



Проект „Ефективно взаимодействие между органите на държавната администрация с оглед защитата на правата и интересите на Република България, във връзка с осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“

Регистрационен номер на договора
К 08- 13- 1- С/09.07.2008 г.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Бенефициент по проекта е Дирекция „Процесуално представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“ в Администрацията на Министерския съвет

Дейност 6: Дейности за информация и публичност

Автори:
Даниела Драмбозова
Елина Петранова
Цветко Иванов
Калоян Димитров



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СБОРНИК

ДОБРИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ



юни 2009 година

СБОРНИК

ДОБРИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проект „Ефективно взаимодействие между органите на държавната администрация с оглед защитата на правата и интересите на Република България, във връзка с осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“

Регистрационен номер на договора К 08- 13- 1- С/09.07.2008 г.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Бенефициент по проекта е Дирекция „Процесуално представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“ в Администрацията на Министерския съвет.

Обща цел на проекта: Постигане на ефективно взаимодействие между органите на държавната администрация с оглед осигуряване на ефективна защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на Европейския съюз, във връзка с осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз (ЕС).

Специфични цели на проекта:

- Усъвършенстване на механизма за организация и взаимодействие между Дирекция „Процесуално представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“ („ППСИЕС“) в администрацията на Министерски съвет от една страна и правните и специализирани дирекции на органите на централната администрация и правните дирекции на органите на териториалната администрация от друга страна с оглед осигуряване на ефективна защита на правата и интересите на България пред съдебните институции на ЕС посредством промени в националното законодателство;

- Проучване и анализ на нормативната база и добрите практики на някои държави-членки в областта на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, въз основа на които да бъдат направени предложения за промени националното законодателство;

- Укрепване на капацитета на служителите от правните дирекции и специализираните дирекции на органите на централната администрация и правните дирекции на органите на териториалната администрация в областта на общностното право и най-вече по отношение на съдебната система на Европейския съюз. Укрепване на капацитета на служителите на дирекция „ППСИЕС“ в администрацията на Министерски съвет по отношение на добрите практики и опит на някои държави-членки във връзка с осъществяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

Целеви групи:

- Дирекция „ППСИЕС“ в администрацията на МС;
- Правни дирекции и специализирани дирекции на органите на централната администрация;
- Правни дирекции на органите на териториалната администрация.

Автори:

Даниела Драмбозова

Елина Петранова

Цветко Иванов

Калоян Димитров

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	2	ПОСРЕДСТВОМ РАБОТНИ ПОСЕЩЕНИЯ	35
ЧАСТ ПЪРВА - СЪДЕБНА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	3	ГЛАВА ПЪРВА - РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ	35
ДЯЛ ПЪРВИ - СЪДЕБНИ ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	4	ГЛАВА ВТОРА - КРАЛСТВО ИСПАНИЯ	42
ГЛАВА ПЪРВА - ФУНКЦИИ	4	ГЛАВА ТРЕТА - РЕПУБЛИКА УНГАРИЯ	53
ГЛАВА ВТОРА - СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ	6	ГЛАВА ЧЕТВЪРТА - ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ	55
ГЛАВА ТРЕТА - ПЪРВОИНСТАНЦИОНЕН СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ	9	ДЯЛ ВТОРИ - ДРУГИ ПРОУЧЕНИ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ	64
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА - СЪД НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА	11	ГЛАВА ПЪРВА - РЕПУБЛИКА ИРЛАНДИЯ	65
ДЯЛ ВТОРИ - ОСНОВНИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС	12	ГЛАВА ВТОРА - РЕПУБЛИКА ИТАЛИЯ	66
ГЛАВА ПЪРВА - ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ПОСТАНОВЯВАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛУЧЕНИЕ	12	ГЛАВА ТРЕТА - РЕПУБЛИКА ФИНЛАНДИЯ	68
ГЛАВА ВТОРА - ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО	15	ГЛАВА ЧЕТВЪРТА - КРАЛСТВО БЕЛГИЯ	70
ГЛАВА ТРЕТА - ПРОИЗВОДСТВО ЗА ОТМЯНА ПОРАДИ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ	19	ГЛАВА ПЕТА - ВЕЛИКО ХЕРЦОГСТВО ЛЮКСЕМБУРГ	72
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА - ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕПРАВОМЕРНО БЕЗДЕЙСТВИЕ	22	ГЛАВА ШЕСТА - РЕПУБЛИКА СЛОВАКИЯ	74
ГЛАВА ПЕТА - ПРОИЗВОДСТВО ЗА АНГАЖИРАНЕ НА ИЗВЪНДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ НА ОБЩНОСТТА	24	ГЛАВА СЕДМА - КРАЛСТВО ШВЕЦИЯ	76
ГЛАВА ШЕСТА - СПЕШНО ПРЕЮДИЦИАЛНО ПРОИЗВОДСТВО	26	ГЛАВА ОСМА - РЕПУБЛИКА ЛАТВИЯ	78
ЧАСТ ВТОРА - ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС	28	ГЛАВА ДЕВЕТА - КРАЛСТВО ДАНИЯ	80
ДЯЛ ПЪРВИ - ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС СЪГЛАСНО ОБЩНОСТНОТО ПРАВО	28	ГЛАВА ДЕСЕТА - РЕПУБЛИКА ПОРТУГАЛИЯ	83
ДЯЛ ВТОРИ - ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС СЪГЛАСНО ДЕЙСТВАЩАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА В БЪЛГАРИЯ	29	ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА - ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ	85
ГЛАВА ПЪРВА - ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА ПРАВИТЕЛСТВЕН ПРОЦЕСУАЛЕН АГЕНТ	29	ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТ - РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ	87
ГЛАВА ВТОРА - ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	30	ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТ - РЕПУБЛИКА ГЪРЦИЯ	89
ГЛАВА ТРЕТА - ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА АМИНИСТРАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО	31	ЧАСТ ЧЕТВЪРТА - ДОБРИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО	92
ЧАСТ ТРЕТА - ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА БАЗА И ОПИТА НА ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО	34	ГЛАВА ПЪРВА - СТРУКТУРА, ОСЪЩЕСТВЯВАЩА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС	92
ДЯЛ ПЪРВИ - ДЪРЖАВИ, ЧИИТО ОПИТ Е ПОДРОБНО ПРОУЧЕН		ГЛАВА ВТОРА - ДОСЪДЕБНА ФАЗА НА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО	93
		ГЛАВА ТРЕТА - ПРИЛАГАНЕ НА УНИФИЦИРАНА КООРДИНАЦИОННА ПРОЦЕДУРА ВЪВ ВРЪЗКА С ВСИЧКИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС	94
		ГЛАВА ЧЕТВЪРТА - КООРДИНАЦИОННА ФУНКЦИЯ	95
		ГЛАВА ПЕТА - ИЗГОТВЯНЕ НА ПРОЕКТИТЕ НА СЪДЕБНИ ДОКУМЕНТИ И ПЛЕДОАРИИ С АКТИВНИЯ ПРИНОС НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ ВЕДОМСТВА	96
		ГЛАВА ШЕСТА - ПРАВО НА ИНИЦИАТИВА НА СТРУКТУРАТА, ОСЪЩЕСТВЯВАЩА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО	97
		ГЛАВА СЕДМА - ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТАНОВИЩЕ ПО ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ	97
		БИБЛИОГРАФИЯ	98
		ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ	98

ПРЕДГОВОР

Активното участие на правителствата на държавите-членки в дейността на съдебните институции на Европейския съюз (ЕС) гарантира тяхната съществена роля в процеса на вземане на решения на общностно равнище. Ефективната координация между органите на държавната администрация, които участват в подготовката на позициите на държавите-членки, представяни пред съдебните институции на ЕС, и бързото и информирано вземане на решения относно тези позиции са от изключително голямо значение за осигуряването на качествена защита на правата и законните интереси на държавите-членки пред съдебните институции на ЕС. Тяното взаимодействие между процесуалните представители на държавата и специалистите в съответната област е условие за ефективното процесуално представителство.

Осъществяването на процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС е нова дейност за администрацията на Република България с оглед присъединяването на страната към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. Осигуряването на ефективна защита на правата и законните интереси на Република България пред съдебните институции на ЕС е от изключително значение поради сериозните последици за държавата от решенията на тези съдилища (напр. необходимо изменение на законодателството, връщане на платено без правно основание или на отпаднало такова, налагане на значими финансови санкции при неизпълнение на решение на Съда и др.). Освен това, както беше посочено по-горе, активната стратегия на правителството за действие пред съдебните институции на ЕС може да представлява средство за оказване на влияние върху законодателството и политиката на ЕС. С оглед на това би било подходящо България да почерпи опит от практиката на другите държави-членки в областта на процесуалното представителство.

В настоящия Сборник е направен преглед на практиката на други държави-членки¹ по отношение защитата на държавните интереси пред съдебните институции на ЕС. При проучването и анализа на нормативната база и опита на други държави-членки в рамките на Дейност 2 на проект „Ефективно взаимодействие между органите на държавната администрация с оглед защитата на правата и интересите на Република България, във връзка с осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“ бяха идентифицирани множество общи черти в осъществяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, включително в механизмите на взаимодействие между органите на държавната администрация във връзка със защитата на националните права и законни интереси пред съдебните институции на ЕС. Тези общи черти биха могли да се възприемат като добри практики в областта на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

Целта на Сборника е да запознае читателя с идентифицираните добри европейски практики. Сборникът съдържа и кратко представяне на съдебната система на ЕС, както и преглед на правните норми, регламентиращи процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС на общностно равнище и в българското законодателство.

¹ Разгледаните държави-членки са: Франция, Испания, Унгария, Германия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Словакия, Ирландия, Италия, Финландия, Белгия, Люксембург, Швеция, Австрия, Гърция, Латвия и Дания.

ЧАСТ ПЪРВА СЪДЕБНА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Член 7 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) (чл 3 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия – Евроатом) предвижда, че изпълнението на задачите, възложени на Общността, се осъществява от следните институции: Европейски парламент, Съвет, Комисия, Съд и Сметна палата. Съдът е една от институциите на Европейските общности². Съдът е една институция, която към настоящия момент се състои от три съдилища – Съд на Европейските общности (СЕО), Първоинстанционен съд на Европейските общности (ПИС) и Съд на публичната служба (СПС)³. Основната задача на Съда е да осъществява контрол за законосъобразност на общностните актове, както и да осигурява единното тълкуване и прилагане на правото на Общността.

Съгласно чл. 220 от ДЕО (чл. 136 от Евроатом) СЕО и ПИС, всеки в рамките на съответната си юрисдикция, осигуряват спазването на законността при тълкуването и прилагането на ДЕО.

Дейността на съдебните институции на ЕС е регламентирана от ДЕО, Евроатом, Статута на Съда (който е протокол към ДЕО и към Евроатом), Процедурния правилник на СЕО, Процедурния правилник на ПИС и Процедурния правилник на СПС.

Съдът е допринесъл за създаването на Общността, тълкувайки и прилагайки общностното право. **Съдебната практика е сред източниците на общностното право.** Практиката на Съда е допринесла в значима степен за изграждането на вътрешния пазар и на общностния правопорядък, който има *sui generis* същност и се различава от международния правен ред. Съдът е постановил директния ефект на общностното право, неговото върховенство над националното право, защитава основните права посредством общите принципи на правото.

Съдебните институции на ЕС гарантират правовия характер на Общността. Те прилагат общностното право по отношение на институциите на Общността, държавите-членки и физическите и юридическите лица. В рамките на тяхната компетентност съдебните институции на ЕС се произнасят по всички спорове, които налагат тълкуване или прилагане на общностното право.

Съдебните институции на ЕС са допринесли и продължават да допринасят за политическата и икономическата интеграция в ЕС. Активното участие в тяхната дейност на практика представлява участие в нормотворческата дейност на общностно равнище. Правителствата на държавите-членки могат да използват съдебните спорове

² Понятието „Европейски общности“ включва Европейската общност за атомна енергия (създадена с Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия – Евроатом), Европейската общност за въглища и стомана (създадена с Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана, който не се прилага от 2002 г.) и Европейската икономическа общност (създадена с Договора за създаване на Европейската икономическа общност). Съгласно чл. Ж от Договора за Европейския съюз Договорът за създаване на Европейската икономическа общност се изменя, за да се създаде Европейската общност. Европейска общност бива създадена и замества Европейската икономическа общност с оглед развитието на сферите на компетентност на институциите извън строго икономическите области.

Европейската общност и Европейският съюз са отделни субекти на правото. Правосубектността на Европейския съюз произтича от Договора за Европейския съюз (ДЕС), а тази на Европейската общност – от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО).

³ В Република България за обозначаване на трите съдилища понятието „**съдебни институции на Европейския съюз**“ е придобило гражданственост и се използва в нормативната уредба (Постановление № 85 на МС от 17.04.2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация). С оглед на това, когато в настоящия Сборник се употребява понятието „съдебни институции на Европейския съюз“, се визира Съдът като институция на Европейските общности и съвкупност от трите съдилища на Европейските общности – СЕО, ПИС и СПС.

като средство за повлияване на съдебната практика и следователно и на европейското законодателство и политически насоки. Държавите-членки с активна съдебна стратегия, значими човешки и финансови ресурси и връзки с европейските институции по-лесно биха могли да оказват влияние върху законодателните промени, отколкото държави-членки с пасивна съдебна стратегия и ограничени средства и контакти⁴.

В тази част на сборника ще бъдат представени съдебните институции на ЕС и основните производства пред тях.

ДЯЛ ПЪРВИ

СЪДЕБНИ ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В този дял на Сборника ще бъдат представени функциите на Съда като институция на Европейските общности (Глава първа), подсъдността, състава и вътрешната организация на Съда на Европейските общности (Глава втора), Първоинстанционния съд на Европейските общности (Глава трета) и Съда на публичната служба (Глава четвърта).

ГЛАВА ПЪРВА

ФУНКЦИИ

Спецификата на общностния правопорядък рефлектира върху правораздавателната функция на Съда. Съдът като институция на Европейските общности изпълнява функции на международна юрисдикция, конституционна юрисдикция, юрисдикция, упражняваща политически контрол, административна юрисдикция и регулираща юрисдикция⁵.

1.1 Международна юрисдикция

Може да се твърди, че Съдът изпълнява функция на международна юрисдикция на основание следните спорове, които са му подсъдни:

Съгласно чл. 227 от ДЕО и чл. 142 от Евроатом на Съда са подсъдни иски, заведени от държава-членка срещу друга държава-членка, която е обвинена от първата държава, че не е изпълнила свои задължения.

В съответствие с чл. 239 от ДЕО и чл. 154 от Евроатом Съдът има компетенции по всички спорове между държавите-членки, свързани със съответния Договор, ако спорът е изпратен до него при специално споразумение между страните.

Не на последно място, Комисията на Европейските общности в качеството ѝ на „пазителка на Договорите“⁶ може да заведе иск пред Съда срещу държава-членка, за която счита, че не е изпълнила свои задължения, произтичащи от общностното право (чл. 226 и 228 от ДЕО).

1.2 Конституционна юрисдикция⁷

Правораздавателната функция на Съда се доближава до тази на националните конституционни съдилища на следните основания:

В съответствие с чл. 300, параграф 6 от ДЕО Европейският парламент, Съветът, Комисията или държава-членка може да получи становището на Съда относно съвместимостта на предвидено международно споразумение с разпоредбите на ДЕО.

Съдът следи за спазването на разпределението на компетентностите между Общността и държавите-членки, предвидено в учредителните договори⁸. Той гарантира запазването на баланса между Общността и държавите-членки.

Съдът също така следи за спазването на разпределението на компетенциите между европейските институции. По този начин той осигурява институционалния баланс в Европейския съюз.

Съдът също така упражнява контрол за съответствие на актовете, приети от институциите на ЕС, с учредителните договори.

Последните три мисии на конституционна юрисдикция се осъществяват от Съда на основание чл. 230 от ДЕО (производство за отмяна поради незаконосъобразност) или посредством постановяването на преюдициални заключения на основание чл. 234 и 68 от ДЕО и чл. 150 от Евроатом относно тълкуването или законосъобразността на актове на институциите.

1.3 Юрисдикция, упражняваща политически контрол

Съдът упражнява политически контрол на следните основания:

Съгласно чл. 213 от ДЕО в случай на нарушаване от страна на членовете на Комисията на техните задължения Съдът, сезиран от Комисията или Съвета, може, според случая, да ги освободи от длъжност, според условията на член 216, или да лиши съответния член от право на пенсия или от други полагащи се облаги.

На основание чл. 6 от Статута на Съда съдия може да бъде освободен от длъжност или да бъде лишен от правото си на пенсия или други ползи само ако по единодушно мнение на съдиите и генералните адвокати на СЕО той повече не отговаря на необходимите условия или не изпълнява служебните си задължения. Тази разпоредба се прилага и за съдиите в ПИС.

Съгласно чл. 14, параграф 2 от Устава на Европейската система на централните банки и Европейската централна банка в случай на освобождаване от длъжност на управител на централна банка, съответният управител или управителният съвет на съответната централна банка може да сезира Съда на основание нарушение на ДЕО или на правна норма, свързана с неговото прилагане.

4 “States as successful litigants before the European Court of Justice: lessons from the “Repeat Players” of European litigation” – Marie-Pierre Granger

5 Това разграничение на функциите на Съда се използва от Denys Simon в “Le système juridique communautaire”, „Puf”, 3^{ème} édition, стр. 482–487. Кратките описания на отделните функции са направени също въз основа на представянето на Denys Simon.

6 Член 211 от ДЕО предвижда, че Комисията осигурява прилагането на разпоредбите на ДЕО и на актовете, приети от институциите в съответствие с тях.

7 За описанието на конституционната функция на Съда освен “Le système juridique communautaire” на Denys Simon са използвани и „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности”, Александър Корнезов, „Сибир”, стр. 26 и „Procedural law of the European Union”, Koen Lenaerts, Dirk Arts, Ignace Maselis, “Sweet & Maxwell”, second edition, стр. 10.

8 Понятието „учредителни договори” включва Договора за създаване на Европейската икономическа общност (понастоящем Договор за създаване на Европейската общност), Договора за Европейския съюз, Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евроатом) и Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (който вече не е в сила), заедно с приложенията и протоколите към тях. Учредителните договори и общите принципи на общностното право (които са резултат от практиката на Съда) съставляват първичното общностно право.

1.4 Административна юрисдикция⁹

Учредителните договори са създали система за контрол на законосъобразността и за ангажиране на административна отговорност. В тази система се включват: производството за отмяна на актове на европейските институции поради незаконосъобразност (чл. 230 от ДЕО, чл. 146 от Евроатом), производството за установяване на неправомерно бездействие на европейските институции (чл. 232 от ДЕО, чл. 148 от Евроатом), възражението за незаконосъобразност (чл. 241 от ДЕО, чл. 156 от Евроатом), производство за ангажиране на извъндоговорна отговорност на Общността – производство за обезщетяване на вреди (чл. 235 във връзка с чл. 288 от ДЕО, чл. 151 във връзка с чл. 188 от Евроатом), искове, основаващи се на сключени от Общностите или от тяхно име договори (чл. 238 от ДЕО, чл. 153 от Евроатом). Също така съгласно чл. 236 от ДЕО Съдът е компетентен по всеки спор между Общността и нейни служители.

5.5 Регулираща юрисдикция

Националните юрисдикции са компетентни да прилагат общностното право, а съгласно чл. 220 от ДЕО и 136 от Евроатом СЕО и ПИС, всеки в рамките на съответната си юрисдикция, осигуряват спазването на законността при тълкуването и прилагането на ДЕО. Съдът осигурява единното тълкуване и прилагане на общностното право на цялата територия на Европейския съюз.

Производството по постановяване на преюдициални заключения (чл. 234 от ДЕО, чл. 150 от Евроатом) е основното средство, посредством което Съдът гарантира единното тълкуване и прилагане на общностното право. Тази цел се постига и посредством производството за установяване на неизпълнение на задължения на държавите-членки.

ГЛАВА ВТОРА

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Преди създаването на Първоинстанционния съд на Европейските общности, с Решение на Съвета от 24 октомври 1988 г.¹⁰ Съдът на Европейските общности (СЕО) е единственият правораздавателен орган на Европейските общности. СЕО постановява своето първо решение през 1954 г. С оглед на факта, че **практиката на съдебните институции на ЕС е източник на общностното право**, от своето създаване СЕО допринесъл значителна степен за развитието на общностния правен ред.

§ 1 ПОДСЪДНОСТ¹¹

Всички спорове, които не са подсъдни на Първоинстанционния съд на Европейските общности (ПИС) и на Съдът на публичната служба (СПС), са подсъдни на СЕО.

СЕО е компетентен да се произнася по:

9 Описанието на административната функция на Съда е направено въз основа на "Le système juridique communautaire" на Denys Simon и „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности“, Александър Корнезов, „Сиби“, стр. 25 и 26.

10 Решение 88/591 на Съвета от 24 октомври 1988 г., Официален вестник на ЕС 1988 г., L319.

11 За представянето на производствата, които са подсъдни на СЕО, са използвани: учредителните договори (към които Статутът на Съда е протокол); "Le système juridique communautaire", Denys Simon, „Puf“, 3ème édition, стр. 494-501; „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности“, Александър Корнезов, „Сиби“, стр. 44 и 45; „Procedural law of the European Union“, Koen Lenaerts, Dirk Arts, Ignace Maselis, „Sweet & Maxwell“, second edition, стр. 26 и 27.

1. **Производството по постановяване на преюдициално заключение** (чл. 234 и 68 от ДЕО, чл. 150 от Евроатом);

2. **Производството за установяване на неизпълнение на задължения на държавите-членки, произтичащи от европейското право** (чл. 226–228 от ДЕО, чл. 141–143 от Евроатом);

3. **Производството за отмяна на актове на европейските институции поради незаконосъобразност** (чл. 230 от ДЕО, чл. 35, параграф 6 от ДЕС, чл. 146 от Евроатом), ако исковата молба е заведена от:

- европейска институция (Европейския парламент, Съвета, Комисията, Сметната палата) или Европейската централна банка срещу европейска институция или Европейската централна банка;
- държава-членка срещу Комисията във връзка с актове, приети на основание чл. 11а от ДЕО (във връзка със засиленото сътрудничество между държави-членки);
- държава-членка срещу Европейския парламент и/или Съвета, с изключение на искове, заведени във връзка с актове на Съвета, приети в областта на държавните помощи (чл. 88 от ДЕО) и антидмпинга (акт на Съвета, приет на основание чл. 133 от ДЕО), както и актове, посредством които Съветът упражнява своите изпълнителни правомощия (чл. 202 от ДЕО);

4. **Производството за установяване на неправомерно бездействие от страна на европейските институции** (чл. 232 от ДЕО, чл. 148 от Евроатом), ако исковата молба е заведена от:

- европейска институция (Европейския парламент, Съвета, Комисията, Сметната палата) или Европейската централна банка срещу европейска институция или Европейската централна банка;
- държава-членка срещу Комисията във връзка с актове на Комисията по чл. 11а от ДЕО;
- държава-членка срещу Европейския парламент и/или Съвета, с изключение на искове, заведени във връзка с актове на Съвета, в областта на държавните помощи, антидмпинга и изпълнителните правомощия;

5. **Производството по обжалване на решения на ПИС** (чл. 225, параграф 1, второ изречение от ДЕО – обжалването е възможно единствено на правни основания);

6. **Производството за преразглеждане на решения на ПИС** (чл. 225, параграф 2, изречение 2 и параграф 3, изречение 3 на ДЕО – решенията на ПИС, постановени по жалба срещу решение на СПС, както решенията, постановени по преюдициални запитвания, могат да бъдат предмет на преразглеждане от страна на СЕО в случай на сериозен риск от засягане на единството или целостта на правото на Общността);

7. **Производството по постановяване на становище** (чл. 300, параграф 6 от ДЕО);

8. **Спорове между държави-членки**

- На основание чл. 239 от ДЕО и чл. 154 от Евроатом Съдът има компетентности по всички спорове между държавите-членки, свързани със съответния Договор, ако спорът е отнесен до него при споразумение между страните;
- Съгласно чл. 35, параграф 7, първо изречение от Договора за Европейския съюз СЕО е компетентен да се произнася по спорове между държави-членки, свързани с тълкуването или прилагането на актовете, приети на основание чл. 34, параграф 2 от ДЕС, когато тези спорове не са били разрешени в рамките на Съвета (актове в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси);

9. **Спорове между държави-членки и Комисията** (чл. 35, параграф 7, второ изречение от ДЕС – СЕО е компетентен по спорове между държави-членки и Комисията, свързани с тълкуването или прилагането на конвенции, приети на основание чл. 34, параграф 2, букви б) и г) от ДЕС.

10. Спорове относно изпълнението на задълженията на държавите-членки, произтичащи от Устава на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), решенията на Съвета на гуверньорите на ЕИБ, решенията на Управителния съвет на ЕИБ, изпълнението от страна на националните централни банки на задълженията, произтичащи от ДЕО и от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (чл. 237 от ДЕО).

§ 2 СЪСТАВ И ВЪТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЯ¹²

Членове на СЕО са съдиите и генералните адвокати.

Съгласно чл. 221 от ДЕО СЕО се състои от по един съдия от всяка държава-членка.

Член 222 от ДЕО, предвижда, че СЕО се подпомага от осем генерални адвокати. Ако Съдът поиска това, Съветът може, с единодушие, да увеличи броя на генералните адвокати. Генералният адвокат има ролята да представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда, се изисква неговото произнасяне.

Съдиите и генералните адвокати се определят с общото съгласие на правителствата на държавите-членки (с решение на Съвета). Член 223 от ДЕО изисква съдиите и генералните адвокати на СЕО да се избират измежду личности, които представят всички гаранции за независимост и които отговарят на всички условия, изисквани в техните съответни държави, за заемане на най-висшите съдебни длъжности, или които са юристи с призната компетентност.

Мандатът на съдиите и генералните адвокати е 6 години и той може да бъде подновяван. Частична подмяна на съдиите и на генералните адвокати се извършва на всеки три години.

Съдиите избират помежду си председател на СЕО за срок от три години и неговият мандат може да бъде подновяван.

Съдът назначава първия генерален адвокат за срок от една година.

Съдът назначава секретар и определя правилата за неговата дейност.

СЕО приема свой процедурен правилник. Този правилник подлежи на одобрение от Съвета, който взема решение с квалифицирано мнозинство.

Съдът заседава в следните съдебни състави:

- пленум, състоящ се от всички съдии;
- голям състав, състоящ се от председателя на Съда, председателите на съставите от петима съдии, съдията докладчик и толкова на брой съдии, колкото е необходимо, за да се попълни съставът до тринадесет съдии;
- състави, състоящи се от петима или от трима съдии.

Съдиите избират председателите на съставите от петима съдии за срок от три години. Председателите на съставите от трима съдии се избират от съдиите за срок от една година.

Съдът заседава в голям състав по молба на държава-членка или институция на Общностите, която е страна по съответното дело.

Съдът заседава в пленум в изрично изброени случаи или когато счита, че висящото пред него дело е от изключителна важност.

¹² Релевантните разпоредби относно състава и вътрешната организация на СЕО са чл. 220-225а от ДЕО, чл. 2–18 от Статута на Съда и чл. 2–11д от Процедурния правилник на СЕО

Съдиите и генералните адвокати се ползват с имунитет срещу съдебно преследване. Те не могат да упражняват друга професия, срещу заплащане или не, освен ако това не бъде разрешено по изключение от Съвета.

ГЛАВА ТРЕТА ПЪРВОИНСТАНЦИОНЕН СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Първоинстанционният съд на Европейските общности (ПИС) е създаден с Решение на Съвета от 24 октомври 1988 г.¹³ Първоначално ПИС има ограничена подсъдност.

Подсъдността на ПИС постепенно бива разширена в значителна степен с ново решение на Съвета¹⁴ и с Договора от Ница.

§ 1 ПОДСЪДНОСТ¹⁵

Към настоящия момент ПИС е компетентен да се произнася по:

1. Производството за отмяна на актове на европейските институции поради незаконосъобразност (чл. 230 от ДЕО, чл. 146 от Евроатом), ако исковата молба е заведена от:

- физически и юридически лица (във връзка с актове на европейските институции, чиито адресати са тези лица или които засягат тези лица пряко и индивидуално);
- държава-членка срещу актове на Комисията с изключение на актове, които са приети на основание чл. 11а от ДЕО (във връзка със засиленото сътрудничество между държави-членки);
- държава-членка срещу актове на Съвета, приети в областта на държавните помощи (чл. 88 от ДЕО) и антидмпинга (акт на Съвета, приет на основание чл. 133 от ДЕО), както и актове, посредством които Съветът упражнява своите изпълнителни правомощия (чл. 202 от ДЕО);

2. Производството за установяване на неправомерно бездействие от страна на европейските институции (чл. 232 от ДЕО, чл. 148 от Евроатом), ако исковата молба е заведена в случаите, посочени в предишната точка;

3. Производството по обжалване на решение на Съда на публичната служба (чл. 225, параграф 2 от ДЕО – обжалването е възможно единствено на правни основания);

4. Производството за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността, целящо обезщетяване на вреди, причинени от европейските институции или от техни служители (чл. 235 във връзка с чл. 288 от ДЕО, чл. 151 във връзка с чл. 188 от Евроатом);

5. Искове, основаващи се на сключени от Общностите или от тяхно име договори, в които изрично е предвидена подсъдност на ПИС (чл. 238 от ДЕО, чл. 153 от Евроатом);

6. Искове, предявени срещу Службата за хармонизация във вътрешния пазар (Марки и дизайни) и срещу Службата на Общността за сортовете растения и отнасящи се до прилагането на правилата, свързани с режима на интелектуална собственост (чл. 130 от Процедурния правилник на ПИС)

¹³ Решение 88/591 на Съвета от 24 октомври 1988 г., Официален вестник на ЕС 1988 г., L319.

¹⁴ Решение 93/350 на Съвета от 8 юни 1993 г., Официален вестник на ЕС 1993 г., L 144.

¹⁵ За представянето на производствата, които са подсъдни на ПИС, са използвани: учредителните договори (към които Статутът на Съда е протокол); „Le système juridique communautaire”, Denys Simon, „Puf”, 3^{ème} édition, стр. 494–501; „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности”, Александър Корнезов, „Сиби”, стр. 46–48; „Procedural law of the European Union”, Koen Lenaerts, Dirk Arts, Ignace Maselis, „Sweet & Maxwell”, second edition, стр. 27–29.

§ 2 СЪСТАВ И ВЪТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЯ¹⁶

Членове на ПИС са съдиите.

Член 224 от ДЕО, предвижда, че ПИС включва поне по един съдия от всяка държава-членка. Броят на съдиите се определя в Статута на Съда. Статутът може да предвиди ПИС да бъде подпомаган от генерални адвокати. Към настоящия момент ПИС се състои от по един съдия от държава-членка и няма генерални адвокати.

Съгласно чл. 2, параграф 2 от Процедурния правилник на ПИС всеки съдия, с изключение на председателя, може да изпълнява функциите на генерален адвокат по конкретно дело.

Членовете на ПИС се избират измежду лица, които предоставят всички гаранции за независимост и притежават необходимата правоспособност за заемане на висши съдебни длъжности. Те се назначават по общо съгласие на правителствата на държавите-членки (с решение на Съвета) за срок от шест години.

Частична промяна в състава на ПИС се извършва на всеки три години. Членовете, чийто мандат изтича, могат да бъдат преизбирани.

Съдиите избират помежду си председател на ПИС за срок от три години. Неговият мандат може да бъде подновяван.

Делата пред ПИС могат да се разглеждат от:

- пленум, състоящ се от всички съдии;
- голям състав, състоящ се от тринадесет съдии;
- състави, състоящи се от петима или от трима съдии;
- съдия.

Съгласно чл. 14, параграф 1 от Процедурния правилник на ПИС, когато това се налага от правната сложност, от значението на делото или от особени обстоятелства, делото може да бъде препратено на пленума, на големия състав, или на състав, състоящ се от различен брой съдии.

Според чл. 17 от Процедурния правилник на ПИС в случаите, в които ПИС заседава в пленум, той се подпомага от генерален адвокат, определен от председателя на ПИС.

В случаите, в които ПИС заседава в състав, той може да се подпомага от генерален адвокат, когато съставът прецени, че това се изисква от правната или фактичката сложност на делото (чл. 18 от Процедурни правилник). Председателят на ПИС определя съдията, който да изпълнява функциите на генерален адвокат по конкретното дело.

Съдиите избират измежду тях председателите на съставите, състоящи се от трима и от петима съдии. Председателите на съставите от петима съдии се избират за срок от три години. Те могат да бъдат преизбрани еднократно. Председателите на съставите от трима съдии се избират за определен срок.

ПИС назначава секретар и определя правилата за неговата дейност.

ПИС приема свой процедурен правилник със съгласието на СЕО. Процедурният правилник подлежи на одобрение от Съвета, който взема решение с квалифицирано мнозинство.

Разпоредбите на ДЕО относно СЕО се прилагат и спрямо ПИС, освен ако в Статута на Съда не е предвидено друго.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА СЪД НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА

Съдът на публичната служба е създаден с Решение на Съвета от 2 ноември 2004 г.¹⁷. Съгласно чл. 225а от ДЕО (разпоредбата е включена в ДЕО с Договора от Ница) Съветът с единодушие, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и СЕО, или по искане на СЕО и след като се консултира с Европейския парламент и Комисията, може да създава съдилища, натоварени да разглеждат като първа инстанция някои определени категории иски в специфични материи. Съдът на публичната служба (СПС) е първият специализиран европейски съд. С решението на Съвета за създаване на СПС към Статута на Съда се добавя Приложение I относно СПС.

§ 1 ПОДСЪДНОСТ

Съгласно чл. 236 от ДЕО СПС е компетентен по всеки спор между Общността и нейни служители.

СПС е компетентен да разглежда като първа инстанция споровете между Европейските общности и техните служители, по силата на член 236 от Договора за ЕО и член 152 от Евратом, както и споровете между всички органи и учреждения и техни служители, относно които е предоставена компетентност на Съда на Европейските общности (чл. 1 от Приложение I към Статута на Съда).

На основание чл. 225, параграф 2 от ДЕО решенията, постановени от СПС, могат да бъдат предмет на обжалване в срок от два месеца пред ПИС. Обжалването е възможно единствено на правни основания.

§ 2 СЪСТАВ И ВЪТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЯ¹⁸

Съгласно чл. 2 на Приложение I към Статута на Съда СПС се състои от седем съдии. По искане на СЕО, Съветът може да увеличи броя на съдиите въз основа на решение, взето с квалифицирано мнозинство.

Съдиите се назначават за срок от шест години. Те могат да бъдат преназначавани.

Съгласно чл. 225а от ДЕО членовете на специализираните съдилища се избират измежду лица, даващи всички гаранции за независимост и отговарящи на изискванията за заемане на съдебни длъжности. Те се назначават от Съвета с единодушие. Член 3 на Приложение I към Статута на Съда предвижда, че съдиите се назначават след консултиране на комитета, предвиден в този член. При назначаването на съдиите Съветът осигурява балансиран състав на Съда на публичната служба на най-широка географска основа сред гражданите на държавите-членки, както и по отношение на представените национални правни системи. Комитетът, който дава становище относно кандидатурите за съдии, е съставен от седем членове, избрани сред бивши членове на СЕО и ПИС и юристи с призната компетентност. Комитетът изготвя списък на най-подходящите кандидатури, който следва да съдържа поне два пъти повече кандидати от броя на съдиите, които трябва да бъдат назначени от Съвета.

Съдиите избират помежду си председател на Съда на публичната служба за срок от три години. Той може да бъде преизбран.

Съгласно чл. 4 от Приложение I към Статута на Съда СПС заседава в състав от трима съдии. В определени

¹⁶ Релевантните разпоредби относно състава и вътрешната организация на ПИС са чл. 220–225а от ДЕО, чл. 47–50 от Статута на Съда и чл. 2–19 от Процедурния правилник на ПИС.

¹⁷ Решение 2004/752 на Съвета от 2 ноември 2004 г., Официален вестник на ЕС 2004 г., L 333.

¹⁸ Релевантните разпоредби относно състава и вътрешната организация на СПС са чл. 225а от ДЕО, чл. 1–7 от Приложение I към Статута на Съда и чл. 2–15 от Процедурния правилник на СПС.

случаи, посочени в процедурния му правилник, той може да заседава в пленум или в състав от петима съдии или от един-единствен съдия.

