

Станислав Костов

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

Учредителните договори на Европейските общности (ЕО) създават оригинална система за взаимодействие между Съда на Европейските общности (СЕО) и националните съдилища. Тази *sui generis* система на взаимодействие има своето основание в уникалния характер на самите Общности и в автономния характер на общностното право. Наред със специфичните източници и процедури за приемане на актовете на вторичното право общностният правен ред се характеризира и с разпределението на юрисдикционните правомощия между съдилищата на държавите членки и установените в Люксембург наднационални съдебни органи.

Необходимостта от нормативно закрепване на механизъм за взаимодействие между съдилищата на територията на ЕО е породена от два паралелно действащи принципа в институционалното общностно право – предоставената компетентност на общностните институции и осигуряването на еднообразно тълкуване и прилагане на общностното право във всички държави членки.

1. Принципът за предоставената компетентност

Принципът на предоставената компетентност урежда разпределението на правомощията между ЕО и техните държави членки. ЕО действат въз основа на източници с конвенционален характер (класически международни договори, сключени от държавите след свикване на междуправителствени конференции, надлежно ратифицирани или утвърдени съгласно националните конституционни правила). В учредителните договори са определени областите, в които общностните институции имат компетентност да осъществяват правно регулиране. Съгласно чл. 7 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) всяка институция действа в рамките на правомощията, които са и предоставени с Договора. Това се отнася и за СЕО.

Член 240 ДЕО съдържа специална разпоредба относно разпределението на правомощията между СЕО и националните юрисдикции, съгласно която освен в случаите, когато ДЕО предоставя компетентност на СЕО, споровете, по които ЕО е страна, не могат само поради тази причина да бъдат изключени от компетентността на юрисдикциите на държавите членки.

Тази разпоредба провежда последователното прилагане на принципа за предоставената компетентност. По отношение на съдебната система се установяват юрисдикции с обща компетентност (националните съдилища и други органи с правораздавателни функции) и юрисдикции с предоставена компетентност (съдилищата в Люксембург). Последните имат изключителна компетентност да се произнасят по:

- искове за установяване на нарушения на ДЕО (изключителна компетентност на СЕО);

- налагане на санкции, предвидени в регламенти на Съвета и на Европейския парламент и Съвета (ако самите регламенти предвиждат това);
- спорове по прилагането на актове на вторичното право в областта на индустриалната собственост (след единодушно решение на Съвета);
- искове за отмяна на незаконосъобразни правнообвързващи актове на вторичното право;
- искове за установяване на неправомерно бездействие на общностните институции;
- искове за обезщетяване на вреди, причинени от ЕО;
- спорове между ЕО и нейните служители;
- спорове, свързани със задълженията на държавите по отношение на Европейската инвестиционна банка, както и с техните задължения, произтичащи от Валутния съюз;
- спорове, отнесени до СЕО по силата на арбитражна клауза в частноправен или публичен договор, по който ЕО е страна;
- спорове между държавите членки, свързани с предмета на ДЕО, които са отнесени до СЕО по силата на арбитражна клауза (изключителна компетентност на СЕО);
- запитвания за тълкуване на общностното право и преценка на валидността на норми от вторичното право (изключителна компетентност на СЕО).

Очевидно в компетентността на наднационалните общностни съдилища попадат сравнително ограничени производства. Всички други спорове, които възникват при прилагането на общностното право, са от компетентността на националните правораздавателни органи.

Това специфично разпределение на правомощията поставя въпроса за взаимодействието между отделните юрисдикции. Изясняването му е от съществено значение за жизнеспособността на автономния общностен правопорядък.

Следва да се отбележи, че националните юрисдикции и съдилищата в Люксембург не се намират в йерархична зависимост. По отношение на Трибунала за публичната служба, който разглежда на първа инстанция спорове между ЕО и нейните служители, подобен въпрос не може и да се поставя поради спецификите в предмета на спора.

