, назначаването, включващо изпълнителната и/или законодателната власт, има предимството да придаде демократична легитимност на назначаването на главния прокурор. В този случай обаче са необходими допълнителни гаранции, за да се намали рискът от политизиране на прокуратурата. Както в случая с назначенията на съдии, въпреки че са възможни различни практически договорености, ефективното участие на съдебния (или прокурорския съвет), когато такъв орган съществува, е от съществено значение като гаранция за неутралност и професионална, неполитическа експертиза. ...

55. Като се има предвид това, предложената система за назначаване не може да се разглежда, без да се вземат предвид последните събития, свързани с предложението, направено от министъра на правосъдието за освобождаване от длъжност на главния прокурор на DNA. и неговия отказ от

румънския президент, както и свързаното Решение на Конституционния съд (Решение № 358 на CCR от 30 май 2018 г.) .

56. В решението си Съдът изрично посочва, като по този начин тълкува член 94 (с) и член 132 (1) от Конституцията (тези разпоредби не споменават въпросите за назначаване / [отстраняване] на главни прокурори, които са уредени от закона № 303/2014 г.), че президентът няма право на отказ в процеса на [отстраняване]. Съдът обясни по-специално, че правомощието на президента в процедурата по уволнение е ограничено до разглеждане на законосъобразността на процедурата ... и не включва правомощието на президента да анализира по същество предложението за уволнение и неговата възможност. Според съда, оценявайки направената от министъра на правосъдието оценка на работата на ръководителя на ДНА, президентът се е поставил над правомощията на министъра в тази противоконституционна процедура.

57. Освен това Съдът установява, че позицията, изразена от [CSM] (в бъдеще, Прокурорска секция), ще служи за министъра на правосъдието като консултативна препоръка по отношение както на законосъобразността, така и на основателността на предложението за уволнение, докато за председателя, с оглед на – по-ограничената – компетентност на президента в процедурата, то ще служи само като съвет по отношение на въпросите на законността (параграф 115 от решението).

58. Това са тълкувания от голямо значение за съответните бъдещи разпоредби за [отстраняване] и, изглежда, също за назначаването на главни прокурори. В обобщение, решението дава на министъра на правосъдието решаващата власт да отстранява високопоставени **прокурори** , като същевременно ограничава президента в по-скоро церемониална роля, ограничена до удостоверяване на законността на съответната процедура. Тежестта на [CSM] (съгласно предложената в момента система, неговата прокурорска секция) също е значително отслабена, като се вземат предвид увеличените правомощия на министъра на правосъдието и ограничения обхват на влиянието, което той може да има върху Позиция на президента (само по въпросите на законността).

59. В предишно решение Конституционният съд, разглеждащ конституционността на проекта на закон за изменение на Закон № . 303/2014 г. заключи, че изменението, свеждащо (до един отказ) правомощието на президента да откаже предложението на министъра на правосъдието за назначаване на длъжността главен прокурор, не повдига въпроси за конституционност. В този контекст Съдът подчерта, че министърът на правосъдието играе централна роля при назначаването на главните прокурори. За разлика от това, в по-ранно решение от 2005 г. Съдът постанови, че ролята на президента в процедурата по назначаване на прокурори не може да бъде чисто формална. **Тези различни решения са трудни за съгласуване и поради това точната конституционна ситуация за назначенията остава донякъде неясна.**

60. Независимо от това, въздействието на решението дори е вероятно да надхвърли въпроса за отстраняването на главните прокурори, тъй като то съдържа и елементи на тълкуване на конституционни разпоредби от значение за отношенията между прокуратурата/прокурорите и изпълнителната власт. По-специално, ролята и правомощията на министъра на правосъдието по отношение на прокуратурата и прокурорите са до голяма степен засегнати в решението (както вече беше посочено, Съдът анализира по-специално член 132, параграф (1) от Конституцията, в във връзка с член 94, буква в) от Конституцията).

61. Решението води до ясно укрепване на правомощията на министъра на правосъдието по отношение на прокуратурата, докато напротив, би било важно, особено в настоящия контекст, да се засили независимостта на прокурорите и да се поддържа и увеличи ролята на институциите, като президента или [CSM], способни да балансират влиянието на министъра. Конституционният съд има правомощието да тълкува конституцията по обвързващ начин и Венецианската комисия не може да оспорва нейното тълкуване на конституцията. Конституционният съд основава решението си на чл.132, ал.1 от Конституцията („Прокурорите осъществяват дейността си в съответствие с принципите на законност, безпристрастност и йерархичен контрол под ръководството на министъра на правосъдието”), във връзка с към член 94 (с) от Конституцията, в който се посочва, че президентът има, *наред с другото* , „да извършва назначения на публични длъжности при условията, предвидени в закона“. За укрепване на независимостта на прокуратурата и на отделните прокурори, една ключова мярка следователно би била преразглеждането, в контекста на бъдещо преразглеждане на румънската конституция, на разпоредбите на член 132, параграф 1 от румънската конституция. На законодателно ниво може да се обмисли, що се отнася до уволнението, да се измени Закон №. 303 по такъв начин, че да придаде обвързваща сила на становището на [CSM].“

63. Венецианската комисия признава, че няма общи стандарти, изискващи по-голяма независимост на системата на прокуратурата, и че „съществува множество модели“ в тази област. Само няколко от държавите-членки на Съвета на Европа обаче имат прокуратура към изпълнителната власт и подчинена на Министерството на правосъдието (напр. Австрия, Дания, Германия, Холандия) и „широко разпространена тенденция да се позволи по-независима прокуратура офис, а не подчинен или свързан с изпълнителната власт“. ...

65. В по-общ план, с оглед на трудностите, подчертани по време на обмена, който имаше в Румъния, Комисията подчерта значението на „единно и съгласувано регулиране на статута на прокурорите, с ясни, силни и ефективни гаранции за тяхната независимост“ и прикани румънските власти „да прегледат системата“, за да отстранят недостатъците. Комисията също така предложи, в контекста на

една по-всеобхватна реформа, принципът на независимост да бъде добавен към списъка с принципи, свързани с функциите на прокурорите.

66. Към днешна дата в Румъния не е настъпила такава цялостна промяна, докато в настоящата ситуация на конфликт между прокурори и някои политици, поради борбата с корупцията, тази промяна би била още по-важна.“

82. В скорошното си становище, прието на 119-та пленарна сесия (Венеция, 21 – 22 юни 2019 г.) относно Спешната наредба за изменение на трите закона на съдебната система (вж. параграф 17 по-горе), Венецианската комисия спомена, че:

„... Схемата за назначаване и освобождаване от длъжност на висшите прокурори остава по същество същата, като министърът на правосъдието играе решаваща роля в този процес, без да се противопоставят правомощията на президента на Румъния или [CSM]. Препоръчва се да се разработи схема за назначаване, която да даде на Прокурорската секция на [CSM] ключова и проактивна роля в процеса на назначаване на кандидати за всяка висша длъжност в системата на прокуратурата;“

83 . Четвъртият доклад за оценка на превенцията на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори в Румъния, приет през декември 2015 г. от GRECO, гласи следното в съответните части:

„3. ... Условието за назначаване и освобождаване на някои от заемащите висши прокурорски функции ги излагат прекомерно на възможно влияние от страна на изпълнителната власт...“

13. ... През последните години имаше няколко опита от страна на парламента да промени наказателноправните механизми, също така да подкопае авторитета и правомощията на такива агенции като Националната агенция за почтеност и Националната дирекция за борба с корупцията . Подобни опити често са се проваляли благодарение на навременната съпротива и реакции както отвътре, така и отвън.

130. По мнението на GET, въпреки че индивидуалната независимост на прокурорите е гарантирана в законодателството, подчинение на Министерството на правосъдието все още крие риск от неправилен политически натиск, например чрез подновяване на мандата (ограничен до три години) и чрез механизма за оттегляне, който отразява процеса на назначаване. ... **GRECO препоръчва процедурата за назначаване и освобождаване за най-високите прокурорски функции, различни от главния прокурор, съгласно член 54 от Закон 303/2004, да включва процес, който е както прозрачен, така и основан на обективни критерии, и че [CSM] получава по-силна роля в тази процедура. ”**

84. Последващият доклад на GRECO за оценка на превенцията на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори в Румъния, приет през декември 2017 г., гласи следното в съответните части:

„11. GRECO припомня, че прекалено прибързаните законови изменения без подходящи консултации, независимо дали от правителството или парламента (разграничението също не винаги е ясно – вижте контекстуалната информация в препоръка xiii) остават проблемна област в Румъния, особено когато мерките се възприемат като подкопаващи целостта на страната и усилията за борба с корупцията и като обслужване на партийни интереси. Наскоро имаше няколко такива примера, например по отношение на определението за престъплението злоупотреба със служебно положение, което предизвика големи улични протести и беше отменено няколко дни по-късно, като двама министри подадоха оставки, включително министърът на правосъдието. ...“

77. GRECO препоръчва процедурата за назначаване и освобождаване от длъжност за най-високите прокурорски функции, различни от главния прокурор, съгласно член 54 от Закон №. 303/2004, включва процес, който е както прозрачен, така и основан на обективни критерии, както и че [CSM] получава по-силна роля в тази процедура. ...

79. В актуализацията, представена на 13 ноември, властите просто се позовават на факта, че на 31 октомври 2017 г. законодателно предложение за изменение и допълнение на Закон №. 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите, беше иницииран от 10 депутати и сенатори и внесен в Камарата на депутатите. Това предложение има за цел да предостави на [CSM] ... по-силна роля при назначаването и [отстраняването от] висши прокурорски функции. Въпреки това процедурата за назначаване на а) главния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд, б) неговия първи заместник и заместници, в) главния прокурор на Националната дирекция „Антикорупция“, главния прокурор на дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма и г) техните заместници, остава същата, както е предвидено в действащото законодателство.

80. По отношение на всички останали висши прокурорски функции се предлага назначаването да се извършва изключително от [секция за прокурори] на [CSM]. Законодателното предложение, внесено в Камарата на депутатите, също така предвижда освобождаването на прокурорите от всички висши прокурорски функции да се извършва изключително от [секция за прокурори на CSM].

81. GRECO взема под внимание информацията, предоставена от румънските власти. Той разбира, че горното предложение от [CSM] ..., споменато в подаването на информация от Румъния през юни 2017 г., че е свързано с правителството, въпреки факта, че то съдържа същията информация, посочена по-горе

не е одобрено от правителството, въпреки факта, че то адресира основните опасения, довели до тази препоръка.

82. GRECO не може да пренебрегне факта, че след информацията, предоставена на GRECO през юни, правителството представи през август 2017 г. законодателно предложение/пакет относно съдебната система, което доведе до още една вълна от масови протести и негативни реакции, като се има предвид, че предложенията бяха заплаха за независимостта на съдебната власт. Магистратите масово се включиха в протестите. В ход, описан като безпрецедентен, повече от половината румънски съдии и прокурори подписаха меморандум, призоваващ за изоставяне на този законодателен проект, като посочиха, че той е стартиран без подходящи предварителни консултации, оценки на въздействието, подробности за съдържанието и мотивите и т.н. Предложенията насочени към придаване на по-централна роля на правителството, т.е. чрез премахване на участието на президента в назначенията (и по този начин даване на по-голяма отговорност на министъра на правосъдието) и чрез интегриране на съдебния инспекторат под шапката на Министерството на правосъдието.

83. Имайки предвид специфичните цели на настоящата препоръка хiii, на пръв поглед изглежда, че тези предложения поемат в обратна посока. На 19 октомври 2017 г. медиите съобщиха, че противоречивите проектопредложения на правителството – въпреки до голяма степен отрицателните становища – все още отиват в парламента и в началото на ноември 2017 г. обществени протести (включващи и опозиционни партии и личности) срещу предложенията в парламента, съобщиха румънските медици. ..."

