

ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО





Библиотека

Студии по Европейско право

ЖАН-КЛОД ГОТРОН

ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

Превод от френски език:
гл. ас. Атанас Семов

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
Институт по Европейско право
София • 2006

*Българското издание е превод на
11-ото издание на един от най-популярните
учебници по Европейско право в Европа
и е осъществено в партньорство с
голямото френско издателство „DALLOZ“,
благодарение на подкрепата
на програма „Витоша“ на Френския институт – София
и Министерството на културата на френската република
– Национален център за книгата*

*Ouvrage publié avec le concours du Ministère français chargé de
la culture – Centre National du Livre*

© Атанас Семов, превод и редакция, 2006
Юлия Захариева, рецензент, 2006

© Ася Баламан, Катя Пере, Мария Михалева,
Борислав Тодоров, Зорница Грекова, превод, 2006

© Editions DALLOZ, 2004, 11^{ème} édition
Jean-Claude Gautron, "Droit européen"

ISBN 954-07-2268-3

Институт по Европейско право

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

Предисловие

1. Общностното право, произтичащо от Учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз, има особен характер, предвид неговото историческо развитие и особена природа, която едновременно заимства особености и от Международното публично право, и от приложимите механизми в националните правни системи – и от институционална (изработване и правна сила на нормите на Общностното право), и от материална (съдържанието на тези норми) гледна точка. Това класическо разграничение е разгледано в труда на Пиер льо Мире „Право на Европейския съюз и общи политики“ (серия „Мemento“ на издателство „Далоз“).

Създаването на Европейския съюз поставя нов кръг проблеми: комюнитаризацията – чрез прехвърляне или заемане – на области на междуправителствено сътрудничество, поставени извън обхвата на Европейската общност.

Европейската конституция съдържа един парадоксален ефект: Европейската общност се заличава, а Общностното право се замества от правото на Европейския съюз. Думата „Общност“ изчезва заедно със съдържанието ѝ.

2. Разглеждането на Европейското право изисква да се проследят – поне накратко – многообразните организации и правопорядъци, които съставляват съвременния европейски правен театър. Връзката между Европейския съюз (заедно с Европейските общности) и неговото институционно и правно обкръжение винаги когато е необходимо, ще бъде предмет на съответно разграничаване (Част първа).

Необходимо е да отбележим също и че изразът „Европейско право“ в широк смисъл обхваща и международното регионално договорно право, създадено от европейските държави, както и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която ще бъде засегната в тази Част първа.

ВСТЪПИТЕЛНА ГЛАВА

КАКВА ЕВРОПА?

От началото на своята история чак до към 1500 г. пр. Хр. Европа е континент на преселенията. Историците очертават няколко основни аспекта на географските, политическите и културните корени на Европа:

1. **Гръко-римската античност**, която придава на Европа средиземноморския ѝ характер (за разлика от „варварите“, идващи от другаде), оставя следи в развитието на Европа:

– Гърция, която възниква като обединение въз основа на отношения от типа конфликт–сътрудничество между различните градове, стои в основата на европейските културни ценности: чувство за историчност, методически релативизъм, граждански идеал, поява на антропоцентризъм, стремеж към индивидуализъм и универсализъм най-вече с упадък на градовете и развитието на елинистичната мисъл.

– Приносът на Рим се изразява във въвеждането на редица новости в областта на администрацията и организацията и оставя на следващите поколения юридическите традиции на частното право, на придобилото светски характер право и на процесуалното право, както и традициите на публичното право, основани върху държавността, йерархията и закона, които ще бъдат възродени с преоткриването на римското право и създаването на големите на национални държави в края на Средновековието.

2. **Геополитиката на Европа** е резултат от историческото ѝ развитие и от икономическите промени. Ако на юг Европа е откъсната от Африка от мюсюлманската експанзия и кръстоносните походи (завладяването на Константинопол от турците през 1453 г.), то на север тя печели от християнизирването на завоевателите. Впоследствие северните региони се развиват (манифактури, банки, промишленост) с напредък на атлантическото корабоплаване. Известна е установената от Макс Вебер връзка между протестантството и капитализма. Източните граници на Европа са по-неясни, разделянето на Римската империя на две части води до обособяването на католици и православни. Русия, която е европейска, но и азиатска сила, създава едно политическо обединение, което дълго време остава настрана от западноевропейските събития.

3. Що се отнася до феодалното общество (организирана анархия), универсалното **християнство** изгражда общност с духовни и морални ценности и се опитва да обедини европейското политическо пространство чрез интелектуални и религиозни средства. Упадъкът на църквата и феодалната рецесия съвпадат с раждането на големите европейски държави.

Раздел 1

Европа на държавите

Националните държави започват да се създават през XIV–XV в. върху нови основи. Това са политически обединения, образувани на основата на понятието за суверенитет. Техни отлики са установените граници, националните армии (изключение прави Англия), националните езици, националните университети, развитието на връзките на международното право. За политико-религиозните обединения е характерно прилагането на принципа „*cujus regio ejus religio*“*; Реформацията също е резултат от провежданата политика, лутеранството в Германия и Скандинавия, калвинизмът в Швейцария, англиканството; Контрареформацията се развива в Италия, Испания и в Португалия. При икономическите обединения основните елементи са митата и икономическите политики, които благоприятстват появата на национални икономически пазари, сравнително обособени един от друг.

Върху тези основи, днес може да се забележи преобладаващата роля в историята на Европа на системата на „публичното право“, която претърпя множество загуби поради икономически и политически сътресения в Европа и извън нея и която породила дискусии и проекти по въпроса за европейската организация.

§ 1. Европейското публично право в древността

Европейските държави се организират в международна система, с постоянни структурни характеристики, която прекратява съществуването си едва през първата половина на XX в.

А. Класическата европейска система

Тя има две основни характеристики – мултиполярност и хомогенност.

* „На когото е властта, негова е и религията“ (*лат., бел. пр.*).

1. Класическата европейска система е **мултиполярна**, защото държавите, които я конституират, създават съвкупност от независими едни спрямо други сили, без устойчиви съюзи и без противопоставяне от биполярен тип.

а) *Въпросът за европейското равновесие*. Макиавели създава доктрината за равновесието между италианските градове. Англия се опитва да я приложи на континента. Съюзите се създават срещу доминиращите държави. Стремехът към равновесие е причина за развитието на Международното право и дипломатията.

б) *Трансформациите на европейското равновесие*. Ако преди Френската революция равновесието се осъществява за сметка на разпокъсаната на държави и княжества Германия, то по-късно се появява стремех за засилване на ролята на националната държава посредством прилагането на принципа на националностите – германското обединение с Прусия, подпомогнато от *Zollverein* (митнически съюз) и постигнато чрез война; италианското обединение с Пиемонт (срещу Австрия и Папството); заличаване на традиционните многонационални империи (Османската империя, Австро-Унгария).

2. Европейската класическа система е **хомогенна** – дотолкова, доколкото обединителните фактори вземат връх над характеристиките на всяка държава и рисковете от разпадане.

а) *Интелектуалните фактори са:*

– Придобиване на светски характер на мисленето (Ренесанс) и на политиката (Макиавели)

– Космополитност на философите и на енциклопедистите, универсализъм на теорията за естествените индивидуални права

– Транснационален характер на романтизма, на пацифизма (В. Юго и идеята за „Европейски съединени щати“) и на социализма.

б) ...към тях се прибавят и *социално-политическите събития:*

– Научната и техническата революция, а по-късно и индустриалната, съвпадат хронологически с развитието на капитализма.

– Причината за появата на буржоазията и на либерализма (с изключение на Източна Европа и до известна степен в иберийските държави, където традиционната аристокрация остава доминираща).

– Обобщаването на икономическия обмен – меркантилизма, а по-късно свободния обмен (с изключение на Русия), валутно обединение, златото.

Б. Граници на системата

1. **Редуващо се превъзходство** на Великите сили – Испания до 1648 г., Франция на Луи XIV, Англия и Германия от 1867 г.

2. Биполярност и хетерогенност:

– Противопоставянето между католици и протестанти (във вътрешнополитически план религиозните войни, а във външнополитически план Тридесетгодишната война) ще бъде преодоляно чрез самостоятелна политика по отношение на религиозните идеологии (съюз на Франция с Константинопол, владетелите протестанти и Швеция).

– Противопоставянето между абсолютистки и либерални държави придобива все по-ясни очертания след Френската революция в международен план и довежда до вътрешни конфликти за легитимност.

– Социалистическите доктрини довеждат през 1864 г. до първата международна доктрина.

3. **Американската система** – освобождаването на колоните в Южна Америка съвпада с провежданата от САЩ изолационистична (доктрината Монро) и протекционистка политика през XIX в.

В. Краят на системата

1. Той настъпва след Първата световна война, която отслабва европейския континент. Освен това, Октомврийската революция от 1917 г. предизвиква трайно разделение между двете антагонистични системи.

2. Европейското равновесие е неосъществимо между демократични и тоталитарни режими. Новата система за сигурност – Обществото на народите – се проваля поради липса на всеобхватност, поради връзката с Версайския договор и поради слабостта на органите ѝ.

§ 2. Първите проекти за европейска организация

1. Историята на политическите доктрини завещава някои идейни, а много често и утопични конструкции – проектът за Вечен мир, проектите на федералистите. Сен-Симон, един от основателите на позитивизма, говори от своя страна за европейско индустриализирано общество.

Прюдон, който мечтае за европейски федерализъм посредством съюз между регионите (а не между държавите), има свои последователи.

2. С изключение на Европейския проект, който не успя да издържи на антагонизма между Великите сили, паневропейските проекти (Бриан, Хериът) в периода между двете световни войни остават неясни. По-интересни са частните инициативи на Куденхов-Калерги (европейски парламентарен съюз) и на Лушер (споразумение между френски и немски производители).

3. Европейската идея се възобновява по време на Втората световна война – това е германски въпрос в антисъветската борба и антигермански относно съпротивителните движения.

Раздел 2

Съвременна Европа

До 1990 г. тя отразява новите реалности в международната политическа система (универсална, биполярна и хетерогенна). Разделението Изток–Запад от 1945 г. до 1990 г. не изключва вторични разделения, различни по време и по място. Накратко това са:

- разделение по оста Север–Юг, което довежда до забавяне в развитието на някои страни (Гърция, Португалия, Испания, Италия на юг, Ирландия), а също и на някои региони.

- различни национални подходи към двойната принадлежност, европейска и атлантическа, на държавите от Западна Европа и особено по отношение на връзката със САЩ. Тези различия, относително големи в областта на международната търговия и отбраната, продължават да съществуват и днес, както го показва втората война в Ирак.

§ 1. Разделението Изток–Запад (1945–1990)

1. Структурата на това разделение произтича от биполярния модел, при който Европа се превръща в залог на двете големи сили въз основа на споразуменията от Ялта (февруари 1945 г.). Началото се поставя с установяването на комунистическите режими в Източна Европа и началото на Студената война (1947). Желанието за „мирно съвместно съжителство“ (през средата на 60-те години) доведе до две различни последици:

- двете големи сили, съперничейки си в Европа, могат да се споразумеят, било то тайно или открито, когато им се отдаде възможност относно политическия статут на Европа.

- държавите от Западна Европа (а дори и тези от Източна Европа) осъзнават автономията на своите национални и регионални интереси спрямо тези на естествения лидер. Това е източникът на **европейско-американските спорове** в областите на икономиката, търговията, валутата, политиката и стратегията.

2. **Първите европейски организации** са създадени по американска (Северноатлантическия пакт) или съветска (Съвета за икономическа взаимопомощ, Варшавския договор) инициатива.

3. **Продължаващото разделение** се дължи на няколко фактора:

Приблизителното равновесие на ужаса и липсата на една автономна регионална отбрана в Западна Европа бяха причината Европа да се превърне в **обект на преговори в съветско-американските отношения**:

– двустранните преговори САЛТ (по-късно наименовани СТАРТ) относно стратегическите ядрени оръжия (споразумението САЛТ-1 се сключва през 1972 г., САЛТ-2 се подписва през 1978 г., не е ратифицирано, но е прилагано от САЩ);

– многостранните преговори относно съкращаването на конвенционалните сили в Централна Европа;

– съветско-американските преговори (1981–1987 г.) за ограничаване на ядрените оръжия със среден радиус на действие (наречени „евростратегически“).

В Европа съществуваше **дъга на неутралитет и необвързаност**, която допринесе за статуквото: Финландия (Съветско-финландския пакт от 1948 г.), Швеция (доброволен неутралитет), Швейцария, Австрия (договорът от 1955 г.), Югославия.

Отношенията между двете големи сили, основаващи се на противопоставяне или на сътрудничество, имаха обективна граница – необходимостта за всяка от тях да осигури единството на своя лагер според съществените особености на Изтока и Запада.

4. Промените, които довеждат до **края на разделениято**, идват от Изток – „Солидарност“ в Полша, унгарските реформи, Перестройката и гласността, инициирани от Горбачов в СССР, които на основата на една програма за икономически реформи, подпомогната от известни промени в политическата система, предизвикаха шок в Централна и Източна Европа и доведоха до отхвърляне на комунистическия режим от гражданските общества. Картината на международните отношения коренно се промени чрез:

– германското обединение;

– края на комунистическия режим и разпадането на СССР през 1991 г.;

– изчезването на мултилатерализма в Източна Европа;

– стремежа към пазарна икономика в Източна Европа и повтарящата се периодически дилема на Европейския съюз – за ускорена политическа интеграция или просто голям пазар.

§ 2. Положението на Германия

То преминава през три последователни етапа – разделяне на две държави, преходно разрешение, обединение през 1990 г.

А. Разделянето на две държави

1. Първоначалните разногласия между Изтока и Запада относно условията на обединението не се преодоляват. Западниците искат да се проведе международен плебисцит, а СССР настоява за създаването на германска конфедерация, но без намесата на германците.

2. От 1949 г. Федерална република Германия придобива **суверенни права** – участие в европейските организации, край на окупационния режим. Но ФРГ претендира, че представлява всички германци – това е доктрината „Халщайн“, постепенно смекчена (спрямо СССР и неевропейските страни).

3. **Въпросът за Берлин**, своеобразен остров на територията на ГДР, става причина за обтягане на отношенията – през 1948 г. (блокадата на Западен Берлин), през 1961 г. (издигането на Берлинската стена). Докато Източен Берлин е интегриран в ГДР, то Западен Берлин е подложен на либерален окупационен режим на Запада. Макар да не притежава правата на област на ФРГ, той увеличава своите правомощия чрез споразумение между западните сили и ги прехвърля към ФРГ.

4. **Протокол за търговията между ФРГ и ГДР** е приложен към договора за Европейска икономическа общност от 1957 г. Той позволява свободната търговия между двете германски държави чрез дерогиране на разпоредбите относно митническия съюз.

Б. Частичното разрешение

То се дължи на укрепването на доверието и отварянето към Изтока (Остполитик) след 1969 г.

1. Политически и териториален аспект

а) По договорен път **ФРГ признава съществуващите граници** (Одер-Ниса) със СССР, Полша и Чехословакия.

б) „**Основният договор**“ от 1972 г. за отношенията между двете германски държави се приема за взаимно признаване между тях. Западногерманското разбиране (две държави – една нация) се потвърждава през 1973 г. с решение на Федералния конституционен съд, според което границите имат вътрешен характер и основните права се прилагат за всички немски граждани.

в) На 3 септември 1971 г. е сключено **четиристранно споразумение** между окупационните сили, което утвърждава статуквото на Берлин:

- свободно движение между Западен Берлин и ФРГ.
- запазване на окупационните права на четирите държави в тяхната зона в Берлин.
- поддържане на връзки между Западен Берлин и ФРГ, но без формално интегриране във ФРГ.

2. Военен аспект

През 1954 г. ФРГ се присъединява към договора за създаване на Западноевропейския съюз и към Атлантическия пакт (без ядрени оръжия). Тази позиция се потвърждава *erga omnes** с присъединяването на ФРГ към договора за неразпространение на ядрено оръжие от 1968 г.

В. Германското обединение (1990 г.)

Промените в Източна Европа, миграционният натиск, падането на Берлинската стена и изборите в ГДР довеждат до обединението на 3 октомври 1990 г.

1. Обединението в немското конституционно право

Обединението се осъществява въз основата на присъединяването към ФРГ на петте Лендера, постановено от парламента на ГДР (чл. 23 от Основния закон на Бон), а не чрез нова конституция (чл. 146). Въпреки това през 1990 г. се наложи да се сключат два държавни договора, потвърждаващи германското обединение.

* По отношение на всички (*лат.*).

2. Обединението в международното право.

На 12 септември 1990 г. се подписва договор на конференцията „4 + 2“ (четирите страни – победителки от Втората световна война и двете германски държави), чрез който Четирите се отказват от привилегиите, придобити в резултат на Втората световна война, а Германия потвърждава, че приема настоящите граници (Одер-Ниса) и че се отказва от атомни, биологически и химически оръжия. Това става възможно благодарение на германско-съветски преговори – СССР приема **оставането на Германия в НАТО** под условие (ограничен брой на германските войски, временно оставане на съветските войски в петте Лендера, непрехвърляне на изток на ядрените установки на НАТО, икономическо и финансово сътрудничество). **Германско-полският договор** от 14 ноември 1990 г. постановява, че ФРГ се отказва от териториите, включени в пределите на Полша. Така се извършва обединение – но не е и едно пълно възстановяване...

3. Обединението в Общностното право

Присъединяването на ГДР се осъществява не чрез присъединителен договор, а чрез включване в Европейската общност на два етапа:

– **етап на адаптиране**, който е под формата на митнически съюз *de facto*, на допълнителни (достъп до заеми и до програма за подпомагане) и контролни мерки.

– **пребоден етап**, който съдържа дерогиращи мерки в областите на земеделието, конкуренцията, околната среда и др. Източната част на Германия се ползва от структурните фондове на Общността. Въпросът е дали новата ФРГ ще потвърди, или ще прекрати своите общностни задължения? Германският отговор на този въпрос беше даден чрез участието в договора за Европейския съюз.

§ 3. Каква европейска „архитектура“?

1. През 90-те години Европа се характеризира с:

– увеличаване броя на държавите на изток поради разпадането на СССР, Югославия, Чехословакия. Към това се прибавя и опасността от иредентизъм, от локални конфликти в Русия

(Чечня), както и в някои други държави от бившия СССР (Армения, Азербайджан, Таджикистан, Молдова и др.). Преходът към правова държава и пазарна икономика се осъществява в различните държави с различни темпове.

– Политическа дезинтеграция, която води до несигурност в международния правов ред – правоприемството на държавите (граници, договори, дългове, въоръжения, ядрена сигурност, появата на валутни зони), международна защита на личните права и на малцинствата.

– **Търсене на нови връзки между европейските или атлантическите организации и източните страни** – разширяването на Съвета на Европа и на ОССЕ, преобразуването на НАТО и дори на европейската отбрана и най-вече разширяването на Европейския съюз.

2. Проектите за глобална европейска организация („Общ европейски дом“, Европейска конфедерация) не доведоха до конкретен резултат. От предишния период остава голяма диференциация:

– *институционно развитие на Запад*, предвид факта, че всяка от организациите има своя логика в резултат от Студената война, която подлежи на корекция;

– *институционна недостатъчност на Изток*, задълбочаваща се поради нестабилността на някои държави. В този нов контекст, ръководителите на Общността предпочетоха да ускорят интеграцията чрез договора от Маастрихт за създаване на Европейски съюз, подписан на 7 февруари 1992 г. Те се задължиха да адаптират Европейския съюз за все по-нарастващ брой държави-членки.

Раздел 3

Теории, доктрини и политики на европейската интеграция

Целта на организациите на **международното сътрудничество** е да координират действията или политиките на държавите-членки. С някои изключения органите за управление имат междуправителствен характер и решенията им трябва да бъдат приети от държавите. Организации, наречени „**интеграционни**“, имат независими от държавите органи или междуправителствени органи, които обаче вземат решения с мнозинство. Техните решения обвързват не само държавите-членки, а и частните лица. Тази особеност се проявява по различен начин в различните европейски организации. Някои организации на международното сътрудничество проявяват интеграционни черти (НАТО, организации за защита на правата на човека), а интеграционните организации прибягват към механизмите на международното сътрудничество (Европейската общност и Европейския съюз).

Европейската конструкция бе повлияна от няколко теоретични и доктринерни течения.

§ 1. Класически федерализъм

1. Федералистките подходи са основани на **върховенството на политиката**, на историческия опит (германски и американски федерализъм) и на интелектуални и политически конструкции (Конгреса на Европа в Хага през май 1948 г.). Те целят прехвърляне на решаването на проблемите от държавно (държавите) на регионално равнище (европейските организации) и в приемането на федерална конституция. През петдесетте години на XX век в Западна Европа като че ли са налице необходимите фактори за федерализация – външни заплахи, географска близост, културна общност, икономическа взаимозависимост, подобряване на бюрократичните апарати. Създаването на Съвета на Европа с договора от 5 май 1949 г. може да се разглежда като начало на федерализацията.

2. Федералният подход се сблъсква с устойчивостта на държавите. Митът за федерация на Съединени европейски щати се проваля. Въпреки това федералистични елементи могат да се открият в конструкцията на Европейските общности, както ще проследим по-нататък: разпределението на компетенции между Общността и държавите, взаимодействието на политиките, значение и юриспруденция на Съда на Европейските общности, действие на общностните правни актове, политически и конституционни въздействия на общностните договори във вътрешния ред на страните-членки. Такива елементи могат да се открият също и в дейността на органите по Европейската конвенция по правата на човека.

§ 2. Функционалистки теории

1. Те от своя страна произлизат от **върховенството на техническите и икономическите фактори** в плуралистките, „деидеологизирани“ и доминирани от рационализма общества. Ръководена от централните институции, техническо-икономическата интеграция, която е неизбежен резултат от невъзможността на държавите да действат сами, трябва да доведе до постепенна политическа интеграция под формата на европейска политическа общност, в която да бъде концентрирано сближаването на групи хора и народи, политическа легитимност, способността за разпределение и за регулиране. Доктрината на Хаас, коригирана от т.нар. неофункционалистични школи, оказва влияние на създателите на общностните договори и на идеологията на Европейската комисия.

2. Установяването на нови фактическите положения и взаимното проникване на теориите доведоха до **преразглеждане на функционалистката схема** – запазване на националните политически общности, техническо увеличаване на ролята на държавите в процеса на общностни преговори и решения, „игра“ на външните сили или групи държави, странични ефекти на икономическата интеграция. Все пак функционалистският анализ повлиява Общностите в много насоки: общата земеделска политика, засилването на общите политики, връзките между вътрешните и външните политики, механизмите на Комисията и на Съда.

§ 3. Противоречията относно наднационалността

1. Наднационалността е нововъведение, съдържащо се в Парижкия договор (18 април 1951 г.) за създаване на **Европейската общност за въглища и стомана** – това е първото прилагане на секторен или „функционален“ федерализъм. От един общ пазар за въглища и стомана, наднационалността трябва да доведе до по-задълбочен политически съюз. ЕОВС се ръководи от Върховен орган (днес Комисията), независим от правителствата на държавите-членки и притежаващ власт за вземане на решения, задължителни за държавите-членки и частните лица. По-късно трябваше да бъдат създадени други секторни общности – в земеделието, здравеопазването, транспорта и др.

2. Споровете относно **наднационалността** се засилиха, най-вече във Франция, по повод на проекта за **Европейска отбранителна общност**. Договорът за ЕОО бе подписан на 27 май 1952 г. Той създаваше обща отбрана под формата на европейски конвенционални сили, поставени под контрола на съвет на министрите. Парламентарната асамблея на ЕОВС предложи създаването на надстроечна политическа общност – един европейски парламент и един изпълнителен съвет, отговорен пред него. Тези два органа трябваше да обхванат ЕОВС и ЕОО. На 30 август 1954 г. ратификацията беше отложена от френския парламент в резултат на интензивна кампания за запазване на държавния суверенитет и независимата отбрана.

3. Епизодът с ЕОО остави белег в европейската конструкция. Разширяващата се наднационалност беше оспорена от много правителства и политически кръгове във Франция и в Европа. Споровете се възобновяват многократно – относно правомощията на Комисията спрямо Съвета на министрите (1965 г.), относно правомощията и избирането чрез всеобщи избори на Парламентарната асамблея (1976 г.), относно някои решения на СЕО. Терминът „наднационален“ постепенно беше зачеркнат от политическия речник.

§ 4. Учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз

1. Двата римски договора от 25 март 1957 г., създаващи **Европейската икономическа общност** и **Европейската общност за атомна енергия** и осигуряващи напредъка на европейската конструкция, отбелязват отстъпване от наднационалността както в идеологически план, така и по отношение на институционалните механизми. Органът, който взима решенията, е Съветът, съставен от представители на правителствата, а не Комисията, както при ЕОВС. Въпреки това Римските договори не изключват институционална интеграция чрез разширяване на компетенциите на Парламентарната асамблея и нейното избиране във всеобщи преки избори; чрез преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с мнозинство в Съвета. Тази възможност, предвидена в договорите, не се осъществи заради кризата между Франция и Общностите през 1965 – 1966 г. Тя обаче бе „съживена“ отново и дори разширена с приемането на Единния европейски акт през февруари 1986 г., а по-късно и с договора за Европейски съюз и другите ревизии.

