

Станислав Костов

**ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
(КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ)**

Като юрисдикции на автономен правен ред Съдът на Европейските общности (СЕО) и националните правораздавателни органи не се намират в йерархична зависимост. Учредителните договори уреждат взаимодействието между тях единствено в рамките на специално безспорно производство – производството за преюдициални заключения. То е непознато както за правните системи на членуващите в Общността държави, така и в правната уредба на класическите международни съдилища и представлява оригинална форма за сътрудничество между националните и наднационалните общностни юрисдикции. Основната цел на този механизъм на сътрудничество е да се осигури еднообразното тълкуване и прилагане на общностното право на територията на Общността. Докато националните съдилища са свободни да тълкуват разпоредбите на вътрешното право, общностният правен ред се отклонява от принципа ”който прилага, той тълкува”. Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО)¹ предоставя тълкуването на общностните норми и преценката на тяхната валидност в изключителната компетентност на СЕО. Всъщност половината от делата, които СЕО разглежда всяка година, са в рамките на производството за преюдициални заключения. Именно чрез тълкувателната си компетентност СЕО изгражда основните характеристики на общностния правен ред и влияе върху развитието на общностното право.

В чл. 234 ДЕО в рамките на един процесуален механизъм са уредени две различни по същността си функции на СЕО – тълкуване на общностните норми и преценка на тяхната валидност. Поради това в хода на изложението те ще бъдат разгледани заедно, като при необходимост ще се посочат съответните разлики.

1. Правна уредба

Производството за преюдициални заключения е уредено в чл. 234 ДЕО, който гласи:

“Съдът е компетентен да се произнася преюдициално по:

- a) тълкуването на този договор;*
- b) валидността и тълкуването на актовете на институциите на Общността и на ЕЦБ;*
- c) тълкуването на уставите на органите, създадени с акт на Съвета, когато тези уставни предвиждат това.*

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция на държава-член, тази юрисдикция може, ако прецени, че за да постанови своето решение ѝ е необходимо решение по него, да поиска от Съда да се произнесе.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат по всячко дело пред юрисдикция на държава-член, чиито решения не подлежат на обжалване по вътрешното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда.”

Освен тази обща уредба следва да се отбележи и чл. 68 ДЕО, който съдържа специфични правила и се прилага в областите на визи, убежище, имиграция и съдебно

¹ ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

сътрудничество по граждански и търговски дела. Тази разпоредба изключва възможността юрисдикции, които не разглеждат правен спор на последна инстанция, да отправят преюдициални запитвания. Член 35 от Договора за създаване на Европейски съюз (ДЕС)² поставя тълкувателната компетентност на СЕО в рамките на Трети стълб в зависимост от изрична декларация на членуващите държави.

Процесуалните разпоредби, свързани с производството за преюдициални заключения, се съдържат в Статута на Съда³ и в Процедурния правилник на СЕО⁴.

2. Компетентен да разгледа преюдициалното запитване съд

Единствено СЕО е компетентен да се произнася по преюдициални запитвания. С реформата на съдебната система, извършена с Договора от Ница⁵, беше предвидена възможност и Първоинстанционният съд да разглежда въпроси по тълкуване и валидност на общностни норми в определени от Статута на Съда специфични области. Към настоящия момент такива области не са определени, но това може да стане при облекчена процедура – с единодушно решение на Съвета, без да е необходимо свикване на нова Междуправителствена конференция за изменение на ДЕО, което да премине през ратификационна процедура съгласно конституционните изисквания на членуващите държави. Ако все пак бъде прието изменение на Статута в подобен смисъл и за осигуряване на еднообразното тълкуване на общностното право, решенията на Първоинстанционния съд ще могат да бъдат преразглеждани от СЕО по искане на първия генерален адвокат.

3. Основни фази на производството

Сътрудничеството между националните юрисдикции и СЕО преминава през три основни, макар и условни, фази.

Първата се развива пред националната юрисдикция, която разглежда правен спор, в рамките на който възниква необходимост от прилагане на общностна норма. Ако прецени, че за да приложи правилно тази норма, тя трябва да бъде тълкувана или се усъмни в нейната действителност, разглеждащият спора орган може (хипотезата на втората алинея на чл. 234) или е длъжен (третата алинея на чл. 234) да отправи запитване до СЕО (4).