2. Европейски съюз

85 . Докладът на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка („МСП“) от 27 януари 2016 г. споменава следното в съответните части:

„Репутацията на институциите, участващи в борбата с корупцията по високите етажи, остава стабилна, с редовни обвинения и приключване на дела, засягащи висши политици и държавни служители. Националната дирекция за борба с корупцията (ДБОП) отчете увеличен брой сигнали от обществеността: това изглежда отразява общественото доверие в институцията, което се отразява и в проучванията на общественото мнение. ... Постиженията на ключовите съдебни институции и институции за почтеност за справяне с корупцията по високите етажи остават впечатляващи.“

86 . В доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета за следващата година относно напредъка на Румъния по МСП, публикуван на 25 януари 2017 г., се посочва, че:

„Докладите на SVM са в състояние да отчетат стабилно нарастващ опит по отношение на разследването, наказателното преследване и вземането на решения по случаи на корупция на високо ниво през годините, с ясно ускоряване след 2011 г. ... Националната дирекция за борба с корупцията (DNA) и Върховният касационен съд (HCCJ) имат впечатляващ опит по отношение на разрешаването на случаи на корупция на високо и средно ниво.“

87. Препоръка № 1 от доклада на Европейската комисия за SVM от 15 ноември 2017 г. повтори препоръката, отправена от Европейската комисия в предишни доклади за SVM до Румъния за „въвеждане на стабилна и независима система за назначаване на висши прокурори, основана на ясни и прозрачни критерии, като се основава на подкрепата на Венецианската комисия“. Според Европейската комисия изпълнението на тази препоръка „ще трябва също така да осигури подходящи предпазни мерки по отношение на прозрачност, независимост и проверки и баланси, дори ако окончателното решение остане в политическата сфера“.

88 . На 23 февруари 2018 г. Европейската комисия излезе със следното изявление във връзка с предложението на министъра на правосъдието на Румъния за отстраняване на главния прокурор на DNA от длъжност:

„Комисията следи последните развития отблизо и със загриженост. Независимостта на съдебната система на Румъния и способността ѝ да се бори ефективно с корупцията са основни крайъгълни камъни на силна Румъния в Европейския съюз, както напомнят президентът и първият вицепрезидент в тяхното съвместно изявление миналия месец. Комисията ще следи отблизо развитието на текущите процедури срещу главния прокурор на DNA.“

В предишни доклади на SVM фактът, че ДНК е запазила своите резултати в лицето на интензивен натиск, беше отбелязан като знак за устойчивост. Комисията също така отбеляза в доклада си, че ако този натиск започне да вреди на борбата с корупцията, може да се наложи Комисията да преразгледа това заключение.

3. Обединените нации

89 . В своите заключителни бележки относно дотам периодичен доклад на Румъния от

99 . В своите заключителни бележки относно петия периодичен доклад на г-н Випия от 11 декември 2017 г. Комитетът по правата на човека заяви следното:

„7. Комитетът е загрижен относно твърденията за продължаваща корупция във всички клонове на правителството, включително съдебната система и прокуратурата, и отрицателното ѝ въздействие върху пълното упражняване на правата, гарантирани от Пакта и от парламентарните инициативи за отмяна на антикорупционното законодателство. Комисията също така е обезпокоена от съобщенията, че ръководителят на Националната дирекция за борба с корупцията (ДНА) е била подложена на тормоз във връзка с работата си....

Държавата-участничка трябва да засили усилията си за борба с корупцията във всички клонове на правителството и да предостави необходимата защита на служителите, участващи в антикорупционните усилия.

V. Съответни международни материали относно свободата на изразяване на прокурорите

90 . В своята препоръка относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (REC(2000)19, приета на 6 октомври 2000 г. на 724-то заседание на заместник-министрите), Комитетът на министрите на Съвета на Европа препоръчва на члена Държавите предприеха мерки, за да „гарантират, че дисциплинарните производства срещу прокурори [са] уредени от закона и гарантират [d] справедлива и обективна оценка и решение, което следва да бъде предмет на независим и безпристрастен преглед и че прокурорите имат [d] достъп до задоволителна процедура за разглеждане на жалби, включително, когато е уместно, достъп до съд, ако правният им статут [е бил] засегнат“. Що се отнася до свободата на изразяване, Комитетът на министрите препоръчва следното:

„6. Държавите също трябва да предприемат мерки, за да гарантират, че прокурорите имат ефективно право на свобода на изразяване, убеждения, сдружаване и събиране. По-специално, те трябва да имат право да участват в обществени дискусии по въпроси, свързани със закона, правораздаването и насърчаването и защитата на правата на човека и да се присъединяват към местни, национални или международни организации или да формират такива организации и да присъстват на техните събрания в частно качество. , без да претърпят професионално неравностойно положение поради законосъобразните си действия или членството си в законна организация. Посочените по-горе права могат да бъдат ограничени само доколкото това е предписано от закона и е необходимо за запазване на конституционното положение на прокурорите. В случаите, когато правата, посочени по-горе, са нарушени, трябва да има ефективно средство за защита.

...

16. Прокурорите трябва във всеки случай да бъдат в състояние да преследват безпрепятствено държавни служители за престъпления, извършени от тях, особено корупция, незаконно използване на власт, тежки нарушения на правата на човека и други престъпления, признати от международното право.“

Що се отнася до отношенията между прокурорите и изпълнителната и законодателната власт, Комитетът на министрите препоръчва следното:

„11. Държавите трябва да предприемат подходящи мерки, за да гарантират, че прокурорите са в състояние да изпълняват професионалните си задължения и отговорности без неоправдана намеса или неоправдано излагане на гражданска, наказателна или друга отговорност. Въпреки това, прокуратурата следва да се отчита периодично и публично за дейността си като цяло и в частност за начина, по който са изпълнявани нейните приоритети.

91. Консултативният съвет на европейските прокурори в своето Становище № 9 (2014) относно европейските норми и принципи относно прокурорите от 17 декември 2014 г. признава, че прокурорите се ползват с правото на свобода на изразяване и сдружаване по същия начин, както другите членове на обществото, и посочи, че при упражняването на тези права „те трябва да вземат предвид задължението за дискретност и да внимават да не застрашат обществения образ на независимост, безпристрастност и справедливост, който прокурорът винаги трябва да поддържа“. По отношение на независимостта на прокурорите Съветът на европейските прокурори заяви следното:

„IV. Независимостта и автономията на прокуратурата представляват незаменима последица от независимостта на съдебната власт. Следователно трябва да се насърчава общата тенденция за повишаване на независимостта и ефективната автономност на прокуратурата.

V. Прокурорите трябва да бъдат автономни при вземането на решения и да изпълняват задълженията си без външен натиск или намеса, като имат предвид принципите на разделение на властите и

отчетност. ...

33. Независимостта на прокурорите – която е от съществено значение за върховенството на закона – трябва да бъде гарантирана от закона, на възможно най-високо ниво, по начин, подобен на този на съдиите. В страни, където прокуратурата е независима от правителството, държавата трябва да предприеме ефективни мерки, за да гарантира, че естеството и обхватът на тази независимост са установени със закон. В държави, където прокуратурата е част от правителството или е подчинена на правителството, или се ползва със статут, различен от описания по-горе, държавата трябва да гарантира, че естеството и обхватът на правомощията на последното по отношение на прокуратурата също са установени от закон и че правителството упражнява правомощията си по прозрачен начин и в съответствие с международните договори, националното законодателство и общите принципи на правото. ...

35. Независимостта на прокурорите не е прерогатив или привилегия, предоставена в интерес на прокурорите, а гаранция в интерес на справедливо, безпристрастно и ефективно правосъдие, което защитава както обществените, така и частните интереси на засегнатите лица.

36. Държавите трябва да гарантират, че прокурорите са в състояние да изпълняват функциите си без сплашване, възпрепятстване, тормоз, неправомерна намеса или неоправдано излагане на гражданска, наказателна или друга отговорност.

37. Прокурорите трябва във всеки случай да бъдат в състояние да преследват безпрепятствено държавни длъжностни лица за извършени от тях престъпления, по-специално корупция, незаконно използване на власт и тежки нарушения на човешките права.

38. Прокурорите трябва да бъдат независими не само от изпълнителната и законодателната власт, но и от други участници и институции, включително тези в областта на икономиката, финансите и медиите.

...

53. Близостта и допълващият се характер на мисиите на съдиите и прокурорите създават сходни изисквания и гаранции по отношение на техния статут и условия на служба, а именно по отношение на набирането, обучението, кариерното развитие, заплатите, дисциплината и преместването (които трябва да бъдат засегнати само според съгласно закона или с тяхно съгласие). Поради тези причини е необходимо да се осигури подходящо заемане на длъжност и подходящи мерки за повишаване, дисциплина и уволнение.“

92 . Насоките на ООН относно ролята на прокурорите, приети през 1990 г. (сесия от 27 август до 7 септември), съдържат следните приложими разпоредби:

„8. Прокурорите, както и другите граждани, имат право на свобода на изразяване, убеждения, сдружаване и събиране. По-специално, те имат право да участват в обществени дискусии по въпроси, свързани със закона, правораздаването и насърчаването и защитата на правата на човека и да се присъединяват към или да формират местни, национални или международни организации и да присъстват на техните срещи, без да страдат професионално неравностойно положение поради техните законни действия или членството им в законна организация.“

93 . В своя доклад относно свободата на изразяване, сдружаване и мирно събрание на съдии и прокурори, представен пред Съвета на ООН по правата на човека на 24 юни 2019 г., специалният докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите препоръча, че:

„98. Всяко обвинение или жалба срещу съдии или прокурори, свързани с упражняването на техните основни свободи, трябва да бъде отнесено до независим орган, като например съдебен или прокурорски съвет, или съд. Дисциплинарните производства следва да се определят в съответствие със закона, кодекса за професионално поведение и други установени стандарти и етика.“

99. Отстраняване от длъжност трябва да се налага само в най-сериозните случаи на неправомерно поведение, както е предвидено в професионалния кодекс на поведение, и само след изслушване по надлежния процес, предоставящо всички гаранции на обвиняемия.

100. Решенията по дисциплинарни производства трябва да подлежат на независим преглед.

102. Като общ принцип съдиите и прокурорите не трябва да участват в публични спорове. Въпреки това, при ограничени обстоятелства те могат да изразяват своите възгледи и мнения по въпроси, които са политически чувствителни, например когато участват в публични дебати относно законодателство и политики, които могат да засегнат съдебната система или прокуратурата.

ЗАКОНЪТ

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 6 § 1 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

94. Жалбоподателката се оплаква, че ѝ е бил отказан достъп до съд, за да защити правата си във връзка с дисциплинарното ѝ уволнение от длъжността главен прокурор на

DNA. Тя се позовава на член 6 § 1 от Конвенцията, който, доколкото е относим, гласи следното:

„При определяне на неговите граждански права и задължения ... всеки има право на справедливо ... изслушване ... от [един] ... съд ...”

А. Допустимост

1. Приложимост на член 6 § 1 от Конвенцията

(а) Възражението на правителството

95. Правителството твърди, че член 6 § 1 от Конвенцията не е приложим в настоящия случай.

96. Те обясняват, че производството, приключило с решение № . 358 от Конституционния съд (вижте параграфи 61-66 по-горе) не засяга жалбоподателя, нито пряко, нито косвено, а публичните власти, участващи в конституционния конфликт, а именно президента на Румъния и министъра на правосъдието. Жалбоподателят, тъй като не е публичен орган, не може законно да се счита за страна в горепосоченото производство . Правителството твърди, че в румънската правна система Конституционният съд преследва обективно съдебно решение, свързано с норми, доколкото определя или изяснява, по отношение на конституционното правило, степента и границите на компетентността на публичните органи и поведението, което те трябва да извършват следвай. Такива производства не включват субективни индивидуални права. Фактът, че решенията на Конституционния съд са по принцип задължителни за участващите в производството държавни органи и че последните трябва да действат в съответствие с решенията на Конституционния съд, не означава, че съответните решения засягат субективно индивидуално право.

