

КОМПЕТЕНТНОСТ НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОСТРАНСТВОТО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

Гл. ас. д-р Николай Марин

Компетентността на Съда на Европейските общности по въпросите на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП) се урежда след ревизията на първичното законодателство на Европейския съюз, извършена с Договора от Амстердам от 1997 г. Подходът на правно регулиране, установен с Договора от Амстердам (ДА), се характеризираше със смесване на наднационалното с междуправителственото сътрудничество поради отделяне на част от материите от третия стълб и прехвърлянето им в първия общностен стълб на Европейския съюз. В резултат на това Дял VI на Договора за Европейски съюз (ДЕС), дотогава озаглавен “Правосъдие и вътрешни работи”, придоби ново наименование, а именно “Пространство на свобода, сигурност и правосъдие”. Успоредно с посочената промяна Дял IV от Договора за Европейската общност (ДЕО) пък получи наименованието “Сътрудничество по граждански и наказателни дела между държавите членки”. Нещо повече, тристълбовата структура на Европейския съюз, въведена с ДЕС през 1992 г., разграничава измеренията на европейската интеграция по различни материи. Отгук се очертават и различията в правомощията на Съюза, респективно на европейските институции, от една страна, и правомощията на държавите членки, от друга. Разбира се, обхватът на правомощията е един непрекъснато развиващ се процес, който отразява състоянието и динамиката на европейската интеграция и нейното съответствие с потребностите и интересите на гражданското общество в държавите членки. Ето защо с ревизията на ДА от 1997 г. се дефинира и компетентността на Съда на Европейските общности (СЕО) по проблемите на третия стълб. Най-ярък пример в тази посока е съдържанието на чл. 46 буква “б” от ДЕС, в който се определя, че правомощията на СЕО по отношение на Дял VI се прилагат при условията на чл. 35 от ДЕС¹. От текста на чл. 35 от ДЕС е видно, че

¹ Чл. 35 от Договора за Европейски съюз:

1. Съдът на Европейските общности е компетентен при условията, посочени в този член, да се произнася по преюдициални въпроси относно действителността и тълкуването на рамковите решения и на решенията относно тълкуването на конвенциите, утвърдени съгласно този дял, както и относно действителността и тълкуването на мерките за тяхното прилагане.

държавите членки не приемат автоматично компетенциите на СЕО с ратифицирането на ДЕС по отношение на въпросите от Дял VI, уреждащ "Пространството на свобода, сигурност и правосъдие". Това става само при условие, че е депозирана изрична декларация, в която могат да бъдат направени резерви от някоя държава членка / държави членки. Също така държава членка / държави членки, заявили своето неучастие в рамките на сътрудничество в определена област съгласно законодателната възможност *opt out*, получават възможността да не участват в предприемани инициативи или действия от страна на Европейския съюз, при условие, че не се противопоставят, че въпросните действия обвързват останалите участнички в Съюза.

2. С декларация, направена по време на подписването на Амстердамския договор или по което и да е време след това, всяка държава членка има възможност да приеме юрисдикцията на Съда на Европейските общности да се произнася по преюдициални въпроси, съгласно посоченото в алинея 1.

3. Държава членка, която прави декларация по смисъла на член 2, изрично заявява, че:

а) всеки съд или трибунал на тази държава, срещу чиито решения са изчерпани всички съдебни средства от националното право, може да поиска от Съда на Европейските общности да се произнесе преюдициално по въпрос, повдигнат по дело, висящо пред него и засягащо действителността или тълкуването на някои актове, упоменати в алинея 1, в случай че съответният съд или трибунал счита, че е необходимо решение по въпроса, за да може той да постанови решение, или че

б) всеки съд или трибунал на тази държава може да поиска Съдът на Европейските общности да се произнесе преюдициално по въпрос, повдигнат по дело, висящо пред него и засягащо действителността или тълкуването на някой от актовете, упоменати в алинея 1, ако съответният съд или трибунал счита, че е необходимо решение по въпроса, да може той да постанови решение.

4. Всяка държава членка, независимо дали е направила декларация по смисъла на алинея 2, има право да представи на Съда становище по делото или писмени бележки, в случаите, възникващи по алинея 1.

5. Съдът не е компетентен да преразглежда действителността или съразмерността на действията, извършени от полицията или от други правоприлагащи служби на държава членка, както и изпълнението на задълженията, възложени на държавите членки във връзка с поддържането на законността и реда, и гарантирането на вътрешната сигурност.