2. *Договорът за Европейския съюз (1992 г.)* се опира основно на общностния метод, вече с по-широки цели и приложение, допълнен от **метода на междуправителственото сътрудничество** в областта на външната политика и в областта на съдебното и полицейското сътрудничество. Макар съставителите на договорите да избягват изричното позоваване на „федералната перспектива“ на Съюза, предвидена в първоначалния проект, нейните теоретични основи са комплексни, синкретични и... предизвикващи противоречия (което проличава при трудностите по ратифицирането).

Договорът от Маастрихт установява по-високо интеграционно ниво на плоскостта на **функционализма**:

– дефиниране на нови общностни политики и по-ясно определяне на съвкупността от общностни политики;

– институционализиране и укрепване на междуправителствените практики в рамките на уредбата по договора (съдебно и полицейско сътрудничество, външнополитическо сътрудничество) и възможност за вписване по-късно в рамките на Общността – нещо, което донякъде бе постигнато чрез договора от Амстердам (1997 г.).

– Поява на една политическа общност на основата на европейското гражданство, на разширяването на икономическото и социалното единство и на утвърждаването на общите политически ценности.

Някои от тези елементи, предвид тяхната двойственост, присъстват и във **федералистките концепции** – като създаването на единна валута (край на валутния суверенитет) и включването на принципа за субсидиарност, който регулира упражняването на поделените компетенции между страните и Общността (кооперативен федерализъм).

§ 5. Държавен федерализъм и конституционализация

Изработеният от Конвента за бъдещето на Европа проект за конституция на Европейския съюз относно бъдещето на Европа следва да замени предшестващите договори. Конституцията разкрива основни тенденции, проявени в поредицата от предишни договори, в институционните практики и практиката на Съда. В чл. 1 се определя, че Съюзът упражнява своите компетенции „по общностен начин“ – нещо, което конституционните цели на Съюза вече бяха установили: политически ценности и основни права, вертикално разпределяне на компетенциите между държавите и Съюза и хоризонтално разпределение на правомощията между институциите на Съюза. Конституцията включва нововъведения по тези въпроси и продължава процеса на унифициране на Европейския съюз (в определени граници) поради премахването на разграничението между Общността и междуправителствените елементи.

Необходимо е да се направят две съществени уточнения. Конституцията погребва концепциите за държавен федерализъм и класическите концептуални модели: вече става дума за федерално обединение на държави, а не за възникваща федерална държава, макар да се запазват някои елементи от вътрешния федерализъм.

На второ място, става дума за договор (т.е. акт на международното право) за приемане на конституция. Синкретизмът на Европейския съюз остава непокътнат.

ЧАСТ ПЪРВА

ИНСТИТУЦИОННО И ПРАВНО ОБКРЪЖЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейските общности и Европейският съюз поддържат отношения с универсални икономически организации (ГАТТ, сетне Световна търговска организация) и с организации, които са напълно или частично европейски. Отношенията с втората група се различават в зависимост от техния предмет на дейност и от природата и обхвата на компетенциите на Съюза. В контекста на европейското право е необходимо тези правопорядъци или тези правно-политически системи да се проследят, като за всяка от тях се акцентира на отношенията им с Европейските общности и Европейския съюз: надстройка, заместване, съжителство, взаимно допълване, сътрудничество или конкуренция.

ДЯЛ ПЪРВИ

ОРГАНИЗАЦИИ ПО СИГУРНОСТТА

Макар Европейската общност да не разполага с никакви компетенции в областта на отбраната, развитието ѝ не може да се разглежда напълно отделно от решенията на проблемите на сигурността на атлантическия свят и по-специално на Западна Европа. Европейският съюз включва един междуправителствен „стълб“ – Обща политика в областта на външните отношения и сигурността, която трябва да доведе до обща отбранителна политика.

Глава I

Организация за сигурност и сътрудничество в Европа

Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ) бе завършекът на процеса по разведряване и частично решаване на германския въпрос. След двугодишни преговори почти всички европейски държави от Западна и Източна Европа, СССР, Канада и САЩ подписаха Заключителния акт от Хелзинки на 1 август 1975 г.

§1. Заключителният акт от Хелзинки и СССЕ

А. Правна природа на Заключителния акт от Хелзинки

1. **Стратегиите за преговори** бяха за СССР начин за приемане на статуквото в Европа и за намаляване на американското влияние в Западна Европа, а за Запада – средство за установяване не само на междудържавни, но и на културни и социални връзки между народите и индивидите.

2. Заключителният акт бе изготвен на основата на консенсуса, но не бе възприеман като **истински международен договор**, въпреки че отговаря на дефиницията за договор по смисъла на Виенската конвенция за правото на международните договори. Причините за това бяха политически – ФРГ отказваше да подпише договор, който утвърждава разделението на Германия, а СССР не желаше договор, съдържащ клаузи отнасящи се за личните права...

3. Така Заключителният акт се възприе като декларация, която съдържа множество принципи на международното право и международните отношения, и като програма за разведряване. В този смисъл той не създава нова регионална (или междурегионална) организация, но поражда съществени последици.

Б. Съдържанието на Заключителния акт от Хелзинки

1. **Декалогът** представлява съвкупност от десет равнопоставени принципа, което позволява на държавите да се позовават на един или друг от тях в зависимост от своите стратегии и интереси:

а) класически принципи, съдържащи се вече в Устава на ООН и в декларацията за приятелските отношения между държавите от 1970 г. (суверенно равенство, неупотреба на сила, ненамеса във вътрешните работи), поставени в европейски контекст;

б) към тях се добавят принцип на неприкосновеност на границите (освен по договорен път) и на зачитане на основните права на човека (седмия принцип), който беше платената цена от СССР за успеха на преговорите.

2. Заключителният акт съдържа също и **разпоредби**:

– в областта на икономиката (сътрудничество Изток–Запад),

– в областта на разведряването – това са „мерки на доверие“ като уведомяване за някои военни маневри или обмен на наблюдатели,

– в хуманитарната област (разпоредби за свободното движение на хора и информация и културно сътрудничество).

Заключителният акт има ограничени последици до 1985 г. и по-съществени след това. Като цяло той упражни известен натиск върху съветската система (по отношение на правата на човека) и съпроводи нейното разпадане.

§ 2. Трансформирането на СССЕ в Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)

Запазването и преобразуването на СССЕ се осъществиха в резултат на политическите промени в Източна Европа, на стабилизиращата роля, която СССЕ можеше да играе, на европейските структури, които можеше да подпомага, на ролята на Съединените американски щати и на постоянната позиция на СССЕ по въпросите за разоръжаването (Договора за конвенционалните сили в Европа от 1990 г., споразумението от Хелзинки от 10 юли 1992 г.). Промяната беше обявена на Парижката конференция през ноември 1990 г. и конкретизирана през юли 1992 г. в Хелзинки. През декември 1994 г. СССЕ се трансфор-

мира в организация и приема наименованието ОССЕ (Организация за сигурност и сътрудничество в Европа).

А. Цели на ОССЕ (допълващи първоначалните цели на СССЕ)

Превенция на конфликти и управление на кризи, уреждане на спорове между държави, зачитане на националните малцинства, анализ на миграциите, контрол над оръжията, насърчаване на конвенционалното разоръжаване, участие в операции по поддържането на мира, сътрудничество в областта на пазарната икономика, околната среда и др.

В материята на правата на човека ОССЕ действа чрез искане на информация, експертни мисии или докладчици, операции за проверка и хуманитарен контрол (в Косово). Пактът за стабилност беше изработен под егидата на ОССЕ (малцинствата в Централна Европа) по инициатива на Европейския съюз.

В областта на сигурността ОССЕ създава механизми за консултации и сътрудничество („Берлински механизъм“).

Б. Органи

По смисъла на глава VIII от Устава на ООН ОССЕ е „регионално споразумение“ и придобива нови органи: срещи на върха на държавни или правителствени ръководители, парламентарна асамблея, съвет на министрите на външните работи, комитет на висшите функционери (за управление на кризи), постоянен съвет, секретариат, център за предотвратяване на конфликти (относно конфликти между държави), бюро на демократичните институции и по правата на човека, върховен комисариат за националните малцинства. Към всички тези органи трябва да се добави и Европейски съд за помирение и арбитраж (Конвенцията от Стокхолм, декември 1992 г.)

В. Завесата на ОССЕ и геополитическият ѝ обхват от атлантическата зона до Азия

ОССЕ включва 55 държави с Балтийските страни, по-голямата част от бившите съветски републики, страните от бивша Югославия и др.

Слабостите на ОССЕ показват новото състояние на европейския континент: тя не е подготвена за локалните и вътрешните конфликти, оказва се по-скоро в положение на конкуренция със Съвета на Европа (в областта на правата на човека), с НАТО (на която бе предложено да осъществява мерки по поддържането на мира), с Европейския съюз и, разбира се, с ООН (събитията в бивша Югославия бяха показателни). Най-сетне ОССЕ продължава да действа на основата на принципа на консенсуса.

Глава II

Атлантическият алианс

Раздел 1

От договор към единна военна организация

§ 1. Първоначалният алианс: Северноатлантическият договор

Брюкселският договор от 17 март 1948 г. (Великобритания, Франция и страните от Бенелюкс) създава механизъм за оказване на помощ при въоръжена агресия в Европа. Северноатлантическият договор (4 април 1949 г.) разширява тази рамка. Към петте от Брюксел се прибавиха и САЩ, Канада, Италия, Дания, Исландия и Норвегия, по-късно Португалия, Гърция, Турция, ФРГ и Испания.

Договорът създава един **класически алианс**, който се основава на чл. 51 от Устава на ООН („законна... колективна отбрана“), който е колективна гаранция срещу агресията и инструмент на сътрудничеството в областта на отбраната.

По време на мир страните трябва да „поддържат“ и да увеличават своя индивидуален и колективен капацитет за „съпротива“ (постоянно сътрудничество) и да се консултират в случай на заплаха срещу целостта, независимостта или сигурността на някоя от тях.

При въоръжено нападение и при условие, че то е насочено срещу някоя от държавите-членки, срещу въоръжените сили на държава-членка, които са разположени на територията на друга държава-членка или са установени в географска зона, определена от договора, страните трябва да предприемат „индивидуално и в съгласие с другите членове“ мерки за оказване на помощ, включително и военна (чл. 5 от Договора). Така възможностите за противодействие на агресията се определят от държавите-членки в съответния момент, а не са определени априори.

§ 2. Институционализираният алианс – Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО)

Организацията включва две основни съставки – военнополитическа и обединено командване.

1. Северноатлантическият съвет, съставен от посланици или постоянни представители, определя стратегията на алианса. Военният комитет е съставен от началниците на генералните щабове.

2. Алиансът разполага с йерархизирани *международни военни щабове*, съставени от офицери, които остават под национален статут: стратегическите командвания (SACLANT за Атлантика и SACEUR за Европа) са подразделени географски и образуват командна верига.

3. Съществува *троен статут на националните военни сили*. Една част от тях остават извън НАТО, други трябва да бъдат предоставяни от всяка държава по време на война, трети се предоставят от всяка страна-членка за нуждите на НАТО в мирно време и съответната държава не може да разполага свободно с тях.

§ 3. Граници на интеграцията

Поделянето на отговорността по отбраната между американци и европейци беше източник на напрежение.

А. Структурни фактори

Преминаването от Студената война към мирно съвместно съществуване и развитието на ядрените въоръжения доведоха до ограничен съюз между двамата Големи посредством многостранни и двустранни споразумения:

– многостранни договори за забрана на някои ядрени опити (1963 г.), за неразпространение на ядреното оръжие (1968 г.), които целяха да заздравят ядрения двуполюсен модел.

– двустранни договори за обявяване на някои пространства (космическото пространство, морското дъно) и географски

зони за безядрени, с оглед стабилизиране на ядрения риск и да се да намалят разходите;

– съветско-американските споразумения, наречени САЛТ, които целяха да уравни силите на централните системи.

– ограничаване, а по-късно премахване на ядрените ракети със среден обсег на действие („евроракети“) с договора от Вашингтон (1987 г.).

Б. Американските доктрини за ядрено възпиране

Те се развиваха във времето в съответствие с политическите и техническите промени. Така по силата на чл. 5 от Атлантическия пакт възможностите за съпротива не са регламентирани предварително.

1. Доктрината за **масирано възмездие** (стратегията „антиградове“) утвърждава монопола или ядреното превъзходство на САЩ. Тя служи като стабилна гаранция за европейските съюзници.

2. Доктрината за **гъвкаво реагиране** от 60-те години. Тя показва, че американското противодействие на агресията ще зависи от големината на залога. Тази доктрина преоценява разрушителните въоръжения (конвенционални оръжия и тактически атомни оръжия) и предприема нова стратегия „антисили“. В случай на агресия в Европа американската ядрена гаранция се считаше за хипотетична. При един всеобщ конфликт взаимното унищожение на двете Големи държави беше сигурно, а хипотезата за ограничен конфликт на европейска територия вече не беше изключена (доктрината Шлезингер, 1974 г.).

§ 4. Мястото на Франция в Атлантическия алианс

През 1966 г. френското правителство се оттегля от обединените военни структури на НАТО. През 1996 г. обаче то проявява склонност за сближаване, в перспективата за реформа на Алианса.

1. Оттеглянето на Франция се основава на доктрината за „пропорционално“ възпиране: една средно голяма ядрена

сила може да откаже всеки опит за агресия. Френските критики се отнасят до:

– Непригодността на договора по отношение на клаузата *rebus sic stantibus* – контекстът от 1949 г. (Студената война) е променен (мирно съвместното съществуване).

– Нелегитимността на организацията, основана на договора, която произтича от решения на Северноатлантическия съвет, противоречащи на първоначалното понятие за алианс.

2. Въпреки че Франция остава *член на Алианса* и участва при решаването на общите политически въпроси, тя напуска военните структури и денонсира споразуменията за разполагане на американски военни сили. По този начин Атлантическият пакт е раздвоен.

Франция обаче сключва споразумения с НАТО за логистично или техническо сътрудничество.

3. През 1996 г. Франция се връща във военния комитет, но Комитетът за планиране на отбраната заседава без нейно участие. Това положение се основава на факта, че европейските държави не успяват да изработят автономна европейска отбрана по причини, свързани с цената на едно отбранително обединение, разнообразието на отбранителните инструменти (малки и големи държави, ядрени и безядрени държави), признатата от почти всички необходимост за военна защита от Атлантическия алианс при рухването на СССР. За пълното си приобщаване към НАТО президентът Ширак постави някои условия: европеизиране на НАТО чрез предоставяне на европейци на някои командни длъжности (ако не стратегическото командване, поне регионалните командвания, като например Южноевропейското командване, разположено в Неапол), възможност за осъществяване на европейски мисии (без участието на САЩ), създаване на многонационални въоръжени сили.

Тази ориентация зависи от реорганизирането на Алианса (вж. Раздел 2), от равнището на съгласието между европейските държави и от позицията на САЩ. Тя изисква определени отстъпки от страна и на САЩ, и на Франция.

Раздел 2

Атлантическият алианс в новия международен контекст

Разпадането на Варшавския договор и на СССР поставя няколко големи въпроса пред Атлантическият алианс – какви преговори (с кои партньори), каква стратегия, какво място заема Европа, какво ще бъде бъдещето на Източните страни, както и така въпросите по същество относно ограничаването на стратегическите и конвенционалните оръжия.

§ 1. Атлантическият алианс в търсене на нови стратегии и структури

1. След като загуби основния си противник, Алиансът беше принуден да промени своята стратегия, която се изграждаше около три типа сили – главни отбранителни сили, сили за бързо реагиране и сили за подкрепа. Дебатите бяха насочени основно към определянето на новите функции – да се допринесе за стабилността и сигурността в Европа, да се участва в операции по поддържане на мира (SFOR в бивша Югославия) и да се отговори на международния тероризъм.

Нова стратегическа концепция беше приета през април 1999 г. във връзка с операцията „Съюзническа сила“ в Югославия (т.нар. „Косовска война“) – освен осигуряването на защитата на своите членове при агресия срещу тях (член 5 от договора), НАТО се задължава да участва в управлението на кризи, засягащи сигурността (или стабилността) извън зоната на НАТО. Декларацията се отнася и за основната роля на Съвета за сигурност на ООН, който не беше разрешил изрично полетите над Югославия.

2. Европеизацията на НАТО повдига няколко неразрешени въпроса (по-специално по искане от френска страна):

– предоставянето на регионални ръководни постове на европейци в Европа (известни затруднения относно Южна Европа, включително Средиземноморието).

– използването на „многонационални въоръжени сили“ от европейците за водене на евентуални мироопазващи мисии, без участието на Съединените щати, но със средствата на Алианса, в или извън пространството, което НАТО традиционно покрива. Това е т.нар. теория за „двойната употреба“, която поставя проблема за контрола на стратегическото командване, което се държи от САЩ. Тя би затвърдила децентрализацията на НАТО и признаването на самостоятелност на „европейския стълб“ на Алианса.

3. През 2003 г. втората война в Ирак, осъществена от „коалиция“, а не от Алианса, създаде криза в НАТО поради едностранните американски (англо-американски) действия и френско-германското противопоставяне, както и мисиите, от които зависи съставът на коалициите, а не обратното. В някои доктрини се заговори за „постатлантическа“ ера. Все пак Атлантическият алианс силно затруднява проектите за автономна европейска отбрана и остава алтернатива на едностранните действия срещу тероризма.

§ 2. Атлантическият алианс и Източна Европа

Вместо да приеме за членове страните от Вишеградската група (Полша, Унгария, Чешка република и Словакия), Алиансът създаде **Северноатлантически съвет за партньорство (COCONA)**, в който влизат шестнадесетте държави от НАТО, страните от Централна и Източна Европа, Балтийските страни и републиките от СССР (с изключение на Русия). Една нова молба за членство засили противопоставянето на Русия, която искаше да запази контрола над „близкото“ си обкръжение. През декември 1994 г. се създаде „**Партньорство за мир**“, което предвиждаше сближаване, но без членство, и консултации с Алианса – за десетина държави. Това бе едно рамково споразумение, което можеше да се допълва с програма за „индивидуално“ партньорство (отделно отношение) за Русия. Партньорство за мир бе предназначено също и за държавите, които запазиха неутралитет след Втората световна война.

Присъединяването към НАТО на някои бивши комунистически държави през март 1999 г. бе ограничено до три – Ун-

гария, Полша и Чешката република. През 2002 г. бе решено присъединяването на седем нови държави – България, Румъния, Словакия, Словения и Балтийските страни*. За бившите комунистически страни влизането в НАТО предшестваше приемането им в Европейския съюз, основаващо се било на политически (1999 г.) или стратегически (2002 г.) критерии.

2. Това разширяване на изток стана възможно благодарение на сключването на един **основополагащ акт за отношенията между НАТО и Русия** на 27 май 1997 г. Неговите основни принципи са инспирирани от ОССЕ, той учредява общ Съвет, в който заседават членовете на Алианса и Русия. Предвидените механизми за консултации могат да доведат до съвместни инициативи, а дори и до съвместни решения за предприемане на общи действия като операции по поддържане на мира, които са под ръководството на Съвета за сигурност или на ОССЕ. В заключителния документ се посочва, че нито НАТО, нито Русия разполагат с право на вето относно действията на другия. Трябва да се отбележи, че този акт не е международен договор.

* Действителното членство започва от 1 април 2004 г. (бел. ред.).

Глава III

Европейската отбрана

Европейските държави не разполагат с интегрирана регионална система за отбрана и Европейските общности нямат компетенции в сферата на отбраната. Договорът от Маастрихт за Европейския съюз предвиждаше възобновяване на ролята на ЗЕС във връзка с едно възможно отслабване на НАТО. Договорът от Ница, а по-късно и Конституцията, се ориентират към отбрана, ръководена от Европейския съюз, без участие на ЗЕС.

Раздел 1

От ЕОО към ЗЕС

А. Провалът на проекта за Европейска отбранителна общност

Договорът за ЕОО, подписан на 27 май 1952 г. от шестте държави-членки на Общността, беше отхвърлен от френския парламент през август 1954 г. Необходимостта от превъоръжаване на Федерална република Германия доведе до преразглеждане на споразумението от Брюксел от 17 март 1948 г. и до създаването със споразуменията от Париж от 23 октомври 1954 г. на Западноевропейския съюз (ЗЕС).

Б. Първоначалното изграждане на ЗЕС

ЗЕС беше европейски по своите членове и цели пакт, същността на който бе в това, да се позволи ограничено и контролирано превъоръжаване на Германия, да се привлече Великобритания към отбраната на континента, да се установи равновесие (наличен състав и въоръжения) между европейските военни сили. ФРГ се отказа от атомното, биологичното и химичното оръжие.

За постигането на тези цели ЗЕС трябваше да упражнява контрол над въоръженията, най-вече по отношение на Германия.

В. Подчиняването на ЗЕС на НАТО

Получава се едно противоречие: НАТО се стреми към превъоръжаване, а ЗЕС – към ограничаване на превъоръжаването. Решението беше в поставянето на двете организации в йерархизирано съотношение.

а) ФРГ влиза в НАТО и войските ѝ се „предоставят“ на Алианса. В случай на агресия действията се предприемат на съюзно равнище.

б) Контролът на войсковите части и въоръженията, „предоставени“ на НАТО, се упражнява от последния и всяка тяхна промяна се осъществява от Съвета на ЗЕС по предложение на НАТО. През 1984 г. са премахнати последните ограничения за германските конвенционални оръжия.

Раздел 2

От ЗЕС към Европейския съюз

Отсъствието на автономна европейска отбрана предизвика различни опити за „съживяване“ на ЗЕС. По линията на френско-германското военно сътрудничество въпросът за евентуална обща отбрана беше поставен по време на преговорите за договора от Маастрихт (1992 г.). В него бяха записани разпоредби относно „Обща политика по външните работи и сигурността“, които бяха допълнени от две декларации, а впоследствие възприети и в Договора от Амстердам (1997 г.).

§ 1. ЗЕС в ЕС?

1. Дял V на ДЕС установява „Обща политика по външните работи и сигурността“, „която включва всички въпроси, отнасящи се до сигурността на Европейския съюз, включително постепенното определяне на обща отбранителна политика, което би могло да доведе до обща отбрана“.

Член 17 ДЕС определяше, че **„ЗЕС е неразделна част от развитието на Европейския съюз, която му предоставя**

достъп до оперативни сили и го подпомага в аспектите на общата политика по външните работи и сигурността, които засягат отбраната“.

В декларация, приложена към Договора от Маастрихт, държавите-членки на ЗЕС приеха, че интеграцията на ЗЕС в ЕС би трябвало да се осъществи на етапи, под формата на приобщаване на институциите на ЕС към дейностите на ЗЕС. Друга декларация приканваше държавите-членки на ЕС, които не членуват в ЗЕС, да се присъединят към него (както направи Гърция) и другите европейски държави-членки на НАТО да станат асоциирани членове на ЗЕС. За тази цел беше създаден статут на **асоциирани държави** (Турция, Норвегия, Исландия и новоприетите членове на НАТО), статут на **наблюдатели**, запазен за държавите от ЕС (Дания, Ирландия, Финландия, Швеция, Австрия) и статут на **асоцииран партньор** за държавите от Централна и Източна Европа, които не са членове на НАТО. Статутът на наблюдател отразяваше неутралитета на някои страни като елемент от националната им идентичност.

2. Цитираните разпоредби представляваха **компромис между страните:**

- според някои (Холандия) ЗЕС е европейски стълб на НАТО;
- според френско-германската позиция ЗЕС би трябвало да има привилегирована връзка с ЕС.
- според Великобритания ЗЕС е свързващата част между ЕС и НАТО.

По тази причина беше посочено, че ЗЕС трябва да действа в съгласие с позициите на Алианса. По този въпрос член 17 ДЕС след Амстердам и ревизиран от Договора от Ница, напомня, че Европейският съюз зачита задълженията, произтичащи от Северноатлантическия договор, и добавя, че „за някои държави-членки“ общата отбрана е вече осъществена в рамките на НАТО. Това допълнение е резултат от настояването от страна на Великобритания.

Перспективата за интегриране на ЗЕС в ЕС не се осъществи поради съществения проблем, че много от държавите остават ангажирани с Атлантическия алианс, а други – със своя неутралитет.

§ 2. ЕС без ЗЕС

1. Френско-английската конференция от Сен Малт (1998 г.) лансира идеята управлението на кризи и военното командване на националните сили да бъдат подчинени било на НАТО, било на национални или многонационални структури, и да бъдат на разположение на Европейския съюз. Европейските съвети от Кьолн и Хелзинки (1999 г.) положиха основите на собствена система за сигурност на Европейския съюз и по-специално на европейски военен корпус.

Така очертаните насоки отразяват поуките от опита в Косово (слабостта на Европейския съюз), от бездействието на ЗЕС и от предпазливото възприемане от Атлантическия алианс на утвърждаването на **европейска идентичност в областта на сигурността и отбраната**.

Те бяха потвърдени от:

- заличаването на ЗЕС;
- институционализирането на отбранителната политика чрез договора от Ница (декември 2000 г.), който натовари един нов орган, Комитет по политиката и сигурността, с контрола и стратегическото управление на операциите по управление на кризи.

