

Хайнрих ЦЕНЗ, съдия във Върховния административен съд Р Австрия, председател на Европейската асоциация на административните съдии

Националният съдия като Европейски съдия

Уважаеми дами и господа председатели на съдилища, скъпи колеги!

За мен е удоволствие да съм в България - Вашата красива и гостоприемна страна! В качеството ми на Европейски съдия от Република Австрия, за мен също така е удоволствие и чест да изложа пред Вас - Европейски съдии от Република България -задачите и предизвикателствата, пред които сме изправени всички ние в качеството си на национални Европейски съдии. Имаме ли обаче право изобщо да се квалифицираме като такива?

В решенията на Съда на ЕС, както и в правната литература, нерядко се прави разграничение между „националния“ съдия, отправящ преюдициално запитване, и „общностния“ съдия, произнасящ се с предварително тълкувателно заключение. Предвид това разграничение идеята за съществуването на „национален Европейски съдия“ първоначално би могла да предизвика недоумение. Чрез подобна формулировка се отчита преди всичко следното: едно от задълженията на националните съдилища, които на организационно равнище представляват органи на държавите членки, е да прилагат правото на ЕС. Оттук следва, че те действат и като функционални органи на Съюза. Такова съществено разминаване между ролята на даден орган от организационна гледна точка и функциите му в областта на правоприлагането е характерно и за конституционния ред на държави с федерална структура. То се отнася например до органи, представляващи част от организационната структура на държава членка на федерацията и същевременно изпълняващи функции на ниво федерация или обратното.

Една от тезите на настоящия доклад е, че подобно прехвърляне върху националните съдилища на функции по прилагане на правото на ЕС не може да не окаже въздействие върху нормативната уредба на организационната им структура, върху положението и дейността на съдиите в качеството им на държавни служители и върху процесуалноправните норми.

В качеството си на национален административен съдия и на председател на Асоциацията на европейските административни съдии, в изложението си ще се съсредоточа върху специфичното положение, заемано от административните съдии. При това е възможно немалко от констатациите ми да се отнасят и до съдиите в рамките на обичайното правораздаване.

Позволете ми обаче най-напред да обобща контролните функции на националните административни съдии.

1. Контрол върху законосъобразността на действията на администрацията

Това е една от „класическите“ функции на административното правосъдие, в съответствие с изграденото през 19 век либерално виждане за държавата - независими съдии следят за спазването от страна на изпълнителната власт на рамката, наложена ѝ от органите на законодателната власт.

2. (Съдействие при упражняването на) Контрол върху конституционсъобразността на действията на администрацията

Административното правосъдие може също така (поне що се отнася до конкретни случаи) да упражнява контрол върху законодателя във връзка със задължението си за проверка на конституционсъобразността на законови нормативни актове. Този вид контрол намира различни изражения. В някои страни, като например България, Германия, Австрия, Полша, Словения и Унгария, при наличието на съмнения относно конституционсъобразността на законен нормативен акт, членовете на въпросния административен съд сезират конституционния съд; така органите на административното правосъдие участват в контрола върху конституционсъобразността на законите нормативни актове. В други страни, като например Гърция, Финландия и Швеция, органите на административното правосъдие са оправомощени да оставят без приложение законови разпоредби, които са в противоречие с конституцията.

Освен гореизложените функции на национално ниво, органите на административното правосъдие изпълняват и следните функции по прилагане на правото на ЕС, които са в центъра на настоящото изложение.

3. (Съдействие при упражняването на) Контрол върху упражняването на дейността на администрацията в съответствие с правото на ЕС

Органите на административното правосъдие следва да спазват принципа за примат на правото на ЕС над националното право и да осъществяват този принцип при упражняването на контрол върху индивидуални административни актове. Следователно, поне що се отнася до конкретни случаи, органите на административното правосъдие косвено упражняват и контрол върху съответствието на действащото национално законодателство с правото на ЕС. Ако проверката за такова съответствие изисква тълкуване на правото на ЕС, националните административни съдилища на последна инстанция са длъжни да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС (СЕС), а всички останали административни съдилища имат право да отправят такова запитване, съгласно чл. 267 на Договора от

Лисабон - новото наименование на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), съответстващ на предишния чл. 234 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО).

4. Съдействие при упражняването на контрол върху действителността на актове на Европейския съюз от страна на Съда на ЕС

Следва да бъде упомената и тази функция на националното административно правосъдие, на която е отделено особено внимание в решенията на Съда на ЕС по делата *Jego-Quere* и *Union de Pequenos Agricultores (UPA)*. Текстът на решението по дело *Union de Pequenos Agricultores (UPA)* гласи: *"Съгласно прогласения в чл. 10 ДЕО принцип за лоялно сътрудничество последните¹ са длъжни - доколкото е възможно - да отчитат и прилагат вътрешните процесуални правила, които уреждат упражняването на правото на обжалване, така че да позволят на посочените лица да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всяка друга национална мярка относно прилагането към тях на общностен акт, като се позовават на действителността на такъв акт².*

Като се има предвид, че по силата на гореспоменатите правни актове³ СЕС упражнява изключителна юрисдикция по отношение на проверката за действителност на актовете на ЕС, националните административни съдилища разполагат единствено с компетенции за оказване на съдействие за нейното извършване, като сезират Съда с подобни запитвания. Тази тяхна функция вероятно ще продължи да играе роля и в бъдеще, независимо от това, че разпоредбите на чл. 263 ал. 4 от ДФЕС са по-общи в сравнение с тези на предишния чл. 230 ал. 4 от ДЕО и предвиждат възможност за завеждане на индивидуални иски.

