

България в Европейския съюз

ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПРЕД СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Гл. ас. Атанас Семов

Производството за преюдициални заключения е една от най-оригиналните и специфични материи в цялото право на ЕО и ЕС (Общностно право¹), без пряк аналог в познатите ни правни

¹ Прецизността изисква да се прокарва ясно разграничение между Правото на Европейските общности (за което именно се отнася огромната част от изложението по-долу) и Правото на ЕС в тесен смисъл (т.е. правните норми, уреждащи отношенията в рамките на т. нар. Втори и Трети стълб на ЕС, установени с ДЕС от Маастрихт).

В последните години обаче – било заради икономия, било заради видима тенденция в самото развитие на правопорядъка на ЕО и ЕС те да бъдат разглеждани като едно цяло – все по-често се употребява събирателното понятие „Право на ЕС“. Без да навлизам в тази сама по себе си значима тема, за нуждите на този анализ ще се използвам израза „Право на ЕО и ЕС“ и като синоним: „Общностно право“ („Общностен правопорядък“), доколкото дори Конституцията за Европа, която прекратява Европейската общност, говори за упражняване на компетенциите на Съюза „по общностен начин“, като оставащата да съществува Европейска общност за атомна енергия извън ЕС в зависимост от случая може да се разглежда или не като част от общия „правопорядък“... По същата логика като синоними ще бъдат използвани тук „общностни норми“ и „норми на Правото на ЕО и ЕС“.

В същото време, поради възможността Конституцията за Европа да не влезе в сила скоро (както е известно тя не влезе в сила на предвидената в нея дата 1 ноември 2006 г.), е добре все още да се има предвид разграничението между Правото на Европейските общности с неговите множество източници и прин-

системи от древността до днес. То отразява съществените специфики на самия интеграционен правопорядък и има особености, които позволяват определянето му като един от най-своеобразните елементи на общностната правна конструкция.

Същевременно това производство има изключително голямо теоретическо и практическо значение. От една страна, именно то позволява на общностния съдия Люксембург в продължение на повече от десетилетия да се утвърди като незаобиколим фактор в тълкуването и прилагането на Общностното право и незаменим негов „съавтор“. Тълкувателните решения на СЕО, постановени при упражняването на неговата тълкувателна компетентност в рамките на това производство, поради своето принципно съдържание и задължителен характер се превръщат в основа на цялата доктрина за Правото на ЕО и ЕС – независимо дали са възприети без възражения и по еднакъв начин от органите за конституционен контрол в различните държави членки². От друга страна (практическата), това производство е на разположение винаги, когато пред националния съдия, прилагащ Общностното право, възникне въпрос относно валидността или тълкуването на общностната норма, която следва да приложи, за да реши висящо пред него дело³. Това придава на тълкувателното производство една относително ежедневна практическа приложимост, която му придава неподцензурна важност за всички национални юристи.

Така може да се приеме, че производството за преюдициални заключения е един от въпросите с най-голяма научна про-

ципи, и онези част от Правото на ЕС в тесен смисъл, уреждаща само отношенията в рамките на т. нар. Втори и Трети стълб... Особено мнение виж у: Борисов, Орлин. *Право на Европейския съюз*, С. 2005, с. 36.

² Относно различните национални „реакции“ на основни принципи на Правото на ЕО и ЕС, изведени в тълкувателните решения на СЕО, виж: Михалева, Мария. *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави членки на ЕС*. – В: СЕМОВ, Атанас (съст.), *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите членки*, Институт по Европейско право, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“, С., 2005, с. 101.

³ Разбира се, само когато той не може сам да отговори на този въпрос за основата на общностните норми и досегашната практика на общностния съд, респ. на основата на доктрината – виж по-долу.

вокативност и практическа значимост в Правото на ЕО и ЕС, чието познаване е въпрос не само и не просто на обща юридическа култура или добра професионална подготовка, а базова предпоставка за успешното (и правилно) прилагане на Общностно право в една държава членка, каквато вече има тежката задача да бъде и нашето Отечество.

Поради това изучаването на този въпрос изисква познаване на особеностите на това производство (I), специфичните предпоставки и изисквания за неговото водене (II), неговия ход (III) и последиците от произнасянето на Общностния съд (IV). Настоящото кратко изложение прави опит за най-общо представяне на този кръг проблеми с ясното съзнание, че подробното изследване и изучаване на тази материя очаква и изисква много по-мощно изследване⁴.