97. Правителството обяснява, че производството, приключило с решението от 30 май 2018 г., е уредено от разпоредбите на членове 34-36 от Закон № . 47/1992 относно организацията и функционирането на Конституционния съд (вж. параграф 72 по-горе). Съгласно тези разпоредби Конституционният съд се произнася само по спорове с участието на държавни органи. Следователно в настоящия случай Конституционният съд не е разгледал по същество делото срещу жалбоподателя, считайки, че подобен анализ не би попаднал в неговата юрисдикция (вижте параграф 63 по-горе). Следователно в посоченото производство не са били засегнати граждански права. Съответно това производство не може да бъде разгледано от гледна точка на член 6 от Конвенцията. Правителството също отбелязва по този въпрос, че не е подадено искане за намеса или за представяне на amicus brief от жалбоподателя до Конституционния съд. Освен това обаче те твърдят, че възможността за встъпване пред Конституционния съд от лице, засегнато от решение на този съд, никога не е била повдигана и всъщност не е могла да бъде повдигната, тъй като в този вид производство не е засегнато субективно право.

98. В светлината на гореизложеното Правителството не отрича, че жалбоподателката може да е имала заложеното гражданско право в настоящия случай, но заключава, че тя може и е трябвало да упражни гражданското си право пред административните съдилища.

б) Отговорът на жалбоподателя

99. Жалбоподателката поддържа, че член 6 § 1 е приложим в нейния случай, тъй като правото да изпълнява функциите си като главен прокурор до изтичането на тригодишния й мандат е било ясно предвидено от съответното вътрешно законодателство, по-специално член 54 (1).) от Закон №. 303/2004 (вж. параграф 73 по-горе).

100. Жалбоподателката освен това твърди, че също така е имало право да оспори нейното постановление за отстраняване, предвидено в член 54, параграф 4 от Закон №. 303/2004 (пак там), но при конкретните обстоятелства на нейния случай, това право е ограничено от решение на Конституционния съд №. 358 от 30 Май 2018г.

101. Спорът в настоящия случай е включвал дисциплинарно наказание. Изложените от министъра мотиви за нейното отстраняване са разгледани от дисциплинарно наказателния орган и са счетени за неоснователни. При тези обстоятелства тя заключава, че настоящият случай очевидно засяга спор за гражданско право, което попада в обхвата на член 6 § 1 от Конвенцията

102. Освен това жалбоподателката твърди, че нейният втори мандат като главен прокурор е щял да изтече на 16 май 2019 г. (вижте параграф 8 по-горе); той обаче беше предсрочно прекратен осем месеца преди края си в резултат на разпореждане на Конституционния съд. Тази ситуация е уникална в съвременната история на Румъния. Въпреки това, разчитайки на обширната съдебна практика на Съда, сред които делата *Бака срещу Унгария* ([GC], № 20264/12 , 23 юни 2016 г.), *Олуич срещу Хърватия* (№ 22330/05 , 5 февруари 2009 г.) и *Каменос срещу Кипър* (№ 147/07 , 31 октомври 2017 г.), жалбоподателят твърди, че критериите, определени от Съда в решението *Vilho Eskelinen и други* ([GC], № 63235/00 , ECHR 2007-II) също са приложими в нейния случай.

в) Позицията на встъпилата трета страна

103. Инициативата за правосъдие на Отворено общество твърди, че уволнението на главен прокурор е спор за гражданско право и попада в обхвата на член 6 § 1 от Конвенцията, тъй като трябва да бъде обградено от гаранциите, предоставени от посочения член, за да се гарантира независимостта на главните прокурори като компонент на върховенството на закона.

г) Оценката на съда

104. Съдът първо припомня, че тъй като въпросът за приложимостта е въпрос от компетентността на Съда *ratione materiae* , общото правило за разглеждане на жалби трябва да се спазва и съответният анализ трябва да се извърши на етапа на допустимостта, освен ако няма конкретна причина да присъедини този въпрос към съществото на спора (вижте, във връзка с приложимостта на член 8 от Конвенцията, *Denisov v. Ukraine* [GC], № 76639/11 , §§ 93 - 94, 25 септември 2018 г.). В настоящия случай не съществува такава конкретна причина и въпросът за приложимостта на член 6 § 1 трябва да бъде разгледан на етапа на допустимостта.

(i) Общи принципи

105. Съдът повтаря, че за да бъде приложим член 6 § 1 в неговата „гражданска“ част, трябва да има „спор“ относно право, което може да се каже, поне на основателни причини, че е признато съгласно националното законодателство, независимо от дали е защитено от Конвенцията. Спорът трябва да е истински и сериозен; то може да се отнася не само до действителното съществуване на дадено право, но и до неговия обхват и начина на неговото упражняване; и накрая, резултатът от производството трябва да има пряко решаващо значение за въпросното право, като обикновените слаби връзки или далечни последици не са достатъчни, за да влезе в действие член 6 § 1 (вж. *Regner v. the Czech Republic* ([GC], no. 35289/11 , § 99, 19 септември 2017 г., и *Baka* , цитирано по-горе, § 100).

106. По отношение на съществуването на право, Съдът последователно е приемал, че отправната точка трябва да бъдат разпоредбите на съответното вътрешно право и тяхното тълкуване от националните съдилища. Член 6 § 1 не гарантира конкретно съдържание за „права и задължения“ в материалното право на договарящите държави: Съдът не може да създаде чрез тълкуване на член 6 § 1 материално право, което няма правно основание в държавата (вж. *Regner* , цитирано по-горе, § 100 и допълнителни препратки, цитирани там).

107. В тази връзка Съдът отбелязва, че правата, предоставени по този начин от вътрешното законодателство, могат да бъдат материални, процесуални или, алтернативно, комбинация от двете. Когато материално право, признато във вътрешното право, е придружено от процесуално право това право да бъде изпълнено чрез съдилищата, не може да има съмнение относно факта, че е налице право по смисъла на член 6, § 1. Самият факт, че формулировката на правна разпоредба предоставя елемент на свобода на преценка сама по себе си не изключва съществуването на право. Всъщност Съдът установи, че член 6 се прилага, когато съдебното производство засяга дискреционно решение, водещо до намеса в правата на жалбоподателя (пак там, §§ 101-02).

108. Съдът също така е постановил, че в някои случаи националното законодателство, макар и да не признава непременно, че дадено лице има субективно право, предоставя

правото на законна процедура за разглеждане на неговия или нейния иск, включваща въпроси като решаване дали решението е било произволно или *ultra vires* или дали е имало процедурни нередности. Такъв е случаят по отношение на определени решения, при които властите имат чисто дискреционно правомощие да предоставят или отказват предимство или привилегия, като законът предоставя на съответното лице правото да сезира съдилищата, които, когато установят, че решението е незаконосъобразно, може да го анулира. В такъв случай член 6 § 1 от Конвенцията е приложим, при условие че предимството или привилегията, веднъж предоставени, поражда гражданско право (пак там, § 105).

109. По отношение на държавните служители, наети в държавната служба, Съдът е постановил, че статутът на жалбоподателя като държавен служител не изключва автоматично защитата, въплътена в член 6, освен ако не са изпълнени две условия. Първо, държавата в националното си право трябва изрично да е изключила достъпа до съд за въпросната длъжност или категория персонал. Второ, изключването трябва да бъде обосновано с обективни причини в интерес на държавата. За да бъде оправдано изключването, не е достатъчно държавата да установи, че въпросният държавен служител участва в упражняването на публична власт или че съществува специална връзка на доверие и лоялност между държавния служител и държавата, като работодател (пак там, § 107; виж също *Vilho Eskelinen и други*, цитирано по-горе, § 62).

110. На последно място, Съдът е постановил, че докато достъпът до работа и до изпълняваните функции може по принцип да представлява привилегия, която не може да бъде наложена законно, това не е така по отношение на продължаването на трудовото правоотношение или условията, при които то е упражнявани. В частния сектор трудовото законодателство обикновено предоставя на служителите правото да заведат съдебно производство за оспорване на уволнението си, когато считат, че са били уволнени незаконно или са направени едностранни съществени промени в техния трудов договор. Същото е приложимо, *mutatis mutandis*, за служителите в публичния сектор, освен в случаите, когато е приложимо изключението, предвидено в *Vilho Eskelinen и други* (цитирано по-горе) (вж. *Regner*, цитирано по-горе, § 117). В *Baka*, например, Съдът признава правото на председателя на Върховния съд на Унгария да изкара пълния си мандат от шест години при липса на конкретните основания за прекратяването му, предвидени в унгарското право (вж. *Baka*, цитирано по-горе, §§ 107-11).

(ii) Прилагане на горните принципи към настоящия случай

(a) Наличие на право

111. Жалбоподателката се оплаква от липсата на съдебен контрол за това, което тя счита за несправедливо отстраняване от длъжността, която заема.

112. Съдът трябва първо да провери дали жалбоподателката може да се позове на право или дали е била в ситуация, в която се е стремяла да получи просто предимство или привилегия, която компетентният орган е имал преценка да ѝ предостави или откаже, без да посочва причини за това решение (вж. *Regner*, цитирано по-горе, § 116).

113. Съдът отбелязва, че на 7 април 2016 г. жалбоподателят е назначен от президента на Румъния за главен прокурор на DNA за период от три години в съответствие с член 54, параграф 1 от Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вж. параграф 8 по-горе). Гореспоменатият член предвижда, че главният прокурор на DNA трябва да бъде назначен за период от три години, мандат, който може да бъде подновен само веднъж (вж. параграф 73 по-горе). Следователно мандатът на жалбоподателя по принцип е трябвало да бъде три години, от 16 май 2016 г. до 16 май 2019 г. Въпреки това, на 9 юли 2018 г. жалбоподателят е освободен от тази длъжност (вж. параграф 67 по-горе).

114. Освен това Съдът отбелязва, че условията на работа на жалбоподателя се уреждат от Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите и Закон № 317/2004 за организацията и функционирането на CSM. Член 51, параграфи 2-(6) от Закон № 303/2004 съдържа изчерпателен списък от причини и елементи, които трябва да бъдат взети под внимание при отстраняване от висша прокурорска или съдийска длъжност (вж. параграф 73 по-горе). Освен това член 29, параграф 7 от Закон № 317/2004 предвижда, че решенията, приети по отношение на кариерата и правата на съдиите и прокурорите, подлежат на обжалване от всеки заинтересован лице пред административния съдебен ко

подлежат на обжалване от всяко заинтересовано лице пред административния отдел на Върховния касационен съд (вж. параграф 75 по-горе). Следователно от условията на посочените разпоредби става ясно, че е съществувало право на главния прокурор на DNA да изпълнява мандат до изтичане на неговия или нейния съдебен мандат; ако длъжността бъде прекратена на по-ранен етап срещу съгласието на това лице чрез уволнение, трябва да бъдат посочени конкретни причини и той или тя ще има легитимация да поиска съдебно преразглеждане на това решение.

115. При тези обстоятелства Съдът счита, че въпреки че достъпът до функциите, изпълнявани от жалбоподателя в настоящия случай, по принцип представлява привилегия, която може да бъде предоставена по преценка на съответния орган и не може да бъде законово наложена, това не може да бъде случаят по отношение на прекратяването на такова трудово правоотношение (вж., *mutatis mutandis*, *Regner*, цитирано по-горе, § 117). Освен това Съдът отбелязва, че преждевременното отстраняване на жалбоподателката от длъжността ѝ е имало решаващ ефект върху нейното лично и професионално положение, което ѝ е попречило да продължи да изпълнява определени задължения в DNA (вж., *mutatis mutandis*, *Regner*, цитирано по-горе, § 115).

116. В светлината на гореизложеното Съдът счита, че в настоящия случай е налице истински и сериозен спор относно „право“, което жалбоподателката може да претендира на основателни основания съгласно националното законодателство, по-специално правото да не бъде освободена от функциите си извън случаи, специално предвидени от закона (вижте, *mutatis mutandis*, *Regner*, цитирано по-горе, §§ 118-19, и *Denisov*, цитирано по-горе, §§ 47-49).

