

Роля на националния съдия в европейската съдебна система

Резолюция на Европейския парламент от 9 юли 2008 г. относно ролята на националния съдия в европейската съдебна система (2007/2027(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 61 от Договора за ЕО, който предвижда постепенното създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, включително мерки в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси,
- като взе предвид Програмата от Хага за укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз¹, приета от Европейския съвет в Брюксел на 5 ноември 2004 г., и съобщението на Комисията от 10 май 2005 г. относно „Програмата от Хага: десет приоритета за следващите пет години“ (COM(2005)0184),
- като взе предвид призива, отправен на 14 и 15 декември 2001 г. от Европейския съвет в Лаакен, за бързо създаване на Европейска мрежа за насърчаване на обучението за магистрати, с оглед подпомагане на развитието на доверие между участниците в съдебно сътрудничество,
- като взе предвид своите резолюции от 10 септември 1991 г. относно учредяването на Академия по европейско право за Европейската общност² и от 24 септември 2002 г. относно Европейската мрежа за съдебно обучение³,
- като взе предвид съобщенията на Комисията от 29 юни 2006 г. относно съдебното обучение в Европейския съюз (COM(2006)0356), от 5 септември 2007 г. относно Европа на резултатите – прилагане на правото на Общността (COM(2007)0502), и от 4 февруари 2008 г. относно създаването на форум за обсъждане на политиките и практиката на ЕС в сферата на правосъдието (COM(2008)0038),
- като взе предвид Решение 2008/79/ЕО, Евратом на Съвета от 20 декември 2007 г. за изменение на протокола относно статута на Съда на Европейските общности⁴, и последващите изменения на процедурния правилник на Съда на Европейските общности за въвеждане на спешно преюдициално производство,
- като взе предвид член 81, параграф 2, буква з) и член 82, параграф 1, буква в) от бъдещия Договор за функционирането на Съюза, добавени от Договора от Лисабон, които биха осигурили правно основание за мерки, насочени към осигуряването на подкрепа за обучението на магистрати и съдебни служители,

¹ ОВ С 53, 3.3.2005 г., стр. 1.

² ОВ С 267, 14.10.1991 г., стр. 33.

³ ОВ С 273 Е, 14.11.2003 г., стр. 99.

⁴ ОВ L 24, 29.1.2008 г., стр. 42.

- като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на Комисията по правни въпроси (A6-0224/2008),
- A. като има предвид, че проучване, проведено за целите на настоящата резолюция през втората половина на 2007 г., установи:
- значителни несъответствия в равнището на знания на националните съдии за правото на Общността¹ в рамките на Европейския съюз, като на места осведомеността е твърде ограничена,
 - неотложната необходимост от подобряване на цялостните чуждоезикови умения на националните съдии,
 - трудностите, с които националните съдии се сблъскват в достъпа до специфична и актуална информация относно правото на Общността,
 - необходимостта от подобряване и ускоряване на първоначалното обучение и обучението през целия живот на националните съдии относно правото на Общността,
 - относителната липса на запознатост на съдиите с преюдициалното производство и необходимостта от засилване на диалога между националните съдии и Съда на Европейските общности,
 - факта, че правото на Общността се възприема от много съдии като изключително сложно и неразбираемо,
 - необходимостта да се гарантира, че правото на Общността се поддава по-лесно на прилагане от националните съдии,
- Б. като има предвид, че основната отговорност за съдебно обучение, включително неговото европейско измерение, принадлежи на държавите-членки; като има предвид, че гореспоменатата Програма от Хага съдържа становище на Европейския съвет, че „компонент за ЕС следва да се включва методично в обучението на съдебни органи“², и като има предвид, че обучението на магистратите във всяка държава-членка е освен всичко въпрос от общ интерес за институциите на ЕС и всяка държава-членка;
- В. като има предвид, че правото на Общността не трябва да се възприема като област, запазена за отбрана група специалисти, и като има предвид, че възможностите за обучение в тази област не трябва да са ограничени до съдии в съдилищата от по-висша инстанция, а по-скоро трябва да се разширят, за да обхващат в еднаква степен съдии на всички равнища от съдебната система;
- Г. като има предвид, че някои органи, които са подпомагани финансово от Общността, работят все по-успешно, и вече обучават значителен брой съдии и държавни прокурори;

¹ За целите на настоящата резолюция, позоваванията на правото на Общността следва да се разглеждат като включващи и правото на Съюза.