⁴ Производството за преюдициални заключения е един (можем да приемем) напълно неизследван в българската литература въпрос. Той се засяга бегло само в рамките на общи учебни курсове в основните български съчинения относно Правото на ЕС:

- **Попова, Жасмин.** *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005;

- **Захариева, Юлия.** *Общностно право*. – В: **Шиковац Ингрид (ред.)**. *Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С. 2003;

- **Иванова, Ружа.** *Източници и основни принципи на общностното право*. – В: **Иванова, Ружа (ред.)**, *Основи на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С., 1988;

- **Борисов, Орлин.** *Право на Европейския съюз*. Арго пбблишинг, С., 2005 и др.

Въпросът е проследен сравнително лаконично и в основни европейски съчинения като:

- **Boulouis, Jean.** *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Montchrestien, 1997, 6^e éd.;

- **Brealey, Mark, Mark Hoskins.** *Remedies in EC Law*. Sweet & Maxwell, 2^e éd., 1998;

- **Gautron, Jean-Claude.** *Droit européen*, Dalloz, 8^{ème} édition, Paris, 1997;

- **Hartley, Trevor C.** *The Foundations of European Community Law*. Oxford University Press, 4th edition, 1998;

- **Isaac Guy, Marc Blanquet.** *Droit communautaire générale*. Armand Colin, 2001, 8^e éd.;

- **Jacqué, Jean Paul.** *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2001;

I. Уникалност, особености и уредба на производството

1. УНИКАЛЕН ХАРАКТЕР

Няма да е пресилено или „ненаучно“, ако определим съдебната система на ЕО и ЕС като уникална⁵. Нейната уникалност отразява уникалността на цялата правна конструкция на европейската интеграция, отличаваща се с уникален наднационален характер на създаването на правните норми, уникално широко прехвърляне на власт от държавните органи към органите на Общностите, уникални по вид и правно действие източници на правото, ползващи се със задължителност не само за, но и в държавите членки и с предимство пред всички техни вътрешни норми, включително и конституционните.

■ **Lasok, Dominik.** *Law and Institutions of the European Union.* Butterwords, London, 6th ed., 1994;

■ **Lenaerts, Koen, Piet Van Nuffel.** *Constitutional Law of the European Union.* Sweet & Maxwell, London, 1999;

■ **Louis, Jean-Victor.** *L'ordre juridique communautaire.* 6ème éd., Perspectives européennes, OPOCE, Luxembourg, 1993;

■ **Manin, Philippe.** *Les Communautés européennes. L'Union européenne.* Pédone, 3^e éd., 1997;

■ **Pescatore, Pierre.** *L'ordre juridique des Communautés européennes.* Université de Liège, 2^e éd., 1973;

■ **Sean Van Raepenbusch.** *Droit institutionnel de l'Union européenne.* Larcier, 2005;

■ **Rideau, Joël.** *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes.* L.G.D.J., 1999, 3^e éd.;

■ **Simon, Denis.** *Le système juridique communautaire.* Presses universitaires de France, 3^e éd., Paris, 2001;

⁵ Употребата на думата „уникален“ не е пресилена – тя отразява особено високата степен на принципно отличие на Общностите и изграждения на тяхна основа Съюз от всичко познато в Международното право и в цялата история на международните отношения. Проф. Доминик Ласок определя Договора за ЕО като „уникален договор, който не може да бъде сравняван с традиционните международни договори...“ и отбелязва, че „Маастрихтският договор се основава на същите принципи като Римския“ (**Lasok, Dominik.** *Law and Institutions of the European Union.* Butterwords, London, 2001, 285–286). У нас доц. Жасмин Попова еднозначно констатира, че „това, по което всички изследователи и коментатори са единодушни, е уникалният характер на правната природа на ЕО“ (**Попова, Жасмин.** *Цит. съч.*, с. 13), и определя ЕС като „уникална 'наднационална' конструкция“ (пак там, с. 3).

Правната система на ЕО и ЕС е единна за всички – вече 27 – държави членки и основната предпоставка за нейната стабилност и добро функциониране са точното и еднаквото тълкуване и прилагане на огромното множество общностни правни норми във всички ДЧ и от всички техни правоприменители и правораздаващи органи. При това правораздаването по споровете относно прилагането на общностните норми е предоставено изцяло на националните правораздавателни органи и само твърде ограничен кръг спорове са извадени от компетентността на националните юрисдикции и са възложени за решаване на общностните юрисдикции.

Така необходимостта от **еднакво прилагане на еднакви общностни правни норми от многобройните и различни национални съдилища**⁶ се превръща в основно изискване на европейската интеграция! Тази фундаментална необходимост довежда до уреждането на една уникална съдебна процедура – производството за преюдициални заключения (ППЗ).

