



Съд
на
Европейския съюз

**Доклад, изготвен съгласно член 3, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом)
2015/2422 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2015
година за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на
Европейския съюз**

Въведение

На 16 декември 2015 г. законодателят на Европейския съюз предприе мащабна реформа в организацията на съдебната власт на Съюза, като реши да удвои на три последователни етапа броя на съдиите в Общия съд и да прехвърли на този съд, считано от 1 септември 2016 г., компетентността да разглежда като първа инстанция споровете между Съюза и неговите служители, дотогава предоставена на Съда на публичната служба. Както се посочва в съображение 5 от Регламент 2015/2422¹, използването на предвидената в Договорите възможност за увеличаване на броя на съдиите в Общия съд се оказва подходяща мярка за намаляването в кратък срок както на броя на висящите дела, така и на прекомерната продължителност на производствата пред Общия съд. Така Европейският парламент и Съветът посрещнаха предизвикателствата, свързани с непрекъснатото увеличаване на броя на образуваните пред юрисдикциите на Съюза дела и все по-голямата им сложност, като предоставиха на Общия съд ресурсите, необходими за добро правораздаване.

Намерението на законодателя на Съюза бе да се осигури ефективно проследяване на осъществяването на тази реформа и на нейните ефекти — както от бюджетна гледна точка, така и в организационен, структурен и процедурен аспект. За целта от Съда бе поискано да изготви два доклада за Европейския парламент, Съвета и Комисията:

¹ Регламент (ЕС, Евратом) 2015/2422 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2015 година за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на Европейския съюз (*ОВ на ЕС* L 341, 24 декември 2015 г., стр. 14)

първият, най-късно до 26 декември 2017 г., относно възможните промени в разпределянето между Общия съд и Съда на компетентността относно преюдициални заключения, и втори доклад, три години по-късно, относно дейността на Общия съд, и по-специално относно ефективността на тази юрисдикция, необходимостта и ефикасността на удвояването на броя на съдиите, използването и ефективността на отпуснатите ресурси, както и по-нататъшното създаване на специализирани съдебни състави или предприемането на други структурни промени².

С настоящия документ трябва да се отговори на първото от тези искания. Той разглежда всички параметри, които трябва да бъдат отчетени при размисъла относно евентуалното прехвърляне на частична компетентност на Общия съд по преюдициални производства, след като бъдат припомнени правната рамка и контекстът, в който се вписва този размисъл.

Правна рамка и контекст

Съдът е припомнял многократно в своята практика, а и в рамките на диалога, който редовно поддържа с юрисдикциите на държавите членки, че преюдициалното запитване е „ключовият елемент“ на съдебната система на Съюза³. То е инструментът, който прави възможно гарантирането на еднакво тълкуване и прилагане на това право посредством изпращането от юрисдикциите на държавите членки на въпроси за тълкуването на правото на Съюза или валидността на актове, приети от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза⁴. Първоначално тези юрисдикции се възползват от тази възможност сравнително рядко, но днес положението е съвсем различно: националните юрисдикции вече не се колебаят да отправят все повече преюдициални запитвания до Съда, отнасящи се до най-различни сфери⁵.

² Вж. в този аспект член 3 от цитирания регламент, където се уточнява, че докладите се придружават, когато е целесъобразно, от необходимите за изменение на Статута законодателни искания.

³ Становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 176.

⁴ Впрочем тази цел е подчертана и в документите, изготвени за посочените юрисдикции, защото е припомнена още в първата точка на Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (*ОВ на ЕС*, С 439, 25 ноември 2016 г.).

⁵ Вж. в този аспект съдебните статистики, публикувани в годишните доклади за дейността на институцията, както и приложената към настоящия доклад таблица, предмет на която са образуваните през първите десет месеца на 2017 г. дела. От 628 новообразувани дела не по-малко от 455 са преюдициални дела, което представлява над 72 % от общия брой дела, образувани пред Съда за този период. От няколко години насам по преюдициални запитвания се образуват между две трети и три четвърти от делата пред Съда.