б) Граждански характер на правото

117. Сега Съдът трябва да определи дали „правото“, претендирано от жалбоподателя, е „гражданско“ в рамките на автономния смисъл на член 6 § 1, в светлината на критериите, разработени в решението *Vilho Eskelinen*.

118. Съдът повтаря, че според неговата съдебна практика споровете между държавата и нейните държавни служители по принцип попадат в обхвата на член 6, освен когато са изпълнени и двете кумулативни условия, посочени в параграф 109 по-горе.

119. Що се отнася до първото условие на теста *Eskelinen*, тоест дали националното право „изрично изключва“ достъпа до съд за въпросната длъжност или категория персонал, Съдът отбелязва, че в малкото случаи, в които е установил, че това условие е изпълнено, изключването на достъп до съд за въпросната длъжност е ясно и „изрично“. Например в *Suküt срещу Турция* ((реш.), № 59773/00, 11 септември 2007 г.), което се отнася до ранното пенсиониране на армейски офицер по дисциплинарни причини, турският конституционен закон ясно уточнява, че решенията на Върховния военен съвет не подлежат на съдебен контрол. Същото важи и за решенията на турския Върховен съвет на съдиите и прокурорите (вж. *Serdal Apay срещу Турция* (реш.), № 3964/05, 11 декември 2007 г., и *Nazsiz срещу Турция* (реш.), № 22412/05, 26 май 2009 г., относно назначаването и дисциплинарното освобождаване от длъжност на прокурори, вижте също *Özriņar v.* дисциплинарни основания). В *Неделчо Попов срещу България* (№ 61360/00, § 38, 22 ноември 2007 г.) разпоредба от българския Кодекс на труда ясно предвижда, че националните съдилища нямат юрисдикция да разглеждат спорове относно уволнения от определени длъжности в Министерския съвет, включително заеманата от кандидата длъжност (главен съветник). Въпреки че по-късно това ограничение беше обявено за противоконституционно без обратна сила, Съдът отбеляза, че „по време на уволнението на жалбоподателя“ той не е имал право на достъп до съд съгласно националното законодателство, за да заведе дело за несправедливо уволнение.

120. Съдът счита, че настоящият случай трябва да се разграничи от гореспоменатите случаи по това, че не е имало разпоредба във вътрешната правна система, „изрично“ изключваща жалбоподателя от правото на достъп до съд. Напротив, вътрешното законодателство изрично предвижда правото на съд по въпроси, свързани с кариерата на прокурорите (вижте параграф 114 по-горе).

121. Съответно, в светлината на вътрешната законодателна рамка, Съдът счита, че жалбоподателката би могла да твърди, че е имала право съгласно румънското законодателство на защита срещу предполагаемо незаконно отстраняване от длъжността

и на главен прокурор на DNA по време на неиния мандат (вж. , *Mutais mutais* , *Baka* , цитирано по-горе, § 109).

122. По този въпрос също трябва да се отбележи, че с твърдението, че жалбоподателката не е изчерпала вътрешните средства за защита, налични в нейната ситуация (вж. параграф 132 по-долу), правителството е потвърдило, че националното законодателство не изключва официално достъпа до съд в делото на жалбоподателя. Трябва да се добави, че Конституционният съд не е в решението си No. 358 (вижте параграфи 61-66 по-горе), изключват като общо правило правото на жалбоподателя да търси съдебна защита, но само ограничават компетентността на административните съдилища до проверка *stricto sensu* на законосъобразността на заложеното административно решение, а именно президентското указ.

123. Следователно, в светлината на гореизложеното, не може да се заключи, че националното законодателство „изрично изключва достъпа до съд“ за иск, основан на твърдяната незаконосъобразност на прекратяването на мандата на жалбоподателя. Следователно първото условие на теста Eskelinen не е изпълнено.

124. Това, само по себе си, е достатъчно, за да се заключи, че член 6 § 1 от Конвенцията е приложим в своята гражданскоправна част (вж. например *Baka* , цитирано по-горе, § 118). При обстоятелствата на настоящото дело обаче Съдът счита за полезно да продължи разглеждането си и на второто условие на теста Eskelinen. Следователно, дори да се приеме, че достъпът до съд в ситуацията на жалбоподателя е изрично изключен от националното право, прилагайки допълнително теста на Eskelinen, Съдът счита, че второто условие – състоящо се от наличието на обективна обосновка за това изключване в интерес на държавата – е било също не е изпълнено в настоящия случай. В правна рамка, в която решението за отстраняването от длъжност на главния прокурор на DNA е взето от президента след предложение на министъра на правосъдието с одобрението на CSM, липсата на какъвто и да е съдебен контрол върху законосъобразността на решението на отстраняването не може да бъде в интерес на държавата. Висшите членове на съдебната система трябва да се ползват – както другите граждани – със защита срещу произвол от страна на изпълнителната власт и само надзорът от страна на независим съдебен орган върху законността на такова решение за отстраняване може да направи това право ефективно. Определението на Конституционния съд относно съответните правомощия на конституционните органи не лишава тези съображения от тяхната актуалност.

125. При тези обстоятелства Съдът счита, че член 6 се прилага съгласно гражданскоправната му част и че възражението на правителството за липса на юрисдикция *ratione materiae* трябва да бъде отхвърлено.

2. Шест месеца

(а) Възражението на правителството

126 . Освен това правителството повдига възражение за неспазване на шестмесечния срок. Те твърдят, че съответните документи и факти, оспорени в настоящото заявление, са възникнали повече от шест месеца преди подаването му. По-конкретно, докладът на министъра на правосъдието е с дата 22 февруари 2018 г. (вж. параграф 18 по-горе) и по отношение на този документ шестмесечният срок е започнал да тече от 26 февруари 2018 г., когато жалбоподателят е бил информиран за неговото съдържание (вж. параграф 33 по-горе). По отношение на решение № 358 от Конституционния съд, Правителството поддържа, че шестмесечният срок е започнал да тече на 30 май 2018 г., датата на неговото приемане (вижте параграф 61 по-горе).

б) Отговорът на жалбоподателя

127 . Жалбоподателят твърди, че шестмесечният срок е започнал да тече на 9 юли 2018 г., датата на влизане в сила чрез публикуване в Официален вестник на президентски указ №. 526/2018, което е официалното решение за нейното отстраняване от длъжност (вж. параграф 67 по-горе). Нито докладът на министъра на правосъдието, нито решението на Конституционния съд са имали непосредствен ефект върху нейния мандат като главен прокурор. Тя посочи, че по Конституция назначаването и освобождаването на съдии и прокурори от длъжност става с указ на президента. Поради това тя моли Съда да

отхвърли възражението на правителството и да заключи, че тя е спазила шестмесечния срок .

в) Оценката на съда

128 . Съдът отбелязва, че оплакването на жалбоподателката по член 6 § 1 се отнася до липсата на достъп до съд във връзка с нейното отстраняване от длъжността ѝ като главен прокурор на DNA, отстраняване, което според нея се основава на нейните възгледи относно предложеното или прието законодателни реформи, засягащи съдебната система.

129 . Освен това Съдът отбелязва, че в съответствие с член 54, параграф 4 от Закон №. 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вижте параграф 73 по-горе), отстраняването на прокурори от висши длъжности се „извършва от президента на Румъния“. Докладът на министъра на правосъдието и решение № . 358 от Конституционния съд са били елементи само преди отстраняването на жалбоподателката от длъжност. Това заключение се подкрепя от факта, че жалби, подадени от няколко неправителствени организации срещу Доклада, бяха отхвърлени от националните съдилища, без да бъдат разгледани по същество, като лишени от смисъл след приемането на президентския указ (виж параграф 68 по-горе). Нещо повече, Конституционният съд в решението си изрично споменава, че съществените последици от предложението за отстраняване на министъра могат да бъдат произведени само след подписването на указа за отстраняване от президента на Румъния (вижте параграф 65 по-горе).

130. Следователно Съдът счита, че началото на шестмесечния срок във връзка с предмета на настоящото дело е датата на приемане и публикуване в Официален вестник на президентския указ за отстраняване на жалбоподателката от нейната длъжност, а именно 9 юли 2018 г.

131 . От това следва, че настоящото заявление, подадено на 28 декември 2018 г., е спазено с посочения по-горе срок. Следователно възражението на Правителството в това отношение трябва да бъде отхвърлено.

3. Изчерпване на вътрешните средства за защита

132 . Освен това Правителството твърди, че жалбоподателката не е изчерпала наличните вътрешноправни средства за защита във връзка с нейните оплаквания по член 6 § 1 от Конвенцията.

133 . Съдът счита, че при конкретните обстоятелства по делото, възражението на правителството е толкова тясно свързано със съществуването на оплакването на жалбоподателя по член 6 § 1 от Конвенцията, че трябва да бъде присъединено към съществуването.

4. Други основания за недопустимост

134. Съдът отбелязва, че оплакването по член 6 § 1 от Конвенцията не е явно необосновано по смисъла на член 35 § 3 (а) от Конвенцията. Освен това той отбелязва, че не е недопустим на други основания. Следователно то трябва да бъде обявено за допустимо.

В. достойнства

1. Становища на страните и коментари на трети страни

(а) Жалбоподателят

135 . Жалбоподателката първо обяснява, че при специфичните обстоятелства на нейния случай, не е имало ефективно средство за защита в националната правна система.

136. Тя твърди, че докладът на министъра на правосъдието не може да се счита за административно решение в обхвата на административното право, тъй като не е произвел никакви последици сам по себе си, вместо това изисква намесата на президента или Конституционния съд. Докладът беше само предварителен акт, предложение, което трябваше първо да премине през контрола на CSM и впоследствие да бъде

транспонирано в указ, издаден от президента на Румъния. Жалбоподателят споменава, че дори Конституционният съд е признал този факт в решението си №. 358 от 30 май 2018 г. (вижте параграф 64 по-горе).

137. Що се отнася до президентския указ, жалбоподателят твърди, че член 126, параграф 6 от Конституцията и Закон №. 544/2004 гарантира правото на жалба като цяло срещу всяко административно решение (вж. параграфи 71 и 76 по-горе). Следователно указът на президента можеше да бъде обжалван пред административните съдилища. В нейния случай обаче съдилищата биха били ограничени в своя контрол от задължителната заповед, дадена от Конституционния съд в решението му от 30 май 2018 г.

138. Според жалбоподателката достъпът ѝ до съд е бил възпрепятстван не чрез изрично изключване, а поради факта, че обжалваната мярка – предсрочното прекратяване на нейния мандат на главен прокурор – е била наложена с общообвързващо решение на Конституционния съд и следователно не може да бъде разглеждан от административен съд. В тази връзка тя се позовава на диспозитива на въпросното решение на Конституционния съд (вж. параграф 65 по-горе).

139. Жалбоподателката изтъква, че контекстът, в който е прието гореспоменатото решение (вж. параграфи 80-89 по-горе), също е важен за разглеждането на нейния случай. Позовавайки се на доклади на Европейската комисия, ООН, решения на CSM и многобройни статии във вестниците, тя също така посочи факта, че нейните постижения и тези на ДНК по времето, когато тя беше негов главен прокурор, са били широко възхвалявани както в вътрешно и международно ниво. Жалбоподателката моли Съда да вземе под внимание позоваването на нейното предполагаемо противоречиво уволнение, направено от Венецианската комисия (вижте параграф 81 по-горе).

140. Жалбоподателката освен това твърди, че през целия процес на оценка и отстраняване, иницииран от министъра на правосъдието, тя никога не е била помолена да представи документи или информация и не ѝ е била дадена възможност да представи собствените си виждания. Следователно според нея процесът, довел до предложението на министъра за нейното отстраняване, е бил лишен от прозрачност и почтеност и не е бил в съответствие със законовите изисквания. След липсата на одобрение на предложението на министъра от CSM и след това отказа на президента да приеме указа за отстраняване, производството пред Конституционния съд беше образувано от министъра на правосъдието и министър-председателя. Тези конституционни производства, поради техния специфичен характер, предвиден в Закон №. 47/1992 г., не е ангажирал по никакъв начин жалбоподателя. Те обаче са засегнали законосъобразността на процедурата по отстраняване и са имали пряк ефект върху нея поради заповедта, дадена на президента за издаване на указа за отстраняване. Следователно, според мнението на жалбоподателката, тя е била лишена от гаранциите за справедлив процес, както е предвидено в член 6 § 1.