Втората фаза обхваща периода от постъпването на преюдициалното запитване в деловодството на СЕО до постановяването на неговото решение (5).

Третата фаза отново се развива пред отправилата запитването юрисдикция, която е длъжна при постановяване на решението по главния спор да се съобрази с решението на СЕО. Тя има значение само във връзка със силата и правното действие на решенията на СЕО (6).

4. Преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване поставя множество проблеми, основните от които ще бъдат засегнати в това кратко представяне на производството по чл. 234.

² ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

³ ОВ С 80, 10.3.2001 г., последни изменения ОВ L 157, 21.6.2005 г.

⁴ ОВ L 176, 4.7.1991 г., последни изменения ОВ L 386, 29.12.2006 г.

⁵ ОВ С 80, 10.3.2001 г.

Последователно ще бъдат разгледани хипотезите, при които националните органи могат или са длъжни да отправят запитване (4.1.), кои норми на общностното право подлежат на тълкуване или преценка за валидност (4.2.), кои са условията за допустимост на преюдициалното запитване (4.3.) и дали актът, с който е отправено то, подлежи на обжалване (4.4.).

4.1. Факултативно и задължително запитване

Националните юрисдикции, които не разглеждат правен спор като последна инстанция, не са длъжни да отправят преюдициално запитване. Механизмите за обжалване намаляват риска от засягане на еднообразното прилагане на общностното право, поради което ДЕО предвижда за тях възможност, а не задължение за сезиране.

Факултативният характер на запитването предполага, че националният съд сам решава дали по конкретното дело е уместно прилагането на общностното право и дали се налага сезиране на СЕО за изясняване на съдържанието и действието на приложимата общностна норма. Тази независимост при преценката от страна на националната юрисдикция не е абсолютна, доколкото в някои от членуващите държави актът, с който се спира делото и се отправя запитване, подлежи на обжалване и може да бъде отменен.

Струва ми се, че тази свобода на преценка е само привидна. Ако при решаването на главния спор националните юрисдикции трябва да приложат общностна правна норма, която е неясна или считат за недействителна, забраната за тълкуване или преценка на валидност от тяхна страна императивно ще наложи сезиране на СЕО, най-малкото за да бъде постановено правилно решение по разглеждания спор. С още по-голяма сила това се отнася до преценката на валидност на общностните норми⁶.

Юрисдикциите, които разглеждат спор като последна инстанция, са длъжни да отправят запитване до СЕО. Въпреки ясната редакция на третата алинея на чл. 234 ДЕО, която съдържа абсолютно и безусловно задължение, в практиката си СЕО предвижда определени изключения от задължителното сезиране. Така например националната юрисдикция е освободена от това задължение, когато главният спор се разглежда в рамките на бързо производство⁷, когато отговорът на тълкувателното запитване ще бъде без значение за решаването на спора по същество, когато повдигнатият въпрос е идентичен с друг, по който вече е постановено заключение на СЕО, когато по поставения въпрос има трайна практика на СЕО, както и когато правилното прилагане на общностното право е толкова очевидно и безспорно, че не оставя никакво място за съмнение⁸. Във всеки случай обаче тези изключения следва да се прилагат изключително внимателно поради възможността за нарушаване на Договора, което ще бъде установено по реда на чл. 226 и сл. ДЕО, както и от опасността от възникване на извъндоговорна отговорност на държавата за вреди, причинени от неизпълнение на задължението за сезиране⁹.

4.2. Приложно поле на запитването

⁶ *Foto-Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost*, решение от 22.10.1987 г., дело 314/85, Rec.1987, p. 4199.

⁷ *Hoffmann-La Roche / Centrafarm*, решение от 24.5.1977 г., дело 107/76, Rec. 1977, p. 95.

⁸ *CILFIT / Ministero della Sanità*, решение от 6.10.1982 г., дело 283/81, Rec. 1982, p. 3415.

⁹ *Köbler*, решение от 30.9.2003 г., дело C-224/01, Rec. 2003, p. I-10239.