Прогласена като принцип в член 19, параграф 3, буква б) от Договора за Европейския съюз и намерила по-подробен израз в член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, към момента преюдициалната компетентност се упражнява единствено от Съда.

Възможността някои преюдициални производства да се възлагат на Общия съд не е нова. Предложена преди почти двадесет години — в условията на значително увеличаване на работното натоварване на двете юрисдикции, свързано със започването на третата фаза на Икономическия и паричен съюз и скорошното влизане в сила на Договора от Амстердам, и в рамките на подготовката за най-голямото разширяване дотогава — тази възможност бе изрично изтъкната в подготвените за Междуправителствената конференция документи и разработки на Съда и на Общия съд като едно от възможните решения с оглед да не се допусне претоварване на съдебната власт, наред с мерки като прехвърлянето на Общия съд на нови категории преки производства, създаването на правораздавателни състави по обжалване или филтрирането на жалбите до Съда⁶. Тази идея намери формален израз в нормативната уредба, тъй като съгласно член 256, параграф 3, първа алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз „Общият съд е компетентен да разглежда и да се произнася по преюдициални въпроси, отправени към него по силата на член 267 в специфични сфери, определени от статута“⁷. Следователно, ако се окаже необходимо, с изменение на последния текст е възможно на Общия съд да се предостави частична преюдициална компетентност.

До днес обаче тази възможност все още не е използвана. В годините след влизането в сила на Договора от Ница, на 1 февруари 2003 г., бе даден приоритет на създаването на Съда на публичната служба и на прехвърлянето на Общия съд на всички жалби за отмяна и искове за установяване на неправомерно бездействие, разглеждането на които дотогава е възложено на Съда, с изключение на някои категории искове или жалби с междуинституционален характер или жалби, подадени от държавите членки срещу актовете на законодателя на Съюза. Преюдициалните запитвания остават от изключителна компетентност на Съда, който оттогава насам е приел редица важни изменения в процедурния си правилник — както и множество вътрешни организационни мерки — които имат съществено отражение за броя на приключените от юрисдикцията дела и за средната продължителност на разглеждането на делата —

⁶ Вж. в тази насока документа за размисъл относно „[б]ъдеще[то] на съдебната система на Европейския съюз“, изпратен на Съвета през май 1999 г., както и разработката, изпратена от Съда и Общия съд една година по-късно (април 2000 г.) до Междуправителствената конференция.

⁷ Вж. член 225 ЕО, възпроизведен без изменение, освен терминологично, в настоящия член 256, параграф 3 ДФЕС.

един от основните проблеми, стоящи в основата на посочените дискусии относно бъдещето на организацията на съдебната власт на Съюза.

Обстановката, в която е направено искането на законодателя, предмет на настоящия доклад, е коренно различна от тази в началото на XXI век. Ако през 2003 г. средната продължителност на разглеждането на преюдициалните дела достига 25,5 месеца, през 2016 г. тя е 15 месеца — нещо, което, предвид приложимите към разглеждането на тази категория дела процесуални и езикови изисквания, несъмнено се доближава до минимално възможната продължителност. Скъсяването на сроковете се съчетава с много голямо увеличаване на броя на изпратените до Съда преюдициални запитвания, свръхпропорционално на увеличаването на броя държави членки (и съдии в Съда). През 2003 г. юрисдикциите на петнадесетте държави, членуващи към онзи момент в Европейския съюз, са изпратили 210 запитвания до Съда, докато през 2016 г. юрисдикциите на двадесет и осемте държави членки са изпратили не по-малко от 470 запитвания, или над два пъти повече от броя преюдициални запитвания тринадесет години по-рано и не по-малко от две трети от всички дела, образувани пред Съда през изминалата година. Ето защо тази възходяща тенденция, която се потвърждава от прегледа на най-новите съдебни статистики⁸ и която по всяка вероятност ще се запази, предвид все по-интензивната дейност на законодателя на Съюза, и по-специално на създаването на Европейската прокуратура⁹, по необходимост налага задълбочен размисъл за начина на оптимално разглеждане на тази категория дела и може да даде повод отново да се постави въпросът за целесъобразността на Общия съд частично да бъде прехвърлена преюдициална компетентност.