2. Европейският съюз, който трябва да се сдобие с корпус за бързо реагиране (60 000 души оперативен състав), ще позволява на европейски държави, които са членове на НАТО и не членуват в ЕС, да участват във военното управление на кризи, дори когато не се осъществяват под егидата на НАТО. Действията под егидата на НАТО са уредени в т.нар. „Берлинско споразумение“ между НАТО и ЕС, според което се дава право на достъп на ЕС до военните механизми на НАТО. САЩ обаче считат, че създаването на европейски генерален щаб би било в противоречие с интересите на НАТО. Най-засегнати са Белгия, Франция, Люксембург, ФРГ, определяща беше позицията на Великобритания.

3. Конституцията за Европа признава политиката за сигурност и отбрана за част от Общата политика по външните работи и сигурността и цели да ѝ се даде известна самостоятелност, като се вземат предвид разочароващите резултати на ОПВРС. В това отношение тя съдържа няколко показателни разпоредби:

– клауза за солидарност, най-вече в случай на терористична атака, и клауза за по-тясно сътрудничество в областта на отбраната (която може да се съпостави с чл. 5 на Атлантическия пакт);

– разширително изброяване на мисиите, при които ЕС може да прилага цивилни и военни средства. Това са т.нар. Петерсбергски мисии – някои от тях (хуманитарни, по поддържане на мира, по управление на кризи и др.) вече бяха включени в договора от Амстердам;

– възможността за някои държави да осъществяват „**структурирано сътрудничество**“, като се държи сметка за техните военни възможности и поети ангажменти. От друга страна Съветът може да повери на такава група държави осъществяването на някоя от посочените мисии. Новият механизъм цели да се компенсира недопускането на засилено сътрудничество в областта на отбраната;

– конституционализирането на Европейската агенция по въоръженията.

Днес дискуссионен остава въпросът за създаването на „европейски военен щаб“ и връзката му с НАТО.

ДЯЛ ВТОРИ

**ЕВРОПЕЙСКАТА СИСТЕМА
ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**

Глава I

Съветът на Европа

Като политическа организация, създадена с договора от Лондон за Устава на Съвета на Европа от 5 май 1949 г., Съветът на Европа (СЕ) е резултат от паневропейските движения след Втората световна война, обединени на Конгреса в Хага (май 1948 г.).

Преамбюлът на договора визира „приобщаването (на членовете) към духовните и моралните ценности, които са общо наследство на техните народи и са в основата на принципите за лична и политическа свобода и върховенство на закона, върху които се изгражда истинската демокрация“.

Основен резултат от дейността на СЕ е Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

Раздел 1

Структурите на Съвета на Европа

§ 1. Състав (отваряне на Изток)

Съветът на Европа включва нарастващ брой европейски държави (днес 45) – от момента, в който започнат да спазват основните права и свободи: плурализъм, правова държава.

Новоприсъединилите се държави трябва да *ратифицират ЕКПЧ* и да зачитат правата на националните малцинства. Два-та основни органа на СЕ контролират кандидатите за членство. Могат да бъдат налагани някои специални изисквания (напр. мораториум върху смъртното наказание, спазване от страна на Хърватска на споразуменията от Дейтън, променяне на конституцията в Украйна). Парламентарната асамблея дава становище, а Комитетът на външните министри се произнася на практика с единодушие.

Присъединяването налага привеждането на националното конституционно право в съответствие с изискванията на ЕКПЧ и законодателни или подзаконови промени и изграждането на адекватна система за прилагане на практиката на Европейския съд по правата на човека.

Уставът на СЕ предвижда процедура за изключване (чл.8) и процедура за временно отнемане на право на представителство. САЩ, Канада и Япония получиха статут на асоцииран член.

§ 2. Органите на Съвета на Европа

Лондонският договор създаде два основни органа – единият от парламентарен, а другият от междуправителствен тип. Ролята на Генералния секретар беше засилена с избирането му от Парламентарната асамблея.

А. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ)

1. Структура

Вместо чрез всеобщи преки избори „представителите“ се избират от националните парламенти или се назначават по определена от тях процедура. Това непряко представителство е оразмерено и варира от два до осемнадесет мандата. Предвиден е и статус на „специален гост“ за онези европейски държави, които могат да станат членове на Съвета на Европа (напр. Беларус).

2. Организация

На ПАСЕ, чието седалище е в Страсбург, е присъщ парламентарен стил на работа.

а) функционирането се осъществява чрез редовни и извънредни сесии, публични дебати, определяне на дневен ред, бюро, парламентарни имунитети, общи комисии и постоянна комисия.

б) политическата организация се основава на многонационални политически групи (християн-демократи, социалисти, либерали, евродемократи и др.)

3. Компетенции

Те не са особено широки, тъй като ПАСЕ е съвещателен орган. Тя се произнася по „въпроси от нейните правомощия“, като решенията ѝ не са задължителни за държавите-членки. ПАСЕ се произнася с:

– препоръки (с мнозинство от 2/3) или становища, адресирани до Комитета на министрите;

– резолюции (с обикновено мнозинство), адресирани към националните правителства.

ПАСЕ увеличи своите консултативни компетенции в рамките на процедурата за приемане на нови членове.

Б. Комитет на министрите (КМ)

Това е междуправителствен орган, който включва министрите на външните работи на страните-членки (или техни заместници). Той е „компетентен да действа от името на Съвета на Европа“ (чл. 13). Той приема:

- препоръки до държавите-членки с незадължителен характер, с мнозинство от 2/3 по принцип и с единодушие на практика (въздържането не е вето);
- вътрешни решения или външни решения (международни споразумения). КМ отговаря на писмени или устни въпроси от представителите в ПАСЕ;
- решения по молбите за членство.

Раздел 2

Функции на Съвета на Европа

А. Политическата роля

1. Съветът на Европа не успя да доведе до създаването на европейска федерална конституция, което беше цел на някои от неговите основатели, тъй като ПАСЕ не действаше като учредителна власт, а и националните правителства не бяха готови за това. Това е първият провал на мита за европейска интеграция по парламентарен път. Въпреки това СЕ се стреми да допринесе за европейското обединение чрез „политически диалог“ между държавите-членки.

2. По време на изграждането на Европейските общности, в които Великобритания не участваше, нейното правителство предложи – без успех – СЕ да се превърне в контролен орган за всички съществуващи европейски организации.

3. СЕ е трибуна на международната политика, той поддържа връзки с множество други универсални и регионални организации. СЕ създаде Конгрес на местните и регионалните власти в Европа. (Конвенцията от 1980 г. за трансграничното сътрудничество беше ратифицирана от Франция с отчитане на собствената ѝ система на регионална власт.)

4. СЕ, който от 1990 г. се стреми да изгради „Голяма Европа“ на правата на човека, се сблъсква с три трудности:

– преценката на равнището на демокрацията в новите държави-членки и спазването на личните права;

– политическият въпрос за *малцинствата* (и техните граждански права) и напрежението, което предизвикват (Балтийските страни, Централна Европа, Кавказ, Русия). СЕ приложи европейската харта за регионалните и малцинствените езици, която засяга само лицата, принадлежащи към национални малцинства, и оставя на държавите широко свобода на преценка;

– определянето на географските граници между Европа и Азия.

СЕ положи усилия за насърчаване на прехода към демократизация чрез предоставяне на някои държави на статус на „специален гост“ на ПАСЕ, чрез програми за сътрудничество

(най-вече в областта на правото) и чрез мисии и експертизи. В крайна сметка остава въпросът какво е разпределението на функциите между СЕ, ОССЕ и ЕС?...

Б. Принос към регионалното Международно право

1. **От процедурна гледна точка.** СЕ допринася за изработването на международни конвенции и договори чрез експертни групи, действащи от името на КМ, и чрез ПАСЕ като консултативен орган. Той упражнява и контрол над прилагането им – този контрол може да бъде упражняван от правосъден орган, учреден чрез конвенция.

2. **От материална гледна точка.** Законодателната дейност на СЕ е съществена. През годините са сключени многобройни конвенции* в следните области: споразумения за културно или съдебно сътрудничество, конвенцията от 1972 г. за имунитета на държавните юрисдикции, защита на околната среда, договори в областта на хуманитарното право, патенти и право на установяване, въпроси на гражданското право, отговорността и др. Нека посочим Европейската социална харта от 1961 г. и Европейския кодекс за обществено осигуряване от 1964 г. Всички тези текстове, някои от които ратифицирани от много страни, формират **корпуса на европейското регионално право**. Някои от споразуменията обвързват само определени държави, докато други имат широко приложение.

В. Отношенията с ЕО и ЕС

Европейската общност се присъедини към някои европейски конвенции, а Съветът на Европа може, под формата на конвенции, да възприеме разпоредбите на някои общностни директиви. По-надолу ще бъдат проследени два свързани помежду си въпроса: присъединяването на Европейската общност към ЕКПЧ и включването на основните права в Общностния правен ред.

* Над 150 (бел. ред.).

Глава II

Европейската конвенция за правата на човека

Европейската конвенция за защита на правата на човека и на основните свободи е приета в съответствие с Устава на СЕ (чл. 1 и чл. 3). Тя е подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. и влиза в сила на 3 септември 1953 г. Допълнена е с множество допълнителни протоколи. Като европейска кодификация на правото на публичните свободи в класически смисъл, конвенцията целеше да смекчи нормативните и процедурните празноти на универсалното право и да учреди контролни органи от юрисдикционен вид, които да са достъпни за хората за производство срещу техните държави.

Раздел 1

Признатите права

Те произтичат от Конвенцията и от протоколите към нея, но най-вече от тяхното последователно разширително тълкуване от контролните органи. Те са предоставени на **всяко физическо или юридическо лице независимо от националността му** (било държава, страна по Конвенцията, било трета страна) при разгледаните по-долу условия. Чл. 13 на Конвенцията установява изискването за завеждане на дело пред национален съд на съответната държава, което да позволи позоваването на разпоредбите на Конвенцията и е основание за изискването за изчерпване на правните средства по вътрешното право. Както ще видим по-нататък, системата се подчинява на едно общо правило за субсидиарност: защитата на накърненото право първо трябва да се потърси във вътрешен план с всички предвидени средства на вътрешното право.

§ 1. Класифициране на правата

Това са права от класически вид. Икономическите и социалните права, с някои изключения, не са пряко уредени в Конвенцията. Чл. 14 забранява всяка **дискриминация** и определя материални критерии, като практиката на ЕСПЧ разшири обхвата на чл. 14, като го обвърза с други разпоредби на Конвенцията.

Тълкуването на Конвенцията от страна на органите в Страсбург има и един еволютивен аспект: то доведе до установяването на задължения за държавите за бездействие или позитивни задължения (престации в полза на частните лица или защита срещу частни лица). Конвенцията постигна в някои случаи хоризонтално действие в отношенията между частните лица.

Съдът въведе **самостоятелни понятия** във връзка с дефинирането и квалификацията на националното право.

А. Политически и социални права

Протокол № 1 (чл. 3) задължава държавите да провеждат свободни и периодични всеобщи избори за законодателни органи с тайно гласуване.

Свободата на сдружаване се признава с чл. 11 от Конвенцията, но с резервата за особено необходимите „в едно демократично общество“ ограничения за поддържането на общественения ред (пропорционалност). Синдикалната свобода е обвързана със свободата на сдружаване – нейният обхват е ограничен до свободния синдикален избор и поемането на траен ангажимент не може да бъде условие за постъпване на работа. (ЕСПЧ, *Young, James et Webster*, 12 август 1981 г.). В решение *Sigurjonsson* от 30 юни 1993 г., ЕСПЧ постановява, че чл. 11 дава правото да не се членува в сдружение или синдикат. Чл. 11 не гарантира правото да не се сключват колективни трудови договори (ЕСПЧ, 25 април 1996 г., *Gustafsson*).

Б. Лични права

1. Неприкосновени права

Правото на живот е уредено в чл. 2, § 1 на Конвенцията, освен при „прибягване до сила, призната като абсолютно необходима“. Протокол № 6 премахва смъртното наказание. ЕСПЧ осъди Великобритания с решението си по делото *McCann* от 27 септември 1995 г. за това, че полицията е убила в Гибралтар трима терористи от ИРА, въпреки че е било достатъчно да им попречи да влязат в страната. Екстрадирането в страна, в която се прилага смъртно наказание, е забранено.

ЕСПЧ не се е произнесъл пряко относно доброволното прекратяване на бременността. В решение *Open Door* от 29 октомври 1992 г. същият постанови, че ирландската забрана за разпространение на информация относно доброволното прекратяване на бременността е в противоречие с член 10 от ЕКПЧ относно свободата на информацията. ЕСПЧ отрече правото на евтаназия в своето решение по делото *Pretty* от 29 април 2002 г.

Защитата от мъчения или от нечовешко или унизително отношение или наказание (чл. 3 от Конвенцията) е предмет на обилна юриспруденция – забрана за телесни наказания (*Tyler*, 25 април 1978 г.), осъждане на механизмите за сетивна заблуда, използвани в английските затвори (*Ирландия срещу Великобритания*, 18 януари 1978 г.), и на насието по време на арест (*Selmouni*, 28 юли 1999 г.).

2. Право за свобода и сигурност

Те са уредени в чл. 5 от ЕКПЧ и породиха заемането на особено рестриктивни позиции от страна на Комисията и Европейския съд относно тълкуването на шестте случая, при които се оправдава лишаването от свобода. Тези права се допълват от процедурните гаранции за задържаните лица и затворниците (виж по-долу т. В). Органите от Страсбург следят за индивидуализирането на случаите на лишаване от свобода и прилагат контрол за зачитането на изискването за пропорционалност.

3. Зачитане на личния и семеен живот (чл. 8)

То включва неприкосновеност на дома (включително и служебните помещения), което може да бъде нарушено при замърсяване от съседни (*Lopez-Ostra*, 9 декември 1994 г.), тайната на кореспонденцията (Съдът осъди британската практика на телефонни подслушвания, *Malone*, 2 август 1984). Сексуалните малцинства също са защитени (*Dudgeon*, 22 октомври 1981 г.), но осиновяването от хомосексуална двойка може да се забрани от вътрешното право (*Fretté c/ France*), транссексуалните имат право да сменят пола си (*Rees*, 17 октомври 1986 г.), а вече са позволени и браковете от представители на един и същи пол (*Goodwin*, 11 юли 2002 г.).

Зачитането на семейния живот включва запазването на отношения между родители и деца във всички случаи. Юриспруденцията потвърди правата на децата и на незаконородените (*Marckx*, 13 юни 1979 г. и *Johnston*, 13 декември 1986 г.). Във вътрешното право може да се позволи поддържането на близки отношения (родствени връзки, право на посещение и др.). Тези разпоредби позволяват обновяването на гражданското право във всяка държава, тъй като дискриминацията между незаконородените и законните деца днес няма тези измерения, както по-рано.

Протокол № 7 урежда равните права между съпрузите.

4. Свобода на мисълта (мнението, съвестта и религията)

Това право намира своето най-висше проявление в свободата на изразяване и на информация. Свободата на религията е уредена в чл. 9 и е предмет на решение *Kokkinakis* от 25 май 1993 г., което защитава многообразните форми на

религията. От друга страна, на основата на Протокол № 1 родителите имат право да избират образованието на децата си (държавни или частни училища). Те не могат да изискват държавно финансиране за частните училища, както и обучението да се провежда на различен език (ЕСПЧ узакони белгийския териториален езиков режим, 23 юли 1968 г.), а също и нямат право да искат премахване на задължителното сексуално образование (датското дело *Kjeldsen*, 17 декември 1976 г.).

Чл. 10 позволява на държавите да подложат радиото, телевизията или киното на разрешителен режим, и дори да позволят държавен монопол. Практиката на ЕСПЧ по отношение на свободата на информацията е изобилна – относно границите ѝ (за свободата на пресата – *Sunday Times*, 26 април 1979 г., едно изключително либерално решение). Като цяло според юриспруденцията свободата на мнение е в основата на демокрацията (*Handyside*, 7 декември 1976 г.), като разшири правото на предоставяне на информация независимо от формата на излагането ѝ и защитата на журналистическите източници.

За осъждането на предварителния контрол на чуждата преса във Франция – *Association Ekin*, 17 юли 2001 г.

В. Процедурни гаранции

Цялата конструкция на процедурните гаранции почива върху правото на ефективен достъп до правосъдие пред национален съдебен орган (чл. 13 от Конвенцията) на всяко лице, което търси защита срещу права и свободи, гарантирани от Конвенцията.

1. Справедлив процес и по-специално „право на справедлив процес“

Това право (чл.6 § 1 от Конвенцията) е повод за последователно разширително тълкуване от ЕСПЧ.

а) Последователна съдебна практика.

Тя включва право на достъп до съд (*Golder*, 21 февруари 1975 г.), което предполага наличие и достъпност на средствата за съдебна защита, както и право на безплатна съдебна помощ. Съдът трябва да бъде независим и безпристрастен. Тези качества се определят не само от поведението на него-

вите членове, но също от техния статус и от отношението с администрацията или с изпълнителната власт. Пример: на 28 септември 1995 г. по делото *Procola* Съдът осъжда едновременно изпълнение на функциите на съветници и на съдии от страна на членовете на Държавния съвет на Люксембург. На 7 юни 2001 г. (*Kress*), Съдът осъжда и участието на правителствен комисар в съдебното обсъждане при постановяване на решението.

Равенството между страните (принцип, наречен „равенство на силите“) позволи на Комисията и на Съда да критикуват някои прерогативи на някои функционери да действат едновременно като съдия и като страна в процеса. Съдебните прения трябва да имат едновременно състезателен и публичен характер (освен при някои изключения). Продължителността на производството не трябва да надхвърля „разумния срок“, чието определяне зависи от преценките *in concreto* в зависимост от характера на спора, от неговата сложност, от поведението на страните, от предмета на иска.

Изпълнението на съдебно решение е аспект от правото на справедлив процес (*Hornsby*, 19 март 1997 г.).

б) Разширително тълкуване.

Член 6, § 1 се прилага към оспорването на „гражданските права и задължения“ и към „обвиненията в наказателното право“. Органите в Страсбург разшириха приложното поле на основание самостоятелност, т.е. автономност на националните понятия. Така оспорването на „гражданските права“ включва административните, гражданските, професионалните и дисциплинарните спорове, дори когато се отнасят за наследствени или икономически права.

Класическият случай – делото *Le Compte, Van Leuven et De Meure* от 23 юни 1981 г. относно публичността на дисциплинарните дела пред ведомствена юрисдикция. Понятието „наказателно обвинение“ беше приложено за административни наказания (напр. за движението по пътищата), както и към дисциплинарните, данъчните, митническите и стопанските (например в областта на конкуренцията).

Напоследък ЕСПЧ се произнесе относно възприемането на общностната дефиниция за публична длъжност с оглед

определянето на приложимостта на чл. 6, § 1 (функционери, които не участват при упражняването на публичната власт) – *Pellegrin c/France*, 8 декември 1999 г.

Наказателният процес е подчинен на особени изисквания, определени в чл. 6, § 2 и § 3 от Конвенцията. Презумпцията за невинност оправдава правото на обвиняемия да мълчи и да не допринася за своето осъждане (*Funke*, 25 февруари 1993 г.). Правото на защита включва информиране на обвиняемия (език и безплатен превод), свобода на адвокатската защита (избран или служебен защитник) и поверителния характер на срещите и кореспонденцията им, възможност за призоваване на свидетели.

В своя чл. 7 Конвенцията установява принципа за определяне със закон на престъпленията и наказанията „*Nullum crimen, nulla poena sine lege*“*, както и забраната за обратно действие на правните норми в наказателното право. Съдът се стреми значително да разшири този принцип извън сферата на наказателното право. Протокол №7 определя допълнителни гаранции в материята на наказателното право – двуинстанционно производство, право на обезщетение при съдебна грешка.

2. Случаите на задържане и арест. По тях ЕСПЧ се произнася много рано, на основание чл. 5 от Конвенцията. Всеки човек има право да научи основанията за неговото задържане или арестуване и свободно да ги атакува по съдебен ред, когато задържането не е постановено от съд или пък е постановено от съд, чиято организация и функциониране не се подчиняват на гореспоменатите правила, уредени от Конвенцията. Всеки лишен от свобода за извършване или подготовка за извършване на престъпление, има право да се яви пред съдия, който не осъществява друга публична функция и може да постанови освобождаване му (*Ирландия срещу Великобритания*, 18 януари 1978 г.). Същият е подходът и към продължителността на задържането. Редом с това всяко лице, лишено от свобода, има правото да бъде съдено в разумен срок, което ограничава продължителността на предварителното задържане (*Wemhoff et Neumeister*, 27 юни 1968 г. и *Ringeisen*, 16 юли 1971 г.). Властите трябва да не само да докажат сложността

* Няма престъпление и няма наказание, ако не са определени със закон (*лат.*).

на делото, но и да обосноват продължаването на задържането и да се погрижат да не се продължава периода, предшестваш съдебното производство.

Г. Право на собственост

Това право заема особено място при класифицирането на правата, тъй като е от икономически характер. То е уредено в чл. 1 от Протокол №1, според който лишаването от собственост е допустимо само поради обществен интерес и при условията, предвидени в закон и съгласно общите принципи в международното право (гражданите не могат да се позоват на тези принципи). Държавите могат да регламентират използването на стоки в общ интерес или за осигуряване плащането на данъци и глоби.

Европейската юриспруденция разшири понятието за лишаване от собственост. Тя приложи контрола за пропорционалност, за да установи дали нарушаването на правото на собственост е оправдано от общ интерес, както и по отношение на разпоредбите за обезщетяване, предвидени във вътрешното право. Европейската юриспруденция разшири също така и понятието за стоки по отношение на нематериални блага. В решението *Chassagnou* от 29 април 1999 г., Съдът цензурира френския закон ("*loi Verdeille*"), който задължава малките собственици да осигурят достъп за ловците.

Д. Правата на чужденците

Гражданите на трети страни могат да се позоват на Конвенцията, но никоя разпоредба не урежда пряко тяхно право на влизане или установяване. Колективното експулсиране на чужденци е забранено (Протокол № 4).

Протокол № 7 от 22 ноември 1984 г. запълни частично първоначалната празнина в Конвенцията, но той не беше ратифициран масово. Отчитайки тази празнина, европейските органи признаха правото на чужденците на суспензивен иск. Експулсирането или екстрадирането към трети държави не бива да излага лицето пред опасност от нечовешко отношение (чл. 3), нито да накърнява сериозно и неоправдано семейния му жи-

вот (чл. 8). Тази юриспруденция повлия на вътрешния правен ред на държавите-членки.

Няколко примера от практиката на Съда:

Soering срещу Великобритания, от 7 юли 1989 г. – екстрадирането към САЩ излага обвиняемия на риск да чака прекалено дълго смъртната присъда (щата Вирджиния), т.е. това е нечовешко и унижително отношение. Идентично, *Chahal* срещу Великобритания, от 15 ноември 1996 г. – експулсиран сикх в Индия е заплашен от несправедлив процес.

Moustaquim срещу Белгия, от 18 февруари 1991 г. – мярката за експулсиране на лице, което няма повече действителна връзка със своята държава по произход, съставлява недопустимо нарушение на изискванията по чл. 8 относно зачитането на семейния живот. В същия смисъл е и решение *Beldjoudi* срещу Франция, от 26 март 1992 г.

Чл. 8 не може да се приложи за влизането на територията на една държава, а само относно недопускането на експулсиране.

§ 2. Граници на правата

1. Някои човешки права са **неприкосновени** – право на живот, забрана за мъчения и жестоко, нечовешко и унижително отношение (допълнена с несъдебен контрол, произтичащ от конвенцията за забрана на мъченията от 26 ноември 1987 г.), забрана за робство и принудителния труд, законоустановеност на престъпленията и наказанията.

2. Чл. 15 дава право на държавите, в случай на война или при изключителни обстоятелства, да приемат **дерогативни мерки**, с условието Генералният секретар на Съвета на Европа да бъде уведомен и с резервата за контрол от европейските органи на необходимостта и пропорционалността на мерките.

Чл. 17, който целеше да лиши противниците на свободите от възможността да се позовават на Конвенцията, може да бъде противопоставен на лицата или групите от лица, които разпространяват расистки идеи и се позовават на чл. 10 на конвенцията относно свободата на изразяване.

3. По-голямата част от признатите права имат условен характер, което ще рече, че могат да бъдат **ограничавани** от

националните законодателства, за да се гарантират обществената сигурност, общественото здраве и обществения ред. Конвенцията дефинира „намесата“ – чл. 8, 9, 10, 11 от Конвенцията. Държавите разполагат с „национална възможност за преценка“, съобразно с духа на субсидиарността, чиито граници могат да варират във времето според засегнатите области, постигнатия прогрес или нивото на европейско правно съзнание. Европейските органи следят тези ограничения да бъдат „наистина необходими в едно демократично общество“ (решение на Комисията *Handyside*, 30 септември 1975 г.) и пропорционални на преследваната цел (решение на Съда, *Gillow*, 24 ноември 1986г.). Те се тълкуват толкова по-ограничително, колкото повече засягат правата на лицата. Ясно е, че принципът на пропорционалност позволява да се оцени и да се очертае прилагането от държавите на свободата на преценка. Става въпрос за класически съдебен инструмент в материята на вътрешните работи и личните свободи.

Раздел 2

Механизми за защита

Органите, които първоначално бяха натоварени с контролни функции – Европейската комисия по правата на човека и Европейският съд по правата на човека (и Комитетът на министрите на Съвета на Европа), ги упражняваха при определени условия. Способите за защита обаче бяха променени поради създаването на нов съд, който беше резултат от сливането на Комисията и Съда.