4.2.1. Приложно поле на запитването за тълкуване

На тълкуване подлежат разпоредбите на ДЕО и ДЕОАЕ, договорите, които ги изменят, както и договорите и актовете за присъединяване на нови държави към Европейския съюз. СЕО разглежда тези договори в цялост и упражнява тълкувателната си компетентност както по отношение на техните разпоредби, така и по отношение на протоколите към тях.

По отношение на тълкуването на разпоредите на ДЕС СЕО има ограничени правомощия, уредени в чл. 46 ДЕС. Без ограничения могат да бъдат тълкувани само разпоредбите на ДЕС, с които се изменят Учредителните договори, както и заключителните разпоредби на самия ДЕС. При определени условия подлежат на тълкуване разпоредбите относно засиленото сътрудничество, съдебното и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси, зачитането на основните права и суспендирането на членство в ЕС.

На второ място, правомощията на СЕО се простират върху актовете на институциите и на Европейската централна банка и уставите на органите, създадени с акт на Съвета, ако предвиждат това. Става дума за актовете, които са посочени в чл. 110 и 249 ДЕО, като в определени случаи ДЕО изключва изрично определени актове на институциите от обхвата на преюдициалната компетентност на СЕО (чл. 68, пар. 2 ДЕО).

В практиката си СЕО тълкува разширително понятието „актове на институциите” и включва в приложното поле на чл. 234 и договорите, сключени от Съвета¹⁰. В тази категория ще попаднат например договорите по чл. 300, чл. 310 и др. Обратно, договорите между членуващите държави по принцип ще бъдат изключени от тълкувателната компетентност на СЕО, независимо дали са сключени в или извън рамките на ЕО, освен ако с изричен протокол към тях не се предостави такава компетентност¹¹.

Несъмнено разпоредбите на националното право на членуващите държави не попадат в обхвата на компетентност на СЕО. Той отказва да отговаря на запитвания с подобен предмет, въпреки че обикновено преформулира зададените въпроси, за да може да извлече годин предмет на тълкуване.

СЕО се отклонява от посочената принципна позиция и тълкува онези норми на националното право, които препращат към или инкорпорират общностни норми¹². В тази връзка ако законодателят копира буквално общностни норми в национален нормативен акт, този акт ще подлежи на тълкуване от СЕО.

4.2.2. Приложно поле на запитването за валидност

Преценката на валидност на общностните норми е ограничена само до актовете на институциите и на Европейската централна банка. За разлика от тълкувателните

¹⁰ *Haegemann / État belge*, решение от 30.4.1974 г., дело 181/73, Rec. 1974, p. 449; *Bresciani / Amministrazione delle finanze dello Stato*, решение от 5.2.1976 г., дело 87/75, Rec. 1976, p. 129.

¹¹ *Vandeweghe e.a.*, решение от 27.11.1973, дело 130/73, Rec. 1973, p. 1329; *Hurd / Jones*, решение от 15.1.1986 г., дело 44/84, Rec. 1986, p. 29; *Habourdin International SA e.a. / Spa Italcremona*, определение от 9.11.1983 г., дело 80/83, Rec. 1983, p. 3639.

¹² *Dzodzi / État belge*, решение от 18 октомври 1990 г., съединени дела 297/88 и C-197/89, Rec. 1990, p. I-3763.

запитвания не може да бъде преценявана валидността на първичното общностно право, националното право и международните договори, сключвани от Общността. Член 234 всъщност създава допълнителен способ за контрол върху актовете на институциите, който се доближава по своята същност до производството за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите по чл. 230 ДЕО.

4.3. Условия за допустимост на запитването

Член 234 ДЕО не предвижда изисквания за допустимост на преюдициалните запитвания. Това е оправдано с оглед на специфичното сътрудничество между съдии, което се осъществява в рамките на чл. 234 ДЕО и свободата, която трябва да има националната юрисдикция като орган с обща компетентност по прилагането на общностното право.