Това производство няма аналог нито в Международното право, нито в националните правопорядъци. Неговата специфична природа нееднократно е подчертавана от самия Съд на ЕО⁷. То се вписва в контекста на икономико-правната логика на европейската интеграция, при която – за разлика от Международното право – международните (общностните) органи следва да приемат правни актове, задължителни директно за частните лица в държавите членки, а, от друга страна, същите тези международни органи имат отчетлив наднационален характер (независимост от ДЧ и власт над тях), което ги отличава от национал-

⁶ Към това трябва да се добавят различията в правните системи, организацията на правораздаването, традициите и – не на последно място – възможните нюанси или по-чувствителни различия в разбирането на различните (вече 23) езикови версии на нормите на Правото на ЕО и ЕС. Необходимостта от еднообразно прилагане на Общностното право е подчертавана многократно от СЕО – „... да осигури еднообразното прилагане на Общностното право във всички държави членки...“ (СЖЕ, 1 déc. 1965, *Firma Schwarze*, aff. 16/65, Rec. 1081 – на български език виж **Семов, Атанас (съст.)**, *50 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*. Институт по Международно право, С., 2002, с. 68).

⁷ „...Особените рамки на механизма за съдебно сътрудничество, предвиден в чл. 177 (нов чл. 234)...“ – СЖЕ, 1 déc. 1965, *Firma Schwarze*, горепосочено.

ните. Това изисква изграждането на собствена наднационална система за осигуряване на правосъдие, която обаче да е в пряка връзка с националното правораздаване, върху което остава да тежи основната роля за осъществяването на законността – вече и общностната законност. За да е възможно по-доброто функциониране на тази двусъставна съдебна система (национални – общностни съдилища), е необходимо да се уреди механизъм за сътрудничество между двете съставки, който да позволи налагането на единни принципи и постигането на така необходимото за просъществуването на общностната правна конструкция еднообразно и правилно прилагане на Общностното право във всички ДЧ и пред всички техни съдилища.

Както отбелязват професорите Жан-Дени Мутон и Кристоф Сулар, авторите на Договорите не са възприели познатата по вътрешното право уредба с един върховен съд, а вместо това са уредили един уникален механизъм за междусъдебно сътрудничество, при който националните съдилища се консултират със Съда на ЕО, когато по повод прилагането на общностна норма им е необходима преценка дали тя е валидна или как следва да се тълкува. За разлика от един върховен съд, СЕО се произнася след сезиране не от страните, а от националния съдия и то преди решаването на спора по същество, а не след това, за потвърждаване или отхвърляне на вече постановено решение⁸.

2. ОСОБЕНОСТИ

Производството за преюдициални заключения принципно се отличава от типичното съдебно производство. Неговото специфично предназначение за „междусъдебно сътрудничество“⁹ и особената му природа предполагат някои от съществени особености на това производство, които сами по себе си

⁸ Виж – Mouton, Jean-Denis, Christophe Soulard. *La Cour de justice des Communautés Européennes*. PUF, Paris, 2004, p. 47.

⁹ Самият СЕО многократно и още от самото начало определя именно така ППЗ: „... авторите на чл. 177 (нов 234) възнамерявали да уредят едно непосредствено сътрудничество между Съда и националните юрисдикции...“ – СЈСЕ, 9 déc 1965, *Hessische Knappschaft c/ Maison Singer et fils*, aff. 44/65, Rec. 1191, на български език виж: 50 най-важни..., с. 72.

заслужават задълбочен научен анализ, какъвто за съжаление ограниченият обем на това изложение не позволява.

2.1. ППЗ изпълнява две основни задачи, очертани от самия СЕО в неговата изобилна практика.

2.1.1. Основното предназначение на производството е да **осигури помощ** на националния съдия, когато е изпаднал в обективно затруднение при прилагането на Общностното право. Поради това ППЗ е възможно само по повод действително производство пред национален правораздавателен орган за решаване на спор, за което се прилага общностна правна норма. Това е акцесорно производство, смисълът на което е да осигури на националния съдия правилен отговор на въпрос, на който той сам не може (тълкуване) или не е овластен (преценка за валидност) да даде отговор.

В същото време е важно много ясно да се разбере, че тази помощ е *доктринална* – по принципни въпроси, с отговори, валидни за всички, и *прецедентна* – по въпроси, на които досегашната практика не предлага отговор. Това не е – нито по предназначение, нито по резултат – помощ въобще относно прилагането на Общностното право, още по-малко помощ, която да компенсира некомпетентността (в смисъл на неподготвеност) на съответния съдия.

2.1.2. Второто, може да се каже резултативно предназначение на производството, е да **гарантира еднаквото и правилно прилагане на Общностното право във всички ДЧ**. Тълкувателната компетентност на СЕО е негова „самостоятелна и монополна функция“¹⁰. Давайки отговор на принципен въпрос, непоставян до сега от нито една национална юрисдикция, общностният съд прави тълкуване или преценка за валидност на общностна нор-

¹⁰ Булюи, Жан, Роже-Мишел Шевълие. *Коментар по решението по дело СЈСЕ, 6 oct. 1982, Sté C.I.L.F.I.T., aff. 283/81, Rec. 3415* – виж: *50 най-важни решения...*, с. 56. „Никоя друга институция или властнически орган на държава членка не е оправомощен да предприема в тази област действия със задължителен характер и действителна значимост. ... Съсредоточаването на тази функция и монополът при упражняването ѝ... придават на съдебната практика относно тълкуването фундаментален нормативен характер.“ – пак там, с. 57.

