

ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ПРИЛАГАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

*Христо Христов**

Производството за преюдициални заключения е един от предвидените способи на съдебен контрол, осъществяван от Съда на Европейския съюз. Понастоящем производството е уредено в чл. 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), като по отношение на него са приложими и определени правила, изведени в практиката на юрисдикцията на Европейския съюз и в Процедурния правилник на Съда. Производството има за предмет постановяването на тълкуване относно съдържанието на норми на правото на Европейския съюз (ЕС) или произнасянето на Съда на Европейския съюз относно действителността на разпоредби на производното право на Съюза.

Преюдициалното производство е предвидено като гаранция за единството в тълкуването и прилагането на правото на европейската интеграция още с началната редакция на Учредителните договори на Европейските общности. То е оригинално разрешение на системата на съдебен контрол, създадена за целите на интеграционния процес, което цели да осигури взаимодействие между националните съдилища и юрисдикцията на Европейските общности за прилагане на общата европейска уредба при липсата на йерархична подчиненост между тях¹.

Сравнително рано в своята практика Съдът на Европейските общности определя, че преюдициално запитване може да бъде отправено от всеки национален орган, отговарящ на изведените в интеграционното право критерии за национална юрисдикция, независимо от конкретната квалификация на този орган във вътрешното право, мястото му в системата на съдебен контрол и това към какъв вид юрисдикция той принадлежи². Определящо за приложимостта на механизма на преюдициално запит-

* Доктор по право, преподавател по право на Европейския съюз в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

¹ Вж. повече **Jacqué, J.-P.** *Droit Institutionnel de l'Union européenne*. 3^e éd. Dalloz, 2004; р. 700; **Kapteyn, P. J. G., A. M. McDonnell, K. J. M. Mortelmans, C. W. A. Timmermans, L. A. Geelhoed.** *The Law of the European Union and the European Communities*. 4th ed. Kluwer Law International, 2008, p. 479; **Craig, P., G. de Burca.** *EU Law, Text, Cases and Materials*. 5th ed. Oxford University Press, 2011, p. 442.

² Вж. Заключение на Генералния адвокат Тезауро по делото *Dorsch consult*, 17 ноември 1997, дело C-54/96, Rec. I-4961.

ване е съществуването на висящ съдебен спор, за решаването на който е от значение тълкуването или преценката на валидността на норма на правото на ЕС, независимо от това в какво точно съдебно производство и пред коя инстанция се поставя този въпрос.

Много преди на ЕС да бъде призната компетентност в областта на наказателното и наказателнопроцесуалното право, интеграционната юрисдикция приема, че преюдициални запитвания може да бъдат отправяни и в рамките на наказателно производство, когато за решаването на определено дело е от значение тълкуването или преценката на действителността на норма на общата европейска уредба³. При прогресивното навлизане на правото на ЕС в наказателноправната проблематика след Договора от Маастрихт от 1992 г. над европейските актове, приемани в полето на наказателното и наказателнопроцесуалното право, е предвиден особен режим на съдебен контрол, като прилагането на производството за преюдициални заключения е ограничено до случаи, в които приеманите европейски конвенции изрично предвиждат това⁴, или до случаите на запитвания от националните съдилища на държави членки, които изрично са направили декларация, с която приемат тълкувателната компетентност на Съда⁵.

С комонотаризацията на наказателноправната проблематика, осъществена с Договора от Лисабон, областите на наказателното и наказателнопроцесуалното право са подчинени на общия режим на съдебен контрол, в това число и на общия ред на производството за преюдициални заключения, като предвид деликатния характер на тази проблематика и тясната ѝ връзка с ядрото на суверенитета са закрепени и някои особени ограничения на намесата на интеграционната юрисдикция⁶. Същевременно по отношение на актовете, приети в наказателноправната материя преди влизане в сила на новата редакция на Договорите, е установен петгодишен преходен период, през който се запазва старият режим на съдебен контрол, в това число и възможността държавите-членки да ограничат отправянето на преюдициални запитвания в наказателноправната материя⁷.

Република България е сред държавите-членки на ЕС, които не бяха направили декларация по чл. 35, пар. 2 от старата редакция на ДЕС, поради което националните съдилища бяха лишени от възможността да отправят преюдициални запитвания по отношение на актове и норми, приети в рамките на европейската наказателноправна уредба. С изтичането на преходния период по чл. 10 от Протокол № 36 наказателните съдилища имат правото на общо основание да отправят преюдициални запитвания по отношение на всички норми на европейската наказателноправна уредба, независи-

³ Вж. в този смисъл Съд на ЕС, 21 март 1972 г., *S. A. I. L.*, дело 82/71, Rec. 0119.

