

Изисквания, на които трябва да отговарят членовете на юрисдикциите на ЕС

Катерина Йочева

Qualifications Required for Appointment of the Members of the Courts of the EU: *The paper analyses the national and EU legal framework concerning the qualifications required for appointment of the Members of the Court of Justice of the EU and the General court of the EU. Following the entry into force of the Treaty of Lisbon in 2009 those requirements are set out at EU level in Articles 253 and 254 TFEU. On national level a Decree of the Council of Ministers has been adopted to regulate the procedure regarding the nomination of a national candidate to be appointed member of the Court of Justice or the General court of the EU, namely Decree No 214 of 21. 9. 2010 of the Council of Ministers for the establishment of a procedure regarding the selection of a candidate to be appointed as member of the Court of Justice or the General court of the EU. The analysis of the relevant EU and national provisions regarding the qualifications, required for appointment of the members of the Courts of the EU reveals several inconsistencies of the national legal regulation as compared to the European one. In order to comply with the relevant EU regulation a revision of the national regulation is needed. In order to introduce consistent provisions it is necessary for the Supreme Administrative Court to refer several questions for preliminary ruling to the Court of Justice of the EU concerning the interpretation of the relevant Treaty provisions that are violated in the Bulgarian regulation.*

Key words: *Qualifications Required for Appointment, Courts of the EU, EU Legal Basis, National Legal Basis, Inconsistencies of the National Legal Regulation, Preliminary Ruling.*

ВЪВЕДЕНИЕ

На 29 юни 2010 г. досегашният български съдия в Общия съд на Европейския съюз (по-нататък в текста „ЕС“) проф. Теодор Чипев подаде оставка по здравословни причини. Така се оваканти постът, поет от него при присъединяването на страната ни към ЕС на 1. 01. 2007 г. , който той трябваше да заема поне до 1. 01. 2013 г.

Поради това се наложи спешно да се номинира нов кандидат за свободната длъжност на български съдия в Общия съд на ЕС. В съответствие с член 5 и член 7 от Статута на Съда, който се съдържа в Протокол (№ 3) към Договора за функционирането на ЕС (по-нататък в текста „ДФЕС“, ОВ С 83 от 30. 3. 2010 г.), когато пълномощията на съдия се прекратяват при подаване на оставка, този съдия продължава да изпълнява функциите си до встъпването в длъжност на неговия приемник, а съдията, който трябва да замести член на Съда, чийто мандат не е изтекъл поради подадената оставка по време на редовния мандат, се назначава за остатъка от мандата на неговия предшественик. Следователно новоназначеният български съдия ще трябва да довърши оставащите две години от мандата на досегашния български съдия.

Тъй като изборът на нов кандидат за съдия настъпва след влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. , вече се прилагат нови правила за проверка на годността на номинирания национален кандидат за съдия.

Проверката се извършва от създадения по силата на Договора от Лисабон Комитет по член 255 от ДФЕС, който е специализиран орган, чиято задача е да провери годността на предложените от правителствата на държавите членки кандидати да упражняват функцията на съдии. Правилата за дейността на комитета, предвиден в член 255 от Договора за функционирането на Европейския съюз, са публикувани в документ 2010/124/ЕС - Решение на Съвета от 25 февруари 2010 година относно правилата за функциониране на комитета, предвиден в член 255 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 50, 27. 2. 2010 г. , стр. 18—19).

Комитетът по член 255 от ДФЕС взема решението си въз основа на информацията, която му предоставя съответното правителство, и на изслушването на кандидата за съдия.

С оглед номинирането на национален кандидат за изслушване пред комитета по член 255 от ДФЕС на 21. 09. 2010 г. Министерският съвет на Република България прие Постановление № 214 от 21. 09. 2010 г. за създаване на процедура за провеждане на избор на кандидат за съдия в Съда на Европейския съюз и в Общия съд (Обн. ДВ, бр. 76 от 28. 09. 2010 г. , в сила от 28. 09. 2010 г. , по-нататък в текста "ПМС").

На основание на чл. 3 във връзка с чл. 1, ал. 2 от посоченото ПМС министърът на правосъдието публикува на 1. 10. 2010 г. обявление за откриване на процедура за провеждане на избор на кандидат за съдия в Общия съд на ЕС (обн. в ДВ, неофициален раздел, бр. 77 от 1. 10. 2010 г. , стр. 15-16).