СПС назначава секретар.

ДЯЛ ВТОРИ ОСНОВНИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

В настоящия дял на Сборника ще бъдат представени накратко основните производства пред съдебните институции на ЕС, а именно: производството по постановяване на преюдициално заключение (Глава първа), производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право (Глава втора), производството за отмяна на актове на европейските институции поради незаконосъобразност (Глава трета), производството за установяване на неправомерно бездействие на европейските институции (Глава четвърта), производството за ангажиране на извъндоговорна отговорност на Общността (Глава пета) и спешното преюдициално производство (Глава шеста)¹⁹.

ГЛАВА ПЪРВА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ПОСТАНОВЯВАНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Производството по постановяване на преюдициално заключение е от изключително значение за развитието на общностното право. По-голямата част от основополагащите за общностното право решения на СЕО, както и решенията, довели до еволюцията на общностния правен ред, са постановени по преюдициални запитвания.

Предмет на преюдициално запитване може да бъде тълкуване на общностното право (учредителни договори, общи принципи на общностното право, актове на институциите, устави на органите, създадени въз основа на акт на Съвета, международни споразумения) или контрол на законосъобразността на вторичното общностно право (актове, приети от институциите на Европейската общност, Евроатом и Европейската централна банка).

Преюдициалните запитвания позволяват оспорването на национално законодателство, което не съответства на общностното право (посредством преюдициалните запитвания с предмет тълкуване на общностното право). Те също така предоставят възможност за оспорване на вторично право, което не съответства на учредителните договори, общите принципи на общностното право или на международното право.

По-голямата част от делата пред СЕО са образувани по преюдициални запитвания.

С оглед на гореизложеното преюдициалните заключения на СЕО са изключително важен инструмент на европейската интеграция. СЕО описва производството по постановяване на преюдициално заключение като „истински крайъгълен камък на функционирането на вътрешния пазар...“²⁰

19 При изготвянето на кратките описания на производствата пред съдебните институции на ЕС са използвани изложенията относно съответните производства в: „Le système juridique communautaire“, Denys Simon, „Puf“, 3ème édition; „Procedural law of the European Union“, Koen Lenaerts, Dirk Arts, Ignace Maselis, „Sweet kMaxwell“, second edition; „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности“, Александър Корнезов, „Сибир“.

20 Доклад на Съда относно прилагането на Договора за Европейския съюз в „The Proceedings of the Court of Justice and Court of First Instance of the European Communities“, 22-26 май 1995 г. (№ 15/95), параграф 11.

Съгласно чл. 234 от ДЕО (чл. 150 от Евроатом), когато пред юрисдикция в държава-членка бъде повдигнат въпрос във връзка с прилагането на общностното право, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение на СЕО, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда да се произнесе. Национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжна да сезира СЕО с преюдициално запитване.

Съгласно практиката на СЕО всички юрисдикции, включително тези, чиито решения подлежат на обжалване, са длъжни да отправят запитване до Съда, когато имат съмнения относно законосъобразността на разпоредба или акт от вторичното общностно право.

Видно от горното е, че е налице разграничение между преюдициални тълкувателни запитвания и преюдициални запитвания относно законосъобразността на общостен акт или разпоредба. При преюдициалните тълкувателни запитвания единствено юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване, са длъжни да отправят запитване до СЕО, когато е налице въпрос във връзка с тълкуването и прилагането на общностното право. При преюдициалните запитвания относно законосъобразността всички юрисдикции са длъжни да отправят запитване до Съда, когато имат съмнения относно законосъобразността на общостен акт или разпоредба.

1. Съдържание на понятието „юрисдикция“

Понятието „юрисдикция“ следва да се разбира като общностно понятие. В тази връзка СЕО поставя критерии, на които трябва да отговаря даден орган, за да бъде квалифициран като юрисдикция по смисъла на чл. 234 от ДЕО²¹. Тези критерии са кумулативни:

- националният орган трябва да е конституиран по силата на закона;
- националният орган трябва да е независим;
- националният орган трябва да е постоянно действащ;
- сезирането на съответния правораздавателен орган трябва да е задължително и решението му да се ползва със задължителна сила;
- националният орган трябва да прилага правни норми;
- производството пред националния орган трябва да е състезателно;
- членовете на правораздавателния орган трябва да се назначават от публичната власт.

Съгласно по-новата практика на СЕО последното условие относно назначаването на членовете на органа не се прилага²². В свое решение от 2006 г.²³ СЕО допълва, че националните юрисдикции могат да сезират Съда единствено ако пред тях има висящ спор и те трябва да се произнесат в рамките на производство, което завършва с решение със съдебен характер.

2. Процесуални предпоставки за допустимост на преюдициалното запитване

За да е допустимо преюдициалното запитване на национална юрисдикция, постановяването на преюдициално заключение от СЕО трябва да е необходимо за разрешаване на спора по главното производство. Преюдициалното запитване следва да е свързано с предмета на главното дело.

Преюдициалните заключения на СЕО се постановяват във връзка с конкретен спор. С оглед на това националната юрисдикция, която отправя преюдициално запитване, следва да представи на СЕО изчерпателно фактическата и правна обстановка по главното дело.

21 СЕО, Дело 61/65, Veuve Vaassen-Göbbels.

22 СЕО, Дело C-54/96 Dorsch Consult.

23 СЕО, Дело C-53/03 Syfait.

Националната юрисдикция също така трябва да представи в определението, с което отправя преюдициалното запитване, мотивите, поради които иска постановяване на преюдициално заключение.

3. Правна сила на преюдициалното заключение на СЕО

Преюдициалното заключение, постановено от СЕО, има задължителна сила на тълкуваното нещо по отношение на националната юрисдикция, отправила запитването.

Преюдициалното заключение обвързва и всички национални юрисдикции на държавите-членки, които са сезирани със спор, свързан с въпрос, на който СЕО е отговорил, или със сходен въпрос.

4. Практически аспекти

Важността на производството по постановяване на преюдициално заключение за единното и коректно прилагане на общностното право обуславя необходимостта националните юрисдикции да изпълняват своите задължения и да бъдат активни в отправянето на преюдициални запитвания до СЕО. Не винаги юрисдикциите на всички държави-членки са проявявали необходимата активност. Основавайки се на теорията на „ясната правна норма“²⁴ френските съдилища дълго време са избягвали сезирането на Съда с преюдициални запитвания. Това се отнася както до френския Върховен административен съд – Conseil d'Etat (който до 2004 г. е отправил само 28 преюдициални запитвания), така и до френския Върховен касационен съд – Cour de cassation (чието наказателно отделение за първи път е отправило запитване едва през 1994 г.), и до юрисдикции на други държави-членки²⁵. Постепенно националните юрисдикции са започнали често да сезират СЕО с преюдициалните запитвания. Съгласно Годишния отчет на СЕО за 2008 г. от 1961 г. до 2008 г. са били отправени общо 6 318 преюдициални запитвания²⁶. Според статистиката на Съда до 2008 г. включително най-активни в отправянето на преюдициални запитвания са юрисдикциите от Германия (общо 1 672 запитвания), Италия (общо 978 запитвания), Франция (общо 755 запитвания) и Нидерландия (общо 719 запитвания). Германските съдилища са особено активни от самото начало на дейността на СЕО, а в края на 70-те години на XX век се увеличава броят на запитванията, отправени от юрисдикции от Италия, Франция и Нидерландия. От 2004 г. до 2008 г. включително съдилищата на 10-те държави, присъединили се към ЕС през 2004 г., са отправили общо 53 преюдициални запитвания. За този период най-активни са били унгарските съдилища – 17 преюдициални запитвания, и полските – 14 запитвания. Юрисдикциите от Малта и Словения не са отправили нито едно запитване. Сред държавите, чиито съдилища са поставяли преюдициални въпроси, кипърските юрисдикции са били най-малко активни – отправено е едва едно запитване и то е от 2008 г. Заключение, което може да се направи въз основа на статистиката на Съда²⁷, е че през първите години от членството на държавите в ЕС съдилищата не са достатъчно активни и броят на отправените запитвания е много нисък.

В този контекст на 19 ноември 2007 г. – по-малко от година след присъединяването на Република България към ЕС, Софийски градски съд отправи първото преюдициално запитване от българска юрисдикция.

24 Съгласно тази теория национална юрисдикция е длъжна да отправи преюдициално запитване единствено в случай, че съществува „реална трудност“ във връзка с тълкуването или законосъобразността, „сериозно съмнение“ относно смисъла на съответната разпоредба или нейната законосъобразност. Ако смисълът на акта е „ясен“, ако законосъобразността е очевидна, не е налице задължение за отправяне на запитване до СЕО.

25 Simon (Denis) "Le système juridique communautaire", PUF 2001, стр. 678; Isaac (Guy), Blanquet (Marc) « Droit général de l'Union Européenne », SIREY, стр. 455

26 Rapport Annuel 2008, стр. 102 и 103

27 Rapport annuel 2008, стр. 104 и 105.

Преюдициалните въпроси бяха поставени в рамките на производството по търговско дело № 148/2007 г. със страни „Апис-Христович“ ЕООД – ищец, и „Лакорда“ АД и се отнасят до тълкуването на разпоредби от Директива 96/9/ЕО на Европейския парламент и Съвета за правна закрила на базите данни. По това преюдициално запитване СЕО образува Дело С-545/07. На 5 март 2008 г. СЕО постанови решение по това дело.

На 13 ноември 2008 г. Върховен административен съд на Република България постанови определение, с което отправи преюдициално запитване до СЕО по висящо административно дело № 8094/2008г. със страни Регионална Митническа Дирекция- Пловдив – касатор и Петър Димитров Калинчев – ответник по касационната жалба. Преюдициалното запитване на ВАС е относно тълкуване разпоредбите на чл. 25 и чл. 90, пар. 1 от ДЕО, както и чл. 3, параграф 3 от Директива 92/12/ЕИО на Съвета относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз, и държането, движението и мониторинга на такива продукти. СЕО образува Дело С-2/09.

Правителството на Република България участва и в двете дела пред СЕО.

ГЛАВА ВТОРА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

Производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, има за цел констатиране и прекратяване на поведение на държава-членка, което нарушава общностното право²⁸. Това производство позволява на Съда да определи точното съдържание на задълженията на държавите-членки в случай на различия в тълкуването²⁹ и по този начин да гарантира единното прилагане на разпоредбите на първичното и вторичното общностно право на цялата територия на ЕС.

Производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, е обективно и единственият въпрос, който се поставя пред СЕО, е дали държавата-членка е нарушила общностното право.

Производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право е регламентирано в чл. 226–228 от ДЕО (чл. 141–143 от Евроатом).

Производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, се състои от досъдебна и съдебна фаза.

На основание чл. 226 от ДЕО в досъдебната фаза на производството Комисията изпраща на държава-членка, за която счита, че не е изпълнила „задължение, произтичащо от настоящия договор“, официално уведомително писмо. Целта на официалното уведомително писмо е да се определи предметът на спора (Комисията посочва задължението, което тя счита, че държавата-членка не е изпълнила, както и основанията за това становище) и да се даде възможност на държавата-членка да представи аргументи в своя защита. Ако с отговора на официалното уведомително писмо държавата-членка не е убедила Комисията, че не е налице нарушение на европейското право, и държавата не прекрати нарушаването на общностното право, Комисията може да приеме мотивирано становище. Комисията следва да вземе предвид в мотивираното становище отговора на държавата-членка на официалното уведомително писмо. В мотивираното становище Комисията отново посочва по какъв начин

28 СЕО, Съединени Дела 15/76 и 16/76 Франция срещу Комисията, т. 27 от Решението.

29 СЕО, Дело 7/71 Комисията срещу Франция, т. 49 от Решението.

поведението на държавата-членка (действие или бездействие) нарушава правото на Общността и определя срок, в който държавата трябва да прекрати това поведение. Ако съответната държава не се съобрази с мотивираното становище, Комисията може да сезира СЕО.

Съгласно чл. 226 от ДЕО Комисията може да заведе искова молба срещу съответната държава-членка за неизпълнение на задължение, произтичащо от европейското право. Това е началото на съдебната фаза на производството. Както беше посочено по-горе, предметът на производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, е определен в досъдебната фаза и следователно исквата молба трябва да е в унисон с официалното уведомително писмо и мотивираното становище.

На основание чл. 227 от ДЕО всяка държава-членка може да сезира СЕО, ако счита, че друга държава-членка не е изпълнила свое задължение, произтичащо от европейското право. Преди държавата-членка да подаде иск срещу друга държава-членка пред СЕО, тя поставя въпроса пред Комисията. Комисията издава мотивирано становище, след като на всяка от заинтересованите държави е предоставена възможност да изложи съответно съображенията относно собствените им позиции и тези на ответната страна, писмено и устно. Ако Комисията не е издала становище в срок от три месеца от датата на поставяне на въпроса пред нея, отсъствието на становище не е пречка за сезиране на Съда.

В случай че Комисията счита, че дадена държава-членка не е изпълнила решение на СЕО, в което Съдът установява нарушение на общностното право, на основание чл. 228 от ДЕО тя започва досъдебна фаза на производството по този член. В тази фаза, както и в производството по чл. 226 от ДЕО, Комисията приема официално уведомително писмо и мотивирано становище. Ако държавата-членка не предприеме необходимите мерки с оглед изпълнението на решението на Съда в рамките на срока, определен от Комисията, последната може да сезира Съда. В исковата молба Комисията посочва размера на еднократно платима сума или периодична имуществена санкция, която въпросната държава-членка трябва да заплати, изчислена съразмерно с обстоятелствата. Ако Съдът установи, че въпросната държава-членка не се е съобщила с неговото решение, той може да й наложи заплащането на еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция. СЕО не е обвързан от предложението на Комисията относно размера на финансовата санкция. Според практиката на СЕО е възможно да бъде наложено заплащането едновременно на еднократно платима сума и на периодична имуществена санкция³⁰.

1. Съдържание на понятието „задължение, произтичащо от настоящия Договор“

Понятието „задължение, произтичащо от настоящия Договор“, използвано в чл. 226–228 от ДЕО (чл. 141–143 от Евроатом), включва всички разпоредби на общностното право, които обвързват държавите-членки. Следователно производството по чл. 226–228 от ДЕО (чл. 141–143 от Евроатом) има за цел установяването на нарушение от страна на държава-членка на задължение, произтичащо от учредителните договори, общите принципи общностното право, правнообвързващите актове на институциите и международните спазвания, сключени от Общността.

2. Съдържание на понятието „неизпълнение“

Всяка липса на съответствие с изискване на общностното право, дължаща се на действие или бездействие от страна на държава-членка, е основание за започване на производство по чл. 226–228 от ДЕО (чл. 141–143 от Евроатом).

Неизпълнението на задължения, произтичащи от европейското право, може да се състои в действие на националните власти, съответстващо например на:

- приемане и/или прилагане на национална мярка, която противоречи на общностното право;
- сключване и/или продължаване на двустранно споразумение между държава-членка и трета държава при условия, противоречащи на общностното право³¹;
- въвеждане и/или прилагане на административна практика, която противоречи на общностното право³²;
- практика на националните съдилища, противоречаща на общностното право³³;
- липса на отмяна на нормативна разпоредба, която противоречи на европейското право³⁴ – дори ако нормативната разпоредба, противоречаща на европейското право, не се прилага от властите, самото й съществуване е неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право;
- приемане и/или прилагане на необвързващи актове при условие, че техният потенциален ефект е сравним с този на правнообвързващи мерки³⁵;
- закъснение в изпълнението на задължение, произтичащо от общностното право³⁶

Неизпълнението може също така да произтича от незаконосъобразно бездействие, т.е. от неприемането на мерки, изисквани от първичното или вторичното общностно законодателство (напр. липса на транспониране на Директива).

3. Ищец

На основание чл. 226 от ДЕО (141 от Евроатом) и чл. 227 (142 от Евроатом) единствено Комисията и държавите-членки могат да заведат иск пред СЕО срещу държава-членка, за която считат, че не е изпълнила свои задължения, произтичащи от общностното право.

При изпълнение от Комисията на нейната функция на „пазителка на Договорите“ тя разполага със широки правомощия и преценява дали и кога е подходящо да започне производство по чл. 226 или чл. 228 от ДЕО. Комисията няма задължение да започне досъдебна или съдебна фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, дори да е налице подобно неизпълнение.

4. Ответник

Дело на основание чл. 226–228 от ДЕО може да бъде заведено единствено срещу държава-членка. Според практиката на Съда понятието „държава-членка“ е изключително широко. В него се включват законодателната³⁷, изпълнителната и съдебната власт³⁸, публичноправни субекти³⁹ и дори частноправни субекти⁴⁰.

5. Правомощия на СЕО

При разглеждането по същество на иска Съдът оценява цялостното поведение на държавата-членка в

31 СЕО, Дело С-170/98.

32 СЕО, Дело 298/86 Комисията срещу Белгия.

33 СЕО, Дело С-129/00 Комисията срещу Италия.

34 СЕО, Дело 167/73 Комисията срещу Франция.

35 СЕО, Дело С-249/81, Комисията срещу Ирландия във връзка с кампания на ирландското правителство за насърчване на продажбата на ирландски стоки на ирландския пазар.

36 СЕО, Дело 39/72 Комисията срещу Италия.

37 СЕО Дело 8/70 Комисията срещу Италия.

38 СЕО Дело С-129/00 Комисията срещу Италия.

39 СЕО Дело 77/69 Комисията срещу Белгия.

40 СЕО Дело С-265/95 Комисията срещу Франция.

30 СЕО, Дело С-304/02, Комисията срещу Франция.

контекста на обстоятелствата в конкретния случай.

6. Средства за защита на държавите-членки⁴¹

С оглед обективния характер на производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, и разширителното тълкуване от СЕО на неизпълнението от страна на държава-членка на общностното право, СЕО тълкува стеснително средствата за защита на държавите-членки.

СЕО **не приема** следните аргументи, представени от държавите-членки в тяхна защита:

- Други държави-членки или европейски институции са извършили нарушение на общностното право – същността на общностния правопорядък води до невъзможността държавите-членки да се освободят *proprio motu* от спазването на техните задължения на основание нарушение на европейското право от други държави или неизпълнение от страна на европейските институции на техните задължения;
- Наличие на политически събития, които правителството на съответната държава определя като непредвидими и непреодолими, като например правителствена криза, разпускане на парламента, задължителни конституционно определени срокове и т.н.;
- Незаконосъобразност на нарушената общностна правна норма – правилото за невъзможност държава-членка да оспорва законосъобразността на нарушената норма в рамките на това производство търпи едно изключение. Когато държава-членка е нарушила регламент, на основание чл. 241 от ДЕО е възможно в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право, държавата да се позове на незаконосъобразността на този регламент.
- Неяснота или неточност на правната норма, за която се твърди, че е нарушена от държавата-членка.

Единственият аргумент, който СЕО **приема** като оправдание за допуснатото неизпълнение на задължение, произтичащо от европейското право, е наличието на абсолютна невъзможност за изпълнение на задължението. Същевременно СЕО тълкува стеснително понятието „абсолютна невъзможност за изпълнение“. С изключение на няколко изключително редки хипотези (напр. унищожаване на статистическа база данни в резултат на атентат⁴²) СЕО приема този аргумент основно в производството по чл. 88, параграф 2 от ДЕО във връзка с връщането на държавна помощ, която е несъвместима с общия пазар.

Като средство за защита, държавите-членки могат да използват и нарушения от страна на Комисията на процедурата по чл. 226 и 228 от ДЕО, ако такива са налице.

От горезисложеното следва, че държава-членка, която е нарушила общностното право, разполага с изключително ограничен кръг от средства за защита.

7. Правна сила на решение на СЕО, в което се установява нарушение на общностното право

Ако Съдът установи, че държава-членка не е изпълнила свое задължение, което произтича от европейското право, тази държава е длъжна да предприеме необходимите мерки с оглед изпълнението на решението на Съда (чл. 228, параграф 1 от ДЕО). Съгласно практиката на СЕО изпълнението на решението трябва да започне незабавно и да завърши във възможно най-кратки срокове⁴³.

Ако на основание чл. 228, параграф 4 от ДЕО Съдът наложи заплащането на еднократно платима сума и/или

на периодична имуществена санкция от държава-членка, за която е установил, че не се е съобразила с неговото първо решение, държавата следва да заплати на Комисията финансовата санкция.

Решението на СЕО има задължителна сила на тълкувано нещо. Решението обвързва европейските институции и всички държави-членки, т.е. неговото действие е *erga omnes*.

8. Практически аспекти

Съгласно Годишния отчет на СЕО от 1952 г. до 2008 г. включително са били заведени 3278 иска за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право. Държавите, срещу които са заведени най-голям брой искове са Италия (599), Франция (381), Белгия (340), Германия (253), Люксембург (245) и Испания (208)⁴⁴. При сравнението на броя заведени дела следва да се отчита фактът, че продължителността на членството в ЕС на държавите е различна.

Към настоящия момент пред СЕО не е било заведено дело срещу Република България на основание чл. 226 или 227 от ДЕО.

ГЛАВА ТРЕТА

ПРОИЗВОДСТВО ЗА ОТМЯНА ПОРАДИ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ

Производството за отмяна на актове на европейските институции поради незаконосъобразност, предвидено в чл. 230 от ДЕО и чл. 146 от Евроатом, осигурява защита на държавите-членки, европейските институции, физически и юридически лица срещу незаконосъобразни правнообвързващи актове на европейските институции. Необходимо е обаче определени условия за допустимост да са изпълнени.

В рамките на това производство СЕО и ПИС оценяват законосъобразността на оспорваната правна норма спрямо по-висша норма на общностното право (учредителните договори, общи принципи на общностното право, международни споразумения, по които Общността е страна, вторично законодателство, на чието основание е приет оспорваният акт). Ако бъде констатирано, че атакуваният акт нарушава по-висша норма на общностното право, този акт се отменя.

Съгласно последния параграф на чл. 230 от ДЕО исквете за отмяна на акт трябва да бъдат заведени в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца, или, при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него.

Завеждането на иск за отмяна не спира изпълнението на акта, чиято законосъобразност е оспорвана. Съгласно чл. 242 от ДЕО подадените до Съда жалби нямат суспензивно действие. Въпреки това СЕО или ПИС могат, ако считат, че обстоятелствата го изискват, да постановят спиране на изпълнението на оспорвания акт.

1. Съдържание на понятието „акт“

Член 230, параграф 1 от ДЕО постановява, че Съдът осъществява контрол относно законосъобразността на актовете, приети съвместно от Европейския парламент и Съвета, на актовете на Съвета, на Комисията и на ЕЦБ, с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни.

За да бъде допустим даден иск за отмяна, следва да са изпълнени определени критерии, свързани с органа/институцията приел/а акта и с оспорвания акт.

41 Под средства за защита се разбират основанията, които държавите-членки изтъкват пред СЕО, за да обосноват нарушението на общностното право.

42 СЕО Дело 101/84 Комисията срещу Италия.

43 СЕО, Съединени дела от 227/85 до 230/85 Комисията срещу Белгия.

44 Rapport Annuel 2008, стр. 109.

- **Оспорваният акт трябва да е приет от европейска институция**

В рамките на това производство не могат да бъдат оспорвани актове на държавите-членки. Не могат да бъдат оспорвани и международните споразумения, сключени от Общността. Съдът обаче може да се произнесе относно законосъобразността на решението на Комисията или Съвета за сключване на споразумение между Общността и трети страни⁴⁵.

Понятието „европейска институция“ се тълкува разширително. Предмет на иск за отмяна може да бъде и акт, приет от органи на Общността. На основание чл. 230 от ДЕО могат да бъдат оспорвани актове, приети от Европейската централна банка. Съгласно чл. 237 от ДЕО решенията на Съвета на гуверньорите на Европейската инвестиционна банка и решенията на Управителния съвет на ЕИБ могат да бъдат предмет на иск за отмяна. Това се отнася и за актовете, приети от Сметната палата⁴⁶.

- **Правнообвързваща сила на оспорвания акт**

За да бъде предмет на иск за отмяна, даден акт трябва да бъде правнообвързващ, да произвежда правно действие по отношение на ищеца.

Съгласно съдебната практика предмет на иск за отмяна могат да бъдат не само актовете, изброени в чл. 249 от ДЕО (регламенти, директиви и решения), но и всички разпоредби, приети от институциите, независимо от техните естество и форма, които произвеждат правно действие⁴⁷. Съдът взима под внимание не наименованието или формата на акта, а съдържанието му и неговото действие. Всички актове, които имат задължително правно действие и променят правното положение на ищеца, могат да бъдат предмет на иск за отмяна. Актът трябва да съдържа окончателната позиция на институцията/органа по съответния въпрос, да е окончателен, тъй като подготовителните актове не подлежат на оспорване.

Вътрешните инструкции, документите, приети от институциите/органи във връзка с упражняването на техните правомощия, обвързват съответната структура, която ги е приела, но не трети страни. Следователно подобни документи не могат да бъдат оспорвани.

Член 35, параграф 6 от ДЕС предвижда, че Съдът е компетентен да контролира законосъобразността на рамковите решения и решенията (в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), когато е заведен иск от държава-членка или Комисията на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на ДЕС или на всякаква правна норма, свързана с неговото изпълнение, или злоупотреба с власт.

2. Ищец

Налице са две категории ищци.

„Привилегированите ищци“ имат възможност да оспорват законосъобразността на всички актове, които могат да бъдат предмет на иск за отмяна (т.е. са правнообвързващи), без да трябва да докажат наличие на правен интерес. „Привилегировани ищци“ са държавите-членки и институциите/органи на Общността (Комисията, Съвета, Европейския парламент, Сметната палата, Европейската централна банка).

Втората категория са „индивидуалните ищци“, които могат да оспорват законосъобразността само на някои актове и то при условие, че докажат наличие на правен интерес. Съгласно чл. 230, параграф 4 от ДЕО всяко

физическо или юридическо лице може да заведе иск срещу решенията, които са адресирани до него, или срещу решение, което въпреки формата си на регламент или решение, адресирано до друго лице, го засяга пряко и лично.

- **Актове, срещу които физическите и юридическите лица могат да заведат иск за отмяна**

Актовете, срещу които физическите и юридическите лица могат да заведат иск за отмяна, са:

- решение, на което ищецът е адресат;
- решение, адресирано до друго лице – тук се включват и решенията, на които държави-членки са адресати⁴⁸; ищецът трябва да докаже, че е пряко и лично засегнат от решението, на което друго лице е адресат;
- решение⁴⁹, прието под формата на регламент⁵⁰ – за да постановят дали искът за отмяна на даден акт е допустим, СЕО и ПИС оценяват естеството на акта и по-специално правното действие, което е предвидено той да произведе или в действителност произвежда. Съгласно съдебната практика един регламент: 1) би могъл да бъде уподобен на решение в неговата цялост; или 2) може въпреки законодателното си естество и факта, че има общо приложение, да съдържа мерки, които засягат определени лица⁵¹; или 3) да бъде анализиран като сбор от индивидуални решения⁵². Ищецът трябва да докаже, че е пряко и лично засегнат от акта, приет под формата на регламент.

- **Изискване ищецът да е пряко и лично засегнат от оспорвания акт**

■ Съгласно установената съдебна практика, за да е пряко засегнато едно лице по смисъла на чл. 230 от ДЕО, трябва да са изпълнени две кумулативни условия:

На първо място актът трябва пряко да влияе на правното положение на ищеца. На второ място актът не трябва да оставя дискреция на адресатите, които имат задачата да го приложат, прилагането на акта е автоматично и е резултат от общностни правила без да е необходимо прилагането на други междинни правила. Второто условие е изпълнено и когато възможността за адресатите да не приложат общностната мярка е напълно теоретична и тяхното намерение да действат в съответствие с нея не е под съмнение⁵³.

■ Според съдебната практика физическо или юридическо лице, различно от адресата на решение, е лично засегнато от това решение по смисъла на чл. 230 от ДЕО единствено ако решението го засяга поради определени качества, които са му присъщи, или поради фактическо положение, което го отличава от всяко друго лице и така го индивидуализира по начин, сходен с индивидуализирането на адресата⁵⁴.

3. Основания за отмяна

Съгласно параграф 2 на чл. 230 от ДЕО основанията за отмяна са: липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на ДЕО или на всякаква правна норма, свързана с неговото изпълнение, или злоупотреба с власт.

4. Контрол, упражняван от Съда

По принцип Съдът е компетентен да упражнява пълен съдебен контрол върху законосъобразността на

48 СЕО, Дело 25/62 Plaumann срещу Комисията.

49 Решението е акт, който е задължителен в своята цялост за онези, до които е адресиран.

50 Регламентът е акт с общо приложение, прилага се по отношение на категории лица, определени абстрактно и в тяхната цялост.

51 СЕО, Дело 30/67 Molitoria Imolese.

52 СЕО, Съединени дела от 41/70 до 44/70 International Fruit.

53 СЕО, Дело 11/82 Piraiki-Patraiki и други срещу Комисията.

54 СЕО, Дело 25/62 Plaumann срещу Комисията.

45 СЕО, Дело С-327/91 Франция срещу Комисията.

46 СЕО, Дело 194/87 Maurissen.

47 СЕО, Дело 22/70 Комисията срещу Съвета

актове, приети от европейските институции. Същевременно е необходимо да се намери равновесието между санкционирането на незаконосъобразните действия и спазването на правомощията на институциите. С оглед на това съгласно съдебната практика, когато Комисията извършва сложни икономически и/или екологични оценки, контролът на Съда се ограничава до проверка дали съответната мярка, предприета от Комисията, не е опорочена от явна грешка или злоупотреба с власт, дали компетентният орган явно не е превишил правомощията си и дали процедурните гаранции, които в този контекст са от особено голямо значение, са били напълно спазени⁵⁵. Би могло да се обобщи, че когато институциите имат широки правомощия, Съдът упражнява ограничен контрол, а в останалите случаи Съдът осъществява пълен съдебен контрол относно законосъобразността на съответните правни норми.

5. Действие на решението на Съда

Съгласно чл. 231 от ДЕО ако искът е обоснован, Съдът обявява оспорвания акт за недействителен. Отмяната може да е частична при условие, че отменените разпоредби са отделими от цялото. Решението за отмяна има действие *erga omnes*. Решението има ретроактивно действие (*ex tunc*). На основание чл. 233 от ДЕО институцията, чиито акт е бил отменен е длъжна да предприеме необходимите мерки, за да изпълни решението на Съда.

6. Практически аспекти

През декември 2007 г. Република България предяви два иска срещу Европейската комисия за отмяна на Решения на Комисията от 26 октомври 2007 г. относно Националния план за разпределение на квотите за емисии на парникови газове за 2007 г. и Националния план за разпределение на квотите за емисии на парникови газове за периода от 2008 г. до 2012 г. Плановете са нотифицирани от България съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета. ПИС образува Дело Т-499/07 и Дело Т-500/07. Към настоящия момент двете дела още не са приключили.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕПРАВОМЕРНО БЕЗДЕЙСТВИЕ

Производството за установяване на неправомерно бездействие (чл. 232 от ДЕО, чл. 148 от Евроатом) позволява на СЕО и ПИС да осъществяват контрол над бездействието на европейските институции, когато на основание учредителните договори или друга правна норма те е следвало да приемат даден акт. Целта на производството е установяване от страна на СЕО или ПИС, че съответната институция е действала незаконосъобразно като не е приела даден акт⁵⁶. Това производство, заедно с производството за отмяна на незаконосъобразен акт на институциите, позволява санкционирането на незаконосъобразно действие или бездействие от страна на европейска институция.

Допустимостта на иск за установяване на неправомерно бездействие изисква изпълнение на обективни и субективни условия.

1. Бездействие, срещу което може да бъде заведен иск (обективни условия)

Съгласно чл. 232 от ДЕО (чл. 148 от Евроатом) бездействието трябва да е допуснато от Европейския парламент, Съвета, Комисията или Европейската централна банка.

На основание чл. 232, параграф 2 от ДЕО искът е допустим единствено ако съответната институция преди това е била поканена да действа. Ако след изтичане на срок от два месеца от тази покана съответната институция не се е произнесла, искът може да бъде заведен пред СЕО или ПИС в двумесечен срок. Понятието „покана за действие“ се тълкува разширително. Достатъчно е ищецът ясно да е показал своето намерение да поиска приемането на акт, който съответната институция би трябвало да приеме⁵⁷. Искът е допустим, ако в срок от два месеца от отправянето на поканата съответната институция „не се е произнесла“. В случай, че институцията приеме какъвто и да било акт (актът, който е бил поискан, друг акт или изрично решение за отказ), искът е недопустим. При условие, че институцията приеме акт, различен от изисквания, или изрично решение за отказ да действа, може да бъде заведен иск за отмяна на акта поради незаконосъобразност.

2. Ищец (субективни условия)

Съгласно чл. 232, параграф 1 от ДЕО „привилегированите ищци“ са държавите-членки и институциите, различни от ответника. Съгласно последния параграф на чл. 232 Европейската централна банка може да завежда иски в области, отнасящи се до кръга на компетентност на ЕЦБ. Сметната палата, която е институция на Общността, също е „привилегирован ищец“. „Привилегированите ищци“ могат да оспорват незаконосъобразното въздържане от приемане на какъвто и да било акт, стига този акт да произвежда задължително правно действие. Те не трябва да доказват наличие на правен интерес.

Член 232, параграф 3 от ДЕО предвижда, че всяко физическо или юридическо лице може да сезира Съда, за да подаде иск относно пропускането, от страна на институция на Общността, да адресира до него даден акт, с изключение на препоръка или становище.

Съдът тълкува разширително текста на тази разпоредба. Съдебната практика е въвела паралелност между производството за отмяна поради незаконосъобразност и производството за установяване на неправомерно бездействие. На това основание „индивидуалните ищци“ могат за заведат иск стига да докажат, че биха били пряко и лично засегнати от акта, който е трябвало да бъде приет, включително когато става дума за решение, адресирано до друго лице⁵⁸, или решение, прието под формата на регламент⁵⁹. Съдържанието на понятията „пряко засегнат“ и „лично засегнат“ беше посочено в рамките на изложението относно производството за отмяна поради незаконосъобразност.

3. Установяване на незаконосъобразно бездействие

Бездействието е незаконосъобразно единствено ако институцията-ответник е имала задължение да приеме даден акт⁶⁰. Задължението трябва да произтича от висша норма на общностното право (учредителните договори или каквато и да било правна норма, която обвързва институцията и ѝ вменява задължение да приеме даден акт)⁶¹. Актът, който институцията е била длъжна да приеме, трябва да е акт, произвеждащ правно действие.

57 ПИС, Дело Т-28/90 Asia Motor France.

58 ПИС, Дело Т-32/93 Landbrocke Racing Ltd.

59 СЕО, Дело С-68/95 T. Port.

60 СЕО, Дело 64/82 Tradax срещу Комисията.

61 СЕО, Съединени дела от 10/68 до 18/68 „Eridania“ срещу Комисията.

55 ПИС, Дело Т-374/04 Федерална Република Германия срещу Комисията.

56 СЕО, Дело 377/87 Европейския парламент срещу Съвета.

4. Действие на решението

На основание чл. 233 от ДЕО институцията или ЕЦБ, чието бездействие СЕО или ПИС е установил, е длъжна да предприеме необходимите мерки, за да изпълни съдебното решение, т.е. да приеме актът, който има задължение да постанови.

5. Практически аспекти

Към настоящия момент Република България не е завела иски за установяване на неправомерно бездействие от страна на европейските институции.

ГЛАВА ПЕТА

ПРОИЗВОДСТВО ЗА АНГАЖИРАНЕ НА ИЗВЪНДОГОВОРНА ОТГОВОРНОСТ НА ОБЩНОСТТА

Целта на производството за ангажиране на извъндоговорна отговорност на Общността е обезщетяване на вреди, причинени от европейските институции или техни служители при изпълнение на задълженията им.

Съгласно чл. 235 от ДЕО (151 от Евроатом) Съдът е компетентен да разглежда споровете за обезщетяване на вреди, посочени в чл. 288, параграф 2 от ДЕО (чл. 188, параграф 2 от Евроатом). Член 288, параграф 2 на ДЕО предвижда, че в случай на извъндоговорна отговорност Общността в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки, е длъжна да поправи вредите, причинени от нейни институции или служители, при изпълнението на техните задължения.

Производството за ангажиране на извъндоговорна отговорност на Общността е независимо от останалите производства⁶². Иск за обезщетяване на вреди може да бъде предявен без да е необходимо преди това да е заведен иск и да е постановено решение за отмяна или установяващо неправомерно бездействие, или да е налице преюдициално заключение относно незаконосъобразността на съответния акт, причинил вредите.

Условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността са определени от СЕО и ПИС в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки (чл. 288, параграф 2 на ДЕО). Съгласно практиката на съдебните институции на ЕС ангажирането на отговорността на Общността изисква наличие на действителни вреди, незаконосъобразно поведение и причинно-следствена връзка между причинените вреди и незаконосъобразното поведение⁶³.

1. Ищец

Държавите-членки могат да завеждат иск за обезщетяване на вреди, причинени от Общността или нейни служители.

Всяко физическо или юридическо лице, което претендира, че е претърпяло вреди, причинени от действие или бездействие на европейска институция или нейни служители, може да заведе иск за обезщетяване на вреди.

2. Ответник

Понятието „европейска институция“ се тълкува разширително от съдебните институции на ЕС. То включва Комисията, Съвета, Европейския парламент, Сметната палата, Европейската централна банка, Европейската инвестиционна банка и Европейския омбудсман.

Ответник по делото винаги е Общността, представлявана от съответната институция, която е причинила вредите. Това се отнася и за случаите, в които вредите са причинени от служители на дадена институция на Общността. Във връзка с вредите, причинени от служители на институциите, съдебните институции на ЕС тълкуват стеснително понятието „при изпълнение на техните задължения“. В следствие на това Общността е отговорна единствено за вреди, причинени от действия на служители, които „по силата на вътрешно и пряко отношение представляват необходимото продължение на възложените на институцията задачи“⁶⁴. В случаите, когато служителят не действа от името на Общността в изпълнение на общностна компетентност, той е персонално отговорен.

Съществуват хипотези, в които е необходимо да се направи разграничение между отговорността на Общността и отговорността на държавите-членки.

В случаите, когато вредите са причинени от неправилното прилагане от държава-членка на законосъобразен акт на европейските институции, исковите за обезщетяване трябва да са насочени срещу органите на държавата-членка, пред националните юрисдикции и според изискванията на националното право.

Когато вредите произтичат от правилното прилагане от националните органи на незаконосъобразен акт на Общността, съдебната практика е въвела субсидиарност на производствата. Лицето, което е претърпяло вреди, трябва да оспорва законосъобразността на общностната марка в производство пред националните съдилища срещу националните органи. В този случай националният съд отправя преюдициално запитване до СЕО относно законосъобразността на общностния акт, който е бил приложен от държавата-членка. Условие за прилагането на този подход е производството пред националните съдилища ефикасно да гарантира защитата на правата на засегнатите лица и да позволява обезщетяване на причинените вреди. Допустимостта на иск на основание чл. 288 пред ПИС срещу Общността не зависи от изчерпването на националните способности за правна защита, когато, въпреки установяването на незаконосъобразността на общностния акт посредством преюдициално заключение на СЕО, националните юрисдикции не биха могли да допуснат иск за плащане или друг подходящ иск без предварителната намеса на европейския законодател поради липсата на общностна разпоредба, позволяваща на националните органи да заплатят исканите суми⁶⁵.

В случаите, когато вредите са резултат от незаконосъобразно съвместно действие от страна на Общността и държава-членка (налице е съвместно действие, когато и Общността и държава-членка допринасят за приемането на незаконосъобразна марка) съдебната практика изисква изчерпване на националните способности за правна защита преди да бъде сезиран ПИС с иск срещу Общността. Необходимо е първо да бъдат сезирани националните юрисдикции, за да определят каква част от отговорността е на държавата-членка и едва след това да бъде заведен иск пред ПИС за обезщетяване на вредите, причинени от Общността.

3. Незаконосъобразно поведение

Съгласно съдебната практика, за да бъде ангажирана отговорността на Общността, трябва да е налице достатъчно сериозно нарушение на правна норма, предоставяща права на лица. В случаите, когато европейската институция разполага с широки правомощия, ще е налице достатъчно сериозно нарушение, когато съответната институция очевидно и грубо е пренебрегнала границите на своите правомощия. Когато институцията няма дискреция или тя е ограничена, просто нарушаването на общностното право е достатъчно, за да е налице

62 СЕО, Дело 4/69 Lütticke срещу Комисията.

63 СЕО, Дело 4/69 Lütticke срещу Комисията.

64 СЕО, Дело 9/69 Sayag and Others.

65 ПИС, Дело T-166/98 Cantina Sociale di Dolianova and Others срещу Комисията.

достатъчно сериозно нарушение⁶⁶. При осъществяването на законодателна дейност институциите имат широки правомощия, както и когато извършват сложни икономически и/или екологични оценки.

За ангажирането на отговорността на Общността е ирелевантно дали мярката, която нарушава общностното право, е с общо или индивидуално приложение, дали е законодателна или административна⁶⁷.

Нарушената правна норма трябва да е по-висша норма от акта, причинил вредите (разпоредба от учредителните договори, общ принцип на общностното право или всяка норма, на която оспорваният акт се основава). Необходимо е нарушената правна норма да предоставя права на лицето, което завежда иска за обезщетяване на вреди.

4. Вреди

Вредите трябва да съответстват на увреждането на дадено право или законен интерес. Вредите трябва да са действителни и достатъчно сигурни. Съгласно практиката на Съда се обезщетяват както претърпените загуби, така и пропуснатите ползи.

5. Причинно-следствена връзка между незаконосъобразното поведение и причинените вреди

Необходима е пряка и непосредствена причинно-следствена връзка между незаконосъобразното поведение на институцията ответник и причинените на ищеца вреди. Тежестта на доказване на причинно-следствената връзка пада върху ищеца.

6. Срокове

На основание чл. 46 от Статута на Съда исковете за ангажиране на извъндоговорна отговорност на Общността се погасяват след изтичане на срок от пет години от датата на възникване на събитието, което ги обуславя. Давността се прекъсва с предявяването на иск пред Съда или ако преди образуването на производството за ангажиране на извъндоговорна отговорност увредената страна е предявила претенцията си пред съответната институция на Общността.

7. Действие на решението

Ако Съдът установи, че Общността е отговорна за причинените вреди, Общността следва да заплати определеното обезщетение. По силата на чл. 244 и 256 от ДЕО решението на Съда има изпълнителна сила.

8. Практически аспекти

Към настоящия момент Република България не е завела искове за обезщетяване на вреди, причинени от европейските институции или техни служители.

ГЛАВА ШЕСТА

СПЕШНО ПРЕЮДИЦИАЛНО ПРОИЗВОДСТВО

Спешното преюдициално производство се прилага по отношение случаите, в които се поставя въпрос относно тълкуването или законосъобразността на норма, приета в областта на визите, убежището, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на лица (Дял IV от ДЕО), или норма във връзка с полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (Дял VI от ДЕС).

Преюдициалното производство по въпроси, свързани с Дял IV от ДЕО, е регламентирано в чл. 68 от ДЕО. Член

68 от ДЕО препраща към чл. 234 от ДЕО и основните характеристики на производството по чл. 68 са същите като тези на производството по чл. 234. Същевременно са налице следните съществени **особености**:

- Единствено националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване, могат да отправят запитване до СЕО;
- Националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване, нямат задължение да отправят преюдициално тълкувателно запитване. Същевременно, както при производството по чл. 234 от ДЕО, в случаите, когато преюдициалният въпрос е свързан със законосъобразността на акт, националните юрисдикции са длъжни да отправят запитване до СЕО;
- Съгласно параграф 2 на чл. 68 от ДЕО СЕО не е компетентен да се произнесе по мерките или решенията, приети в приложение на разпоредбите на член 62, точка 1, отнасящи се до поддържането на законността и до опазването на вътрешната сигурност;
- Съветът, Комисията или държава-членка могат да поискат от СЕО да се произнесе по въпрос, свързан с тълкуването на Дял IV от ДЕО или на актове, приети от институциите на Общността, основаващи се на него (чл. 68, параграф 3 от ДЕО).

Преюдициалното производство по въпроси, свързани с Дял VI от ДЕС (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), е уредено в чл. 35, параграфи 1, 2, 3, 4 от ДЕС.

Съгласно чл. 35, параграф 1 на ДЕС СЕО е компетентен да дава преюдициални заключения относно законосъобразността и тълкуването на рамковите решения и решенията, относно тълкуването на конвенциите, приети по силата на Дял VI, както и относно законосъобразността и тълкуването на мерките по приложението им. Основната разлика с производствата по чл. 234 и чл. 68 от ДЕО (по които Съдът има задължителна юрисдикция) е необходимостта държавите-членки да приемат с декларация юрисдикцията на Съда по преюдициалните заключения във връзка с Дял VI от ДЕС. В тази декларация държавата-членка посочва дали единствено юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване, могат да отправят запитвания относно тълкуването и законосъобразността на дадена норма по горесцитирания параграф 1 на чл. 35 от ДЕС, или всяка национална юрисдикция има такава възможност. Всяка държава-членка, независимо дали е направила горепосочената декларация, може да представя становища пред Съда по делата, образувани на основание чл. 35, параграф 1 от ДЕС.

Към настоящия момент Република България не е направила декларация, с която да приеме юрисдикцията на Съда по въпроси, свързани с Дял VI от ДЕС.

Характерът на въпросите, третирани в рамките на производството по чл. 68 от ДЕО и чл. 35 от ДЕС, изисква спешното им разрешаване. На основание чл. 23а от Статута на Съда в Процедурния правилник на СЕО е предвидено спешно производство. Спешното **преюдициално производство, приложимо към преюдициалните запитвания, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, е уредено в чл. 104б от Процедурния правилник на СЕО**. Решението за разглеждане по реда на спешното производство се взема от Съда. По принцип подобно решение се взема само въз основа на мотивирано искане на юрисдикцията, която отправя запитването. Спешното производство опростява различните етапи на производството пред Съда, но разглеждането по този ред включва сериозни задължения за Съда, както и за страните и другите заинтересовани лица, които участват в производството, в частност държавите-членки. Процесуалните срокове по това производство са изключително кратки (напр. 10-дневен срок за представяне на становище по преюдициалните въпроси).

Към настоящия момент Правителството на Република България не е участвало в спешно преюдициално производство.

66 СЕО, Дело C-352/98 P Bergaderm and Goupil срещу Комисията.

67 СЕО, Дело C-352/98 P Bergaderm and Goupil срещу Комисията

ЧАСТ ВТОРА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

В тази част на Сборника ще бъде представена регламентацията на процесуалното представителство на общностно равнище (Дял първи) и в българската нормативна база (Дял втори).

ДЯЛ ПЪРВИ ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС СЪГЛАСНО ОБЩНОСТНОТО ПРАВО

Организацията и процедурите пред СЕО и ПИС са регламентирани в Статута на Съда. Правилата на Статута на Съда се детайлизират от разпоредбите на Процедурния правилник на СЕО и Процедурния правилник на ПИС⁶⁸.

Текстът на чл. 19, параграф 1 от Статута на Съда предвижда, че държавите-членки и институциите на ЕС се представяват пред Съда от процесуален представител (агент), определен по всяко конкретно дело. Институтът на процесуалния представител пред Съда включва в съдържанието си определени права и имунитети, необходими за независимото упражняване на неговите функции (чл. 19, параграф 5 от Статута на Съда).

Правата, имунитетите и задълженията на процесуалните представители на държавите-членки са подробно разписани в Процедурните правилници на СЕО⁶⁹ и ПИС⁷⁰. Процесуалните представители се ползват с имунитет по отношение на казаното от тях по повод конкретното дело или неговите страни. Забранено е претърсването и изземването на съдебни книжа и документи във връзка със съдебното производство. С оглед изпълнението на задълженията си, процесуалните представители имат право на свободно и безпрепятствено придвижване. За да могат да се ползват, от предоставените им права и имунитети, процесуалните представители са задължени да легитимират пред Съда наличието на представителна власт чрез представяне на препис от официален документ (пълномощно), издаден от страната, която представляват⁷¹. По свое усмотрение и доколкото това не противоречи на интересите на производството, Съдът може да реши да отнеме имунитета, предоставен на правителствените процесуални представители.

68 По силата на чл. 245 от ДЕО Процедурните правилници на СЕО и ПИС се приемат от Съда и се одобряват от Съвета с еднородие.

69 В Процедурния правилник на СЕО текстовете на членове 32–36, Глава седма определят правата и задълженията на процесуалните представители.

70 В Процедурния правилник на ПИС текстовете на членове 38–42, Глава шеста регламентират правата и задълженията на процесуалните представители.

71 Съгласно чл. 33, б. а) от Процедурния правилник на СЕО и чл. 39, б. а) от Процедурния правилник на ПИС и завереният препис от официалния документ, с който се легитимират процесуалните представители на държавите-членки се изпраща до Секретаря на Съда.

ДЯЛ ВТОРИ ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС СЪГЛАСНО ДЕЙСТВАЩАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА В БЪЛГАРИЯ

Процесуалното представителство на Република България пред съдебните институции на ЕС се осъществява от Дирекция „Процесуално представителство пред съдебните институции на Европейския съюз“ (наричана по-долу за краткост Дирекция „ППСИЕС“), която е част от структурата на Администрацията на Министерския съвет на Република България⁷².

Осъществяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС е регламентирано в Постановление № 85 на МС от 17.04.2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз⁷³ (наричано по-долу за краткост „Постановление № 85 на МС“ или „Постановлението“). Постановлението беше изменено с Постановление № 95 от 22 април 2009 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет, в сила от 8.05.2009 г. Постановление № 85 на МС съдържа и разпоредби относно координацията между органите на държавната администрация във връзка със защитата на правата и законните интереси на Република България пред съдебните институции на ЕС.

ГЛАВА ПЪРВА ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА ПРАВИТЕЛСТВЕН ПРОЦЕСУАЛЕН АГЕНТ

Съгласно чл. 20, ал. 1 на Постановление № 85 на МС процесуалното представителство на Република България пред съдебните институции на ЕС се осъществява от правителствени процесуални агенти, които са служители на дирекция „ППСИЕС“ в администрацията на Министерския съвет. На основание чл. 20, ал. 2 за правителствени процесуални агенти се назначават лица, които са завършили висше юридическо образование, имат юридическа правоспособност и притежават необходимите професионални качества, както и владеят писмено и говоримо поне един от работните езици на ЕС.

С последното към настоящия момент изменение и допълнение на Единния класификатор на длъжностите в администрацията⁷⁴ са въведени длъжностите „главен правителствен процесуален агент в администрацията на Министерския съвет“, „старши правителствен процесуален агент в администрацията на Министерския съвет“ и „правителствен процесуален агент в администрацията на Министерския съвет“ и съответно изисквания за заемането им (наличие на магистърска степен по право, минимален ранг, минимален брой години трудов стаж).

72 Чл. 108 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, Приет с ПМС № 216 от 12.10.2005 г. (обн., ДВ, бр. 84 от 21.10.2005 г., изм., бр. 89 от 8.11.2005 г., попр., бр. 92 от 18.11.2005 г., изм., бр. 19 от 2.03.2006 г., изм. и доп., бр. 48 от 13.06.2006 г., доп., бр. 54 от 4.07.2006 г., изм. и доп., бр. 55 от 7.07.2006 г., бр. 71 от 1.09.2006 г., изм., бр. 81 от 6.10.2006 г., изм. и доп., бр. 35 от 27.04.2007 г., доп., бр. 36 от 4.05.2007 г., бр. 100 от 30.11.2007 г., изм., бр. 2 от 8.01.2008 г., изм. и доп., бр. 47 от 20.05.2008 г., изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., бр. 60 от 4.07.2008 г., изм. и доп., бр. 67 от 29.07.2008 г., бр. 10 от 6.02.2009 г., бр. 34 от 8.05.2009 г., в сила от 8.05.2009 г.

73 Постановление № 85 на МС от 17.04.2009 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г., изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., бр. 64 от 18.07.2008 г., изм и доп., бр. 34 от 8.05.2009 г., в сила от 8.05.2009 г.

74 Приет с Постановление № 47 на МС от 2004 г. (обн. ДВ, бр. 18 от 2004 г., изм. и доп., бр. 46 от 2004 г., бр. 58, 74 и 78 от 2005 г., бр. 24, 40 и 46 от 2006 г., бр. 11, 46, 61, 88 и 100 от 2007 г., бр. 3, 34, 37, 52, 64, 71, 91 и 108 от 2008 г. и бр. 2, 3, 18 и 34 от 2009 г.).

ГЛАВА ВТОРА

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Съгласно чл. 19, ал. 1 на Постановление № 85 на МС Дирекция „ППСИЕС“ в организира осъществяването на процесуалното представителство и правната защита на Република България пред съдебните институции на ЕС, като:

1. съгласува проектите на позиции във връзка с делата, по които Република България е страна или има правен интерес;
2. в изпълнение на решение на Министерския съвет за одобряване на позиция изготвя или организира подготовката на съдебни книжа и документи по всяко дело, по което Република България е страна или има правен интерес;
3. представлява точка за контакт за получаване на официалните уведомления от Секретаря на Съда на Европейските общности и от Секретаря на Първоинстанционния съд;
4. поддържа регистър относно делата в съдебните институции на ЕС, по които Република България е страна;
5. проучва и анализира практиката на съдебните институции на ЕС във връзка с дейността на дирекцията по т. 2;
6. съвместно със секретариата на Съвета по европейските въпроси наблюдава осъществяването на необходимите мерки, свързани с изпълнението на влезлите в сила решения на съдебните институции на ЕС по дела, по които Република България е страна;
7. предоставя информация относно делата, по които Република България е страна;
8. осигурява организационно и технически работата на Съвета за правна защита.

Съгласно § 1, т. 3, буква б) на Допълнителната разпоредба на Постановление № 85 на МС „позиция“ е документ за осигуряване защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС или за представяне пред други институции на ЕС.

Понятието „съдебни книжа и документи“ е дефинирано в т. 7 на § 1 на Допълнителната разпоредба на Постановление № 85 на МС. Съдебните книжа и документи са писмени процесуални документи, изготвени въз основа на одобрена от Министерския съвет позиция, които се представят пред съдебните институции на ЕС.

На основание чл. 22 от Постановление № 85 на МС процедурата по подготовка и одобряване на позиция на Република България, която да бъде представена пред съдебните институции на ЕС, започва след сезиране на съдебна институция на ЕС или по предложение на ръководителите на заинтересувани администрации при наличие на правен интерес.

При осъществяване на процесуални действия пред съдебните институции на ЕС правителствените процесуални агенти се ръководят от позицията, одобрена от Министерския съвет⁷⁵.

Член 25 на Постановление № 85 на МС предвижда, че е възможно да бъде възложено на адвокатска кантора, специализирана в областта на правото на ЕС, да работи съвместно с правителствените процесуални агенти от Дирекция „ППСИЕС“ по конкретно дело. Решението за това се взема от Министерския съвет. По всеки конкретен случай подпомагащата адвокатска кантора се избира по реда на Закона за обществените поръчки. Възложител

на обществената поръчка е администрацията на Министерския съвет. Разходите за консултантски услуги на адвокатската кантора са за сметка на бюджета на администрацията на Министерския съвет. Правителствените процесуални агенти одобряват извършената работа от наетите адвокати. Случаите, в които се използват услугите на адвокатски кантори, и обема на правната помощ не са определени в нормативната уредба с оглед осигуряването на необходимата гъвкавост.

ГЛАВА ТРЕТА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА АМИНИСТРАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

Общата координация по въпросите на ЕС в Република България се осъществява от Съвета по европейските въпроси (СЕВ). СЕВ е орган към Министерския съвет⁷⁶. Директорът на Дирекция „ППСИЕС“ е член на СЕВ⁷⁷. Към СЕВ са създадени 32 работни групи и Работна група № 32 е „Съд на Европейските общности“. СЕВ разглежда проектите на позиции за защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС по делата по всички производства пред съдилищата в Люксембург. Проектите на позиции се придружават от становище на Работна група № 32 „Съд на Европейските общности“⁷⁸.

Съгласно процедурата, разписана в Постановление № 85 на МС, СЕВ одобрява отговорите на Република България в досъдебната фаза на производството по членове 226 и 227 от ДЕО за установяване на неизпълнение на задължения на държавите-членки, произтичащи от европейското право.⁷⁹ Участието на Дирекция „ППСИЕС“ в досъдебната фаза на тази процедура се свежда до получаване за сведение на всички документи, адресирани от Комисията на Европейските общности до Постоянното представителство на Република България към ЕС във връзка с производството за установяване на неизпълнение, както и до получаване на окончателния текст на отговорите на Република България.

Както беше посочено по-горе, процедурата по подготовка и одобряване на позиция на Република България, която да бъде представена пред съдебна институция на ЕС по дадено дело, започва или след сезиране на съдебната институция, или по инициатива на ръководителите на заинтересовани администрации.

Съгласно чл. 23 на Постановление № 85 на МС в случаите по **чл. 226–228 от ДЕО – производство за установяване на неизпълнение на задължения на държава-членка, произтичащи от европейското право** – незабавно след сезиране на Съда на Европейските общности дирекция „ППСИЕС“ изпраща всички относими документи на заинтересуваната администрация за подготовка на проект на позиция⁸⁰. В 7-дневен срок от получаване на документите заинтересуваният министър внася за съгласуване в дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет (Дирекция „КВЕСМФИ“) и в дирекция „ППСИЕС“, както и в дирекция „Европейски съюз“ и в дирекция „Правно-нормативна“ на Министерството на външните работи, а в случаите на производство по чл. 227 от Договора за

76 Функциите на Съвета по европейските въпроси са разписани в чл.6, ал. 1, точки 1–11 на Постановление № 85 на МС. Съгласно чл. 6, ал. 2 СЕВ не разглежда въпроси, отнасящи се до Общата външна политика и политика за сигурност и до Европейската политика за сигурност и отбрана.

77 Член 5, ал. 1, т. 2, б. г) на Постановление № 85 на МС.

78 Член 6, ал. 1, т. 10 от Постановление № 85 на МС.

79 Член 18, ал. 3 от Постановление № 85 на МС.

80 Член 23, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

75 Член 27 от Постановление № 85 на МС.

създаване на Европейската общност – и в компетентната дирекция на Министерството на външните работи, съгласно Устройствения правилник на Министерството на външните работи, проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства⁸¹. След изтичането на 7-дневния срок на следващото заседание на Съвета по Европейските въпроси заинтересуваният заместник-министър или заместник-председател на държавна агенция, съответно на комисия, отговарящ по европейските въпроси, внася проекта на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства за разглеждане от Съвета по европейските въпроси⁸². Незабавно след разглеждането на проекта на позиция от Съвета по европейските въпроси заинтересуваният министър внася на следващото заседание на Министерския съвет проекта на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства за одобряване окончателната позиция на Република България от Министерския съвет. Проектът на позиция може да се придружава от становище на Съвета за правна защита⁸³. Дирекция „ППСИЕС“ изготвя становище по проекта на позиция на съответната администрация, което представя на заседанието на Министерския съвет, на което ще се разглежда проектът на позиция.

На основание чл. 24 от Постановление № 85 на МС в случаите, в които заинтересована администрация счете за необходимо Република България да **заведе иск на основание чл. 230 от ДЕО за отмяна на незаконосъобразен акт на европейска институция**, в 14-дневен срок от датата на нотифициране или публикуване на съответния акт в Официален вестник на Европейския съюз заинтересуваният министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства в дирекция „ППСИЕС“ и в дирекция „КВЕСМФИ“⁸⁴. По отношение на процедурата по разглеждане и одобряване проекта на позиция се прилагат разпоредбите на чл. 23, ал. 3, 4 и 5⁸⁵.

Член 24а на Постановлението предвижда, че в случаите, в които заинтересована администрация счете за необходимо Република България да **заведе иск на основание чл. 232 от ДЕО за установяване на неправомерно бездействие от страна на европейските институции**, в 14-дневен срок след изтичане на двумесечния срок, в който съответната институция на ЕС е следвало да предприеме действията, за които е била сезирана от страна на Република България, заинтересуваният министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства в дирекция „ППСИЕС“ и в дирекция „КВЕСМФИ“⁸⁶. По отношение на процедурата по разглеждане и одобряване проекта на позиция се прилагат разпоредбите на чл. 23, алинеи 3, 4 и 5⁸⁷.

В случаите, в които заинтересована администрация счете за необходимо Република България да **заведе иск на основание чл. 151 във връзка с чл. 188 от ДЕО за обезщетяване на вреди, причинени от европейска институция или от нейни служители**, в 14-дневен срок от възникването или узнаването на обстоятелството, даващо основание да се иска обезщетяване на вреди, заинтересуваният министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства в дирекция „ППСИЕС“ и

в дирекция „КВЕСМФИ“⁸⁸. По отношение на процедурата по разглеждане и одобряване проекта на позиция се прилагат разпоредбите на чл. 23, алинеи 3, 4 и 5⁸⁹.

На основание чл. 24в на Постановление № 85 на МС в случаите, в които заинтересована администрация счете за необходимо Република България да **въстъпи по висящо дело пред съдебна институция на ЕС по чл. 40 от Устава на Съда на Европейските общности**, в 14-дневен срок след публикуване на съобщението за образуване на делото в Официален вестник на Европейския съюз заинтересуваният министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства в дирекция „ППСИЕС“ и в дирекция „КВЕСМФИ“⁹⁰. Процедурата по разглеждане и одобряване на проекта на позиция е еднаква с процедурата по посочените по-горе производства пред съдебните институции на ЕС⁹¹.

Съгласно чл. 24г на Постановление № 85 на МС в случаите, когато заинтересована администрация счете, че е налице правен интерес Република България да **представи писмено становище по дело, образувано по преюдициално запитване на основание чл. 234 от ДЕО**, в срок не по-късно от един месец преди изтичане на крайния срок за представяне на писменото становище пред Съда на Европейските общности заинтересуваният министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи в дирекция „ППСИЕС“ и в дирекция „КВЕСМФИ“⁹². Що се отнася до процедурата по разглеждане и одобряване на проекта на позиция, тя е същата като процедурата за делата по останалите производства пред съдебните институции на ЕС.

Изводът, който следва от гореизложеното е, че е въведена унифицирана координационна процедура за изготвяне и одобряване на позиции по делата по всички производства пред съдебните институции на ЕС.

В Постановление № 85 на МС е налице различие по отношение инициативата за подготовка на позиция за защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС. В случаите, в които е заведено дело срещу България по чл. 226–228 от ДЕО, инициативата за подготовка на позиция принадлежи на Дирекция „ППСИЕС“, която изпраща всички относими документи на заинтересуваната администрация за подготовка на проект на позиция (вж. чл. 23 от Постановление № 85 на МС). Когато е налице правен интерес да бъде сезирана съдебна институция на ЕС (завеждане на иск за отмяна на незаконосъобразен акт на европейска институция – чл. 24 от Постановление № 85, завеждане на иск за установяване на неправомерно бездействие на европейска институция – чл. 24а от Постановление № 85 на МС, иск за обезщетение на причинени вреди – чл. 24б от Постановление № 85 на МС, въстъпване по висящо дело – чл. 24в от Постановлението, представяне на становище на България по образувано по преюдициално запитване дело – чл. 24г от Постановлението) инициативата принадлежи на заинтересованото министерство. Подобно разграничение е обосновано с оглед естеството на производствата.

Има различие и по отношение сроковете, което се основава на различните процесуални срокове по отделните производства пред съдебните институции на ЕС, които са преклузивни.

В България е въведена тристепенна система на вземане на решения относно дейността на съдебните институции на ЕС.

Критериите за предприемане на процесуални действия пред съдебните институции на ЕС, записани в

81 Член 23, ал. 2 на Постановление № 85 на МС.

82 Член 23, ал. 3 на Постановление № 85 на МС.

83 Член 23, ал. 4 на Постановление № 85 на МС.

84 Член 24, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

85 Член 24, ал. 2 на Постановление № 85 на МС.

86 Член 24а, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

87 Член 24а, ал. 2 на Постановление № 85 на МС.

88 Член 24б, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

89 Член 24б, ал. 2 на Постановление № 85 на МС.

90 Член 24в, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

91 Член 24в, ал. 2 на Постановление № 85 на МС.

92 Член 24г, ал. 1 на Постановление № 85 на МС.

Постановление № 85 на МС, осигуряват необходимата гъвкавост. При производството за отмяна на акт на европейска институция поради незаконосъобразност, производството за установяване на неправомерно бездействие, производството за обезщетяване на вреди, причинени от европейска институция или нейни служители, и привръщане по дела между трети страни критерият е наличие на необходимост. При производството по постановяване на преюдициално заключение критерият е наличие на правен интерес.

С оглед ефективната защита на правата и законните интереси на Република България пред съдебните институции на ЕС в чл. 19, ал. 2 на Постановление № 85 на МС е предвидено, че при подготовката на защитата и позицията на България по делата пред съдебните институции на ЕС директорът на дирекция „ППСИЕС“ има право да изисква и да получава в определен от него срок документи и информация от всички държавни органи, органите на съдебната власт, органите на местното самоуправление, от физически и юридически лица.

Постановление № 85 на МС предвижда към Министерския съвет да бъде създаден Съвет за правна защита с оглед подпомагане на Министерския съвет при вземане на решение във връзка със защитата на правата и интересите на Република България и осъществяване на процесуалното представителство на България пред съдебните институции на ЕС.⁹³ Съветът за правна защита има консултативни функции.⁹⁴ Председател на Съвета е министърът на правосъдието⁹⁵. Членове на Съвета за правна защита са съветник в политическия кабинет на министър-председателя, директорът на дирекция „ППСИЕС“ и представител на дирекция „КВЕСМФИ“⁹⁶. В неговия състав се привличат видни представители на академичната общност и юристи с доказана компетентност или опит в областта на правото на ЕС⁹⁷. Министър-председателят може да възлага на Съвета за правна защита изпълнението на конкретни задачи⁹⁸. Дейността на Съвета за правна защита се подпомага технически от Дирекция „ППСИЕС“⁹⁹. Към настоящия момент Съветът за правна защита все още не е конституиран.

ЧАСТ ТРЕТА ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА БАЗА И ОПИТА НА ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

В тази част на Сборника ще бъдат представени резултатите от проучването и анализа на нормативната база и опита в областта процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС на Франция, Испания, Унгария, Германия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Словакия, Ирландия, Италия, Финландия, Белгия, Люксембург, Швеция, Австрия, Гърция, Латвия и Дания, осъществени в рамките на дейност 2 по проекта. Практиката на Франция, Испания, Унгария и Германия беше допълнително проучена посредством работни посещения (Дял първи). Останалите проучени държави-членки ще бъдат представени в Дял втори.

93 Чл. 21, ал. 1 от Постановление № 85 на МС.

94 Чл. 21, ал. 2 от Постановление № 85 на МС.

95 Чл. 21, ал. 3 от Постановление № 85 на МС.

96 Чл. 21, ал. 4 от Постановление № 85 на МС.

97 Чл. 21, ал. 5 от Постановление № 85 на МС.

98 Чл. 21, ал. 6 от Постановление № 85 на МС.

99 Чл. 19, ал. 1, т. 8 и чл. 21, ал. 7 от Постановление № 85 на МС.

ДЯЛ ПЪРВИ ДЪРЖАВИ, ЧИТО ОПИТ Е ПОДРОБНО ПРОУЧЕН ПОСРЕДСТВОМ РАБОТНИ ПОСЕЩЕНИЯ

ГЛАВА ПЪРВА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ

Осъществяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС и координацията по въпросите на ЕС в Република Франция са регламентирани в нормативни административни актове и общи административни актове¹⁰⁰. При осъществяването на процесуалното представителство пред съдилищата в Люксембург в значима степен се прилага дългогодишната практика на Франция в тази област, нормативните разпоредби в тази връзка са ограничени.

За целите на проучването са използвани: административни актове; описание на практиката в Република Франция по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от ръководителя на структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС; информация, получена по време на работно посещение в Република Франция; доклад на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States“.

§ 1 ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

В Република Франция официалният представител на френското правителство пред Съда на Европейските общности е министърът на външните работи. Процесуалното представителство на Република Франция пред съдебните институции на ЕС се осъществява от поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ в рамките на дирекция „Правни въпроси“ на Министерство на външните работи.

Дирекция „Правни въпроси“ се ръководи от директор, който е юрисконсулт на Министерство на външните работи. Сред функциите на дирекцията фигурира осъществяването на представителство пред международните съдебни и арбитражни институции като напр. Първоинстанционния съд на Европейските общности, Съда на Европейските общности и Европейския съд по правата на човека¹⁰¹. Дирекцията наброява 40 души. Тя се състои от 5 поддирекции, които са: поддирекция „Международно публично право“, поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“, поддирекция „Права на човека“, поддирекция „Морско право, право във връзка с рибарството и Антарктика“ и поддирекция „Споразумения и договори“¹⁰². Поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ работи съвместно с Генералния секретариат по въпросите на ЕС (Secrétariat Général des affaires européennes) по всички въпроси, свързани с общностното право, и осъществява процесуалното представителство пред Първоинстанционния съд на Европейските общности и Съда на Европейските общности. Тази поддирекция работи и по всички въпроси, свързани с международното

100 Вж. използваните източници.

101 Член 11 на Décret № 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

102 Член 12 на Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

икономическо право¹⁰³. Поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ (наричана за краткост по-нататък „Поддирекцията“) се намира в позиция на съвършена безпристрастност.

Структурата, осъществяваща процесуалното представителство (поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“), се състои от поддиректор и 12 юристи, които изготвят съдебните документи и пледоариите, и представляват Република Франция на съдебни заседания пред съдебните институции на ЕС. Единствено служителите на Поддирекцията представляват Република Франция пред съдебните институции на ЕС. Сред работещите в Поддирекцията има дипломати и магистрати.

В Поддирекцията е налице разпределение по сектори – напр. даден правителствен процесуален агент работи по въпросите, свързани с правото на установяване и свободното предоставяне на услуги, друг отговаря за институционалните въпроси и т.н. Разпределението между юристите се прави в съответствие с техните компетентност и опит. Наличието на разпределение по сектори не води до това агентите да работят единствено по въпросите, които по принцип попадат в отговорностите им. При необходимост (в случай на спешност или поради липса на човешки ресурси) агентите работят по дела, които попадат в сектор, различен от техния. Следователно има гъвкаво разпределение на отговорностите между правителствените процесуални представители.

Поддирекцията, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, също така има и консултативна функция. Останалите структури в Министерство на външните работи, както и другите министерства имат възможност да сезират Поддирекцията с искане на становище по даден въпрос. Във всеки случай, когато се обсъждат институционални или принципни въпроси от общностното право се иска становището на Поддирекцията. Не се наблюдава разпределение между служители на Поддирекцията, които изпълняват консултативни функции, и служители, които осъществяват процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС. Всички служители на Поддирекцията изпълняват всички дейности, свързани с осъществяването на функциите на поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“.

При осъществяване на процесуалното представителство на Република Франция пред съдебните институции на ЕС никога не се използват услугите на адвокатски кантори.

§ 2 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

Общата координация по въпросите на ЕС, както и координацията във връзка с дейността на съдебните институции на ЕС (координацията на националната позиция по делата по различните производства), се осъществява от Генералния секретариат по въпросите на Европейския съюз (Secrétariat Général des affaires européennes), който е държавен орган на пряко подчинение на Министър-председателя на Република Франция¹⁰⁴. Генералният секретариат по въпросите на ЕС (ГСЕС) е отговорен за координацията на френските действия и позиции във връзка с европейските въпроси.

ГСЕС координира изготвянето на френската позиция по делата по различните производства като организира заседания, на които се взема решение относно подходящия начин на защита на правата и законните интереси на

Франция пред съдебните институции на ЕС, и организира съгласуването на съдебните документи и текстовете на пледоариите. Заседанията, организирани от ГСЕС, са основният елемент в координацията на междуведомствено равнище във връзка с дейността на съдилищата в Люксембург. Това са технически срещи, на които се водят задълбочени дискусии по въпроси от общностното право. В тях участват:

- Ръководителят на правния сектор на ГСЕС или негов подчинен – заседанието се председателства от представителя на Правния сектор на ГСЕС;
- Ръководителят на поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ и/или негов/и подчинен/и;
- Представители на заинтересованите министерства – обикновено представителите на министерствата не са високопоставени служители, най-често присъстват поддиректори, началници на отдели. Изключително рядко присъстват съветници в кабинетите на министрите. Представителите на министерствата получават инструкции от своите ръководители и представят на заседанието позицията на съответното министерство.