⁴ Вж. чл. К3 от ДЕС – редакция по Договора от Маастрихт.

⁵ Вж. чл. 35, § 2 ДЕС – редакция по Договора от Амстердам и Договора от Ница.

⁶ Вж. чл. 276 ДФЕС.

⁷ Вж. чл. 10 от Протокол № 36 към Договора от Лисабон.

мо от това дали са приети под действието на новия режим по Договора от Лисабон, или са част от актовете, приети през периода на съществуване на т.нар. Трети стълб. Следва да се има предвид още, че наред с общия ред на преюдициалното запитване, в рамките на наказателното производство е приложим също особенният ред на бързото и на спешното преюдициално производство⁸.

Непосредствено след изтичане на преходния период по чл. 10 от Протокол № 36 вече сме свидетели и на първите преюдициални запитвания, отправени по прилагането на европейската наказателноправна уредба от български съд⁹. Във връзка с тези запитвания бяха публикувани и някои коментарни материали в наши издания¹⁰. Особен интерес представлява това, че автор на коментарните материали е председателят на съдебния състав, постановил определенията за отправяне на преюдициално запитване, което ни позволява да имаме една значително по-широка картина относно елементите, обусловили прилагането на преюдициалния механизъм във визираното съдебно производство.

Несъмнено заслужава адмирации усилието да бъде гарантирано правилното прилагане на правото на ЕС в рамките на наказателното правораздаване, както и да бъде обърнато особено внимание на магистратите, които гледат наказателни дела, относно значимостта на преюдициалното запитване в системата на съдебен контрол на правния ред на европейската интеграция и възможността чрез този инструмент да се осъществява принос към развитието на юриспруденцията на Съда на ЕС, а оттам – към еволюцията на правото на ЕС в по-широк порядък. Прави впечатление също, че двете определения, с които са отправени преюдициални запитвания, са старателно развити, при зачитане на основните изисквания на процедурната уредба на юрисдикцията на ЕС и на правилата, изведени в практиката на Съда в Люксембург, макар да се наблюдават отделни отклонения от правилника и инструкциите на Съда за оформяне на преюдициални запитвания. В същото време в коментарите, публикувани след постановяване на определенията за отправяне на преюдициално запитване, са изведени някои елементи, които биха могли да бъдат приети превратно, поради което намирам, че съществува нужда от внасянето на някои пояснения във връзка с тях.

Преюдициалното запитване е инструмент, който цели да гарантира единство в тълкуването и правилното прилагане на правото на ЕС от националните съдилища.

⁸ Вж. чл. 105–107 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

⁹ Преюдициално запитване по ч. н. д. № 4823/2013 г. по описа на Софийския градски съд от 25.11.2014 г. и преюдициално запитване по ч. н. д. № 4823/2013 г. по описа на Софийския градски съд от 15.12.2014 г.

¹⁰ **Хинов, И.** С бегъл поглед към европейското приложимо право не се мотивира тълкувателно решение. – Правен свят, 2013; **Хинов, И.** Как с питане до Люксембург може да бъде отменено тълкувателно решение на ВКС. – Правен свят, 2014; **Хинов, И.** Второто преюдициално запитване по делото „Огнянов“ – опит за установяване на нов правен институт. – Правен свят, 2014.

Преюдициалното запитване не може да има за предмет преценка на съответствието на норми на вътрешното право и на правото на ЕС. Подобна преценка може да бъде осъществявана формално от юрисдикцията на Съюза единствено в рамките на производството за неизпълнение по чл. 258–260 ДФЕС. Що се отнася до преценката за съответствие на вътрешното право и европейската уредба, особени задължения в този порядък всъщност има националният съд. Съдът на ЕС изрично е определил, че всеки национален съд, който разглежда дело, в което се поставя въпросът за съответствието на норма на вътрешното право с норма на правото на ЕС, има властта, произтичаща от правото на Съюза, да се произнесе относно наличието на евентуално противоречие¹¹. Ако в такава хипотеза за националния съд съществува съмнение относно точното съдържание на норма на правото на ЕС или относно действителността на норма на производното право на Съюза, той може, а в определени случаи е длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС¹². След произнасянето на юрисдикцията на Съюза задължение на националния съд е да реши дали съществува противоречие и ако приеме, че такова е налице, да остави без приложение нормата на националното право, която противоречи на правото на ЕС¹³, след което да реши висящото пред него дело. Нещо повече, Съдът на ЕС изрично е определил, че във вътрешното право на една държава-членка не може да съществува особен процесуален ред, който ограничава възможността всеки национален съд, пред който възникне въпрос за съответствие между норми на вътрешното право и правото на ЕС, да преценява и да се произнася относно евентуалното несъответствие¹⁴.