Мястото на националния административен съдия като представител на функционален орган на ЕС с особена сила излиза на преден план в чл. 47 ал. 2 на Хартата на основните права на ЕС. Неговите разпоредби, съгласно чл. 51 ал. 1 от Хартата⁴, се отнасят и до държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза, и предвижда правото на всеки „неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.“⁵ От така цитираната разпоредба произтича значително разширяване на обхвата на приложение на правото на съдебна защита, уредено в чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)⁶, особено по отношение на административното правораздаване. Причината е, че чл. 47 ал. 2 от Хартата визира не само случаите на защита на граждански права („civil rights“) или на повдигане на наказателни обвинения по смисъла на ЕКПЧ. Когато се прилага правото на ЕС, гаранцията за предоставяне на правна закрила, залегнала в Хартата, е изцяло относима до всички области на административното правораздаване, като спазването ѝ се осъществява от националните административни съдии. Следователно, те с право могат да бъдат наречени „действащи Европейски съдии“.

Ефективното изпълнение на изложените дотук функции на административното правосъдие поставя ред различни изисквания по отношение на работата и обучението на съдиите, на законите разпоредби относно организацията на административните съдилища, на действащото процесуално законодателство в областта на административното правосъдие и на нормативната уредба относно ролята на административните съдии в качеството им на държавни служители.

Значимостта на функциите, изпълнявани от националните съдии по прилагането на правото на ЕС, особено се изтъква в Резолюция на Европейския парламент от 9 юли 2008 г. относно ролята на националния съдия в европейската съдебна система. Чл. 1 от Резолюцията гласи: „...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“⁷

Наред с така цитираната роля на националните съдии, предмет на резолюцията са преди всичко произтичащите от тази роля последици за обучението и повишаването на квалификацията на съдиите. На първо място е отбелязана необходимостта от премахване на езиковите бариери чрез провеждане на по-интензивно чуждоезиково обучение за нуждите на служителите в съдебните системи на държавите членки, с цел насърчаване на съдебното сътрудничество и постигане на по-добро разбиране на доктрината „*acte clair*“. За целта на съдиите следва да се предостави възможност за посещаване на безплатни езикови курсове и за задълбочаване на познанията им по чужди езици чрез участие в програмите за обмен в рамките на Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN)⁸. В резолюцията се посочва и необходимостта от предоставяне на достъп до юридическа литература по въпросите на прилагането на правото на ЕС. Особено се набляга и върху необходимостта от създаване на бази данни, достъпни за националните съдии във всички държави членки и съдържащи текстове на преюдициални запитвания и на решения на национални съдилища по дела, към които е относимо правото на ЕС.

1 Бел. на преводача: „националните съдилища“.

2 Бел. на преводача: Цитиран е официалният превод към български език на следния текст, публикуван в базата данни EUR-LEX: *Решение по съединени дела C-445/07 P и C-455/07 P*.

3 Бел. на преводача: ДФЕС и ДЕО.

4 Бел. на преводача: По-нататък за краткост ще използвам «Хартата» за «Харта на основните права на ЕС».

5 Бел. на преводача: Цитат от официалния превод към български език.

6 Бел. на преводача: Пълното наименование е «Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи». По-нататък за краткост ще използвам «ЕКПЧ».

7 Бел. на преводача: Цитиран е официалният превод към български език, публикуван в базата данни EUR-LEX.

8 Бел. на преводача: European Judicial Training Network.

Освен това Европейският парламент (вж. чл. 15 и чл. 23 от резолюцията) се обявява в подкрепа на това

„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 правен ред, но които играят важна роля в правото на Общността.”⁹

Участието на национални съдии в семинари за обучение и повишаване на квалификацията се отчита като основен логистичен и финансов проблем за държавите членки. Принципно становище на Европейския парламент е, че съдиите не следва да поемат разходите по обучението си в областта на правото на ЕС. Насърчаването на дейности за създаване и развитие на органи и механизми по линията на Рамкова програма „Основни права и правосъдие“ (2007 г-2013 г.) е отбелязано като най-подходящата форма за насърчаването на дейности по обучението и повишаването на квалификацията на съдиите в ЕС. В дългосрочен план се визира координирането на подобни дейности на институционално равнище чрез създаването на Европейска съдебна академия. В началото на месец април тази година във Флоренция се състоя конференция на тази тема. В резолюцията си Европейският парламент изразява също така надежда за засилване на диалога между СЕС и националните съдилища чрез увеличаване на броя на преюдициалните запитвания и премахване на съществуващите на национално ниво процесуални бариери пред тяхното отправяне.