² ОВ С 53, 3.3.2005 г., стр. 1 (стр. 12).

- Д. като има предвид, че познанията по чужди езици са от съществено значение за гарантиране на ползотворно съдебно сътрудничество, в частност по граждански и търговски дела, в области, където е предвиден пряк контакт между съдии, и за гарантиране на достъп до програми за обмен на съдии;
- Е. като има предвид, че понастоящем средна продължителност на преюдициалното производство, въпреки постоянните усилия от страна на Съда на Европейските общности, все още е прекалено голяма и значително намалява привлекателността на това производство за националните съдии;
- Ж. като има предвид, че Съдът на Европейските общности е постановил, че държавите-членки са задължени да установят система от средства за съдебна защита и процедури, които да осигуряват зачитането на правото на ефективна съдебна закрила на правата, произтичащи от законодателството на Общността¹;
3. като има предвид, че нищо от настоящата резолюция не следва да се разглежда като оказващо влияние върху независимостта на съдиите и на националните правни системи, в съответствие с Препоръка № R(94)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа и Европейската харта за статута на съдиите от 1998 г.;

Националният съдия в качеството си на първи съдия на правото на Общността

1. Отбелязва, че Европейската общност е общност, основана на принципа на правовата държава²; отбелязва, че правото на Общността остава само на хартия, ако не се прилага правилно в държавите-членки, включително от националните съдии, които поради това са основният елемент на съдебната система на Европейския съюз и които играят централна и незаменима роля за установяването на единен европейски правов ред, не на последно място с оглед на последните постижения на законодателството на Общността³, с цел съдиите да се включат по-активно и да им се предостави по-голяма отговорност за прилагането на правото на Общността;
2. Приветства потвърдението на Комисията, че националните съдии играят съществена роля за гарантиране съблюдаването на правото на Общността, например чрез принципите на върховенство на правото на Общността, пряко действие, последователност в тълкуването и подвеждането на държавите под отговорност за нарушения на правото на Общността; призовава Комисията да продължи да полага усилия в тази посока в допълнение към секторните инициативи, които вече се провеждат; освен това, призовава Комисията незабавно да пристъпи към публикуването на информационна бележка относно исокове за обезщетение за нарушения на правото на Общността от национални органи;

Въпроси, свързани с езика

3. Счита, че езикът е основното средство на участниците в правораздавателния процес; счита, че настоящото равнище на чуждоезиково обучение за национални съдии, заедно с настоящото равнище на знания за правото на Общността, ограничава не само възможностите за съдебно сътрудничество по специфични

¹ Дело С-50/00 P UPA [2002] ССП I-6677, параграф 41.

² Дело 294/83 'Les Verts' v European Parliament [1986] ССП 1339, параграф 23.

³ Вж. напр. Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1).

инструменти, но също и изграждането на взаимно доверие, правилното прилагане на доктрината *acte clair*, както и участието в програми за обмен; призовава всички участници в областта на съдебното обучение да обърнат специално внимание на чуждоезиковото обучение на съдии;