6. Съдът е компетентен да преразглежда законността на рамковите решения и на решенията по дела, заведени от държава членка или от Комисията относно контрола на законосъобразността на рамковите решения, и на решенията по дела, заведени от държава членка или от Комисията, обосновани с липса на компетентност, нарушаване на съществено процесуално изискване, нарушаване на този договор или на каквато и да е законова норма, свързана с неговото прилагане, или злоупотреба с права. Делата, предвидени в тази алинея, се завеждат в двумесечен срок от публикуването на акта.

7. Съдът на Европейските общности е компетентен да се произнася по всеки спор между държави членки относно тълкуването или прилагането на актове, приети съгласно чл. 34, алинея 2, винаги, когато такъв спор не може да бъде разрешен от Съвета в шестмесечен срок от отнасянето му към Съвета от някои от неговите членове. Освен това, Съдът е компетентен да се произнася по всеки спор между държави членки и Комисията относно тълкуването или прилагането на конвенциите, издадени съгласно чл. 34, алинея 2, б. "г".

В този смисъл правилно е схващането, че “тълкувателната компетентност по отношение на материите, оставащи в третия стълб, е факултативна – т.е. въпроси за преюдициално запитване могат да поставят само съдилищата на онези държави, които изрично са декларирали съгласието си да приемат юрисдикцията на СЕО”².

Следователно се налага изводът, че съюзната компетентност относно “Пространството на свобода, сигурност и правосъдие” следва изрично да е приета от държавите членки. В чл. 35, ал. 3, буква “а” и буква “б” са предвидени две възможности. В първия случай става дума за “а) всеки съд или трибунал на тази държава, срещу чиито решения са изчерпани всички съдебни средства от националното право, може да поиска от Съда на Европейските общности да се произнесе преюдициално по въпрос, повдигнат по дело, висящо пред него и засягащо действителността или тълкуването на някои актове, упоменати в алинея 1, в случай че съответният съд или трибунал счита, че е необходимо решение по въпроса, за да може той да постанови решение”³. Във втория случай се установява, че “б) всеки съд или трибунал на тази държава може да поиска Съдът на Европейските общности да се произнесе преюдициално по въпрос, повдигнат по дело, висящо пред него и засягащо действителността или тълкуването на някой от актовете, упоменати в алинея 1, ако съответният съд или трибунал счита, че е необходимо решение по въпроса, да може той да постанови решение”⁴. Към момента 17 държави членки на ЕС са направили декларации по чл. 35 от ДЕС за приемане на юрисдикцията на Съда на Европейските общности да се произнася по преюдициални въпроси. За 7 страни членки (България, Естония, Кипър, Малта, Полша, Румъния и Словакия) в сайта на СЕО е посочено, че липсва налична официална информация, а 3 държави (Обединеното кралство, Дания и Ирландия⁵), които не участват в тези сфери на европейската интеграция, съответно не са депозирали декларация по чл. 35, ДЕС.

Предприетите действия от държавите членки на ЕС за предоставяне на компетентност на СЕО могат да бъдат определени като решителен етап в развитието на правото на Европейския съюз особено в контекста на изграждането на общо правно пространство с единни правни механизми за сътрудничество и с постоянно сближаваща се правна уредба по наказателноправни въпроси. Отражение на тези усилия са и сегашните

² Белова-Ганева, Г., *Европейска интеграция*, Ciela, С., 2008, с. 134.

³ Вж. чл. 35 пар. 3, буква “а” от ДЕС.

⁴ Вж. чл. 35 пар. 3, буква “б” от ДЕС.

⁵ Вж. Компетентност на Съда на Европейските общности да дава преюдициални заключения в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, Служба Изследвания и документация, с. 1-2. Информацията е налична и на официалната страница на Съда на Европейските общности на адрес: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/art35_2008-09-25_11-1325_627.pdf

условия, при които се развиват процесите по формиране на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Те се превръщат в катализатор за преосмисляне на някои от основополагащите и традиционни принципи на наказателното право, особено когато става дума за неговото приложение от държавите членки на Европейския съюз. Динамичното развитие на обществено-политическите отношения и ускорената европейска интеграция в ЕС очертаха нови предизвикателства пред консервативната наказателноправна проблематика, свързвана доскоро с държавния суверенитет на страните членки и с техните изключителни правомощия в тази сфера.

Именно тези фактори предопределиха целта на настоящия анализ – да бъде представено началото и постепенното развитие на компетентността на Съда на Европейските общности в областта на сътрудничеството по наказателни дела.