Подобно очакване от страна на Европейския парламент е доказателство за това, че ролята на националните съдилища в качеството им на функционални органи по прилагането на правото на ЕС не само ще оказва въздействие върху решаването на материалноправни спорове, но отчасти ще изисква и адаптиране на приложимите разпоредби на националните процесуални законодателства. В областта на прилагането на правото на ЕС това ще се отнася с особена сила до достъпа до правосъдие. В рамките на т.нар. „южногерманска система“, която е в основата на административното правораздаване в Германия и Австрия, административните съдилища могат да бъдат сезирани единствено с оглед на осъществяването на субективни права. При определени хипотези това би могло да доведе до възникването на противовес спрямо правото на ЕС - за разлика от „южногерманската система“, то не предвижда съответната норма на правото на ЕС, която жалбоподателят счита за нарушена, да визира защитата на негови права като необходимо условие за сезиране на съда; достатъчно е да е налице заинтересованост на предметно или пространствено основание от страна на жалбоподателя, който да има фактически интерес от спазването на нормата - принцип, на който се основават системите на френското и италианското административно правораздаване.

От дейностите за създаване и развитие на органи и механизми по линията на Рамкова програма „Основни права и правосъдие“ (2007 г-2013 г.), посочени в резолюцията на Европейския парламент, се възползва и Асоциацията на европейските административни съдии, на която имам честта да съм председател.

Асоциацията на европейските административни съдии е обединение от национални асоциации на административни съдии.

Ако в дадена държава няма подобна асоциация, съществува възможност за членство на съответната национална организация на съдиите или за индивидуално членство на отделни административни съдии. Към Асоциацията могат да се присъединят националните асоциации на административните съдии на всички държави членки на Съвета на Европа. Понастоящем членовете ѝ включват 3 000 административни съдии от 18 държави членки на ЕС, както и от Украйна и Хърватска. В съответствие с принципа „една страна, един глас“ („one country, one vote“) всяка страна разполага с по един глас. Бих искал да изразя особеното си задоволство от членството на Асоциацията на българските административни съдии и от активната ѝ роля в рамките на Европейската асоциация. С това имам предвид не само провеждането на общото събрание на Европейската асоциация и на конференцията по въпроси, свързани със законодателството на ЕС в областта на околната среда, през 2009 г. в София, но и активното участие на редица български колеги в работните групи на Европейската асоциация. Позволете ми да се възползвам от случая да Ви изкажа сърдечната си благодарност за значимия принос от страна на Асоциацията на българските административни съдии.

Асоциацията на европейските административни съдии има за цел да представлява в европейски мащаб интересите на административните съдии на всички инстанции - преди всичко спрямо Европейския съюз и Съвета на Европа - както и да организира конференции с участието на национални административни съдии с цел повишаване на квалификацията им в областта на правото на ЕС и запознаването им със съществено отличаващите се една от друга системи на административно правораздаване в държавите членки на асоциацията. Според мен от особено значение е фактът, че в така осъществяваното сътрудничество участват не само върховни съдии, а и членове на съдилища на по-долни инстанции - нерядко именно преюдициалните запитвания, отправяни от тези съдилища, са били повод за постановяване от страна на Съда на ЕС на основополагащи заключения, допринесли за развитието на правото по пътя на тълкуването.

За жалост, цитираната резолюция на Европейския парламент не съдържа по-подробно изложение на изискванията спрямо индивидуалната независимост на националните съдии или на структурната независимост на правораздавателните органи в държавите членки. Правото на ЕС обаче безспорно предвижда съответните минимални стандарти по отношение на организационната структура на съдилищата в държавите членки. Такива стандарти са закрепени в чл. 234 от ДЕО (заменен от чл. 267 от ДФЕС) по

9 Бел. на преводача: Цитиран е официалният превод към български език, публикуван в базата данни EUR-LEX.

силата на визираната в него презумпция за създаване в държавите членки на „юрисдикции“ по смисъла на чл. 234 от ДЕО, разполагачи с компетенции по прилагане на правото на ЕС по пътя на преюдициалното запитване. Налице е и обширна съдебна практика на СЕС във връзка с изискванията спрямо организационната структура на създадените по смисъла на чл. 234 от ДЕО „юрисдикции“, разполагачи с компетенции за отправяне на преюдициално запитване. Към тези изисквания се прибавя споменатото вече основно право, закрепено в чл. 47 ал. 2 от Хартата. По силата на чл. 47 ал. 2 от Хартата правото на ЕС налага на държавите членки допълнителното задължение (наред с това, визирано в ЕКПЧ) за създаване със закон на „независими и безпристрастни съдилища“, на които да са подсъдни всички административноправни спорове, към чието решаване е относимо правото на ЕС, и които да могат да бъдат сезирани от всички онези, за които вследствие от наличието на заинтересованост на предметно или пространствено основание е налице фактически интерес от спазването на съответната норма на правото на ЕС. Чл. 52 ал. 3 изр. 1 от Хартата гласи: „Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция.“ Това означава, че понятието „независим и безпристрастен съд“ - предмет на разпоредбите на чл. 47 ал. 2 от Хартата, следва да се тълкува така, както Европейският съд по правата на човека тълкува/ще изтълкува съответстващото му понятие, залегнало в чл. 6 от ЕКПЧ. Чл. 52 ал. 3 изр. 2 от Хартата гласи: „Тази разпоредба¹⁰ не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.“ Бъдещето ще покаже дали така предвидената по-широка защита предоставя на СЕС възможност за налагане на по-строги стандарти за независимост и безпристрастност на юрисдикциите в сравнение със стандартите, наложени от съдебната практика на Европейския съд по правата на човека във връзка с чл. 6 от ЕКПЧ, както и дали при прилагането на подобни по-строги стандарти Съдът ще се позовава на чл. 267 от ДФЕС. По-нататъшните ми разсъждения във връзка с критериите за независимост и безпристрастност на юрисдикциите няма да се основават на правната доктрина. С други думи, няма да се спирам върху въпроси, свързани с правилното тълкуване на току-що цитираните разпоредби от Хартата, с Договора от Лисабон и ЕКПЧ, а ще изложа някои правнополитически насоки за това как държавите членки биха могли и би трябвало да се съобразяват с изискванията за независимост и безпристрастност на юрисдикциите по начин, който да не е само минималистичен (и поради това винаги да подлежи на преразглеждане от гледна точка на ЕКПЧ или на правото на ЕС).