Въпреки ясният текст на разпоредбата СЕО постепенно въвежда редица изисквания по отношение на допустимостта на отправените запитвания. Някои от тях са свързани със самото естество на производството, а с други се цели евентуалното ограничаване на обема на постъпващите запитвания. Тази втора категория ограничения не е оправдана както с оглед броя на недопустимите запитвания (средно под 1 % от началото на 90-те години на миналия век), така и във връзка със засягане на свободата на националния съд да прецени дали има нужда от съдействието на СЕО. Още повече, тези изисквания в никаква степен не отговарят на общата цел за осигуряване на еднообразно тълкуване и прилагане на общностното право, а и СЕО не винаги е последователен при тяхното провеждане.

4.3.1. Запитването да се отнася до тълкуване или преценка на валидност на общностна норма

Това изискване следва от естеството, целите и буквата на ДЕО. Следва да се съобрази това, което беше казано в 4.2.1 по отношение на тълкуването на националните норми. Трайно СЕО се обявява за некомпетентен да разглежда въпроси, свързани със съобразността на национална норма с общностното право. В тези случаи на практика СЕО адаптира въпросите към своята компетентност.

4.3.2. Запитването да е отправено от юрисдикция на държава членка

Тъй като става дума за сътрудничество между съдии в рамките на безспорно производство, само юрисдикции на членуващите държави могат да отправят преюдициални запитвания (с изключение на чл. 68 ДЕО, който дава подобна ограничена възможност на Съвета, Комисията или държава-член). В практиката си СЕО възприема собствено тълкуване за национална юрисдикция, като е без значение дали националните законодателства предвиждат или не правораздавателни функции за питация орган. Освен това СЕО формулира и критериите, на които трябва да отговарят националните органи, за да бъде допустимо тяхното запитване. Съгласно тях юрисдикцията трябва да бъде **(1) създадена по силата на правна норма, (2) постоянно действаща**, да разглежда спорове в **(3) състезателно производство**, аналогично на това, което се развива пред съдилищата, да **(4) прилага правни норми**, да има **(5) задължителна юрисдикция** за страните по спора, **(6) независима** по

отношение на страните¹³. Наред с изброените условия СЕО разглежда запитвания само ако производството пред националната юрисдикция е все още висящо, като изисква то да завършва с решение с правораздавателен (юрисдикционен) характер¹⁴.

Само орган, който отговаря на посочените изисквания, може да отправи преюдициално запитване. В практиката си обаче СЕО допуска множество изключения от тях.

4.3.3. Други критерии за допустимост

От края на 70-те години на XX век СЕО обявява за недопустими и запитвания, които:

- са свързани със симулативен спор по същество¹⁵;
- не са мотивирани с оглед фактите и правото по главния спор, за да може СЕО да даде полезно тълкуване¹⁶;
- са хипотетични и общностните норми, чието тълкуване се иска, не са относими към спора по същество¹⁷;

4.4. Отпращане на запитването. Обжалване

Националната юрисдикция най-добре може да прецени кога да отправи преюдициалното запитване. Във всеки случай това трябва да стане на такъв етап от производството, когато е изяснена фактическата и правна рамка. Това е необходимо както за получаване на полезно и приложимо към конкретния случай тълкуване, така и за да се избегне възможността запитването да бъде обявено за недопустимо.

Актът, с който се спира делото и се отправя запитването, се определя от съответното национално право. У нас това ще бъде определение, което по общите правила следва да бъде мотивирано. В мотивите се посочва защо исканото тълкуване е необходимо на националния съд, за да постанови своето решение по спора по същество. Самото определение трябва да съдържа всички необходими на СЕО елементи за постановяване на преюдициално заключение, тъй като само то се изпраща на заинтересуваните лица за становище. Националният съд може да разпреди и временни мерки за периода на спиране на производството, дори да няма национална позитивноправна уредба или тя да не допуска това. В последния случай той е длъжен да откаже прилагането на съответната вътрешна норма¹⁸.

Общностното право не урежда и обжалването на акта, с който се отправя запитването. Това зависи от вътрешното право. Към настоящия момент българските процесуални закони не съдържат изрична уредба. Тъй като с това определение се

¹³ Вж. вместо всички *Syfait e.a.*, решение от 31.5.2005 г., дело C-53/03, Rec. 2005, р. I-4609.

¹⁴ Вж. вместо всички *Lutz e.a.*, решение от 15.1.2002 г., дело C-182/00, Rec. 2002, р. I-547.