§ 1. Първоначално съществуващите механизми

А. Предварителни условия

1. **Правото на индивидуална жалба** до Комисията трябваше да бъде признато от съответната държава (чл. 25) чрез декларация за определен (и подновяем) или неопределен срок. Едно частно лице, каквато и да е неговата националност, може да сезира Комисията в случай на нарушение, ако са изчерпани преди това всички вътрешни способности за защита.

2. **Юрисдикцията на Съда** трябваше предварително да бъде приета от съответната държава (чл. 46). Декларацията в този смисъл можеше да се направи за определен срок, при условията на реципрочност спрямо други страни, което обуславя възможността за сезиране на Съда. Ако първоначално декларацията по чл. 46 действаше като факултативна клауза за една задължителна юрисдикция, днес всички държави, които са страни по Конвенцията, са обвързани от чл. 46.

Б. Европейската комисия по правата на човека

Комисията включваше толкова членове, колкото са „договарящите страни“, посочени от Комитета на министрите в списък, който е изготвен от Асамблеята по предложение на всяка национална група. Членовете имаха мандат от шест години с

възможност за преизбиране. Те бяха независими от правителствата и се ползваха с широки привилегии и имунитети.

Комисията действаше като *юрисдикционен орган*, когато определяше допустимостта на жалбите, и като *политически орган*, когато се произнасяше по същество по делата. Тази двойственост целеше да позволи достъп на частните лица до Комисията, запазвайки и ролята на държавите.

След като се произнесе по допустимостта на жалбата, подкомисия разглеждаше делото и предлагаше извънсъдебно уреждане на спора.

Заключителният доклад на Комисията включваше мотивирано становище за наличието или отсъствието на нарушаване на Конвенцията. Това становище нямаше задължителна сила по отношение на страните, тъй като нямаше сила на пресъдено нещо.

В. Европейският съд по правата на човека

1. Броят на съдиите беше равен на броя на държавите-членки на Съвета на Европа. Те се назначаваха за девет години при същите условия, като членовете на Комисията.

2. Съдът можеше да бъде сезиран от държава или от Комисията в срок от три месеца след доклада на Комисията. Това можеше да е държавата, сезирала Комисията, държавата, за която се отнася докладът, или държавата, чийто гражданин е пострадалият.

Комисията често сезираше Съда, за да получи съдебно решение и с оглед по-добро гарантиране на частните лица (чл. 48), които нямаха право за сезиране на Съда, но получаваха статут на квазилица (споразумение от 1969 г. и вътрешния правилник).

От 6 ноември 1990 г. с протокол № 9, в сила от 1 октомври 1994 г., на частните лица се предостави право да сезират Съда срещу държавите, които са ратифицирали този протокол, с резервата за „филтрираща“ преценка от комитет от три съдии.

3. Съдът постановяваше окончателни и задължителни за държавите решения. „Юриспруденцията“ на органите в Страс-

бург включваше решенията на Европейския съд и, по-разширително, решенията на Комисията.

Г. Комитетът на министрите

Ако Съдът не бе сезиран в срок от три месеца, предвид незадължителния характер на доклада на Комисията, Комитетът на министрите можеше да разгледа спора. Той се произнасяше с мнозинство от две трети относно нарушаването на Конвенцията. В случай на неизпълнение от държава, той решаваше със същото мнозинство да публикува доклада. Това бе **политическо уреждане на спора** – частното лице не присъстваше на този етап и държавата, извършител на нарушението, участва в решаването на спора.

§ 2. Действащите механизми за защита пред единния съд

Протокол № 11 от 11 май 1994 г. предвиждаше създаването на **единен съд**, който заменяше Комисията, Съда и Комитета на министрите като регулиращ орган. Причините за тази реформа са много – намаляване продължителността на производствата, нарастване на броя на държавите, страни по Конвенцията, съсредоточаване на едно място на съдебната работа и приключване с първоначалния компромис, който предвиждаше значима роля на Комисията (несъдебен орган) и на Комитета на министрите. Единният европейски съд започна да функционира на 1 ноември 1998 г.

А. Организация на Съда

1. Съдът включва 45 съдии, по един от всяка държава, страна по Конвенцията. Избират се за срок от шест години от Парламентарната асамблея. Всяка страна представя списък от трима кандидати, от които се избира един.

2. Съдът е разделен на четири секции, чийто състав се определя от географската обособеност и принадлежността на държавите към определен вид правна система.

Съдебните състави са:

- **комитети** (3 съдии), които отсяват молбите;
- **състави** (7 съдии), съставени от секции; те включват съдия от държавата, страна по спора, и председателя на секцията;
- **Голям състав** (17 съдии), чиито членове могат да се променят при различните дела. Един състав може да се десезира в полза на Големия състав, ако страните са съгласни. (Това е еквивалентът на пленарния състав, съществувал по-рано.) Нещо повече, той може да бъде сезиран от страна по спора в срок от три месеца след решението на някой състав, когато въпросът относно тълкуването на Конвенцията бе сериозен или от общ интерес. Това второ ниво на юрисдикция включва т.нар. „филтриране“ от колегия от пет съдии. Но Големият състав включва съдията от засегнатата страна и председателя на отделението, което не е в съответствие с принципа за безпристрастност, заложен в Конвенцията.

Б. Сезиране на Съда

1. **Жалбите от страна на държави** позволяват на държавата-жалбоподател да принуди друга държава да спазва Конвенцията – следователно тези жалби имат обективен характер. В наши дни принципът за реципрочност е изключен в този смисъл, че резервите на ищеца не могат да бъдат използвани от ответника. Броят на жалбите от държави би могъл да нарасне при напрежение между новоприсъединилите се държави.

2. **Индивидуалните жалби** се отнасят директно пред Съда. Вече не съществува декларация за допустимост на индивидуалните жалби (освен за отвъдморските територии).

В. Проверка по допустимост

1. Съдията-докладчик, назначен от председателя на секцията, решава дали жалбата трябва да се разглежда от комитет или от състав. Комитетът може да обяви жалбата за недопус-

тима или да я отхвърли с единодушие. След като съставът разгледа жалбата, Съдът може:

- да прекрати делото (след десезиране);
- да обяви жалбата за недопустима;
- да обяви жалбата за допустима. В този случай Съдът може да предложи решение за доброволно уреждане на спора, както правеше това Европейската комисия по правата на човека.

2. Съществуват няколко условия за **допустимостта на жалбите**.

Що се отнася до *държавата-ответник*, нарушаването на Конвенцията трябва да ѝ бъде вменено и то да е извършено след влизането ѝ в сила (освен в случай на „продължаващо положение“, делото *Becker* от 27 март 1962 г.).

Що се отнася до *ищеца*, предвидени са няколко вида условия, в зависимост от това дали ищецът е държава, или частно лице.

а) **Общи условия за жалби от държави или частни лица:**

– изискване за **изчерпване на всички вътрешни способности за защита** в съответната държава – трябва делата да са заведени успешно със същите искания до последната национална инстанция. Това изискване отпада, когато се окаже, че вътрешните дела са недостатъчни или неефикасни (*Lawless*, 14 ноември 1960 г.), когато са изключително бавни (*Becker*, 27 март 1962 г.), когато жалбата на една държава не се отнася до конкретно нарушаване на лични права (за разлика от индивидуалните жалби). Правилото изразява принципа на **субсидиарност** на европейския контрол по отношение на националния съдебен контрол.

– **шестмесечен срок** от окончателното национално решение.

б) **Характерни условия за индивидуални жалби:**

– Лицето (физическо, независимо от неговата националност, или юридическо) трябва да е жертва на нарушение и да е запазило интерес за действие (не *actio popularis*)*. Съдът прие в едно дело, отнасящо се за телефонното подслушване, че физическите лица могат да посочват нарушения, без да представят формални доказателства за тях (*Klass*, 6 септем-

* В общ интерес (*лат.*).

ври 1978 г.). Той прие понятието за косвена жертва (съпруга по повод правото над името на нейния съпруг, 22 февруари 1994 г., *Burghartz* срещу Швейцария), за евентуална жертва (напр. информация за аборта, *Open Door*, 29 октомври 1992 г.) или потенциална жертва (по повод на екстрадирането, 7 юли 1989 г., *Soering*). Ищецът, който е удовлетворен, винаги има интерес да действа, ако не е била обявена недопустимост (*Association Ekin*, 17 юли 2001 г.).

– Жалбите не трябва да са анонимни или повторни, злонамерени или „очевидно“ неоснователни, т.е. не трябва да са плод на въображението.

Г. Разглеждане на делото по същество

След приключването на състезателното производство Съдът се произнася дали има нарушение, или не на Конвенцията, чрез съдебно решение „по същество“, което има декларативен характер. Тези решения имат относителна сила на пресъдено нещо. Държавите обаче трябва да приемат необходимите мерки за изпълняване на решението. Все пак Комитетът на министрите може да осъществява контрол (и натиск) върху държавите за тази цел. Съдът също така може да осигури на индивидуалния ищец справедливо удовлетворение, когато вътрешното право не позволява да се премахнат последиците от нарушението, обикновено парично обезщетение.

Раздел 3

Действие и обхват на Конвенцията

1. Ако жалбите от държави са относителна рядкост и винаги са свързани с политически спорове (в Кипър – гръцките военни практики, в Турция – отношението към малцинствата), то **индивидуалните жалби** са в изобилие и от тях около 10% се обявяват за допустими. При около 40 000 жалби през 2003 г. реформата стана неизбежна. *Проектът за протокол №14* възложи проверката по допустимост на един-единствен съдия, а тези на „повтарящите“ се дела на комитети от 3 съдии. От друга страна условията за допустимост биха могли да бъдат „втвърдени“.

2. Конвенцията и допълнителните протоколи (освен протокол 6 за смъртното наказание) могат да бъдат предмет на особени резерви или на тълкувателни декларации от страна на държавите, но не на резерви от „общ характер“. Резервите не могат да бъдат излагани в случай на приемане на индивидуалната молба или на юрисдикцията на Съда (такъв бе случаят с Турция, решение на Комисията, 11 януари 1991 г., *Chrysostomos* срещу Турция).

3. **Обхватът на Конвенцията** трябва да се разглежда на две нива – мястото на конвенционалните норми във вътрешното право на държавите и силата на решенията на Европейския съд по правата на човека.

а) **Мястото на нормите във вътрешното право на държавите.** Отговорите на този въпрос са различни в зависимост от конституционните и съдебни традиции на държавите. Въпреки това Съдът положи усилия ако не да ги определи, поне да ги ориентира.

В решението *Loizidou* срещу Турция от 23 март 1995 г. Съдът постанови, че Конвенцията е „конституционен инструмент на европейския публичен ред“ и обявява за недействителна турската декларация, която поставя Северен Кипър под юрисдикцията на Турция (ограничение *ratione loci*). От друга страна съчетанието между чл. 13 (право на действителна защита пред националните съдилища) и чл. 1 („Високодоговарящите страни признават на всички лица... правата и свободите, определени в част 1 на тази Конвенция“) въвеждат приложимостта

пред съд и **директния ефект** на разпоредбите на Конвенцията, когато те са достатъчно ясни и конкретни, и това, което произтича от тълкуването им от Съда. **Приматът** на Конвенцията над вътрешните правни норми зависи от самата страна. В някои страни Конвенцията има надконституционна (Холандия) или конституционна сила (Австрия). В по-голямата част от страните тя има сила след конституцията и над законите. В Германия и в Италия това решение произтича най-вече от конституционната юриспруденция.

Съдът в някои случаи отклони възраженията от конституционен ред (Ирландия по повод на абортите). Съдът критикува нарушаването на принципа за равнопоставеност в преюдициалното производство пред Испанския конституционен съд, 23 юни 1993 г., *Ruiz Mateos*. Нещо повече, той цензурира един френски закон за валидиране на извършени правни действия, който беше обявен от Френския конституционен съд за законосъобразен с конституцията (28 октомври 1999 г., *Zielinski*).

б) Силата на решенията на Съда е предмет на спорове. Ако относителната сила на пресъдено нещо е неоспорима, тя може да се сблъска със силата на предшестващото решение на националния съд по силата на правилото за изчерпване на всички вътрешни способности за защита. Така наказателното отделение на Касационния съд постанови, че решение на Европейския съд, с което се установява нарушение, предоставя право за парично обезщетение, но няма последици относно валидността на съответните процедури по френското право (*Kemmache*, 3 февруари 1993 г.). Макар че държавите са задължени да се съобразят със съдебните решения, те не са длъжни да променят нормата, която е в основата на нарушението. *A fortiori** за другите държави с подобни норми.

Съдът разви *теорията за обективния ефект на неговите решения*, вдъхновена от силата на разтълкувано нещо, позната в Общностното право, въпреки че преюдициалното тълкувателно запитване не е предвидено в правния ред на Конвенцията. В резултат на решението *Marckx* от 13 юни 1979 г. за правото за наследяване, Съдът постанови при делото *Vermeire* от 28

* В още по-голяма степен (*лат.*).

ноември 1991 г., че без да се чака приключването на реформата националният съдия да извлече последствията в подобни решения. Така и в решението *Modinos* от 22 април 1993 г. (репресивно отношение към хомосексуалистите в Кипър) препраща към английското дело *Dudgeon* от 22 октомври 1981 г.

4. При много хипотези държавите промениха своя вътрешен правен ред в резултат на решенията на Съда. Конвенцията ефективно допринася за изграждането на общо европейско право на обществени свободи и най-вече в областите, белязани от нерешителността на законодателите и на националните съдилища. Конституционните юрисдикции и Европейският съд по правата на човека си влияят взаимно.

Раздел 4

Франция и Европейската конвенция за правата на човека

§ 1. Присъединяването на Франция към Конвенцията

А. Първоначални възражения

При Четвъртата република отлагането на присъединяването произтичаше от доминиращата концепция за светския характер (опасение, че страната няма да бъде длъжна да субсидира частните училища) и най-вече от участието на Франция в колониалните конфликти.

При Петата република възраженията за политическия и процедурния ред (чл. 16 от Конституцията, срок на задържане, монопол на френската обществена телевизионна и радио компания) допълват недоверието към международния контрол за обществените свободи.

Б. Късно и постепенно присъединяване

1. **Френската ратификация** се осъществява на **3 май 1974 г.** Франция приема юрисдикцията на Съда, но не и правото на индивидуална жалба. *Ratione loci*, Конвенцията се прилага в отвъдморските територии с резервата за местна необходимост. *Ratione materiae*, ратификацията е придружена от резерви и тълкувателни декларации, отнасящи се до чл. 15 от Конвенцията (така че да бъде свободно позоваването на чл. 16 от Конституцията), до военния дисциплинарен режим, до монопола на радиото и телевизията. Тези резерви загубиха значението си с премахването на монопола на радиото и телевизията и на военните съдилища, с изключение на член 16 от Конституцията.

2. На 3 октомври 1981 г. Франция призна **правото на индивидуална жалба** по отношение на нарушения, извършени след 1974 г. Междувременно, в решение *X. c/France* от 3 декември 1982 г., Комисията поддържаше изискването за шест месечен срок от окончателното вътрешно решение. Тази ограничителна мярка беше имплицитно осъдена от Съда в решение *Bozano срещу Франция* от 18 декември 1986 г. Той прие, че срокът започва да тече от момента на декларацията за приемане на индивидуалната жалба.

§ 2. Обхват на Конвенцията във френския правен ред

От 1974 г. нормите на Конвенцията са съставна част от френския правен ред. Решението на Конституционния съд от 15 януари 1975 г., с което се отказва произнасяне относно съобразността на проектозакона I.V.G. с Конвенцията, освободи съдилищата и спомогна за по-доброто включване на правото на Конвенцията във вътрешния правен ред. Така чл. 13 от Конвенцията предоставя правото на лицата за действително обжалване пред национален съд.

А. Директен ефект и примат на правото на Конвенцията

1. Нормативните разпоредби на Конвенцията, като част от Общностното право, могат да бъдат прилагани пред съд, без да се чака приемането на допълнителни национални актове за тяхното прилагане (касационен съд, наказателно отделение, *Francesco Respino*, 3 юни 1975 г.). Без да отрича **директната приложимост**, Държавният съвет първоначално търсеше вътрешно основание за решаването на споровете. На 11 юли 1984 г., в решението *Subrini*, той отказа да приложи чл. 6 т. 1 за дисциплинарно преследване на лекари (обратно: Касационен съд, 10 януари 1984 г., *Rennemann*, за преследване на адвокати). Държавният съвет прие директния ефект на Конвенцията (19 април 1991 г., *Belgacem et Babas*), що се отнася до чл. 8 (защитане на семейния живот) по делата за експулси-

ране. През 1996 г. той допусна публичност на дебатите пред дисциплинарни съдилища (30 декември, *Hermite*), след като Франция беше осъдена от Съда по делото *Diennet* (26 септември 1995 г.).

2. Ако Конвенцията има предимство пред вътрешните административни актове, които ѝ противоречат, и ако **Касационният съд** беше приел на 24 май 1975 г. **примата на Конвенцията** над всеки противоречащ закон, дори последващ, то трябваше да се изчака обратът в юриспруденцията на **Държавния съвет** по делото *Nicolo* през 1989 г. (вж. по-долу относно френските съдилища и Общностното право). Конституционният съд прие да съпостави на 21 октомври 1988 г. член от протокол № 1 с френски електорален закон.

Б. Вътрешна юрисдикционна функция

1. Противно на една съществуваща идея Европейската конвенция консолидира съдебната власт във всяка страна (Европейски съд, 26 април 1979 г., *Sunday Times c/Royaume-Uni.*), пускайки в действие предписанията на чл. 6 от Конвенцията за независимостта и безпристрастността на съдилищата, както и за справедливия характер на процеса. „Съдът... е независим, когато магистратите... се ползват, по силата на Конституцията и законите, с широки гаранции, предназначени да ги предпазят от външен натиск“ (Европейски съд, 1 октомври 1982 г., *Piersack* срещу Белгия). Френските съдилища извлякоха някои заключения по отношение на производството (по-специално наказателното отделение на Касационния съд). С френския закон от 15 юни 2000 г. се създаде процедура за преразглеждане на решенията с наказателен характер.

2. **Съдебните юрисдикции** и най-вече Касационният съд – тълкуват вътрешното право през призмата на Конвенцията и когато могат, я прилагат с предимство пред закона (предвидени санкции при незаплащане на автомобилна винетка, право на чуждо дружество да се яви пред граждански съд и др.). Касационният съд извлече последствията от решенията на Европейския съд без да чака законодателна промяна (право на телефонни подслушвания, поправяне на граждан-

ското състояние на транссексуалните в резултат на решение *B c/France* от 25 март 1992 г. Но на 11 юли 2002 г. Съдът потвърди правото на сключване на брак между транссексуални, *Goodwin c/Royaume-Uni*.

При някои дела Касационният съд отказа да следва Европейския съд – той поддържаше недопустимостта на касационна жалба на един осъден за бягство (решение на Европейския съд, *Omar et Guérin* срещу Франция, 29 юли 1998 г.), което бе осъдено от ЕСПЧ (*Pappon*, 4 юли 2002 г.), отхвърли юриспруденцията *Reinhardt* (31 март 1998 г.) относно ролята на генералните адвокати (по същото дело – произнасяне и относно ролята на правителствените комисари); на 10 юли 2002 г. съдът отсъди, че фактът, че обвиняемият не може да отговори на заключенията на генералния адвокат представлява нарушение на принципа за равнопоставеност на страните (*Melfah c/France*).

3. Относно делата за експулсиране **Държавният съвет** възприе последиците от европейската юриспруденция по отношение на проверката на приемащата страна и зачитането на семейния живот. След продължителен период на резервираност, той се присъедини към позицията на Касационния съд и възприе практиката по делото *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* относно публичността на дисциплинарните производства. Нека посочим практиката на Държавния съвет, който продължи да се консултира с министъра на външните работи относно тълкуването на международните договори, но си запази автономно правомощие да тълкува договора (Държавен съвет, 29 юни 1989 г., *GISTI*), което се основава на чл. 6 от Европейската конвенция. На 13 февруари 2003 г. ЕСПЧ определи, че консултирането с министъра на външните работи не трябва да обезсилва тълкувателната компетентност на Държавния съвет (*Chevrol c/France*).

В резултат на делото *Bozano* от 12 декември 1986 г. (относно екстрадиране, прикрито като експулсиране) и по делото *Beldjoui* от 1992 г., Държавният съвет измени практиката си относно експулсирането и взе предвид зачитането на семейния живот на лицето.

Бележка: По делото *Procola* срещу Люксембург, 28 септември 1995 г. Европейският съд порица съчетаването на консул-

тативни и юрисдикционни функции от Държавния съвет на Люксембург на основание независимостта на съда и предизвика въпроси относно френската административна юрисдикция.

В. За някои френски дела

Европейските органи установяват около 150 нарушения, които водят до изменения във вътрешния ред. Нека посочим например:

– предпазване на личния живот от телефонни подслушвания – ЕСПЧ, 24 април 1990 г., *Krüslin et Huvig*, което ляга в основата на френския закон от 10 юли 1991 г.;

– условия на задържане под стража (ЕСПЧ, 27 юли 1992 г., *Tomasi, Selmouni*);

– срок за произнасяне по молба за освобождаване или по продължителността на предварителното задържане; право на разпит на свидетел (Комисия, *Dobbertin c/ France*, 4 декември 1985 г.).

– прерогативи на администрацията за осъществяване на домашни посещения в материите на конкуренцията, митата и данъците (Комисия, 8 октомври 1991 г., три решения: *Funke, Cremieux et Mialhe*).

– прекомерна продължителност на административно производство (ЕСПЧ, *Éditions Periscope*, 26 март 1992 г.)

– приложимост към административната юрисдикция на изискванията за справедлив процес, когато се отнася за спорове за „граждански права и задължения“, както предвижда чл. 6 от Конвенцията;

– експулсирането от Полинезия на един германски гражданин, член на Европейския парламент (*Piermont c/ France*);

– свободата на изразяване на пресата (*Fressoz et Lehideux*, 21 януари 1999 и 23 септември 1998, *Asociacion Ekin*, 17 юли 2001 относно предварителния контрол на чуждестранната преса) и редица други.

Глава III

Европейската общност и Европейската конвенция за защита правата на човека

Учредителните договори изградиха независим правен ред по отношение на вътрешния ред на всяка държава-членка и по отношение на правния ред, създаден от Европейската конвенция по правата на човека. След присъединяването на Франция към Конвенцията възникна проблемът за връзките между нея и Общността.

Раздел 1

Конвенцията – източник на основни лични права в общностния правен ред.

Европейската Комисия по правата на човека отхвърли пряк иск срещу Европейската Общност (*CFDT*, 10 юли 1978 г.), която не е страна по Конвенцията.

§ 1. Основни лични права

За да премахне колебанията на някои съдилища (предимно германските), които трябва да приложат общностните норми, противоречащи на националната конституция относно основните индивидуални права, Съдът на Европейските общности реши, че „спазването на основните лични права е съставна част от общите принципи на Общностното право“ и че те трябва да се вдъхновяват от общите конституционни традиции на държавите-членки. СЕО трябва да следи за тяхното спазване. Това ще рече, че в решенията на общностните институции, както и на държавите, които пристъпват към прилагане на Общностното право във функционалното поле на общностните договори, те се задължават да спазват основните права така, както са формулирани от Съда.

§ 2. Разширяване по отношение на Конвенцията

1. От 1974 г. (делата *Nold*, 14 май 1974 г. и *Rutili*, 28 ноември 1975 г.) СЕО приема, че международните актове относно защита на правата на човека могат да предоставят индикации за обхвата на основните индивидуалните права и че Европейската конвенция по правата на човека съставлява източник на вдъхновение, макар и Общността да не е обвързвана от Конвенцията. СЕО предпочете да се позовава повече на Конвенцията, отколкото на общите конституционни традиции на държавите-членки, имайки предвид трудността да се прецени общия характер на последните. При някои дела той се позовава кумулативно и на двата източника.

2. Отношенията между Общността и Европейската конвенция по правата на човека се основават на следната **конструкция**:

а) СЕО **подбира основни права** и следи за тяхната **съвместимост с Общностния правен ред**. Но СЕО не е обвързан с тълкуването на разпоредбите на Конвенцията, осъществено от органите в Страсбург..., откъдето идва и рискът от разлика в тълкуването. Примери:

– *реална разлика* – СЕО реши, че правото на защита на дома не се отнася за служебните помещения (21 септември 1989 г., *Hoescht*), противно на решение на ЕСПЧ (*Chappell*, 30 март 1989 г.). Тази юриспруденция беше частично коригирана.

– *виртуална разлика* – в едно дело, отнасящо се за забраната на реклама на абортите в Ирландия, СЕО постанови, че забраната е извън полето на прилагане на договора (CJCE, *The Society for the protection of Unborn Children*, 4 октомври 1991 г.), а Съдът от Страсбург откри нарушаване на свободата на информация съгласно чл. 10 от Конвенцията (*Open Door*, 29 октомври 1992 г.).

Хипотезите на реална или виртуална разлика са редки и в много от случаите СЕО се основават на юриспруденцията на ЕСПЧ. Така е в областта на свободата на изразяване и на правото за сключване на брак (забрана за брак между хомосексуалисти, решение на СЕО от 17 февруари 1998 г. *Lisa Jacqueline Grant c/South-West Trains Ltd*). Ясно е, че принципът на подбор от СЕО му дава широко поле за преценка и се вписва в перспективата за самостоятелност на Общностния правен ред по отношение на разпоредбите на Конвенцията.