В съответствие с процедурата, уредена в посочените по-горе нормативни актове в България следва да се проведе избор за нов съдия от Република България в Общия съд на ЕС.

Интересен въпрос в хода на така предвидената процедура за избор е този на какви условия съгласно действащото в България вътрешно право и съобразно с изискванията от първичното право на ЕС следва да отговаря националният кандидат за съдия в юрисдикциите на ЕС.

Настоящото изследване се опитва да даде полезен отговор на някои въпроси относно правната уредба на конкретните изисквания, приложими към лицата, които кандидатстват да станат съдии в юрисдикциите на ЕС.

ИЗИСКВАНИЯ СЪГЛАСНО ПРАВОТО НА ЕС

След влизането в сила на Договора от Лисабон изискванията, на които трябва да отговарят членовете на юрисдикциите на ЕС, се съдържат в **членове 253 и 254** от Договора за функционирането на ЕС.

Член **253 от ДФЕС** се отнася до членовете на Съда на ЕС и предвижда в своя параграф 1, както следва:

"Съдиите и генералните адвокати на Съда 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; [...]"

Член 254 от ДФЕС се отнася до членовете на Общия съд на ЕС и съгласно параграф 1 от него:

"Членовете на Общия съд се избират измежду лица, които представят всички гаранции за независимост и притежават необходимата правоспособност за заемане на висши съдебни длъжности. [...]"

От двата релевантни текста от ДФЕС е, че са налице **общ**и и за двете юрисдикции изисквания. Така от кандидатите за съдия и в Съда на Европейския съюз, и в Общия съд съответно се изисква да са *"личности, които представят всички гаранции за независимост"*.

Същевременно се откриват различни изисквания, що се отнася до необходимия стаж, който трябва да имат членовете (съдии и генерални адвокати) съответно на Съда на ЕС и съдиите от Общия съд на ЕС.

Така съгласно **член 253, параграф 1 от ДФЕС** несъмнено съществуват по-завишени изисквания за кандидатите за член на **Съда (Court of Justice, Cour de justice)** на ЕС, а именно от тях се изисква **алтернативно**:

- да отговарят на всички условия, изисквани в техните съответни държави за заемане на най-висшите съдебни длъжности **или**
- да са юристи с призната компетентност.

От детайлния прочит на текста на **член 254, параграф 2** от ДФЕС става ясно, че изискванията са доста по-различни спрямо членовете на **Общия съд (General Court, Tribunal)** на ЕС, а именно те трябва (**без каквато и да е алтернатива**) само:

- да притежават необходимата правоспособност за заемане на висши съдебни длъжности.

От съответните текстове на **член 253, параграф 1** и **член 254, параграф 2** от ДФЕС на английски и френски език е видно, че текстът на български език от цитираните разпоредби от ДФЕС трябва да се чете изправително, поради неправилен превод на някои думи на български език. Следователно е необходима корекция съответно на прилагателното „най-висши“ („the highest“/„des plus hautes“) от член 253 в смисъл на „най-високи“ („висши“) и съответно на прилагателното „висши“ („high“/„hautes“) от член 254, което трябва да се замени с „високи“.

Също така в член 253 от ДФЕС неправилно е преведена на български език и думата „юристи“ (съответно „jurisconsults“/„jurisconsultes“), която, както става ясно от другите два официални езика, всъщност следва да се преведе, без практически дори да има превод, тъй като на български език се ползва чуждица, като „юрисконсулт“. Това е елементарна преводаческа грешка със сериозни негативни правни последици. В българския език категорично няма езикова или правна равнозначност (синонимност) между думите „юрист“ и „юрисконсулт“, също както няма еднакво значение съответно на английски и френски език на думите *jurist/juriste* и *jurisconsult/jurisconsulte*.

ИЗИСКВАНИЯ СЪГЛАСНО ПМС № 214 ОТ 28. 09. 2010 Г.