¹⁵ *Foglia / Novello I*, решение от 11.3.1980 г., дело 104/79, Rec. 1980, р. 745 и *Foglia / Novello II*, решение от 16.12.1981 г., дело 244/80, Rec. 1981, р. 3045.

¹⁶ *Telemarsicabruzzo e.a. / Circostel e.a.*, решение от 26.1.1993 г., дело C-320/90, Rec. 1993, р. I-393; *Pretore di Genova / Banchemo*, определение от 19.3.1993 г., дело C-157/92, Rec. 1993, р. I-1085.

¹⁷ *Falciola / Comune di Pavia*, определение от 26.1.1990 г., дело C-286/88, Rec. 1990, р. I-191; *Meilicke / ADV-ORGA*, решение от 16.7.1992 г., дело C-83/91, Rec. 1992, р. I-4871; *Lourenço Dias / Director da Alfândega do Porto*, решение от 16.7.1992 г., дело C-343/90, Rec. 1992, р. I-4673.

¹⁸ *The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, решение от 19.6.1990 г., дело C-213/89, Rec. 1990, р. I-2433.

спира производството по същество, по общите правила то би следвало да се обжалва. Изричната уредба е изключително необходима, за да не се забавя излишно производството и за да се предотвратят злоупотребите от страна на съдилищата при отправяне на преюдициални запитвания. В случай на обжалване и ако е уведомен, СЕО не разглежда преюдициалното заключение до получаването на информация за окончателния национален акт. Ако определението, с което се отправя запитване бъде отменено, СЕО прекратява производството¹⁹.

5. Производството пред СЕО

СЕО се счита сезиран, когато националният акт, с който е отправено преюдициалното запитване, постъпи в неговото деловодство. Съдебният секретар изпраща запитването задължително до страните по главния спор, Европейската комисия и членуващите държави. На последните то се изпраща в оригинал, придружен от официален превод на техния език. Целта на това уведомяване е заинтересуваните субекти да представят своите становища по запитването. Възможно е устната фаза да бъде отменена, ако никой от заинтересуваните не пожелае да изрази устно становище. В случаите, когато не се поставя за разглеждане нов правен въпрос, СЕО може да прецени делото да бъде решено без становище на генералния адвокат.

Езикът на производството е този на отправилата запитването юрисдикция. Това предполага използването на преводачи, което е една от основните причини за продължителността на производството (средно 19,8 месеца при делата, които са решени през 2006 г.).

Процесуалното представителство пред СЕО се осъществява съгласно процесуалните правила на отправилата запитването юрисдикция.

В решението си СЕО дава отговор на поставените въпроси относно тълкуването или валидността на общностната норма. Решението се подписва от всички съдии от разглеждащия състав и не са допустими особени мнения. С цел ускоряване на производството е възможно СЕО да не се произнесе с решение, а с мотивирано определение да препрати към приложима предишна съдебна практика или да постанови, че отправеният въпрос не оставя място за никаква разумно съмнение при неговото тълкуване. При извънредна спешност СЕО може да постанови своето решение в рамките на бързо производство.

6. Сила и действие на решението на СЕО

Тълкувателните решения на СЕО нямат сила на пресъдено нещо. Несъмнено сезиращата национална юрисдикция е длъжна да приложи общностна норма в смисъла, в който тя е тълкувана от СЕО. Става дума за съдебно сътрудничество и националната юрисдикция сама отправя искане за съдействие и следователно няма как да приложи нормата в смисъл, различен от този, който ѝ е даден с тълкувателното решение. Такова задължение съществува и за останалите юрисдикции в членуващите държави, но винаги съществува възможност да бъде отправено ново преюдициално запитване. Решението на СЕО има ретроактивно действие и националният съд прилага тълкуваната норма и спрямо правоотношения, възникнали преди тълкувателното

¹⁹ *Chanel / Сепера*, определение от 16.6.1970 г., дело 31/68, Rec. 1970, p. 403.

решение. Единствено СЕО в своето решение и за конкретен случай може да ограничи действието на тълкуването за в бъдеще.

Решенията за преценка на валидност имат сила на пресъдено нещо и също като решението по иск за отмяна имат действие *erga omnes*. Отново, както при иска за отмяна, решението на СЕО има обратно действие.