ма, която се прилага във всички ДЧ. Тъй като е твърде вероятно проблемът, пред който се е изправил съответният национален съдия, отправил запитването, да възникне и пред други негови колеги в неговата или в други ДЧ, които ще прилагат същата норма, е естествено необходимо отговорът на запитването да се отнася и до тях. Така освен ролята на практиката на Съда на Европейските общности като субсидиарен източник на Правото на ЕО и ЕС¹¹, тълкувателните становища имат и практическата значимост на инструмент за утвърждаване на общностната законност чрез способстването за еднообразното и правилно прилагане на общностните норми във всички ДЧ.

2.2. Поради очертаното предназначение ППЗ е производство, което се осъществява **само между съдебни органи** („производство между съдии“¹²). То е производство, при което един правораздавателен орган („юрисдикция“, виж по-долу) в ДЧ отправя запитване и получава отговор от общностния съд (СЕО, в бъдеще и ПИС).

2.3. Поради това ППЗ е производство, по което **няма страни**¹³. „Участниците“, които ДЕО и Уставът предвиждат, нямат нито процесуалната роля, нито интересите на страни в съдеб-

¹¹ Изведена в доктрината, ролята на съдебната практика като източник на ПЕС изрично е закрепена в Конституцията за Европа, която кодифицира редица изведени от СЕО или доктрината принципи на това право: „Чл. IV-438. § 4. Практиката на Съда на Европейските общности и на Първоинстанционния съд (де леге ференда – б.м., А.С.) по тълкуването и прилагането на договорите и актовете, отменени по чл. IV-437 (ДЕО и ДЕС и техните приложения и ревизии – б.м., А.С.), както и на актовете и конвенциите, приети в тяхно приложение, остава, мутатис мутандис, *тълкувателен източник* на Правото на Съюза, по-специално относно съпоставимите разпоредби на Конституцията.“ – *Учредителните договори...*, с. 393.

¹² „Производството се осъществява само между съдии...“ – Булюи, Жан, Роже-Мишел Шевалие. *Коментар по решението по дело Hessische Knappschaft...*, с. 73.

¹³ Булюи и Шевалие са категорични: „става въпрос за производство, при което няма страни, лишено от състезателен характер...“ – Булюи, Жан, Роже-Мишел Шевалие. *Коментар по решението по дело Hessische Knappschaft...*, 72-73.

но производство. Когато участват със свои *становища*, ДЧ и основните общностни институции допринасят за изясняване на волята на законодателя и за утвърждаване на общностната законност, не за изразяване и защита на определен интерес, още по-малко за „диренето на обективната истина“...

И доколкото не се говори за страни, по-приемливо е да се очертаят три основни и един допълнителен кръг *участници* в това производство.

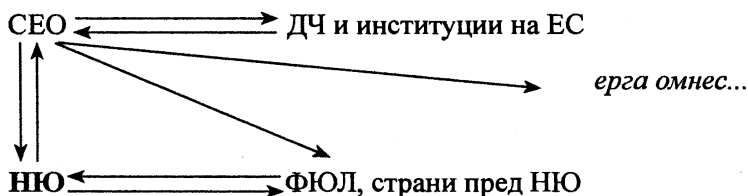
2.3.1. От една страна основен участник (и единствен годен инициатор) е националната юрисдикция, пред която виси спор по същество.

2.3.2. Основен участник, който е най-пряко заинтересован от разрешаването на възникналия въпрос и решаване на спора по същество, са и страните по висящото пред националния съд дело. Те са същинските адресати на искания отговор.

2.3.3. Основен участник, който разрешава възникналите въпроси, е общностният съд (засега само СЕО).

2.3.4. Допълнителни, доколкото може и да не се включат, а е задължително само да бъдат поканени да изложат становище, участници са ДЧ и съответните органи на ЕС.

Следователно вместо традиционния триъгълник „равнопоставени страни – съд“ ППЗ може да бъде представено като затворен петоъгълник.