Изисквания спрямо независимостта на юрисдикциите

Въпреки че е относимо и към другите видове правораздаване, изискването за независимост на юрисдикциите следва да се постави с особена категоричност спрямо административното правораздаване, тъй като ролята на административния съдия се състои в упражняване на контрол върху останалите органи на държавната власт, преди всичко върху изпълнителната власт (но не само върху нея, както стана видно по-горе). Във връзка с това по отношение на административното правосъдие възниква въпросът за независимостта на контролиращия от контролирания, като трябва да се направи разграничение между индивидуалната независимост на административните съдии и структурната независимост на административното правораздаване като държавна функция.

Индивидуална независимост

а) необвързаност с указания

При упражняването на функциите си административният съдия не трябва да е обвързан с каквито и да било указания. Това условие е изпълнено за всички системи на административно правораздаване в Европа, с които съм запознат.

б) назначаване за неопределен срок от време (до достигането на законово определена пределна възраст)

Според мен назначаването на административните съдии за неопределен период от време трябва да е част от европейските стандарти за индивидуална независимост на административните съдии, въпреки че понастоящем в някои държави, като например Германия и Гърция, първоначалните назначавания се извършват само за определен период. Срещу подобна практика могат да бъдат приведени следните аргументи.

Назначаванията за определен период от време, особено на административни служители, които след изтичане на този период вероятно трябва отново да поемат функциите си в съответния административен орган, биха могли да станат основание за допускане на пристрастност на юрисдикцията по смисъла на чл. 6 от ЕКПЧ (вж. решението на Европейския съд по правата на човека № 20/1986/118/167 от 29 април 1988 г. по делото *Bellios срещу Швейцария*: EuGRZ¹¹ 1989 г., стр. 21 сл. сл.). Освен това необходимата проверка на пригодността на даден кандидат за заемане на съдийска длъжност, преди да бъде назначен за неопределен период от време, според мен може да бъде ефективно извършена и чрез назначаването му за съдебен помощник за достатъчно дълъг период на обучение с необходимата практическа насоченост. Несъмнено, назначаването на административни съдии за определен период от време представлява основен проблем в държави, в които административните органи - предмет на съдебния контрол, имат необходимите компетенции за оказване на съществено въздействие върху повторното назначаване на служителите си.

с) отстраняване от длъжност единствено на основание на съдебно решение

¹⁰Бел. на преводача: цитираното по-горе изр. 1 на чл. 52 ал. 3 от Хартата.

¹¹Бел. на преводача: EuGRZ (Europäische Grundrechte-Zeitschrift) в буквален превод означава „Европейско списание за основни права“ (вж. www.euqrz.info).

Това условие също изцяло е изпълнено за системите на административно правораздаване, с които съм запознат. Отстраняването от длъжност се извършва или по силата на съдебно решение, или от органи на изпълнителната или законодателната власт на основание на съдебно решение.

d) *висока степен на защита от преместване в друг съд (проблем с "гъвкавата" ангажираност на съдиите)*

Назначаването както на съдийска длъжност, така и към определен съд би следвало да се извършва за неопределен период от време (до достигането на законово определена пределна възраст). Преместването в друг съд би трябвало да е възможно единствено ако съответният съдия кандидатства по общия ред - в случай на преместване се преразпределят и делата, гледани от съответния съдия, което означава, че органът, вземащ решението за преместването, би могъл да окаже индивидуално въздействие върху председателя/члена на състав по дадено дело.

Поради това преместването на административни съдии в друг съд би следвало да е допустимо единствено в точно определени и изключителни случаи, например при дисциплинарни нарушения или при извършване на основни промени в организационната структура на съда; компетентният за целта орган следва да е комисия, съставена от съдии. По никакъв начин не трябва да се допуска административен орган - предмет на съдебен контрол, да разполага с компетенции за вземане на решения по преместването на административни съдии против волята им.