4. Отбелязва, че прилагането на правото на Общността от националните съдии представлява сложно предизвикателство за тях, особено за националните съдии в държавите-членки, които се присъединиха към Европейския съюз през май 2004 г. и впоследствие, което прави необходимо засилването на мерките за насърчаване на професионалното обучение за съдии в тези държави-членки;
5. Счита освен това, че чрез приемането на поредица от регламенти, съдържащи стълкновителни норми, законодателната власт на Общността е направила политически избор, който включва евентуалното прилагане на чуждестранно право от националните съдии, вероятно също включващо употребата на сравнителен подход; счита, че тези елементи, взети заедно, допълнително подсилват аргументите в полза на подобряване на чуждоезиковото обучение;
6. Счита, че подобряването на езиковите умения на магистратите в държавите-членки е от обществен интерес; следователно призовава държавите-членки да гарантират, че това обучение е безплатно и леснодостъпно, и да проучат възможността съдиите да могат да изучават чужд език в държава-членка, в която той се говори, например във връзка с участието в обмен на съдии;
7. Счита, че достъпът до научна литература на родния език на всеки съдия е важен за по-доброто разбиране на правото на Общността и отбелязва очевидния недостиг на специализирана литература в областта на правото на Общността на някои официални езици на ЕС, например по отношение на въпроси на международното частно право, както и сериозните потенциални последици, които това има върху изграждането на общ правов ред, отразяващ многообразие от правни традиции; поради това, призовава Комисията да подкрепи създаването на такава литература, особено на по-малко използваните официални езици;

Достъп до съответни източници на правото

8. Отбелязва, че много национални съдии нямат систематичен и удобен достъп до пълна и актуална информация за правото на Общността, и че правото на Общността понякога е слабо представено в национални държавни вестници, кодекси, коментарни рубрики, периодични издания и учебници и се основава на преводи с нееднакво качество; призовава държавите-членки да подновят усилията си в тази област;
9. Счита, че едно истинско европейско съдебно пространство, в което може да съществува ефективно съдебно сътрудничество, изисква не само познания по европейско право, но също взаимно общо познаване на правните системи на другите държави-членки; подчертава несъответствията в статута на чуждото право в целия Европейски съюз и счита, че този важен въпрос следва да се засегне в бъдеще; в това отношение насочва вниманието към предстоящото хоризонтално проучване на Комисията относно прилагането на чуждото право по отношение на граждански и търговски дела, както и към продължаващите проучвания в рамките на Хагската конференция по международно частно право;

10. Приветства намерението на Комисията да подкрепи подобрената достъпност на национални бази данни с постановления на национални съдилища във връзка с правото на Общността; счита, че тези бази данни следва да са възможно най-пълни и удобни за потребителите; в допълнение счита, че конвенциите и регламентите относно юрисдикцията и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела биха били уместен пример за европейска база данни, предвид честата им употреба от национални съдии;
11. Счита, че всички национални съдии следва да имат достъп до бази данни, съдържащи висящи дела за даване на преюдициални заключения от всички държави-членки; счита за еднакво полезно съдебните решения на препрращащите юрисдикции, прилагащи преюдициално заключение, да се оповестяват допълнително, както вече е заложено в информационна бележка на Съда на Европейските общности относно препрращения от национални съдилища за даване на преюдициално заключение¹;
12. Счита, предвид на големия обем информация в интернет относно правото на Общността, че съдиите трябва да се обучават не само за същността на правото, но също и за това как да получават ефикасен достъп до актуални източници на правна информация;
13. Приветства ангажимента на Комисията да публикува резюмета за граждани на правните актове на Общността и счита, че такива резюмета с неюридически характер също биха помогнали на практикуващите в областта на правото да разполагат с по-бърз достъп до релевантната информация;
14. Насърчава разработването на интернет инструменти и инициативи в областта на електронното обучение, което, макар и да не задоволява напълно необходимостта от обучение, следва да се разглежда като допълващо прекия контакт между съдии и обучаващи;

Към по-структурирана рамка за съдебно обучение в Европейския съюз

15. Призовава компонентът относно ЕС в обучението на национално равнище на всички членове на съдебната власт:
 - да бъде систематично включван в обучението и приемните изпити за юридическите професии,
 - да бъде допълнително подсилен от най-ранния възможен етап нататък, с повишено внимание върху практическите страни,
 - да включва методи на тълкуване и правни принципи, които могат да са неизвестни на националния правов ред, но които играят важна роля в правото на Общността;
16. Отбелязва растящия успех на програмата за обмен на членове на съдебната система; насърчава Европейската мрежа за съдебно обучение да я направи достъпна за най-широк кръг съдии и да гарантира подходящо включване на съдии с опит в

¹ ОВ С 143, 11.6.2005 г., стр. 1., параграф 31.