Историческата ретроспекция ни убеждава, че Съдът на Европейските общности е институцията, която е претърпяла най-малко промени от своето създаване. До голяма степен необходимостта от промяна в компетентностите на Съда на Европейските общности зависи от развитието на процесите на европейската интеграция. В случай, че се постигне съгласие сред държавите членки за разширяване на кръга от правомощия в определени конкретни сфери, това подлежи на уреждане в Учредителните договори на ЕС. Така през 1989 г. бе създаден Първоинстанционният съд, а през 2004 г. бе поставено началото на дейността на Съда на публичната служба. Следователно учредяването на нови съдебни органи е с оглед постигане на по-добра организация на цялостната съдебна система на Европейския съюз. Ето защо не може да не се съгласим със следното заключение: “Независимо че днес съдебната система на ЕС включва освен СЕО, също и Първоинстанционния съд и Съда на публичната служба, Съдът, създаден с първите учредителни договори, продължава да бъде родовото понятие за институцията, осъществяваща съдебната власт в ЕС”⁶.

От гореизложеното следва, че създаването на нови съдилища като подразделения или панели в СЕО не ограничава измеренията на правораздаване на СЕО, напротив – тези нови съдилища са част от цялостната правораздавателна система на ЕС, в която централно място заема Съдът на Европейските общности, и при определени условия техните акове подлежат на съдебен контрол от СЕО като най-висша инстанция. Нещо повече, този подход може да се използва много сполучливо при организирането на по-нататъшната дейност на СЕО именно по въпросите на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, в което водещо

⁶ Попова, Ж., Институции на Европейския съюз, Проект “Подготовка на служителите от българската държавна администрация за ефективна работа с институциите на ЕС”, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2008, с. 117.

място заема сътрудничеството между държавите членки по граждански и наказателни дела.

Всъщност концепцията за сътрудничество по граждански и наказателни дела е най-съществената опора за създаването на общо пространство, определящо се с компонентите на свобода, сигурност и правосъдие между държави членки, всяка от които има свои специфики. По-голям интерес както от научна, така и от практическа гледна точка представляват новите рамки на наказателноправното сътрудничество. Именно процесите по създаване на разглежданото пространство промениха в значителна степен традиционните схващания за обхвата и предмета на наказателното право, както и за измеренията на юрисдикцията на държавите членки по отношение на собствените им граждани.

Опирайки са на практиката на Съда на Европейските общности и в частност на постановените решения по делата *Case C-105/03 Pupino*⁷ и *Case C-176/03 Commission v Council*⁸ е налице тенденция за засилване на

⁷ Case C-105/03

Г-жа Pupino е била детска учителка в Италия. Очевидно тя се е държала грубо със своите ученици, като им залепвала тиксо на устата, удряла ги и не им позволявала да отидат до тоалетна. Това не останало незабелязано и довело до наказателни производства срещу нея. Италианският съд отправя преюдициално запитване и поставя въпроси за това как в конкретната ситуация би следвало да се тълкува рамковото решение Framework Decision 2001/220/JHA. Съдът на Европейските общности постановява решение, потвърждаващо задължителния характер на рамковите решения, който следва да се взима под внимание при тълкуване от националния съд. СЕО отхвърля аргумента, предложен от няколко държави членки, че липсата на директен ефект на рамковите решения ще има *contra legem* ефект, посочвайки, че делото е за изслушване на пострадалите лица и за събиране на доказателства, а не за налагане на наказателна отговорност. Следователно той е приел, че децата в случая биха могли да бъдат определени като пострадали лица, което им дава право на специално извънсъдебно заседание. Въпреки това, СЕО също така подчертава, че предоставянето на това право ще трябва да се разглежда в светлината на общата система на наказателно производство и че не трябва да бъде нарушено правото на справедлив процес, което е в съответствие и с Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г., Случаят Pupino поставя редица въпроси като:

1. Задължително ли следва да се тълкува националното законодателство в съответствие с рамковите решения, при условие, че те не нямат директен ефект?
2. Каква е характеристиката на статута и законодателството на третия стълб след това решение?

Съдът присъжда, че законодателството, прието в рамките на третия стълб, е окончателно и задължително, че държавите членки трябва правилно да го прилагат (вж. чл. 10 ДЕО).