141. И накрая, жалбоподателката твърди, че преждевременното прекратяване на нейния мандат като главен прокурор на DNA е било поискано от министъра на правосъдието без одобрението на съответния професионален орган, въпреки факта, че член 54, параграф 4 от Закон №. 303/2004 (вижте параграф 73 по-горе) ясно позволява на министъра да предложи отстраняване на президента само с такова одобрение. То е изпълнено след определение на Конституционния съд в производство, в което тя не е била и не е могла да бъде страна. Следователно нейното отстраняване от длъжността, която е заемала, не е било разгледано от съд по смисъла на член 6 § 1 от Конвенцията.

б) Правителството

142. Правителството поддържа, че жалбоподателката е можела да защити гражданските си права пред административните съдилища. Те твърдят, че жалбоподателят е можел да оспори директно пред административните съдилища доклада на министъра на правосъдието, решението на CSM от 27 февруари 2018 г. (вижте параграфи 45-54 по-горе) или указа за отстраняване, издаден от президента.

в) Встъпилата трета страна

143. Инициативата за правосъдие на Отворено общество твърди, че има общ

консенсус, че процесът на назначаване и освобождаване от длъжност на главните прокурори трябва да бъде стабилен, за да се гарантира тяхната независимост и трябва да се избягват политически номинации или процеси на уволнение, които ги излагат на политически натиск или влияние. В това отношение международни и регионални органи като Венецианската комисия, GRECO, Службата на ООН по наркотиците и престъпността (UNODC), Специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите, Междумериканската комисия по правата на човека, а Европейската комисия свързва независимостта на прокуратурите със съществуването на основани на заслуги, прозрачни и отговорни процедури за назначения и освобождавания от длъжност по отношение на техните ръководители.

144. Инициативата за правосъдие на Отворено общество също отбелязва, че редица международни и регионални органи са признали правото на прокурорите на ефективна защита при уволнение и дисциплинарни производства. Например, Насоките на ООН за ролята на прокурорите постановяват, че решенията, взети в контекста на дисциплинарни изслушвания, трябва да бъдат предмет на „независим преглед“. В своя доклад относно статута и ролята на прокурорите UNODC цитира и потвърди този стандарт, изложен в Насоките. Също така специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите подчерта, че „уволнението на прокурорите трябва да бъде предмет на строги изисквания, които не трябва да подкопават независимото и безпристрастно изпълнение на тяхната дейност“. Вследствие на това прокурорите „при всички случаи трябва да имат право да оспорват – включително в съда – всички решения, засягащи тяхната кариера, включително тези, произтичащи от дисциплинарни производства“. Междумериканската комисия по правата на човека постановява, че трябва да има евентуално преразглеждане на решението за уволнение на прокурор от по-висш орган, който да разгледа фактите по случая и закона и да гарантира „подходящо и ефективно съдебно обжалване срещу евентуални нарушения на права, станали [са] по време на дисциплинарния процес“. Комисията също така подчерта значението на правото на преразглеждане в случаите, когато уволнението „може да бъде подразбираща се санкция“, представляваща „злоупотреба с правомощия за наказване на съдебния оператор за някакво действие или решение, което той или тя [е предприел]“.

2. Оценката на съда

(a) Общи принципи

145. Съдът повтаря, че по граждански дела човек трудно може да си представи върховенството на закона, без да има възможност за достъп до съдилищата. Принципът, според който гражданският иск трябва да може да бъде отнесен до съдия, се нарежда като един от общопризнатите основни принципи на правото; същото важи и за принципа на международното право, който забранява отказа от правосъдие. Член 6 § 1 трябва да се тълкува в светлината на тези принципи (вж. *Golder срещу Обединеното кралство*, 21 февруари 1975 г., §§ 34 и 35, серия А № 18). Член 6 § 1 гарантира на всеки правото да предяви иск, свързан с неговите или нейните граждански права и задължения, пред съд или трибунал. По този начин членът въплъщава „правото на съд“, от което правото на достъп, т.е. правото на завеждане на производство пред съд по граждански дела, представлява само един аспект (пак там, § 36).

146. Правото на достъп до съдилищата обаче не е абсолютно и може да бъде предмет на ограничения, които не ограничават или намаляват достъпа, оставен на лицето, по такъв начин или до такава степен, че да бъде накърнена самата същност на правото. Освен това, едно ограничение няма да бъде съвместимо с член 6 § 1, ако не преследва легитимна цел и ако няма разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и целта, която се цели да бъде постигната (вж. *Vaka*, цитирано по-горе, § 120, и цитираните там органи).

147. Съдът също така повтаря, че за определянето на граждански права и задължения от „трибунал“, за да се спази член 6 § 1 от Конвенцията, въпросният „трибунал“ трябва да има юрисдикция да разглежда всички фактически и правни въпроси, свързани с спорът пред него. Изискването съдът или трибуналят да има „пълна юрисдикция“ ще бъде изпълнено, когато се установи, че въпросният съдебен орган е упражнил „достатъчна юрисдикция“ или е предоставил „достатъчно преразглеждане“ в производството пред него (вж. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá срещу Португалия* [GC], № 55391/13 и 2 довги. § 176.

6 ноември 2018 г.

б) Прилагане на тези принципи към настоящия случай

148. В настоящия случай Правителството не оспорва липсата на съдебен контрол в случая на жалбоподателя, но твърди, че това се дължи на неизчерпването на различните средства за защита, налични в настоящата ситуация (вижте параграф 142 по-горе).

149. Що се отнася до възможността жалбоподателят да оспори пред съдилищата доклада на министъра на правосъдието, Съдът отбелязва, че Конституционният съд счита, че посоченият доклад не може сам по себе си да има никакви последици и е само предварителен акт, водещ до приемане от президентския указ (вж. параграфи 62, 64 и 129 по-горе). Нещо повече, дори да приемем, че жалба срещу този акт би била допустима пред административните съдилища, от документите, представени от правителството, е видно, че неправителствени организации в цялата страна са опитали този път без успех (вижте параграф 68 по-горе) и не е представен друг пример за образувано административно производство срещу подобен документ (вж. параграф 69 по-горе). Следователно Съдът не намира за установено в контекста на настоящото дело, че жалба до административните съдилища срещу доклада на министъра на правосъдието би била ефективно вътрешноправно средство за защита за жалбоподателя.

150. Второ, правителството твърди, че жалбоподателят е могъл да оспори пред съдилищата решението на CSM от 27 февруари 2018 г. По този въпрос Съдът отбелязва, че член 29, параграф 7 от Закон №. 317/2004 наистина изрично предвижда правото да се оспорват пред съд решенията, приети от CSM по отношение на кариерата и правата на прокурорите (вижте параграф 75 по-горе). Въпреки това, тъй като в настоящия случай решението, прието от CSM, е благоприятно за жалбоподателката, Съдът е на мнение, че тя не е имала интерес да го оспорва.

151. Накрая Правителството твърди, че жалбоподателят е трябвало да обжалва указа на президента за отстраняване от длъжност пред административните съдилища въз основа на общите разпоредби на Закон №. 554/2004 относно административното производство (вижте параграф 76 по-горе) и представи примери от национална съдебна практика в подкрепа на това твърдение (вижте параграф 77 по-горе). Според тях тези примери показват, че президентски укази в различни области, включително тази на съдийската и прокурорската кариера, могат да бъдат обжалвани пред административните съдилища.

152. Съдът отбелязва, че националното законодателство наистина предвижда обща възможност за оспорване пред административните съдилища на всяко административно решение и президентският указ е административно решение по смисъла на този закон (вижте параграф 76 по-горе). Представените от правителството примери обаче не се отнасят до ситуации, подобни на тази на жалбоподателя, по-специално приемането от президента на указ за отстраняване на прокурор от висша длъжност след специално разпореждане в тази връзка от Конституционния съд.

153. По този въпрос Съдът отбелязва, че в решението си от 30 май 2018 г. Конституционният съд изрично споменава, че при конкретните обстоятелства по случая на жалбоподателя административните съдилища имат ограничени правомощия да преразглеждат президентския указ за отстраняването на жалбоподателя. Всъщност Конституционният съд счита, че такъв контрол е ограничен до законосъобразността *stricto sensu* на указа, по-конкретно до органа, който го е издал, правното му основание, наличието на предложение за отстраняване от министъра на правосъдието и препращането на това предложение на CSM за неговото одобрение, подпис и, ако е необходимо, публикуването му в Официален вестник (вижте параграф 62 по-горе). С оглед на тези специфични ограничения, определени от Конституционния съд, Съдът счита, че жалба пред административните съдилища би била ефективна само за разглеждане на външната законосъобразност на президентския указ, като следователно предлага само формален преглед. Подобен начин не би бил ефективно средство за защита на същността на жалбата на жалбоподателката – фактът, че нейното отстраняване е било незаконна дисциплинарна санкция, предизвикана от нейните мнения, изразени публично в контекста на законодателни реформи – което би наложило проверка на основателността и вътрешната законосъобразност на въпросното постановление.

154. С оглед на гореизложеното, при липсата на примери от националната съдебна

154. С оглед на горепосочените, при липсата на примери от националната съдебна практика за подобни случаи и с оглед на задължителния и специфичен характер на решението, прието от Конституционния съд по настоящото дело, Съдът не е убеден, че жалбоподателят е имал налично вътрешно средство за защита за ефективно атакуване в съда на това, което тя наистина възнамеряваше да оспори, а именно причините за нейното отстраняване от длъжността главен прокурор на ДНК с президентския указ от 9 юли 2018 г. в съответствие с решението на Конституционния съд от 30 май 2018 г. Всички възможности за съдебен контрол бяха ограничени до официалното преразглеждане на указа за отстраняване, докато всяка проверка на уместността на причините, уместността на предполагаемите факти, на които се основава отстраняването, или изпълнението на правните условия за неговото отстраняване валидност, особено одобрението на предложението на министъра на правосъдието от CSM в съответствие с член 54, параграф 4 от Закон №. 303/2004 (вж. параграф 73 по-горе) беше изрично изключено. Поради това обхватът на съдебния контрол, достъпен за жалбоподателя при обстоятелствата по настоящия случай, не може да се счита за „достатъчен“.

155. Според Съда това трудно може да се съчетае със същността на правото на достъп до съд, което включва не само правото да се образува производство, но и правото да се получи решение на спора от съд (вж. *Lipeni Гръцка католическа енория и други срещу Румъния* [GC], № 76943/11, § 86, 29 ноември 2016 г.). Когато има сериозен и истински спор относно законосъобразността на намесата в гражданските права на дадено лице, засягащо самото съществуване или обхвата на заявеното гражданско право, член 6 § 1 дава право на засегнатото лице „да има този въпрос за вътрешно право, определено от съд“ (пак там, § 85).

156. В този контекст Съдът също така отбелязва нарастващото значение, което инструментите на Съвета на Европа и Европейския съюз придават на процесуалната справедливост в случаи, включващи отстраняване или освобождаване от длъжност на прокурори, включително намесата на орган, независим от изпълнителната и законодателната власт по отношение на на решения, засягащи назначаването и освобождаването на прокурори (вж. параграфи 80-88 по-горе).

157. Въз основа на горепосочените съображения, Съдът отхвърля възражението на Правителството относно неизчерпването на вътрешните средства за защита и заключава, че държавата-ответник е накарнала самата същност на правото на жалбоподателя на достъп до съд поради специфичните граници за преразглеждане на делото ѝ, заложено в решението на Конституционния съд.

158. Съответно е налице нарушение на правото на жалбоподателя на достъп до съд, както е гарантирано от член 6 § 1 от Конвенцията.