б) СЕО следи за **спазването от страна на държавите** на основните права по Европейската конвенция **при прилагането на Общностното право**. В този случай СЕО може да укаже на вътрешния съдия (в рамките на производството за преюдициални заключения) необходимите елементи за преценка на съответствието на един национален акт с Европейската конвенция, доколкото този акт е свързан с прилагането ѝ (CJCE, *The Society...*, цитирано по-нагоре). Органите от Страсбург са компетентни да преценяват съответствието с Конвенцията на всеки държавен акт – ако в решение *M. et CO* от 9 февруари 1990 г. Комисията обяви за недопустим иск срещу акт по изпълнение на решение

на СЕО, то тя прие за допустим акта за прилагане извън тази хипотеза (ЕСПЧ, *Procola* срещу Люксембург, 1 юли 1993 г.).

Деликатен е въпросът дали контролираният държавен акт се намира, или не в **рамката на приложението (или изпълнението) на Общностното право** (СЈСЕ, *Demirel*, 30 септември 1987 г.). След като даде ограничително определение на тези актове по приложение, СЕО го разшири по отношение на националните изключения, позволени по Общностното право – да се отклони от нормата, това е да се приложи нормата и оттогава основните права трябва да се спазват така, както са уредени от Европейската конвенция (СЈСЕ, *ERT*, 18 юни 1991 г.). Ако това разширение е благоприятно за основните права, то може да доведе до двоен контрол, а дори и до противоречива съдебна практика.

3. Има два способа за ангажиране на Общността със спазването на основните права:

а) **чрез ревизия на договорите**, което би позволило да се включи в тях списък с основните права.

Договорът за създаването на Европейски съюз не съдържа списък с основните права (както настояваше Европейският парламент във връзка с гражданството), но чл. F, § 2 (нов чл. 6), поставен сред общите разпоредби, гласи: „Съюзът зачита основните права така, както са гарантирани от Европейската конвенция по правата на човека и основните свободи (и както произтичат от конституционните традиции...), като общи принципи на Общностното право.“

От друга страна, чл. K-2 (който се намира в дела относно съдебното сътрудничество и вътрешните работи) преди отменянето му с договора от Амстердам определяше, че: „визираните въпроси се отнасят за спазване на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 4 ноември 1950 г.“

Тези разпоредби представляват кодификация на общностната съдебна практика. Поставянето им извън разпоредбите за гражданството (самите те поставени в рамките на Правото на Общностите) е оправдано с факта, че на основните права по Европейската конвенция могат да се позовават не само гражданите на Общността.

б) **чрез присъединяване към Европейската конвенция.**

Раздел 2

Въпросът за присъединяването на Общността към Европейската конвенция по правата на човека

§ 1. Принципът на присъединяването

Принципът беше приет през 1979 г. и 1980 г. от всички релевантни органи на Общностите и на Съвета на Европа, на основание множество аргументи:

а) **политически** – подобряване образа на Общността и налагане на нейните органи, така както и на новите (и бъдещи) членове, изискването да спазват основните свободи като критерии за европейска демокрация.

б) **правни и технически** – повишаване на защитата на лицата, без да се съставя каталог на основните права; извличане на последиците от факта, че Общностите донякъде заемат мястото на държавите-членки, които пък трябва да прилагат общностните решения; намаляване на евентуалните противоречия между нормите на Европейската конвенция (както са тълкувани от органите по Конвенцията) и основните лични права (както са формулирани от СЕО).

Присъединяването обаче би довело до необходимите преобразувания от процедурен и технически характер.

Изискването за предварително вътрешно дело трябваше да бъде смекчено, без да се предоставя на частните лица неограниченото право да сезират СЕО. Общността трябваше да бъде представена в контролните органи, създадени от Конвенцията в качеството ѝ на високодоговаряща страна. Освен това контролните органи не трябваше да разрешават спорове между Общността и държава-членка.

§ 2. Отхвърляне на присъединяването

Възможността за присъединяване беше отхвърлена от СЕО в неговото становище 2/94 от 28 март 1996 г. При липса на конкретен проект за присъединяване СЕО обяви некомпе-

тентността на Общността да се присъедини към Конвенцията, тъй като нито една разпоредба от договорите не ѝ предоставя правомощие да приема правни норми в областта на правата на човека или да сключва международни договори в тази област. Отрицателните правни и политически последици от становището са съществени – да се защитят самостоятелният характер на Общностното право и най-вече автономността на СЕО (изрично подчертано в становище 1/91 относно създаването на съд на Европейското икономическо пространство), да се избегне рискът от йерархизиране между Съда в Страсбург и този в Люксембург. Присъединяването на Общността изисква предварителна ревизия на общностния договор. Следователно е логично, че проектът за Конституция на Европейския съюз показва, че последният „се стреми да се присъедини към Европейската конвенция за защита правата на човека“.

Тази позиция предизвика доктринални критики.

§ 3. Палиативните решения на договора от Амстердам

След като отхвърлиха идеята за присъединяване към Конвенцията, авторите на договора от Амстердам предпочетоха да разширят компетентността на СЕО в материята на основните права, без да променят изрично естеството на връзката между Общностния правен ред и правния ред на Европейската конвенция и също така между двете европейски съдилища.

а) Чл. 6, § 2 ДЕС припомня принципа, посочен в предишния член F, но член 46 (нов) предоставя изрична компетентност на СЕО в тази насока: „Съюзът зачита основните права така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека, като общи принципи на Общностното право.“

Освен това протоколът за правото на убежище на гражданите на Европейския съюз показва, че правото е ограничено най-вече в случаите когато, държавата-членка, чийто гражданин е ищецът, се позовава на чл. 15 на Конвенцията. Въпросът е дали СЕО би могъл да провери основателността на иска на основание чл. 15?

б) **Компетентността на СЕО** е разширена с някои условия и при определени граници по отношение на чувствителните области като личните права, например:

– делът относно правото на убежище, визи и свободно движение на хора (разпоредби, които по-рано бяха част от Третия стълб, следователно не бяха подсъдни на СЕО);

– новият Трети стълб, ограничен до полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, докато стълбът за сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи не беше в компетентността на СЕО.

Иначе казано, става дума за въпроси, които могат да бъдат предмет на жалба пред ЕСПЧ. Договорът от Амстердам съдържа клауза, назована именно така (чл. 35 ДЕС и чл. 68 ДЕО с почти идентична редакция): „Съдът не е компетентен да се произнася по валидността или пропорционалността на операциите, осъществявани от полицията или други репресивни органи в държава-членка, нито по изпълнението на задълженията на държавите-членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

Тази ограничителна разпоредба би трябвало да ограничава хипотезите на конкуриране между двете съдилища.

§ 4. Проектът за Конституция на Европейския съюз

В него се съдържат две групи разпоредби, които са съчетание от идеята за собствен каталог на основните права на Съюза и от едно възможно (желателно) присъединяване към Конвенцията.

1. На първо място, хартата за основните права на Европейския съюз е включена в Конституцията и съставлява нейната Част II. Множество разпоредби от хартата се отнасят до отношенията с Конвенцията.

2. На второ място, Конституционният проект определя, че „Съюзът се стреми да се присъедини към Европейската конвенция за защита правата на човека“, без това присъединяване да променя компетенциите на Съюза, които са само предоставени компетенции.

Раздел 3 „Кръстосани“ отношения

Става въпрос за юриспруденциални отношения (между двете европейски съдилища) или за нормативни отношения между Конвенцията и Хартата за основните права на Европейския съюз.

§ 1. Общностното право пред Европейския съд по правата на човека

1. Докато ЕС не се е присъединил към Европейската конвенция, нарушенията на Съюза не могат да бъдат санкционирани директно от ЕСПЧ. Все пак фактът, че страните от ЕС участват като органи за прилагане или изпълнение на Общностното право – непосредствено и в някои ситуации – води до упражняването от страна на ЕСПЧ на **контрол върху общностното право** (вж. Раздел 1, § 2).

В решение *Divagosa* от 12 май 1993 г. Европейската комисия по правата на човека се позова на правилото за справедлив процес по повод на мотивиран отказ на един испански върховен съд да постави преюдициален въпрос на СЕО. Съдът от Страсбург контролира в материята на лекарствата национален акт по приложение, което възпроизвежда точно една директива (15 ноември 1996 г., *Cantoni*). В решение *Matthews* срещу Великобритания, от 18 февруари 1999 г., ЕСПЧ определи, че Европейският парламент е „законодателно тяло“ по смисъла на протокол №1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и че непровеждането на европейски избори в Гибралтар от страна на Великобритания съставлява нарушение.

Хипотезите се разширяват посредством жалбите срещу петнадесетте държави-членки на Съюза. Съдът приема за допустима такава жалба на 23 май 2003 г. (*Segi et autres* срещу петнадесетте членове на ЕС), като проявява склонност към разширяване на допустимостта на индивидуалните жалби пред СЕО.

2. По други дела Съдът от Страсбург пристъпи към **консолидиране на Общностния правен ред**. Примери:

- Неизпълнението на решение на СЕО от страна на държава противоречи на правилото за справедлив процес (19 март 1997 г., *Hornsby* срещу Гърция);
- Незачитането на примата на Общностното право от административен съд (16 април 2002 г., *Dangeville* срещу Франция);
- Определянето на обществени агенти от Общностното право (8 декември 1999 г., *Pellegrin* срещу Франция).

§ 2. Хартата за основните права на Европейския съюз

1. Изработена в отговор на *Avis 2/94* на СЕО, в контекста на немските проблеми и в перспективата на Европейската конституция. Конвент, съставен от представители на държавите, на парламентите (Европейския и националните) и на Комисията, пристъпи към изслушване на представителите на гражданското общество. Този оперативен метод се приложи и при изработването на проекта за Европейска конституция.

2. Хартата покрива известен брой права, признати от Европейската конвенция за защита правата на човека, както и новите права, организирани в шест структурни групи: достойнство, свободи, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие. Някои права са директно възпроизведени от Конвенцията и от гражданството (вече включено в ДЕО), а социалните права, които понякога са били уреждани от някои общностни директиви, бяха включени като приложими пред съда права и като принципи, които могат да ангажират националното или общностното законодателство. Новите права, произтичащи от социалните промени също фигурират – права, отнасящи се до биоетиката, потребителски права, право за достъп до „услуги от общ икономически интерес“. Може да се забележи утвърждаване на нормите, които са резултат от юриспруденцията във връзка с този вид обществени услуги – универсалност, равенство, териториалност.

3. Европейският съвет от Ница обяви Хартата, без да ѝ придава стойност на позитивно право. Все пак националните съдилища, а именно конституционните юрисдикции, се позоват на нея, както и генералните адвокати (заклученията на генералния адвокат Tizzano по делото *Bectu*) пред общностните съ-

дилища. Същото правят и съдиите (ПИС, *Max-Mobil*, 30 януари 2002 г.). Още по-изненадващо е позоваването от ЕСПЧ (12 юли 2002 г., *Goodwin c/Royaume-Uni*)... Така хартата на практика се прилага спрямо институциите на Европейския съюз и спрямо държавите-членки, когато прилагат Правото на Съюза.

4. Отношенията между Хартата и ЕКПЧ са уредени по твърде емпиричен начин от чл. 52 и 53 на Хартата. В случай, че Хартата съдържа права, съответстващи на тези, които ЕКПЧ гарантира, те ще имат същия смисъл и действие. Това разбиране за съответствие може да изглежда неопределено, доколкото именно юриспруденцията определя действителния му обхват по отношение на отделните права. Така практиката на ЕСПЧ е цитирана само в преамбюла и тя не би могла да се приеме като основа за присъединяването му към Конвенцията. Ако Конституцията допуска, че Хартата ще предоставя по-разширена защита, то от общата теория за нормите в областта на правата на човека произтича, че равнището на защита не може да бъде по-ниско от това, което произтича от ЕКПЧ (чл. 53).

ДЯЛ ТРЕТИ

**ИКОНОМИЧЕСКО,
НАУЧНО И ТЕХНОЛОГИЧНО
СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЕВРОПА**

Глава I

Икономическо сътрудничество

То се осъществява извън Европейските общности и в кръгове, съставени от различен брой държави е различен в зависимост от твърде разнообразни условия.

Раздел 1

Икономическата комисия на ООН за Европа

Създадена през 1947 г., Комисията е помощен орган на ООН, който обединява европейските държави от Изтока и Запада и САЩ. Тя действа чрез споразумения и резолюции в различни области – икономически и статистически данни, икономически изследвания, сектора на превозите (конвенции и хармонизиране на законодателствата) и най-вече развитието на търговията между Изтока и Запада.

Раздел 2

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

Организацията за европейско икономическо сътрудничество (ОЕИС), създадена на 16 април 1948 г., бе заместена през 1960 г. от Организация за икономическо сътрудничество и развитие, като по-важната промяна е преобразуването на функциите, отколкото изменението на наименованието.

§ 1. Институционна уредба

1. Държавите-членки

а) ОЕИС обединяваше 18 европейски държави и три асоциирани държави (САЩ, Канада и Югославия).

б) ОИСР включва днес 30 членки, сред които Япония, Финландия, Австралия и Нова Зеландия, Южна Корея, Унгария, Полша, Чешка република.

2. Органи и актове

Съветът, който се състои от министри или постоянни представители на страните и се подпомага от Изпълнителен комитет и от Генерален секретар, издава различни актове:

- препоръки, които нямат задължителна сила.
- споразумения (с членките, с трети страни и с организации).
- решения, които се приемат чрез „взаимно споразумение на всички членките“ и започват да действат съобразно конституционните процедури на всяка държава – това са смесени актове, едностранни по форма и договорни по характер.

3. Преобразуването на ОЕИС в ОИСР

Това е пример на правоприемство на международна организация по договорен път. Договорът за ОИСР замести предходната (чл. 15) и правосубектността на ОЕИС се пренесе върху новата организация.

§ 2. Исторически функции на ОИСР

1. Американската помощ

Създаването на ОЕИС последва американския закон за отпускане на помощ за Европа (3 април 1948 г.) – организацията разпределяше помощите в зависимост от дефицита по платежния баланс.

2. Развитието на стокообмена

– Най-напред либерализирането на стокообмена засегна количествените ограничения (Кодекс за либерализацията от 18 август 1950 г.), по-късно помощите за износа (забрани или ограничения) и движението на капитали. Тя *не обхваща митническите тарифи*, които са в правомощията на ГАТТ.

– либерализацията на стокообмена включваше и либерализиране на плащанията. Споразумението от 19 септември 1950 г. създаде *Европейския платежен съюз*, предназначен да изравни салдата и да осигурява кредитиране на държавите.

3. Координирането на икономическите политики

То не успя да се осъществи добре. Ролята на ОЕИС приключи с икономическото пробуждане на Европа. Организацията стана прекалено голяма за осъществяване на икономическа интеграция в зона, включваща няколко подразделения (Европейска икономическа общност и Европейска асоциация за свободна търговия, Зона САЩ-Канада) и твърде тясна за решаването на световни проблеми. Провалът на британския проект за една голяма зона за свободна търговия беляза края на Организацията за европейско икономическо сътрудничество.

§ 3. Съвременните функции на ОИСР

Конвенцията от 14 декември 1960 г. направи от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие център за съгласуване между индустриалните държави с пазарна икономика.

1. Икономическа експертиза и съгласуване

ОИСР осъществява ежегоден анализ на икономическото положение на държавите, придружено от препоръки. Тя организира съгласуване на позициите по отделни икономически въпроси.

2. Отношения с развиващите се страни

ОИСР, чиито държави-членки осигуряват 80 % от общия размер на помощите за неразвитите страни, извършва анализ на помощите посредством Комитет за подпомагане на развитието.

Този комитет публикува годишни статистики и издава препоръки към страните, получаващи помощи, и към страните, които отпускат помощи. Поставената цел от 1 % от БВП (от който 0.7 % за развитие) за 1969 г. не беше постигната – средното ниво бе около 0.27 % от БВП.

3. Отношения с посткомунистическите страни

ОИСР създаде Център за сътрудничество с европейските икономики в преход, който извършва експертизи и обучение и ръководи програма „Партньорство за преход“.

4. Енергийни проблеми

След първата петролна криза се създава **Международна енергийна агенция** през 1974 г. по предложение на САЩ. Управителният съвет (в началото Франция не участва) приема решения с оразмерено гласуване в зависимост от потреблението на петрол. Международната енергийна агенция е „самостоятелен орган“ в рамките на ОИСР, чиято цел е да гарантира снабдяването на държавите, потребители на петрол (складиране и вътрешно разпределяне в съответната страна).

Раздел 3

Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ)

След провала на проекта за създаването на голяма зона за свободна търговия през 1958 г., по инициатива на Великобритания и скандинавските страни няколко държави създадоха Европейската асоциация за свободна търговия с Конвенцията от Стокхолм от 4 януари 1960 г. Финландия стана асоцииран член през 1963 г. Исландия се присъедини през 1970 г.

§ 1. Зона за свободна търговия

1. Това е зона за свободна търговия, която се ограничава до индустриални стоки и изключва селскостопанските и морски продукти. Окончателното премахване на митническите и количествени ограничения е осъществено през 1968 г.

2. Като е зона за свободна търговия, ЕАСТ няма *обща външна митническа тарифа*. Всяка държава-членка остава свободна в отношенията си с трети страни. Оттук идва и рискът от злоупотреба с пренасянето (вноса на индустриални стоки от трети страни в страна от ЕАСТ може да се окаже, че е предназначен за друга страна от ЕАСТ). Изискването за доказване на *произхода на стоките* цели да намали злоупотребите. ЕАСТ има уредба за *ограничителните търговски практики* и забрана за някои *правителствени помощи* и особено за износа.

3. Простотата на системата от органи контрастира с многообразните процедури. Съветът на ЕАСТ се състои от представители на страните и се произнася с единодушие. Съществува процедура за *консултиране* и за *подаване на жалба* при спор относно прилагането на договора. В случай на провал на преките преговори самият Съвет сам трябва да разгледа жалбата или с помощта на анкетен комитет. Той може да отпраща препоръки, с мнозинство, към дадена държава, когато е необходимо, както и да освобождава други държави от техните задължения.

§ 2. Отношения с Европейската общност

А. Споразумения за свободна търговия

В резултат на присъединяването към Европейската общност на Великобритания и на Дания, а по-късно и на Португалия, ЕАСТ се намали до седем държави (Австрия, Финландия, Исландия, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария). Тези държави сключиха на 22 юли 1972 г. споразумения за свободна търговия с Европейската икономическа общност.

1. Свободна търговия с индустриални стоки между разширената Общност и всяка от страните на ЕАСТ. Изключение правят селскостопанските стоки, освен относно тарифните отстъпки.

2. Включване на „еволютивна клауза“. Страните от ЕАСТ можеха да установят и по-тесни отношения с ЕИО.

Б. Европейско икономическо пространство (ЕИП)

1. Изграждането на вътрешния пазар и перспективите за един по-задълбочен Европейски съюз доведоха до изработването на споразумение, което създава „Европейско икономическо пространство“, общо за държавите от Общността и от ЕАСТ, което е първото приложение на теорията за „**концентричните кръгове**“ (Жак Делор) и/или **подготвителната фаза за процеса на присъединяване към Общността**. Споразумението установява общи правила за свободното движение (на стоки, услуги, хора и капитали), които излизат извън рамките на свободната търговия.

2. Сезиран на основание чл. 228 (нов чл. 300) ДЕО, Съдът на Европейските общности издаде **негативно становище** (1/91) относно съвместимостта на споразумението с договора за Европейската икономическа общност. В действителност споразумението учредяваше съд на ЕИП, част от който да включва съдии на СЕО, който да тълкува и прилага споразумението и да може да бъде сезиран преюдициално от юрисдикция от държава от ЕАСТ, без отговорът да е задължителен за нея. Макар че според текста на споразумението Съдът на ЕИП да е обвързан от досегашната юриспруденция на СЕО, Станови-

ще 1/91 разкрива, че предлаганата система може да доведе за в бъдеще до преразглеждане на Общностния правен ред, под влиянието на тълкуването на споразумението за ЕИП, което е възможно да съдържа различия по отношение на общностната юриспруденция. Освен това една ревизия на договора не би могла да засегне правомощията на СЕО.

3. След като Съдът прецени, че едно преразглеждане на договора за ЕИО не би премахнало това неудобство, проектът беше променен. Учреди се съд на ЕАСТ с ограничени само до дейността на самата организация правомощия.

В. Присъединяването към Общността и постепенното заличаване на ЕАСТ

Преминаването през Европейското икономическо пространство е само кратък преход за страните от ЕАСТ, тъй като присъединяването към Общността на Швеция, Финландия и Австрия се осъществи на 1 януари 1995 г. Днес в ЕАСТ членуват Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария. Споразумението за ЕИП се отнася само за Норвегия и Исландия.

Раздел 4

Субрегионално сътрудничество

1. **Белгийско-люксембургският икономически съюз** е създаден с Конвенцията от 1921 г. и е изменен с Протокол от 29 януари 1963 г., за да отрази създаването на Европейската икономическа общност.

2. **Бенелюкс** също е вътрешно-общностна организация. След сключването на митнически споразумения Белгия, Холандия и Люксембург се организираха в икономически съюз през февруари 1958 г. Целите пред Бенелюкс са същите като тези на Общността, а органите му са близки до общностните институции: Комитет на министрите (гласуване с единодушие), единен Съд (след 1965 г.) и консултативен интерпарламентарен Съвет.

3. **Северният съвет** е организация, съставена от представители на парламентите и правителствата на скандинавските страни. Той има властта да дава препоръки за всички въпроси от общ интерес.

4. Сближаване между страните се осъществява в наши дни между Централна Европа и *Северна Европа (Балтийски съвет)*. Ще споменем също така и *зоната за черноморско икономическо сътрудничество* (десетина държави, сред които Турция, Русия и откъдказките републики).

Глава II

Научно и техническо сътрудничество

§ 1. Сътрудничество в ядрената област

1. Европейска организация за ядрени изследвания (ЕОЯИ)

Тя е създадена с конвенция на 1 юли 1953 г. и включва двадесет европейски страни, пет страни наблюдателки (Турция, Русия, Израел, Япония, САЩ) и две организации (ЮНЕСКО и Европейската общност). Седалището ѝ е в Женева и се ръководи от Съвет, който се произнася с мнозинство. Научното сътрудничество се осъществява основно в международна лаборатория, намираща се в Женева, която е снабдена с протонни ускорители.

2. Агенция на ОИСР за атомна енергия

Тя е създадена на 17 декември 1957 г. с решение на Съвета на ОЕИС, с цел да развива атомната енергетика. Нейният управителен комитет е подчинен на Съвета на ОИСР. Агенцията изпълнява два вида дейности:

а) дейности с правен характер – хармонизиране на националните законодателства, международен контрол по сигурността (Конвенция от 20 декември 1957 г. създава Европейски съд за атомната енергия), изработване на споразумения за отговорността в ядрената област.

б) Дружество Еврохимик е създадено с Конвенция от 20 декември 1957 г., с публичен капитал.

§ 2. Сътрудничество в космическата област

Подготвено от европейската космическа конференция, сътрудничеството се осъществява в две форми

1. Споразумение за създаване на Европейска космическа агенция, подписано през 1975 г., в сила от 1979 г. Неговата цел е да насърчи задължителната европейска програма и факултативните програми (*Ariane*, *Hermès*, *Colombus*). През 1989 г. беше подписано споразумение със САЩ, Япония и Канада за космическа станция.

2. Временната европейска организация за сателитни телекомуникации (EUTELSAT) стана окончателна в края на 1982 г. Тя обединява двадесетина държави по различни програми. През 2001 г. организацията се трансформира в акционерно дружество.

§ 3. Сътрудничество в областта на транспорта

1. **Европейска конференция на министрите на транспорта** е предвидена с Брюкселското споразумение от 17 октомври 1953 г. по инициатива на ОИСП, за да се подготвят споразумения в областта на наземния транспорт.

2. **Относно международните реки** сътрудничеството има специфични правни основи.

а) Политически и исторически произход на статута на Рейн: най-скорошният документ е конвенцията от 20 ноември 1963 г. Централната комисия, в която държавите са представени равновесно, има:

– нормотворческа власт, поделена с правителствата в някои случаи;

– юрисдикционна власт – произнася се по обжалване на решения на националните съдилища в областта на гражданските спорове и нарушения.

Протокол, който влиза в сила през 1985 г., въвежда понятието за „принадлежност към навигацията по Рейн“ и го разпростира към държавите от Общността.

б) Режимът на река Мозел произтича от конвенцията от 27 октомври 1956 г., която дава началото на Комисия за управление и на международно дружество с ограничена отговорност за Мозел, чиято цел е да осигурява корабоплаването по реката.

3. **Европейската комисия за гражданско въздухоплаване** е създадена през 1954 г. и действа чрез препоръки и резолюции към държавите-членки. Тя стои в основата на споразумението от 1956 г. за въздушния транспорт и на това от 1967 г. за тарифите. От 1990 г. тя се стреми да хармонизира системите за въздушен контрол във връзка с Eurocontrol. Той се създава през 1960 г. и осигурява управлението на въздушното движение в Европа посредством Агенция за сигурността на въздухоплаването.

ДЯЛ ЧЕТВЪРТИ

ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

С разпадането на комунистическата система в Източна Европа бившите комунистически страни се ориентират към европейските и евро-атлантическите организации и към Европейския съюз.