При тази схема инициативата на частните лица е факултативна – дори ФЮЛ, страна по делото по същество, да не е поискала това, ако НЮ установи, че е налице въпрос, на който не може сама да намери отговор, тя е *дължна* да отправи запитване до СЕО. Факултативно е излагането на становище от поканените за това „участници“ – може никой от тях да не изло-

жи съображения. Задължително обаче е СЕО да ги уведоми и покани за становище, като направи същото и спрямо страните по спора пред НЮ. Това обаче е единствената му връзка с тях – спрямо тях СЕО няма нито процесуална власт, нито може да се произнася по същество. Задължително е отправянето на запитване от националния съд (ако е последна инстанция или ако, без да е такава, се изправи пред въпрос, на който не може да намери отговор). Задължителен за питащата НЮ е и отговорът на СЕО. Той е задължителен и за всички останали, които нямат никакво отношение към делото – общностни и национални органи със своето тълкувателно действие ерга омнес.

Водещата роля в цялото производство „принадлежи на отправящия запитването съдия по силата на неговото положение на съдия по Общностното право“¹⁴.

2.4. Нещо повече – отсъствието на страни всъщност е продиктувано от по-съществена отлика: специфичният предмет на производството предполага то да **не решава спор.** Задачата на общностния съд не е да реши спор относно прилагането на общностна норма, а да помогне с обективно принципно заключение на онзи (националната юрисдикция), който е натоварен да реши спора.

2.4.1. Поради това за ППЗ изобщо не са присъщи характеристиките за едно правораздавателно съдебно производство съществено начало, равнопоставеност на страните, и други основни принципи.

2.4.2. Участващите в това производство си сътрудничат, а не се състезават. Те не изразяват и защитават интереси и не формулират конкуриращи се позиции (дори когато излагат различаващи се *становища*¹⁵), а излагат съображения, които да облекчат съда във вземането на решение. По същия начин информацията

¹⁴ Булон, Жан, Роже-Мишел Шевалие. *Коментар по решението по дело Firma Schwarze*, с. 70.

¹⁵ Разбира се, не е изключено позициите на произнеслите се по едно тълкувателно производство пред СЕО ДЧ не само да се различават, но и да отразяват национални концепции и дори интереси. Такъв е типичният пример по първото историческо дело пред СЕО – *Van Gend en Loos*, – когато заинтересованата ДЧ (Холандия) защитава позиция, съответстваща на националния ѝ интерес (да продължи да събира високи мита). На практика обаче, доколкото

относно конкретните обстоятелства по висящото дело, които СЕО получава или може да поиска допълнително, са предназначени да му позволят да изясни фактическата обстановка, в която трябва да се впише неговият отговор – за да може да даде възможно най-точния от гледна точка на „нуждаещия се от съдебна помощ“ национален съдия, оставайки в същото време изцяло на плоскостта на принципния отговор. Така тълкувателното решение на общностния съдия по никакъв начин не трябва и не може да се произнася по спора по същество, висящ пред националния съдия, още по-малко да го предрешава...

2.5. В ППЗ няма страни и не се решава спор, но чл. 23 от Устава на СЕО задължава съдебния му секретар да **уведоми** за него съответните страни по висящото пред националния съд дело, всички държави членки и ЕК, СМ и ЕП или ЕЦБ, които имат на разположение два месеца да представят **писмени становища**.

2.6. Поради отсъствието на спор, който трябва да бъде решаван, и на произтичащото от това състезателно начало, в рамките на ППЗ не се извършва нито съдебно дирене, нито събиране на доказателства, нито редица други процесуални действия, които изискват личното участие на страни или на трети лица. ППЗ протича **писмено и в една-единствена съдебна фаза**, макар да са възможни няколко цикъла на размяна на кореспонденция (изпращане и получаване на запитването, уведомяване на подлежащите на уведомяване и получаване на техните становища, искане и получаване на допълнителна информация от националната юрисдикция, постановяване на решението и уведомяването за него на питащата юрисдикция, страните по делото по същество, участвалите в производството и ... всички останали чрез обнародване).

По изключение е възможно участниците да бъдат поканени да изложат устно своите съображения пред СЕО – например

става дума за произнасяне по повод висящо пред национален съд дело (най-често между частни лица) националните интереси рядко са видим фактор...

„по хода на производството“ или „по основните въпроси, по които участниците могат да подсказат решение“¹⁶.

2.7. Най-сетне необходимо е специално да се подчертае особено значението на ППЗ. Макар предназначено най-вече да осигури нужното съдействие на националното правораздаване по прилагането на Общностното право, това производство се оказва годно да снабди самото това право с изключително мощен резервен ресурс. Двете възможни последици от произнасянето на общностния съд по отправеното му национално запитване се оказват с огромно практическо значение извън пряката полза за питащата юрисдикция.

2.7.1. Отговорът на въпрос относно тълкуването снабдява всички правораздавателни органи във всички ДЧ, а всъщност и всички правоприлагащи органи в ДЧ и в Общността, с общо-валидно и обвързващо тълкуване на съответната норма.