Разбира се, постигането на по-гъвкава ангажираност на съдийския състав би могло да допринесе за повишаване на ефективността на административното правораздаване. Затова според мен е желателно да се обмисли допускането на определени изключения от изложените по-горе принципи. Разбира се, подобна възможност може да бъде обмисляна единствено при положение, че административното правосъдие (до голяма степен) се самоуправлява и е независимо от изпълнителната власт. Ако са изпълнени тези две условия, може да се предвиди определен със закон процент (около 5% - 10 %) от административни съдии (сред съдиите с най-малък трудов стаж), които да могат да бъдат премествани в рамките на няколко съдебни района.

При настъпването на трайни промени в натовареността на даден съд балансът трябва да бъде възстановен чрез реструктуриране на щатните бройки, а не чрез преместване на съдии, което следва да се прилага единствено в изключителни случаи и ако е абсолютно наложително. Нещо повече: възниквал кадрови излишък може да бъде преодолян чрез преустановяване на новите назначения, повишаване в длъжност или пенсиониране. Следва да се отбележи, че колкото по-голям е броят на работещите в даден съд административни съдии, толкова по-лесни за прилагане са изброените дотук (леки) мерки за постигане на съответствие между числеността на кадровия състав и обема на необходимите човешки ресурси. .

e) *активна роля на комисии, съставени от съдии, при професионалното израстване*

В държави, в които решенията във връзка с професионалното израстване на административните съдии не се вземат от самоуправляващи се органи в рамките на системата на административното правосъдие, трябва да бъде предвиден минимален стандарт под формата на право на отправяне на предложения от страна на комисии, съставени от съдии. Ако предложенията не са със задължителен характер, вземащият крайното решение орган следва да мотивира своето несъобразяване с тях.

f) *адекватен размер на възнаграждението*

Не бива да забравяме и адекватния размер на възнаграждението като гаранция за индивидуалната независимост на съдиите. Препоръка R (1994) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа предвижда „законови гаранции за възнаграждението [на съдиите]" и размер на възнаграждението, който „да отговаря на достойнството на професията им и на възложената им отговорност". В своето Становище № 1 до Комитета на министрите Консултативният съвет на европейските съдии посочва също така значението, особено в новите демокрации, на законите гаранции за възнаграждението на съдиите, които да осигуряват защита от съкращаване на размера му и да обезпечават неговото увеличаване в съответствие с разходите за живот.

През идната седмица във Фрайбург, Германия, в рамките на германския Ден на административните съдилища, специална работна група, организирана от Асоциацията на европейските административни съдии, ще обсъди минималните стандарти по отношение на нормативната уредба на заплатите на съдиите, произтичащи от принципа на съдийската независимост.

Структурна независимост на административното правосъдие

Темата е свързана с проблема за организацията на съдебната администрация в рамките на административно правосъдие, върху който вече се спрях в частта за индивидуалната независимост на съдиите.

По този кръг от въпроси е налице следното становище на Конституционния съд на Република Австрия, изложено в негово решение от 10 март 2000 г. (VfSlg¹². № 15.762) относно Върховния административен съд на Република Австрия (VwGH):

"... Върховният административен съд (съвместно с Конституционния съд), в качеството си на институция за предоставяне на „Гаранции на конституционния и административния ред" (вж. заглавието на Дял шести от Конституцията на Република

12Бел. на преводача: Сборник с решенията и най-важните определения на Конституционния съд на Република Австрия.

Австрия), е длъжен да следи за "гарантиране на законосъобразността на действията на публичната администрация на всички нива " (вж. чл. 129 от Конституцията на Република Австрия). Следователно, Върховният административен съд изпълнява функциите на контролен орган по отношение на индивидуални властнически правни актове, издадени от отделни членове на федералното правителство, от федералния канцлер и от правителството. Подобна система за контрол, ... предвидена в конституционния ред, не допуска оказването на каквото и да било ефективно въздействие от страна на органа - предмет на контрол, върху функциите на контролния орган; подобна хипотеза би била равностойна на размяна на функциите им и би била изцяло в нарушение на принципите на системата за контрол..."

Цитираното решение не се нуждае от коментар. Към него може да се добави единствено следното: принципът на структурна независимост се отнася не само до конституционни или върховни административни съдилища, но и до всички юрисдикции, изпълняващи контролни функции спрямо администрацията. Според мен, колкото по-тясна е родовата и териториална връзка между даден административен съд и съответното ниво на администрацията, осигуряващо дейността на административните му структури, толкова по-голяма загриженост би следвало да поражда наличието на възможности за оказване на въздействие върху съдебната администрация в рамките на системата на административното правосъдие от страна на (някои нива на) администрацията. Така например, повод за особена загриженост би била хипотеза, при която министърът на вътрешните работи, разполагащ с компетенции по прилагане на законодателството за бежанците и убежището на ниво изпълнителна власт, същевременно изпълнява и функциите на ръководител на администрацията на

специализиран съд, отговорен за упражняването на съдебен контрол върху прилагането на това законодателство.

Смятам, че всички приведени дотук аргументи са в полза на широкото приложение на системата на „самоуправление“ на административното правосъдие, изградена в редица европейски държави под формата на т.нар. „съдебни съвети“, отговарящи за управлението на съдебната администрация. Структурата им трябва да включва в по-голямата си част членове, избрани от съдиите, както и преди всичко представители на институциите, в полза на които административното правосъдие упражнява контролните си функции, т.е. на парламента. По този начин се гарантира необходимата демократична легитимация на съдебния съвет. С оглед на това, че функциите на административното правосъдие включват и осъществяване на примата на правото на ЕС, считам, че е възможно и участието на представители на ЕС в работата на националните съдебни съвети.

