

Предизвикателствата пред Съда на Европейския съюз

Гл. ас. д-р Станислав Костов,
катедра „Европеистика“,
СУ „Св. Климент Охридски“

Вярвам в мъдростта на Робер Шуман и Жан Моне, които мечтаеха за създаване на европейска федерация. Мъдрите решения създадоха предпоставките през изминалите шейсет години Съдът на Европейския съюз (ЕС) да се утвърди като един от основните фактори за развитието на интеграционния процес. Неговият принос е безспорен и широко известен, което спестява нуждата от поглед назад към прочути решения като това по делото *Costa/ E.N.E.L.*¹, на което през 2014 г. се чества годишнина. Динамиката на обществените отношения в новото хилядолетие изправя Съда на ЕС пред все по-големи предизвикателства, част от които ще бъдат предмет на обсъждане в следващите редове.

„Техническите“ предизвикателства

Често за съда в Страсбург се казва, че е станал жертва на собствения си успех, като работата му е почти блокирана от стотината хиляди висящи дела. Макар и не в този мащаб, пред този проблем се изправя и Съдът на ЕС. Реформите в съдебната система, които се извършиха след Единния европейски акт и след Договора от Ница не успяха да доведат до ефективно решение, което да преодолее увеличаването на сроковете за произнасяне на съдебните актове. Облекчаването на работата на Съда и освобождаването му от някои категории дела през последните десет

¹ Вж. Решение *Costa/ E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66.

години доведе до значително натоварване на Общия съд. Като че ли започваме да приемаме за нормално, че на този съд са му необходими 48 месеца, за да постанови своите решения в областта на държавните помощи².

Очевидно е, че реформирането на Съда на ЕС с оглед повишаването на неговата ефективност не търпи каквото и да било отлагане. Възможните разрешения обаче не са много. Съдът ясно заяви, че няма да се съгласи да бъдат създадени нови специализирани съдилища³. Подобна позиция може да бъде подкрепена, доколкото поставя пред риск висшата ценност за функционирането на правната система на ЕС - еднообразното прилагане на общностното право на територията на държавите членки. От друга страна, ако изборът е между непоносимо бавно правораздаване и хипотетичната възможност за спорадично разминаване между тълкуване на Съда и на Общия съд по даден въпрос, може би рискът си заслужава и трябва да се поеме. Все пак в областта на интелектуалната собственост, която най-често се споменава сред възможните области, които да се предоставят под юрисдикцията на нов специализиран съд⁴, съществува постоянна десетилетна практика на Съда, върху която Общият съд може да надгражда.

Въпреки страховете на Съда от създаването на нови специализирани съдилища, смятам, че бъдещото добавяне на нови членове в състава на Общия съд не представлява трайно решение на проблема с неговата свръхнатовареност. Така или иначе, в даден момент това разрешение ще достигне до предела на полезното си действие и отново ще се върнем в изходна позиция, този път с четиридесетчленен Общ съд, който ще е още по-тромав за администриране.

Във всеки случай подборът на членовете на Общия съд може да бъде оптимизиран. Поради характера на делата, които той разглежда, неговият състав би следвало да се формира от действащи съдии от държавите членки, които имат опит в осъществяването на правораздавателни функции. Представителите на останалите правни професии, както и личностите с политически или преподавателски опит несъмнено биха били по-полезни в Съда, който определя не само посоката на развитие на институцията, а и пътя, по който следва да върви правото на ЕС.

² Вж. Годишен доклад на Съда на Европейския съюз за 2013 г., с. 173 на http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-03/bg_version_provisoire_web.pdf.

³ Вж. мотивите на Проекта за изменение на Статута на Съда на Европейския съюз и на Приложение I към него, с. 7 на http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_bg.pdf.

⁴ Пак там, с. 9 -10.

При осъществяването на реформата на Съда на ЕС не следва да се забравя, че бързането при решаването на делата не трябва да бъде за сметка на качеството на съдебните актове. Бавното правосъдие не е правосъдие и е в ущърб на ценностите на правовата държава, но не достатъчно добре мотивираните или неправилни съдебни решения минират изцяло идеята за правосъдие и за справедливост. Затова е по-добре да се бърза бавно. Само на припряност мога да отдам аргументацията на генералния адвокат и на Съда по делото *Агроконсултинг-04*⁵, които сякаш без достатъчно задълбочен анализ припознават позицията на една от страните по главния спор.