В горепосочените заседания не участват представители на териториалната администрация. Дадено министерство, най-често Министерство на вътрешните работи, приобщава органите на териториалната администрация към работата във връзка с процесуалното представителство на Франция пред съдебните институции. Дейността, свързана със защитата на правата и законните интереси на Франция пред съдебните институции на ЕС, се осъществява от органите на централната администрация.

ГСЕС получава всички уведомления за образувани дела по преюдициални запитвания и ги изпраща на Поддирекцията и на заинтересованите министерства. В случаите, в които запитването е отправено от френско съдилище, ГСЕС автоматично свиква заседание за обсъждане на френската позиция. При запитвания от френски съдилища френското правителство систематично представя писмени становища. Когато запитването е отправено от съдилище на друга държава-членка, в определения от ГСЕС срок заинтересованото министерство или Поддирекцията следва да направи мотивирано искане за организиране на заседание, ако счита, че е налице правен интерес Правителството да представи становище по делото. На практика ГСЕС не отказва да организира срещи за обсъждане на действия пред съдебните институции на ЕС.

Уведомленията за делата за изпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, се получават в Поддирекцията и тя изпраща копия на ГСЕС с цел предоставянето им на заинтересованите ведомства и организирането на среща за изготвянето на писмена защита.

Що се отнася до встъпването на Франция по дела, правният сектор на ГСЕС изпраща на всички администрации по факс копие от частта на Официалния вестник на ЕС, в която се съдържа информацията относно преките искове, посочвайки, че е възможно Франция да встъпи по дела при наличие на правен интерес. В случай, че дадено министерство или Поддирекцията счита, че е налице правен интерес, до ГСЕС се отправя мотивирано искане за организиране на заседание, на което да се вземе решение за действията, които да бъдат предприети.

Във връзка с всички производства пред съдебните институции на ЕС се прилага еднаква процедурата за вземане на решения и изготвяне на съдебните документи.

Решението Република Франция да представи становище по дадено преюдициално запитване, да заведе дело или да встъпи по дадено дело се взема на заседание, организирано от ГСЕС по съответния въпрос. След вземане на решение от присъстващите на заседанието не е необходимо решението да бъде одобрено или потвърдено. Изготвят се протоколи от заседанията, но понякога протоколът се забавя. На практика в края на заседанието

¹⁰³ Член 23 на Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

¹⁰⁴ Décret № 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.

участниците постигат съгласие и представителят на правния сектор на ГСЕС, който председателства заседанието, обобщава какви стъпки да бъдат предприети и какви са задълженията и отговорностите на отделните администрации. В случай, че дадено министерство не е съгласно с взетото решение или с арбитража на ГСЕС при липса на постигнато съгласие на заседанието, министерството може да представи въпроса на министър-председателя, който да вземе решение. На практика обаче подобни случаи са изключително редки. Също така в изключително редки случаи – при конфликтни въпроси, въпроси от изключително голямо значение за страната, взетите решения на подобни заседания се разглеждат от министър-председателя.

На същото заседание, на което се решава какви действия да бъдат предприети пред съдебните институции на ЕС, се определят и основните елементи в позицията на Република Франция. ГСЕС определя срок, в който съответните компетентни министерства да предоставят на Поддирекцията информацията от тяхна компетентност, която е необходима за изготвянето на проектите на съдебни документи. Въз основа на елементите в позицията на Франция, определени на заседанието, и предоставената от компетентните министерства информация Поддирекцията изготвя проектите на съдебни документи в срок, определен от ГСЕС. При изготвянето на съдебните документи тече активна дискусия по електронната поща и телефона между Поддирекцията и компетентните министерства. Никога не се провежда втора среща, на която да бъдат разгледани проектите. При изготвянето на проектите на съдебни документи контактите между Поддирекцията и министерствата не са формализирани и организацията на работата е подчинена на ефективността и бързината. Когато проектите на съдебни документи са готови, те се изпращат на правния сектор на ГСЕС и на компетентните министерства за съгласуване. По принцип проектите се изпращат на министерствата от ГСЕС, но когато няма достатъчно време, те биват изпратени от Поддирекцията. Ако компетентните министерства не реагират в определения срок, проектите на съдебни документи се считат за одобрени. Последната дума при съгласуването и одобряването на проектите принадлежи на правния сектор на ГСЕС. На практика изключително рядко се случва да не се постигне съгласие на всички заинтересовани страни по съдържанието на съдебните документи и да бъде необходимо ГСЕС да се произнесе. Дори това да се случи, най-често спорните текстове не са от съществено значение. Този факт се обяснява с това, че основните елементи в позицията, която ще отстоява Франция, се определят на организираното от ГСЕС заседание. Освен това при изготвянето на проектите на съдебни документи тече непрекъсната активна дискусия между Поддирекцията и компетентните министерства, както и съответните министерства предоставят необходимата специфична информация.

Преди участие на правителствени процесуални агенти на Франция в съдебно заседание ГСЕС организира среща, на която се обсъжда и се взема решение относно позицията на Франция, която да бъде представена на устните състезания по съответното дело. По този начин включително и пледоариите се съгласуват с правния сектор на ГСЕС и със заинтересованите министерства. Пледоариите се съгласуват по същия начин, по който съдебните документи: 1) по време на заседание, организирано от правния сектор на ГСЕС, се определят основните елементи в съдържанието на съдебния документ или пледоарията; 2) Поддирекцията изготвя проект на съдебния документ или пледоарията с активното сътрудничество на заинтересованите министерства, които предоставят необходимата информация; 3) проектът се изпраща на ГСЕС и на заинтересованите министерства за съгласуване; 4) в случай, че не е постигнато съгласие, ГСЕС взема решение относно съдържанието на съдебния документ или пледоарията, но такива случаи са рядкост.

Както решенията относно действията, които да бъдат предприети пред съдебните институции на ЕС, взети

на организираните от ГСЕС заседания, така и съдебните документи и пледоариите не е необходимо да бъдат одобрявани в последствие.

Поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ се старее да дава импулс на дейността във връзка със защитата на правата и законните интереси на Република Франция пред съдебните институции на ЕС. В някои случаи Поддирекцията сезира правния сектор на ГСЕС с искане за предприемане на действия по даден въпрос. Когато Поддирекцията бъде уведомена за образувано дело по преюдициално запитване, чиито предмет е интересен и значим, Поддирекцията отправя запитване до компетентната администрация относно националното законодателство по съответния въпрос, за да вземе решение какво да предприеме. Критериите, според които Поддирекцията проявява инициатива и предлага предприемане на действия пред съдебните институции на ЕС, са следните: налице е преюдициално запитване, отправено от френско съдилище; спорните въпроси са принципи; френските национални интереси или френското национално законодателство могат да бъдат засегнати. Поддирекцията се старее да играе колкото е възможно по-активна роля.

§ 3 ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ТА ЕС

В голяма степен правомощията и авторитетът на поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ са свързани с правомощията на ГСЕС и се дължат на тях. Поддирекцията и ГСЕС работят в изключително тясно сътрудничество и в дух на взаимна подкрепа.

По принцип по всяко дело работят двама правителствени процесуални агенти – ръководителят на Поддирекцията и служител на Поддирекцията. В някои случаи агентите по делото са трима – ръководителят и двама негови подчинени.

В изключително редки случаи директорът на дирекция „Правни въпроси“ на Министерство на външните работи по дела пред съдебните институции на ЕС и пледира пред тези институции.

Всички документи до съдебните институции на ЕС се изпращат от поддирекция „Международно икономическо право и общностно право“ по факс и след това с френска служба за експресна доставка (Chronopost).

Във всички дела, образувани по преюдициални запитвания, отправени от френски съдилища, Франция участва.

Що се отнася до встъпването на Франция по дадено дело, мотивите за това са следните: 1) защита на френските икономически, търговски или други интереси (напр. в случай, че френското законодателство е сходно със законодателството на държава, срещу която е заведено дело за неизпълнение на задълженията, произтичащи от общностното право, или когато дадено национално законодателство представлява пречка пред френски оператори) и 2) засегнати са принципи въпроси, институционални въпроси, въпроси във връзка с общностните ценности и външната компетентност на Общността.

По отношение присъствието на съдебни заседания по дела, образувани по преюдициални запитвания, политиката на Франция е следната. Когато запитването е отправено от френско съдилище, Франция не проявява инициатива за провеждане на устни състезания. Ако по искане на друг участник в делото се организира съдебно заседание, френски процесуални представители участват в него. В случаите, в които запитването е отправено от съдилище на друга държава-членка, процесуални представители на Франция участват в заседанието единствено

ако Комисията на Европейските общности поддържа становище, различно от френската позиция. Когато Франция и Комисията имат сходна позиция по делото, процесуалните представители на Франция не участват в съдебното заседание.

В устните състезания по всички дела участва ръководителят на Поддирекцията (почти винаги придружаван от негов подчинен, който е другият процесуален представител по съответното дело) или служителят на Поддирекцията, който е процесуален представител по съответното дело. Независимо от това колко правителствени процесуални агенти присъстват на съдебното заседание само един от тях взема думата.

На съдебните заседания винаги присъстват експерти от съответното компетентно министерство – един, двама или трима експерти в зависимост от случая. По принцип експертите обясняват каквото е необходимо на агента и той отговаря на въпросите на Съда. В изключително редки случаи е възможно агентът да поиска от Съда експертът от министерството да отговори на въпрос, но това може да се случи само пред Първоинстанционния съд на Европейските общности и при условие, че въпросът е много технически и почти няма връзка с правния въпрос.

Що се отнася до заплащането на разноските по делата, на практика по принцип държавите-членки не плащат разноски. Дори държава-членка да бъде осъдена да заплати разноските по дело, институциите на ЕС и държавите-членки не изискват заплащането им. Въпросът за плащане на разноските се поставя в случаите, в които страна по делото е дружество и държавата-членка е насрещна страна, и дружеството е поискало от Съда да осъди държавата-членка да заплати разноските по делото.

Държавите-членки, както и институциите на ЕС, имат възможност да поискат дадено дело да се разглежда от голям състав. Съгласно чл. 16 от Устава на Съда на Европейските общности Съдът заседава в голям състав по молба на държава-членка или институция на Общностите, която е страна по съответното производство. Франция рядко прибегва до тази възможност и се осланя на преценката на Съда какъв съдебен състав да разглежда делото. Такъв е случаят и за другите държави-членки.

На основание чл. 228 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) в случай, че Съдът установи, че държава-членка не се е съобразила с неговото решение, констатиращо нарушение на европейското право, той може да й наложи заплащането на финансова санкция. При неизпълнение на решение на Съда на Европейските общности Комисията на Европейските общности сезира Съда с искане държавата-членка да бъде осъдена да заплати еднократно платима сума или периодична имуществена санкция. Последните години Комисията прилага нова политика. Тя систематично сезира Съда с искане държавата-членка да заплати еднократно платима сума. В тази връзка във Франция е въведена практиката ежегодно всяко министерство да изчислява сумите, които би могло Франция да бъде осъдена да заплати поради неизпълнение на изискванията на общностното право в сферата на неговата компетентност. Тези суми биват предвидени в бюджета.

§ 4 ГЕНЕРАЛЕН СЕКРЕТАРИАТ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Генералният секретариат по въпросите на Европейския съюз (Secrétariat Général des affaires européennes – ГСЕС) е създаден през 2005 г. с Décret № 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes. ГСЕС е пряко подчинен на министър-председателя на Република Франция. ГСЕС замества Генералния секретариат на Междуправителствения комитет по въпросите на европейското икономическо сътрудничество, създаден през 1948 г.

ГСЕС се ръководи от генерален секретар. Генералният секретар е съветник по въпросите на ЕС в кабинета на министър-председателя. Пряко подчинени на генералния секретар са трима заместник-генерални секретари, правен съветник, който ръководи правния сектор на ГСЕС, и съветник координатор във връзка с френското председателство на ЕС. В рамките на ГСЕС освен правния сектор има множество сектори, които са компетентни в различни области, свързани с членството в ЕС. ГСЕС наброява около 200 души.

ГСЕС гарантира провеждането на единна национална политика на Република Франция по всички въпроси, свързани с ЕС. ГСЕС осигурява междуправителствената координация по европейските въпроси. Сферата на компетентност на ГСЕС обхваща всички области, определени в Договора за Европейски съюз, с изключение на Общата външна политика и политика на сигурност, която остава компетентност на Министерство на външните работи.

След неуспешния референдум от май 2007 г. относно Договора за приемане на Конституция за Европа министър-председателят на Република Франция взема решение да председателства веднъж месечно Междуправителствен комитет по въпросите на Европа. Този комитет е средство за политическа координация, което да позволи изготвянето и представянето на единна стратегическа визия за „европейския проект“ на Франция. ГСЕС е секретариат на Междуправителствения комитет по въпросите на Европа.

ГСЕС осъществява следните задачи:

- **Междуправителствена координация** – ГСЕС осигурява провеждането на единна политика и е отговорен за постигането на съгласие по проектите на позиции по въпроси, свързани с ЕС;
- **Консултативна функция** – ГСЕС се е превърнал в предпочитан съветник на правителството по всички въпроси, свързани с ЕС;
- **Прилагане на общностното право** – ГСЕС следи за транспонирането на директивите и рамковите решения по чл. 34 от ДЕС. Отговорите на френските власти до Европейската комисия в рамките на досъдебната фаза на процедурата при неизпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, се изготвят на междуправителствено равнище под ръководството на ГСЕС. Проектите на отговори до Комисията се разглеждат и одобряват от кабинета на министър-председателя в случаите, когато това е необходимо – напр. когато съществува риск от сезиране на Съда.

Правният сектор на ГСЕС е компетентен по отношение на всички производства пред съдебните институции на ЕС, както и по отношение на процедурите по изпълнение на решенията на Съда.

Всяко решение на Съда на Европейските общности, в което на основание чл. 226 от ДЕО се установява нарушение на общностното право от страна на Франция, предизвиква сезиране на кабинета на министър-председателя, за да бъде изготвена правителствена стратегия за изпълнение на решението на Съда.

ГСЕС следи за незабавното изпълнение на решенията на Съда на Европейските общности, за които Комисията е започнала досъдебна процедура на основание чл. 228 от ДЕО. Веднага след започване на досъдебната фаза по чл. 228 от ДЕО ГСЕС определя водещото министерство и евентуално други министерства, отговорни за изпълнението на решението на Съда на основание чл. 226 от ДЕО. Под ръководството на министър-председателя ГСЕС определя за всяка процедура начина, по който ще се разпределят разходите между държавните структури (водещо министерство и други министерства) при евентуално осъждане на Франция, за да се предвиди в бюджета съответната финансова тежест. Министерство на икономиката и финансите включва всяка година в държавния бюджет провизии, съответстващи на разходите, произтичащи от евентуално налагане на Франция на финансова

санкция. Размерът на провизиите се изчислява въз основа на изчисленията на водещите министерства и на начина на разпределение на разходите. Това разпределение се преразглежда при необходимост¹⁰⁵;

- **Информирание на френския Парламент и на членовете на Европейския парламент от Франция – ГЕСС гарантира информираността относно всеки проект на нормативен акт на ЕС¹⁰⁶;**
- **Предоставяне на информация на министерствата;**
- **Наблюдение на френското присъствие в европейските институции.**

ГЛАВА ВТОРА КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

От момента на присъединяването на Кралство Испания към Европейските общности¹⁰⁷ испанските правителствени процесуални агенти демонстрират завидна активност в производствата пред Съда на Европейските общности (СЕО). Още в зората на пълноправното си членство, испанската страна поставя акцент върху защитата на националните интереси пред съдебната институция на обединена Европа. За това свидетелстват аргументите, обосновавали приемането на един от основните нормативни актове, регулиращи и понастоящем осъществяването на процесуалното представителство на Испания пред СЕО. В преамбюла на „Постановление на Министерския съвет от 13 юни 1986 г. относно действията пред Съда на Европейските общности и конституирането на комисия по осъществяване и координация във връзка с процесуалните производства по отношение на защитата на испанската държава пред Съда на Европейските общности“¹⁰⁸ е подчертана зависимостта от тази юрисдикция, което обуславя необходимостта от предприемане на определени мерки за действие, както и координиране на действията на заинтересуваните министерства. Звеното, което е натоварено с процесуалната защита на Испания пред Съда в Люксембург наброява само шест души. Същевременно, средногодишният брой дела, по които Кралство Испания е страна, е около сто. Такъв значителен обем от работа, извършвана от екип от шест държавни адвоката, може да бъде реализиран само при наличие на една стройна и оптимално организирана междуведомствена координационна схема.

Испания е една от държавите-членки с най-голямо население и като такава по силата на измененията от Договора от Ница се нарежда на пето място по брой на гласове в Съвета на Европейския съюз и в Европейския парламент след Германия, Обединеното кралство, Франция и Италия. Този критерий ѝ отрежда един постоянен представител сред осемте генерални адвокати на Съда на Европейските общности.¹⁰⁹ Съгласно Договора от Ница генералните адвокати представят становища само, когато Съдът прецени, че предметът на делото повдига неразгледан до момента правен проблем. В този смисъл Испания е една от петте държави-членки, които

¹⁰⁵ Информацията относно организацията във връзка с процедурите при неизпълнение на европейското право и спротивяването на дела срещу Франция се основава на циркулярно писмо на министър-председателя до министрите № 5199/SG от 19 февруари 2007 г. и на циркулярно писмо на генералния секретар до членовете на ГЕСС от 12 април 2007 г.

¹⁰⁶ Член 88-4 от Конституцията на Република Франция.

¹⁰⁷ Испания заедно с Португалия се присъединява към Европейските общности на 1 януари 1986 г.

¹⁰⁸ Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 junio de 1986, sobre actuación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y constitución de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

¹⁰⁹ В Договора от Лисабон се предвижда увеличаване на броя на генералните адвокати в Съда на Европейските общности от 8 на 11. При условие че процесът по ратификация на договора бъде приключен успешно, броят на постоянните генерални адвокати ще нарастне на 6, като освен Германия, Обединеното кралство, Франция, Италия и Испания свой постоянен генерален адвокат ще има и Полша, тъй като по население тя се нарежда след Испания.

разполагат с най-голям брой свои членове в Съда на Европейските общности, което предполага, че в по-голяма степен може да влияе върху еволюцията на *acquis communitaire*.

Отчитайки посочените фактори, както и резултатите от изследването на нормативната база и практическия опит при и по повод осъществяването на процесуалната защита на Кралство Испания пред Съда в Люксембург, настоящият материал цели да хвърли повече светлина върху мястото на испанските процесуални представители пред СЕО в държавната адвокатура на Испания, като една структура, съществуваща отделно от и паралелно на испанската държавна администрация. Изложението ще се концентрира и върху практическите аспекти на вътрешната организация на работа на испанските агенти пред СЕО, както и върху начина на функциониране на комисията за мониторинг и координация като форум за одобряване, както на позицията на държавата, така и на позицията, която ще се представи пред СЕО в защита интереса на испанска автономна област. Материалът ще представи накратко статистически данни, които обрисуват в цифри цялостната картина на испанското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС.

§ 1 ДЪРЖАВНА АДВОКАТУРА НА КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Държавната адвокатура на Кралство Испания е създадена през далечната 1849 г. с Указ на Краля от 28 декември 1849 г.¹¹⁰ Понастоящем, структурата, организацията и функциите на Държавната адвокатура на Кралство Испания са регламентирани в два нормативни акта: Закон 52/1997 от 27 ноември, за предоставяне на правна помощ на държавата и публичните институции¹¹¹ и Указ на Краля 997/2003 от 25 юли, с който се приема Регламент за юридическите услуги на държавата.¹¹²

Законът от 1997 г. установява минимални стандарти относно организацията за оказване на юридическо съдействие на държавата, както и относно самото предоставяне на това съдействие, включително и с оглед защитата на правата и интересите на Кралство Испания пред международните правораздавателни институции. Единствената разпоредба, касаеща дейността на държавните адвокати, представляващи Испания пред съдебните институции на ЕС и пред Съда по правата на човека е тази на чл. 1.5 от Закона. В нея е разписано, че по отношение на процесуалните си действия пред тези съдилища държавните адвокати се ръководят от специфичните правни норми според конкретния казус и само в случай на нормативна празнота-от разпоредбите на Закон 52/1997.

Поради установения *de minimis* правен режим на дейността по защитата на държавата в Закона от 1997 г., с Указа на Краля 997 от 25 юли 2003 г. е приет Регламент за юридическите услуги на държавата. Съгласно чл. 1.3 б. „г“ една от основните функции на Генералната държавна адвокатура е и осъществяване на правна помощ на Кралство Испания в материята на *acquis communautaire*, както и защитата на правата и интересите на държавата пред съдебните институции на Европейския съюз.

По силата на регламента звеното, осъществяващо процесуалната защита на Испания пред съдебните институции на ЕС е една от десетте основни поддирекции в структурата на Генералната държавна адвокатура. Останалите структурни единици на държавната адвокатура са слените: генерална поддирекция за предоставяне на консултативни услуги, генерална поддирекция за процесуално представителство, кабинет

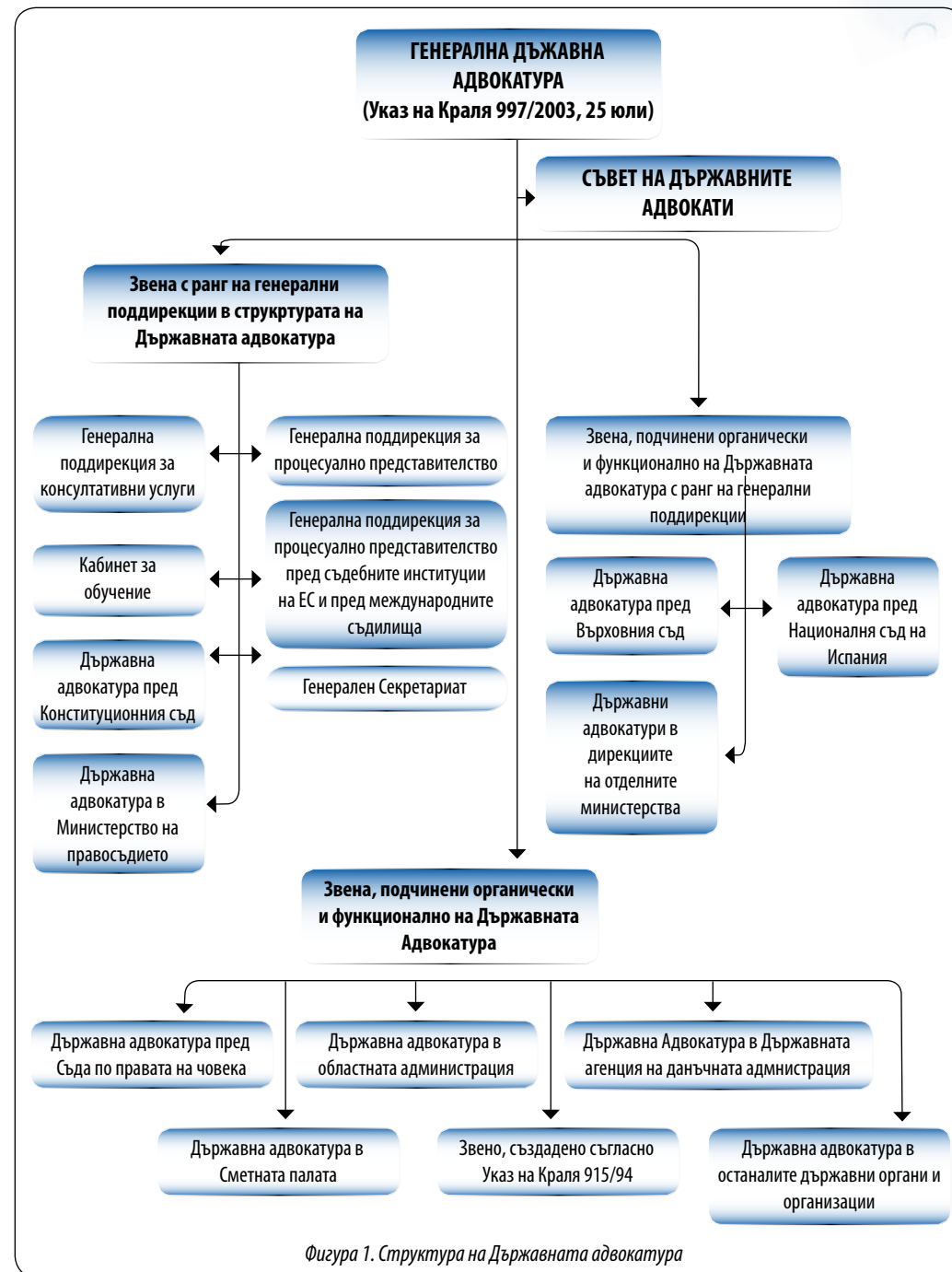
¹¹⁰ Указ на Краля от 28 декември 1849 г. за създаване на Генерална дирекция за процесуално представителство. (Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, de creación de la Dirección General de lo Contencioso).

¹¹¹ Ley 52/1997, de 27 de noviembre de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas.

¹¹² Real Decreto 997/2003, de 25 de Julio, Por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

за обучение, генералната държавна адвокатура в Министерство на правосъдието, Държавната адвокатура пред Конституционния съд на Кралство Испания, както и Генерален секретариат, който изпълнява функции по подпомагане на дейността на генералния държавен адвокат. По силата на чл. 3.2 от Регламента органически и функционално зависими от Генералната държавна адвокатура са и държавните адвокатури пред Върховния съд, пред Националния съд на Испания,¹¹³ както и държавните адвокатури в дирекциите на отделните министерства.¹¹⁴ Подчинени на Генералната държавна адвокатура са и държавните адвокатури пред Сметната палата,¹¹⁵ пред Съда по правата на човека¹¹⁶, държавните адвокатури в областната администрация на държавата¹¹⁷ и държавните адвокатури в отделните публични организации.¹¹⁸ Към Генералната държавна адвокатура функционира и колективен орган със съвещателни функции – Съвет на държавните адвокати. Дейността по предоставяне на правна помощ на държавата се контролира от Инспекторат към Министерство на правосъдието.

Основно правило, характеризиращо дейността по предоставяне на юридически услуги на държавата е независимостта и автономността на държавните адвокати от политическото управление на страната. По силата на закона техните актове и действия могат да бъдат предмет на контрол, йерархична зависимост и субординация, само и единствено по отношение на генералния държавен адвокат.



Фигура 1. Структура на Държавната адвокатура

113 Виж чл. 5 от Регламента за юридическите услуги на държавата.

114 Виж чл. 6 от Регламента за юридическите услуги на държавата.

115 Виж чл. 5 от Регламента за юридическите услуги на държавата.

116 Виж чл. чл. 6.1 – 6.3 от Регламента за юридическите услуги на държавата.

117 Виж чл. 3.5.във вр. с чл. 8 от Регламента за юридическите услуги на държавата.

118 Виж чл. 3.5.във вр. с чл. 9 от Регламента за юридическите услуги на държавата. В чл. 9 са уредени функциите на държавна адвокатура в Държавната агенция на данъчната администрация.

§ 2 ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО И МЕЖДУВЕДОМСТВЕНА КООРДИНАЦИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА КРАЛСТВО ИСПАНИЯ ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

1. Структурни аспекти

Независимо, че органически държавните адвокати, които са агентите на Испания пред Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд в Люксембург, са част от държавната адвокатура, структурно и функционално звеното, което осъществява процесуалното представителство на Кралство Испания пред съдебните институции на Европейския съюз се намира в Министерство на външните работи. Най-общо външното министерство е клон на централната държавна администрация, отговорен за осигуряване на единството на позицията и действията на Кралство Испания при осъществяването на външната политика.

В структурата на министерството се включват Държавен секретариат за Европейския съюз, Държавен секретариат за външни отношения, Държавен секретариат за международно сътрудничество и Държавен секретариат за Латинска Америка. Държавният секретариат за Европейския съюз е разделен на две административни звена. В системата му са включени Генерална дирекция по външни въпроси на Европейския съюз и Генерална дирекция за вътрешен пазар, която се занимава с въпросите, свързани с административната фаза на производството по член 226 от ДЕО за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право. Генералните поддирекции на този държавен секретариат са три: Поддирекция по правосъдие и вътрешни работи, Поддирекция по отговорността, институционалните въпроси и Договора от Лисабон, и Поддирекция за процесуално представителство пред СЕО.

Поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО включва две подразделения, които са на пряко подчинение на поддиректора за процесуално представителство пред СЕО: към едното подразделение работят шест държавни адвокати в Министерството на външните работи, а второто подразделение обхваща двама държавни адвокати, разпределени в Постоянното представителство на Испания в Брюксел. Задачата на двамата държавни адвокати в Брюксел е по-скоро с технически характер. Те посещават редовните заседания на различните работни групи към Съвета на Европейския съюз и спомагат за навременното информиране, както и обмена на кореспонденция между европейските институции и Министерството на външните работи.

Структурирането на поддирекцията е продиктувано не от съображения за йерархична подчиненост, а по-скоро има организационно-технически характер. След номинирането на някой от служителите в поддирекцията, в това число и на нейния ръководител, за процесуален агент на Испания по конкретно дело, той разполага с оперативна самостоятелност, която се отнася до предприемането на съответните процесуални действия пред Съда, формулирането на стратегията на защита, както и текста на съдебните документи. Процесуалните действия, извършвани от отделните агенти не подлежат на предварителен или последващ контрол от страна на ръководителя на звеното.

2. Практически аспекти

Работата между процесуалните представители на Испания пред СЕО и ПИС не се разпределя съобразно принадлежността на конкретното дело към определена област на общностното право. На практика ръководителят

на звеното представлява държавата по делата, по които Испания в най-голяма степен има интерес да отстоява своята позиция. Понастоящем поддиректорът на звеното за процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС защитава испанския интерес по делата, които са политически най-обременени и чиито предмет е от областта на отношенията на ЕС със Световната търговска организация (СТО), в областта на енергетиката, както и тези, свързани със защитата на фискалния интерес на Испания в материята на преките и косвените данъци. С оглед голямото значение, което се отделя на последната категория дела, процесуалните представители изпращат на Министерство на финансите копие от всяко едно преюдициално запитване, с което СЕО бива сезиран, за да може да бъде осигурено своевременното участие на Испания по тези дела и респективно навременната защита на нейния фискален интерес.

Като точка за контакт на Кралство Испания със съдебните институции на ЕС функционира посолството на страната в Люксембург. Когато дадено съобщение или съдебен документ бъдат получени в посолството, те незабавно се изпращат по факс до поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО в Министерство на външните работи. След получаване на съответното съобщение или съдебен документ, той се преглежда от ръководителя на поддирекцията. За тази цел като изискване към държавните адвокати, които желаят да се занимават със защитата на държавния интерес пред съдебните институции на ЕС, е поставено знанието на френски език, който е работният език на Съда в Люксембург, както и на английски език. В действителност испанските агенти владеят поне три от официалните езици на ЕС. Знанието на колкото се може повече от официалните езици на ЕС в значителна степен улеснява предварителната обработка на документите, които пристигат от СЕО, особено що се отнася до производствата по преюдициални запитвания, отправени от национални юрисдикции.

След прочитането на съдебния документ, който е изпратен в контекста на отправено до СЕО преюдициално запитване, ръководителят на агентите или друг процесуален представител изписва в горния му десен ъгъл наименованието на компетентното ведомство. При наличие на правен интерес и съгласно решение, взето по съответната процедура испанската страна представя своята позиция чрез агентите си в производствата пред СЕО. Освен процесуалната си дейност пред СЕО, ПИС испанските правителствени процесуални агенти защитават интересите на страната и пред Съда на Европейското икономическо пространство.

Организацията и подредбата на досиетата по делата пред СЕО и ПИС, по които Испания се конституира като страна, става по строго определен начин. Досието съдържа три части:

1. Първата част включва документите, които се получават от СЕО или ПИС. Съобразно различното съдебно производство това може да бъде преюдициалното запитване от националната или чужда юрисдикция. Това може да е искова молба на Комисията срещу Испания или в хипотезите на встъпване, исковата молба на Комисията срещу друга държава-членка. В случаите на обжалване на акт на общностна институция това е самият акт на институцията или публикацията му в Официалния вестник. Елемент от тази първа част на досието по делото е и кореспонденцията, която се води между процесуалния представител и съответното лице за контакт, определено от заинтересуваното испанско ведомство. Върху страница първа от тази част се изписват имената на процесуалния представител, който ще защитава испанската страна по конкретното дело и името на лицето, определено като точка за контакт от страна на заинтересуваната администрация. При условие че на делото се дава гласност в пресата, копие от официалната публикация се прикрепя към първата част от досието. Фактът, че в досието по делото се вписва името на експерта от заинтересуваната администрация, който е отговорен за техническата част по делото, е от изключителна важност за узнатата фаза на производството по конкретното дело,

Тъй като за правителствения процесуален агент е налице възможност веднага след получаване на съобщението за насрочване на изслушванията, да информира Секретаря на Съда за името и служебното качество на лицето, което по време на устните състезания ще присъства и ще подпомага с експертните си познания представянето на испанската позиция от правителствения агент. По правило пледоарията в устната фаза на производството се представя само от испанския правителствен процесуален представител. Испанските агенти не ползват услуги на частни адвокатски кантори или на външни консултанти.

2. Втората част от досието по делото, включва релевантното национално законодателство, както и приложимото общностно законодателство.

3. Третата част на досието по делото съдържа използваната практика на CEO в хода на съдебното производство.

За оптимизиране процеса на подготовка на испанската позиция, която ще се защитава пред съдебните институции на ЕС, испанските правителствени процесуални агенти разполагат с отделна стая за четене. В нея са разположени на френски език, както и в превод на испански език сборниците с цялата практика на CEO от неговото създаване до момента. Поддирекцията разполага и с постоянен архив на приключените дела, по които Испания е била страна, както и на делата, по които Испания не е била страна. Делата, по които Испания не е била страна, след изтичане на определен брой години се унищожават. Наличието на архив и свободният достъп до него допълнително улесняват работата на действащите агенти, тъй като те могат да консултират по всяко време съдържанието на всяко едно досие с оглед предприемането на конкретни стъпки по определени висящи дела.

За нуждите на поддирекцията за процесуално представителство от 2004 г. е изградена и функционира електронна база данни, наречена „*Euridica*“, в която се съхраняват данни за дела, по които Испания е била страна, както и данни за дела, които само са проследени, без испански агенти да са участвали в съдебното производство. Когато съдебните документи бъдат получени в поддирекцията, те се преглеждат от ръководителя на звеното или някой от другите агенти. Определя се предметът на делото и то се въвежда от техническите сътрудници в базата данни. При условие, че се касае за определение или решение на Съда, в базата данни се въвеждат и най-важните параграфи от неговото съдържание, които предварително са отбелязани от ръководителя на поддирекцията или испанския правителствен процесуален агент. Полетата, които се попълват се отнасят до номер на дело, съдебна институция, пред която делото е висящо – CEO, ПИС или Съдът на Европейското икономическо пространство. Попълва се поле, указващо характера и предмета на делото, неговите страни, качеството, в което Испания, участва в него, държавния адвокат, който представлява страната, датата на получаване на съдебния документ или на публикацията в Официалния вестник на Европейския съюз. Периодично в базата данни се обновяват данните относно фазата на съдебното производство. При наличие на постановен съдебен акт по конкретното дело, в базата данни се въвеждат данни относно датата на решението, неговия диспозитив, както и най-важните параграфи от мотивите на Съда. За потребителите на базата данни, които към момента са само правителствените процесуални агенти, има предвидена възможност от базата данни да се генерират доклади, които са резултат от селектиране на информация по процесуален представител, по вид на производството, по дата на започване на производството, по характер на съдебното решение – в полза на Испания или в полза на ответната ѝ страна, и т. н. Съществува възможност базата данни да представи и общ доклад, който съдържа всички висящи дела, по които Испания е страна към даден момент.

Подготвя се свързване на базата данни на правителствените процесуални агенти пред CEO „*Euridica*“ с базата данни, която се ползва от всички останали държавни адвокати, наречена „*Reges*“. По този начин се цели да бъде подобрена информираността на всички държавни адвокати в материята на общностното право. Също така, на всеки два месеца поддирекцията подготвя за нуждите на държавната адвокатура бюлетин, в който се представя информация относно делата, по които Испания е страна. На ежегодно провеждана тридневна среща на ръководителите на основните структурни звена в Генералната държавна адвокатура, ръководителят на агентите пред съдебните институции на ЕС представя доклад, съдържащ най-актуалните аспекти от работата по делата пред Съда, както и от съдебната практика.