Не бива обаче системата на самоуправление да се превръща в управление на липси на собствена отговорност. Подобна ситуация би настъпила, ако средствата от националния бюджет, заделени от законодателя, са недостатъчни. Ето защо считам, че на съдебните съвети трябва да бъде предоставено право на законодателна инициатива по отношение на годишния бюджет на системата на административното правосъдие, гласуван от парламента. Освен това би било желателно на съдебните съвети да бъдат предоставени ефективни правни средства за защита, например под формата на жалба до Конституционния съд, срещу налагането на системни и неоснователни финансови ограничения върху административното правосъдие.

Изисквания спрямо интензитета на съдебния контрол и компетенциите на съдилищата

a) *правен контрол, в това число и тълкуване на неопределени законови понятия*

Днес е общоприето схващането, че компетенциите за упражняване на правен контрол са задължителна предпоставка за наличието на ефикасно административно правораздаване. Тези компетенции трябва да включват и тълкуване на неопределени законови понятия от страна на органите на административното правосъдие.

b) *оперативна самостоятелност на администрацията*

От друга страна, органите на административното правосъдие следва да се съобразяват с обхвата на оперативната самостоятелност на администрацията и с изключителните ѝ права за упражняване на такава самостоятелност, уредени в законодателството. Не бива административното правосъдие да изземва функциите на администрацията, освен в случаите на забава от нейна страна - върху тях ще се спра по-нататък. Що се отнася до упражняването на оперативна самостоятелност и свързаните с това изключителни права, съдебният контрол е ограничен в рамките на проверка на законосъобразността на действията на администрацията и на проверка за вероятни злоупотреби.

c) *проверка по същество; допустимост на самостоятелно проучване на фактите и обстоятелствата по делото от страна на административния съд в хода на устното разглеждане в открито заседание*

Според мен един от стандартите на европейското административно правораздаване трябва да бъде упражняването от страна на органите на административното правосъдие на всеотраслен контрол върху решаването на фактическия въпрос, което нерядко е решаващо за изхода на производството. Този всеотраслен контрол трябва да включва и правомощието на първоинстанционните административни съдилища за самостоятелно проучване на фактите и обстоятелствата по делото в рамките на устни състезания, както и извършване на самостоятелна преценка на доказателствата. Необходимата за целта структура на първоинстанционни административни съдилища е визирана в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, според която, в рамките на приложното поле на чл. 6 от ЕКПЧ (националните законодателства нерядко прехвърлят въпроси, свързани с гражданските права - "civil rights", в сферата на компетенции на административните органи), страните по делото имат право да сезират дадена юрисдикция с

искане за всестранна проверка по същество. Съгласно чл. 47 ал. 2 от Хартата това изцяло се отнася и до административния процес, когато се прилага правото на ЕС.

Ако, в рамките на проверка за допуснати от административния орган процесуални нарушения, съдебният контрол се изчерпва с проверка на вероятната основателност на извършената от органа преценка на доказателствата, без да включва проверка на верността ѝ, съгласно съдебната практика на Европейския съд по правата на човека в някои случаи може да са изпълнени изискванията на чл. 6 от ЕКПЧ (при условие, че доводите на жалбоподателя за допуснати от административния орган процесуални нарушения се разглеждат "точка по точка"). Подобен съдебен контрол обаче в никакъв случай не е ефективен, тъй като постановяването на вероятна неоснователност на извършената от административния орган преценка на доказателствата води единствено до касиране на решението на административния орган, но не и до самостоятелно решаване на фактическата страна на делото от административния съд. Така на административния орган се дава възможност да сезира съда със своите фактически твърдения, подкрепени от други доводи. Това, от своя страна, може да доведе до следващо касационно производство и до допълнително протакане на производството пред административния съд (т.нар. „касационни каскади“).

Не на последно място трябва да упоменем и правото на ЕС (така, както го тълкува СЕС), според което, като се вземе предвид и чл. 267 от ДФЕС, проучването на фактите и обстоятелствата, необходими за преценка на фактическата страна на делото, е неразделна част от компетенциите на националните административни съдии.

d) компетенции на първоинстанционния административен съд за постановяване на решение по същество

Ако (по смисъла на изложеното дотук) първоинстанционният административен съд е изяснил фактическата страна на делото и ако усмотрението на административния орган не е необходимо за постановяване на решение, са налице всички аргументи в полза на (окончателно) решаване на спора по същество от административния съд, с оглед гарантирането на ефективна и ефикасна правна закрила. При това положение образуването на касационно производство би довело единствено до допълнително протакане на делото (до постановяването от страна на административния орган на решение, съответстващо на дадената от съда правна квалификация на делото), а в случай на отказ за съдействие от страна на администрацията - до проблеми във връзка с просрочването на съдебното производство или до необходимост от образуване на допълнителни касационни производства.