2.7.2. Отговорът на въпрос за преценка на валидността на акт или норма на Общностното право има може би дори още по-голямо практическо значение – той осигурява един резервен и неограничен във времето инструмент за гарантиране на общностната законност и преодоляване на саниращия ефект на краткия преклузивен срок за атакуване на общностен акт, натоварен с един от посочените в чл. 230 съществени пороци.

Всички тези особености ще бъдат проследени конкретно по-надолу.

3. УРЕДБА

Нормативната уредба на тълкувателната компетентност на общностния съд и производството за преюдициални заключения са разпръснати в различни източници, по подобие на немалко институти на Общностното право.

3.1. Учредителните договори. Както неведнъж е посочвано, Учредителните договори на ЕО и ЕС (УД), макар да представля-

¹⁶ Булюи, Жан, Роже-Мишел Шевалие. *Коментар по решението по дело Hessische Knappschaft...*, с. 73.

ват „конституционна харта на една правова общност“¹⁷, съдържащ и редица разпоредби, които не са характерни за един конституционен текст. Така в Договорите освен конституционните основи на съдебната система на ЕС са уредени и основните правила относно отделните производства пред общностните съдилища.

3.1.1. Конституционната основа за функционирането на съдебната система на ЕО е заложена в чл. 7, който определя Съда като една от петте институции, „осигуряващи изпълнението на задачите, възложени на Общността“¹⁸.

Аналогична е разпоредбата и на чл. 5 ДЕС¹⁹.

Чл. 220 определя, че „Съдът и Първоинстанционният съд, всеки в рамките на своите компетенции, осигуряват законността при *тълкуването* и прилагането на този договор“²⁰.

Основната разпоредба относно осъществяването на тълкувателната компетентност на общностния съд е уредена в чл. 234, според която той може да „дава преюдициални заключения“ относно тълкуването на договора и валидността и тълкуването на актовете на общностните органи²¹. Макар и единствена, тази

¹⁷ CJCE, 14.12.1991, *Avis 1/91*, Rec. 1991, p. 602. СЕО се произнася относно ДЕО, но доктрината приема, че неговият извод се отнася за целия „конституционен корпус“, включващ Учредителните договори с приложените към тях протоколи и декларации, заедно с договорите ревизии – виж: **Семов, Атанас. Източници на Правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му**, Министерство на правосъдието, С., 2005, с. 13.

¹⁸ *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа* (Атанас СЕМОВ, съст. и превод), Университетско издателство „Свети Климент Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, с. 11.

¹⁹ Пак там, с. 137.

²⁰ Пак там, с. 97.

Както и друг път е отбелязвано, когато се използва формулата „по този договор“, се имат предвид не само разпоредбите на самия договор, но и приложените към него актове (протоколи и, *mutatis mutandis*, декларации) и актовете, приети на основание договора. Най-ярко това проличава в практиката на СЕО по производството за установяване на нарушение на договорите от държава членка, където на основание чл. 226, овластяващ го да правораздава по спорове относно „неизпълнение от държава членка на задължение по този договор“, той се произнася и относно неизпълнение на акт на производното право (най-често директива), което разглежда като „неизпълнение на договора“.

²¹ Чл. 234 ДЕО: „Съдът е компетентен да дава преюдициални заключения относно:

разпоредба съдържа всички основни елементи, очертаващи носителя на инициативата, предпоставките (изискванията) и хода на производството, които ще бъдат разгледани по-долу.

3.1.2. Чл. 150 ДЕОАЕ съдържа аналогична уредба. Този договор все още е действащ, дори след прекратяването на действието на Договора за ЕОВС²², а и Договорът за приемане на Конституцията за Европа предвиди той да остане в сила дори след прекратяването на Европейската общност и превръщането в ЕС в юридическо лице²³.

3.1.3. Чл. 35 ДЕС овластява СЕО да дава преюдициални заключения относно валидността или тълкуването на някои от актовете на институциите по т. нар. „Трети стълб на ЕС“²⁴.

а) тълкуването на този договор;

б) валидността и тълкуването на актовете на институциите на Общността и на ЕЦБ;

в) тълкуването на уставите на органите, създадени с акт на Съвета, когато тези уставни го предвиждат.

Когато такъв въпрос бъде поставен пред юрисдикция на държава членка, тя може, ако счита, че решението по него ѝ е необходимо, за да постанови своето решение, да поиска от Съда да се произнесе.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат по всячко дело пред юрисдикция на държава членка, чиито решения не подлежат на обжалване по вътрешното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда. – *Учредителните договори...*, 101-102.

²² Чийто 50-годишен срок на действие изтече през 2002 г. и ДН уреди последиците от прекратяването на действието му – виж Заключителния акт към Договора от Ница, II, С и III, 24 – пак там, с. 184-185.