Глава I

Изчезването на институциите от ерата на комунизма

Разпадането на системата става в периода 1989–1990 г. Новата линия на Горбачов (перестройка, гласност), обявена още през 1985–1986 г., предизвиква вътрешни изменения в Съветския съюз и (неконтролирани) верижни реакции в другите социалистически страни. Свързаното с това рухване на марксистко-ленинската идеология освобождава държавите от Централна и Източна Европа от съветското покровителство, след като СССР се отказва от „доктрината на ограничения суверенитет“. Те се ориентират към политическия плюрализъм и прехода към пазарна икономика.

– След провала на преврата (през август 1991 г.) започналото вече вътрешно разпадане на СССР се ускорява и републиките обявяват независимост. На 31 май 1992 г. е сключен Договорът за **Руската федерация**: руското федерално правителство запазва правомощията си в областта на външната политика, отбраната, валутната и финансовата политика. Проблемите, възникнали пред бившите съветски държави, са свързани с правоприемството: договори, граници, дългове, ядрено и конвенционално оръжие, членство в международни организации.

Раздел 1

Съвет за икономическа взаимопомощ (СИВ)

Въпреки че СИВ формално е създаден през януари 1949 г. като отговор на ЕОИС, той действа едва от 1959 г. и се разпада през 1990–1991 г.

§ 1. Характер на СИВ

1. Като международна организация СИВ няма никакви наднационални особености: неговите решения имат задължителен характер само за страните, които са ги подкрепили (споразумения или „препоръки“). В него членуват не само европейски държави (Куба, Монголия, Виетнам).

2. СИВ не създава нито общ пазар, нито зона за свободна търговия, а представлява *икономически съюз на държави с планова икономика*. Той действа или чрез междуправителствено сътрудничество (координиране на националните планове) или чрез интеграция (единен регионален план).

3. *Международното разделение на труда* между социалистическите държави се провежда от 1962 г. Специализацията на националните производства води до увеличаване на търговията и на общата производителност. Но този факт предизвиква критики от страна на най-слабо развитите държави, което води до създаване на „комплексна програма за интеграция“, която заменя специализацията в полза на по-сложни механизми: споразумения за индустриална специализация, мултинационални обединения, общи предприятия и съвместни производства.

§ 2. Кризите на СИВ

1. Става въпрос за *структурна* криза, която СИВ не успява да преодолее въпреки последователните си изменения: ограниченията в интеграционния процес се дължат на липсата на конвертируема валута (откъдето и двустранните бар-

терни споразумения), на изкуствения характер на цените, на липсата на автономия на предприятията, на ограниченията, наложени от държавното планиране.

2. С разпадането на комунистическата система, държавите-членки (Унгария, Чехословакия, Полша) се пренасочват към *пазарна икономика* и обръщат гръб на организацията. От 1 януари 1991 г. търговски сделки в областта на енергетиката се извършват във валута и СИБ престава да съществува през юли 1991 г.

Раздел 2

Варшавският договор

Сключен на 14 май 1955 г. в отговор на Парижките споразумения и на немското превъоръжаване, Варшавският договор обединява около СССР социалистическите държави от Източния блок, без нито една неевропейска държава.

§ 1. Механизми и функции на Договора

1. Договорът от 1955 г. е сключен въз основа на член 51 от Хартата на Обединените нации и установява задължение за постоянно консултиране и за предоставяне на помощ в случай на въоръжено нападение в Европа срещу една или повече държави-членки.

2. От функционална гледна точка до 1989 г. Договорът осигурява отбраната на комунистическа Европа и обхваща ГДР, която от 1956 г. разполага със самостоятелна армия.

Той допринася за единството на социалистическия лагер и по тази линия се намесва в Чехословакия през 1968 г.; СССР предлага едновременно разпускане на НАТО и Варшавския договор.

§ 2. Разпадането на Варшавския договор

В началото на 1989 г. СССР бе изкушен да трансформира договора в чисто политическа организация. Но изоставянето на доктрината Брежнев от страна на СССР, разклащането на комунистическите режими, ускоряването и завършването на немското обединение довеждат *ipso facto* до разпадането на Варшавския договор и изчезването му през 1991 г.

Раздел 3

Слабостта на посткомунистическите регионални обединения

1. Разпадането на СССР не можа да бъде компенсирано чрез създаването на **Общността на независимите държави**, която обединяваше около Русия 12 бивши съветски републики (без балтийските държави). ОНД няма свой собствен облик: тя действа чрез споразумения с неясно действие, сключени от променлив брой партньори и със символни препратки към общностния модел (Договор за икономически съюз). В ОНД доминира напрежението между Русия и Украйна (разпределение на въоръжението), рухването на търговия между държавите вътре в общността, валутната нестабилност, местните конфликти. Тя опитва да създаде въоръжени сили за намеса в случай на конфликт. През 2003 г. четири държави около Русия създават единна икономическа зона.

2. **Вишеградската група** е създадена през февруари 1991 г. от Унгария, Полша, Чехия и Словакия с цел да регламентира отношенията им и основно да подготви присъединяването им към Европейската общност. Словения се присъединява, оформя се централноевропейската зона за свободна търговия.

3. **Балтийският съвет** се създава в резултат от отделянето на балтийските републики от СССР и отношенията им със скандинавските държави.

Глава II

Договорните отношения с Европейския съюз

Връзките между социалистическа Европа и Европейската общност практически са блокирани до 1988 г. След падането на комунистическите режими Общността поставя началото на нов вид отношения въз основа на „европейски споразумения“.

Раздел 1

Отсъствието на договорни отношения

§ 1. Залогът

1. Въпреки че Съветският съюз се обявява против *създаването на общностната конструкция*, Общността възнамерява да развива двустранните търговски и политически отношения с всяка страна от Източния блок на двустранна основа. Търговията между Изтока и Запада от 1965 г. до 1975 г. се развива на базата на асиметричен търговски обмен (износ на средства за инвестиране, консумативи и технологии от Западните държави и внос на суровини и енергийни продукти), но същевременно е и затруднена поради недостига на валута и натрупаните дългове.

2. След като от 1968 г. провеждането на обща търговска политика става част от компетентността на Общността, а не на държавите-членки, СССР и по-голямата част от социалистическите страни отказват да сключат споразумения с Общността. От друга страна Общността отказва да сключи споразумение между ЕИО и СИВ с аргумента, че СИВ не разполага с никаква външна компетентност.

§ 2. Механизми за субституиране

Извън сключеното между двете части на Германия споразумение за свободна търговия можем да посочим:

– общностните механизми за *автономна търговска политика* (а не договорна): специфични количествени ограничения на вноса, кредитиране на износа, предоставяне на статут на най-облагодетелстваната нация;

– *споразумения за сътрудничество между отделните държави*, чието съдържание надхвърля компетентността на Общността;

– споразумението за взаимно признаване ЕИО-СИВ от 25 юни 1988 г. символично удовлетворява СССР, докато преговорите с някои страни (Унгария) вече напредват. Това споразумение не успява да окаже търсения ефект.

Раздел 2

Съвременните договорни отношения

Основен принцип е спазването на критериите за членство: членуващите в Общността държави трябва да уважават правата на човека, да установяват политически плурализъм и да се развиват в посока към пазарна икономика.

§ 1. Споразумения за търговия и/или сътрудничество

Това са *първо поколение* споразумения, сключени въз основа на член 133 (търговска политика) и член 308 ДЕО (откъдето произтича и необходимостта от единодушие в Съвета). Те съдържат следните разпоредби:

– по отношение на *търговията*: признаване на статут на най-облагодетелстваната нация, поетапно премахване на специфичните количествени ограничения за държавите от Източния блок, отстъпки за селскостопанските продукти, възможно въвеждане на защитни мерки;

– по отношение на *сътрудничеството*: създаване на благоприятен климат за инвестициите и за смесените предприятия, определяне на сектори за сътрудничество.

§ 2. Помощ от Общността

1. От създаването ѝ през 1990 г. от програмата ФАР (PHARE – помощ за икономическо реструктуриране на Полша и Унгария) се възползват единадесет държави в определени приоритетни сектори (селско стопанство, индустриално реструктуриране, енергетика, околна среда, въвеждане на пазарна икономика). Прилагането на програмата ФАР променя рязко икономическите аспекти на споменатите вече споразумения: предсрочно премахване на количествените ограничения, система от общи преференции, разширяване на селскостопанските и тарифните отстъпки. Това е преди всичко програма за *техническо подпомагане*.

Общността създава специфични инструменти за сътрудничество и подпомагане: ТЕМПУС, хранителни помощи и др. Тя помага на партньорите си да се възползват от предлаганите от Европейската инвестиционна банка възможности и от кредитите, предоставяни от ЕОВС и ЕОАЕ.

2. Общността и държавите, членуващи в нея, разполагат с мажоритарен дял (51%) в капитала на **Европейската банка за възстановяване и развитие**, предназначена да спомогне за прехода към пазарна икономика: 60% от кредитите, които банката отпуска, отиват в частния сектор.

3. Помощта, предоставена на Русия и на някои държави от СССР, отделили се от СССР, се поема впоследствие от програмата TACIS.

§ 3. „Европейските споразумения“ за асоцииране

Тези споразумения засягат държави, които са потенциални кандидати за членство.

1. Това са *второ поколение* споразумения, основаващи се на член 310 ДЕО. Те са смесени споразумения, сключени от Общността и държавите-членки с държавите от Централна и Източна Европа.

2. Споразуменията съдържат четири основни раздела:

– раздел „*търговия*“ осигурява постепенно освобождаване на индустриалната търговия и на селскостопанските операции, които привилегироваат предимно Общността;

– раздел относно *свободното движение* на работна ръка, услуги и капитали и уеднаквяването на законодателствата, с оглед подготовка за присъединяване към ЕС;

– раздел „*сътрудничество*“ в приоритетни области (околна среда, енергетика, образование) и сближаване на законодателствата;

– раздел „*политически диалог*“, който регламентира международните въпроси и подкрепа за вътрешните реформи.

3. За разлика от програма ФАР споразуменията за асоцииране, във връзка и с предприсъединителните помощи (зеделска и структурна помощ), служат като инструмент за подготовка на присъединяването.

§ 4. Споразуменията за партньорство и сътрудничество

Те засягат някои държави от СССР, които не биха могли да се присъединят към Европейския съюз. Договорът с Русия е сключен през 1994 г. и влиза в сила в края на 1997 г. – търговските отстъпки от страна на ЕС остават ограничени, докато Русия не се присъедини към СТО. Установява се обаче политически диалог. Клаузата „права на човека“ (съществен елемент на споразумението) предвижда специфични преговори в случай на сериозни затруднения.

Бележка: С Югославия, Хърватска, Босна и Херцеговина и Албания се сключват споразумения за стабилизиране и асоцииране. Това са споразумения от междинен тип, подкрепени от програма CARDS.

Глава III

Присъединяването на страните от Централна и Източна Европа към ЕС

Европейските споразумения нито изключват, нито предполагат присъединяване и всеки преамбюл съдържа еволютивна клауза. Изправен пред явното желание за присъединяване и германския натиск в тази посока, Европейският съюз изработва предприсъединителна стратегия – Партньорство за присъединяване, което включва годишни споразумения за финансиране и предприсъединителни помощи.

Раздел 1

Критерии за присъединяване

Европейският съвет в Копенхаген (юни 1993 г.) определя за нуждите на държавите-кандидати:

1. Политически критерии – демокрация, правова държава, зачитане на правата на човека и малцинствата. Тези критерии по същество са потвърдени от Договора от Амстердам (в чл. 6, § 1 ДЕС), но рамковата конвенция за защитата на националните малцинства не е ратифицирана от всички държави. Чл. 49 ДЕС изисква всеки кандидат да зачита принципите по чл. 6, § 1. Така общите политически ценности и основните права поставят ЕС на пътя на конституционализацията;

2. Икономически критерии – жизнена пазарна икономика и конкурентен потенциал;

3. Правни и технически критерии – възприемане на “Acquis communautaire”.

Раздел 2

Преговори за присъединяване

Преговорите започват на основата на становище на Комисията от 1997 и 1999 г. В тях се включват две средиземноморски страни – Малта и Кипър, но не и Турция, тъй като ЕС не се е произнесъл по нейната кандидатура. Договорът за присъединяване бе подписан в Атина през 2003 г. – присъединяването на осем страни от Централна и Източна Европа (Полша, Унгария, Чешка република, Словакия, Словения и трите балтийски страни) става факт от 1 май 2004 г. От това разширяване са изключени Румъния и България, отложени за 2007 г., и даже Хърватска.

В хода на преговорите Комисията пристъпва към систематична проверка на възприемането на *Acquis communautaire* за всяка държава посредством 31 преговорни глави – вътрешен пазар и конкуренция, общностни политики, правосъдие и вътрешни работи, обща политика по външните работи и сигурността, външни отношения. Проверката се осъществява до самото навечерие на присъединяването. Така бъдещите страни-членки трябва да се подложат на структурно адаптиране, което е толкова по-широко, колкото по-необходимо е увеличаване на капацитета за прилагане на *Acquis communautaire* (административен и правосъден капацитет).

Раздел 3

Последици от разширяването на ЕС към страните от Централна и Източна Европа

§ 1. Последици от институционен характер

1. Този въпрос предизвика междуправителствената конференция и приемането на **Договора от Ница**. Към него са приложени протокол и декларация относно разширяването, които определят разпоредбите (протокола) или общите позиции (декларацията) на основата на една мрежа от двама и седем държави-членки, сред които десетте нови европейски и двете средиземноморски страни. Договорът от Ница установява от януари 2005 г.:

– нова структура на Комисията (по едно място на държава-членка до присъединяването на 27-ата държава), което се ползва с широко одобрение от бъдещите членове;

– ново оразмеряване на гласовете в Съвета според по-комплексни критерии, които обаче фаворизират страните с по-голямо население;

– ново разпределяне на местата в Европейския парламент.

Тези количествени изменения са придружени от процедурно облекчаване на условията за осъществяване на засилено сътрудничество, включващо само няколко държави.

2. Договорът от Ница е подложен на силни критики, най-вече сред членуващите държави. Конвент за бъдещето на Европа изработи през 2003 и 2004 г. проект за Конституция, по който да се произнесе междуправителствена конференция. Този проект е предназначен да отговори по-добре от договора от Ница на институционните изисквания на разширяването.

§ 2. Политически перспективи

Присъединяването на страните от Централна и Източна Европа води до „унификация на континента“. Тя е продукт на географията и историята. Тя обаче ще доведе до затруднения в по-чувствителните политики: селскостопанска политика,

структурни политики, начини на финансиране на разширения съюз, считано от 2006 г., отношенията въз основа на Шенгенските споразумения относно свободното движение на лицата в рамките на ЕС и контрола по външните граници.

Колкото до общата политика по външните работи и сигурността, тя преживя шок по време на втората война в Ирак, която разкри отсъствието на политическо единство на Съюза.

Така, ако основната дилема между двете перспективи е:

- Европа – действителна сила (една уязвима хипотеза);
- и един разширен единен пазар (нещо почти сигурно), то ЕС ще трябва да определи – несъмнено много трудно – един нов път, който не изключва първата от тези две перспективи.

ЧАСТ ВТОРА

ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

Общностите имат общи основни характеристики (Дял първи), те създават оригинална юридическа и институционална система (Дял втори). Все пак всяка Общност се подчинява на собствен правен режим (Дял трети и Дял четвърти).

Договорът за Европейския съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., включва Европейските общности: той не само внася изменения в Учредителните договори на общностите, но освен това съдържа и други разпоредби, извън правната рамка на общностите.

Той е предмет на преразглеждане от Договорите от Амстердам (1997 г.) и Ница (2001 г.). Проект за конституционен договор се приема през 2004 г. от междуправителствена конференция – той подлежи на ратификация от 25-те държави-членки.

ДЯЛ ПЪРВИ

ЕВОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

От създаването си до Договора от Маастрихт Европейските общности преминават през специфично развитие, белязано от частично сближаване на трите общности, множество географски разширения и ревизията с Единния акт от 1986 г. (Поддял I). Считано от Договора от Маастрихт (1992 г.). Европейските общности се задълбочават в рамките на Европейския съюз, без да губят своите характеристики и правна идентичност. Между тях се установяват комплексни връзки, особено между Европейската общност (бившата Европейска икономическа общност) и Европейския съюз, който включва „политики и форми на сътрудничество“ извън Общностите („втори и трети стълб“). Договорът от Амстердам от 1997 г. пристъпва към реформиране на системата на Съюза посредством прехвърляне на определени необщностни материи към Европейската общност и частичната комюентаризация на начините на осъществяване на сътрудничеството по третия стълб (Поддял II). Най-сетне унификацията на договорите трябва да се постигне чрез Конституцията на Съюза (Поддял III).

Поддял I

Общностите преди Европейския съюз

Глава I

МНОГООБРАЗИЕ И ЕДИНСТВО НА ОБЩНОСТИТЕ

Раздел 1

Трите основни договора

§ 1. Парижкият договор от 18 април 1951 г.: ЕОВС

Непосредствено след войната, в условията на икономическа криза и относително централизирано държавно управление на икономиката, Европейската общност за въглища и стомана създава „Европа на шестте“: Франция, Федерална република Германия, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург.

1. Предпоставките за *създаването* на ЕОВС са декларацията на Жан Моне и прочутата реч на Р. Шуман пред конференция от 9 май 1950 г.; идеята е да се осъществи френско-немско помиряване чрез изграждането на единен европейски пазар за въглища и стомана. Общият пазар за въглища и стомана трябва да подготви един по-широк политически съюз. Проектът е отхвърлен от английското лейбъристко правителство, враждебно настроено към един твърде либерален в икономически аспект и обременителен в политическо отношение договор.

2. Парижкият договор за създаване на ЕОВС е сключен на 18 април 1951 г. Той е вдъхновен от т. нар. **наднационални теории**. Наднационалността наподобява функционален (или секторен) федерализъм:

– „**федерализъм**“, тъй като тя създава органи, стоящи над тези на държавите-членки и натоварени с компетенции за непосредствено въздействие върху правното положение на държавите-членки и на предприятията в Общността.

– „**функционален**“, тъй като засяга единствено сектори, ясно определени, в конкретния случай: въглища, стомана (и скрап).

Органът, който илюстрира най-добре наднационалността, е **Върховният орган** (чл. 9 от Договора). Той е съставен от независими личности от всяка държава-членка и впоследствие е заместен от Комисията.

§ 2. Двата Римски договора от 25 март 1957 г.: ЕИО и ЕОАЕ

Провалът на проекта за Европейска общност за отбрана през 1954 г. довежда до изоставянето на множество проекти, засягащи конкретно определени сектори: селско стопанство, здравеопазване, транспорт... Между 1954 г. и 1957 г. настъпва застой в изграждането на европейската конструкция. Подемът настъпва в нов икономически контекст, белязан от експанзията на производството и търговията, възвръщането на икономическия либерализъм и като допълнение – първата петролна криза в резултат на Суецката афера (1956 г.).

А. Преговорите

Те се провеждат през 1955 г. и 1956 г. в Месина и във Венеция в две работни групи, като едната се занимава единствено с *общия пазар*, а другата – с *пазара на ядрената енергия*. Франция приема идеята за създаване на общ пазар на индустриалните стоки при условие, че се създаде общ селскостопански пазар. Страните от Бенелюкс и Италия потвърждават своята проевропейска ориентация. ФРГ се възползва от възможността за по-пълно реинтегриране в Западна Европа. Обединеното кралство предпочита да се създаде обща зона за свободна търговия (ЕОИС) и преустановява преговорите – както поради негативното си отношение към общия селскостопански пазар, така и за да опази независимостта си във

външнотърговската политика. Двата учредителни договора съответно за създаване на **Европейската икономическа общност** и **Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ)**, са сключени в Рим на 25 март 1957 г.

Б. Договорът за ЕИО

Договорът за ЕИО отразява поуките от отстъплението от централизирано управление на икономиката и от политическия провал на наднационалността. Европейската икономическа общност, чието вдъхновение е открито неолиберално, започва да се осъществява по-скоро на етапи, отколкото по сектори, под ръководството на Съвет на министрите, представляващи отделните правителства на държави-членки. Посоката на развитие си остава обаче същата: въз основа на митнически съюз и на единен пазар да се върви към икономически и дори политически съюз.

Договорът за ЕИО съдържа множество допълнителни разпоредби относно институциите, асоциирането на отвъдморски държави и територии, свободната търговия между двете германски държави и др.

В. Договорът за ЕОАЕ

Той има двойствена природа – от една страна, отразява стремежа за бързо развитие на ядрената енергетика, а, от друга – трудностите на европейците в снабдяването с проблемни суровини. В това отношение предоставените на общността функции засягат държавите, а не частните лица.

Раздел 2 Разграничаването на Общностите

§ 1. Институционално разграничение

То произтича от посоченото по-горе.

1. **Договорът за ЕОВС** е един изчерпателен договор с точна и подробна нормативна уредба в отрасъла. Върховният орган (по-късно Комисията) е натоварен с прилагането на договора, тъй като Съветът разполага само с ограничена нормотворческа власт. Това е **модел с наднационална доминанта**.

2. **Договорът за ЕИО** е рамков договор, който предполага изграждане на европейската конструкция по етапи и степени след преговори между държавите. Органът за вземане на решения е Съветът, а Комисията извършва действията по подготовката на проекти за решения и изпълнява ролята на „пазител“ на договора. Това е **модел с междуправителствена доминанта**.

§ 2. Функционално разграничение

Договорите предвиждат международна интеграция на три нива:

- *митнически съюз*;
- *общ пазар*;
- *икономически съюз*.

Между отделните общности обаче има разлики.

А. Пазарът

1. ЕОВС е ограничена до някои **продукти**, изброени изчерпателно, докато ЕИО обхваща цялата съвкупност от продукти (с изключение на тези, които се покриват от ЕОВС и ЕОАЕ).

2. **Митническият съюз** в ЕОВС е несъвършен и не включва общата външна тарифа, докато ЕИО е един **съвършен** митнически съюз: премахва пречките за търговията вътре в Общността и приема обща външна тарифа. Това води до разширяване на външните компетенции на ЕИО в областта на търговията и митническите тарифи.

3. За разлика от договора за ЕОВС, ЕИО се отнася и до **съвкупността от производствени фактори** и обхваща свободата за установяване и свободното договаряне на възнагражденията, свободното движение на работници и капитали.

4. *Ratione loci*, ако двата договора се прилагат на европейските територии на държавите-членки, то договарят за ЕИО се прилага и на техните извъневропейски територии, за разлика от договора за ЕОВС.

а) Договорите не се прилагат на Фарьорските острови, прилагат се селективно спрямо Ааландските острови и англо-нормандските острови (частично прилагане).

б) От 1957 г. отвъдморските територии са институционално асоциирани към ЕИО.

в) Френските *отвъдморски департаменти* са поставени в неясно положение – те са нещо средно между френски департаменти и асоциирани територии. Член 227-2 ДЕИО всъщност налага автоматична приложимост на разпоредбите, отнасящи се до търговията, и условна приложимост на други разпоредби, като например селскостопанските. Необходими бяха множество решения на СЕО (26 ноември 1975 г., *Grands Moulins des Antilles*; 10 октомври 1978 г., *Hansen*), докато отвъдморските департаменти бъдат по-широко интегрирани към механизмите на Общностното право. В момента се прилага една специфична програма – *Посейдон* – и използването на морските територии е предмет на адаптиране за период от 10 години, считано от 1 януари 1993 г., след като СЕО прие, че става дума за такса с равностоен на мито ефект, т.е. несъвместима с договора (16 юли 1992 г., *Administration des Douanes c/ Legros*).

Като продължение на чл. 227, чл. 229 след Договора от Амстердам овласти Съвета да приема с квалифицирано мнозинство специфични мерки относно развитието на отвъдморските територии, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови при зачитане на единството на Общностния правен ред, вътрешния пазар и общите политики.

Б. Уредба на конкуренцията

1. ДЕО определя действията на държавите (помощи) и действията и поведението на предприятията в случаите, когато засягат търговията между държавите-членки, докато ДЕОВС урежда дори случаите, когато не се засяга търговията между държавите-членки.

2. ДЕОВС забраняваше концентрацията на предприятия, която не е била одобрена предварително от ЕОВС, докато ДЕО запазваше мълчание относно концентрациите. Тази разлика в третирането се обяснява по следния начин: ЕОВС се стреми да контролира и дори да забранява сливанията на предприятия, най-вече в Германия, в този политически чувствителен сектор, докато ЕИО разчита на сливанията на конкурентоспособни предприятия в рамките на общността и в международен план. На практика уредбата по ДЕОВС загуби своята специфика, изправяйки се пред стоманената криза, и „ограниченията“ в сектора доведоха до действия по сливане на предприятия. Отгоре на това през 1989 г. бе приет регламент за сливанията в ЕИО, което в немалка степен бе свързано и с изтичането на срока на ДЕОВС през 2002 г.