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

159. Жалбоподателката се оплаква, че нейният мандат като главен прокурор на DNA е бил прекратен в резултат на възгледите относно законодателните реформи, засягащи съдебната система, които тя е изразила публично, в професионалното си качество. Тя твърди, че е имало нарушение на член 10 от Конвенцията, който, доколкото е приложим, гласи:

„1. Всеки има право на свобода на изразяване. Това право включва свободата да се отстояват мнения и да се получават и разпространяват информация и идеи без намеса на публичната власт и независимо от границите. ...

2. Упражняването на тези свободи, тъй като носи със себе си задължения и отговорности, може да бъде предмет на такива формалности, условия, ограничения или санкции, които са предписани от закона и са необходими в едно демократично общество, в интерес на националната сигурност, териториалната почтеност или обществена безопасност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето или морала, за защита на репутацията или правата на други, за предотвратяване на разкриването на информация, получена поверително, или за поддържане на авторитета и безпристрастността на съдебната власт.“

A. Допустимост

160. Правителството повдига същите възражения като тези по отношение на член 6 § 1 от Конвенцията (вж. параграфи 126 и 132 по-горе). По-конкретно, те твърдят, че елипсовидният документ разглежда фактически въпроси, свързани с професионалната

съответният документ, разглеждащ фактически въпроси, свързани с професионалната дейност на жалбоподателя, е докладът на министъра на правосъдието от 22 февруари 2018 г. (вж. параграфи 18-32 по-горе). Следователно според тях началната точка за теченето на шестмесечния срок във връзка с жалбата на жалбоподателя по член 10 е била 26 февруари 2018 г., датата, на която докладът на министъра е бил връчен на жалбоподателя (вж. параграф 33 по-горе). Освен това те твърдят, че жалбоподателката не е изчерпала вътрешните средства за защита, тъй като не е оспорила доклада на министъра пред административните съдилища.

161. Жалбоподателката повтаря аргументите си, направени по член 6 § 1 от Конвенцията (вж. параграфи 127 и 135-137 по-горе).

162. Съдът счита, че неговите констатации по отношение на допустимостта на член 6 § 1 от Конвенцията (вж. параграфи 128-131, 149 - 154 и 157 по-горе) също са уместни в контекста на член 10 по отношение на съответствието с шестмесечен срок и изчерпване на вътрешноправните средства за защита. В светлината на тези констатации, възраженията на правителството във връзка с допустимостта на член 10 също трябва да бъдат отхвърлени.

163. Съдът отбелязва, че това оплакване не е явно необосновано по смисъла на член 35 § 3 (а) от Конвенцията. Освен това той отбелязва, че не е недопустим на други основания. Следователно то трябва да бъде обявено за допустимо.

В. достойнства

1. Становища на страните и коментари на трети страни

(а) Жалбоподателят

164. Позовавайки се на констатациите на Съда по делата *Wille срещу Лихтенщайн* ([GC] № 28396/95 , 28 октомври 1999 г.), *Kayasu срещу Турция* (№ 64119/00 и 76292/01 , 13 ноември 2008 г.), *Пойраз срещу Турция* (№ 15966/06 , 7 декември 2010 г.) и *Харабин срещу Словакия* (№ 58688/11 , 20 ноември 2012 г.) жалбоподателят твърди, че член 10 е бил прилаган преди това към държавни служители и най-вече към членове на съдебната система.

165. Жалбоподателят твърди, че министърът на правосъдието в своя доклад всъщност е оценил от своя лична гледна точка нейните управленски умения въз основа на мненията, които тя е изразила публично. Тя счита, че тези становища във връзка с предложени или приети законодателни промени са изразени в съответствие със законовото задължение на главния прокурор да предоставя на обществото информация от общ интерес. Освен това тя твърди, че самият министър е признал, че изразените от нея възгледи са били основната причина за нейното отстраняване от поста (вж. параграфи 18 и 19 по-горе). Според нея това е било явна намеса в правото ѝ на свобода на изразяване.

166. Жалбоподателката също така твърди, че намесата в нейните права по член 10 не е била предвидена от закона, тъй като на правните разпоредби, на които се е основавало нейното отстраняване, им е липсвала предвидимост и яснота. В тази връзка тя посочи, че текстът на член 51, параграф 2, буква б) от Закон № . 303/2004 предвижда, че отстраняването от ръководна позиция може да бъде приложено за „неподходящо упражняване на управленски задължения, свързани с ефективна организация, поведение и комуникация“ (вж. параграф 73 по-горе). Според нея значението на термините „поведение“ и „комуникация“ не е било достатъчно ясно, за да може да приеме, че те включват изразяване на мнения в публичното пространство, както се твърди в доклада на министъра.

167. Освен това жалбоподателката твърди, че нарушаването на правото ѝ на свобода на изразяване също не е преследвало легитимна цел. Тя твърди, че твърденията, направени в доклада на министъра, че нейните мнения са засегнали имиджа на Румъния и са подкопали определени институции, не са били подкрепени с никакви доказателства. Жалбоподателката се позовава на доклади на видни международни институции (вж. параграфи 80-89 по-горе), както и на множество награди и отличия, които е получила за постиженията си в борбата срещу корупцията от неправителствени организации, правителства и дипломатически мисии на европейски държави и САЩ.

168. Накрая жалбоподателката твърди, че Правителството не е представило убедителни аргументи, за да докаже, че нейното отстраняване от ръководната ѝ позиция

убедителни аргументи, са да докаже, че немоте състраляване от ръководната и поседни, което очевидно е било непропорционална мярка, е преследвало належаща социална нужда.

б) Правителството

169 . Правителството твърди, че повдигнатото от жалбоподателя оплакване не попада в обхвата на член 10 от Конвенцията. В тази връзка те твърдят, че подобно на делото *Harabin* (цитирано по-горе), жалбоподателката е била освободена от длъжност основно поради причини, свързани с нейната професионална квалификация и способността ѝ да изпълнява функциите си. По-конкретно, нейното управление не е оценено от гледна точка на свободата на изразяване, а въз основа на елементите, предвидени в член 54, параграф 4, взети заедно с член 51, параграф 2, буква б) от Закон № . 303/2004 (вж. параграф 73 по-горе).

170 . Те твърдят, че оценката в доклада на министъра на правосъдието е засегнала всички аспекти, разгледани от законодателя: ефективна организация на работа, поведение, комуникативни умения, отговорност и управленски умения. Публичните изявления на жалбоподателя са били разгледани в съответствие със закона по силата на законовите правомощия на министъра на правосъдието да разглежда въпроси, свързани с комуникацията, като част от целия процес на оценка. Също така Правителството изтъква, че жалбоподателят не е бил възпрепятстван да участва в телевизионни и радио програми и че нито един прокурор, още по-малко такъв с толкова важна длъжност, не е трябвало да прави изяви от политическо естество и/или изяви, които биха могли да предизвикат поставя под въпрос независимостта на съдебната власт или унижава съдии и прокурори или други. При тези обстоятелства е ясно, че комуникационните умения на жалбоподателя са били оценени от гледна точка на заеманата позиция и необходимостта от изключително високи управленски умения.

171. Те заключават, че правото на свобода на изразяване на жалбоподателя не е било нарушено.

в) Намесили се трети страни

(i) *Институт по правата на човека на Международната адвокатска асоциация*

172. Институтът по правата на човека към Международната адвокатска асоциация („IBAHRI“) твърди, че според Насоките на ООН относно ролята на прокурорите, прокурорите са основни агенти на правораздаването. Принципът на независимост на прокуратурата обхваща редица компоненти, от които на първо място е, че прокуратурата трябва да бъде строго отделена от съдебните функции, но също така независима от всеки друг държавен орган и по този начин да има желание да разследва и преследва предполагаеми извършени престъпления от лица, изпълняващи служебни функции. Държавите трябваше да гарантират, че прокурорите могат да изпълняват професионалните си функции без сплашване, възпрепятстване, тормоз, неправомерна намеса или неоправдано излагане на гражданска, наказателна или друга отговорност. Прокурорите имат право на свобода на изразяване, убеждения, сдружаване и събиране. Съгласно Насока 8 прокурорите имат „правото да участват в публично обсъждане на въпроси, свързани със закона, правораздаването и насърчаването и защитата на правата на човека“ (вижте параграф 92 по-горе). Освен това IBAHRI заяви, че дискусиите относно средствата за разследване, промените в законодателството и заплахите за независимостта на съдебната власт и адвокатите са въпроси, обхванати от Насока 8.

173. IBAHRI също твърди, че според съдебната практика на Съда , например делото *Brisic срещу Румъния* (№ [26238/10](#) , 11 декември 2018 г.), намесата в свободата на изразяване по въпроси от обществен интерес не може да се счита за необходими в едно демократично общество. Тяхното мнение беше, че когато ограниченията, наложени върху свободата на изразяване на прокурорите, са под формата на освобождаване на дадено лице от служебните му прокурорски задължения, те също са непропорционални. Подобни неоправдани ограничения бяха разрушителни и нямаха място в едно демократично общество, където зачитането на върховенството на закона и правата на човека са от първостепенно значение.

174. Освен това IBAHRI се позовава на факта, че е не само право, но и задължение на всички юристи да повдигат въпроси от обществен интерес, ако причината за това е

желанието за подобряване на правната система. Прокурорите, като участници в съдебната система, имаха задължение към правната система и към обществения интерес. Поради това те бяха свободни публично да обсъждат, критикуват или повдигат обвинения, свързани с държавни служители, действията на държавните институции, съществуващите лоши правни или административни практики и съдебната система, ако причината за това е желанието за подобряване на правната система. Те считат за разбираемо, че повдигането на въпрос за предполагаеми корупционни практики, злоупотреба с власт или сериозно незачитане или заплахи за върховенството на закона в страната трябва да бъде част от необходим и разрешен дебат в едно демократично общество.

175. IBANRI също така споменава, че гаранциите за независимост на съдебните оператори, приети от Интер - американската комисия по правата на човека, посочват, че „като държавни служители, ... прокурорите ... се ползват [изд.] от правото на свобода на израз, който [е] доста широк, тъй като това право [е] необходимо, за да се обяснят на обществото, например, определени аспекти от национален интерес и значение“. Освен това в Консултативното становище ОС-5/85 Междумериканският съд по правата на човека подчертава, че свободата на изразяване е „*conditio sine qua non* за развитието на ... профсъюзи“. Следователно по същия начин свободата на изразяване на прокурорите е *conditio sine qua non* за справедливо правораздаване и ефективна съдебна система.

(ii) Хелзинкската фондация за правата на човека

176. Хелзинкската фондация за правата на човека („HFHR“) представи преглед на най-важните стандарти относно независимостта на прокурорите, като се започне от Насоките на ООН за ролята на прокурорите, приети през 1990 г. (вижте параграф 92 по-горе) и Статус и роля на прокурорите, публикуван през 2014 г. от Службата на ООН по наркотиците и престъпността и Международната асоциация на прокурорите. Те отбелязаха, че значителни стандарти са разработени и в рамките на системата на Съвета на Европа. Тук особено заслужава да се спомене Препоръката на Комитета на министрите (2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (вж. параграф 90 по-горе). Препоръката не препоръчва прокуратурата да бъде подчинена на правителството. Държавните правомощия обаче трябва да се упражняват по прозрачен начин и в съответствие със закона. Всички указания към прокурорите трябва да са в писмена форма и да са издадени с адекватни гаранции. Освен това принципно не трябва да се допускат указания да не се преследва в конкретни случаи.

177. HFHR отбеляза, че по-голямата част от документите с незадължителна юридическа сила, приети в рамките на международни организации, и документите относно независимостта на прокурорите, разработени от професионални асоциации на прокурори, подчертават значението на зачитането и защитата на свободата на изразяване на прокурорите. Например в Обяснителната бележка на Римския статут на Международния наказателен съд се посочва, че прокурорите са свободни да участват „в публичен дебат по въпроси, отнасящи се до правни субекти, съдебната власт или правораздаването“, въпреки че не трябва да коментират висящи дела или подкопават почтеността на съдилищата.