Разширяването на областите, в които Съдът е компетентен да правораздава

Всяко изменение на Договорите добавя нови области на компетентност на Съда на ЕС. В тази посока беше и премахването на стълбовете на ЕС с Договора от Лисабон. Към настоящия момент единствените ограничения в обхвата на компетентността на Съда са тези, установени в чл. 275 (общата външна политика и политиката на сигурност) и в чл. 276 (преценката на валидността и пропорционалността на полицейските операции) от ДФЕС. Това разширяване на обхвата на компетентност на ЕС влияе и върху работата на Съда на ЕС и изисква от него осмисляне на спецификите на правоотношения в нови и непознати за правото на ЕС области.

Наред с това, различното виждане, което имат държавите членки за скоростта и посоката на интеграционния процес, предполагат развитие на всякакви форми на засилено сътрудничество в широкия смисъл на това понятие, което надхвърля рамките на чл. 20 от ДЕС. Подобни опити за взаимодействие между държавите членки се осъществяват (и винаги са се осъществявали⁶) и извън обхвата на ЕС. Пример в тази посока е сключеният през 2012 г. Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. Член 8 от договора предвижда компетентност на Съда при осъществяването на правилата на фискалния пакт между държавите, които са страни по договора.

Посоченият пример ни показва още една тенденция, която ще има все по-голямо влияние върху упражняването на съдебните функции в ЕС.

⁵ Вж. Решение Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432.

⁶ Вж. например Брюкселската конвенция от 1968 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, сключена между държавите членки извън обхвата на компетентността на Европейските общности.

Областите, които остава да бъдат прехвърлени на ЕС за постигането на пълен съюз между държавите членки, са изключително чувствителни и все по „политически“. Осъществяването на функциите на Съда в тези области несъмнено ще го изправи пред огромно изпитание с оглед на запазването на темпа и посоката на интеграционния проект. За добро или за лошо, в подобна ситуация Съдът ще бъде принуден да балансира, понякога да отстъпва назад, за да осигури с правна аргументация развитието на правната система на ЕС.

На последно място в тази част от доклада бих искал да открия проблема с контрола върху актовете на Европейския парламент в една бъдеща федерална конструкция. Според действащото право на ЕС Съдът на ЕС контролира законодателните актове, приети от Съвета и/или Европейския парламент в рамките на обикновената или на специална законодателна процедура, както и актовете на Европейския парламент, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети лица (чл. 263, първата алинея, ДФЕС). В рамките на възложените му правомощия Съдът на ЕС може да отмени тези актове, като прогласява тяхната невалидност, в общия случай, според чл. 264 от ДФЕС, с обратно действие на съдебното решение.

Ако тази система на контрол за законосъобразност бъде запазена в бъдещата федерална структура, това означава, че Съдът на ЕС ще може да обявява за невалидни актовете на основния законодател (Европейския парламент), независимо дали ще се възприеме двукамарната структура на законодателната власт (Европейският парламент като долна камара и Съветът като горна камара). Струва ми се обаче, че последиците на съдебното решение при осъществяването на контрола за законосъобразност в момента са различни от последиците на решението, с което конституционна юрисдикция обявява даден закон за противоконституционен. Възможно е следователно федерализацията на ЕС да доведе и до изменение на правомощията на Съда, за да се доближи моделът на съдебен контрол до установеното по отношение на националните конституционни юрисдикции.

Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и взаимодействието със съда в Страсбург

Ясно е, че ако присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) беше

безболезнен процес, то отдавна да се беше случило. Почти пет години след влизането на новата редакция на чл. 6, параграф 2 от ДЕС процесът е стигнал някъде до средата. Ако Съдът одобри проекта на споразумение за присъединяване към ЕКПЧ⁷, ще започне мъчителна ратификация, която при настоящите политически отношения между ЕС и Русия едва ли някой може да прогнозира кога ще завърши⁸.

Присъединяването към ЕКПЧ ще изправи Съда пред нови предизвикателства. Отдавна е отминал периодът, в който бихме могли да се опасаваме от евентуална конкуренция между съдилищата в Страсбург и в Люксембург при прилагането на основните права. Този проблем е разрешен и от разпоредбата на чл. 52, параграф 3 от Хартата на основните права на ЕС, съгласно която съпадащите в ЕКПЧ и в Хартата права се прилагат в смисъла, установен от съда в Страсбург.

Още през 2010 г. Съдът изказа опасения от евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ от гледна точка на преценката на валидността на актовете на производното право⁹. По силата на правото на ЕС това е изключително правомощие на Съда на ЕС и евентуален последващ контрол на съда в Страсбург за нарушение на конвенцията може да засегне това изключително правомощие.

Навярно отношенията между тези две съдилища ще се установят на същата плоскост, както си взаимодействат съдът в Страсбург и националните върховни съдилища. Поради това не смятам, че съществува риск от засягане на изключителното правомощие на Съда на ЕС при преценката на валидността на актовете на институциите. Много по-голямо предизвикателство ще бъде определянето на нарушителя в хипотезите, когато държавите членки прилагат актове на общностното право, както и удовлетворяването на изискването за изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита. Този проблем става изключително комплексен, ако отнесем към него и изпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване от националните юрисдикции, които разглеждат делата като последна инстанция.