Освен дейността по осъществяване на процесуално представителство на Кралство Испания пред съдебните институции на ЕС и пред Съда на ЕИП, държавните адвокати от звеното за процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС при сезиране или по своя инициатива изготвят за нуждите на испанската държавна администрация становища, отнасящи се до различни въпроси от областта на общностното право и дейността на CEO, и ПИС. Становищата нямат обвързващ характер.

3. Междуведомствена комисия по делата пред Съда на Европейските общности

Междуведомствената координация във връзка с осъществяването на процесуалното представителство на Кралство Испания пред съдебните институции на ЕС се осъществява в рамките на „Комисията по осъществяване и координация във връзка с процесуалните производства по отношение на защитата на Испанската държава пред Съда на Европейските общности“, наречена още „комисия за координация и мониторинг“. Този орган е създаден през 1986 г. с постановление на Министерския съвет от 13 юни 1986 г. – „Постановление на Министерския съвет от 13 юни 1986 г. относно действията пред Съда на Европейските общности и конституирането на Комисия по осъществяване и координация във връзка с процесуалните производства по отношение на защитата на Испанската държава пред Съда на Европейските общности“. Функциите на комисията се свеждат до координиране на действията на отделните министерства съобразно вида на производствата пред CEO, както и координиране на действията на испанската страна по отношение на останалите институции на общността, в т. ч. и във връзка с транспонирането на директиви в националното законодателство.

Съгласно член първи на постановлението Комисията е създадена към Секретариата по общностни въпроси. Основната ѝ задача е да извършва необходимите проучвания, както и да прави предложения във връзка с процесуалните производства пред CEO, посредством координиране на действията между дирекциите на заинтересуваните министерства с оглед обезпечаване на участието на държавната адвокатура по делата пред Съда.

Комисията се председателства от Държавния секретар за Европейския съюз, а в случай на негово отсъствие, от Генералния директор за координация по юридическите и институционални въпроси на Общността. Членове на комисията са Генералният директор за координация по юридическите и институционални въпроси на Общността, Генералните секретари по технически въпроси на министерствата на президентството¹¹⁹, на правосъдието и на икономиката, на финансите, или служители, упълномощени от Генералните секретари по технически въпроси, както и един държавен адвокат. Секретар на комисията е служител от Генерална дирекция за координация по юридическите и институционални въпроси на Общността, която е и Секретариат на комисията. По силата на

¹¹⁹ Функциите на Испанското министерство на президентството съответстват на функциите на администрацията на Министерския съвет на Република България.

член втори от постановлението като член на комисията действа и Генералният секретар по технически въпроси на министерство на публичната администрация, когато въпросът засяга компетентностите на автономните области.

Комисията заседава веднъж на три или четири седмици, като на нейните заседания ръководителят на процесуалните представители пред съдебните институции на ЕС представя доклад относно делата, които са заведени срещу Испания, както и относно по-важните преюдициални запитвания, които са получени в поддирекцията за изтеклия период. Комисията приема решение относно преюдициалните дела, по които испанската страна ще представи писмено становище, както и характера на позицията, която ще бъде защитавана в делата по директни искове.

В резултат на това решение ръководителят на процесуалните представители изготвя писмо с предложение за определяне на агент по делото до Държавния секретар за Европейския съюз, който го предава на министъра на външните работи, който от своя страна изпраща предложението до министъра на правосъдието. Пълномощното, което се прилага към съдебния документ, се подписва от министъра на правосъдието, съгласно изискването на член пети от постановлението. Към момента се обсъжда промяна на сложната процедура по номиниране на испански агент за всяко конкретно дело. Целта е всички държавни адвокати в поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО да бъдат одобрени като агенти на Кралство Испания пред СЕО и този еднократно санкциониран акт да бъде подаден на Секретариатите на СЕО и ПИС като важащ за всяко едно дело.

При процедурите за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право исквата молба пристига по официален път едновременно до Държавния секретариат за ЕС и до Генералната държавна адвокатура. Секретариатът изпраща документите до компетентното министерство, което определя лицето за контакт по конкретния казус. Подобна процедура се следва и по отношение на останалите производства по директни искове, както и по делата по преюдициални запитвания. Самите дела се докладват от ръководителя на поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО и решение се взема на заседание на комисията. На практика след решението на комисията процесуалните представители на Испания пред СЕО в зависимост от характера на съдебното производство предоставят на компетентното ведомство половината от съдебния срок за подготовка на материалите и принципните положения, които следва да бъдат отразени в съдебния документ. По силата на член трети от постановлението държавните адвокати пред СЕО са длъжни да координират действията си с комисията като надлежно я информират за предприетите процесуални действия в хода на съдебното производство.

Функциите на междуведомствената комисия не се изчерпват с одобряването на испанската позиция, която ще се защитава пред съдебните институции на ЕС. Комисията обсъжда документите на Комисията на Европейските общности, свързани със законодателната ѝ инициатива, след което изготвя резюмета за съобразността на националното законодателство с тези предложения. Резюметата се изпращат до националния парламент и до испанските депутати в Европейския парламент. Комисията разглежда и докладите за транспонирането на директивите в националното законодателство. Обсъжда се и се решава каква позиция испанската страна ще защитава в отделните работни групи на Съвета на Европейския съюз. В рамките на комисията се обсъждат и въпросите, свързани с Лисабонската стратегия. Важно е да се отбележи, че комисията не разглежда и одобрява позициите на Испания по отношение на административната фаза на производството по член 226 и член 228 от Договора за създаване на Европейската общност. Тази дейност се извършва при координиране на действията между компетентното звено в Генерална дирекция за вътрешен пазар към Министерство на външните работи и

съответното министерство. Следва също така да се посочи, че за разлика от нормативната процедура, разписана в българското законодателство, след решението на комисията за представяне на испанската позиция пред СЕО, ПИС или съответно пред Съда на ЕИП, не се изисква приемане на решение на Министерския съвет.

4. Процесуално представителство на автономните области на Кралство Испания пред съдебните институции на ЕС

Кралство Испания е административно-териториално разделено на 17 автономни области, които разполагат със свое собствено законодателство и регионални правителства. Възможно е пред някоя от съдебните институции на ЕС да бъде образувано дело, което е от компетентността на администрацията на автономна област. Със защитата на интереса на автономната област са натоварени правителствените процесуални агенти от поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО в Министерство на външните работи. Нормативният акт, който регламентира подробно координацията във връзка с представителството на автономните области пред СЕО, е Постановление между централната държавна администрация и администрациите на автономните области относно участието на автономните области в производствата пред Съда на Европейските общности, прието на заседание на Конференцията за външни отношения с Европейските общности, проведено на 11 декември 1997 година.¹²⁰

Форумът, на който по принцип се осъществява координацията между автономните области и Конференцията на автономните области към Министерство на публичната администрация. Конференцията се председателства от Министъра на публичната администрация. Нейни членове са членовете на правителствата на автономните области, държавният секретар за Европейския съюз, държавният секретар за автономните области. Техническата част по координацията, обсъжданията на позицията, която да бъде защитавана пред съдебна институция на ЕС по предложение на автономна област, както и решението за нейното представяне се взема отново в рамките на Комисията по осъществяване и координация във връзка с процесуалните производства по отношение на защитата на испанската държава пред Съда на Европейските общности, към чиято компетентност в тази област реферира един от мотивите в преамбюла на постановлението от 11 декември 1997 г.

В постановлението са разписани подробни разпоредби относно координацията между отделните заинтересувани страни съобразно вида на производствата пред Съда в Люксембург. Най-подробно е разписана координационната процедура във връзка с инициатива на автономна област да се иска предявяване на иск за анулиране на акт на общностна институция. При условие че автономната област намери, че определен акт на общностна институция е в противоречие с легитимния ѝ интерес, в рамките на 12 дни от публикацията в Официалния вестник на ЕС или от съобщаването му, следва представител на областното правителство, който е и член на Конференцията, да уведоми председателя на комисията за координация и мониторинг. Молбата с искане за сезиране на Съда с иск по член 230 от ДЕО следва да бъде мотивирана и ясно да очертава засегнатия интерес на автономната област. Председателят изпраща искането до всички заинтересувани министерства, както и до представителите в Конференцията на автономните области, които разполагат с 10-дневен срок да представят своите бележки. След изтичане на срока, искането и бележките се обсъждат на заседание на комисията, която приема решение за представяне на позицията пред съдебната институция на ЕС. Решението се изпраща на ръководителя на поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО. Държавният адвокат е задължен

¹²⁰ Acuerdo entre Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas relative a la Participación de las Comunidades Autónomas en los Procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

да държи в течение правителството на автономната област за хода на съдебното производство.

Описаните по-горе правила се прилагат и по отношение на сезиране на СЕО с иск срещу бездействие на общностна институция, когато се завежда иск срещу друга държава-членка за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право, по преюдициалните дела, както и когато на основание член 300, параграф 6 от ДЕО се иска СЕО да се произнесе със становище относно съобразеността на международен договор с разпоредбите на ДЕО. Когато преюдициално дело може да засегне интерес на автономна област, материалите по делото се изпращат на областното правителство от Държавния секретар по външната политика и за Европейския съюз.

Испанските правителствени процесуални агенти не встъпват по всяко едно преюдициално дело, образувано по запитване, отправено от испанска юрисдикция. Това може да бъде обяснено и с не малката вероятност предметът на запитването да се отнася до законодателство на автономна област. При условие че местното правителство не счита, че за Испания е налице интерес да встъпи по конкретното дело, то агентите от поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО не разполагат с мандат да представят писмено становище по него.

5. Статистика на делата, по които Кралство Испания е/е било страна, както и статистика във връзка с осъществяването на процесуалното представителство на Кралство Испания пред съдебните институции на ЕС

От 2005 година испанските правителствени процесуални ежегодно изготвят и публикуват подробна статистика, във връзка с дейността, която осъществяват. За 2005 г. испанските агенти са имали общо 124 хиляди дела и са изготвили 23 официални становища. През 2006 г. делата са били 92 на брой, от които 51 са били нови дела, а 68 са били приключени. Представените становища през 2006 са били 7 броя. През 2007 г. Испания е била страна по 79 дела и е представила 29 становища. Особено впечатление прави фактът, че Испания е най-активна по дела, които имат за предмет въпроси от материята на социалното осигуряване, държавните помощи, данъчното облагане, извъндоговорната отговорност на държавата, както и от сферата на околната среда.

Испанските правителствени процесуални представители участват активно и в работата на работна група „СЕО“ към Съвета на ЕС, както и в ежегодните срещи на правителствените процесуални представители от държавите-членки. Те участват и в работата, както на комисията за координация и мониторинг, така и в съвещанията на Междуведомствената комисия по въпросите на ЕС, в редовните срещи, провеждани под егидата на Държавния секретар за ЕС, както и в заседанията на Комитета на Генералната държавна адвокатура.

В заключение следва да се посочи, че в поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО предстои реструктуриране, което се изразява в специализиране на агентите и преразпределение на делата с оглед предметната им принадлежност. Същевременно, към момента в рамките на централната испанска администрация се обсъжда преместване на поддирекцията за процесуално представителство пред СЕО от Министерство на външните работи на пряко подчинение на министър-председателя на Кралство Испания, стъпка която е в унисон с най-новите тенденции, които се наблюдават по отношение на ведомствената принадлежност на тази категория административни звена в отделните държави-членки. В тази връзка теорията и практиката доказват, че възлагане на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС на междуведомствен орган, на силно или влиятелно министерство, или на кабинета на министър-председателя, резултира в по-ефективна координация в сравнение с традиционния модел, при който задачата в поверена на външните министерства на държавите-членки.¹²¹

¹²¹ Виж Marrie- Pierre Granger, "States as successful litigants before the European Court of Justice: lessons from the "Repeat Players" of European litigation" (2006), стр. 12 и Hussein Kassim, Guy Peters and Vincent Wright, "The National Co-ordination of EU Policy: the domestic level", Oxford University Press, (2000), стр. 1-21.

ГЛАВА ТРЕТА РЕПУБЛИКА УНГАРИЯ

Процесуалното представителство на Република Унгария пред СЕО и ПИС се извършва на основание Решение на унгарското правителство № 1084/2004 г. относно процесуалното представителство на Република Унгария пред Съда на Европейските общности и дейностите, свързани с него.

§1. ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

Съгласно цитираното по-горе решение по отношение на процесуалното представителство пред СЕО и ПИС, както и на процедурите, които могат да доведат до съдебни производства пред СЕО, в Унгария е възприета системата на споделената отговорност. Ведомствата, отговорни за процесуалното представителство на Унгария пред СЕО и ПИС са Министерство на правосъдието и правоприлагането и Министерство на външните работи в сътрудничество със съответните заинтересувани министерства.

Разпределянето на отговорностите между тези две ведомства се дължи на три причини:

- а)** Министерство на външните работи осъществява вътрешноведомствената координация по европейските въпроси;
- б)** Министерство на външните работи представлява унгарското правителство при осъществяването на комуникациите с всички институции на ЕС;
- в)** Министерство на външните работи контролира изпълнението на задълженията, произтичащи от общностното право.

Унгарският правителствен процесуален агент пред Съда е представител на Министерство на правосъдието и правоприлагането. Задачите си той осъществява в тясно сътрудничество с Министерство на външните работи и представители на съответните заинтересувани министерства.

§ 2. МЕЖДУВЕДОМСТВЕН КООРДИНАЦИОНЕН МЕХАНИЗЪМ

Предвид възприетата система на споделената отговорност, в Унгария координацията по отношение на досъдебната фаза от производството по чл. 226 и 227 от ДЕО се осъществява от Министерство на външните работи, а координацията по процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, от Министерство на правосъдието и правоприлагането.

2.1 В досъдебната фаза

При осъществяване на координационната си функция в досъдебната фаза на от производството по чл. 226 и 227 от ДЕО Министерство на външните работи е отговорно след получаване на съответните документи от Комисията на Европейските общности да ги препрати незабавно на Министерство на правосъдието и правоприлагането, на Министерство на финансите, на кабинета на министър-председателя, както и на заинтересуваните министерства.

След постигане на съгласие между съответните заинтересувани министерства относно текста на отговора до Европейската комисия, Министерство на външните работи в сътрудничество с Министерство на правосъдието и правоприлагането организира изпращането и представянето им в досъдебната фаза на производството по чл. 226 и 227 от ДЕО.

2.2 По делата пред съдебните институции на ЕС

Министерство на външните работи е точка за контакт и по отношение комуникацията на унгарското правителство със Съда в Люксембург. След като бъде получено едно съобщение от СЕО или ПИС, то се качва на междуведомствен сървър, достъп до който има всяко едно министерство. С оглед на конкретния казус, на заинтересуваните министерства се изпращат и писмени съобщения.

Координационно звено във връзка с евентуално участие на унгарската страна в съдебно производство пред Съда в Люксембург е Министерство на правосъдието и правоприлагането.

а) по преюдициални запитвания

В случаите на съдебно производство по преюдициални запитвания, след получаване на съобщението от Съда заедно с отпратеното запитване на националната юрисдикция, Министерство на правосъдието и правоприлагането проучва казуса, след което изпраща уведомление до заинтересуваното министерство с указания относно срока, в който следва да бъде предоставено становище дали страната има интерес да представи писмено становище по образуваното дело.

б) по директни иски и процедурите по встъпване

Министерство на правосъдието и правоприлагането следи публикациите в серия С на Официалния вестник относно заведените директни иски пред Съда в Люксембург и уведомява за тях заинтересуваните министерства. При уведомяването на министерствата се определя срок, в който да предоставят становището си относно наличието или липсата на интерес унгарската страна да встъпи по конкретното дело.

В случай, че отговорът на заинтересуваното министерство по повод заведените дела пред Съда, както по преюдициални запитвания, така и по директни иски, е положителен, Министерство на правосъдието и правоприлагането организира среща на експертната група към Междуведомствения комитет по европейска координация. Този комитет е орган със специална компетентност и решаващи правомощия в областта на процедурите по чл. 226и 227 от ДЕО и по отношение на съдебните производства пред СЕО и ПИС. Председателството на експертната група е поделено между представители на Министерство на външните работи и Министерство на правосъдието и правоприлагането. Експертната група разработва и текстовете на съдебните документи, които впоследствие се обсъждат и одобряват от Междуведомствения комитет по европейска координация. Комитетът приема решение за участие на Република Унгария в съответното съдебно производство пред СЕО или ПИС. С решението се одобрява и окончателният текст на съдебния документ, който ще се представи пред съдебната институция на ЕС.

Когато казусът, поради политическата, икономическата или социалната си значимост засяга важни национални интереси или интеграционната политика на правителството, или когато в рамките на Междуведомствения комитет по европейска координация не може да бъде постигнато съгласие, решение се взема от правителството.

Окончателният текст на одобрената позиция се изпраща на секретариата на СЕО или ПИС от Министерство на външните работи.

в) относно устната фаза на съдебното производство

Съгласуването и одобряването на пledoарията, която унгарският правителствен процесуален агент от Министерство на правосъдието и правоприлагането представя в устната фаза на съдебното производство, се извършва по реда, по които се съгласуват и одобряват съдебните документи, представени в писмената фаза на производството.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ

Федералният принцип, на който е основана германската държава, е отправната точка за вникване във философията, която задвижва механизма на процесуално представителство и координация. Този факт предопределя специфичността на германската система спрямо останалите държави-членки (ДЧ), чиято практика беше проучена посредством работни посещения¹²².

Принципът на федералната държава предопределя разпределението на компетенции между 2-те юридически нива във Федерална република Германия – федералните провинции (länder) и институциите на Федерацията (Bund). Ето защо в Германия се отдава особено значение относно спазването на принципа на пропорционалността като гарант за зачитане компетенциите на федералните провинции и Федерацията. Този стремеж за баланс на различните нива на компетенции рефлектира от вътрешно „германско“ ниво (länder – Bund) към външно „европейско“ ниво (Bund – ЕС). В този смисъл в Германия се гледа с нарастващо безпокойство на постоянния трансфер на компетенции от Националните парламенти на ДЧ и по-конкретно от германския парламент (Reichstag) към Европейския парламент (ЕП). Оттук и ролята на германския парламент относно спазването на принципа на субсидиарността (ниво Bund-ЕС), както и неговия засилен контрол върху Федералното правителство относно всички въпроси, засягащи Европейския съюз (ЕС).

Координационният механизъм на процеса на вземане на решения във Федерална република Германия не следва по принцип никоя конкретна норма, тъй като се е изградил на базата на министерска практика. Единствената кодификация, която съществува е тази, уреждаща участието на горната (Бундесрат) и долната (Бундестаг) камара на германския парламент.

Тези фактори обясняват различното устройство на вътрешния координационен механизъм и процесуално представителство на Федерална република Германия спрямо Република Франция, Кралство Испания и Република Унгария.

51. УЧАСТИЕ НА ФЕДЕРАЛНОТО ПРАВИТЕЛСТВО В МЕЖДУВЕДОМСТВЕНИЯ КООРДИНАЦИОНЕН МЕХАНИЗЪМ И ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

1.1 Общи характеристики

Процесуалното представителство, както и координационният механизъм по различните съдебни дела на Федерална република Германия пред европейските съдебни институции са централизирани по отношение на всички ведомства и федерални провинции в Министерството на икономиката и технологиите (МИТ)¹²³. По-

122 За целите на проучването и анализа са използвани: нормативни актове; описание на практиката във Федерална република Германия по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от ръководителя на структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС; информация, получена по време на работно посещение във Федерална република Германия; доклад на Wicher Servatius „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

123 В исторически план, Министерството на външните работи е компетентното ведомство по отношение осъществяването на процесуалното представителство на Федерална република Германия пред съдебните институции на ЕС. Следва да се има предвид, че до 1993 икономическия фактор играе доминираща роля във формирането и еволюцията на Европейските общности. С оглед на този факт, в началото на 60-те год. е осъществено Споразумение между Министерството на външните работи и МИТ (т.нар. „gentleman's agreement“), като първото делегира на второто единствено функциите по извършване на процесуалното представителство. От теоретична гледна точка, Министерството на външните работи остава компетентното ведомство в тази област.

конкретно става въпрос за генерална дирекция „Политики на ЕС“ към МИТ, която е разделена на 2 дирекции, всяка от които разполага с 6 отдела. Такива например са отдел „Общи въпроси по ЕС и координация“, отдел „Структурни фондове“, отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ (отдел EA 5), отдел „Право на ЕС“ (отдел EA 4) – компетентен относно досъдебната фаза на производството по неизпълнение.

Въпреки тази нагледна централизация, дейността на Министерството на икономиката и технологиите обхваща в по-общ план цяла една министерска мрежа. Участниците в тази мрежа са МИТ, Министерството на външните работи (МВНР), Министерството на правосъдието, Федералното канцлерство¹²⁴, които образуват така наречената „Група по въпросите на ЕС“¹²⁵, както и долната и горната камара на германския парламент. В зависимост от засегнатата област, в по-горния процес могат също да вземат участие различни ресорни министерства и компетентни ведомства.

Относно процесуалното представителство главните актьори в „Групата по въпросите на ЕС“ са МИТ, Министерството на правосъдието, както и Федералното канцлерство. Министерството на правосъдието има за задача да извършва детайлен анализ на законодателните инициативи на всички федерални министерства, преди да бъдат препратени до останалите министерства и до Федералното канцлерство. Това включва прегледа на съвместимостта на германското право спрямо това на ЕС. В по-общ план Федералното канцлерство и МВНР имат най-вече координационни функции, тъй като МВНР понякога е заето с разрешаването на други проблемни въпроси. Основната функция на Федералното канцлерство в този аспект е да сътрудничи на останалите участници с оглед достигане до консенсусни решения. В определени ситуации МВНР би могло да подпомага МИТ чрез организирането на работни срещи, както и да провежда мониторинг относно по-критичните съдебни дела на производството по неизпълнение. „Групата по въпросите на ЕС“ следва задължително да е информирана относно решението за встъпване и в този смисъл има най-вече консултативни и информативни функции.

Що се отнася до осъществяване на координацията на европейските политики и изготвянето на указания за КОРЕПЕР, МИТ е компетентното ведомство за КОРЕПЕР 1, а МВНР за КОРЕПЕР 2.

А. Отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ (отдел EA5)

Отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ разполага с монопола на процесуалното представителство. Този принцип търпи изключение, тъй като в някои особени случаи (пр. интелектуална собственост), Министерството на правосъдието може да бъде упълномощено да осъществи Процесуалното представителство. В този смисъл Министерството на правосъдието разполага с компетентен отдел „Общи и юридически въпроси, свързани с ЕС“ (Отдел IV B2), който е част от генерална дирекция IV „Конституционно и административно право; международно и европейско право“. Отдел IV B2 се състои от 3–4 служители и неговият началник е също процесуален представител.

Опцията, която отдел EA 5 е избрал е тази на малък екип (общо 8 служители, от които 5 юристи и 2 асистенти) от общи специалисти по право на ЕС, който работи в тясно сътрудничество със специализираните експерти по право на ЕС от всяко министерство. Основният аргумент за този избор е, че именно експертите от правните отдели към различните министерства са най-добре ситуирани и запознати с правната материя относима към дейността на отделното министерство. В този смисъл е изградена тясна мрежа между експертите от различните министерства

и отдел EA 5. Този подход е различен от този например на Полша – екип от 30 членове, профилирани в различни области на правото на ЕС.

На първо място, дейността на отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ е съсредоточена върху съдебните производства – осъществяване на процесуалното представителство и пледоариите по време на устните състезания в СЕО. Отделът може да бъде подпомогнат от частни адвокатски кантори.

На второ място, отделът разполага с различни превантивни и консултативни функции, целящи да окажат натиск върху компетентните министерства с оглед бързото транспониране на европейските регламенти и директиви на национално ниво.

Не на последно място, отделът представлява също така и точка за контакт със СЕО – той получава всички документи от СЕО, извършва селекция и ги изпраща на Групата по ЕС, заинтересованите министерства и парламента, като определя срок за становища.

Б. Отдел „Право на ЕС“ (отдел EA4)

Отдел EA4 „Право на ЕС“ към МИТ разполага с екип от 8 служители, от които 5 юридически експерти и 2 асистенти. Отделът осъществява в по-общ план координацията, мониторинга и разрешаването на случаите по досъдебната фаза на производството по неизпълнение с цел избягване на съдебно дело пред СЕО. Ето защо в проблематичните случаи на производство по чл. 226 ДЕО и всички случаи на производство по чл. 228 ДЕО, отделът подготвя превантивни предупредителни доклади за месечните работни срещи на генералните директори и/или държавните секретари от заинтересованите министерства.

Функции в досъдебна фаза на производството по неизпълнение

Отдел EA4 „Право на ЕС“ осъществява координацията на досъдебната фаза на процедурите по неизпълнение във федералното правителство особено когато става дума за участие на повече министерства, както и мониторинга относно спазването на определените срокове за отговор до ЕК. Отделът извършва детайлен преглед и анализ на отговорите на федералното правителство до ЕК по досъдебната фаза на производството по неизпълнение. В този случай заинтересованото Министерство подготвя проект на отговор на Федералното правителство. Юридическите експерти на отдел EA4 „Право на ЕС“ следва да прегледат съвместимостта на проекта спрямо правото на ЕС, както и стратегията, която следва да се прилага спрямо ЕК.

Отделът извършва юридически консултации за заинтересованите министерства, свързани с въпроси от производството по неизпълнение. Тези консултации включват обмислянето на алтернативни решения, съвместими с правото на ЕС в най-трудно преодолимите казуси, в които съответната административна практика на Германските институции нарушава правото на ЕС и следва задължително да претърпи изменения. При необходимост отделът играе ролята на безпристрастен посредник между федералното правителство и ЕК, най-вече по време на срещите¹²⁶ между федералното правителство и ЕК в Берлин, Бон и Брюксел.

В по-общ план, извън консултациите относно процедурите по неизпълнение, отделът осъществява консултации по всички останали аспекти на правото на ЕС. В този смисъл, той представлява „Центъра за

124 Т.е. администрацията на германския канцлер.

125 “EU Policy Core Group”.

126 Т.нар. „package meetings“.

юридически консултации” на федералното правителство. Това включва както въпроси в областта на правото на ЕС (разпределение на компетенции, процесуални правила при процеса на вземане на решения, вътрешен пазар на Европейската общност), така и въпроси, свързани с взаимодействието на правото на ЕС с националното законодателство (анализ на европейския аспект от националното законодателство).

Други функции

Отделът извършва мониторинг относно съвместимостта на федералното право с правото на ЕС¹²⁷. По принцип всяко министерство е длъжно да осигури съвместимостта на относимите към неговата област Федерални законопроекти и проекти за наредби с правото на ЕС. В случаите на колебания, отдел EA4, понякога в сътрудничество с МВНР и Министерството на правосъдието изготвя юридически консултации. В случаите на проблемни казуси, генералните директори на заинтересованите ведомства преговарят по време на месечните работни срещи.

Отделът извършва също мониторинг относно приложението на принципа на субсидиарността. Тази задача включва детайлен преглед на законопроектите от вторичното право на ЕС, както и изпращането на доклади до федералното правителство и парламентарните комисии по европейските въпроси в Бундестаг и Бундесрат.

В последно време отделът администрира новата програма на ЕК „EU Pilot”¹²⁸, която стартира през април 2008 в 15 ДЧ¹²⁹ на ЕС, между които е Федерална република Германия. Основната цел на тази програма е развитието на пилотен проект, който да тества нов усъвършенстван метод на работа между ДЧ и ЕК по администриране на жалбите, изпращани от различни юридически и физически лица, както и други въпроси, повдигани по собствена инициатива от ЕК. През есента на 2009 г. ЕК следва да предостави заключителен доклад, който да разгледа алтернативите на програмата относно нейното продължение и евентуалното разширяване периметъра ѝ до останалите ДЧ. В този смисъл Федерална република Германия подкрепя продължението и евентуалното разширяване на периметъра на програмата.

1.2 Междуведомствен координационен механизъм

А. Процес на вземане на решения

Процесът на вземане на решения е най-вече двустранен. Специализираните и компетентни министерства в съответната област и отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС” към Министерството на икономиката и технологиите са тези, които решават дали Федерална република Германия да встъпи с позиция по дадено дело. Отделът EA 5 дава своята позиция по въпроса в съгласие с компетентните в съответната област министерства. Съгласуването относно съдържанието на текста и крайната позиция в съдебното дело се извършва на експертно ниво между компетентните министерства и отдел EA 5 на Министерството на икономиката и технологиите.

В този смисъл, не съществува специализиран и отговорен комитет относно въпроса за участието и окончателната позиция, която Германия взема в съдебното дело. Неформалните срещи и неофициалната

кореспонденция между компетентните ведомства имат доминираща роля в една система, характеризираща се със своята гъвкавост.

Разбира се, отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС” е този, който има за отговорност да осигури единството на националната позиция на Германия. В това отношение, тя е подкрепена от „Групата по въпросите на ЕС”, която участва активно във всички съдебни дела пред СЕО и решенията, на която се вземат с единодушие. Консенсусът играе доминираща роля в процеса на вземане на решения, като в по-голямата част от случаите, решенията се вземат на експертно ниво. Следва да се подчертае, че опитът на отдел EA5 показва, че ако консенсусното решение не се осъществи на експертно ниво, то неговата реализация би била още по-трудна на политическо ниво. Разбира се, в случай на несъгласия, съществуват няколко нива на вземане на решения:

-експертно ниво

-съществените противоречия обикновено се разрешават на официално ниво (т.е. ниво генерални директори).

Това се случва от 2 до 4 пъти в годината

-поякога решенията трябва да се вземат на политическо ниво, т.е. от държавните секретари на компетентните ведомства

Следва да се има предвид, че в случаите на намеса на генералните директори и държавните секретари, последните биха могли да окажат най-вече натиск в процеса на вземане на решения

-в краен случай на формално политическо ниво, кабинетът на федералния канцлер е този, който взема окончателното решение, но до настоящия момент, това се е случвало единствено в крайни ситуации

-последно и неформално политическо ниво е Коалицията на управляващите партии¹³⁰, която включва държавните секретари във Федералното канцлерство, канцлера и лидерите на управляващите партии.

Б. Производство по постановяване на преюдициално заключение

Отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС” получава всички дела по преюдициални запитвания (ПЗ), извършва селекция и уведомява Групата по ЕС – Министерството на външните работи, Министерството на правосъдието, Федералното канцлерство, както и долната и горната камара на германския парламент, и компетентните ведомства относно молбата за преюдициално запитване на съответната съдебна инстанция. Следва да се отбележи, че Отдел EA 5 не прави разлика според факта дали случаите по Преюдициално запитване са дело на Германска съдебна инстанция или на съдебна инстанция от друга ДЧ.

След горепосоченото информиране, следва срок от 1 месец, по време, на който уведомените ведомства могат да вземат решение относно въпроса за встъпване по Преюдициалното запитване и следователно да уведомят отдел EA 5 относно тяхното решение.

Встъпването по преюдициално запитване предполага достигането на консенсус от страна на компетентните министерства. Решението относно встъпването обикновено се взема на експертно или техническо равнище. Отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС” може да вземе решение по встъпване без да има подкрепата на компетентното министерство, но трябва да си осигури подкрепата на актьорите от „Групата по въпросите на ЕС”.

Следва изработването на проект на писмено становище от отдел EA 5, по който, принася на водещото ведомство вариращ според неговата заинтересованост по дадения казус. Проектът на писмено становище става

127 “Vorhabenprüfung”.

128 Вж. Commission communication “A Europe of results – applying Community Law” (COM (2007) 502).

129 Австрия, Дания, Финландия, Ирландия, Литва, Португалия, Швеция, Обединено кралство, Чешка република, Германия, Унгария, Италия, Нидерландия, Словения, Испания.

130 Koalitionanschluss.

обект на различни консултации между експертите на компетентните министерства и отдел ЕА 5, за да се постигне нужния консенсус. След финализиране на горепосочените консултации, писменото становище се изпраща до CEO. Министерството на външните работи, Министерството на правосъдието, Федералното канцлерство, долната и горната камара на германския парламент, както и всички компетентни ведомства са уведомени относно писменото становище.

При получаване на писмени становища от останалите участници в делото, последните се предават на компетентните министерства, които трябва да решат в срок от 1 месец необходимостта от вземане позиция по време на устните плодотворни. Ако министерствата отговорят положително, окончателният процесуален документ се изработва чрез консултации между експертите на компетентните министерства и отдел ЕА 5.

В. Други производства

Процесът на взимане на решения при производствата на неизпълнение и отмяна на неправомерен акт, както и индиректните производства следва горепосочения модел, в който важна роля играят отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ и „Групата по въпросите на ЕС“. През 2008 г. относно производството на неизпълнение са регистрирани 26 случая (или 49%) в областта на неправилно транспониране на вторичното европейско законодателство, 23 случая (43%) засягат липса на предоставена информация по транспониране на вторичното европейско законодателство и 4 случая (8%) са по несъответствие при транспониране. Около 90% от тези случаи се разрешават преди излизане на съдебното решение.

Що се отнася до производството за отмяна на неправомерен акт, инициативата принадлежи на компетентните министерства, но крайното решение се взема често на политическо ниво от „Групата по въпросите на ЕС“.

Инициативата в случаите на индиректни производства, т.е. встъпване в полза на една или друга страна, често принадлежи на отдел „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“, тъй като последният е добре уведомен относно публикуването в Официален вестник на всички нови дела пред CEO, но тя може да бъде също така дело на компетентно министерство, а дори да се извърши по молба на трети засегнати страни или ДЧ.

В по-общ план, по-голямата част от делата (около 90%) по всички съдебни производства засяга различни области от компетентността на Министерството на финансите (данъчно законодателство), Министерството на труда (ограничения спрямо свободното движение на работници, равнопоставено третиране на жените, работно време, социални права, произтичащи от гражданството на ЕС), Министерството на вътрешните работи (статут на чужденците и въпроси в областта на 3-тия стълб от правото на ЕС). Останалите 10% от съдебните дела се разпределят между право на конкуренция, държавни помощи, институционално право (разпределение на компетенции ЕС – ДЧ).

По време на устните състезания в CEO, процесуалният представител от отдел ЕА 5 поддържа контакт с останалите процесуални представители на другите ДЧ. Понякога той участва в различни работни групи в Съвета на ЕС, но по принцип Министерството на правосъдието е компетентно в тази област.

Постоянното представителство на Германия не участва в процесуалното представителство. То може да играе роля на посредник в досъдебната фаза, но Отдел ЕА 5 предпочита да комуникира директно с Европейската комисия (ЕК) или Съвета на ЕС.

Г. Критерии за участие в съдебни производства пред CEO

- Традиционен критерии, който съществува във всяка ДЧ – възможността решението на CEO да окаже

влияние върху германското законодателство и в по-общ план в случаите на риск от ограничаване свободата на действие на ДЧ.

- стремеж за участие в нормотворческата дейност на CEO, с цел утвърждаване правдоподобността на германската позиция пред съдиите в Люксембург.

- участие на германските съдилища по ПЗ, последните са изключително активни в тази област, тъй като около 25% от всички ПЗ до CEO са дело на германските юрисдикции.

§2 УЧАСТИЕ НА ГЕРМАНСКИЯ ПАРЛАМЕНТ В МЕЖДУВЕДОМСТВЕНИЯ КООРДИНАЦИОНЕН МЕХАНИЗЪМ И ПРОЦЕСУАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

Участието на Бундесрат и Бундестаг в координационния механизъм на Федерална република Германия е уредено в чл. 23, пар. 1 от Основния закон¹³¹. В горната камара на германския парламент (Бундесрат) са представени на национално ниво различните федерални провинции на Германия, докато долната камара на германския парламент (Бундестаг), осигурява участието на германските граждани в законодателния процес. Законодателните компетенции на Бундесрат могат да са изключителни или да бъдат споделени с компетенциите на Федерацията. Някои области са от изключителната законодателна компетенция на Федерацията.

2.1 Участие на Бундесрат

Според т. 1, Глава V от споразумението между Федерацията и федералните провинции относно процедурата пред европейските съдебни инстанции¹³², Бундесрат следва да е незабавно уведомен относно висящите съдебни дела, както и последните съдебни решения, в които е участвало германското правителство с оглед спазването на различните процедурни срокове¹³³.

Според чл. 7, пар. 1 от Закона за сътрудничество между Федерацията и федералните провинции относно участието им в Европейския съюз¹³⁴ (или EuZBLG) германското правителство е задължено да сезира CEO по молба на Бундесрат единствено в случаите, когато са засегнати законодателните правомощия на федералните провинции¹³⁵. В този случай, нормативният акт на общностните органи трябва да засяга чрез съдържанието си някоя област от законодателните правомощия на федералните провинции (länder), но в същата тази област Федерацията (Bund) не трябва да има законодателни функции.