Предимства и недостатъци на възлагането на Общия съд да разглежда някои преюдициални запитвания

На пръв поглед, и чисто количествено погледнато, е очевидно, че прехвърлянето на Общия съд на компетентността да разглежда преюдициални въпроси в специфични, определени от Статута сфери, просто би облекчило автоматично работното натоварване на Съда. За подобно прехвърляне би могло да се сметне, че няма да засегне капацитета на Общия съд да разглежда образуваните пред самия него дела, тъй като вече разполага с персонала, който ще му позволи не само да се справи с

⁸ Вж. данните в приложението към настоящия доклад.

⁹ Вж. в тази насока Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, стр. 1).

натрупалите се висящи дела, но и да разгледа при благоприятни условия всички образувани пред него дела¹⁰.

Трябва обаче да се има предвид, че реформата в организацията на съдебната власт продължава и все още не са се породили всички нейни последици в обстановка, характерно за която — също и за Общия съд — е значително нарастване на броя на образуваните и висящите дела¹¹. Освен това обсъжданото прехвърляне има и недостатъци.

Първият въпрос, който поставя прехвърлянето на Общия съд на част от преюдициалните запитвания, е кои „специфични сфери“ да му бъдат възложени. На пръв поглед задачата изглежда сравнително лесна, тъй като се изразява в това да се идентифицират техническите области, по-близки до предмета на споровете пред Общия съд, които са довели до дълготрайна и утвърдена съдебна практика, и представляват за Съда „масов случай“ съдебни спорове. В тази насока може да се мисли за митническите или тарифни въпроси или за въпроси в областта на социалната сигурност или непрякото данъчно облагане. Така Съдът би се съсредоточил върху смятани за „основни“ области като гражданството на Съюза, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, вътрешния пазар или икономическата и парична интеграция.

Действителността обаче е много по-сложна. Преюдициалните запитвания могат да се отнасят едновременно до технически области и до тълкуването на основополагащи разпоредби на Договорите или на законодателен акт. Обратно, запитвания, които изглеждат не особено сложни или технически, е възможно да повдигат принципни или плуридисциплинарни въпроси, които са свързани с автора на преюдициалното запитване или с неговия предмет и на които може да бъде отговорено с принципно решение само на Съда¹². Следователно прехвърлянето, дори частично, на

¹⁰ Към момента на изготвяне на настоящия доклад в Общия съд всъщност има 46 съдии. Още един съдия, съобразно планираното за първата фаза от гласуваната през 2015 г. реформа в организацията на съдебната власт, остава да бъде назначен, докато при третата фаза от тази реформа в длъжност на 1 септември 2019 г. би трябвало да встъпят още девет съдии, като така общият брой на съдиите в Общия съд ще стане 56 (който обаче ще трябва да бъде сведен до 54, ако Обединеното кралство напусне Европейския съюз).

¹¹ Така през първите десет месеца от настоящата година пред Общия съд бяха образувани не по-малко от 799 нови дела и към 31 октомври 2017 г. пред тази юрисдикция има висящи 1535 дела.

¹² Такъв е случаят например с редица преюдициални запитвания в областта на данъчното облагане. Нерядко преюдициални запитвания за тълкуването на конкретни разпоредби на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (*ОВ на ЕС* L 347, 11 декември 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 7) или на Директива 77/388/ЕИО, отменена с първата директива, съдържат въпроси, които се отнасят до толкова основополагащи понятия като злоупотребата с право. Като пример може да се посочи дело

преюдициална компетентност на Общия съд, би наложило да се предвидят конкретни мерки за прилагането на член 256, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за да се избегнат рисковете от нееднакъв подход при разглеждането на тези въпроси, което би поставило под въпрос правната сигурност и доверието на националните юрисдикции и правните субекти в институцията.