²³ Арг. от чл. IV-437 и др. – пак там, с. 392.

²⁴ Чл. 35:

1. Съдът на Европейските общности е компетентен, при условията на този член, да дава преюдициални заключения относно валидността и тълкуването на рамковите решения и решенията по тълкуването на конвенциите, приети по силата на този дял, както и относно действителността и тълкуването на мерките по приложението им.

2. Всяка държава членка може, с декларация, в момента на подписването на Договора от Амстердам или във всеки последващ момент, да приеме юрисдикцията на Съда за преюдициални заключения при условията по § 1.

3. Държавата членка, която прави декларация по смисъла на § 2 посочва:

а) или че всяка юрисдикция в тази държава, чиито решения са окончателни според вътрешното право, може да поиска от Съда преюдициално заключение по въпрос, възникнал по всячко пред нея дело и отнасящ се до

Чл. 40, § 3 ДЕС прави приложими разпоредбите на ДЕО относно упражняването на компетентността на СЕО във връзка със засиленото сътрудничество по този член и по чл. 40-а и 40-б²⁵.

Чл. 46 ДЕС очертава кръга на прилагане на разпоредбите на Договорите за създаване на Европейските общности относно компетентността на СЕО и по отношение на изброените разпоредби на ДЕС²⁶.

валидността или тълкуването на акт по § 1, ако счита, че това заключение ѝ е необходимо, за да се произнесе;

б) или че всяка юрисдикция в тази държава може да поиска от Съда преюдициално заключение по въпрос, възникнал по висящо пред нея дело и отнасящ се до валидността или тълкуването на акт по § 1, ако счита, че това заключение ѝ е необходимо, за да се произнесе.

4. Всяка държава членка, независимо дали е направила декларация по смисъла на § 2, може да излага пред Съда писмени съображения по дела, които той гледа на основание § 1.

5. Съдът не е компетентен да се произнася по валидността или пропорционалността на операциите, осъществявани от полицията или други репресивни органи в държава членка, нито по изпълнението на задълженията на държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност. ...“ – пак там, 149-150.

²⁵ Чл. 40, § 3. Разпоредбите на ДЕО относно компетентността на Съда и нейното упражняване се прилагат спрямо този член и членове 40-а и 40-б.“ – пак там, с. 151.

²⁶ Чл. 46. Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност, на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, отнасящи се до компетентността на Съда на Европейските общности и нейното упражняване, се прилагат само по отношение на следните разпоредби на този договор:

а) разпоредбите за изменение на Договора за създаване на Европейската икономическа общност с оглед създаването на Европейската общност, на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия;

б) разпоредбите на Дял VI, при условията по чл. 35;

с) разпоредбите на Дял VII, при условията по членове 11 и 11-а от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 40 от този договор;

д) чл. 6, § 2, що се отнася до действията на институциите, доколкото Съдът е компетентен по силата на Договорите за създаване на Европейските общности и този договор;

3.2. Уставът на СЕО. На основание чл. 234 в Устава на СЕО, приет с Протокол към ДЕС, ДЕО и ДЕОАЕ, приет с Договора от Ница²⁷, уредбата се доразвива. Неговият чл. 23 урежда съществени елементи на производството, без също да изчерпва уредбата²⁸.

Когато Съветът на министрите вземе решение за овластяване на ПИС да упражнява тълкувателна компетентност на основание чл. 225 ДЕО²⁹, той ще направи съответните изменения и допълнения в Устава на Съда в този смисъл.

е) само процедурните разпоредби на чл. 7, като Съдът се произнася по искане на заинтересованата държава членка в срок от един месец от датата на констатацията на Съвета, предвидена в същия член;

ф) членове 46 до 53. – пак там, с. 154.

²⁷ Това е новият единен протокол, заменил трите отделни протокола отнсно Устава на СЕО, приложени съответно към ДЕО, ДЕОАЕ и ДЕОВС, които бяха отменени от чл. 7 на Договора от Ница – виж пак там, с. 197.

²⁸ Протокол към ДЕС, ДЕО и ДЕОАЕ относно Устава на СЕО, чл. 23: „В случаите по чл. 35, § 1 от ДЕС, чл. 234 от ДЕО и чл. 150 от ДЕОАЕ решението на юрисдикция на държава членка за спиране на висящо дело и сезиране на Съда се съобщава на Съда от съответната юрисдикция. След това съдебният секретар уведомява за него съответните страни, държавите членки и Комисията, а също и Съвета или Европейската централна банка, ако актът, чиято валидност или тълкуване са под въпрос, е приет от тях, както и Европейския парламент и Съвета, ако актът, чиято валидност или тълкуване са под въпрос, е бил приет съвместно от тези две институции.