граждански, търговски и административни дела; приветства дейностите на мрежата в областта на езиковото обучение и разширяването на програмата за обмен към Съда на Европейските общности, Евроюст и Европейския съд по правата на човека;

17. Счита възможността национални съдии да участват в обучение за начинаещи и напреднали като основен логистичен и финансов проблем за държавите-членки; по същество счита, че съдиите не следва да понасят никаква част от разходите, свързани с тяхното обучение по правото на Общността; изисква Комисията да предостави на Парламента приблизителни оценки за всяка държава-членка на разходите, свързани с временното заместване на съдии, които участват в програми за обмен;
18. Като има предвид, че Комисията признава, че Европейската мрежа за съдебно обучение (ЕМСО) има де факто монопол върху дейността на програмата за обмен за съдебните власти, призовава Комисията да гарантира, че процедурите, чрез които ЕМСО кандидатства за финансови средства за тази програма за обмен, отразяват това монополно положение; по-специално призовава за усъвършенстване на тези процедури, за да се гарантира навременното предоставяне на финансови средства, така че да се даде възможност на ЕМСО да организира и администрира ефективна програма, която да отговаря на очакванията на участващите национални училища, международни органи, съдии и прокурори, както и на поетите към тях ангажименти; счита, че ако това не стане, доверието към програмата за обмен може да бъде поставено под въпрос, което ще навреди на националните съдии и прокурори, които желаят да участват в програмата, и на напредъка в изграждането на взаимното доверие сред европейските съдебни власти;
19. Отбелязва оценката на Комисията, че най-подходящият вариант за насърчаване на обучение в европейското съдебно пространство в момента е финансова помощ за различни органи чрез Рамковата програма за основни права и правосъдие за 2007-2013 г., и че въпросът за развиване на европейски структури за съдебно обучение под други форми би могъл да се повдигне отново, когато тази програма приключи;
20. Призовава Комисията да извърши строга оценка на резултатите от тази рамкова програма, с оглед на настоящата резолюция, и да формулира нови предложения за развитието и диверсификацията на мерки за насърчаване на професионалното обучение за съдии;
21. Счита при все това, че е назрял моментът за прагматично институционално решение на въпроса за съдебното обучение на равнище ЕС, което напълно да се възползва от съществуващите структури, като същевременно избягва ненужно дублиране на програми и структури; поради това призовава за създаването на Европейска съдебна академия, съставена от Европейската мрежа за съдебно обучение и Академията по европейско право; призовава това институционално решение да вземе предвид съответния опит, придобит в управлението на Европейския полицейски колеж;
22. Счита, че националните съдии не могат да имат пасивно отношение към правото на Общността, както ясно посочва съдебната практика на Съда на Европейските общности по отношение на национални съдилища, повдигащи по собствена воля

въпроси, свързани с правото на Общността¹;

23. Призовава да се засили обучението на кандидати за назначаване на съдебни постове от най-ранния период нататък по аналогия с изложените по-горе предложения, засягащи националните съдии;