178. HFHR също така предостави примери за прекомерното влияние на правителството върху функционирането на прокуратурата в Полша и неговото отрицателно въздействие върху ефективността на защитата на правата на човека, като се започне с реформата на прокуратурата от 2016 г.

2. Оценката на съда

(a) Наличие на намеса

179. Съдът е признал в своята съдебна практика приложимостта на член 10 спрямо държавните служители като цяло (вж. *Vogt срещу Германия*, 26 септември 1995 г., § 53, серия А № 323, и *Guja срещу Молдова* [GC], № 14277/04, § 52, ЕСПЧ 2008), и членове на съдебната власт (вижте *Wille*, §§ 41-42, и *Harabin*, § 149, и двете цитирани по-горе; вижте също *Brisic*, цитирано по-горе, § 89, относно прокурор, на когото е наложено дисциплинарно наказание и е отстранен от поста главен прокурор за предаване на пресата на информацията относно висящи наказателни разследвания).

180. Освен това Съдът повтаря, че отказът за назначаване на лице като държавен служител не може сам по себе си да предостави основание за оплакване по Конвенцията. Това обаче не означава, че лице, което е било назначено като държавен служител, не може да се оплаче от уволнение, ако това уволнение нарушава някое от неговите или нейните права по Конвенцията (вж. *Wille*, § 41, и *Kayasu*, § 79, и двете цитиран по-горе).

181. По делото *Wille* Съдът установява, че писмо, изпратено до жалбоподателя (председателя на Административния съд на Лихтенщайн) от принца на Лихтенщайн, в което се обявява намерението му да не го назначава отново на публична длъжност, представлява „порицание за предишно упражняване от страна на жалбоподателя на правото му на свобода на изразяване“ (вж. *Wille*, цитирано по-горе, § 50). Съдът отбелязва, че в това писмо принцът е критикувал съдържанието на публична лекция на жалбоподателя относно правомощията на Конституционния съд и е обявил намерението си да го санкционира заради неговото мнение по определени въпроси на конституционното право. Следователно Съдът заключава, че член 10 е приложим и че е имало намеса в правото на свобода на изразяване на жалбоподателя.

182. В *Kayasu* (цитирано по-горе, § 80) Съдът установява, че дисциплинарните санкции на жалбоподателя се основават както на съдържанието, така и на формата на текстове, изготвени от жалбоподателя (наказателна жалба срещу армейски генерал и решение за откриване на наказателно разследване срещу същия генерал, предприето в качеството на прокурор на жалбоподателя), както и за предаването на тези текстове в медиите, като и двете се считат за свързани с правото на жалбоподателя на свобода на изразяване, което включва свободата на комуникация мнения и информация.

183. Обръщайки се към настоящия случай, Съдът трябва първо да установи дали обжалваната мярка представлява намеса в упражняването на свободата на изразяване от жалбоподателя.

184. Съдът отбелязва, че мотивите, изложени от министъра на правосъдието за отстраняването на жалбоподателката от нейната висша длъжност, са подробно описани в доклада за управленската дейност в DNA, който е изпратен от министъра на CSM на 23 февруари 2018 г. (вж. параграфи 18-32 по-горе).

185. Съдът първо отбелязва, че докладът споменава във въведението си, че това е „позицията на министъра на правосъдието“ и че „той е изготвен въз основа на дебатите, които нараснаха в публичното пространство през последната година, между февруари 2017 г. и февруари 2018 г., дебати, които дълбоко разделиха общественото мнение и породиха, на безпрецедентни нива в новата история на Румъния, лични атаки и поставяне под въпрос на конституционни, европейски и универсални ценности...“ (виж параграф 18 по-горе). Докладът по-нататък споменава във въведението си, че се основава „на анализ на решения, факти и конкретни действия, включително на публичните изявления, направени от главния прокурор на DNA...“ (вижте параграф 19 по-горе).

186. Освен това Съдът отбелязва, че по-голямата част от мотивите, изложени от министъра в доклада за уволнението на жалбоподателката, се отнасят до мнения, които тя е изразила в професионалното си качество по различни поводи. По-конкретно, мотивите, представени в решенията на Конституционния съд № 2000/2010г. 68 (вижте параграф 21 по-горе) и 757 (вижте параграф 23 по-горе) се отнасят до разследвания, открити под надзора на жалбоподателя във връзка с възможна корупция, за която се твърди, че е извършена от членове на правителството, и до разкриването на подробностите от тези разследвания на медиите по пътя на съобщения за пресата (вж. параграф 24 по-горе). По отношение на тези аспекти настоящият случай е подобен на случая с *Kayasu* (цитиран по-горе). Освен това публичните изявления на жалбоподателя във връзка със законодателните реформи, предложени от правителството, и наказателните разследвания, свързани с тези реформи, са посочени като конкретни причини за уволнението на жалбоподателя и са подробно цитирани и коментирани на дванадесет страници от доклада (виж параграфи 28 и 29 по-горе).

187. Всички останали аргументи в полза на уволнението на жалбоподателя, както са представени от министъра, са разгледани от професионалния орган на съдебната власт, CSM, и е установено, че нямат никакво фактическо или правно основание или са свързани с висящи дисциплинарни разследвания (виж параграфи 50, 51 и 53 по-горе).

188. Следователно, с оглед на гореизложеното и като се има предвид поредицата от събития в тяхната цялост (вж. параграфи 9-18 по-горе), а не като отделни и отделни

инциденти, има *prima facie* доказателство за причинно-следствена връзка между упражнението на жалбоподателя на свободата ѝ на изразяване и прекратяване на нейния мандат.

189. Съдът вече е постановил, че след като има *prima facie* доказателства в полза на версията на жалбоподателя за събитията и наличието на причинно-следствена връзка, тежестта на доказване трябва да се прехвърли върху Правителството (вж. *Baka*, цитирано по-горе, § 149). В настоящия случай мотивите, изложени от Правителството, за да оправдае оспорваната мярка пред Съда – по-специално, че отстраняването на жалбоподателката се основава основно на причини, свързани с неадекватно управление и само в допълнение на причини, свързани със становищата, които тя публикува публично на много случаи (вж. параграфи 169 и 170 по-горе) – не са подкрепени от конкретни доказателства и следователно не могат да се считат за убедителни в целия контекст на делото.

190. С оглед на гореизложеното Съдът заключава, че основните причини за отстраняването на жалбоподателката от поста ѝ на главен прокурор на DNA са свързани с правото ѝ на свобода на изразяване, което включва свободата да съобщава мнения и информация (вж. *Kayasu*, цитирано по-горе, § 80). Следователно преждевременното прекратяване на мандата на жалбоподателката представлява намеса в упражняването на нейното право на свобода на изразяване, както е гарантирано от член 10 от Конвенцията (вж., *mutatis mutandis*, *Baka*, цитирано по-горе, § 152). Следователно остава да се провери дали намесата е била оправдана съгласно член 10 § 2.

б) Дали намесата е била оправдана

(i) Предписани от закона

191. Жалбоподателката твърди, че намесата в нейните права по чл. 10 не е била предписана от закона, тъй като на правните разпоредби, на които се е основавало нейното отстраняване, им е липсвала предсказуемост и яснота (вж. параграф 166 по-горе).

192. По отношение на изискването за предвидимост, което произтича от израза „предвидено от закона“, Съдът по-рано е приемал, че една норма не може да се счита за „закон“ по смисъла на член 10 § 2, освен ако не е формулирана с достатъчна точност, за да дават възможност на гражданите да регулират своето поведение; той или тя трябва да може – ако е необходимо с подходящ съвет – да предвиди, до степен, която е разумна при обстоятелствата, последствията, които може да доведе до дадено действие. Не е необходимо тези последици да бъдат предвидими с абсолютна сигурност. Въпреки че сигурността е желателна, тя може да доведе до прекомерна твърдост и законът трябва да може да бъде в крак с променящите се обстоятелства. Съответно, много закони неизбежно са формулирани с термини, които в по-голяма или по-малка степен са неясни и чието тълкуване и прилагане са въпроси на практиката (вж. например *Karácsony и други срещу Унгария* [GC], № 42461/13 и 44357/13, § 124, 17 май 2016 г.). Съдът също така многократно е постановявал, че не е негова задача да заема мястото на националните съдилища и че основно националните власти, по-специално съдилищата, трябва да тълкуват и прилагат вътрешното право. Нито пък Съдът трябва да изрази мнение относно целесъобразността на методите, избрани от законодателната власт на държавата-ответник за регулиране в дадена област (вж. сред многото източници *Gîrleanu v. Romania*, № 50376/09, § 76, 26 юни 2018 г.).

193. Обръщайки се към настоящия случай, Съдът отбелязва, че отнемането на мандата на жалбоподателя като главен прокурор на DNA е предвидено в член 54, параграф 4 и член 51, параграф 2 от Закон №. 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите (вж. параграф 73 по-горе).

194. От твърденията на жалбоподателя следва, че основният въпрос в този случай не е дали горепосочените правни разпоредби са по принцип достатъчно предвидими, по-специално в използването на термините „поведение“ и „комуникация“, а дали възгледите изразена от жалбоподателката е била основната причина за нейното отстраняване от длъжност. За Съда този въпрос е тясно свързан с въпроса дали намесата е била необходима в едно демократично общество при обстоятелствата по настоящото дело и в светлината на преследваната легитимна цел.

195. Следователно Съдът счита, че не е необходимо да се разглежда въпросът дали

член 54, параграф 4 и член 51, параграф 2 от Закон №. 303/2004 би могъл, *in abstracto*, да представлява предвидимо правно основание за намесата, от която се оплаква, и ще продължи разглеждането на случая, обръщайки се към въпросите дали намесата е преследвала легитимна цел и дали съответства на някаква „належаща социална нужда“.

(ii) Легитимна цел

196. Съдът отбелязва, че в своя доклад министърът на правосъдието твърди, че отстраняването на жалбоподателката от нейната ръководна позиция е имало за цел да защити върховенството на закона (вижте параграф 32 по-горе). Съдът също така отбелязва, че оспорваната мярка е предложена от министъра на правосъдието след критика от страна на жалбоподателя на законодателни предложения, инициирани от същия министър, и след започването от жалбоподателя на наказателни разследвания във връзка с иницирането на определени законови инструменти в които е участвал същият министър. Нещо повече, в своя доклад министърът също така твърди, че поведението на жалбоподателя е създадо криза без прецедент в новата история на Румъния, което е превърнало страната в обект на безпокойство на национално, европейско и международно ниво (вижте параграф 31 по-горе). Съдът отбелязва от материалите, представени от жалбоподателя, че напротив, загрижеността е изразена на национално, европейско и международно ниво по отношение на отнемането на мандата на жалбоподателя (вж. параграфи 80, 81, 88 и 89 по-горе). В този контекст Съдът счита, че не са представени доказателства, които да покажат, че оспорваната мярка служи на целта за защита на върховенството на закона или друга легитимна цел. Мярката е следствие от предишното упражняване на правото на свобода на изразяване от жалбоподателя, който е бил най-високият антикорупционен пост в съдебната система. Както е посочено по-горе в контекста на член 6, това също е мярка, която се намесва в правото ѝ да изкара пълния си тригодишен мандат като главен прокурор на DNA (вж. параграфи 114 и 116 по-горе).

197. Накрая Съдът отбелязва, че Правителството не е посочило никаква легитимна цел за намесата, от която се оплаква жалбоподателят.

198. От това следва, че като се вземат предвид твърденията на страните и документите по преписката, Съдът не може да приеме, че намесата, за която се оплаква, е преследвала легитимна цел за целите на член 10 § 2.

199. В случаите, в които е заключил, че намесата не е преследвала „легитимна цел“, Съдът е установил нарушение на Конвенцията, без да разследва допълнително дали тази намеса е била „необходима в едно демократично общество“ (вж. например и в обхват на член 8 от Конвенцията, *Khuzhin и други срещу Русия*, № 13470/02, § 117, 23 октомври 2008 г.). Въпреки това, при обстоятелствата по настоящото дело, Съдът счита за полезно да продължи разглеждането си и да установи дали намесата е била необходима в едно демократично общество.