⁸ Case C-176/03 Commission v Council

Основните моменти в този случай са следните:

1. Рамковото решение на Съвета относно защитата на околната среда чрез наказателноправни механизми е прието въз основа на третия стълб. По-конкретно се посочва, че когато определено поведение е особено вредно за околната среда, то представлява престъпление, за което се предвижда съответно наказание. Комисията подава иск срещу Съвета за нарушаване на член 47 от Договора за Европейския съюз, който предвижда, че нищо в този договор (ДЕС) не засяга Договорите за създаване на Европейските общности или последващи договори и актове, които ги изменят или

правомощията на наднационално равнище, когато става дума за прилагане на рамковите решения в третия стълб, а също така и в случаите на защита на околната среда. Независимо от съществуващата практика категорично следва да се заяви, че при сега действащата уредба третият стълб има предимно междуправителствен характер. По отношение на практиката на СЕО по пространството на свобода, сигурност и правосъдие авторитетният изследовател Василис Хадзопулос (*V. Hatzopoulos*) отбелязва няколко основни момента: **“Първо**, почти цялата съдебна практика е изключително

допълват, като посредством това се цели да не се пречи на достиженията на общностното право. В своето заключение на Съдът (в разширен състав) уважава иска на Комисията за прилагането му в своята цялост. Съветът, подкрепен от 12 държави членки, оспорва, че не е имало прехвърляне на правомощия по наказателни дела към Общността. Той твърди, че Общността не е имала право да изисква от държавите членки да налагат наказания според наказателното право по отношение на поведението, обхванато от Рамковото решение. Не само че не е била делегирана власт в тази област, но като се има предвид и значението на наказателното право по отношение на суверенитета на държавите членки, не е имало основание да може тя да бъде прехвърляна имплицитно на Общността, по времето, когато са определени правомощията, отнасящи се до околната среда. Комисията, подкрепена от Европейския парламент, изтъква, че приемането на ефективни наказания е от съществено значение за осъществяването на политиката за околната среда и че в дадения въпрос наказанията трябва да бъдат наказателноправни. Тя подчертава институционалните последици от избора на “третия стълб” като правна основа: единодушието в Съвета, неучастието на Парламента, и съответно липса на съдебен контрол.

2. Съдът потвърди ясно принципа, посочен в член 47 от Договора за Европейски съюз. В тази връзка се посочва, че не съществува “сива зона” между “стълбовете”, нито пък Съветът има възможност да използва едното или другото – точно обратното, в областите на общностната компетентност Съветът не може да приема закони, различни от общностите правомощия. Съдът на ЕО продължава, посочвайки, че като общо правило нито наказателното право, нито правилата на наказателния процес попадат в компетентността на Общността (макар че той не посочва дали те попадат в компетенциите на държавите членки или на “третия стълб”). По отношение на това веднага е добавено, че този принцип “не пречи на общностния правопорядък, когато прилагането на ефективни, пропорционални и категорични наказания е извършено от компетентните национални органи. Всъщност основната мярка за противодействие срещу най-тежките екологични престъпления е предприемането на мерки, свързани с наказателното право на държавите членки, които те считат за необходими, за да се гарантира, че механизмите, които са определени за защита на околната среда са напълно ефективни” (параграф 48 от съдебното решение).

Съдът признава, че по дадения въпрос наказанията са от съществено значение за борбата срещу тежките екологични престъпления; тези наказания могат да бъдат приети въз основа на член 175 от Договора за ЕО и следователно не могат да бъдат приети въз основа на “третия стълб”.

3. Мотивите на СЕО се отнасят и до другите политики на Общността и до свободите, където има задължителни правила, изискващи наказания, с които да се гарантира тяхното прилагане (напр. спазването на мерките за управление на риболова) – в този смисъл се “посочва”, че става дума за политики на Общността. Съдът не прави разграничение въз основа на естеството на наказанията. Неговият подход е функционален: възможността в общностния правопорядък да бъдат предвидени наказателноправни мерки се основава на необходимостта да се гарантира съответствие с общностното законодателство.