Тези рискове от нееднообразен подход се дължат и на факта, че още от самото начало е предвидено Общият съд да провежда преки производства, образувани по инициатива на физически или юридически лица, държавите членки или институциите на Съюза, а не направени от национални юрисдикции преюдициални запитвания. Тези две категории дела обаче се разглеждат по съвсем различен начин, като за преюдициалните запитвания в частност е характерно участието на голям брой лица и използването на всички официални езици в хода на производството. В допълнение, силата на постановените от Съда решения по преюдициални запитвания се дължи по-специално на факта, че всяко дело се разглежда от всички съдии и генерални адвокати, преди да бъде препратено на съдебен състав съобразно неговата сложност.

Действително, авторите на Договора са предвидили някои гаранции. Член 256, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз предвижда най-напред възможността Общият съд да откаже да разгледа образуваното пред него дело, когато смята, че то изисква принципно решение, което може да засегне единството или съгласуваността на правото на Съюза. Тази разпоредба предвижда и производство по „преразглеждане“, което дава възможност на Съда да преразгледа постановените от Общия съд решения относно преюдициални въпроси съгласно условията и ограниченията, предвидени от статута. Няма как обаче да бъдат избегнати някои трудности.

Всъщност препращането на дадено дело на Съда би могло да стане едва на сравнително късен етап от производството, когато делото разкрива цялата си сложност — или конституционноправните си измерения — в резултат от което продължителността на производството би се удължила значително при последователно разглеждане на делото от две отделни юрисдикции. Ето защо това удължаване би могло да доведе до положение националните юрисдикции да се колебаят дали да сезират Общия съд, дори ако пред тях стои реален проблем за тълкуване или валидност на правото на Съюза. Предвидимата продължителност на преюдициалното производство пред Съда е важен аспект за националния съд, тъй като то удължава националното производство.

[Åkerberg Fransson](#) (C-617/10, EU:C:2013:105), което по принцип се отнася до данък върху добавената стойност, но води Съда до постановяването на принципно решение относно приложното поле на Хартата на основните права на Европейския съюз.

Преразглеждането от Съда на евентуалните решения на Общия съд, постановени в преюдициално производство, също не изглежда в състояние да отстрани неудобствата от прехвърлянето. Независимо от подобренията в развитието на производството за преразглеждане, направени с новия процедурен правилник на Съда, влязъл в сила на 1 ноември 2012 г., следва да се припомни, че за образуването на такова производство се прилагат доста ограничителни условия, тъй като съгласно предвидените от Статута условия и ограничения то може да бъде проведено само в случай на „сериозен риск от засягане на единството или съгласуваността на правото на Съюза“. Ето защо производството за преразглеждане не представлява ефикасно средство, с което да се предотвратят възможните разминавания между Съда и Общия съд в подхода в практиката — освен ако функцията на това производство не бъде напълно изопачена и не бъдат преразглеждани всички постановени от Общия съд актове в преюдициални производства — но тогава един такъв подход би лишил изобщо от ефект потенциалните ползи от частичното прехвърляне на преюдициална компетентност на Общия съд, както от гледна точка на намаляване на работното натоварване на Съда, така и от гледна точка на ефикасност и продължителност на разглеждане на преюдициалните запитвания¹³.

Заклучение

Въпреки че на тези различни въпроси несъмнено могат да бъдат намерени отговори, следва да се приеме, че става дума за основополагащ проблем и че въвеждането на адекватни механизми, чрез които преюдициалното запитване да запази ролята си на „ключов елемент“ в съдебната система на Съюза, е извънредно деликатно начинание.

В момент, когато преюдициалните запитвания до Съда се обработват експедитивно, а воденият с юрисдикциите на държавите членки диалог никога не е бил толкова интензивен, колкото е понастоящем, на този етап не изглежда целесъобразно на Общия съд да се прехвърля компетентност във връзка с такива запитвания. Това важи в още по-голяма степен при настоящия контекст, белязан от увеличаване на броя на образуваните пред Общия съд дела и от необходимостта този съд да се реорганизира и да адаптира методите си на работа.