В. Постепенност и преходни периоди

ДЕОВС установи преходен период от пет години. ДЕИО почива върху понятието за постепенност, от което следват и различните видове преходни периоди:

– *началният преходен период* за установяването на митническият съюз се разделя на три етапа и бе намален до десет години: общностните компетенции се увеличават в рамките на този период, което многократно е потвърдено и от СЕО; Единният европейски акт отваря вратите на нов преход (1987–1993 г.) с цел доизграждане на вътрешния пазар; договарят за Европейски съюз установява нов подготвителен период към единната валута; Договорът от Амстердам поставя началото на преходен период от пет години за установяването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие по отношение на визите, убежището, имиграцията и политиките относно свободното движение на лица; Договорът от Ница предвижда нови преходни периоди;

– *други преходни периоди* произтичат от договорите и споразуменията за присъединяване на нови държави: те целят приобщаване на тези държави към общностните механизми и правен ред и съдържат дерогационни разпоредби в сектори от особена важност;

– *специфичните преходни етапи* съпътстват налагането на дадена обща политика;

– *сроковете*, дадени на държавите, често посредством директиви, за приемането на необходимите норми.

Г. Защитни клаузи и мерки

1. Ако договорът за ЕОВС препраща към Върховния орган в случай на „съществени разногласия“ (чл. 37) или на „явна криза“ (чл. 58), то договорът за ЕИО предвижда защитни клаузи, които позволяват частично дерогиране на разпоредбите на договора, когато една или повече държави са поставени в такова икономическо положение, че прилагането на разпоредбите би им причинило сериозни вреди. Тези защитни клаузи са или обвързани (чл. 226, вече отменен), или независими спрямо началния преходен период. Единният европейски акт предвижда защитни мерки и позволява известни частични отклонения след приемането (с квалифицирано мнозинство) на дадена мярка за хармонизиране; по принцип Съветът упълномощава Комисията да взема решения относно тези защитни мерки при условие, че упражнява правото си за сезиране.

2. СЕО развива **правна теория за защитните мерки** около своето решение от 13 май 1971 г., *International Fruit c/ Commission*. Защитните мерки трябва да имат географски ограничено поле на приложение; трябва да бъдат ограничени в предмета на дейността си и да бъдат тълкувани стриктно; те са временни; трябва да спазват основните принципи на Общностното право. Освен това самата Комисия позволява или контролира прилагането на защитните мерки от държавите-членки съгласно ролята си на „пазител“ на договорите.

Раздел 3

Сближаването на Общностите

Автономията на трите Общности, установени с три основни договора, се проявява в прилагането на отделни норми за всяка една от тях. И все пак съществуват множество обединяващи елементи.

А. Институционно и бюджетно уеднаквяване

1. През 1957 г. споразумение, приложено към договорите от Рим, създава СЕО и Парламента като общи контролни органи за трите Общности.

2. С договора от 8 април 1965 г., наречен „*договор за сливане на изпълнителните органи*“, единен Съвет и единна Комисия заместват шестте ръководни органа, съществували преди това, включително и Върховния орган на ЕОВС; този договор постановява принципа за единен статус и единен режим за служителите и представителите на Общностите.

3. Договорът от 8 април 1965 г. замести различните бюджети по трите договора с единен бюджет, с някои изключения (разходи по интервенциите на ЕОВС, Европейския фонд за развитие). По-късно изграждането на системата от собствени ресурси също допринесе за бюджетното уеднаквяване.

В. Материално уеднаквяване

Чл. 305 ДЕО потвърждава автономията на този общ договор по отношение на другите два секторни договора. СЕО застана на страната на *самостоятелността на договорите* (18 май 1962 г., *Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr*).

1. Случва се все пак Съдът да се позове на „функционалното единство“ на Общностите или на смисъла и системата на договорите. В становище 2/91 относно Конвенция № 170 на МОТ, той прилага спрямо ЕИО принципите, които е посочил в становище 1/78 относно ЕОАЕ.

2. Съветът разширява някои разпоредби от ДЕИО върху ЕОВС в областта на свободното движение на работна ръка и свободата на установяване.

3. Фактическото надмощие на ЕИО се усеща върху останалите общности. Така сливането на предприятия за въглища и стомана, за които иначе се изисква предварително одобрение, стават разгърната практика.

4. Разработването на междуобщностни политики е ориентирано в същата посока: например политика за изследвания и технологии.

Глава II

Разширяването на общностите

Всяко разширяване е свързано с изменения в институциите, както и – макар и по-бавно – в същността на Общностите. Договорът от 8 април 1965 г. определя, че присъединяването засяга и трите общности по неделим начин. Чл. 49 ДЕС установява единна процедура за присъединяването към Съюза.

§ 1. Първото разширяване (Обединеното кралство, Ирландия, Дания)

1. Британската молба за присъединяване към Общностите се сблъсква с отказа на генерал Де Гол. Френското противопоставяне приключва на конференцията в Хага през декември 1969 г.

2. **Договорите и актовете за присъединяване** са сключени на 22 януари 1972 г. с четири страни, но Норвегия отказва ратифицирането след провеждането на референдум. Тези текстове съдържат три аспекта, характерни за всяко разширяване:

а) приемане на принципа за **„Acquis communautaire“**: цели на договорите, политики и правни актове, приети след влизането в сила на договорите;

б) промени в **състава на общностните институции**;

в) определянето на **преходни мерки** по отношение на премахването на тарифите, приемането на общата външна тарифа, поетапното уеднаквяване на общите селскостопански цени и британско участие в общностния бюджет.

3. Първото разширяване променя някои политически и езикови дадености. Общността бива критикувана по отношение на селскостопанската политика и от резервите на Обединеното Кралство относно определянето на участието му в бюджета.

§ 2. Второто разширяване (Гърция)

Асоциирана към ЕИО от 1961 г., Гърция сключва договор за присъединяване на 28 май 1979 г., който влиза в сила в началото на 1981 г.

Приобщаването на Гърция, подготвено от споразумение за асоцииране, обърна Общността на Юг и засили нееднаквото ѝ развитие.

§ 3. Третото разширяване (Португалия, Испания)

Преговорите относно присъединяването започват през 1978 г. За страните-кандидатки присъединяването имаше политическо значение – консолидиране на демокрацията и преориентиране към Европа. За Общността обаче то постави някои трудности: свръхпроизводство (вина, плодове и зеленчуци, цитруси), трудно съгласуване с търговските споразумения, сключени със средиземноморските държави.

1. Присъединяването налагаше някои **предварителни реформи**: регламентът от 1983 г. за риболова, реформа на лозаро-винарския пазар (1985 г.), нарастване на собствените ресурси на Общността (1985 г.), вътрешни реформи, по-специално въвеждането на ДДС в Испания. Присъединителните актове бяха подписани на 12 юни 1985 г.

2. **По отношение на селското стопанство** преходният седемгодишен период (сближаване на цените) бе увеличен на десет години за чувствителните продукти (плодове и зеленчуци) с допълнителен механизъм за обмен.

3. Риболовът, който предизвика голям спор, се управлява от общото общностно право и от отделни разпоредби, засягащи достъпа.

§ 4. Четвъртото разширяване (Австрия, Финландия, Швеция)

За Общностите това трябваше да е последното разширяване от класически тип (т.е. без предварително реформиране на институциите), но пък това бе първото разширяване на Ев-

ропейския съюз. Присъединяването бе подготвено от споразумението за Европейското икономическо пространство (виж по-горе Част първа, Дял трети, Глава първа, Раздел трети); Норвегия отказва да се присъедини чрез референдум.

1. Преговорите засягат:

- промяна в регионалната политика чрез установяването на нова цел №6 в полза на северните региони;
- уточняване на данъчните монополи (алкохол, тютюн);
- чувствителния въпрос за пътния транзит през Австрия.

2. Разширяване на институциите:

Три нови места в Комисията, нови депутати... Блокиращото малцинство е фиксирано на 26 гласа след тежък дебат, предизвикан от Обединеното кралство и Испания: ако мнозинството вече е 62 гласа от 87, то „компромисът от Янина“ позволява обсъжданията да бъдат продължени, ако малцинството е между 23 и 25 гласа.

Бележка: Относно петото разширяване (май 2004 г.) виж Част първа, Дял четвърти, Глава трета.

Глава III

Единният европейски акт

Актът, подписан в Люксембург през февруари 1986 г., е наречен „единен“, тъй като съдържа едновременно разпоредби, отнасящи се до сътрудничеството в областта на външната политика, както и ревизия на общностните договори в перспективата на големия вътрешен пазар (края на 1992 г.). Завършването му е белязано от необходимостта да се проведе референдум в Дания и в Ирландия (с цел преодоляване възраженията на Върховния съд относно неутралитета). Фактът, че Актът е *единен*, не изключва запазването на дуалистичния режим: политическото сътрудничество се урежда от разпоредбите на член 30, а Европейските общности – от разпоредбите на Дял втори.

Раздел 1

Политическото сътрудничество

§ 1. Предходните форми

А. Проектите за Европейски съюз

Някои от проектите се отличаваха твърде съществено от общностните механизми, други бяха ориентирани към задълбочаване на ролята на общностните институции.

1. През 1961 г. френски функционери придвижиха проектът на Фуше, наречен „Съюз на европейските народи“, вдъхновен от голистки идеи. Проектът предвижда на основата на нов договор Съветът да бъде овластен като върховен орган да взема решения с единодушие по всички въпроси на политиката по външните работи и отбраната. Мнозина обаче виждат в това риск за общностните институции и дори за НАТО.

2. Изготвят се и различни предложения с общностна ориентираност – като например докладът „Тиндеманс“ от 1975 г. На 14 февруари 1984 г. ЕП приема проект за договор за Европейски съюз (наречен „**Проект Спинели**“), който предвижда разширяване на правомощията на Парламента и ускорено преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета. Този проект не постига пряк успех, но правителствата създават през 1985 г. комитет „наречен „Дож“) относно институционните въпроси. Заключенията му, както и предложенията на Комисията относно изграждането на вътрешния пазар, трябваше да позволят на Европейския съвет от Милано (юни 1985 г.) да свика междуправителствена конференция, резултатът от която е Единният европейски акт.

Б. Политическото сътрудничество

1. **Давиньонското споразумение**, сключено на 27 октомври 1970 г., урежда съгласуването на външната политика под формата на периодични срещи на министрите на външните работи. Комисията дава становище по въпросите относно приложното поле на договорите. От 1975 г. нататък Парламентът започва да отправя питания до министрите.

2. През 1974 г. епизодичните срещи на върха се заменят от срещи на **Европейския съвет**, съставен от държавните или правителствените ръководители от Общността (всъщност единственият държавен ръководител е президентът на Френската република. Този орган се оказва с двойна функционалност:

а) като орган на политическо сътрудничество той разглежда политическите въпроси, които са извън компетентността на Общността. На заседанията бива канен Председателят на Комисията. Европейският парламент участва в политическото сътрудничество под формата на резолюции и дебати.

б) като орган де факто *от Общността ред*, той се занимава с чувствителните общностни въпроси, преди да възложи определено действие на Съвета на министрите. Той определя насоките и програмите, без обаче да приема общностни актове. Правната природа на ЕСв е двойствена.

§ 2. Кодификация на европейското политическо сътрудничество (ЕПС)

Чл. 30 от Единния европейски акт – който остава извън компетентността на СЕО – изигра ролята на инициатор на общата политика по външните работи и сигурността.

1. За единна европейска външна политика

Страните, подписали акта, се ангажират да провеждат взаимни консултации преди да определят позициите си в тази област и след като веднъж се приеме дадена обща позиция, да я приемат като определяща насоката на собствените им политики. Има обаче две нововъведения:

– стремежът към единство на общите политики вътре в ЕПС и на външната политика на Общността;

– възможното разширяване на сътрудничеството в областта на *сигурността*, по-специално на политическите и икономическите ѝ аспекти, без да се нарушават съществуващите договори (Атлантически съюз и Западноевропейски съюз).

2. Органите за политическо сътрудничество

Европейският съвет, чиято правна същност не е изяснена, остава върховен орган на ЕПС. В неговата работа участва председателят на Комисията и заседава два пъти годишно. Комисията е приобщена към ЕПС (както и Парламентът).

Раздел 2

Изграждането на вътрешния пазар

А. Политиките

Основната цел е да се изгради вътрешният пазар съгласно виждането на Комисията (Бялата книга) до 31 декември 1992 г.

1. Вътрешният пазар

Вътрешният пазар е дефиниран в чл. 14 като „**пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали се осигурява според разпоредбите на настоящия договор**“. В една допълнителна декларация стриктно е посочено, че датата 31 декември 1992 г. не поражда автоматично правни последици. Целта е да се отстранят всички преки ефекти от Единния европейски акт.

1. Реализирането на вътрешния пазар минава през **актове**, приети от Съвета с **квалифицирано мнозинство**, в множество области (външна тарифа, свободно предлагане на услуги, въздушен и морски транспорт, свободно движение на капитали), както и за хармонизиране на законодателствата – според член 95 ДЕО. Тази цел бе постигната чрез около 270 текста, най-вече директиви, приети от Съвета. Запазват се обаче две ограничения – данъчното хармонизиране и свободното движение на лицата (които остават в области, по които се гласува с единодушие).

2. Този институционален напредък с оглед вътрешния пазар наложи добавянето на някои гаранции в интерес на държавите. От една страна, могат да бъдат допуснати временни отклонения от договора от по-слабо развитите държави. От друга страна, могат да бъдат въведени защитни клаузи в рамките на сближаването на вътрешните законодателни разпоредби:

– било в общностни текстове относно сближаването, т.е. с квалифицирано мнозинство (което не представлява абсолютна гаранция),

– било едностранно, от една държава, но при някои условия, след приемането на мерки за хармонизиране с квалифицирано мнозинство.

По този въпрос, виж Дял трети, Глава I, Раздел 3.

2. Допълнителни политики

Включването на нови политики в договорите представлява едновременно кодификация и развитие на уредбата, което понякога съдържа неясноти:

Кодификация на сътрудничеството в областта на **икономическата и валутната политика**, но институционалните промени ще трябва да минат през ревизия на договора. На тази основа са формулирани част от разпоредбите в договора от Маастрихт за валутния съюз.

Целта за „икономическо и социално сближаване“ визира нееднаквата степен на развитие в Европа на дванадесетте и отваря пътя към реформа на съвкупността от структурни фондове (FEOGA, FEDER, FSE).

Политиката за околната среда се урежда в договора за ЕО. Макар да има субсидиарен характер по отношение на националните политики на държавите, опазването на околната среда е „съставна част на другите политики на Общността“.

Социалната политика е разширена чрез въвеждане на квалифицирано мнозинство в областите работна среда, здравеопазване и сигурност на работниците.

Научните изследвания и технологичното развитие се включват в договора, което освобождава Съвета от необходимостта да се позовава на чл. 308.

Б. Адаптиране на институциите

То засяга и четирите институции и леко изменя първоначално установеното равновесие между тях.

а) **Комисията** се оказва овластена с **изпълнителни компетенции**. Съществуващият по-рано механизъм на овластяване вече става задължителен – той бе вписан в чл. 202 ДЕО и разнообразен с процедурата, наречена „на комитетите“, (Вж. Дял втори, Поддял I, Глава I, Раздел 6).

б) Правомощията на **Парламента** се разширяват. Той вече разполага в някои материи с по-големи правомощия посредством **така наречената процедура по „сътрудничество“**.

Новата процедура „по сътрудничество“ запазва правото на Съвета да има последната дума, но засилва арбитражната роля на Комисията по отношение на Парламента, който разполага вече със засилени консултативни правомощия.

Бележка: Единният европейски акт логично налагаше отказа от люксембургските „договорености“ от 29 януари 1966 г. Френският конституционен съд не беше сезиран за съвместимостта му с френската конституция.

Поддял II

Европейският съюз

Договорът за Европейски съюз е подготвен от две междуправителствени конференции, едната за Икономическия и валутен съюз, другата за Политическия съюз, започнали работа през декември 1990 г.

1. **Очакванията от договора** са многобройни:

– да отговори на парламентарния проект за Европейски съюз;

– да е продължение на Единния европейски акт, чийто преходен период изтича на 1 януари 1993 г. (валутни въпроси, свободно движение на хора);

– да съпътства немското обединение чрез напредък на европейското обединение, както в икономически и валутен, така и в политически план;

– да изгради единна структура – особено предвид дестабилизирането на Източна Европа и предвидимия наплив от присъединяващи се страни.

Конференциите завършват с единен документ – **Договор от Маастрихт, създаващ Европейския съюз**, подписан на 7 февруари 1992 г., който е изключително сложен и придружен от 17 споразумения и 33 декларации. Преговорите довеждат до определяне на условните или ограничените ангажименти за Обединеното кралство (валутен съюз, социална политика) и Дания (валутен съюз).

2. **Целите и инструментите** на Съюза са изброени в член В (нов чл. 2):

– в икономически план: пространство без граници, по-голямо икономическо и социално единство, единна валута;

– международна идентичност чрез общата политика в областта на външните отношения и сигурността;

– европейско гражданство;

– пространство на свобода, сигурност и правосъдие;

– продължаване на *Acquis communautaire*

3. **Европейският съюз включва Европейските общности** и ги допълва с политики и форми на сътрудничество, с

различен правен режим: „обща политика по външните работи и сигурността“, „сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ – и двете с междуправителствен характер. Съгласно виждането на Комисията и някои държави, редакторите на Договора от Маастрихт не отхвърлят напълно възможността за по-късно комюотаризиране на част от елементите на междуправителственото сътрудничество.

Предвид проблемите, проявили се във връзка с прилагането на договора, през 1996 г. се свиква нова междуправителствена конференция с цел ревизиране на Договора за ЕС. В резултат на 2 октомври 1997 г. се подписва **Договорът от Амстердам**.

На 11 декември 2000 г. се приема **Договорът от Ница**, подписан през февруари 2001 г., в резултат на нова междуправителствена конференция и с цел адаптиране на ЕС към искванията на разширяването му към страните от Централна и Източна Европа.

Глава I

Структура на Договора за Европейски съюз

„Съюзът се основа на Европейските общности, допълнени от политиките и формите на сътрудничество, предвидени по този договор.“ (чл. 1, § 3 ДЕС).

Раздел 1

Първоначалното разграничение

§ 1. Систематично разграничаване.

То се опира на вече установения дуализъм от Единния европейски акт:

– **Общностите** представляват „**първият стълб**“ на Съюза; **Общностният правен ред** продължава да се прилага изцяло под съдебния контрол на Съда на ЕО и на Първоинстанционния съд;

– „**Общата политика по външните работи и сигурността**“ (ОПВРС), от една страна, „**Сътрудничеството в областта на правосъдието и на вътрешните работи**“ от друга страна, образуват другите два „**стълба**“ на Съюза; по същество те са поставени извън правния ред на **Общността** и извън компетенциите на Съда на ЕО, с известни изключения: заключителните разпоредби на договора и тълкуването на конвенциите, които биха могли да бъдат сключени в областта на правосъдието и вътрешните работи (на базата на клауза за компетентност). Тези два „стълба“ зависят от институционализираното междуправителствено сътрудничество; те имат собствени органи, комитети, съставени от висши държавни функционери.

§ 2. Ограничено разграничение

1. Единна институционална рамка

Институциите на Европейския съюз са общи и за трите „стълба“:

а) **Европейският съвет** (държавни и правителствени ръководители и председателя на Комисията) определя главните насоки на Съюза; той не е част от общностните институции; принципно, той е крайъгълният камък на Съюза;

б) Съветът, Комисията и Европейският парламент в различна степен участват в двата „стълба“, основаващи се на сътрудничеството:

– в областта на междуправителствените сътрудничества **Съветът** определя общи позиции и приема общи действия единодушно;

– **Парламентът** е приобщен към ОПВРС и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, подобно на участието му в ЕПС: осведомяване, консултиране, препоръки;

– Комисията разполага с ограничено право на инициатива в областите на сътрудничество: това право е поделено с държавите и не обхваща някои чувствителни области (наказателноправно, митническо и полицейско сътрудничество).

2. Виртуална комюентаризация

Член К-9, който не е бил прилаган, позволяваше на Съвета, с единодушие, да разшири приложението на квалифицираното мнозинство по отношение на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи: убежището, преминаването на границите, имиграционната политика, съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси. Прие се всяко такова решение да подлежи на ратификация във всяка държава.

Раздел 2

Модифицираната от Договора от Амстердам структура

Новият договор не засяга разделянето на Съюза на „стълбове“, но изменя тяхното съдържание и уредба.

Главното изменение се изразява в частичната комунотаризация на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (§ 1). Това изменение води до включването на правото, основаващо се на Шенгенските споразумения в Правото на Съюза (§ 2). Структурата на Съюза допуска елемент на гъвкавост (структура на променливата геометрия) с евентуалното прилагане на засилено сътрудничество.

§ 1. Частична комунотаризация на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи

Неуспехът на „Третия стълб“ довежда до включването в ДЕО на нов Дял четвърти **„визи, убежище, имиграционна и други политики, отнасящи се до свободното движение на лица“**. Механизмът бе извеждането от междуправителственото сътрудничество на целите, пряко свързани с първоначалните общностни цели, като свободното движение на лица, които поради политически причини не можеше да бъдат третираны по общностните механизми. Най-чувствителните въпроси за суверенните държави остават и за напред в рамките на междуправителственото сътрудничество, вече по-стеснено и обновено под формата на „полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“. Двата стълба продължават да обслужват голямата цел, наречена **„пространство на свобода, сигурност и правосъдие“**.

1. Някои страни не искаха да приемат комунотаризирането на разпоредбите на новия Дял IV на ДЕО – като Обединеното кралство, Дания и Ирландия. Това обяснява и наличието на клаузи за изключения в редица протоколи към договора.

Протоколът относно прилагането на чл. 14 ДЕО позволява на Обединеното кралство и Ирландия едностранно (Обединеното кралство) или двустранно да уреждат контрола по границите си. Дания впрочем не участва в Дял четвърти и не може да бъде обвързвана от разпоредбите и мерките, които включва. Обединеното кралство и Ирландия също не участват, но могат:

- да се присъединят към приемането на мерки на основата на Дял четвърти;

- да се включат към вече приети мерки.

2. Дял четвърти се подчинява на институционни разпоредби, отклоняващи се от общото право.

а) през **преходен период от пет години** Съветът ще приема мерки с единодушие по предложение на Комисията или по инициатива на държава-членка, след консултиране с ЕП. Договорът от Ница прецизира, че някои мерки (убежище и др.) могат да се приемат с квалифицирано мнозинство, но след като с единодушие се приемат базовите принципи (по немско настояване).

б) В рамките на период от пет години Съвет определя с единодушие кои области могат да бъдат подчинени на процедурата за съвместно приемане на решения (т.е. с квалифицирано мнозинство). ДН удължава срока с още пет години.

в) Компетентността на СЕО се отклонява от традиционното Общностно право.

- на първо място, преюдициални въпроси могат да бъдат поставяни само от юрисдикция, която е последна инстанция, ако сама го счита за необходимо;

- на второ място, СЕО не може да се произнася по мерките относно преминаването на границите, свързани с опазването на вътрешния обществен ред (което е ограничение на случаите на нарушение на договорите от ДЧ);

- на трето място, Съветът, Комисията или една държава могат да поискат от СЕО тълкуване, без неговото решение да е задължително за националните юрисдикции, които вече са се произнесли.

3. Мерките по Дял четвърти засягат свободното движение на лицата и преминаването на външните или вътрешните граници от европейските граждани и гражданите на трети страни.

Общността, по силата на чл. 14, е компетентна да приема мерки, гарантиращи отсъствието на всякакъв контрол над лицата при преминаването на вътрешните граници.

Преминаването на външните граници предполага мерки, които трябва да засягат нормите относно контрола и политиката по отношение на краткосрочните (тримесечни) визи.

Чл. 63 определя, че мерките относно убежището и бежанците или изселниците (определяне на държавата, отговорна да разгледа искането, минимални норми), ще бъдат приемани при зачитането на съществуващите международни конвенции.

Протокол относно правото на убежище за гражданите на държавите-членки определя четирите тежки случая, при които гражданин на ДЧ може да поиска убежище в друга ДЧ.

Други мерки засягат политиките по имиграцията (дългосрочни визи, правата на гражданите на трети страни с неопределено положение) – те не се подчиняват на разпоредбата за петте години и могат и след това да се приемат с единодушие.

4. Националната компетентност на ДЧ остава запазена в много отношения. Разпоредбите на новия Дял четвърти не могат да засягат отговорностите на ДЧ в областта на обществения ред и вътрешната сигурност.

§ 2. Включване на Шенген в Правото на ЕС

Този въпрос е кръстопътен за два структурни проблема, свързани с ДА:

– от една страна, разделянето на Третия стълб („сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“) между Дял IV ДЕО („визи, убежище, имиграционна и други политики, свързани със свободното движение на лица“ и новият стълб относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси;

– от друга страна, предопределеното засилено сътрудничество, доколкото протоколът за включването на Acquis Schengen в рамките на ЕС позволява на държавите, страни по него, да установяват засилено сътрудничество, в някаква степен предопределено с оглед неучастието на Обединеното кралство и Ирландия.

A. Acquis Schengen

То включва **споразуменията**, сключени на 14 юни 1985 г. и 19 юни 1990 г. от пет държави (Белгия, Германия, Франция, Люксембург и Холандия), споразуменията за присъединяване, сключени с други осем държави, **решенията и декларациите на Изпълнителния комитет** на Шенгенските споразумения и **актовете**, приети от овластените органи. Ако Acquis Schengen е непосредствено приложимо в тринайсетте страни по споразуменията, Съветът, поел функциите на Изпълнителния комитет, може с единодушие на тринайсетте да определи правната основа на съставните елементи на това Acquis. Конференцията прие декларация, според която Съветът трябваше да приеме тази мярка на датата на влизане в сила на Договора. В едно решение на Съвета от 20 май 1999 г. Acquis Schengen бе дефинирано. В същия ден друго решение на Съвета определи правните основи за всяка от съставките на Acquis Schengen (Официален вестник, серия L, № 176 от 10 юли 1999). **Така Acquis Schengen бе интегрирано като производно право.**

Б. Условиата на интегрирането

Те изглеждат изключително сложни, ако сравним всички приложения към договора протоколи с новия Дял четвърти.