По същия начин изглеждат нещата и в отношенията между националните юрисдикции и СЕО или Първоинстанционния съд. Както видяхме, те разглеждат само изрично възложените им от ДЕО дела, като чл. 225 ДЕО и чл. 51 от Устава на СЕО уреждат разпределението на правомощията между тях. Поради това те нямат функциите на по-горна контролна инстанция по отношение на решенията на националните правораздавателни органи. Двете съдебни системи (националната и наднационалната), които могат да разглеждат споровете с общностен елемент, действат паралелно и не се преплитат. Самият ДЕО обаче урежда механизъм, чрез който се осъществява връзката между принципа за предоставената компетентност и принципа за еднообразно прилагане на общностното право. Този механизъм е производството за преюдициални заключения, уредено в чл. 234 ДЕО.

2. Еднообразното тълкуване и прилагане на общностното право

Паралелното действие на националните и наднационалните съдебни системи, всяка в рамките на своята компетентност, се нуждае от свързващ механизъм, който да осигури еднаквото действие на общностните норми на територията на държавите членки. На практика не става дума за взаимодействие на само две успоредни системи за осигуряване на прилагането на общностното право. Системите са 27, колкото са и държавите членки, като към тях следва да се добавят и правомощията на СЕО и Първоинстанционния съд в рамките на предоставената им компетентност. Всичките тези 28 отделни контролни механизма осигуряват прилагането на общностното право. За да работят те в синхрон, тоест правните норми да бъдат прилагани с еднакъв смисъл при сходни правоотношения, които възникват в различните държави членки, ДЕО предвижда форма на сътрудничество между СЕО и националните юрисдикции. Това сътрудничество се осъществява по хоризонтала, чрез отправяне на тълкувателно запитване до СЕО, като винаги компетентната национална юрисдикция взема окончателното решение по висящия пред нея правен спор.

Практиката на СЕО по чл. 234 разкрива огромното значение, което има производството за преюдициални заключение за развитието на общностното право. Достатъчно е да се отбележи, че в рамките на това производство са създадени и развити общностноправните институти за върховенство, директен ефект, извъндоговорната отговорност на държавите за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушения на общностното право и др.

При осигуряване на взаимодействието между СЕО и националните съдилища ДЕО разпределя функциите между тях. Националните юрисдикции прилагат общностните норми, но винаги в смисъла, който влага в тях СЕО. От друга страна, самите правила за осигуряване на взаимодействието се налагат от СЕО. На общо основание чл. 234 ДЕО попада в неговата тълкувателна компетентност. Поради това СЕО е този, който преценява:

- кои норми подлежат на тълкуване;
- кои юрисдикции могат да отправят преюдициални запитвания;
- кои са условията за допустимост на запитванията;
- кога националните юрисдикции по чл. 234, ал. 3 ще бъдат освободени от задължението да отправят запитване;
- какви са силата и действието на тълкувателните решения на СЕО.

Чрез своята практика СЕО създава правилата за сътрудничество между него и националните юрисдикции. Това се проявява най-ярко в изискванията за допустимост на преюдициалните запитвания. Буквалният прочит на разпоредбите на втората и третата алинея на чл. 234 оставя впечатлението, че такива изисквания не съществуват. Като че ли винаги, когато национална юрисдикция отправи запитване в рамките на висящ пред нея спор, СЕО трябва да се произнесе по съществуването на запитването. Всъщност нещата не стоят по този начин.

От една страна, СЕО тълкува и придава автономно значение на понятието „юрисдикция на държава членка“. Ще бъдат допустими запитвания от органи, които отговарят на следните кумулативни критерии:

- да са създадени с правна норма;
- да прилагат правни норми;
- да са постоянно действащи
- да са независими от изпълнителната власт и страните по спора;
- да прилагат състезателно производство и

- да се произнасят с решения със задължителен правораздавателен характер.

За съжаление СЕО не е последователен при провеждането на тези критерии и в редица случаи се отклонява от тях. Това несъмнено оказва отрицателно влияние върху неговото взаимодействие с националните юрисдикции, тъй като се загубва онази особена характеристика, присъща за всички стабилни правни системи – предвидимостта.