При това положение Съдът смята, че на този етап не следва да предлага изменение на своя статут с оглед на прехвърлянето на Общия съд на част от компетентността, която упражнява по преюдициални запитвания.

¹³ Не бива да се забравя, че постановените по преюдициални запитвания съдебни актове имат обща сила на *res interpretata*, която надхвърля рамките на спора, довел до сезирането на Съда на Съюза.

По тази особено важна тема обаче трябва да бъде много ясно едно: това в никакъв случай не бива да се разбира като окончателно становище по въпроса за разпределянето на преюдициалната компетентност между Съда и Общия съд. Според Съда обаче не може да бъде планирано частично прехвърляне на Общия съд на тази компетентност, преди да са били приети други мерки.

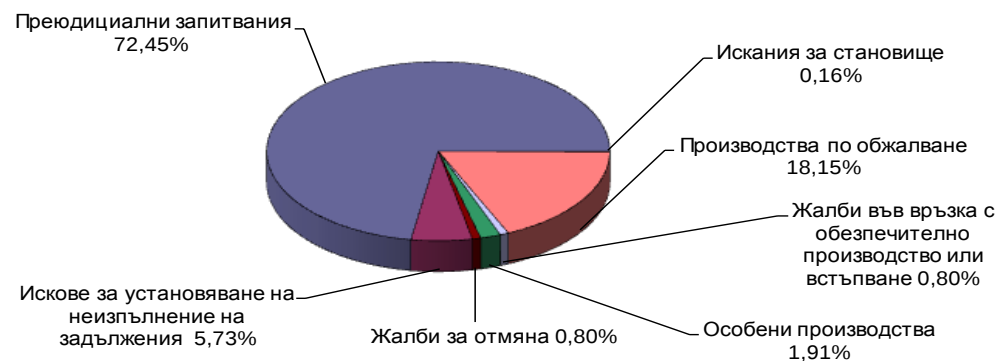
От една страна, Съдът всъщност продължава да следи внимателно развитието в броя на преюдициалните запитвания и продължителността, необходима за тяхното разглеждане. Възможността за последващо прехвърляне на компетентност по преюдициални дела не може да бъде изключена в някои специфични сфери, ако доброто правораздаване изисква това с оглед на броя и сложността на сложените се за разглеждане пред Съда преюдициални запитвания. В такъв случай би се наложило да се направи изменение на приложимите за Общия съд процесуални норми, за да се предвидят условия за разглеждане на делата, съобразени с естеството и спецификата на преюдициалните запитвания, и за да се предотвратят, доколкото е възможно, посочените по-горе рискове от разминавания в съдебната практика.

От друга страна, контекстът на реформата в организацията на съдебната власт на Европейския съюз подтикна Съда и Общия съд да направят преглед на всички правомощия, които упражняват към настоящия момент, за да проверят дали — независимо от евентуалното изменение в разпределението на компетентността за разглеждане на преюдициални запитвания — в това разпределение могат да бъдат направени и други изменения, по-специално що се отнася до провеждането на преки производства, и — що се отнася до Съда — при разглеждането на подадените до него жалби. Обсъжданията по тези въпроси са в много напреднала фаза и вероятно през 2018 г. ще доведат до изготвянето на предложения, които би трябвало да се изразят както в изменение на Статута на Съда на Европейския съюз, така и в изменение на процедурните правилници на двете юрисдикции.

Приложение: Обзор на образуваните дела пред Съда между 1 януари и 31 октомври 2017 г.

Образуванни дела — Видове производства (2017)

от 1.1.2017 г. до 31.10.2017 г.



Видове производства	ян.	февр.	март	април	май	юни	юли	август	септ.	окт.	всичко общо
Преюдициални запитвания	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Жалби за отмяна		1	1		1			1		1	5
Искове за установяване на неизпълнение на задължения		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Производства по обжалване	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Жалби във връзка с обезпечително производство или встъпване				2			1		2		5
общо	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Искания за становище									1		1
Особени производства		1	2			4	3	2			12
общо		1	2			4	3	2	1		13
всичко общо	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628