131 Чл. 23, пар. 1 от Основния закон на Федерална република Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): „Бундесрат и Бундестаг участват по въпросите, свързани с дейността на ЕС“.

132 Die Bund-Länder-Vereinbarung (BLV).

133 Т. 1, Глава V от споразумението между Федерацията и федералните провинции относно процедурата пред европейските съдебни инстанции: „С оглед спазването на различните процедурни срокове Федералното правителство незабавно уведомява Бундесрат относно всички документи и висящи съдебни дела пред CEO и ПИС, в които участва германското правителство. Същото задължение важи относно всички произнесени съдебни решения, в които германското правителство е участвало.“

134 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

135 Чл. 7, ал. 1, пар. 1 от EuZBLG: „Федералното правителство използва правото си за съдебен иск според Договора учредяващ ЕО по молба на Бундесрат в случай, че федералните провинции са засегнати от действие или бездействие от страна на органите на ЕС в област, в която имат законодателни правомощия и в която Федералната държава няма законодателни функции, без да се накръпява възможността на федералните провинции да заведат съдебен иск.“

Чл. 7, ал. 1, пар. 2 от EuZBLG: „Пар. 1 се прилага по аналогия в случаите, в които Федерацията има възможност да предвиди становище в хода на устните плодотворни пред CEO.“

Чл. 7, ал. 1, пар. 3 от EuZBLG: „Що се отнася до съдебния процес пред CEO, Федерацията осъществява споразумение с федералните провинции в случаите, в които техните законодателни правомощия са засегнати и Федерацията няма законодателни правомощия в същата област, в случаите на пар. 1 и 2 и в случаите на производство по неизпълнение, в което германската държава участва.“

Федералното правителство може да сезира CEO от името на федералните провинции, ако Федерацията разполага също с тази възможност. Федералните провинции трябва да представят молба в този смисъл пред Федералното правителство, по-точно пред отдел EA 5 към Министерството на икономиката и технологиите.

Тъй като федералното правителство осъществява процесуалното представителство на федералните провинции пред CEO¹³⁶, първото е длъжно да представи Писмените становища в съгласие с федералните провинции. В следствие на молбата на Бундесрат, федералните провинции трябва от своя страна да представят становище, което има за цел да подкрепи завеждането на съдебно дело пред CEO¹³⁷.

Член 7, пар. 3 от EuZBLG не уточнява начина, по който е нужно да се осъществи споразумението между Федерацията и федералните провинции. Хипотезата за невъзможност на осъществяване на едно споразумение не е предвидена и до момента не са регистрирани възражения на някоя от участващите страни.

Член 7, пар. 1, фраза втора от EuZBLG има за цел да осигури стабилността и единството на политиката във федералната държава, тъй като уточнява, че отговорността на Федерацията в областта на външната политика, интеграцията и отбраната не трябва да бъде поставяна под съмнение¹³⁸.

2.2 Участие на Бундестаг

Острите политически дискусии в Бундестага през 2004–2005 г. относно европейската заповед за арест, европейската директива за предоставяне на услуги и разбира се, не на последно място Договора за приемане на Конституция за Европа, който е трябвало да бъде ратифициран от Бундестага, са повода за подобряване ролята на Бундестага по всички теми, които засягат ЕС. В това число, следва да добавим и дискусиите относно ратифицирането на Договорите от Маастрихт и Амстердам, по време на които се поставя въпроса за трансфер на суверенитет от германския парламент към Европейския парламент. Оказва се, че около 40% до 80% от германските закони са пряко или косвено повлияни от европейското законодателство, факт, който безспорно свидетелства за намаляване участието на Бундестага в законодателния процес. Към тази статистика следва да се има предвид, че броят на дискутираните теми в Бундестага, касаещи ЕС, възлиза приблизително на 1000 годишно. Дискусиите по горепосочените въпроси довеждат до създаването на новата парламентарна комисия „Европа“¹³⁹, чиято основна функция е да подкрепя германските депутати по всички въпроси, свързани с ЕС.

А. Право на информация

Основната задача на Бундестага е възможността за осъществяване на контрол върху Федералното правителство по време на съвещанията в Брюксел. Задълженията на Федералното правителство относно уведомяването на Бундестага (в устна и писмена форма) са уредени по начин подобен на задълженията спрямо

¹³⁶ Този принцип търпи изключения, тъй като в някои случаи länder могат сами да сезират CEO, но трябва да изпълняват условията на чл.230, ал. 4 ДЕО, т.е. да са пряко и лично засегнати от акта.

¹³⁷ Т.2, Глава V от споразумението между Федерацията и федералните провинции относно процедурата пред европейските съдебни инстанции, уточняваща чл. 7, ал. 3 от EuZBLG: „Федералното правителство изготвя писмено становище, в случай, че е завело съдебен иск, предвиден в ДЕО. Федералните провинции представят на федералното правителство детайлно становище.“

Т.3 Глава V от споразумението „Разпоредбата от т. 2 се прилага в случай, че федералното правителство има възможност да представи становище пред CEO.“

¹³⁸ Член 7, пар.1, фраза втора от EuZBLG: „Федерацията е отговорна относно хомогенността и единството на политиката във федералната държава, въпроси от областта на външната политика, интеграцията и отбраната влизат в тази отговорност.“

¹³⁹ Eurorausschuss.

Бундесрат. Участието на Бундестага е уточнено в Закона за сътрудничество между Федералното правителство и Бундестага относно Европейския съюз от 1993¹⁴⁰ (или EUZBBG) и Споразумението между Федералното правителство и Бундестага за сътрудничество относно Европейския съюз¹⁴¹ от 2006 г. Текстовете на членове 3 и 4 от EUZBBG¹⁴² се съдържат в Устройствения правилник на Бундестага и са уточнени в Споразумението между Федералното правителство и Бундестага¹⁴³. МИТ предава всички документи, отнасящи се до ЕС на Комисия „Европа“ от Бундестага. По-конкретно става дума за всички планове и намерения на ЕК, протоколи от заседанията на всички институции на ЕС, заведени съдебни дела пред CEO, както и съдебни дела, които могат да засегнат пряко или косвено интересите на Федерална република Германия. Правото на Бундестага да бъде информиран не включва досъдебната фаза на процедурите по неизпълнение, тъй като на този етап CEO все още не е сезиран. Общо броят на всички тези документи възлиза приблизително на 16 000 годишно. Що се отнася до въпросите свързани с общата външна политика и политиката за сигурност (2-ри стълб от правото на ЕС), съществува различна процедура, според която МВНР изпраща на Бундестага всички документи по този въпрос.

Извън правото на информация, Бундестага разполага с форми на директно сътрудничество с ЕК (неговата роля е по-малка), с останалите парламенти на ДЧ, както и с ЕП. Бундестага има възможност да приеме писмено становище и да го отправи директно до ЕК. Нараства също и ролята на неформалните срещи с останалите парламенти по отношение спазване принципа на субсидиарността.

Б. Обработка на получените книжа и документи

Основна роля в този аспект играе Комисия „Европа“, която селектира най-важните теми от получената информация, като дава препоръка относно въпросите, които биха могли да бъдат разгледани от Бундестага (пр. законодателните инициативи на ЕК). Разбира се, политическите групи в Бундестага могат да повдигнат въпрос, който не е бил предложен от комисия „Европа“. Над 90% от предложенията на комисия „Европа“ се приемат от политическите групи и в крайна сметка облекчават дейността на федералното правителство. Разбира се, Бундестага не отделя внимание на всичките направени предложения, тъй като е най-вече длъжен да поставя приоритети и да дискутира най-важните проблеми.

Следва да се добави също така, че комисия „Европа“ разполага със свои членове не само в Бундестага, а също така и в Брюксел. Всеки понеделник екипът от Брюксел информира останалите си колеги в Берлин относно важните дискутирани въпроси, от които се подбират тези, които биха представлявали интерес за политическите групи.

В. Приемане на писмено становище

Най-важният инструмент, с който разполага Бундестага е приемането на писмено становище, което се

¹⁴⁰ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union.

¹⁴¹ Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.September 2006.

¹⁴² Чл. 3 от EUZBBG: „Правителството информира подробно и на време Бундестага за всеки проект от страна на ЕС, по който Федерална република Германия би могла да прояви интерес“

Чл. 4-2 от EUZBBG: „Федералното правителство информира незабавно Бундестага за всяко образувано желание, за протичането на всички консултации, за изявените позиции от страна на ЕП и ЕК, за изявените позиции на останалите ДЧ, както и за взетите окончателни решения.“

¹⁴³ Глава IV Процедура пред CEO: „Федералното правителство информира германския Бундестаг за всяка молба по преюдициално встъпване, всяка молба за експертиза, както и за съдебните дела пред CEO и ПИС, в които Федерална република Германия участва. Федералното правителство предава всички документи, свързани със съдебните дела пред CEO, в които Федерална република Германия участва. Същото задължение остава и за произнесените съдебните дела, в които Федерална република Германия участва.“

подготвя от съответните специализирани парламентарни комисии (напр. правна комисия, комисия по околната среда). Становището може да се приеме относно всички видове проекти на институции на ЕС. Окончателното решение по приемането на становище се взема в пленум. Становището следва да се вземе в предвид по време на дейността на Съвета на ЕС.

Интересен е въпросът доколко въпросното становище на Бундестага задължава федералното правителство да се съобрази с него. Следва да се има предвид, че становището не е юридически, а по-скоро политически инструмент за оказване на влияние. Ето защо по време на съвещанията в Брюксел, федералното правителство не е длъжно да следва всички искания на Бундестага в случаите, в които са засегнати въпроси от особена стратегическа важност, но трябва да се аргументира. От теоретична гледна точка, в случаите, в които федералното правителство не следва исканията на Бундестага, последният има право да заведе съдебен иск срещу правителството, но на този етап не съществува такава практика.

Извън приемането на писмено становище, Бундестаг разполага също така с неформален метод за оказване на влияние. Представителите на компетентните министерства участват в различните парламентарни комисии, по време на които всеки депутат може да се обърне с въпрос (в писмена форма) към съответния министър. Бундестага се включва активно по ратифицирането на Договора от Лисабон, проблем, по който в крайна сметка бе сезиран конституционният съд на Германия.

Г. Роля относно спазването на принципа на субсидиарността

Договорът от Лисабон очертава нови измерения относно прилагането на принципа на субсидиарността¹⁴⁴. Всеки парламент на ДЧ ще има възможност да сезира СЕО с жалба в случаите, в които ЕС не зачита горепосочения принцип¹⁴⁵.

Всяка ДЧ има възможност самостоятелно да изготви процедурата, по която националният парламент да направи жалба пред СЕО. В Германия е предвидено, че в момента на информиране на Бундестага от Федералното правителство, последното изразява становище относно спазването на принципа на субсидиарността. В този смисъл, Комисия „Европа“ може да направи препоръка относно решението за жалба на Бундестага. След информирането се провежда политическа дискусия, т.е. решението относно наличието на нарушения по този принцип е политическо и се взема в пленум на Бундестага. Процедурата в Германия предвижда наличието на минимум ¼ от депутатите в Бундестага, които да подкрепят предложението, т.е. опозицията също би могла да се възползва от тази възможност. На последен етап, решението на Бундестага се изпраща до ЕП, ЕК и се публикува в I-net стр. на Бундестага, за да могат при нужда да бъдат информирани останалите парламенти на ДЧ.

ДЯЛ ВТОРИ

ДРУГИ ПРОУЧЕНИ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ

144 Чл. 5, ал. 2 ДЕО: „В областите, които не са от нейната изключителна компетентност, Общността предприема действия в съответствие с принципа на субсидиарността, само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки и поради тази причина могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността поради обхвата или последиците на предлаганото действие“.

145 Чл. 8, ал. 1 от протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност: „Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по жалби за неспазване на принципа на субсидиарност в законодателен акт, образувани по реда и условията на член 230 от Договора за функционирането на Европейския съюз от държава-членка или предадени от нея, съгласно правния ѝ ред, от името на нейния национален парламент или на негова камара.“

ГЛАВА ПЪРВА

РЕПУБЛИКА ИРЛАНДИЯ¹⁴⁶

Официалният представител на Ирландия пред Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд е главният държавен юриконсулт (Chief State Solicitor). Той е държавен служител. Главният държавен юриконсулт ръководи процесуалното представителство на Ирландия пред националните съдилища и пред съдебните институции на ЕС. По отношение на дейността на съдебните институции на ЕС кабинетът на главния държавен юриконсулт работи в тясно сътрудничество с кабинета на генералния адвокат (Attorney General). Генералният адвокат е правният съветник на ирландското правителство. Той е политическа фигура. От формална гледна точка кабинетът на главния държавен юриконсулт е част от кабинета на генералния адвокат. На практика обаче главният държавен юриконсулт е в голяма степен независим.

Процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС е организирано в съответствие с англосаксонския модел. Главният държавен юриконсулт ръководи процесуалното представителство, но същевременно и кабинетът на генералния адвокат играе важна роля. Във връзка с по-сложните дела (каквито са по-голямата част от делата) генералният адвокат избира адвокатите, които да представляват Ирландия по дадено дело, а главният държавен юриконсулт им дава указания. Тези адвокати могат да бъдат избрани измежду всички членове на Дъблинската адвокатска колегия в зависимост от необходимата в съответния случай специализация. В повечето случаи адвокатите не само пледират по време на устните състезания, но също така изготвят съдебните документи като напр. писмените становища по преюдициални запитвания или писмените защиты по дела за нарушение на задълженията, произтичащи от европейското право. Служителите в кабинета на генералния адвокат имат право да пледират пред съдебните институции на ЕС и понякога го правят. Кабинетът на главния държавен юриконсулт ръководи осъществяването на процесуалното представителство пред съдилищата в Люксембург, включително следи за спазването на процедурните срокове.

Изборът на този модел на процесуално представителство на държавата пред европейските съдилища се основава на политиката правата и интересите на държавата да бъдат защитавани от най-добрите специалисти в съответната област.

В Министерство на външните работи има структура, която е компетентна по въпросите на ЕС, но в рамките на тази структура няма правно звено. Правната координация се осъществява от общия координатор по въпросите на ЕС, който обикновено е дипломат от кариерата.

С оглед общата компетентност на Министерство на външните работи по въпросите на Европейския съюз Министерството изпълнява ролята на посредник между съдебните институции на ЕС и главния държавен юриконсулт.

Министерство на външните работи получава цялата първоначална кореспонденция от съдебните институции на ЕС. Министерството препраща кореспонденцията до кабинета на главния държавен юриконсулт, кабинета на генералния адвокат и съответните министерства. Министерство на външните работи има координационна функция, но единствено от административна гледна точка. На практика водеща роля изпълняват главният държавен юриконсулт като правителствен процесуален агент пред съдебните институции на ЕС и генералният адвокат като правен съветник на ирландското правителство. След като дадено производство пред съдилищата на

146 Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

ЕС започне единственият кореспондент на Съда в Ирландия по делото става главният държавен юрисконсулт.

При получаване посредством Министерство на външните работи на уведомление за образувано дело по преюдициално запитване служителите на главния държавен юрисконсулт и на генералния адвокат провеждат консултации със съответните заинтересовани министерства относно действията, които трябва да бъдат предприети. Съответните министерства предоставят писмено информацията от тяхната компетентност. Адвокатът, който ще представлява страната по делото, бива избран на ранен етап. В защита на държавния интерес генералният адвокат може да вземе решение да се представи становището на Ирландия по дадено преюдициално запитване дори когато заинтересованото министерство счита, че това не е необходимо. Налице е постоянно взаимодействие между главния държавен юрисконсулт, генералния адвокат, заинтересованото министерство и адвоката. Когато е целесъобразно, кабинетът на генералния адвокат изготвя обяснителни резюмета по делата.

По отношение на досъдебната фаза на процедурата по изпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, е отговорна структурата в Министерство на външните работи, компетентна по въпросите на ЕС. Тя осъществява координацията между съответните министерства и при необходимост кабинета на генералния адвокат. След като бъде заведено дело процедурата влиза в сферата на компетентност на главния държавен юрисконсулт и тя става много сходна с процедурата по отношение на преюдициалните запитвания. Що се отнася до делата за отмяна поради незаконосъобразност, разликата се изразява в това, че в този случай Министерство на външните работи не участва в процедурата.

Фактът, че генералният адвокат е съветник на правителството и той участва в процеса на вземане на решения и в изготвянето на съдебните документи, гарантира наличието на единна национална позиция пред съдебните институции на ЕС и съответствието на отстояваната теза с правителствената политика. Освен това би могло да се счете, че представлява санкция на правителството по отношение на предприетите действия. Както беше посочено по-горе, консултациите се провеждат между пряко заинтересованите страни по време на срещи в ограничен кръг. Координационни срещи в широк кръг, на които присъстват представители на всички министерства, не се провеждат регулярно.

Постоянното представителство на Ирландия към ЕС не изпълнява функции във връзка с процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

ГЛАВА ВТОРА РЕПУБЛИКА ИТАЛИЯ¹⁴⁷

Официалният представител на Италия пред съдебните институции на ЕС е Министърът на външните работи. Структурата, осъществяваща процесуалното представителство на Италия пред СЕО и ПИС („Агенцията“), е част от службата за международно право на Министерство на външните работи. Ръководителят на службата за международно право е и ръководител на Агенцията. Когато бъде заведено дело пред съдебните институции на ЕС (от Италия или срещу Италия), се използват услугите на адвокати от Държавната адвокатска колегия (State Bar), които представляват Италия по делото. Агенцията работи в тясно сътрудничество с генерална дирекция „Европейска интеграция“ на Министерство на външните работи. По-отношение на координацията важна роля

играе кабинетът на министър-председателя и по-специално дирекцията по общностни въпроси.

Правният съветник в Министерство на външните работи е компетентен по въпросите, свързани с европейското и международното право, и осъществява дейността на правителствен процесуален агент пред съдебните институции на ЕС. Кабинетът на правния съветник отговаря за координацията във връзка с дейността на съдилищата в Люксембург.

Правният съветник се определя от министъра на външните работи. В неговата работа като правителствен процесуален агент пред съдебните институции на ЕС той е подпомаган от екип, съставен от дипломати, магистрати и студенти. Работата на екипа основно се състои в координация и подготвително проучване. Когато пред съдебните институции на ЕС бъде заведено дело, се използват адвокати, членове на Държавната адвокатска колегия (правителствена служба), или независими правни експерти. Държавните адвокати, както и адвокатите на свободна практика, могат да бъдат упълномощени да пледират пред съдебните институции на ЕС. Правният съветник пледира единствено в подходящи случаи.

В Италия не съществува постоянен структуриран координационен механизъм по отношение дейността на съдебните институции на ЕС.

Налице е постоянно взаимодействие между кабинета на правния съветник, генерална дирекция „Европейска интеграция“ на Министерство на външните работи и правната служба на Дирекцията по общностни въпроси в кабинета на министър-председателя.

Като правителствен процесуален агент правният съветник получава от СЕО уведомленията за образувани дела по преюдициални запитвания. Делата биват изпратени на Дирекцията по общностни въпроси към кабинета на министър-председателя, генерална дирекция европейска интеграция на Министерство на външните работи, както и на всички заинтересовани министерства или други ведомства. Делата се придружават с обяснителни бележки, подчертаващи фактическите и правни елементи. Адресатите са поканени да представят тяхната гледна точка. По време на неформални срещи, на които Държавната адвокатска колегия също е представена, се стига до окончателно решение дали да бъде представено писмено становище по дадено преюдициално запитване. Адвокатите отговарят за изготвянето на писмените становища като съответните заинтересовани министерства им предоставят информацията от тяхна компетентност. Проектите на процесуални документи се обсъждат в рамките на групата и биват изменени докато се постигне единна позиция.

Процедурата, която се прилага по отношение на преюдициалните запитвания, се отнася и за останалите производства – множество неформални контакти, включително срещи, и водеща роля на Агента в тясно сътрудничество на работно равнище с Дирекцията по общностни въпроси към кабинета на министър-председателя. Конфликтите на интереси в правителството по отношение на дадено дело обикновено се разрешават на това ниво. Ако случаят не е такъв, кабинетът на Министър-председателя взема решение.

По отношение на досъдебната фаза на процедурата по чл. 226-228 от ДЕО координацията се осъществява от генерална дирекция „Европейска интеграция“ в тясно сътрудничество с кабинета на министър-председателя и съответното заинтересовано министерство. Агенцията бива информирана за процедурата на ранен етап, но пряко се намесва едва след като процедурата навлезе в съдебната фаза. Във връзка с исковете за отмяна поради незаконосъобразност инициативата за завеждането на дело принадлежи на заинтересованото министерство или на генерална дирекция „Европейска интеграция“/кабинета на министър-председателя с оглед тяхната обща компетентност по въпросите на ЕС. Агенцията се включва едва когато е взето решение за завеждане на иск.

¹⁴⁷ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

Решенията за встъпване обикновено са резултат от общите усилия на Агенцията, генерална дирекция „Европейска интеграция“, кабинета на министър-председателя и заинтересованото министерство. Процедурата във връзка с преюдициалните запитвания е сходна с тази по отношение на останалите производства (адвокати от държавната адвокатска колегия изготвят съдебните документи под контрола на Агенцията и тези документи се обсъждат и изменят от заинтересованите страни).

Постоянното представителство на Италия към ЕС не изпълнява функции във връзка с производствата пред съдебните институции на ЕС. То обаче осъществява кореспонденцията между Италия и Европейската комисия по време на досъдебната фаза на процедурата по чл. 226–228 ДЕО.

ГЛАВА ТРЕТА РЕПУБЛИКА ФИНЛАНДИЯ¹⁴⁸

Официалният представител на Финландия пред Съда на Европейските общности е министърът на външните работи на Финландия. Съгласно Процедурния правилник на правителството на Финландия (Government's Rules of Procedure) Министерство на външните работи е отговорно по отношение на досъдебната фаза на процедурата по неизпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, както и във връзка с осъществяването на процесуално представителство пред СЕО и ПИС. Дирекцията, която осъществява процесуалното представителство на Финландия пред съдебните институции на ЕС, е също така отговорна по отношение на досъдебната фаза от процедурата по чл. 226–228 от ДЕО и е в рамките на правната служба на Министерство на външните работи. Дирекцията се ползва с голяма степен на независимост.

Освен горепосочените функции на дирекцията тя нотифицира на Европейската комисия националните мерки по транспонирането на директиви.

За краткост структурата, осъществяваща процесуалното представителство на Финландия пред съдебните институции на ЕС, ще бъде наричана „Агенцията“.

Директорът на дирекцията е процесуалният агент на Финландия пред СЕО и ПИС. Заместник-директорът също има правомощия да пледира пред съдебните институции на ЕС. Агенцията се състои от директора, заместник-директора, трима юристи, двама души, които отговарят за архивите, един човек, който отговаря за уведомятията, и един технически сътрудник.

Общата координация по въпросите на ЕС във Финландия се осъществява от кабинета на министър-председателя. Агенцията осъществява координацията по въпросите, свързани с дейността на съдебните институции на ЕС. Необичайно е кабинетът на министър-председателя да бъде представен на ранен етап от дискусиите по дадено дело между Агенцията и съответните заинтересовани министерства.

Изпълнителният орган във връзка с общата координацията по въпросите на ЕС, който гарантира единната национална позиция, е Секретариатът по въпросите на ЕС към кабинета на министър-председателя. Координацията по въпросите на ЕС се осъществява в рамките на комитети на три равнища, а именно като следва:

- Комитет по въпросите на ЕС, председателстван от министър-председателя, с членове девет министри;
- Комитет по въпросите на ЕС на високопоставени длъжностни лица, в който всяко министерство е представено;
- 40 подкомитета, в които се подготвят решенията. Един от тези подкомитети е подкомитет „Съдебни въпроси“, председателстван от министъра на правосъдието. Този комитет е компетентен по отношение на делата пред съдилищата на ЕС.

Всички въпроси, свързани с процесуалното представителство пред СЕО и ПИС, предложени от дирекцията, се съгласуват от комитетите и на трите равнища, но се обсъждат задълбочено единствено когато спорните моменти не са били отстранени на по-ранен етап. Директорът на Агенцията участва в заседанията на Комитета на високопоставените длъжностни лица в случаите, в които комитетът обсъжда дела пред съдебните институции на ЕС. Министърът на външните работи представя делата пред своите колеги от правителството на заседанията на комитета, председателстван от министър-председателя. Комитетът по въпросите на ЕС, председателстван от министър-председателя заседава веднъж седмично. Комитетът на високопоставените длъжностни лица също заседава веднъж седмично, два дни преди заседанието на Комитета, председателстван от министър-председателя, докато подкомитетите заседават в зависимост от необходимостта, но поне веднъж на две седмици.

По отношение компетентността на Агенцията във връзка с досъдебната фаза на процедурата по чл. 226–228 от ДЕО, официалните уведомителни писма и мотивираните становища се адресират до министъра на външните работи. Министерство на външните работи координира изготвянето на отговорите на официални уведомителни писма и мотивирани становища и подготвя окончателните текстове на отговорите. Основната причина, поради която Министерство на външните работи е компетентно по отношение на изготвянето на отговорите на държавата в досъдебната фаза, а не съответното заинтересовано министерство, е че се счита, че Министерство на външните работи има обективен подход. Отговорността на Агенцията във връзка с досъдебната фаза на процедурата по чл. 226–228 от ДЕО ѝ позволява да се запознае задълбочено със случая преди да започне съдебната фаза. С подкрепата на заинтересованите ведомства и след необходимото съгласуване Агенцията изготвя окончателните отговори на Финландия на официалните уведомителни писма и мотивираните становища. Отговорите се подписват от министъра на външните работи от името на правителството на Финландия.

Във връзка с дейността на Агенцията по осъществяване на процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС Агенцията получава уведомятията за образувани дела по преюдициални запитвания. Агенцията изпраща копия от делата на всички министерства и други държавни институции и органи, които имат потенциален правен интерес по дадено дело, и поставя срок за реакция. В случай, че са необходими допълнителни действия, се създава неформална *ad hoc* работна група. Работната група се председателства от директора на Агенцията или неговия заместник. Работната група допринася за изглаждането на всички различия, които може да съществуват. Агенцията изготвя необходимите текстове. Окончателният вариант на писменото становище по преюдициалното запитване се определя от Агенцията. Винаги когато се вземе решение да бъде представено писмено становище по дадено преюдициално запитване Агенцията също така изготвя за целите на общата координация по въпросите на ЕС кратка обяснителна записка по делото, включваща предложение какви да бъдат основните аргументи в становището на Финландия. На основание защитата на правата и законните интереси на

148 За целите на проучването и анализа са използвани: описание на нормативната база и практиката в Република Финландия по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС; доклад на Wicher Servatius „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

Финландия Агенцията може да счете за необходимо да представи становище по преюдициално запитване дори когато пряко заинтересованите министерства са на различно мнение с оглед тяхната специфична компетентност.

Процесът на вземане на решения и изготвяне на съдебните документи във връзка с процедурите по неизпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, исковете за отмяна поради незаконосъобразност и другите производства следват в голяма степен процедурата, установена по отношение на образуваните по преюдициални запитвания дела. По отношение на процедурата по чл. 226–228 от ДЕО няма съществена разлика между подхода в досъдебната фаза и съдебната фаза. Заинтересованите министерства и други държавни институции биват сезирани от Агенцията и поканени да обсъдят действията, които да бъдат предприети. Отговорните министерства предоставят резюмета, а Агенцията изготвя обяснителни записки (както беше посочено по-горе), всички съдебни документи, както и друга кореспонденция със съдебните институции на ЕС (или Европейската комисия в зависимост от процедурата).

Агенцията има възможност при необходимост да възложи процесуалното представителство по дадено дело на адвокати (адвокатски кантори).

Два пъти в годината Агенцията представя пред Парламента доклад на правителството относно действията, предприети във връзка с досъдебната фаза на процедурата по чл. 226–228 от ДЕО и с осъществяването на процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС.

Посредством прессъобщения Агенцията предоставя информация относно досъдебната фаза на процедурите по неизпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, както и във връзка с всички дела, в които Финландия участва. Във Финландия няма практика да се предоставят на пресата документи на Комисията във връзка с процедурата по чл. 226–228 от ДЕО без предварително да се поиска съгласието на Комисията.

Агенцията редовно прави преглед на Официалния вестник на ЕС с цел събирането на информацията напр. относно дела, по които Комисията и други държави-членки са страни, или относно обжалвания. Съответната информация се изпраща на координаторите по въпросите на ЕС на всички министерства и се посочва кои министерства са компетентни по всеки отделен случай. Също така Агенцията посочва срока, в който съответното заинтересовано министерство да отговори в случай, че е налице правен интерес от встъпване или обжалване.

Постоянното представителство на Финландия към Европейския съюз няма официална роля във връзка със съдебните производства, но понякога оказва помощ при необходимост.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА КРАЛСТВО БЕЛГИЯ¹⁴⁹

Министърът на външните работи извършва официално процесуалното представителство на белгийското правителство пред СЕО в Люксембург. Изборът относно министъра на външните работи е очевиден, поради неговия неутрален статут относно юридическите въпроси. Откакто Белгия се превърна във федерална държава, неутралитетът е по-скоро необходим в областта на правото на ЕС, което е свързано със спорни въпроси между различните федерални провинции. Министерството на правосъдието се счита за експертно министерство със свой собствен интерес. Министерството на външните работи има добре дефинирана координационна роля, но може практически да я упражнява на ограничено ниво в следствие на недостиг на персонал. Генералната дирекция

по юридическите въпроси към Министерството на външните работи е компетентната относно съдебните дела пред СЕО и разполага с персонал от 3-ма души, единият от които е нает на пълно работно време, а останалите двама – на половин работно време (Агенция). генералната дирекция по юридическите въпроси наблюдава също така и правилното транспониране на регламентите и директивите на ЕС, но тази дейност се извършва главно от обособен отдел.

Дирекцията по въпросите на ЕС е отговорна за законодателството на ЕС до момента, в който е извършено транспонирането му. Обособен отдел от генералната дирекция по юридическите въпроси наблюдава правилното транспониране на директивите на ЕС в белгийското законодателство, което включва също така и контактите с ЕК в досъдебната фаза на производството по неизпълнение. Ако на това ниво се появят проблеми от юридическо естество, Агенцията има за задача да ги разреши. От момента, в който производството по неизпълнение навлезе в съдебната фаза, последната е от изключителната компетенция на Агенцията. До момента, дирекцията по въпросите на ЕС е подчинена на политическия директор, но предстои реструктуриране и ще бъде създадена обособена генерална дирекция по въпросите на ЕС. Все пак не е много вероятно, реструктурирането да има някакви последствия относно позицията на агенцията, която ще остане част от генералната дирекция по юридическите въпроси.

Генералната дирекция по юридическите въпроси действа като процесуално представителство пред СЕО. Тя извършва получаването и предаването на цялата кореспонденция от СЕО, както и педирането в някои директни производства. Що се отнася до другите производства или производството по преюдициално запитване, компетентните министерства могат да ангажират частни адвокатски кантори за писмената и устна фаза. Агенцията не разполага с достатъчен капацитет, за да подготвя, дори и редактира всичките юридически документи, които се изпращат до СЕО.

Агенцията изпраща делата по преюдициални запитвания до заинтересованите министерства и има по-скоро активна, отколкото пасивна роля единствено, когато преюдициалното запитване е оправено от белгийска съдебна инстанция. В тези случаи, Белгия винаги встъпва с писмено или устно становище и Агенцията може да насрочи работни срещи със заинтересованите министерства относно позицията, която следва да се предприеме. Тя има за задача да изследва внимателно проектите за становище, подготвени от компетентните министерства и да направи ако е необходимо съответните подобрения. В случай на устно становище, правителственият агент пледира, но е подпомогнат от експерти от компетентното министерство. В случаите, в които преюдициалното запитване е направено от друга държава-членка, инициативата по встъпване принадлежи на заинтересованите министерства. Техните писмени становища обикновено се препращат до СЕО без да са били изучавани в дълбочина, но съществува винаги проверка дали представеният текст отговаря на интерпретацията, която Агенцията извършва на правото на ЕС.

Съществува надежда, че броят на юристите в Агенцията ще се удвои. Компетентните министерства разполагат със сигурност с компетентни специалисти по въпросите на ЕС, но е трудно да се даде точна оценка на броя на всички юридически експерти. На всяка цена всяко Министерство разполага със специален координатор относно производствата по преюдициално запитване, за когото се предполага, че извършва юридическо наблюдение на писменото становище на неговото министерство. Персоналът на компетентните министерства няма разрешение да пледира.

¹⁴⁹ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

Като резултат от своя намален персонал генералната дирекция по юридическите въпроси не винаги е способна да гарантира единността на белгийската позиция, но до този момент не е имало особени инциденти. По-специално, що се отнася до производството по преюдициално запитване, отправено от съдебни инстанции на други държави-членки, няма достатъчен контрол от страна на Агенцията спрямо някои по-оспорвани елементи на становищата, които техническите министерства изпращат до CEO. В такива моменти, постоянното представителство на Белгия има ролята на филтър.

Относно производството по неизпълнение, Агенцията се свързва със заинтересованите министерства, събира ги на работни срещи, където заедно решават относно позицията, която трябва да се предприеме. Проектите за позиции обикновено се подготвят от заинтересованите министерства, но Агенцията подготвя частта относно съдебната практика на CEO. Съдебните дела по производството за отмяна на неправилен акт са чести и произхождат от различните технически министерства. Те са свързани най-често с парични суми. Още един път заради намаления си персонал, случайте, в които Белгия встъпва по дела на трети страни са редки. Това се случва единствено, когато някоя страна помоли встъпването на Белгия.

Контактите с останалите правителствени процесуални агенти са чести. В работните групи на CEO участват винаги представители от Министерството на правосъдието.

За момента се отдава твърде малко внимание на съдебната практика на CEO, но съществува надежда за промяна след като бъде извършено реструктурирането.

Постоянното представителство на Белгия няма роля в настоящите производства пред CEO, по-скоро единствено относно досъдебната фаза на производството за неизпълнение. Освен това, постоянното представителство подпомага Агенцията, събирайки всякакъв тип информация.

ГЛАВА ПЕТА

ВЕЛИКО ХЕРЦОГСТВО ЛЮКСЕМБУРГ¹⁵⁰

Министерството на външните работи на Люксембург представлява страната пред съдебните институции на Европейския съюз. Неговата координационна роля следва от една от главните му компетенции, а именно въпросите на Европейския съюз.

Министерството на външните работи е разделено на три дирекции, с около тридесет членен политически състав :

- Дирекция „Политически въпроси“
- Дирекция „Международни икономически отношения“
- Дирекция „Международно сътрудничество“.

Дирекция „Международни икономически връзки“ в структурата на Министерството на външните работи на Люксембург е компетентна по всички въпроси, свързани с първия стълб на Европейската политика. Директорът на тази дирекция е и основният/официалният/правителствен процесуален агент на страната пред Съда на Европейските общности. Той е дипломат и за него няма изискване да бъде задължително експерт по право на Европейския съюз.

На негово подчинение е и т.нар. съ-агент, на който е възложена и задачата да отговаря за работата на дирекцията, свързана с процесуалното представителство пред съдилищата в Люксембург.

Министерството на правосъдието на Люксембург няма компетентност по отношение на въпросите свързани с процесуалното представителство на Люксембург пред съдебните институции на Европейския съюз, но то е представено в работна група „Съд на Европейските общности“ към Съвета на Европейския съюз в Брюксел.

Цялата кореспонденция от Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд е адресирана до дирекция „Международни икономически отношения“, където съ-агента я разпределя между заинтересованите министерства и ведомства.

В процеса на работа по подготовката на документите съ-агентът или представителят на заинтересованото министерство или ведомство могат да ползват услугите на частни адвокатски кантори.

Дори когато подготовката на съдебните книжа и документи си извършва от упълномощен представител на заинтересовано министерство или друго ведомство с помощта на частна адвокатска кантора, те следва задължително да бъдат санкционирани от директора на дирекция „Международни икономически отношения“ / официалния агент/ и/или съ-агента, които имат право да правят изменения и допълнения, ако това се налага от практиката на CEO или касае основни Европейски политики.