Установените от СЕО критерии са спорни и от друга гледна точка. Ако целта на това взаимодействие е да се осигури еднообразното прилагане на общностното право, не е логично от кръга на питащите юрисдикции да бъдат изключени тези от тях, които не са създадени по силата на правна норма – арбитражите. Практически не би следвало да има разлика между арбитражите и съдилищата, тъй като те упражняват сходни функции и реално могат да бъдат изправени пред едни и същи трудности при прилагането на общностното право. Следователно за сходни хипотези СЕО възприема различни разрешения. Като отказва на арбитражите качеството „юрисдикция” по смисъла на чл. 234 ДЕО, СЕО създава проблеми от гледна точка на еднообразното прилагане на общностното право. Този, който стои на повърхността, е ясен – арбитражът не може да получи съдействие от СЕО. Зад него обаче се крие друг – арбитражът по никакъв начин не може да бъде задължен да се съобразява с практиката на СЕО. Тоест на практика частноправните субекти, които избират да включат арбитражна клауза в договор, могат да определят приложимостта на общностноправните норми. Това е неоправдано и може да доведе до дерогиране на принципите на прилагане на общностното право.

От друга страна, СЕО установява и други критерии за допустимост (в чистия смисъл на понятието) на запитванията. Поради това той обявява за недопустими запитвания, които са отправени в рамките на неистински (симулиран) правен спор пред националния съд, запитвания, които са хипотетични и абстрактно формулирани, без връзка на тълкуваната норма с конкретния правен спор, както и запитвания, които не са достатъчно обосновани от гледна точка на фактите по конкретния спор. Тази линия на развитие на съдебната практика може да бъде критикувана, тъй като самата концепция за допустимостта на преюдициалните запитвания влияе негативно върху взаимодействието между СЕО и националните юрисдикции и в крайна сметка може да засегне еднообразното тълкуване и прилагане на общностното право. Можем ли да очакваме национална юрисдикция, чието запитване е било обявено за недопустимо, тъй като не са представени достатъчно изчерпателно фактите по спора, да отправи ново запитване? Това е съмнително от гледна точка на практическата целесъобразност. След като напразно са загубени 20 месеца, през които делото е било спряно, едва ли националният орган ще отправи ново запитване, дори върху него да тежи задължението по третата алинея на чл. 234. Не е ли по разумно в такъв случай, вместо запитването да бъде обявено за недопустимо, СЕО да изиска в рамките на производството предоставянето на всички относими факти? Така от една страна ще се гарантират принципите на процесуалната икономия и правната сигурност, а от друга страна ще се съхрани идеята за сътрудничество между двете юрисдикции. Нещо повече, по този начин ще осигури еднообразното прилагане на общностното право на територията на всички държави членки.

Всички разгледани изисквания на съдебната практика оказват съществено влияние върху взаимодействието между СЕО и националните юрисдикции. Тези изисквания могат да се определят като едностранни и наложени от СЕО. Съществуват

обаче ограничения върху сътрудничеството между СЕО и националните юрисдикции, които могат да бъдат наложени и от вътрешното право на държавите членки.

Тези ограничения са свързани най-вече със спирането на производството и обжалването на акта, с който се отправя преюдициалното запитване. В тази област общностното право оставя пълна свобода на националното право и нормотворческите органи на държавите членки са тези, които следва да определят дали той ще подлежи на обжалване или не. От значение за взаимодействието между СЕО и българските съдилища е да се проследи уредбата на този въпрос от българското законодателство.

Член 182 от действащия Граждански процесуален кодекс (ГПК) (обн., ДВ, бр. 12/1952, посл. изм. и доп., бр. 64/2006) изброява изчерпателно основанията за спиране на производството и не съдържа изрична уредба относно спирането на делото, за да се отправи преюдициално запитване. Съгласно буква „е“ на първата алинея на чл. 182, делото може да бъде спряно в изрично предвидените в закона случаи. Във всеки случай съгласно чл. 185 ГПК определенията, с които се спира производството, подлежат на обжалване с частна жалба.