Изисквания спрямо обезпечителните мерки

За гарантирането на ефикасна правна закрила в рамките на системата на административното правосъдие е необходим съответният набор от инструменти за налагане на обезпечителни мерки. Той не бива да се изчерпва с отлагане от страна на административния съд на изпълнението на административни актове за отнемане или ограничаване на права, а трябва да съдържа и възможности за предварително признаване от страна на съда на права, предоставени по силата на административни актове. Във връзка с това трябва да отбележим, че в приложното поле на правото на ЕС административните съдилища така или иначе следва да постановяват (и) подобни обезпечителни мерки, ако са налице необходимите условия съгласно съдебната практика на СЕС. Това би трябвало обаче да стане част от обичайната практика и извън обхвата на приложение на правото на ЕС.

Налагането на обезпечителни мерки по отношение на административни актове за ограничаване или отнемане на права, издадени по силата на правото на ЕС, подлежи на ограничения, произтичащи от съдебната практика на СЕС. Искам да обърна особено внимание на едно от тях - изискването за наличие на съществени основания за допускане на недействителност на акта.

Изисквания спрямо защитата срещу просрочване на съдебното производство

До настоящия момент тези изисквания бяха залегнали в чл. 6 и чл. 13 от ЕКПЧ. Понастоящем правото на ЕС също предвижда правото на приключване на делата „в разумен срок“ по силата на чл. 47 ал. 2 от Хартата.

a) защита срещу просрочване на административното производство

Съгласно съдебната практика на Европейския съд по правата на човека прехвърлянето на изпълнителни правомощия на административните органи, подлежащо на съдебен контрол от страна на административните съдилища, е допустимо и в сферата на гражданските права („civil rights“) по смисъла на чл. 6 ал. 1 от ЕКПЧ. Това следва да е приложимо и към правата, уредени в чл. 47 ал. 2 от Хартата. При проверката за забавяне на производството в противоречие с цитираната разпоредба на ЕКПЧ следва да се вземе предвид продължителността на производството както пред административния орган, така и пред административния съд (вж. решението на Европейския съд по правата на човека от 28 юни 1978 г. по делото *König срещу Германия*, RZ 98).

Следователно, „ефикасните правни средства за защита“ по чл. 13 от ЕКПЧ трябва да предоставят защита срещу неправомерно забавяне на административното производство в случаите, когато на административния орган са прехвърлени изпълнителни правомощия в сферата на гражданските права („civil rights“). Възможността за сезиране на административен съд при неоснователно забавяне на производството от страна на административния орган би трябвало обаче да е част от обичайната практика в рамките на една ефективна и ефикасна система на административно правосъдие.

b) ефективни правни средства за защита под формата на „съпровождаци мерки“

Съгласно съдебната практика на Европейския съд по правата на човека „ефективните правни средства за защита“ по чл. 13 от ЕКПЧ не трябва да се ограничават единствено с това впоследствие да се констатират нарушени права, а да ускоряват процеса чрез съпровождащи мерки, напр. поставяне на срокове (за извършване на определени процесуални действия) (вж. решението на Съда от 8 юни 2006 г. по делото *Surmeli срещу Германия*). Това би следвало да е относимо и към правните средства за защита срещу забава от страна на административен орган.

c) *поставяне на срокове на административния орган от страна на административния съд, независимо от това дали служител на органа носи вина за забавата или не*

Пример за ефективно правно средство за защита е правото на страните да изискат от административния съд да постави срокове на административния орган (като съпровождаща административното производство мярка). Разбира се, тази мярка трябва да е възможна независимо от това дали служител на органа носи вина за забавата или не.

d) *прехвърляне на компетенциите от административния орган на административния съд при продължителна забава*

Налице са институти (като напр. жалбата за забава до Върховния административен съд на Република Австрия) за прехвърляне на компетенциите за решаване на материалноправната страна на дадено искане от административния орган на административния съд, с цел санкциониране за продължителна забава от страна на административния орган. Този институт като цяло е доказал своята ефективност по отношение на административните органи, които, в стремежа си да запазят оперативната си самостоятелност, прибягват до гъвкаво използване на наличните си човешки ресурси за вземане на решение по съответните случаи.

e) *правни средства за защита срещу забава от страна на административния съд*

Необходимостта от ефективни правни средства за защита срещу забава от страна на административните съдилища в сферата на гражданските права („civil rights“) следва от изложените дотук аргументи във връзка с производството пред административния орган. На основание на чл. 47 ал. 2 от Хартата тези аргументи вече се отнасят и до всички останали сфери - предмет на административното право, когато се прилага правото на ЕС.

f) *мерки за ускоряване на производството; поставяне на срокове*

В цитираното по-горе решение от 8 юни 2000 г. по делото *Surmeli срещу Германия* Европейският съд по правата на човека открито приветства инициативата на Германия за поставянето на подобни мерки на законова основа (RZ стр. 138 сл. сл.). Първоначално се предвижда поставянето на срокове на разглеждания съд като правно средство за защита без деволутивен ефект, което в случай на продължаване на забавата може да бъде последвано от съответните разпореждания, издадени от съд на по-горна инстанция (например поставяне на срокове за извършване на определени процесуални действия). Тъй като подобни мерки представляват намеса в ръководството на делото от страна на административния съд, според мен следва да бъдат предприемани единствено по силата на съдебен акт, т.е. на решение на административен съд от по-горна инстанция, но не и чрез административен акт, по инициатива на адвокат или чрез акт на едноличен орган на съдебната администрация. Поставянето на срокове в никакъв случай не трябва да произтича от забава по вина на отделни съдии.