В срок от два месеца от това уведомяване страните, държавите членки, Комисията и, в зависимост от конкретния случай, Европейският парламент, Съветът и Европейската централна банка, имат право да представят пред Съда своите писмени заключения или съображения.

В случаите по чл. 234 от ДЕО съдебният секретар уведомява за решението на националната юрисдикция и държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство, които не са държави членки, и надзорния орган на ЕАСТ, предвиден по това споразумение, които в срок от два месеца от уведомяването, когато е засегната някоя от областите на приложение на това споразумение, могат да представят пред Съда писмени заключения или съображения.“ – пак там, с. 201.

²⁹ След измененията от Ница ЕО предвижда възможност ПИС да действа като тълкувателна юрисдикция: „Чл. 225, § 3. Първоинстанционният съд е компетентен да разглежда преюдициални запитвания по чл. 234 в определени от Устава специфични области. Когато Първоинстанционният съд счита, че делото предполага принципно решение, което може да засегне единството или целостта на Общностното право, той може да препрати делото на Съда, който да се произнесе. Решенията на Първоинстанционния съд по

3.3. Актовете на производното право относно СЕО съдържат отделни разпоредби, приложими по отношение на упражняването на тълкувателната компетентност:

3.3.1. Процесуалният правилник на СЕО (ПП СЕО), изготвен от СЕО и приет с регламент на СМ с единодушие на 19 юни 1991 г.³⁰

3.3.2. Допълнителен правилник към ПП СЕО, приет от СЕО в Люксембург на 4 декември 1974 г. и одобрен от Съвета с единодушие³¹.

3.3.3. Инструкции за съдебния секретар на СЕО, приети от СЕО по предложение на председателя, Люксембург, 4 декември 1974 г.³²

3.3.4. Актовете на Производното право относно ПИС понастоящем нямат отношение към въпроса, доколкото ПИС не е натоварен да упражнява тълкувателна компетентност. Те обаче следва да се имат предвид в момента, когато това стане факт³³.

преюдициални въпроси могат по изключение да бъдат преразглеждани от Съда, при предвидените в Устава условия и ограничения, когато съществува сериозен риск от засягане на единството и целостта на Общностното право.“ – пак там, с. 99.

³⁰ **JOCE**, № L 176 от 4 юли 1991 г., с. 7, многократно изменян, посл. изм. **OJ**, № L 127 от 29 април 2004 г., с. 107.

³¹ **JOCE**, № L 350, с. 1, многократно изменян, посл. изм. **JO**, № L 103 от 19 април 1997 г., с. 4.

³² **JOCE**, № L 350, с. 33, изм. **JOCE**, № C 286 от 3 октомври 1986 г., с. 4.

³³ *Процесуалният правилник на ПИС* (ПП ПИС) от 2 май 1991 г., изготвен от ПИС и одобрен от СЕО и с единодушие от СМ – **JOCE**, № L 136 от 30 май 1991 г., посл. изм. **JOCE**, № L 127 от 29 април 2004 г., с. 108; *Инструкции за съдебния секретар на ПИС*, приети от ПИС, Люксембург, 3 март 1994 г. – **JOCE**, № L 78 от 22 март 1994 г., с. 32, посл. изм. **JOCE**, № L 160 от 18 юни 2002 г.; *Критерии за определяне на съставите и разпределяне на делата между съставите*, приети от ПИС, Люксембург, 13 септември 2004 г. – <http://www.curia.eu.int>.

Използвани съкращения

ГА	генерален адвокат
ДЕИО	договор за създаване на Европейската икономическа общност
ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ДЕОАЕ	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
ДЕОВС	Договор за създаване на Европейската общност за върхове и стопана
ДЕС	Договор за създаване на Европейски съюз
ДКЕ	Договор за приемане на Конституция за Европа
ДМ	Договор от Маастрихт
ДЧ	Държава членка / държави членки
ЕИО	Европейска икономическа общност (до преименуването ѝ в Европейска общност от 1 ноември 1993 г.)
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи от 1950 г.
ЕО	Европейските общности, Европейската общност
КЕ	Конституцията за Европа
МД	международен договор
МП	Международно право
НЮ	национална юрисдикция (по смисъла на ДЕО)
ОВЕС	Официален вестник на ЕС
ПИС	Първоинстанционен съд
ПП ПИС	Процесуален правилник на ПИС
ПП СЕО	Процесуален правилник на СЕО
ППЗ	Производство за преюдициални заключения
СЕО	Съд на Европейските общности
СС	Съдебен секретар
УД	Учредителните договори на ЕО
УСЕО	Устав на СЕО
ФЮЛ	физически и юридически лица
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
RTDE	Revue trimestrielle de Droit européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes

Продължава в следващия брой.