Вътрешноправните изискванията към кандидатите за съдии в юрисдикциите на ЕС се съдържат в Постановление № 214 от 21. 9. 2010 г. на Министерски съвет за създаване на процедура за провеждане на избор на кандидат за съдия в Съда на Европейския съюз и в Общия съд (Обн. ДВ, бр. 76 от 28. 09. 2010 г.) и по-конкретно в разпоредбите на **чл. 5 от ПМС**. Именно в чл. 5 от ПМС се указват детайлно и изчерпателно критериите, на които трябва да отговаря кандидатът за избор на съдия в Съда на Европейския съюз или в Общия съд. Тези критерии са:

1. да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Етичния кодекс на съдиите, прокурорите и следователите;
2. да има само българско гражданство;
3. да притежава висше образование по специалността "Право";
4. да има придобита юридическа правоспособност;
5. да има най-малко 12 години юридически стаж (за такъв стаж се зачита стажът по чл. 164, ал. 6 и 7 от Закона за съдебната власт) или да е юрист с призната компетентност;
6. да притежава квалификация или професионален опит по право на Европейския съюз;
7. да владее писмено и говоримо френски език;
8. да не е осъждан на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията;
9. да не е дисциплинарно освободен от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет за накръняване престижа на съдебната власт;
10. да не страда от психическо заболяване.

Тези изисквания могат да се групират в **три групи**:

- от една страна, **изисквания за доказване на необходими качества**, визирани в точки 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10 от чл. 5 от ПМС, за които, видно от съдържанието им, по подразбиране се препраща към уредба, която вече се съдържа в Закона за съдебната власт (по-нататък в текста „ЗСВ“), и по-конкретно в разпоредбата на **чл. 162 ЗСВ, и**

- от друга страна, **изисквания за доказване на необходимия стаж** за заемане на високи и най-високи (висши) съдебни длъжности съгласно националното право, за които, видно от съдържанието на т. 5 от чл. 5 от ПМС изрично се препраща към уредба в **чл. 164, ал. 6 и 7** от ЗСВ (във връзка с алинея 5, тъй като изискването е за 12 години стаж).

- За разлика от ЗСВ, който урежда националните изисквания спрямо съдиите, в ПМС спрямо кандидатите за съдия в юрисдикциите на ЕС се предвиждат и **допълнителни изисквания** или **специални изисквания** с оглед на естеството на длъжността, визирани в т. 6 и т. 7. от чл. 5 от ПМС, а именно:

- кандидатът да притежава квалификация или професионален опит по право на Европейския съюз;

- кандидатът да владее писмено и говоримо френски език.

По-долу в статията се разглеждат последователно тези **три групи изисквания**.

По конкретните изисквания, визирани в точки 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10 от чл. 5 от ПМС кандидатите следва да представят документи, изискуеми и по **чл. 162 от ЗСВ** за доказване на необходимите качества от националните кандидати за заемане на длъжността на съдия, прокурор или следовател.

Във връзка със стажа се изисква да се представят доказателства, че съответното лице, кандидат за съдия, отговаря на изискванията, визирани в **чл. 164, ал. 6 и 7** от ЗСВ, но само с оглед на предвиденото в ал. 5 от посочената разпоредба, тъй като именно съгласно изискванията на **чл. 164, ал. 5 ЗСВ** се изисква да се докаже наличието на **най-малко 12 години стаж**. Това е стажът, който ЗСВ изисква за заемане на **висши** съдебни длъжности, които са съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд, прокурор във Върховната касационна прокуратура и във Върховната административна прокуратура и следовател в Националната следствена служба.

Очевидно в изискванията съгласно ПМС по отношение на кандидатите за Общия съд на ЕС, за които ДФЕС изисква „да притежават необходимата правоспособност за заемане на **[високи]** съдебни длъжности“, неправилно не се препраща и към разпоредбите на **ал. ал. 2-4 от чл. 164 ЗСВ**, в които се предвижда стаж или 8, или 10 години за заемане на **високите** по смисъла на ЗСВ съдебни длъжности, а именно съдия в окръжен съд и прокурор в окръжна прокуратура, съдия в административен съд и съдия в апелативен съд и прокурор в апелативна прокуратура.

ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗИСКВАНИЯТА КЪМ КАНДИДАТИТЕ ЗА СЪДИИ В ЮРИСДИКЦИИТЕ НА ЕС СЪГЛАСНО ПМС

При съпоставката между изискванията от правото на ЕС и изискванията по българското право съгласно ПМС се откриват няколко несъответствия между съответните норми от правото на ЕС и от вътрешното право, при което поради върховното място на правото на ЕС в йерархичен план следва да се отменят съответните противоречащи на императивните първични европейски правни норми незаконосъобразни български норми. В случая по-специално такива са текстовете на **чл. 5, т. 5 и т. 7 от ПМС**.

Първо ще разгледам несъответствията на чл. 5, т. 5 от ПМС с релевантните текстове от ДФЕС, а именно член 253, параграф 1 и член 254, параграф 2 от ДФЕС, разгледани по-горе.

Съгласно т. 5. от чл. 5 от ПМС от кандидата за съдия в **Съда на Европейския съюз или в Общия съд** е да има най-малко **12 години** юридически стаж (за такъв стаж се зачита стажът по чл. 164, ал. 6 и 7 във връзка с ал. 5 от Закона за съдебната власт) **или** лицето да е юрист с призната компетентност, при което се обезсилва изискването за стаж. От този текст са видни две несъответствия с правото на ЕС.

От една страна, очевидно е, че е налице пълна незаконосъобразност спрямо разгледаните изисквания от ДФЕС респективно към членовете на Съда на ЕС и Общия съд на ЕС на текста на **т. 5 от чл. 5 от ПМС**, който:

- първо, поставя незаконосъобразно **еднакви завишени изисквания за стаж** към кандидатите за съдия в **Съда на ЕС** и към кандидатите за съдия в **Общия съд на ЕС**, като и от двете категории лица по-конкретно се изисква **12 години стаж по ЗСВ**.

Всъщност този стаж е релевантен само за съдиите в **Съда на ЕС**, спрямо които ДФЕС изисква да отговарят на изискванията за заемане на **висши длъжности** по националното право – безспорно **12 години по ЗСВ** в случая на България. Докато за съдиите в **Общия съд на ЕС** ДФЕС предвижда само стаж, изискван за „**високите**” съдебни длъжности (който съгласно ЗСВ е или **8, или 10 години** и не е непременно релевантен в случая, а е само индикативен, тъй като в **член 254, параграф 2 от ДФЕС** няма изрично изискване за спазване на критерии от националното право, т. е. в случая спазване на изискванията на ЗСВ.

- второ, **т. 5 от чл. 5 от ПМС** допуска и за кандидатите за съдия в **Общия съд на ЕС** алтернативни критерии, които ДФЕС изобщо не предвижда за тези лица, а само за съдиите в **Съда на ЕС**. В частност допуска и за кандидатите за съдия в **Общия съд на ЕС** алтернативата от член 253 ДФЕС - съответен стаж **или** лицето да е юрист с призната компетентност.

Явно е, че съдържанието на текста на **т. 5 от чл. 5 от ПМС** не съответства на различните изисквания, поставени от **член 253, параграф 1 от ДФЕС** и **член 254, параграф 2 от ДФЕС** респективно спрямо съдиите от **Съда на ЕС** и спрямо съдиите от **Общия съд на ЕС**.

Следователно **т. 5 от чл. 5 от ПМС** трябва да бъде напълно отменена в частта си, отнасяща се и до кандидатите за съдии в **Общия съд на ЕС**, от които е **незаконосъобразно** да се изисква стажът от **12 години по ЗСВ** и за които не може да се прилага алтернативата да са „юристи с призната компетентност”.

От друга страна, тъй като има допуснати съществени грешки в превода на български език на много важни думи или изрази от **член 253, параграф 1** и **член 254, параграф 2 от ДФЕС**, а и поради неяснотата на **член 253, параграф 1 от ДФЕС**, свързана с тълкуването на израза „юристи с призната компетентност” и **член 254, параграф 2 от ДФЕС** относно привръзката при определянето на стажа на съдиите от **Общия съд на ЕС** при липсата на препратка към изискванията от съответните държави, очевидно абсолютно необходимо е да се направи **тълкуване** на тези неясни разпоредби от ДФЕС, а именно на следните параграфи:

- „*всички условия, изисквани в техните съответни държави за заемане на **най-висшите** (поради това, че от текста на другите официални езици следва да се чете „**висшите**“ или „**най-високите**“) съдебни длъжности, или които са **юристи** (поради това, че от текста на другите официални езици следва да се чете „**юрисконсулти**“) с **призната компетентност** (от формулировката в ДФЕС не е достатъчно ясно какво точно означава този израз)“ (член 253, параграф 1 от ДФЕС), и*

- „*притежават необходимата правоспособност за заемане на **висши** (от текста на другите официални езици следва да се чете „**високи**“) съдебни длъжности (както и коя е релевантната привръзка за определяне на стажа за тези високи длъжности, след като няма изрична препратка към националното право)“ (член 254, параграф 2 от ДФЕС).*

Тъй като в разглеждания случай се открива несъответствие между разпоредби от национален подзаконов нормативен акт (ПМС) и разпоредби от първичното право на ЕС и същевременно се повдига **въпрос във връзка с тълкуването на ДФЕС** и тъй като единствено **Съдът на Европейския съюз** е компетентен съгласно **член 267, параграф 1, буква а) от ДФЕС** да се произнесе преюдициално относно

тълкуването на ДФЕС, наложително е Върховният административен съд на Република България, пред когото по силата на АПК се оспорват подзаконовите нормативни актове, да се възползва от възможността, предоставена му от **член 267, параграф 2 или 3 от ДФЕС**, и в хода на едно оспорване пред него на ПМС да отпрати **преюдициално запитване до Съда на ЕС** относно правилното тълкуване на посочените по-горе разпоредби.

Второ, ще разгледам несъответствията на **чл. 5, т. 7 от ПМС** с релевантните текстове от ДФЕС. Съгласно тази разпоредба от кандидата за съдия **в юрисдикциите на ЕС се изисква** да владее писмено и говоримо **френски език**. В случая е налице дискриминационен избор на един от 22-та официални езика на ЕС, различни от общия за всички кандидати официален съгласно Конституцията на Република България език, а именно българския език. Така се нарушава равнопоставеността между всички официални езици на ЕС, която разглеждам в статията си „Езиков режим на юрисдикциите на Европейския съюз“. Поради закрепването в правото на ЕС на основните принципи на ЕС в тази материя, които се извличат от релевантните разпоредби на ДЕС, ДФЕС и Хартата на основните права на ЕС, а именно:

- принцип за недопускане на дискриминация по признак на език в ЕС и
- принцип за равенство на всички официални езици на държавите-членки

на ЕС.

според мен е незаконосъобразно и съставлява законово установена дискриминация изискване, като съдържащото се в **чл. 5, т. 7 от ПМС** спрямо кандидати в национална процедура на държава-членка на ЕС, чийто официален език не е френски език.

Следователно от разбора на **чл. 5, т. 5 и т. 7 от ПМС** във връзка с член 253, параграф 1 и член 254, параграф 2 от ДФЕС и другите релевантни текстове от първичното право на ЕС относно езиковия режим на ЕС може да се направи извод, че разглежданите разпоредби от Постановление № 214 от 21. 9. 2010 г. на Министерски съвет за създаване на процедура за провеждане на избор на кандидат за съдия в Съда на Европейския съюз и в Общия съд се незаконосъобразни и че те не следва да се прилагат поради противоречието им с норми от по-висш ранг от първичното право на ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На практика, ако не бъдат отменени визираните по-горе незаконосъобразни норми от подзаконовата вътрешноправна уредба, се създава сериозна опасност както сега, така и за в бъдеще, да не може легитимно да се номинира национален кандидат за член на разглежданите юрисдикции на ЕС и страната ни да остане непредставена в тези институции на ЕС.

Проблемът може да бъде трайно и сигурно решен единствено по пътя на преюдициално запитване, отправено от ВАС до Съда на ЕС, въз основа на член 267 от ДФЕС, за тълкуване на неясните разпоредби от ДФЕС, на които противоречат визираните по-горе сега действащи разпоредби от ПМС.

За контакти:

Гл. ас. д-р Катерина Йочева, Департамент “Право”, Нов български университет, София тел. : 02-8110 432, e-mail: kyочева@nbu. bg

Докладът е рецензиран.