актуална, като по този начин са отбелязани първите “основополагащи” стъпки в тази област на правото. Това е резултат от факта, че пространството на свобода, сигурност и правосъдие бе създадено по силата на Договора от Амстердам, който бе подписан през 1997 г. и влезе в сила през м. май 1999 г. **На второ място**, тъй като пространството на свобода, сигурност и правосъдие е нова област от компетентността на Съюза, тя поставя отново всички фундаментални въпроси – както политически, така и правни – ускорени от европейската интеграция, а именно по отношение на: а) разпределението на правомощията между Съюза и неговите държави членки; б) очертаването на компетенциите между различните институции на ЕС; в) директния ефект и върховенството на правото на ЕС; г) обхвата на компетентността на СЕО; и д) степента на закрила на основните права. Горезложените въпроси изискват отговори, които трябва да вземат под внимание както изключително чувствителните области на правото, към които е прикрепено пространството на свобода, сигурност и правосъдие, така и силно неподходящата тристълбова институционална рамка на ЕС. **Трето**, голяма част от решенията на СЕО, отнасящи се до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, са: а) разгледани от разширен състав на Съда; б) с участието на няколко държави членки; в) при често неясна позиция относно предмета на разглежданото дело. Това се дължи на факта, че СЕО е призван да изработва фундаменталните правила в нова област на правото на ЕС, често опитвайки се да примири различни съображения, не всички от които са строго юридически. **На четвърто място**, съдебната практика на Съда, отнасяща се до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, включва голямо разнообразие от теми, които не са непременно свързани помежду си. Съдържанието на понятието “пространство на свобода, сигурност и правосъдие” бе дадено от Европейския съвет в Тампере през м. октомври 1999 г. Според заключенията от Тампере пространството на свобода, сигурност и правосъдие трябва да се състои от четири основни елемента: а) обща политика за предоставяне на убежище и имиграция, б) съдебно сътрудничество по граждански и наказателни дела, в) действия срещу престъпността и г) външни действия на ЕС във всички по-горе посочени области. Нещо повече, пространството на свобода, сигурност и правосъдие е до голяма степен основано на достиженията на правото от Шенген, което е “комунитаризирано”⁹.

В резултат на така очертаните основни моменти в пространството на свобода, сигурност и правосъдие става дума за началото на едно нова сфера на европейската интеграция, която не е прецизно регламентирана от първичното законодателство на Европейския съюз, особено когато се касае за измеренията и границите на компетенциите между ЕС и неговите

⁹ Hatzopoulos, V., *With or without you...judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice?* Research Papers in Law, European Legal Studies, College of Europe, Brugge, Belgium, № 3/ May 2007, p. 2.

държави членки по изследваната проблематика. Всъщност, както правилно посочва цитираният по-горе автор, това са не само правни, но и политически въпроси, на които не са дадени поне засега задълбочени отговори. Независимо от сполучливо очертаните основни моменти не може категорично да се възприеме сравнителният подход, който прави Василис Хадзопулос между пространството на свобода, сигурност и правосъдие и достиженията на правото според споразумението от Шенген (*acquis Schengen*). Тезата на В. Хадзопулос обаче е спорна, тъй като третият стълб и понастоящем продължава да е предимно междуправителствен, което от своя страна е пречка пред принципите на върховенството и директния ефект на правото на Европейския съюз в държавите членки. В подкрепа на това е и възгледът на проф. Верена Муршец, която заявява, че “държавите членки не са отстъпили своя суверенитет, затова съществуващото в тази област право може да се определи като международно публично право. Изглежда, че СЕО не обръща внимание на тези различия между първия и третия стълб, предоставяйки на Европейския съюз имплицитни правомощия върху наказателноправната проблематика; когато се включва общностната проблематика, също би трябвало да се прилага подобно тълкуване за рамковите решения в третия стълб и директивите в първия стълб.”¹⁰

Всъщност ситуацията с компетентостта и с приложението на пространството на свобода, сигурност и правосъдие е изключително деликатен въпрос. До голяма степен неговото по-нататъшно развитие е свързано с практиката на Съда на Европейските общности. С оглед подобряване на работата на СЕО и с цел по-ефективното му произнасяне по дела, отнасящи се до тази област, вероятно е необходимо да се дискутира обособяването на самостоятелно звено, което да има като приоритет в своята дейност произнасянето по преюдициални запитвания, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Очевидно е, че процесите на европейска интеграция започват да навлизат в най-чувствителните държавни сфери като правосъдие, вътрешен ред, сътрудничество по граждански и наказателни дела. Държавите членки на ЕС едва ли трябва да се съпротивляват срещу тези процеси, защото те са в пряка връзка с премахването на препятствията за осъществяване на свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги. В заключение, с определени уговорки във връзка с горепосочените обстоятелства, е налице увеличаване на функциите и компетентостите на СЕО. Вероятно общоприетото схващане, че СЕО има четири основни функции – на

¹⁰ Murschetz, V., *The Future of Criminal Law within the European Union- Union Law or Community Law Competence?* Victoria University of Wellington Law Review, 2007, Vol. 38; № 1, 2007, p. 147.

конституционен, административен, международен и граждански съд¹¹, следва да бъде допълнено, като се подчертае изрично, че при определени условия той притежава тълкувателна компетентност и по наказателни дела, което позволява той да се определи и като наказателен.

¹¹ Вж. Попова, Ж., Основи на правото на Европейския съюз, Планета 3, С., 2007, с. 193-194.