⁷ Все още делото по Становище 2/13, по което от съда се иска да се произнесе по съвместимостта на проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, не е приключило.

⁸ Да не говорим за вероятното блокиране от страна на държави членки при ратификацията по чл. 218, пар. 8 от ДФЕС.

⁹ От една страна, държавите членки трябва да ратифицират решението на Съвета по чл. 218, параграф 8 от ДФЕС, от друга страна, държавите членки на Съвета на Европа трябва да ратифицират споразумението.

Защитата на основните права в новото информационно общество

Проблемът за конкуренцията при упражняване на основни права не е непознат в практиката на Съда¹⁰. Струва ми се обаче, че в последното десетилетие борбата с тероризма и преди всичко развитието на информационното общество поставят нови предизвикателства пред Съда при отдаването на предпочитание на едно основно право за сметка на друго в търсене на справедлив баланс между тях.

Напоследък Съдът се сблъска с този проблем в областта на авторското право и по отношение на защитата на личните данни. По делото *UPC Telekabel Wien*¹¹ той разгледа спор, при който авторските и сродните им права влизат в конфликт със свободната стопанска инициатива, с която разполагат икономическите оператори, както и със свободата на информация на потребителите на интернет. В крайна сметка Съдът приема, че на доставчик на достъп до интернет може да се разпорежи да блокира достъпа на клиентите си до уебсайт, който нарушава авторското право. Подобно разпореждане обаче следва да осигурява справедлив баланс между засегнатите основни права, поради което потребителите не трябва да бъдат неоснователно лишени от възможността да имат правомерен достъп до предоставената информация, а освен това административните мерки трябва да имат за резултат да предотвратят или поне да направят трудно осъществими неразрешените посещения на закриляни обекти и в значителна степен да разубеждават потребителите да посещават обектите, предоставени на тяхно разположение в нарушение на правото върху интелектуалната собственост.

В *Google Spain и Google*¹² Съдът разглежда конкуренцията между правото на личен живот и легитимния интерес на потребителите на интернет. Според съдебното решение лицето, което управлява търсачка в интернет, носи отговорност за извършването от него обработване на лични данни, които се съдържат на уебстраници, публикувани от трети лица. Поради това, когато след търсене въз основа на име на лице списъкът на резултатите показва връзка към уебстраница, на която се съдържа информация за въпросното лице, то може да се обърне към управляващия търсачката или да сезира компетентните органи, за да може при определени условия тази връзка да се заличи от списъка с резултатите.

¹⁰ Вж. Решение Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333.

¹¹ Вж. Решение UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192.

¹² Вж. Решение Google Spain и Google, C-131/12, EU:C:2014:317.

Не е ли дошло времето за хоризонталния директен ефект на директивите?

Проблемът с липсата на хоризонтален директен ефект на директивите е стар почти колкото признаването изобщо на директен ефект на директивите. В решението по делото *Marshall* Съдът установи, че „обвързващият характер на директива, който представлява основата за възможността разпоредба на директивата да бъде приложена по отношение на такъв субект, съществува единствено по отношение на „всяка държава членка, до която е адресирана“. От това следва, че директивата сама по себе си не може да породи задължения за частноправен субект¹³. Тази позиция остава непроменена и до днес, като изключим няколко опита на Съда да „тества“ готовността на националните юрисдикции за по-радикална промяна от началото на деветдесетте години на миналия век.

От липсата на хоризонтален директен ефект губят частноправните субекти, независимо от създаването на заместващи механизми като задължението за съобразно тълкуване и извъндоговорната отговорност на държавите членки за нарушения на правото на ЕС, които не винаги могат да дадат адекватна алтернатива. Големият недостатък на липсата на хоризонтален ефект на директивите се корени в това, че защитата на физическите и юридическите лица остава в различен обем в зависимост от това дали задълженият субект е държава членка или не. Този недостатък поражда дискриминация и не може да бъде толериран в условията на развитието на съвременната правна система на ЕС. Аргументът, че директивата е адресирана само до държавите членки и поради това не може да създава задължения за други субекти, следва да бъде преосмислен. Така или иначе, директният ефект на директивата е своеобразна санкция за нейното не-транспониране. Ако държавата беше транспонирала директивата, правата и задълженията за частноправните субекти щяха да произтичат от националното право, което в изпълнение на директивата щеше да възлага задължения на тези частноправни субекти. Другото ми се струва, че граничи със схоластика, която трудно може да оправдае дискриминирането на гражданите на ЕС.

¹³ Вж. Решение *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, т.48.