Както беше отбелязано по-горе дирекция „Международни икономически отношения“ има компетентност по отношение на всички въпроси свързани с първия стълб на европейските политики. В предварителната фаза на производството по установяване на неизпълнение за задължение произтичащо от общностното право по чл.226 и 227 от Договора за създаване на Европейската общност компетентност има отделно звено към дирекция „Международни икономически отношения“.

Агентите са единствените адресати на всички отправени преюдициални запитвания до Съда на Европейските общности от местни или чужди национални юрисдикции. Те са и хората, които определят за кои от тези въпроси да бъде уведомено съответното заинтересовано министерство или друго ведомство. В голямата си част отправените преюдициални запитвания не представляват интерес за люксембургското правителство.

Ролята на правителствения процесуален агент е пасивна, ако той не получи обратен отговор от заинтересованото министерство, което се случва най-често. Но в момента, в който бъде взето решение за предприемане на конкретно действие, то той поема ролята на координатор между отделните заинтересовани министерства и ведомства.

Ограничения размер на люксембургското правителство и добрите връзки между отделните министри и ръководители на ведомства осигуряват лесно и бързо изглаждане на възникналите конфликти на интереси. При възникнал конфликт на интереси между две министерства, Министерството на външните работи е ведомството, което е отговорно да изглади проблема. Ако и след намесата на министерството, в лицето на съ-агента проблема не бъде разрешен, то той следва да бъде отнесен от Главния секретар на МВнР.

Решението за стартиране на процедурата по чл.230 от ДЕО обикновено се взима по инициатива на съответното заинтересовано ведомство или на дирекция „Международни икономически отношения“. По отношение на непреките иски агентът, респ.съ-агентът следи внимателно Официалния вестник на Европейския съюз за дела между трети страни, които могат да бъдат подкрепени от правителството на Люксембург. Инициативата за това обикновено идва от съответното ресорно министерство, на базата на неговите контакти с останалите страни-членки на Европейския съюз.

По време на устната фаза на производствата пред CEO и ПИС може да пледира, както съ-агента, което се случва рядко, така и упълномощен представител на заинтересованото министерство или ведомство. В случай

¹⁵⁰ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

че за писмената фаза на съдебното производство се ползват услугите на частна адвокатска кантора, такава адвокатска кантора може да бъде използвана и в устната фаза на производството пред СЕО и ПИС, но пледоарията се представя само от правителствен процесуален агент.

Решенията, които се получават от Секретаря на Съда на европейските общности и този на Първоинстанционния съд се разпределят между заинтересованите министерства. Разпределянето на делата е задължение на дирекция „Международни икономически отношения“ в лицето на агента и съ-агента.

Постоянното представителство на Люксембург към Европейския съюз има функции само по отношение на въпросите свързани с административната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължение, произтичащо от правото на Общността.

ГЛАВА ШЕСТА РЕПУБЛИКА СЛОВАКИЯ¹⁵¹

Осъществяването на процесуалното представителство на Република Словакия пред съдебните институции на ЕС се основава на наличието на централно координиращо звено, намиращо се в Министерство на правосъдието на Република Словакия, а именно кабинетът на главния юрист на Република Словакия пред съдилищата на Европейските общности (Office of the Head Counsel of the Slovak Republic before the Courts of the European Communities). По нататък в изложението това координиращо звено ще бъде наричано „Кабинета“.

Съгласно Закон № 575/2001 за организация на дейността на правителството и организация на централната държавна администрация (Act № 575/2002 Coll. on the Organization of the Activity of the Government and the Organization of the Central State Administration), както е бил изменен, Министерство на правосъдието осъществява процесуалното представителство на Република Словакия в производствата пред Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд на Европейските общности (чл. 13, ал. 6 на Закона). Дейността на Кабинета на главния юрист на Република Словакия пред съдилищата на Европейските общности е регламентирана в Постановление на правителството относно правилата за осъществяване на процесуалното представителство на Република Словакия пред съдебните институции на Европейските общности, прието на 23 май 2007 г. (Governmental Decree on the Rules of Representation of the Slovak Republic before the Courts of the European Communities).

В Република Словакия процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС се осъществява от Министерство на правосъдието посредством кабинета на главния юрист на Република Словакия пред съдилищата на Европейските общности. Началникът на Кабинета е процесуалният агент на Република Словакия пред съдебните институции на ЕС и той се определя от министъра на правосъдието. По-нататък за краткост ще бъде наричан „Агента“. Агентът представлява Република Словакия, той може да бъде подпомаган от съветник или адвокат или да предложи на министъра на правосъдието Република Словакия да бъде представявана по дадено дело от друго лице.

Агентът има правомощие да изисква сътрудничеството на заинтересованите ведомства. В Постановлението, регламентиращо дейността на кабинета на главния юрист на Република Словакия пред съдилищата на Европейските общности, те са наречени „сътруднически субекти“ и са изчерпателно изброени в приложение

към постановлението. Сред „сътрудническите субекти“ са министерствата, Националната банка на Република Словакия, Главната прокуратура и други държавни институции и органи.

В Словакия е създаден междуведомствен комитет, който има консултативна функция. Този консултативен комитет е председателстван от агента. Членовете на комитета се определят от съответните министри и агентът бива уведомен за определените лица. Комитетът обсъжда предложенията за процесуални действия пред съдилищата на ЕС, както и други документи, предоставени на правителството. Членовете на комитета правят предложения, коментари и съветват Агента. Агентът свиква заседание на комитета поне веднъж на 2 месеца и протоколите от заседанията се изготвят от Кабинета и се изпращат на членовете на комитета.

По време на досъдебната фаза на процедурата по неизпълнение на задълженията, произтичащи от европейското право, агентът подпомага Министерство на външните работи, което е компетентно в тази фаза на процедурата. В досъдебната фаза министерството предоставя всички относими документи на агента. В съдебната фаза съответните ведомства оказват на агента необходимата подкрепа.

Агентът изпраща уведомленията за образувани дела пред Съда на Европейските общности по преюдициални запитвания и определя срок, в който „сътрудническите субекти“ да дадат своите предложения държавата да представи становище по преюдициалното запитване. Предложението за участие в дело, образувано по преюдициално запитване, се придружава с необходимите аргументи и заинтересованите ведомства осигуряват необходимото сътрудничество.

Завеждането на искове и обжалването, както и оттеглянето на искове и апелативни жалби, са предмет на решение на правителството. Агентът също така може да предложи извършването на други процесуални действия пред съдебните институции на ЕС и това предложение се представя от министъра на правосъдието на правителството за решение. Членовете на междуведомствения комитет представят своите бележки по материалите, изготвени за Правителството, преди заседанието или по време на заседанието на комитета. Всички процесуални действия, освен горепосочените, се осъществяват от агента със съгласието на министъра на правосъдието. Заинтересованите ведомства („сътруднически субекти“) коментират предложенията във връзка с тези процесуални действия преди представянето им на министъра на правосъдието.

„Сътрудническите субекти“ уведомяват агента за наличието на правен интерес от предявяването на иск или обжалването в рамките на 10 дни от началото на процедурния срок. Те активно сътрудничат на агента преди и след извършването на процесуалните действия. Документът, изготвен с оглед решението на правителството дали да бъде предявен иск или да се обжалва, е предмет на дискусии от консултативния комитет.

„Сътрудническите субекти“ уведомяват агента за наличието на правен интерес държавата да встъпи по дадено дело, образувано пред съдебните институции на ЕС, в рамките на 10 дни от началото на процедурния срок. Те подпомагат агента преди и след предоставянето на Съда на молбата за встъпване и на писменото становище. Писменото становище се изготвя и изпраща от агента.

В случай на спешност или други непредвидени изключителни обстоятелства, министърът на правосъдието по предложение на агента взема решение вместо правителството относно действия, които да бъдат предприети във връзка с осъществяването на процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС. министърът информира правителството в последствие.

¹⁵¹ За целите на проучването и анализа е използвано описание на нормативната база и практиката в Република Словакия по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

ГЛАВА СЕДМА КРАЛСТВО ШВЕЦИЯ¹⁵²

До 2007 г. процесуалното представителство на Кралство Швеция пред съдебните институции на ЕС е осъществявано от служители на министерство на външните работи. Понастоящем процесуалният представител на Швеция пред СЕО и ПИС е министърът по европейските въпроси, който е част от кабинета на министър-председателя. Техническата дейност по процесуалното представителство на Швеция пред съдебните институции на ЕС се извършва от служители на Секретариата по европейски въпроси в Министерство на външните работи¹⁵³, които са пряко подчинени на министъра по европейските въпроси.

Специфично за Секретариата по европейски въпроси е, че от негова компетентност са и въпросите, свързани с представителството на Швеция пред Международната търговска организация, във връзка със санкциите, налагани от Съвета за сигурност на ООН в областта на международното право, както и пред различните международни антитерористични организации.

По отношение на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС Секретариатът осъществява двойна функция. От една страна, агентите осъществяват процесуалното представителство на Швеция пред СЕО и ПИС. От друга страна, те имат и консултативни задължения пред всички останали заинтересувани шведски институции във връзка с процесуалното представителство пред СЕО и ПИС, както и с оглед дейността на Съда в Люксембург. Министерство на външните работи е водещото ведомство при координирането на задачите между отделните заинтересувани министерства във връзка с процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

Секретариатът по европейски въпроси се ръководи от председател и включва общо 13 служители, от които 10- процесуални представители и 3- технически персонал. Шест процесуални представители са отговорни за писмените документи по делата пред СЕО и ПИС. За процесуалните представители не се изисква да са дипломати. Те се наемат съобразно стажа, натрупан при упражняване на някоя от юридическите професии. За осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС шведското правителство не използва услугите на външни консултантски организации или лица на частна практика.

За изпълнение на поставените задачи Секретариатът по европейски въпроси си сътрудничи тясно с всички дирекции и по-специално с дирекцията по европейските въпроси в структурата на Министерство на външните работи. Секретариатът работи в тясно сътрудничество и с министъра на търговията, тъй като въпросите, свързани с Общия пазар и Международната търговска организация са от неговата компетентност.

Подготовката на националната позиция в досъдебната фаза на производството по чл. 226 и 227 от ДЕО се извършва и е изцяло от компетентността на заинтересуваните министерства. В такива случаи Секретариатът по европейски въпроси може да бъде сезиран само за експертно становище. Относно проблемите по имплементиране на регламентите и транспониране на директивите председателят на Секретариата председателства регулярни

¹⁵² За целите на проучването и анализа са използвани: описание на нормативната база и практиката в Кралство Швеция по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС; доклад на Wicher Servatius „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

¹⁵³ В структурата на Министерство на външните работи на Кралство Швеция има и Секретариат, който се занимава с въпроси от международно-правен характер, в т. ч. и правата на човека.

срещи, провеждани с Комисията на Европейските общности, на които се обсъжда целия пакет от въпроси на съответната обща политика (напр. околна среда).

Точка за контакт със съдебните институции на ЕС е Секретариатът по европейски въпроси. След получаване на уведомлението от СЕО за образуваното дело по преюдициално запитване и на текста на запитването, Секретариатът го препраща на заинтересуваното министерство или заинтересуваните министерства заедно с кратко описание на казуса и с указване на срок (обикновено двуседмичен), в който министерството да посочи налице ли е интерес за Швеция да встъпи по конкретното дело. При положителен отговор от страна на министерството Секретариатът организира среща, на която присъстват заинтересуваните ведомства и Министерство на правосъдието.

Секретариатът отговаря за консистентността на националната позиция. За тази цел Секретариатът прилага по-скоро двустранен подход, т. е. директни контакти между агентите и заинтересуваните министерства, вместо многостранен диалог под формата на структуриран междуведомствен механизъм за консултации, в който участват всички министерства.

Докато министерствата са задължени да предоставят необходимата техническа информация по казуса, единствено Секретариатът е оправомощен да подготвя окончателния текст на съответния съдебен документ. Преди да бъде изпратен до СЕО или ПИС текстът на съдебния документ се съгласува с **всички** министерства. За да бъдат надлежно защитени интересите на всички заинтересувани администрации е необходимо по окончателния текст на съдебния документ да бъде получено одобрението на всички министерства.

При условие, че в процеса на обсъждане на окончателната позиция на Швеция, възникнат конфликти между отделните заинтересувани министерства, те се решават с посредничеството на Секретариата, а веднъж или два пъти годишно въпросите се отнасят за решаване от Министерския съвет.

Преценката дали шведската страна да встъпи по дадено дело се извършва на базата на критерии като наличие на национален интерес, въпросът е от принципен характер или е от значение за развитието на Европейското право.

Характерна особеност на шведското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС е, че много често държавният интерес се защитава пред съдебните институции на ЕС от автономни организации, натоварени с прилагане на конкретна държавна политика¹⁵⁴. В такива случаи Секретариатът е задължен само да препраща на съответната организация съобщенията и документи, пристигащи от СЕО или ПИС.

Веднъж или два пъти годишно правителствен процесуален агент представя доклад на шведския парламент относно дейността на агентите пред Съда в Люксембург.

Механизмът за взаимодействие по отношение на преките иски и исканията за встъпване е същият като този, по който се координират действията на отделните заинтересувани министерства във връзка с представянето на писмено становище по преюдициални запитвания. По отношение на исковите за отмяна инициатор за завеждане на дело пред СЕО или ПИС е съответното заинтересувано министерство. Инициативата за встъпване по дела, образувани пред СЕО или ПИС между други страни, идва от агента, който преглежда резюметата на делата, публикувани в Официален вестник. В някои случаи инициативата за встъпване е на заинтересуваните министерства по покана на министерства от други държави-членки.

Текстът на пледоариите, които се представят от шведския агент по време на устните състезания по дадено

¹⁵⁴ В Швеция делегирането на държавни функции на автономни организации е честа практика, поради което броят на такива организации е значителен.

дело пред СЕО или ПИС се обсъжда между отделните заинтересувани министерства съгласно процедурата, по която се обсъждат материалите в писмената фаза на съдебното производство. По правило на изслушванията пред СЕО и ПИС агентът се придружава от представител на заинтересуваното министерство, но пледоарията се представя от агента.

Единствено влезлите в сила съдебни решения на ПИС и постановените решения на СЕО по дела, по които Швеция е страна следва да бъдат предоставяни на заинтересуваните министерства, които от своя страна са отговорни за тяхното изпълнение.

На Постоянното представителство на Швеция в Брюксел не е отредена роля в процеса на координация във връзка с процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС. То информира редовно Секретариата за делата пред СЕО, по които Съвета на министрите на ЕС е страна. Ролята на българското Постоянно представителство в Брюксел във връзка с процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС не е по-различна от тази на шведското постоянно представителство.

ГЛАВА ОСМА РЕПУБЛИКА ЛАТВИЯ¹⁵⁵

Процесуалното представителство на Република Латвия пред Съда на европейските общности и Първоинстанционния съд се извършва от правителствен процесуален агент, които е под ръководството на министъра на правосъдието. Той се назначава за такъв след одобрение на правителството на Република Латвия по предложение на министъра на правосъдието и министъра на външните работи на Република Латвия.

В структурата на Министерството на правосъдието на Република Латвия е създадена специална дирекция за връзка със Съда на Европейските общности, чийто директор е правителствения процесуален агент на Република Латвия.

Почти всички документи изпращани от Секретаря на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд се получават в тази дирекция, където се регистрират и анализират.

Получената информация относно делата заведени пред Съда на Европейските общности се изпращат до съответната заинтересована институция, която от своя страна има определен срок (обикновено две седмици), в който следва да се произнесе дали има интерес от участие в делото. Подготовката на официалната позиция също следва да бъде подготвена от съответното заинтересовано ведомство.

В хипотезата, когато съдебна институция се сезира от страна на Латвийската Република, инициативата е в компетентността на съответното заинтересовано ведомство. Има различия по отношение това как делата по отделните производства се разпределят на заинтересуваните ведомства.

Всички въпроси отправени от национални юрисдикции в производството по преюдициални заключения пред Съда на Европейските общности се изпращат до съответното заинтересовано ведомство.

Важно е да се отбележи, че за по-добрата организация и координация при подготовката на позиция на Република Латвия по всяко дело пред СЕО и ПИС Министъра на правосъдието създава постоянна междуведомствена работна група, в която участват представители на съответните заинтересовани ведомства.

В случаите, в които е трудно да бъде определена отговорната институция по конкретно дело, която следва да изготви позицията на Република Латвия и не може да се постигне споразумение между членовете на работната група, то въпроса се отнася до Министерския съвет на Република Латвия.

Основните компетенции на Министерството правосъдието по отношение на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз се свеждат до следното:

- следи развитието на делата пред СЕО и ПИС
- осигурява информация на заинтересуваните ведомства относно получените от СЕО и ПИС съдебни документите и книга.

- дирекцията е точка за контакт със СЕО и ПИС

- подготвя позициите на Република Латвия заедно със заинтересуваното ведомство и осигурява представянето и пред съдебните институции на Европейския съюз.

- осигурява процесуалното представителство на Република Латвия пред СЕО и ПИС

- информира правителството и парламента на Република Латвия относно дела заведени срещу нея или заведени по инициатива на съответното заинтересовано ведомство. (членове 226 и 227 от ДЕО, респ. чл.230 и сл. от ДЕО).

Основните компетенции на заинтересуваното ведомство по отношение на процесуалното представителство пред съдебните институции на Европейския съюз се свеждат до следното:

- анализира информацията получена от Министерството на правосъдието на Република Латвия

- прави предложение до Министерството на правосъдието относно встъпване в конкретно дело образувано пред СЕО и ПИС, както и предложение за сезиране на съдебна институция на ЕС

- взема необходимите мерки по изпълнението на влезлите в сила решения на СЕО и ПИС

- при необходимост информира неправителствени и други социални организации относно подготовката на позиция.

Позицията на Република Латвия следва да бъде подготвена и одобрена в следните случаи : сезиране на съдебна институция на Европейския съюз от страна на заинтересовано ведомство; в производството по преюдициални заключения. Министърът на правосъдието във всички случаи следва да изслуша мнението на правителствения процесуален агент, преди да се вземе решение за встъпване по висящо дело или участие в устните състезания в производствата пред СЕО и ПИС.

Всяка позиция следва да бъде подготвена от дирекцията заедно с определените от заинтересуваното ведомство експерти. Окончателната позиция се приема от Министерския съвет на Република Латвия.

Правителствения процесуален агент от своя страна има следните права и задължения:

- отправя запитвания до съответните държавни институции, правителствени и неправителствени организации относно подготовката на позиция и представянето ѝ пред съдебните институции на Европейския съюз.

- провежда консултации с определените експерти от заинтересуваните ведомства.

- определя период, в който исканите документи и информация следва да бъдат представени.

- свиква заседание на работната група, определена от министъра на правосъдието, определя дневния ред и организацията на работа.

¹⁵⁵ За целите на проучването и анализа е използвано описание на нормативната база и практиката в Република Латвия по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, предоставено от структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

ГЛАВА ДЕВЕТА КРАЛСТВО ДАНИЯ¹⁵⁶

Министерството на външните работи на Кралство Дания е органа компетентен да представлява страната в съдебните производства пред Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд, както и по всички въпроси свързани с ЕО/ЕС.

В рамките на Министерството на външните работи е създадена Дирекция „Европейско право“, която е част от Правната служба и е натоварена със задачата да кореспондира със съдилищата в Люксембург.

В рамките на своята компетентност и в сътрудничество с Министерството на правосъдието, Дирекция „Европейско право“ дава отговори на правни въпроси отправени от други звена на Министерството на външните работи или държавни институции.

Решенията относно участието на Кралство Дания в делата, образувани пред съдебните институции на Европейския съюз се вземат в рамките на обичайното производство за вземане на решения по Европейските въпроси, което от своя страна включва три нива :

1. Специални комитети по европейските въпроси /техническо ниво/ – I ниво
2. Главен комитет по европейските въпроси – II ниво
3. Правителствен комитет по европейските въпроси /правителствено ниво/ – III ниво

Същата процедура се използва при вземане на решение по делата за неизпълнение на задължение произтичащо от Общностното право – членове 226 и 227 от ДЕО, производството по чл. 230 от ДЕО, производствата по преюдициални заключения, както и встъпванията в отделните производства.

Делата първо се обсъждат от Специалния правен комитет /I ниво/ по европейските въпроси, който се председателства от министъра на правосъдието на Кралство Дания и включва представители на Министерството на външните работи, представители на политическия кабинет на министър-председателя, Министерство на храните, земеделието и риболова, Министерство на околната среда, Министерство на финансите и Министерство на икономиката и индустрията.

Други министерства и ведомства също могат да бъдат представлявани в този комитет в зависимост от въпросите, които подлежат на обсъждане в дневния ред. Няма определен интервал от време, в който следва Комитетът да заседава. Обикновено това става на всеки две седмици.

Всички дела образувани по отправено преюдициално запитване от национална юрисдикция, както и тези по преки иски първоначално се обсъждат в рамките на Специалния правен комитет, който следва да реши дали да даде препоръка на Главния комитет и на Правителствения комитет за евентуално встъпване на Кралство Дания в дадено дело или да представи писмени бележки. Делата се обсъждат на базата на предварително изготвен от дирекция „Европейско право“ в администрацията на Министерството на правосъдието списък.

Информацията за делата включва четири елемента :

- кратко описание на делото ;
- препоръка за предприемане на конкретни действия ;
- кратко описание на позицията, която трябва да се следва ;
- препоръка за формиране на работна група по конкретните дела.

Препоръките дадени от правния комитет обикновено минават на заседание без обсъждане, като другите два комитета се произнасят с писмено решение.

Сформираната работна група обикновено се председателства от Министерството на външните работи на Кралство Дания, в лицето на директора на дирекция „Европейско право“ или неговия заместник, които на практика са правителствените процесуални агенти на Дания в производствата пред съдебните институции на Европейския съюз.

Министерството на правосъдието също е представено в работната група. Други министерства също могат да изпратят свои представители, но това зависи от естеството и характера на делото.

Като основно правило е това, че работната група никога не използва услугите на части адвокатски кантори или отделни адвокати или правни консултанти. Подготовката на документите за писмената фаза на производството, както и подготовката за устните състезания е в компетентността на формираната работна група.

Важно е да се отбележи, че първоначално проекта на документите в писмената фаза на производството се изготвят от Министерството на външните работи или от Министерството на правосъдието. В отделни случаи те могат да бъдат изготвени от друго заинтересовано ведомство. След като проекта бъде дискутиран в рамките на работната група, следва да бъде финализиран, отговорност за което носи Министерството на външните работи на Кралство Дания.

Проектът на документите за устните състезания в производството винаги се изготвя от правителствения процесуален агент, като той подлежи на дискутиране в рамките на работната група.

Отклонение от общото правило описано по-горе касае случаите, при които е отправено преюдициално запитване от датски съд, където страна по делото е Правителството на Кралство Дания, което се представлява от частна правна кантора „Kammeradvokaten“.

В случаите на отправено преюдициално запитване от датски съд до Съда на Европейските общности и страна по главното производство е правителството на Кралство Дания, именно тази частна адвокатска кантора е натоварена с подготовката на запитването отправено от датския съд до СЕО. Тази адвокатска кантора обикновено се включва и в образуваното вече производство по преюдициални заключения по чл. 234 от ДЕО.

В тези случаи обичайно практика е правителството на Кралство Дания и заинтересованото министерство, което е страна по националното дело да представят писмени бележки по отправения преюдициален въпрос. В тези случаи, /когато вече е сформирана работна група под председателството на Министерството на външните работи, в лицето на директора на дирекция „Европейско право“/ правителствения процесуален агент или неговия заместник играят ролята на агент, докато частната адвокатска кантора на адвокат.

Частната адвокатска кантора обикновено подготвя документите необходими в писмената фаза на производството пред Съда на Европейските общности. Документите се подписват, както от представител на фирмата, така и от правителствения процесуален агент. На устните състезания участва само адвокатската кантора.

Дирекция „Европейско право“ в администрацията на Министерството на външните работи получава от секретаря на СЕО всички отправени преюдициални запитвания от национални юрисдикции. Получените съдебни книжа и документи се разпределят и изпращат до всички постоянни членове на правния комитет, както и на всички заинтересовани министерства и ведомства.

Министерствата, които не са постоянно представени в правния комитет, уведомяват секретариата на

¹⁵⁶ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

комитета, в случай че искат да присъстват на заседание, на което се обсъжда дело, което за тях представлява интерес.

В случаите, когато запитването е отправено от датски съд, правителството винаги дава писмени бележки по делото, ако е страна в главното производство пред националния съд.

Когато запитването е отправено от друга национална юрисдикция, решение за даване на писмени бележки се взима само ако Кралство Дания има правен интерес, както и когато това е от изключително важно значение за развитието на европейското право.

Както беше споменато по-горе в структурата на Министерството на външните работи няма изградено специално звено, което да се занимава с европейските въпроси. Дирекция „Европейско право“ е част от правната служба. От своя страна правната служба е част от така наречената Северна група, която поддържа двустранни и многостранни отношения с развиващите се страни.

Директорът на дирекция „Европейско право“ е под ръководството на ръководителя на Северната група и този на правната служба.

Трите нива на междуведомствената координация описани по-горе осигурява подготовката на общата национална позиция на Кралство Дания. Възможните конфликти на интереси между отделните министерства и ведомства обикновено се разрешават в рамките на правния комитет със съдействието на министрите на външните работи и правосъдието.

По отношение на производствата за установяване на неизпълнение на задължение на общностното право от страна на държава-членка на Европейския съюз, т.нар. *Infringement cases*, използваната координационна процедура е подобна. Отговорите на официалните уведомителни писма и т.нар. *reasoned opinions* се дискутират в правния комитет на базата на проект представен от непосредствено заинтересованите министерства или други ведомства.

Проектите се финализират от дирекция „Европейско право“, която е и връзката на Кралство Дания с Комисията на Европейските общности.

Проектът на позиция се одобрява от Главния Комитет по Европейските въпроси и Правителствения Комитет по Европейските въпроси.

Парламентарната Комисия по Европейските въпроси следва своевременно да бъде уведомена за отговора до Комисията на Европейските общности, чрез писмо съдържащо всички документи получени от Комисията и отговора на правителството на Кралство Дания.

Постоянното представителство на Кралство Дания към Европейския съюз няма компетентност по отношение на производствата пред съдебните институции на Европейския съюз.

В случаите, когато се взима решение за встъпване в дело или представяне на писмени бележки всички относими документи се изпращат и разпределят на членовете на работната група.

Когато бъде взето решение Кралство Дания да не встъпва в дадено дело, респ. да не представя писмени бележки, дадено министерство може да поиска от Правния Комитет да следи хода на производството по дадено дело с цел бъдещо участие в устните състезания, в зависимост от становищата на други държави, тези на страните по главното дело и тези на Европейската комисия или друга Европейска институция. В тези случаи всички документи по делото, с които разполага Дания следва да бъдат предоставени на заинтересованото министерство или ведомство.

Има случаи, при които дадено министерство да поиска от правния комитет да следи хода на дадено дело само за информация. Наличните съдебни книжа и документи също се предоставят на даденото министерство.

Дирекция „Европейско право“ всяка седмица информира по електронен път съответните заинтересовани министерства и ведомства относно решения и становища от генералния адвокат, които са получени през седмицата по делата, в които Кралство Дания е страна или следи хода на производството.

ГЛАВА ДЕСЕТА РЕПУБЛИКА ПОРТУГАЛИЯ¹⁵⁷

Представител на Португалската република пред Съда в Люксембург е държавният секретар по европейски въпроси, който е пряко подчинен на министъра на външните работи. Правителствените процесуални агенти са служители на Дирекцията по правни въпроси, която е част от структурата на генерална дирекция по Общностни въпроси към Министерството на външните работи. Координиращите функции и водещата роля на Министерството на външните работи във връзка с процесуалното представителство пред съдебните институции е ясно определена и безспорна.

Правителствените процесуални агенти на Португалската република са директорът на дирекцията по правни въпроси и неговият екип, състоящ се от двама началници на отдели и четири младши експерт- юристи. Агентите са представители на дипломатическите среди. Генералната дирекция ползва услугите на външен консултант, който е университетски преподавател. Директорът на дирекцията по правни въпроси и началниците на отделите следва да са специалисти по европейско право. Поради финансови причини дирекцията много рядко работи с частни адвокатски кантори.

Освен осъществяване на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, португалските агенти имат и съвещателни функции. Също така, те са задължени да проверяват договорите, които Европейският съюз сключва с трети страни, т. е. споразуменията за асоцииране и търговските споразумения.

В Португалия функционира Комитет за координация на политиките на ЕС, който е междуведомствен орган със специална компетентност, председателстван от директора на генералната дирекция по Общностни въпроси. Този орган провежда редовни заседания веднъж седмично. В рамките на този орган всички министерства се представляват от най- висшите си служители.

Въпреки, че директорът на генералната дирекция по Общностни въпроси няма право на глас, той може да включва в дневния ред на заседанията на комитета различни въпроси от правно естество, в т. ч. и въпроси, свързани с процесуалното представителство, както и да участва в дискусиите. Освен, че се председателства от ръководителя на правителствените процесуални агенти, Комитетът няма правомощия, свързани с процесуалното представителство на Португалия пред съдебните институции на ЕС.

Фактът, че дирекцията по правни въпроси е част от генералната дирекция по общностни въпроси, гарантира висока степен на вътрешна координация. Същевременно това означава, че в случаите на процедури за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право, дирекцията по правни въпроси има възможност да следи отблизо развитието на досъдебната фаза на производството.

Координационните действия във връзка с процесуалното представителство на Португалия пред СЕО и ПИС се

¹⁵⁷ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

осъществяват от дирекцията по правни въпроси към Министерството на външните работи.

При осъществяване на координационните си функции дирекцията следи за консистентността на националната позиция. При възникнали конфликти между заинтересуваните министерства дирекцията взема всички необходими мерки противоречията да бъдат изгладени преди позицията да бъде представена пред Съда в Люксембург.

Специфика на португалското процесуално представителство пред Съда в Люксембург е, че в някои случаи Министерство на външните работи взема решение за завеждане на дело или за встъпване по всящо такова от политически съображения, дори и заинтересованите министерства да не са изразили становището си. Тази особеност произтича от неоспоримата водеща роля на Министерство на външните работи във връзка с осъществяването на представителството на Португалската република пред СЕО и ПИС.

Дирекцията по правни въпроси към Министерството на външните работи е точка за контакт със съдебните институции на ЕС. Дирекцията получава всички преюдициални запитвания и ги разпределя по ресорните министерства. На директни срещи между представителите на дирекцията и заинтересуваното министерство или министерства се решава дали да бъде представено писменото становище на Португалската република. Проектът на писмено становище се разработва от заинтересуваното министерство или министерства. Дирекцията е отговорна за тяхното финализиране под формата на съдебен документ съобразно Практическите указания на ПИС и Практическите насоки на СЕО.

Като изключение от общото правило, в определени случаи Португалия излага пред СЕО своята теза в устната фаза на съдебното производство, без преди това да е представяно писмено становище.

След като бъде взето решение Португалия да встъпи по всящо дело пред СЕО или ПИС, се изготвят писмени резюмета, които се предоставят за информация на политическо ниво.

По делата, образувани за неизпълнение на задължение, произтичащо от Общностното право и по делата за отмяна на акт на общностна институция, решение за представяне на писмена защита или искова молба се взема на двустранни срещи между Дирекцията по правни въпроси и заинтересуваното министерство или министерства. По същия ред се приемат решенията за встъпване на Португалия по всящи дела пред СЕО или ПИС, образувани между други главни страни. Както при преюдициалните запитвания, и в тези случаи заинтересуваните министерства подготвят проекта на писмена защита или искова молба, а правителствените процесуални агенти го привеждат в съответствие с Практическите указания на ПИС и Практическите насоки на СЕО.

Дирекцията по правни въпроси редовно проверява Официалния бюлетин на ЕС за нови дела пред СЕО или ПИС. При условие че за португалската страна е налице интерес, се взема решение за встъпване в подкрепа на исканията на някоя от главните страни по конкретното дело.

Почти всяко португалско министерство, с изключение на Министерство на външните работи има кабинет по общностни въпроси, който включва поне един или двама специалисти по европейско право. По принцип само правителствените процесуални агенти могат да пледират пред Съда по делата, образувани по преюдициални запитвания. В не малка част от случаите по тази категория дела за устните състезания се упълномощават да пледират юристите от заинтересуваните министерства. По делата за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право, пледоарията на Португалия се представя единствено от правителствен процесуален агент.

В Португалия няма разработен механизъм за наблюдение и междуведомствена координация във връзка

с влезлите в сила съдебни решения на СЕО и ПИС. В отделни случаи решенията се преглеждат от процесуалните агенти, но дискусии в рамките на Комитета за координация на политиките на ЕС не се провеждат. Не съществува и практика относно решенията на СЕО и ПИС, които засягат португалските национални интереси, да бъдат изготвяни резюмета.

На Постоянното представителство на Португалия в Брюксел не е отредена роля във връзка със съдебните производства пред Съда в Люксембург. Като звено с посреднически функции, Постоянното представителство подпомага дейността на дирекцията по правни въпроси чрез предоставяне на всякакъв вид информация.

ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА

ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ¹⁵⁸

Въпреки че Министерство на външните работи е оправомощено да представлява Обединеното кралство пред ЕС, процесуалното представителство пред съдебните институции е сред прерогативите на юрисконулта на Министерство на финансите. Дирекцията, която се ръководи от юрисконсулта на Министерство на финансите е автономно звено по отношение на централното правителство. Тя е натоварена със задачата да оказва правна помощ на отделните ведомства, в т. ч. Министерство на финансите и Министерство на отбраната по дела пред националните съдилища. Нейният персонал наброява около 675 души, включително административен и технически персонал.

Дирекцията на юрисконсулта на Министерство на финансите осъществява координацията във връзка с процесуалното представителство пред СЕО и ПИС чрез Сектора за процесуално представителство към Отдела по европейски въпроси.

В определени случаи Секторът за процесуално представителство се обръща с искане за съдействие към т. нар. „правни министри“ – главния прокурор и главния юрисконсулт, които са членове на правителството. По едно или две дела пред СЕО, по които Обединеното кралство е била страна, на устните състезания пледоариите са били представени от главния прокурор или от главния юрисконсулт. При осъществяването на процесуалното представителство на Обединеното кралство пред съдебните институции на ЕС участието на Дирекцията на председателя на камарата на лордовете и министър на правосъдието е приравнено на участието на което и да било друго министерство.

Освен Сектора за процесуално представителство, Отделът по европейски въпроси има и Консултативен сектор, който подпомага дейността на кабинета на министър-председателя по въпросите на ЕС и координира действията на юристите към отделните министерства с оглед еднаквото прилагане на общностното право. Началникът на Отдела по европейски въпроси е и съветник по въпросите на ЕС в кабинета на министър-председателя.

Секторът за процесуално представителство се състои от трима правителствени процесуални агенти. Основните им функции се изразяват в осъществяване на контрол върху непротиворечивостта на съдебните документи, които се представят пред СЕО и ПИС, координация между различните заинтересувани звена и определяне на проблеми от общ хоризонтален характер.

¹⁵⁸ Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на материал, изпратен от британски правителствен процесуален агент във връзка с междуведомствената координация по отношение на британското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС и доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

В съответствие с англо-саксонския модел¹⁵⁹ правни системи, в по-голямата част от случаите агентите ползват услугите на външни консултанти- адвокати на свободна практика. Агентите осъществяват контрол върху дейността на адвокатите, които се избират от Главния прокурор. За по-сложните дела се ползват услугите само на по-опитни адвокати, но по принцип подборът им се извършва на базата на натрупан опит и наличие на специализация в областта на европейското право.

Консултативният сектор към Отдела по европейски въпроси се състои от седем души-специалисти в областта на европейското право. Също така, към всяко едно министерство има създаден отдел, в който работят експерти по въпросите на ЕС.

Когато в процеса на обсъждане и подготовка на британската позиция, която ще се представи пред Съда в Люксембург, възникнат разногласия, те се разрешават на ниво Отдел по европейски въпроси. За целта правните съветници от кабинета на министър-председателя организират срещи между юристите на заинтересуваните министерства. В случай, че въпросът е от особена важност за националните интереси, конфликтите се разрешават от Секретариата по европейски въпроси към кабинета на министър-председателя без участието на заинтересуваните министри. Те могат да бъдат изслушани при условие, че се прецени за необходимо.

Административната фаза на производството по членове 226 и 227 от ДЕО за неизпълнение на задължение, произтичащо от общностното право, е от пряката компетентност на заинтересуваните министерства.