Следва да се подчертае също, че преюдициалното запитване е оригинален механизъм на взаимодействие между отделния национален съд, който е изпратен в хипотезата да прилага правото на Съюза, и Съда на ЕС. Той е насочен към правилното прилагане на правото на Съюза в конкретни хипотези и към отстраняване на неясноти в нормите на правото на ЕС, към преодоляването на пропуски в общия ред на контрола за законност над актовете, приемани от европейските институции. Преюдициалното запитване само по себе си не би следвало да бъде разглеждано като елемент на отношенията между различните инстанции на съдебната система на една държава-членка. В този смисъл преюдициалното запитване едва ли може да бъде разбирано като средство за „отмяна на тълкувателни решения“ на върховните съдилища, нито би следвало на общо основание да се приема, че то ограничава същностната функция на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да гарантират единство в тълкуването и прилагането на правото на територията на Република

¹¹ Вж. Съд на ЕС, 9 март 1978 г., *Simmenthal*, дело 106/77, rec. 629.

¹² Вж. в този смисъл Съд на ЕС, 6 октомври 1982 г., *CILFIT*, дело 283/81, Rec. 3415; Съд на ЕС, 22 октомври 1982 г., *Foto-Frost*, дело 314/85, Rec. 4199.

¹³ Вж. *Simmenthal*, цит. дело.

¹⁴ Вж. *Simmenthal*, цит. дело.

България. Същевременно трябва да се има предвид, че членството на страната ни в Европейския съюз ни поставя в коренно нови условия – на българската територия и по отношение на всички субекти, които попадат под действието на българското право, действа също и правната система на ЕС. Тази правна система има автономен характер спрямо вътрешното право на държавите-членки и спрямо международното право. Тя се свързва с националните правни системи на държавите-членки при общи условия и правила, определени в самото право на ЕС. В нея съществува комплексен модел на съдебен контрол, който включва две равнища – това на Съда на ЕС и това на националните съдилища. Без те да бъдат поставени във връзка на йерархична подчиненост, е предвидена форма на взаимодействие по прилагането на правото на ЕС – чрез преюдициалното производство. На националните съдилища по силата на правото на Съюза са възложени правомощия и задължения по прилагане на европейската уредба независимо от вътрешноправната рамка на системата на съдебен контрол. И накрая, закрепена е и възможност за контрол над спазването на правото на ЕС от националните съдилища чрез формата на производство за неизпълнение срещу държава-членка пред Съда на ЕС. Правораздавателните органи в държавите-членки се намират в нови условия и в упражняването на своите функции са обвързани с правния ред на Съюза, който съдържа нови външни гаранции за правилното прилагане на правната уредба в отношенията, съдържащи елементи на правото на ЕС. Затова без всякакво съмнение авторитетът и надлежното изпълнение на функциите на националните съдилища, в това число и на върховните съдилища, е в пряка зависимост от правилното прилагане на европейската уредба.

По отношение на тълкуването на нормите на правото на ЕС е от значение да се има предвид това, че макар Съдът на ЕС да има изключителната компетентност да дава задължителни тълкувания на тези норми, когато е налице съмнение относно точното им съдържание, това не означава, че националните съдилища нямат каквото и да е право на тълкувателна дейност по отношение на нормите на европейската уредба, които прилагат. Първо, всяка дейност на правоприлагане или правораздаване неизменно включва определен порядък на тълкуване на нормите, които има за предмет. Наред с това Съдът на ЕС също посочва, че не е налице неяснота относно съдържанието на една норма на правото на Съюза, ако чрез обикновена тълкувателна работа националният съд може да извлече нейното точно съдържание¹⁵. Накрая, съгласно трайната практика на интеграционната юрисдикция, дори страните в едно производство да считат, че съществува съмнение относно точното съдържание на определена норма на правото на ЕС, преценката дали действително е налице неяснота в нейното съдържание принадлежи на националният съд и той е овластен да прецени, че нормата е ясна и не налага отпразването на преюдициално запитване¹⁶.

¹⁵ Вж. в този смисъл Съд на ЕС, 4 април 1968, *Fink Frucht*, дело 27/67, Rec. 327.

¹⁶ Вж. *CILFIT*, цит. дело.