(iii) Необходими в едно демократично общество

(а) Общи принципи

200. Общите принципи относно необходимостта от намеса в свободата на изразяване, повторени многократно от Съда, бяха преизразени, *inter alia*, в *Vaka* (цитирано по-горе, § 158-61).

201. Що се отнася до свободата на изразяване на членовете на съдебната система, Съдът признава, че може да се очаква от държавните служители, служещи в съдебната система, да проявяват съдържаност при упражняването на свободата си на изразяване във всички случаи, когато авторитетът и безпристрастността на има вероятност съдебната система да бъде поставена под въпрос (вж. *Wille*, цитирано по-горе, § 64; *Kayasu*, цитирано по-горе, § 92; *Kudeshkina v. Russia*, № 29492/05, § 86, 26 февруари 2009 г.; и *Di Giovanni v. Italy*, № 51160/06, § 71, 9 юли 2013 г.). Задължението за лоялност и дискретност на съдебната система изисква разпространението дори на точна информация да се извършва с умереност и коректност (вж. *Kudeshkina*, цитирано по-горе, § 93). Съдът многократно е подчертавал специалната роля в обществото на съдебната система, която, като гарант за справедливост, основна ценност в една правова държава, трябва да се ползва с обществено доверие, ако иска успешно да изпълнява задълженията си (виж пак

там, § 86, и *Morice v. France* [GC], № 29369/10, § 128, ЕСПЧ 2015 г.). В същото време Съдът също така подчерта, че въпросите относно функционирането на съдебната система попадат в обхвата на обществения интерес, чийто дебат обикновено се ползва с висока степен на защита съгласно член 10 (вж. *Kudeshkina*, цитирано по-горе, § 86, и *Morice*, цитирано по-горе, § 128). Дори ако даден въпрос, който се обсъжда, има политически последици, това само по себе си не е достатъчно, за да попречи, например, на съдия да направи изявление по въпроса (вж. *Wille*, цитирано по-горе, § 67). В една демократична система действията или бездействията на правителството трябва да бъдат обект на внимателно наблюдение не само от страна на законодателната и съдебната власт, но и на медиите и общественото мнение. Въпросите, свързани с разделението на властите, могат да включват много важни въпроси в едно демократично общество, за които обществото има законен интерес да бъде информирано и които попадат в обхвата на политическия дебат (вж., *mutatis mutandis*, *Guja*, цитирано по-горе, §§ 74 и 88).

202. В контекста на член 10 от Конвенцията Съдът трябва да вземе предвид обстоятелствата и цялостния контекст, на фона на които са направени въпросните изявления. Той трябва да разгледа оспорваната намеса в светлината на делото като цяло, като придаде особено значение на длъжността, заемана от жалбоподателя, нейните или неговите изявления и контекста, в който са направени (вж. *Baka*, цитирано по-горе, § 166, с допълнителни препратки).

203. И накрая, за да се прецени оправданието на оспорваната мярка, трябва да се има предвид, че справедливостта на производството и процесуалните гаранции, предоставени на жалбоподателя, са фактори, които трябва да се вземат предвид при оценката на пропорционалността на намесата в свободата на изразяване, гарантирано от член 10. Съдът вече е установил, че липсата на ефективен съдебен контрол може да подкрепи констатацията за нарушение на член 10 (вж. *Baka*, цитирано по-горе, § 161, и случаите, цитирани там).

б) Прилагане на тези принципи към настоящия случай

204. Обръщайки се към настоящия случай, Съдът повтаря констатацията си, че оспорваната намеса е предизвикана от възгледите и критиките, които жалбоподателката е изразила публично при упражняването на правото си на свобода на изразяване (вижте параграф 190 по-горе). В това отношение той отбелязва, че жалбоподателката е изразила възгледите си относно въпросните законодателни реформи в професионалното си качество на главен прокурор на DNA. Жалбоподателката също използва законите си правомощия, за да започне разследване на подозрения за корупционни престъпления, извършени от членове на правителството във връзка със силно оспорвани законодателни актове, и да информира обществеността за тези разследвания (вижте параграфи 12, 13 и 24 по-горе). Тя също така се е възползвала от възможността да изрази мнението си директно в медиите или по време на професионални срещи (вж. параграфи 28 и 29 по-горе).

205. Съдът отдава особено значение на длъжността, заемана от жалбоподателката (ръководител на националната антикорупционна прокуратура), чиито функции и задължения включват изразяване на нейното мнение относно законодателните реформи, които е вероятно да имат въздействие върху съдебната система и нейната независимост и, по-конкретно за борбата с корупцията, водена от нейния отдел. В тази връзка се позовава на препоръка (REC(2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, която признава, че прокурорите трябва да имат правото да участват в публични дискусии по въпроси, свързани със закона, правораздаването и насърчаване и защита на правата на човека и те трябва да бъдат в състояние да преследват без възпрепятстване държавни служители за престъпления, извършени от тях, особено корупция (вижте параграф 90 по-горе).

206. Настоящият случай също трябва да се разграничи от други дела, в които става въпрос за общественото доверие в съдебната система и необходимостта да се защити това доверие срещу разрушителни атаки (вж. *Kudeshkina*, цитирано по-горе, § 86). Мненията и изявленията, публично изразени от жалбоподателя, не съдържат нападки срещу други членове на съдебната система (сравнете *Di Giovanni*, цитирано по-горе, § 81); нито се отнасят до критики по отношение на поведението на съдебната власт при разглеждане на висящи производства (сравнете *Kudeshkina*, цитирано по-горе, § 94).

207. Напротив, жалбоподателката изразява своите виждания и критики относно законодателните реформи, засягащи съдебната система, по въпроси, свързани с функционирането и реформата на съдебната система и компетентността на прокурора да разследва корупционни престъпления, като всички те са въпроси от обществен интерес. Нейните изявления не надхвърлиха обикновената критика от чисто професионална гледна точка. Съответно Съдът счита, че позицията и изявленията на жалбоподателката, които очевидно попадат в контекста на дебат по въпроси от голям обществен интерес, изискват висока степен на защита на нейната свобода на изразяване и строг контрол на всяка намеса, със съответно тясна свобода на преценка, предоставена на властите на държавата-ответник.

208. Освен това, производството за отстраняване на жалбоподателя от длъжността главен прокурор на DNA е образувано от министъра на правосъдието на 23 февруари 2018 г. (вж. параграф 18 по-горе), малко повече от една година и два месеца преди края на определения срок на нейния мандат, приложим съгласно законодателството в сила към момента на назначаването ѝ (16 май 2019 г. – вж. параграф 8 по-горе). Въпреки че жалбоподателката остава прокурор, тя в крайна сметка е отстранена от поста си на главен прокурор на 9 юли 2018 г. (вж. параграф 67 по-горе) преди края на мандата си. Това отстраняване и причините, които го обосновават, трудно могат да се съчетаят с особеното внимание, което трябва да се обърне на естеството на съдебната функция като независим клон на държавната власт и на принципа за независимост на прокурорите, който – според Съвета на Европа и други международни инструменти – е ключов елемент за поддържането на съдебната независимост (вж. параграфи 90-93 по-горе). На този фон изглежда, че преждевременното отстраняване на жалбоподателката от длъжността ѝ на главен прокурор на DNA е провалило самата цел да се запази независимостта на съдебната власт.

209. Освен това преждевременното прекратяване на мандата на жалбоподателката е особено тежка санкция, която несъмнено е имала „смразяващ ефект“, тъй като трябва да е обезсърчила не само нея, но и други прокурори и съдии в бъдеще да участват в публичен дебат относно законодателните реформи засягащи съдебната система и по-общо по въпроси, засягащи независимостта на съдебната система (вижте, *mutatis mutandis*, *Guja*, § 95, и *Kayasu*, § 106, и двете цитирани по-горе).

210. На последно място, трябва да се вземе предвид процесуалният аспект на член 10 (вижте параграф 203 по-горе). В светлината на съображенията, които го накараха да установи нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията (вж. параграфи 145-158 по-горе), Съдът счита, че оспорваните ограничения върху упражняването на правото на свобода на изразяване от жалбоподателката по чл. 10 от Конвенцията не са били придружени от ефективни и адекватни гаранции срещу злоупотреби.

(iv) Заключение

211. Въз основа на горните аргументи и имайки предвид първостепенното значение на свободата на изразяване по въпроси от общ интерес, Съдът е на мнение, че отстраняването на жалбоподателката от поста ѝ на главен прокурор на DNA не е преследвало каквото и да било на легитимните цели, изброени в член 10 § 2, и освен това не е мярка, „необходима в едно демократично общество“ по смисъла на тази разпоредба.

212. Съответно, Съдът заключава, че е налице нарушение на член 10 от Конвенцията.

III. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 13 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 6 § 1 И 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

213. Жалбоподателката също така се оплаква, съгласно член 13, взет във връзка с членове 6 § 1 и 10 от Конвенцията, че е била лишена от ефективно вътрешноправно средство за защита във връзка с преждевременното прекратяване на нейния мандат като главен прокурор на DNA. Член 13 гласи следното:

„Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в (тази) Конвенция, са нарушени, има право на ефективно правно средство за защита пред национален орган, независимо че нарушението е извършено от лица, действащи в качеството си на длъжностни лица.“

214. Правителството твърди, на първо място, че жалбоподателката разполага с ефективно вътрешноправно средство за защита на оплакванията си по специално

ефективно вътрешноправно средство за защита на оплакванията си, по специална процедурата, предвидена в Закона за административното производство. На второ място, те твърдят, че тъй като не следва да се констатира нарушение по член 6 § 1 и член 10 от Конвенцията, няма основателно оплакване и по член 13.

215. Съдът повтаря, че член 13 изисква средство за защита във вътрешното право само по отношение на оплаквания, които могат да се считат за „оспорими“ от гледна точка на Конвенцията (вж. *Бойл и Райс срещу Обединеното кралство*, 27 април 1988 г., § 52, Серия А № 131).

216. Съдът обаче отбелязва, че ролята на член 6 във връзка с член 13 е ролята на *lex specialis*, като изискванията на член 13 са погълнати от по-строгите изисквания на член 6 (вж. например *Kuznetsov and Others v Русия*, № 184/02, § 87, 11 януари 2007 г., и *Ефендиева срещу Азербайджан*, № 31556/03, § 59, 25 октомври 2007 г. Предвид констатациите на Съда по член 6 § 1 от Конвенцията (вижте параграф 158 по-горе), настоящото оплакване не поражда отделен въпрос (вижте, например, *Вака*, цитирано по-горе, § 181).

217. Следователно Съдът приема, че не е необходимо да разглежда поотделно допустимостта и основателността на жалбата по член 13 във връзка с членове 6 § 1 и 10 от Конвенцията.

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

218. Член 41 от Конвенцията гласи:

„Ако Съдът установи, че е налице нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното законодателство на съответната Високодоговаряща страна позволява да бъде извършено само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, присъжда справедливо обезщетение на пострадала страна.“

219. Жалбоподателят не е подал иск за справедливо обезщетение. Съответно Съдът счита, че няма основание да й бъде присъдена каквато и да е сума по тази сметка.

ПО ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО,

1. *Присъединява към съществуващото на спора* предварителното възражение на Правителството относно неизчерпването на вътрешните средства за защита и го отхвърля;
2. *Обявява* оплакванията на жалбоподателя по член 6 § 1 и член 10 от Конвенцията за допустими;
3. *Приема*, че е налице нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията;
4. *Приема*, че е налице нарушение на член 10 от Конвенцията;
5. *Приема*, че не е необходимо да се разглежда допустимостта и основателността на жалбата по член 13 във връзка с членове 6 § 1 и 10 от Конвенцията.

Съставено на английски език и съобщено писмено на 5 май 2020 г., съгласно правило 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда. `uge_p_2}`

Андреа Тамиети
Секретар

Йон Фридрих Кьолбро
президент