Несъмнено, прекалено дългата продължителност на производствата пред административните съдилища в редица държави се дължи преди всичко не на неадекватно или недобросъвестно ръководене на делата от страна на отделни съдии, а на недостатъчната обезпеченост с човешки и материални ресурси в системата на административното правосъдие, особено като се вземе предвид нарастващата сложност на фактическата и правната страна на делата. От друга страна, описаната по-горе система на поставяне на срокове като средство за защита срещу протакането на делата може да бъде ефективна единствено ако са на разположение необходимите ресурси.

При липса на необходимите ресурси - на практика нееднократно възникват подобни ситуации - системата за ускоряване на отделни производства чрез правни средства за защита срещу „бездействие“ от страна на съда води единствено до своеобразно „пренареждане“ на последователността при гледането на делата, в зависимост от това дали страните използват въпросните средства с цел приключване на производствата или не. Това би могло да доведе до рутинно внасяне от страна на участващите в производствата на искове за поставяне на срокове на съда, от което да не произтичат дори и промени в последователността при гледането на делата. Тук е редно да упоменем постоянната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека, според която държавите - страни по ЕКПЧ, са задължени да изградят такава структура на съдебните си системи, че съдилищата да могат да изпълняват задължението си за приключване на делата в разумен срок, уредено в чл. 6 от ЕКПЧ.

Ако не е изпълнено това последно условие, необходимото действие би произвел единствено иск спрямо органа на държавното управление, определящ размера на бюджета на съдебната система - в случая иск, заведен от съдебния съвет срещу законодателния орган.

По силата на чл. 47 ал. 2 от Хартата протакането на делата е в нарушение на правото на ЕС. Следователно, недостатъчната наличност на човешки и финансови ресурси на ниво съдебна система, която за жалост се наблюдава в редица държави, вероятно ще окаже въздействие върху прилагането на правото на ЕС и следователно представлява явно нарушение на учредителните договори, подлежащо на преследване по реда на чл. 263 от ДФЕС (предишен чл. 230 от ДЕО). Не е изключено и търсенето от страна на заинтересовани лица на отговорност на държавата на основание на неправомерни законодателни мерки.

Изложението дотук се отнася и до случаите, при които законодателят не е осигурил на административните съдилища, създадени по силата на националното законодателство с цел предоставяне на гаранции за правна закрила съгласно чл. 47 ал. 2 от Хартата, адекватна степен на персонална и структурна независимост спрямо органите на администрацията.

При нарушения на правото на ЕС вследствие от забава по вина на съда съществува и възможност за завеждане на иск срещу държавата на основание на последици, причинени виновно от съда.

В заключение могат да бъдат изведени следните стандарти за ефективно и ефикасно административно правораздаване:

- гарантиране на индивидуалната независимост на административните съдии и на структурната независимост на органите на административното правосъдие спрямо органите на администрацията - обект на съдебния контрол, особено по отношение на обезпечеността с човешки и материални ресурси;
- минимално изискване за двуинстанционно производство, като поне една от двете инстанции да разполага с пълни компетенции за проучване на фактическия състав и извършване на проверка по същество;
- ефективни правни средства за налагане на обезпечителни мерки;
- ефективни правни средства за защита срещу забава от страна на администрацията и административните съдилища;
- спазване на изискванията относно приключване на производствата в разумни срокове (включително и когато предмет на спора не са граждански права - "civil rights"), визирани в чл. 6 от ЕКПЧ и чл. 47 ал. 2 от Хартата.

Ролята на правораздавателната система в качеството ѝ на независим орган на държавната власт, натоварен с важни функции по прилагането на правото на ЕС, би трябвало допълнително да мотивира съсловните организации на съдиите твърдо и уверено да отстояват укрепването и разширяването на съдийската независимост, както и да аргументира тази тяхна позиция.

Предвид на ролята, която се пада на всеки един от нас в качеството му на „Европейски съдия“, в ежедневната си работа трябва да се справяме с произтичащите от това задачи и предизвикателства, като придобиваме и задълбочаваме необходимите за целта познания в областта на правото на ЕС, на съдебната практика на Съда на ЕС и на специфичните за правото на ЕС прийоми. Така ще можем да отговорим на очакванията спрямо нас в качеството ни на гаранти за спазване на ангажмента за предоставяне на правна закрила, залегнал в чл. 47 от Хартата.

Позволете ми накрая да Ви благодаря за вниманието. Сърдечно благодаря и на преводачите, натоварени с нелеката задача на устния превод на доклада.

Използвани съкращения:

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ДЕО: Договор за създаване на Европейската общност

ЕКПЧ: Европейска конвенция за правата на човека

СЕС: Съд на Европейския съюз

ЕСПЧ: Европейски съд по правата на човека

VwGH: Върховен административен съд на Република Австрия