Засилен диалог между национални съдии и Съда на Европейските общности

24. Счита, че преюдициалното производство е съществена гаранция за последователността на правния ред на Общността и единното прилагане на правото на Общността;
25. Призовава Съда на Европейските общности и всички засегнати страни допълнително да съкратят средната продължителност на преюдициалното производство, като по този начин направят тази ключова възможност за диалог по-привлекателна за националните съдии;
26. Настоятелно призовава Комисията да проучи дали някои национални процесуални правила съставляват действителна или потенциална пречка на възможността всеки съд или трибунал на държава-членка да извършва препращане за даване на преюдициално заключение, както е предвидено във втория параграф на член 234 от Договора за ЕО, и да преследва стриктно нарушенията, които тези пречки представляват;
27. Счита, че ограниченията в юрисдикцията на Съда на Европейските общности, особено тези във връзка с дял IV от Договора за ЕО, ненужно накърняват единното прилагане на правото на Общността в тези области, и изпращат отрицателно послание до по-голямата част от съдиите, работещи по такива въпроси, което прави невъзможно установяването на пряк контакт от тях със Съда на Европейските общности и поражда излишни забавяния;
28. Изразява съжаление, че съгласно член 10 от Протокола относно преходните разпоредби, приложен към Договора от Лисабон, правомощията на Съда по отношение на актове в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, приети преди влизането в сила на този договор остават същите според действащия Договор за ЕС за преходен период от пет години; приветства все пак декларацията на Междуправителствената конференция относно този член от Протокола и съответно настоятелно призовава Съвета и Комисията съвместно с Парламента да приемат отново онези актове в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, които са били приети преди влизането в сила на Договора от Лисабон;
29. Изразява съгласие със Съвета, с оглед на въвеждането на спешно преюдициално производство, че е важно Съдът на Европейските общности да предостави насоки, с които националните съдии биха могли да се консултират, когато определят дали да поискат спешното производство;

¹ Дела C-312/93 *Peterbroeck* [1995 г.] ССП I-4599, C-473/00 *Cofidis* [2002 г.] ССП I-10875 и C-168/05 *Mostaza Claro* [2006 г.] ССП I-10421.

30. Призовава Съда на Европейските общности да обмисли всички възможни подобрения на преюдициалното производство, които биха обвързали препращащия съдия по-тясно с неговите дела, включително повишени възможности за разясняване на препращането и участие в устното производство;
31. Счита, че в един децентрализиран и зрял правен ред на Общността, националните съдии не следва да се маргинализират, а да им се даде повече отговорност и да бъдат допълнително насърчени в ролята им на първи съдии в областта на общностното право; затова настоятелно призовава да се обмисли въвеждането на система "зелена светлина", при която националните съдии биха могли да включват своето предложение за отговор на въпросите, които отправят до Съда на Европейските общности, който тогава би могъл да решава в определен срок дали да приеме предложението за решение или да се произнесе сам в ролята си на апелативен съд;

Закони, съобразени за по-добро прилагане от национални съдии

32. Отбелязва създаването на форум за обсъждане на политиките и практиката на ЕС в сферата на правосъдието и призовава Комисията да гарантира, че форумът провежда своите дебати по прозрачен начин; отбелязва ангажимента на Комисията да докладва редовно както пред Парламента, така и пред Съвета;
33. Настоява за необходимостта от по-ясен език в законодателството на Общността и по-голяма терминологична съгласуваност между правните инструменти; подкрепя, по-специално прилагането на проекта за Обща рамка за позоваване в европейското договорно право като инструмент за по-добро законотворчество;
34. Решително подкрепя настояването на Комисията държавите-членки редовно да предоставят таблици за съответствие, отразяващи начина по който директивите на Общността се прилагат в националното законодателство; изразява съгласие, че тези таблици предоставят ценна информация при минимални разходи и тежест; освен това счита, че таблиците за съответствие повишават прозрачността при прилагането на общностното право и предоставят на националните съдии и на страните по делото реалистична възможност да проверят дали общностното право е отразено в конкретна разпоредба от националното законодателство и дали транспонирането е извършено правилно;

o

o o

35. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция и съпътстващия доклад на водещата комисия на Съвета, Комисията, Съда на Европейските общности и Европейския омбудсман.