Без съмнение чрез преюдициалните запитвания националните съдилища допринасят съществено за осъществяване на функциите на Съда на ЕС и за развитие на неговата юриспруденция. Доколкото решенията на Съда, с които се тълкуват норми на правото на Съюза, имат действие *erga omnes* и определят точното съдържание на правилата, които произтичат от съответната норма за всички субекти, които биха попаднали в хипотезата ѝ, както и предвид действието на решенията на Съда на ЕС като източник на правото, чрез преюдициалните запитвания в определена степен може да се упражнява известно непряко влияние върху развитието на правото на европейската интеграция. Това обаче не бива да ни води до заключението, че посредством преюдициалното запитване националните съдилища придобиват своеобразна квазинормотворческа роля в правотворческата дейност на ЕС. И макар без съмнение произнасянето на Съда на ЕС по едно преюдициално запитване да е обусловено в определена степен от начина, по който то е поставено, не е оправдано да считаме, че преюдициалното решение се предопределя от поставения въпрос, от евентуално развития от запитващата юрисдикция прочит на нормата или от изложените в преюдициалното производство становища от субектите, които имат това право. Съдът на ЕС е напълно свободен както да преформулира поставените въпроси, така и да приеме такъв прочит на нормата, който счита, че тя разкрива, без да зачита което и да е от изказаните в производството становища, включително това на генералния адвокат.

Без да навлизам в дълбочина по същността на поставените преюдициални въпроси, тъй като основна цел на настоящото изложение е да бъде внесена яснота относно определени елементи на преюдициалното производство с оглед прилагането му в наказателни дела, е необходимо да се обърне внимание на няколко неща. Ако националният съд счита, че има противоречие между норма на правото на ЕС и норма на вътрешното право, на него принадлежи отговорността да констатира това и да извлече предвидените в правото на Съюза последици. Отправянето на преюдициално запитване е оправдано само доколкото националният съд се съмнява относно точното съдържание на норма на правото на ЕС или относно това, че тя е засегната от порок, който влече нейната недействителност. На следващо място, при отправяне на преюдициалното запитване националният съд е обвързан да предостави на Съда на ЕС необходимите и относими елементи от фактическа страна във връзка с поставения въпрос по висящото пред него дело, доколкото Съдът на ЕС няма властта да събира доказателства в преюдициалното производство. Предоставянето на необходимите елементи от фактическа страна предполага излагане на наведените от страните и събраните до съответната фаза на националното производство факти, без запитващият съд да прави преценка и да заема позиция по тяхната релевантност. С оглед на това едва ли може да се приеме, че предоставянето на необходимите елементи от фактическа страна в преюдициалното запитване представлява заемане на предварително становище на съда по въпрос, който той следва да реши с окончателния си акт.

В заключение, усилията на все повече български съдии да гарантират ефективно прилагане на правото на ЕС са повече от положително явление, особено предвид пропуските на органите на изпълнителната и законодателната власт в това отношение. Те имат особена значимост в полето на наказателното правораздаване, което някак традиционно остава по-далеч от общата динамика на развитие на процеса на европейска интеграция не само в България. От значение в това отношение е и също, че европейската уредба в полето на наказателното и наказателнопроцесуалното право е сравнително нова и не толкова разгърната, колкото в други области. Тази тенденция допълнително се утежнява от факта, че по необясними причини българските наказателни съдилища бяха лишени от възможността да прилагат преюдициалното запитване по прилагането на европейските наказателноправни норми до края на миналата година. Предвид това отправените още в първите дни след изтичането на преходния период по чл. 10 от Протокол № 3 запитвания трябва да бъдат приветствани и усилията да бъде привлечено внимание към това ново положение в наказателното правораздаване да бъдат подкрепени.

В този контекст следва също да бъде отново поставен въпросът за необходимостта от засилване на обучението по право на ЕС както в рамките на юридическото образование, така и в рамките на последващата професионална квалификация на магистрати, адвокати и други юристи. Прилаганите досега форми на сравнително ограничено общо обучение в рамките на задължителната програма на специалност „Право“, включването на откъслечни въпроси с променлив успех в обучението по различни класически правни дисциплини и допълването на обучението чрез последващи семинари от порядъка на няколко дни не може да се разглежда като надеждно решение. Пълноценното познаване на европейската уредба и пълното ѝ правилно прилагане в Република България предполага значително разширяване на обучението както в рамките на общата програма на специалност „Право“, така и чрез разгърнати последващи форми, провеждани от достатъчно добре подготвени специалисти в допълнителната квалификация на магистрати, адвокати и други юристи.

Постигането на висока степен на познание по право на ЕС от българските юристи и в частност от българските съдии е от решаващо значение за извличането на оптималния полезен ефект от членството на България в ЕС. То има изключително значение за правилното прилагане на европейската уредба в съдебните производства, а оттам – за наличието на необходимото взаимно доверие между българските съдилища и съдилищата в останалите държави-членки на ЕС. Без това взаимно доверие решаването на все по-големия брой дела с трансграничен елемент ще бъде силно затруднено, а особенният режим на контрол, на който страната ни е подложена в областта на правосъдието, ще продължи неограничено дълго във времето.