Преюдициалните запитвания, отправени към СЕО се получават в Сектора за процесуално представителство, след което се изпращат до министерствата, за които е преценено, че са засегнати от предмета на запитването. Някои министерства като Министерство на външните работи, по правило получават копие от всяко едно запитване. В рамките на кратък срок заинтересуваното министерство трябва да представи отговор дали следва да бъде представено писмено становище по делото.

Агентите организират редовни срещи, на които се обсъждат всички нови дела. Окончателното решение за това дали да се представи писмено становище се приема от заинтересуваното министерство. При условие че министерството прецени, че Обединеното кралство има интерес да представи писмено становище, то подготвя меморандум, в който очертава основните аргументи и стратегията на защита. За целта министерството може да се консултира с двата сектора на Отдела по европейски въпроси, както и с други министерства.

На базата на изложеното в меморандума, агентът изготвя указания към адвоката, определен да подготви проект на писмено становище. Проектът се подлага на обсъждане от всички заинтересувани страни. Когато делото по преюдициално запитване не засяга значим обществен интерес, може да бъде решено делото да бъде само „наблюдавано“. Това остава отворена възможността Обединеното кралство да встъпи в производството едва в устната му фаза.

159 Съгласно все още действащия Закон за съдилищата и правните услуги, Част II, раздел 31, ал. 1 „Генералният съвет на Адвокатската колегия гарантира на всеки адвокат правото на изслушване пред всеки съд и във връзка с всички производства (правото на изслушване следва да се упражнява в съответствие с изискванията за квалификация и правилата за поведение на Генералния съвет на Адвокатската колегия, приети във връзка с раздел 27 по отношение на това право)“. По силата на ал. 2, букви а) и б) на същия раздел „Общността на юристите гарантира на юристите правото на изслушване пред всеки съд и във връзка с всички производства (правото на изслушване следва да се упражнява в съответствие с изискванията за квалификация и правилата за поведение на Общността на юристите, приети във връзка с раздел 27 по отношение на това право), както и правото да упражняват процесуално представителство пред всеки съд и във връзка с всички производства (правото да упражняват процесуално представителство следва да се осъществява в съответствие с изискванията за квалификация и правилата за поведение на Общността на юристите, приети във връзка с раздел 28 по отношение на това право).“

Този закон е отменен с приемането на Закона за правните услуги през 2007 г., но разпоредбите му са все още в сила, тъй като закона от 2007 г. не е влязъл в сила.

Задължително Обединеното кралство представя писмено становище когато преюдициалното запитване е отправено от британски съд във връзка с висящо дело, по което държавна организация е ответник.

Обединеното кралство рядко предявява искове за отмяна на акт, приет от институция на ЕС. В тези случаи инициативата принадлежи на заинтересуваното министерство, което след като получи одобрението на всички останали министерства, представя на сектора за процесуално представителство меморандум с изчерпателна политическа и правна аргументация. Задължително становище представят независимият адвокат, главният прокурор и главният юрисконсулт.

Относно делата по преки искове, по които за Обединеното кралство е налице интерес от въстъпване, заинтересуваното министерство също трябва да получи съгласието на всички останали министерства.

За да улесни преценката на министерствата във връзка с въстъпването по дела пред СЕО или ПИС, Отделът по европейски въпроси им изпраща извадки от Официалния вестник, съдържащи релевантната информация. Процедурата, по която се координира подготвянето на съдебния документ за делата, образувани по преки или непреки искове е същата като процедурата, по която се изготвят писмените становища по преюдициални запитвания.

Пledoариите на Обединеното кралство в устните състезания на съдебното производство пред СЕО или ПИС се представят от определения за делото адвокат. Стандартна практика е той да се придружава от поне един агент, както и от представител на заинтересуваното министерство. Координирането на действията при разработването и одобряването на текстовете на пледоариите се извършва съобразно реда за съгласуване на документите в писмената фаза на съдебното производство.

Агентите изпращат всички влезли в сила решения на ПИС, решенията на СЕО, както и становищата на генералните адвокати до заинтересуваните министерства с копие до Министерство на външните работи. Когато делото засяга пряко Обединеното кралство или е от особено значение за нейните интереси, Отделът по европейски въпроси изготвя резюме, което се разпраща до всички министерства.

Постоянното представителство на Обединеното кралство в Брюксел няма функции, свързани пряко с делата пред Съда в Люксембург. Представителството осъществява от името на Обединеното кралство кореспонденцията с Комисията на Европейските общности в административната фаза на производството по членове 226 и 227 от ДЕО.

ГЛАВА ДВНАДЕСЕТ РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ¹⁶⁰

С изменение на австрийското федерално право от 2000 г., процесуалното представителство на Република Австрия пред СЕО е от изключителната компетентност на Федералното канцлерство. Преди 2000 г. тази функция се разпределя между Федералното канцлерство и Министерството на външните работи. В конституционния отдел на Федералното канцлерство съществува специализирана дирекция, която е компетентна относно процесуалното представителство на Република Австрия пред ПИС и СЕО, включвайки също така и досъдебната

160 Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

фаза на производството по неизпълнение (официални уведомителни писма и мотивирани становища)¹⁶¹. Горепосоченото изменение от 2000 г. натоварва изцяло юридическия отдел на Министерството на външните работи с отговорността относно спазването на съвместимостта на австрийското законодателство спрямо това на ЕС, както и неговата интерпретация. Координацията относно въпросите засягащи ЕС също влиза в компетенциите на Министерството на външните работи. Министерството на правосъдието няма специфични отговорности относно спазването на законодателството на ЕС и не участва в работни групи на CEO.

Агенцията е част от конституционния отдел, но последният е натоварен с различни други дейности от вътрешноорганизационен характер. 12 юристи от Конституционния отдел работят, наред с останалата си дейност, за Агенцията, като 4 от тях са постоянно упълномощени да пледират в CEO, докато останалата част се упълномощават за определено съдебно дело. Агенцията е отговорна относно цялата кореспонденция със CEO. На базата на съществен принос от страна на компетентните министерства, Агенцията подготвя текст за проект на становище. Процесуалният представител понякога се подпомага по време на устните пледоарии от различни представители на компетентните министерства, които имат възможността да отговорят директно на някои технически въпроси. Австрийското правителство обикновено не използва частни адвокатски кантори. В случай на необходимост, Агенцията подготвя разясняващи бележки за различните министерства и ведомства.

Агенцията разпределя съдебните дела по преюдициални запитвания на компетентните министерства и/или на федералните провинции и в процеса на стандартизирана процедура, на парламента, на Министерството на външните работи, на Офиса осигуряващ координацията на федералните провинции, както и на представителите на работодателите и служителите, запитвайки ги за коментари. Агенцията осъществява координационна роля в случаите, в които са засегнати повече министерства и/или федерални провинции. В тези случаи, координацията се извършва посредством телефон и имейл, но понякога е нужно да се свикват и работни съвещания. В голямата си част конфликтите на интереси се разрешават от Агенцията. В случай на съществени и продължителни несъгласия, е възможно да се вземе решение да не се изпраща становище. Тези случаи са доста тревожни особено когато несъгласието съществува между Федералното правителство и някои от федералните провинции.

Извън отговорността на Федералното канцлерство относно процесуалното представителство пред CEO, съществува също така и специализирана дирекция във Федералното канцлерство, чиято дейност е съсредоточена върху координацията на политиката спрямо ЕС, когато са на дневен ред принципи въпроси от фундаментално значение. Горепосочената Дирекция за координация разполага и с юридически експерти. Дирекция международно и европейско право в Министерството на външните работи разполага с 6 специалиста по право на ЕС. Общата координация по въпросите на ЕС се подпомага от различни Дирекции в министерството на външните работи. Повечето министерства разполагат също така със специалисти по право на ЕС.

Общата координация по ЕС се управлява от Министерството на външните работи с изключение на принципи въпроси от фундаментално значение отнасящи се до членството в ЕС, за които отговаря Дирекцията по координация от Федералното канцлерство. По време на досъдебната фаза на производството по неизпълнение, Агенцията координира действията си с Министерството на външните работи, но тя предпочита да комуникира директно със заинтересованото министерство. Във Федералното канцлерство, Агенцията понякога работи съвместно с Дирекцията по координация най-вече по въпросите, свързани със закъсняло транспониране на директиви на ЕС, поради отговорността на последната в тази област.

Агенцията е основният гарант за единството на националната позиция. Както беше споменато по-горе, голяма част от конфликтите между различните министерства се разрешават на това ниво. Що се отнася до производството по неизпълнение, конфликтът може да се прехвърли до кабинета на премиера, но това е по-скоро изключение. Откакто Република Австрия е член на ЕС до 2002 г., 3 или 4 съдебни дела са били дискутирани на ниво кабинет на премиера.

Федералната система на Австрия е причината, която обяснява сложността и времето, с които се свързва транспонирането на директивите на ЕС в националното законодателство. Ето защо голяма част от съдебните дела, свързани с производството по неизпълнение се дължат по-скоро на закъсняло транспониране, отколкото на неправилно транспониране, макар че напоследък се наблюдава и обратната тенденция. В производствата по неизпълнение и отмяна на неправомерен акт, Агенцията процедира по същия начин, който бе отбелязан относно производството по Преюдициално запитване. Координационният механизъм е същият.

Разбира се, съществуват контакти с правителствените процесуални агенти от останалите ДЧ, които се осъществяват по време на устните състезания или на работните групи на CEO. Постоянното представителство на Австрия обикновено не участва в процесуалното представителство пред CEO, но напоследък това се случва относно досъдебната фаза на производството по неизпълнение.

Съществува практика да се организират седмични събрания на Агенцията, по време на които да се дискутира съдебната практика на CEO. Ако съществуват решения на CEO от изключителен интерес за Република Австрия, могат да бъдат съставени информативни бележки. Разбира се, в този случай, Агенцията има за задача да разпредели въпросните решения до тези министерства и/или федерални провинции, които биха могли да бъдат заинтересовани.

ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТ РЕПУБЛИКА ГЪРЦИЯ¹⁶²

Официалното процесуално представителство на гръцкото правителство се извършва от министъра на външните работи, но всички координационни въпроси, свързани с ЕС са делегирани на заместник-министъра по европейските въпроси. През 1986 г. се създава специализиран юридически отдел, който има за изключителна компетентност юридическите въпроси по ЕС. Въпреки че горният специализиран отдел осъществява директна връзка с министъра на външните работи, той е интегриран към генералната дирекция по европейските въпроси, която се намира под управлението на Заместник-министъра по европейските въпроси. Република Гърция разполага също така с Държавен юридически отдел, който е интегриран към Министерството на външните работи. Служителите на Държавния юридически отдел са разпределени в различните министерства и представят държавата в националните административни производства. Що се отнася до производството по преюдициално запитване, Държавният юридически отдел, извършва своята дейност съвместно със специализирания юридически отдел по ЕС.

Специализираният юридически отдел по ЕС извършва процесуалното представителство на гръцкото правителство. Агенцията е съставена от 12 юридически експерта, 2-ма от които се намират в постоянното

161 За улеснение приемаме по-долу понятието „Агенция“ като събирателно понятие за Дирекцията и Отдела, осъществяващи процесуалното представителство съответно в Република Австрия и Република Гърция.

162 Проучването и анализът на нормативната уредба са направени въз основа на доклада на Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

представителство на Гърция в Брюксел. Те са професионални адвокати и не са част от дипломатическия отдел. Агенцията е отговорна за всички съдебни книги и документи, които се изпращат до CEO, макар че началните проекти за становища могат да се подготвят от техническите министерства. Агенцията подготвя месечни доклади до Заместник-министъра по европейските въпроси относно развитието на съдебните дела и тримесечни доклади до кабинета на министър-председателя с най-важните съдебни дела пред CEO. Агенцията разполага с координационни функции относно досъдебната фаза на производството по изпълнение и счита тази дейност за съществена. Всички юридически експерти на Агенцията могат да педират пред CEO. При изключителни обстоятелства, могат да бъдат поканени да педират адвокати от частни кантори, както и университетски преподаватели. По производството по преюдициално запитване, екипът на Държавния юридически отдел може да встъпи суствни становища.

В общ план, Гърция е ответник годишно в 5 до 10 съдебни дела по производство по изпълнение. Приблизително половината от тях се разрешават преди произнасяне на съдебното решение от CEO. Броят на съдебните дела по преюдициално запитване, в които Гърция встъпва с писмени или устни становища показва тенденция за увеличаване. Съдебните дела по производство за отмяна на неправомерен акт са по-редки, с максимален брой от 5 годишно, главно в областта на земеделското стопанство. Встъпвания в подкрепа на трети страни са все още доста редки, но нарастващата осведоменост относно законодателството на ЕС би трябвало да доведе в бъдеще до тяхното увеличаване.

Специализираният юридически отдел по ЕС е единствения получател на съдебни дела по преюдициални запитвания. Агенцията изпраща копия до всички ресорни министерства и/или други правителствени институции (напр. до Държавния юридически отдел). В случай на решение за участие в някое съдебно дело, заинтересованите страни провеждат заседание под председателството на Агенцията, преодоляват евентуалните различия и подготвят необходимите документи, които подлежат на окончателна редакция от Агенцията. При необходимост последната подготвя също така обяснителни бележки, които могат да послужат на правителството. Критериите за встъпване по някое съдебно дело са наличие на национален, политически, юридически, институционален, икономически или финансов интерес. Прилагайки тези критерии, Агенцията може да реши за необходимостта от встъпване по някое съдебно дело дори ако най-директно заинтересованите министерства не са съгласни. За улеснение, Държавният юридически отдел разполага с консултативна роля относно всички съдебни дела по преюдициални запитвания, изхождайки от презумпцията, че подобни съдебни дела са често свързани с въпроси от административното право – област, която, както отбелязахме по-горе, е от компетенцията на Държавния юридически отдел. Това означава, че писменото становище следва да бъде одобрено от Държавния юридически отдел, както и че по време на устните състезания един от неговите служители винаги присъства, а понякога дори пледира. В случай на несъгласие, последната дума принадлежи на Агенцията, но досега това не се е случвало. Министерството на правосъдието се счита за техническо Министерство като останалите министерства и няма специална роля.

Всички технически министерства имат по 2 или 3 експерта относно въпросите на ЕС, но те не винаги са юристи и със сигурност не са експерти по право на ЕС. Министерството на националната икономика може и до днес да осъществява юридически консултации, тъй като по време на преговорите за членство разполага с координационни функции. Министерството на националната икономика играе важна роля относно транспонирането на директивите на ЕС.

Въпреки че е част от Генералната дирекция по европейските въпроси, Агенцията се ползва с независимост. Контактите със заместник-министъра по европейските въпроси са чести и информативни. В самата Генерална дирекция по европейските въпроси, контактите с другите отдели са също тесни и трайно установени.

Агенцията е отговорна относно осигуряване единството на всяка правителствена позиция. Съществува също консултативен механизъм по въпросите на ЕС (различни междуведомствени комитети), но юридическите въпроси обикновено се обсъждат на ниво ad hoc: по-скоро на двустранно, отколкото на многостранно ниво. Обикновено конфликтните ситуации могат да бъдат преодоленни от Агенцията. В противен случай се сезира заместник-министъра по европейски въпроси, в следствие на което решенията се вземат на политическо ниво.

Процесът на вземане на решения по производствата по изпълнение, отмяна на неправомерен акт и индиректните производства следва малко или много същата процедура, както при производството по преюдициално запитване. По производството по изпълнение не съществува голяма разлика в подхода между досъдебната и съдебната фази. Агенцията се свързва със заинтересованите министерства като ги кани за дискусия относно предприемането на едно или друго действие. По същия начин заинтересованите министерства внасят експертни доклади, но Агенцията е отговорна относно окончателния документ. За да събира информация за съдебните дела между трети страни, Агенцията извършва наблюдение относно Официалния вестник на ЕС и използва нейните сънародници, работещи като служители в CEO, както и постоянното представителство в Брюксел като допълнително средство за информация. Все пак тя счита, че една нова система за обмен на информация ще бъде много по-полезна за всички ДЧ.

Гръцката страна е много позитивно настроена спрямо контактите с ЕК и най-вече спрямо съвещанията, които ЕК организира с отделни ДЧ, проблемите на които засягат транспонирането на регламенти и директиви на ЕС в цели сектори (напр. Околна среда) и които се обсъждат в един конструктивен диалог. Благодарение на тези съвещания се предотвратява голяма част от потенциалните съдебни дела пред CEO.

2-мата служители на Агенцията, намиращи се в Брюксел, представляват важна връзка между гръцкото правителство и ЕК в досъдебната фаза на производството по изпълнение, но те нямат роля в съдебните процедури пред CEO.

Всички решения на CEO се анализират и изпращат до заинтересованите министерства, понякога придружени с коментари на Агенцията.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ДОБРИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

С оглед направеното проучване и анализ на нормативната база на Франция, Испания, Унгария, Германия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Словакия, Ирландия, Италия, Финландия, Белгия, Люксембург, Швеция, Австрия, Гърция, Латвия и Дания могат да бъдат открити множество общи черти в осъществяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, включително в механизмите на взаимодействие между органите на държавната администрация във връзка със защитата на националните права и законни интереси пред съдебните институции на ЕС. Тези общи черти биха могли да се възприемат като добри практики в областта на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС.

ГЛАВА ПЪРВА

СТРУКТУРА, ОСЪЩЕСТВЯВАЩА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

Осъщественото проучване и анализ на нормативната база на седемнадесет държави-членки показва, че сред тях единствено Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Ирландия са представлявани пред съдебните институции на ЕС от специализирани независими правни служби (Обединеното кралство - Treasury Solicitor's Department, Ирландия – Chief State Solicitor). В по-голямата част от останалите проучени държави структурата, която осъществява процесуалното представителство на държавата пред съдебните институции на ЕС, е в Министерство на външните работи (Дания, Белгия, Финландия, Франция, Гърция, Италия, Люксембург, Португалия, Испания, Швеция). В Латвия, Словакия и Унгария процесуалното представителство на държавата пред съдебните институции на ЕС се осъществява от структури в Министерство на правосъдието. Правителствените процесуални агенти в Германия са част от Федералното министерство на икономиката и технологиите, а в Австрия – от Федералното канцлерство.

Съществува доктринално становище, че поверяването на процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС на специална междуведомствена структура, на структура в специализирано министерство с големи правомощия или на структура, пряко подчинена на министър-председателя, е вероятно да осигури по-добра координация, отколкото когато тази задача се осъществява от структура в Министерство на външните работи¹⁶³. По-добрата координация от своя страна осигурява по-ефективна защита на правата и законните интереси на държавите пред съдилищата в Люксембург.

В потвърждение на това становище може да се приведе фактът, че към настоящия момент в Кралство Испания протичат дискусии за преминаване на структурата, която осъществява процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, на пряко подчинение на министър-председателя на Испания.

Следователно може да се направи заключението, че създаването на Дирекция, Процесуално представителство

пред съдебните институции на Европейския съюз” в администрацията на Министерския съвет на Република България съответства на новата тенденция в тази област.

Правителствените структури, осъществяващи процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС, се различават по брой на служителите и функции. В по-голямата част от проучените държави-членки единствено служителите на тези структури представляват съответната държава пред съдилищата в Люксембург. За защитата на правата и законните интереси на Италия се използват и адвокати, вписани в Държавната адвокатска колегия (State Bar), която е правителствена служба. Ирландия може да бъде представлявана пред СЕО и ПИС от Главния държавен юриконсулт (Chief State Solicitor), служители на Кабинета на генералния адвокат (Attorney General), както и от адвокати. В Обединеното кралство в по-голямата част от случаите правителствените процесуални агенти ползват услугите на външни консултанти- адвокати на свободна практика. Агентите осъществяват контрол върху дейността на адвокатите, които се избират от главния прокурор. Структурите, осъществяващи процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, които имат малък брой служители, прибегват до услугите на адвокатски кантори. В повечето държави служителите на Агенцията при необходимост могат да бъдат подпомагани по дадени дела от адвокати.

Българската нормативна уредба съответства на тази европейска практика. Съгласно новите текстове на ал. 1, 2 и 3 на чл. 25 от Постановление № 85 на Министерския съвет (изм., бр. 34 от 2009 г.) Министерският съвет може да вземе решение правителствените процесуални агенти да работят съвместно с адвокатска кантора по дадено дело.

Що се отнася до устните състезания, обща практика във всички проучени държави-членки е по време на устните състезания правителствените процесуални агенти да бъдат придружавани от представители на съответните заинтересовани ведомства. Присъствието на лица, които са компетентни в съответната специфична област, е от изключително голямо значение за представянето на коректни отговори на техническите въпроси, които съдът може да постави по време на устната фаза.

В действащата в България нормативна уредба не съществува задължение заинтересованите ведомства по дадено дело пред съдебните институции на ЕС да определят лица, които да присъстват на съдебното заседание по съответното дело.

ГЛАВА ВТОРА

ДОСЪДЕБНА ФАЗА НА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

Измежду проучените държави-членки единствено в Австрия, Гърция, Финландия и Дания структурата, която осъществява процесуалното представителство, е отговорна и по отношение на досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения, произтичащи от европейското право (чл. 226–228 от ДЕО).

В останалите държави структурата, осъществяваща процесуалното представителство, е отговорна единствено за съдебната фаза на производството по чл. 226–228 от ДЕО. В този случай е налице тясно сътрудничество между структурите, осъществяващи процесуално представителство, и структурите, компетентни по отношение на

163 “States as successful litigants before the European Court of Justice: lessons from the “Repeat Players” of European litigation” – Marie-Pierre Granger, стр. 12

досъдебната фаза на производството. Процесуалните агенти биват незабавно уведомявани за развитието на досъдебната фаза и при необходимост се провеждат консултации с тях.

Съгласно чл. 18 на Постановление № 85 на МС Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в Администрацията на Министерския съвет осъществява координацията на досъдебната фаза на процедурата по чл. 226 или 227 от ДЕО.

Разпределението на сферите на компетентност на дирекция „Процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС“ и дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ съответства на добрата практика на държавите-членки.

ГЛАВА ТРЕТА

ПРИЛАГАНЕ НА УНИФИЦИРАНА КООРДИНАЦИОННА ПРОЦЕДУРА ВЪВ ВРЪЗКА С ВСИЧКИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДЕБНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС

Във всички проучени държави-членки се следва сходна координационна процедура за изготвяне и одобряване на позиции по делата по всички производства пред съдебните институции на ЕС. Координационната процедура, прилагана по отношение на делата, образувани по преюдициални запитвания, не се различава съществено от тази, прилагана за делата по другите производства. В допълнение може да се посочи, че координационните механизми в различните държави-членки имат множество общи черти.

В последващото изложение е използвана за пример координационната процедура, която се следва по отношение образуваните по преюдициални запитвания дела, тъй като производството по постановяване на преюдициални заключения има съществени особености.

Процедурата на междуведомствена координация, която следват държавите-членки, може да се обобщи по следния начин: Структурите, осъществяващи процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, получават уведомления за образувани дела по преюдициални запитвания и ги изпращат на съответните заинтересовани министерства. В кратък срок министерствата трябва да отговорят дали считат за подходящо държавата да представи становище по дадено преюдициално запитване. В случай, че бъде взето решение да се участва в дело, образувано по преюдициално запитване, и повече от едно министерство имат отношение по въпроса, структурата, която осъществява процесуалното представителство, изпълнява координационна роля. Координацията се осъществява чрез директни контакти (телефонни разговори и съобщения по електронната поща) и срещи, на които присъстват всички заинтересовани страни. Съответните заинтересовани министерства предоставят техническата, специализирана информация, въз основа на която правителствените процесуални агенти изготвят писменото становище на държавата по даденото преюдициално запитване. Случаят не е такъв в Ирландия, Италия и Обединеното кралство, където адвокати представляват държавата пред Съда на Европейските общности. Текстът на становището на държавата се обсъжда и изменя докато се постигне консенсус по него. Структурата, осъществяваща процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС следи за консистентността на националната позиция. В случай на конфликт на интереси между министерствата тази структура има водеща роля.

Координационната процедура във връзка с дейността на съдебните институции на ЕС е регламентирана в членове 23–24 г на Постановление № 85 на МС. В България е въведена унифицирана координационна процедура за изготвяне и одобряване на позиции по делата по всички производства пред съдебните институции на ЕС. В това отношение нормативната уредба в България съответства на тази добра европейска практика.

В Постановление № 85 на МС е налице различие по отношение инициативата за подготовка на позиция за защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС. В случаите, в които е заведено дело срещу България по чл. 226–228 от ДЕО, инициативата за подготовка на позиция принадлежи на Дирекция „ППСИЕС“, която изпраща всички относими документи на заинтересованата администрация за подготовка на проект на позиция. Заинтересованият министър внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства (чл. 23 от Постановление № 85 на МС). Когато е налице правен интерес да бъде сезирана съдебна институция на ЕС (завеждане на иск за отмяна на незаконосъобразен акт на европейска институция – чл. 24 от Постановление № 85, завеждане на иск за установяване на неправомерно бездействие на европейска институция – чл. 24а от Постановление № 85 на МС, иск за обезщетение на причинени вреди – чл. 24б от Постановление № 85 на МС, встъпване по висящо дело – чл. 24в от Постановлението, представяне на становище на България по образувано по преюдициално запитване дело – чл. 24г от Постановлението), заинтересованият министър инициира предприемането на процесуални действия пред съдебните институции на ЕС, като внася за съгласуване проект на позиция заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства. Подобно разграничение е обосновано с оглед естеството на производствата. Има различие и по отношение сроковете, което се основава на различните процесуални срокове по отделните производства пред съдебните институции на ЕС, които са преклузивни. Горепосочените различия са основателни и не противоречат на практиката в другите държави-членки.

Съгласно чл. 19, ал. 1, т. 1 Дирекция „ППСИЕС“ съгласува проектите на позиции по членове 23–24 г. Проектите на позиции по делата по всички производства пред съдебните институции на ЕС заедно с правни и фактически аргументи и всички относими доказателства се разглеждат от СЕВ и окончателната позиция на Република България се одобрява от Министерския съвет. Съгласно нормативната уредба в България системата на вземане на решения относно дейността на съдебните институции на ЕС е тристепенна и е подобна на модела, избран от Финландия и Дания. В повечето държави-членки процесът на вземане на решения относно начина на защита на правата и интересите на държавата пред съдилищата в Люксембург не е толкова формализиран и решенията се вземат на експертно равнище, като в изключително редки случаи (невъзможност за постигане на консенсус или дела от изключително значение за страната) със съответния въпрос бива сезиран политически орган.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА КООРДИНАЦИОННА ФУНКЦИЯ

Координацията на национално равнище във връзка с дейността на съдебните институции на ЕС е отговорност на структурите, които осъществяват процесуалното представителство. Единствено във Франция координацията, свързана с дейността на съдилищата в Люксембург, се осъществява от Генерален секретариат по въпросите на ЕС (Secrétariat Général des affaires européennes), който осъществява и цялостната координация по въпросите на ЕС. Координационната роля се изразява в изпращане на документи на заинтересованите ведомства, определяне на срокове за реакция на администрациите, провеждане на консултации със заинтересованите страни, събиране на информацията от

компетентност на заинтересованите ведомства, която е необходима за изготвяне на съдебните документи, съгласуване на проектите на съдебни документи със заинтересованите министерства.

В България общата координация по въпросите на ЕС се осъществява от Съвета по европейските въпроси (СЕВ). Във въведената в България координационна процедура по изготвяне и одобряване на позициите във връзка със защитата на правата и законните интереси на България пред съдебните институции на ЕС не се откроява структура, която да осъществява координацията по отношение дейността на съдилищата в Люксембург.

ГЛАВА ПЕТА

ИЗГОТВЯНЕ НА ПРОЕКТИТЕ НА СЪДЕБНИ ДОКУМЕНТИ И ПЛЕДОАРИИ С АКТИВНИЯ ПРИНОС НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ ВЕДОМСТВА

С оглед факта, че е практически невъзможно процесуалните агенти освен специалисти по европейско право да бъдат и компетентни във всяка специфична област, всеобща практика на държавите-членки е заинтересованите ведомства да предоставят текстовете, съдържащи информацията от тяхна компетентност, които да бъдат използвани при изготвянето на съдебните документи. Заинтересованото министерство изготвя становище и въз основа на него процесуалните представители пред съдебните институции на ЕС изготвят проект на съответния съдебен документ. Проектът на съдебния документ се съгласува със заинтересованите ведомства в различни формати в отделните държави. В Швеция например съдебните документи се съгласуват с всички министерства. Във Франция съдебните документи се съгласуват само с Генералния секретариат по въпросите на ЕС и съответните заинтересовани ведомства. Всеобща практика в проучените в рамките на проекта държави-членки е съдебните книжа и документи да се изготвят от процесуалните представители на държавата пред съдебните институции на ЕС (или да се одобряват от тях, в случаите, в които се използват услугите на адвокати).

При изготвянето и одобряването на пledoариите в повечето държави се следва сходна процедура с тази относно съдебните документи.

На основание чл. 19, ал. 1, т. 2 Дирекция „ППСИЕС“ в изпълнение на решение на Министерския съвет за одобряване на позиция изготвя или организира подготовката на съдебни книжа и документи по всяко дело, по което Република България е страна или има правен интерес. Съгласно т. 3, б. б) на § 1 от Допълнителната разпоредба на Постановление № 85 на МС „позиция“ е документ за осигуряване защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС или за представяне пред други институции на ЕС. Съгласно т. 7 на § 1 на допълнителната разпоредба на Постановление № 85 на МС „съдебни книжа и документи“ са писмени процесуални документи, изготвени въз основа на одобрена от Министерския съвет позиция, които се представят пред съдебните институции на ЕС.

Може да се направи заключение, че в по-голямата част от държавите-членки се съгласуват и одобряват не позиции, въз основа на които в последствие се изготвят съдебните документи, както е случаят на България, а самите проекти на съдебните документи.

В действащата в България нормативна уредба не е изрично предвидено по какъв начин се подготвят пledoариите.

Що се отнася до изготвянето на съдебните документи от правителствените процесуални агенти, българската нормативна уредба съответства на европейската практика.

ГЛАВА ШЕСТА

ПРАВО НА ИНИЦИАТИВА НА СТРУКТУРАТА, ОСЪЩЕСТВЯВАЩА ПРОЦЕСУАЛНОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

В по-голямата част от проучените държави-членки структурата, която осъществява процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС, може да предлага предприемането на действия пред съдилищата в Люксембург като напр. завеждане на иск срещу европейска институция или представяне на становище по преюдициално запитване, когато е налице правен интерес.

Към настоящия момент в българската нормативна уредба не е предвидено подобно право на инициатива.

ГЛАВА СЕДМА

ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТАНОВИЩЕ ПО ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ

Държавите-членки в голяма степен следват еднакви критерии за оценка на необходимостта да се представи писмено становище по дадено преюдициално запитване¹⁶⁴. Тези критерии са: наличие на национален интерес, предмет на запитването са принципни въпроси и запитването е значимо за развитието на европейското право. Що се отнася до въпроса за представянето на становище по дело, образувано по преюдициално запитване, което е отправено от национално съдилище на дадена държава, реакциите в държавите-членки са сходни. Например правителството на Франция участва във всички дела, образувани по преюдициални запитвания от френски съдилища. Такъв е подходът и на по-голямата част от държавите.

Критериите за предприемане на процесуални действия пред съдебните институции на ЕС, записани в Постановление № 85 на МС, осигуряват необходимата гъвкавост. При производството за отмяна на акт на европейска институция поради незаконосъобразност, производството за установяване на неправомерно бездействие, производството за обезщетяване на вреди, причинени от европейска институция или нейни служители, и при въстъпване по дела между трети страни критерият е наличие на необходимост. При производството по постановяване на преюдициално заключение критерият е наличие на правен интерес. Формулировките в българското законодателство позволяват прилагането на практиката на другите държави-членки в тази област. Към настоящия момент Република България е представяла становища по всички, преюдициални запитвания, отправяни от български съдилища.

164 Wicher Servatius, „Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co-ordination in EU Member States.“

БИБЛИОГРАФИЯ

Denys Simon, "Le système juridique communautaire", Puf 2001 ;
Koen Lenaerts, Dirk Arts, Ignace Maselis, "Procedural law of the European Union", Sweet & Maxwell 2006;
Александър Корнезов, „Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности“, Сиби 2008;
Mémento pratique Francis Lefebvre Communauté Européenne 2002-2003
Paul Craig & Grainne de Burca, "European Law- texts, cases and materials", Oxford, 2nd edn, 1998;

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Договор за създаване на Европейската общност;
Договор за Европейския съюз;
Протокол относно Статута на Съда;
Процедурен правилник на Съда на Европейските общности;
Процедурен правилник на Първоинстанционния съд на Европейските общности;
Процедурен правилник на Съда на публичната служба;
Постановление № 85 на Министерския съвет от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 35 от 2007 г.; изм., бр. 53 и 64 от 2008 г.; изм., бр. 34 от 2009 г.);
Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, приет с Постановление № 216 на Министерския съвет от 2005 г. (обн., ДВ, бр. 84 от 2005 г.; изм., бр. 89 от 2005 г.; попр., бр. 92 от 2005 г.; изм. и доп., бр. 19, 48, 54, 55, 71 и 81 от 2006 г., бр. 35, 36 и 100 от 2007 г., бр. 2, 47, 53, 60 и 67 от 2008 г., бр. 10 и 34 от 2009 г.);
Постановление № 95 на Министерския съвет от 22 април 2009 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет (обн., бр. 34 от 2009 г.);
Marrie- Pierre Granger, "States as successful litigants before the European Court of Justice: lessons from the "Repeat Players" of European litigation" (2006);
Wicher Servatius, "Legal proceedings before the European Court of Justice and Court of First Instance in Luxembourg. Representation, organisation and co- ordination in EU MemberStates" (2002);
Материал, изпратен от ръководителя на структурата, осъществяваща процесуалното представителство на Република Франция пред съдебните институции на ЕС, съдържащ описание на нормативната база и практиката в Република Франция по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС;
Материал, изпратен от унгарски правителствен процесуален агент във връзка с междуведомствената координация по отношение на унгарското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС;
Материал, изпратен от ръководителя на структурата, осъществяваща процесуалното представителство на Федерална република Германия пред съдебните институции на ЕС, съдържащ описание на нормативната база и практиката по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС;
Материал, изпратен от структурата, осъществяваща процесуалното представителство на Република Финландия пред съдебните институции на ЕС, съдържащ описание на нормативната база и практиката в Република Финландия по отношение процесуалното представителство пред съдебните институции на ЕС;
Материал, изпратен от правителствен процесуален агент на Република Словакия във връзка с междуведомствената координация по отношение на унгарското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС;

Материал, изпратен от правителствен процесуален агент на Кралство Швеция във връзка с междуведомствената координация по отношение на британското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС;

Материал, изпратен от британски правителствен процесуален агент във връзка с междуведомствената координация по отношение на британското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС;

Материал, изпратен от правителствен процесуален агент на Република Латвия във връзка с междуведомствената координация по отношение на латвийското процесуално представителство пред съдебните институции на ЕС;

Décret № 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères (Франция);

Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères (Франция);

Décret № 2005-1283 du 17 octobre relative au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes (Франция);

Circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 (№ 5115/SG) relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution (Франция);

Circulaire du Premier ministre du 19 février 2007 (№ 5199/SG) relative à la gestion des procédures d'infraction et prévention du contentieux liés à l'application du droit communautaire (Франция);

Circulaire du Secrétaire général du 12 avril 2007 relative à la gestion des procédures d'infraction et prévention du contentieux communautaire (Франция);

Constitution de la République Française (Франция);

Circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 (№5122/SG) relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens (Франция);

Circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes (Франция);

Ley 52/1997, de 27 de noviembre de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Publicas (Испания);

Real Decreto 997/2003, de 25 de Julio, Por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico el Estado (Испания);


"Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 junio de 1986, sobre actuación ante el Tribunal da Justicia de las Comunidades Europeas y constitución de la Comición de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones relacionadas con la defense del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas" (Испания);

"Acuerdo entre Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas relative a la Participación de las Comunidades Autónomas en los Procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas" (11-12-1997) (Испания);

Spain: Statistical data in proceedings before the ECJ- Abogacía del Estado before the UE (Испания);

Информация от официалната интернет страница на Министерство на правосъдието на Кралство Испания www.mjusticia.es;

Информация от официалната интернет страница на Министерство на външните работи на Кралство Испания: www.maec.es.



Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland;
Die Bund-Länder-Vereinbarung (BLV);
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG);
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG);
Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006.