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) (Обн. ДВ, бр. 30/2006) не урежда основанията за спиране на съдебното производство по административни дела. Съгласно чл. 144 АПК за неуредените въпроси относно производствата пред съд се прилага ГПК. В чл. 229, ал. 1 АПК се предвижда, че определенията, които преграждат по-нататъшния ход на производството, както и в случаите, изрично посочени в закона, могат да се обжалват с частна жалба.

Основанията за спиране на наказателното производство са уредени изчерпателно в чл. 25 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (Обн., ДВ, бр. 86/2005). Съгласно тази разпоредба наказателното производство се спира, когато обвиняемият е изпаднал в кратко разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта или има друго тежко заболяване, което пречи на провеждане на производството; когато разглеждането на делото в отсъствие на обвиняемия би попречило да се разкрие обективната истина; когато деецът е лице с имунитет. Специална хипотеза за спиране на производството е предвидена в чл. 26 НПК за престъпления, извършени в съучастие.

Относно проверката на определенията чл. 341 НПК урежда изчерпателно отделните хипотези. Всички те са свързани със специфични проявления на наказателното производство и не могат да ни бъдат от полза във връзка с преюдициалните заключения.

Мълчанието на процесуалните закони и невключването на отправянето на преюдициално запитване сред основанията за спиране на делото не представлява особен практически проблем. Така или иначе при необходимост от тълкуване на съответната приложима общностна норма националният съд (граждански, административен или наказателен) ще трябва да отправи преюдициално запитване и производството ще бъде спряно поради това. В този смисъл основанието за спиране можем да открием в духа на разпоредбите на ДЕО. Актът, с който делото ще бъде спряно и с който ще бъде отправено запитването, във всеки случай ще бъде определение.

По различен начин стои въпросът за обжалване на това определение. Съгласно действащата уредба по граждански и административни дела то ще подлежи на обжалване, а по наказателни – не. Тук ми се струва, че е необходима законодателна интервенция, както за уеднаквяване на режима по всички съдебни производства, така и за намиране на подходящо законодателно решение с оглед последиците от обжалване на определението, с което се отправя запитването. По-долу накратко ще разгледам

положителните и отрицателните последици от допускането на възможността за обжалване на тази категория определения.

Законодателствата на държавите членки възприемат различни разрешения относно обжалването на актовете, с които се спира производството по висящия спор и се отправя преюдициалното запитване. В някои от тях те подлежат на обжалване, в други – не. Както установихме, българското законодателство не съдържа специална уредба на този въпрос. При евентуалното приемане на такава следва да се отчита особените функции на преюдициалното запитване като механизъм за взаимодействие между националните и наднационалните юрисдикции.

Ако се изходи от същността на производството за преюдициални заключения, определението за спиране на делото и отправяне на запитване не би следвало да се обжалва. Националният съд, който разглежда спора, е в най-добрата позиция да прецени има ли нужда от тълкувателно решение на СЕО, за да постанови правилно и законосъобразно решение. В този смисъл сътрудничеството между него и СЕО ще бъде засегнато, ако преценка му бъде поставена под съмнение от по-горната инстанция. Нещо повече, страните по главния спор, които нямат възможност да отправят преюдициални запитвания, на практика чрез обжалването могат да контролират косвено преюдициалното запитване. В случай на обжалване, СЕО следва да спре производството и изчаква решението на последната национална инстанция, Ако се отмени определението на питащата юрисдикция, той прекратява делото.

От друга страна, необжалваемостта на определението за спиране на производството може да доведе до излишно забавяне на произнасянето на националната юрисдикция в случаите, когато не са установени всички факти по главния спор. Отправянето на запитване от по-долните инстанции може да се използва и за шиканьозно отлагане на съдебното решение с повече от 20 месеца. Във всеки случай законодателят следва да намери най-адекватното разрешение за избягване на посочените опасности пред преюдициалните запитвания.

Станислав Костов

Асистент по Право на ЕС в Катедра „Европеистика“ на ФФ на СУ „Св. Климент Охридски“