1. Положението на Дания е особено, тъй като тя не е обвързана от разпоредбите на новия Дял четвърти ДЕО, а се присъедини към Шенгенските споразумения (докато Финландия и Швеция си бяха страни по тях). Ала как да приемеш допълнителното, ако не приемаш основното? Възприетото разрешение е следното:

– по отношение на комюнотаризираната част от Acquis Schengen Дания запазва същите права и задължения по отношение на своите партньори – те са с международен, а не общностен характер. Можем да говорим за една уредба *intuitu personae** на споразуменията;

* С оглед лицата (*лат.*).

– по отношение на необхванатото от Дял четвърти полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси Дания е в положението на останалите държави-членки;

– ако Съветът приеме общностни мерки с оглед развитието на Acquis Schengen, Дания може да участва в тях, като ги транспонира във вътрешното си право в срок от шест месеца.

2. Обединеното кралство и Ирландия, които не приемат нито новия Дял четвърти на ДЕО, нито Шенгенските споразумения, се намират в различно положение. Вече отбелязахме в предходния параграф, при какви условия тези държави можеха да участват в нови мерки, приети на основата на Дял четвърти или да възприемат една вече приета мярка. Въпреки това в рамките на Acquis Schengen процедурите са различни:

– участието в Acquis Schengen изисква решение на Съвета с единодушие;

– участието в една нова мярка се допуска при условията на общите разпоредби за засиленото сътрудничество.

Тези разпоредби са сред най-неясните разпоредби относно гъвкавостта. Заключителните преговори не се отличаваха с единство по този въпрос.

Бележка: Бъдещите държави-членки на ЕС ще бъдат задължени да възприемат Acquis Schengen.

Раздел 3

Засиленото сътрудничество

Ако и преди ДА имаше формули за диференциация, то трудностите по осъществяването на едно общоприето действие, най-вече във връзка с разширяването, наложи приемането на едно виждане в посока на по-голяма диференциация:

- документите Ламер-Шобъл очертават едно „твърдо ядро“ (федералистично измерение);
- предложението на Балодюр предвижда създаването на променливи кръгове на сътрудничество в различните сектори;
- писмото Кол-Ширак предвиждаше гъвкавост посредством „засилено сътрудничество“.

Договорът от Амстердам предвиди една обща клауза за засиленото сътрудничество и една специална клауза за полицейското и съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси.

Договорът от Ница внесе смекчаване на процедурните условия за осъществяването на едно засилено сътрудничество, което може да се прилага и в областите на ОПВРС.

§ 1. Общата клауза (чл. 43-45 ДЕС)

Държавите, които искат да установят по-близко сътрудничество се подчиняват на строги правила по същество и относно институционните процедури.

1. Условията за осъществяването на едно засилено сътрудничество са следните:

- да допринесе за постигането на Съюза и да зачита неговата институционна рамка, да се използва само в краен случай, да зачита Общностното право и съществуващите мерки; да засилва процеса на интеграцията и да не засяга нито вътрешния пазар, нито режима на обмена, нито икономическото и социалното сближаване; не трябва да се отнася до областите на изключителна компетентност на Общността;
- да не засяга правното положение на другите ДЧ и да им позволява да се присъединят (или поне да не ги пречатства)

към него. ДН определи изискване за минимум осем участващи ДЧ, независимо от бъдещия общ брой държави-членки на ЕС.

2. Институционните процедури за започване или присъединяване към едно засилено сътрудничество включват различни клаузи. Общите институционни разпоредби на договорите са приложими със следните особености:

- Съветът се състои само от участващите в засиленото сътрудничество ДЧ (от което следва и специфичният начин на изчисляване на квалифицираното мнозинство);

- другите институции – и по-специално ЕП – запазват своя състав;

- актовете по засиленото сътрудничество не стават част от съюзното Акѳ.

§ 2. Специфични клаузи

А. Специфична клауза по ДЕО

а) ДЧ, които искат да осъществят засилено сътрудничество, отправят искане до комисията, която може да внесе предложение до Съвета (или да посочат причините, поради които не подкрепя искането). Съветът дава разрешение с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията и след консултиране на ЕП или след одобрение на ЕП в областите, в които се прилага процедурата по съвместно приемане на решения. Ако една ДЧ заяви, че се противопоставя, Европейският съвет може да бъде сезиран, но той няма да се произнася с единодушие, както предвиждаше чл. 11 преди ДН.

б) ДЧ, която иска да се присъедини към едно засилено сътрудничество заявява на ЕК своето желание:

- Комисията излага пред Съвета своето становище;

- Съветът се произнася по искането за присъединяване. Парламентът не участва.

Б. Специфичната клауза в материята на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Според чл. 40 ДЕС засиленото сътрудничество може да се осъществи при зачитане на общите клаузи, проследени по-горе. Разрешението се дава от Съвета с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията или по инициатива на поне осем ДЧ, след консултиране с ЕП. Всяка ДЧ може да сезира Европейския съвет, но ДН премахва възможността за вето.

Ако се установи засилено сътрудничество, всяка ДЧ може да се присъедини по-късно. В този случай ЕК се произнася по искането на съответната ДЧ и приема препоръка до Съвета в срок от 4 месеца. Решението се счита за одобрено, освен ако Съветът с квалифицирано мнозинство не го отложи. СЕО е компетентен на основание ДЕО по целия ход на процедурата.

§ 3. Проектът за Конституция

С оглед премахването на системата на „стълбовете“, възможността за засилено сътрудничество обхваща всички области на компетентност на ЕС, при условие, че в него се включат поне 1/3 от ДЧ (т.е. поне 9 при Съюз от 25 ДЧ) и че се отнася за областите извън изключителната компетентност на ЕС.

Предложението на Комисията се приема, освен в рамките на ОПВРС, където тя само приема становище, което допълва становището на Министъра на външните работи. ЕП трябва да одобри решението на Съвета (а по ОПВРС само бива информиран). В рамките на ОПВРС Съветът се произнася с единодушие. ЕК упражнява широк контрол над молбите за включване във вече установено засилено сътрудничество, освен ако се отнася до ОПВРС.

Премахва се възможността за сезиране на Европейския съвет.

Заклучение: без ефективно прилагане, засиленото сътрудничество остава един конституционен мит. Не е сигурно, че бъдещият конституционен договор ще го включи сред конкретните постижения, въпреки че увеличеният брой държави-членки очевидно ще го изисква.

Глава II

Институционално и политическо развитие

Раздел I

Основните права

А. Основните лични права

По същество те произтичат от практиката на СЕО, който ги извлича от общото конституционно наследство на ДЧ и международните договори, най-вече ЕКПЧ. ДЕС пристъпи към кодификация на разрешения, възприети от СЕО и вече признати в междуинституционната декларация от 5 април 1977 г., а след това и в преамбюла на ЕЕА:

„Съюзът зачита основните права така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи... и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на Общностното право.“

Както бе отбелязано по-горе („палиативните разрешения на Договора от Амстердам“), този текст (чл. F, § 2) бе възприет без изменения в новия чл. 6, § 2, а новият чл. 46 ДЕС разширява компетентността на СЕО по отношение на тази разпоредба, доколкото той разполага с по-обща компетентност по силата на договорите, най-вече ДЕО (с някои ограничения относно дела за визите, убежището, имиграцията и другите политики, свързани със свободното движение на лица) и ДЕС по отношение на някои аспекти на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Хартата на основните права на Съюза бе включена в договора за Конституцията като негова втора част. Чл. II-112 предвижда разграничение между права и принципи и позволява да се мисли, че принципите трябва да бъдат прилагани от институциите.

Б. Зачитането на правата на човека

Като част от развитието на демокрацията и правовата държава, то е посочено като една от целите на ОПВРС и на политиката по сътрудничество за развитието (чл. 177 ДЕО). По-широко този принцип е изразен в чл. 6, § 1 ДЕС:

„Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава като общи за държавите-членки принципи.“

ЕП и ЕК бяха изразили желание Договорът от Ница да включи в чл. 6 посочване и на Хартата на основните права на ЕС.

Чл. 6, § 1 намира две приложения:

– първото относно **присъединяването** (чл. 49), с тази особеност, че въпросният член е приложим пред СЕО на основание чл. 46;

– второто относно **участието** в договорите. Според чл. 7 ДЕС Съветът, в състав държавни или правителствени ръководители, може с единодушие да установи тежко и постоянно нарушаване на принципите по чл. 6, § 1 от една държава-членка (която не участва в гласуването) и с квалифицирано мнозинство да суспендира някои от нейните права, включително правото на глас. Предложението за решение за установяване на нарушението или суспендирането на права трябва да произлиза от една трета от държавите-членки или от Комисията и да е подкрепено от ЕП (с мнозинство 2/3 от гласувалите, представляващи повече от половината от всички депутати). Тази **санкционна клауза** е възпроизведена и в чл. 309 ДЕО.

Нека отбележим, че тази разпоредба изисква нарушението на (множество) принципи по чл. 6, § 1, но не предвижда възможност за оттегляне-санкция, за разлика от чл. 8 на Устава на Съвета на Европа.

В резултат на „австрийската афера“ (участието в правителството на партията на Йорг Хайдер) и с оглед евентуалните трудности във връзка с нови държави-членки, в Договора от Ница се включва **предпазна клауза**. В случай на риск от нарушаване на основните принципи Съветът (но не в състав държавни или правителствени ръководители) може да отпра-

ви препоръка към държавата, за която има опасност да извърши нарушение, след като изслуша нейните обяснения и в зависимост от случая, да поиска становище от независими лица. ЕП може да приеме мотивирано становище *ab initio** с мнозинство 4/5 от членовете си. При установяване на риска, съответната ДЧ може да се обърне към СЕО в срок от един месец. Така съдебната компетентност се разширява и по отношение на процедурната разпоредба на чл. 7.

В. Нови разпоредби

Те са формулирани в ДЕО:

- Съветът може да приема мерки за борба срещу всяка дискриминация, независимо от критерия (чл. 13);
- равенството между мъжете и жените става задача на Комисията;
- защитата на физическите лица по отношение на личните данни се гарантира от независим контролен орган (теория за независима административна власт), създадена по процедурата за съвместно приемане на решения.

* По принцип (*лат.*).

Раздел 2

Европейското гражданство

1. Установяването на европейско гражданство бе предшествано от практика на СЕО и общностно законодателство с цел разширяване на свободата на движение и на престой на общностните граждани. То се подкрепя и от ЕП, който е воден от идеята за признаване на някои избирателни права на общностните граждани, а Комисията изготвя и директива в тази насока. Чл. 2 ДЕС споменава сред целите на ЕС „засилването на защитата на правата и интересите на гражданите на държавите-членки чрез създаването на гражданство на Съюза“. Разпоредбите по същество бяха включени в Част II на Договора от Маастрихт относно изменянето на ДЕИО, която вече става „Европейска общност“ именно поради това включване – гражданството става част от Общностното право и са под контрола на Съвета на Европейските общности (чрез преюдициално запитване или чрез иск за установяване на нарушение на договорите от държава-членка).

Европейското гражданство е надстроечно гражданство, което допълва качеството на национален гражданин така, както е дефинирано във всяка държава-членка. То не замества националното гражданство (уточнение, внесено от ДА).

2. Правата на европейските граждани са два вида: независими или свързани с Европейския парламент.

а) първа категория:

– право на свободно движение и престой на територията на държавите-членки, така и извън функционалното поле на общностните договори;

– активно и пасивно избирателно право в местните избори в държавите-членки по местоживееене с резервата за зачитане на условията, определени в директивата от 19 декември 1994 г. Признаването на това право не изключва възможността гражданите на трети страни да продължат да се ползват от същите права, но прави по-трудно предоставянето на същите права на други категории чужденци (принцип на имплицитната европейска преференция);

– право на защита от страна на дипломатическите и консулските власти – това право не е равно на истинска дипломатическа защита по смисъла на международното право, по причини, свързани с изискването за национално гражданство – по-скоро става дума за защита по спешност, най-вече по хуманитарни въпроси.

б) втора категория:

– активно и пасивно избирателно право в изборите за Европейски парламент в държава-членка по местоживееие, при условията или изключенията, определени от Съвета (например за Люксембург) в директивата от 6 декември 1993 г.;

Признаването на това право, което може да доведе до изменение в избирателните механизми, съпътства признаването на ролята на европейските политически партии и индиректно изменя природата на Парламента, което се превръща в представителен орган „на народите на държавите“;

– правото на петиции пред ЕП и право на сезиране на омбудсмана, назначен от ЕП и овластен да приема жалбите, относно лошо функциониране на общностните институции с изключение на съдебните органи (чл. 195 ДЕО и решение на ЕП от 9 март 1994 г.).

Бележка: Конституционният договор добавя към правата на гражданите на ЕС (които са включени в Част втора на текста) *правото на добра администрация* (безпристрастно отношение, разумен срок, достъп до документите, мотивиране на решенията) и *правото на достъп до документите на Съюза*. Последното трябва да се разглежда във връзка с разпоредбите за прозрачността в работата на ЕС.

Раздел 3

Ролята на националните парламенти

Констатацията за демократичния дефицит в общностите – и по-специално лишаването на националните парламенти от правомощия, което не е компенсирано с увеличаване на съответните правомощия на Европейския парламент – довежда до „Декларация относно ролята на националните парламенти в ЕС“ и друга, основно конференцията на парламентите. Това е:

- идея за съвещание на парламентите;
- и най-вече за по-добро информиране по общностните законопроекти.

Така процесът на приобщаване или информиране на националните парламенти се свързва с конституционното право на всяка държава.

В резултат на настояването – най-вече от Франция – за по-голямо приобщаване на националните парламенти в общностния живот, към ДА бе приложен Протокол за ролята на националните парламенти. На първо място, информираността се подобрява чрез изпращането на общи консултативни документи от Комисията и уведомяване от всяко правителство за общностните законопроекти. Конституционният договор изисква това уведомяване да е пряка задача на Комисията – предвиден е срок от шест седмици (освен когато въпросът е спешен) между предоставянето на предложенията и тяхното вписване в дневния ред на Съвета. На второ място, конференцията на специализираните парламентарни органи по европейските въпроси (КОСАК) е натоварена с множество функции: произнасяне по представените му й проекти; проучване на всеки проект, засягащ пространството на свобода, сигурност и правосъдие, засягащ личните права; произнасяне по всичко, което се отнася до основните права или прилагането на принципа на субсидиарността. Последното напомня идеята за политически контрол над субсидиарността. Националните парламенти обаче не са обвързани от позициите на КОСАК.

По силата на новата Конституция националните парламенти ще упражняват особен контрол за зачитането на принципа на субсидиарността.

Бележка: Принцип на прозрачността.

Договорът от Амстердам постави правните основи на общата уредба (чл. 1 ДЕС). Чл. 255 ДЕО установява право на достъп до документите на общностните институции, като задължение на Съвета е да определи принципите и границите на правото на достъп (съгласно процедурата по съвместно приемане на решения), а всяка институция трябва да го предвиди във вътрешния си правилник. Новият чл. 207 относно вътрешния правилник на Съвета възпроизвежда разграничението между политическите дейности на Съвета (които остават конфиденциални) и неговите законодателни дейности – гласуването и обясненията на вота или декларациите се правят публично.

Глава III

Еволюцията на институционната структура

Раздел 1

Недовършена еволюция

А. Договорът за ЕС

Този договор продължи тенденциите, започнати от ЕЕА, като увеличава политическите и законодателните правомощия на ЕП и разширява приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета. В сърцето на институционния триъгълник (Съвет–Парламент–Комисия). Той пристъпва към преуреждането на двойната логика, характерна за синкретичното начало на общностната конструкция:

а) междуправителствена логика, която се свързва с упражняването на законодателните функции от Съвета, вече е балансирана чрез участието на ЕП в законодателната власт, като тежестта на ЕП се увеличава чрез разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета;

б) интегративна логика, която обвързва ЕК и ЕП в политическа връзка, имаща едновременно ефективен (споразумяване между ЕП и ЕК по отношение на Съвета) и виртуален елемент (назначаване на членовете и политическа отговорност на Комисията).

От друга страна Европейският съвет, без да става институция на Общността, бе натоварен да действа в рамките на ЕО. Това включване, доразвито от ДА, изразява философията на общото влияние на Съюза над общностите.

Б. Договорът от Амстердам

Междуправителствената конференция преследва три цели чрез институционните реформи, на основата на опита от прилагането на ДЕС:

– по-добър отговор на изискванията за общностните действия, т.е. по-голяма ефикасност;

– повишена легитимност на процеса на вземане на решения – ново политическо легитимиране чрез изменения в начина на функциониране и дори на политическите основи на общностните институции;

– съобразяване на институциите с изискванията на бъдещото разширяване на ЕО и ЕС.

Трудността идва от едновременното преследване на тези три цели и нерядко различните виждания на държавите в рамките на преговорите.

а) институционна ревизия с голям размах можеше да доведе до някой от следните елементи:

– еднотипен начин на избиране на членовете на ЕП, рационализация на парламентарните процедури, разширени правомощия в бюджетната сфера и в приложното поле на външните договори, овластяване на Парламента по отношение на ревизирането на договорите;

– ограничаване на броя на членовете на Комисията с оглед осигуряване на най-добра хомогенност в перспективата на разширяването;

– разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета, заедно с ново оразмеряване на гласовете (френската позиция), основаващо се на демографския критерий (мнозинство от населението) или на смесен критерий (мнозинство от държавите и мнозинство от населението). В множество предложения в рамките на преговорите тези елементи намираха различни разрешения.

б) осъществената ревизия остана твърде далеч от очертаваните перспективи. По същество ако ЕП получи частично удовлетворение относно парламентарните процедури, той не получи властта, която очакваше, в бюджетната материя или по отношение на международните договори, или ревизирането на Учредителните договори.

Предвид немската позиция, гласуването с квалифицирано мнозинство се разшири твърде слабо.

в) недовършена ревизия – тя се потвърждава и от „Протокола относно институциите в перспективата на разширяване-

то на ЕС“. Според този протокол към датата на първото разширяване Комисията ще се състои от по един гражданин на всяка ДЧ (вместо правилото за двама граждани от големите държави) при условие, че се преразгледа оразмеряването на гласовете в Съвета, по-специално в полза на държавите, които губят втория си комисар.

Чл. 2 на протокола предвижда нова междуправителствена конференция относно институциите.

В. Договорът от Ница

Междуправителствената конференция, проведена през 2000 г. и приключила с договора от Ница, по същество остана обвързана от недовършените задачи от Амстердам. На основата на предвидената ратификация, авторите на договора постигнаха съгласие относно календара на институционните реформи с оглед изтичането на започнатите мандати (на ЕП и ЕК) и за ритъма на присъединяванията на нови страни, нещо непознато по-рано.

1. Новата система на гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета ще влезе в сила от 1 януари 2005 г. Нейното изчисляване се основава на три параметъра:

– оразмеряване на гласовете, фаворизиращо големите ДЧ (като Германия остава с повече гласове от другите три – Франция, Италия и Обединеното кралство);

– изискването за положителен вот на поне осем ДЧ;

– проверка дали решението е прието с гласовете на държави, представляващи поне 62 % от общото население на Съюза (това е клаузата на „демографската мрежа“, която фаворизира Германия).

Тези три параметъра са възпроизведени в „общата позиция“ на Съвета относно решетката на оразмеряването на гласовете на 12-те бъдещи членове на ЕС, подредени по демографски категории, чието реализиране зависи от хода на преговорите за присъединяване.

Вземането на решения, в цялата му сложност, бе подчинено на системата на двойното мнозинство (държави и население), предложена от ЕП. Политическата легитимация, която

изисква прилагането на демографските критерии, трябваше да бъде придружена от съществено разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство. Някои ДЧ искаха да се запази единодушието: Испания и страните бенефициенти по отношение на икономическото и социално сближаване (поне до 2007 г.), Обединеното кралство по отношение на социалните и данъчните въпроси, Франция относно някои международни договори, Германия относно имиграцията... Финалният компромис бе разочароващ: връзката между преизчисленото оразмеряване на гласовете и разширяването на квалифицираното мнозинство остана привидна.

2. Комисията бе реформирана, но нейната окончателна структура ще се изменя във времето.

С влизането в сила на ДН правомощията на нейния председател се увеличават. Към момента на първото следващо подновяване на нейния състав (1 януари 2005 г.) всяка ДЧ ще има само по едно място, т.е. големите държави губят своето второ място. Това разрешение бе защитено и наложено от малките и средните ДЧ, които не приемаха принципа за една ограничена комисия и се бояха, че системата на ротацията на членовете не им е изгодна.

Считано от присъединяването на дванайсетата държава (т.е. при Съюз от 27 ДЧ), Съветът с единодушие ще трябва да определи по-малък от общия брой на държавите брой на членовете на Комисията и да определи правилата за равновесна ротация.

Раздел 2

Развитието на Европейския парламент

Парламентът получи конституционно по характер развитие.

1. Участие в назначаването на членовете на Комисията

Без да получава истинска номинативна власт, Парламентът ще бъде консултиран от правителствата относно лицето, което те възнамеряват да назначат за председател на Комисията. ЕП трябва да одобри това назначаване. След определянето на другите членове, съставът на Комисията подлежи на одобрение на блок от ЕП, преди да бъде назначен от Съвета.

2. Участие в упражняването на законодателна инициатива

Без да получава собствено право, което би ослабило Комисията, ЕП вече може да поиска тя да изготви предложение.

3. Контролни правомощия

Те се разширяват – ЕП може да създава временни анкетни комисии. Правото да приема петиции вече се конституционализира. Той назначава омбудсмана, които приема жалбите на европейските граждани или всяко физическо или юридическо лице в случай на лоша администрация от страна на една общностна институция.

4. Нормотворчески правомощия

Това е най-фундаменталният аспект на институционните изменения относно ЕП. ДЕС въведе новата процедура за парламентарно приемане на решения. Всяка следваща ревизия подобрява ролята на ЕП в това отношение.

а) консултативните правомощия на ЕП се разширяват.

б) старата процедура по „сътрудничество“, въведена от ЕЕА бе разширена с ДЕС, а сетне заменена от процедурата по съвместно приемане на актове (с изключение на някои области от Икономическия и валутен съюз).

в) процедурата по одобрение се прилага в материята на движението и пребиваването на европейските граждани, относно общите разпоредби за европейския фонд за икономическо и социално сближаване и някои международни договори. ДА разширява приложението на процедурата по одобрение в случаите на установяване на тежко нарушение на принципите

по чл. 6, § 1. ДН го разширява и по отношение на установяването на сериозен риск. Одобрението обаче не се прилага в степента, в която желаеха парламентаристите в чувствителните области (бюджет, външни споразумения, ревизиране на Учредителните договори).

г) Чл. 251 въвежда процедурата, която е известна като „процедура по съвместно приемане на решения“. В хода на преговорите Комисията бе предложила без успех да се предвидят „общностни закони“, които да заемат върха на йерархията на актовете. Тя позволява на ЕП да приема заедно със Съвета общностните актове (регламенти, директиви) в твърде много области. ДА опрости значително тази процедура.

Глава IV

Общата политика по външните работи и сигурността (ОПВРС)

По време на подготвителните преговори Комисията предлага един интегриран подход, който се състои в поставянето на външната политика в сферата на общностните механизми. Този амбициозен подход е отхвърлен от държавите-членки, които предпочитат междуправителствен подход, по-близък до политическото сътрудничество, институционализирано от чл. 30 ЕЕА (вече отменен). Всъщност Дял пети разглежда обширни и амбициозни цели: запазването на ценностите и целостта на Съюза, засилване на сигурността, поддържане на международния мир и сигурност, насърчаване на сътрудничеството, засилване на демокрацията и зачитането на правата на човека.

Скромната равностойка на ОПВРС (нека споменем подкрепата на ЕС за разоръжаването и неразпространението на оръжия, за хуманитарни акции, изпращането на наблюдатели и лансирането на Пакта за стабилност в Европа, изпълнението на който се осигурява от ОССЕ) наложи ограничено преразглеждане чрез договорите от Амстердам и Ница. Конституционният договор също предвижда някои нововъведения, но без мащабни промени.

§ 1. Инструментите на ОПВРС

А. Действащите разпоредби

Европейският съвет трябваше да определя общите насоки и общите стратегии, а Съветът можеше да приема общи позиции или общи действия. Гласуваше се с **единодушие**. Този механизъм на междуправителствено сътрудничество беше донякъде смекчен чрез уведомяването на ЕП и възможността за инициатива на ЕК, която трябваше обаче да се упражнява предпазливо, за да не засенчва водещата роля на ДЧ (пример: конфликта в Югославия). Държавите бяха задължени да зачитат общите

позиции и общите действия и да координират действията си в международните организации и форуми, посредством своите дипломатически и консулски представителства, а за някои от тях – и в рамките на Съвета за сигурност на ООН.

ДА, а след това и ДН, направиха някои **подобрения**.

На първо място, макар председателството да продължава да осигурява представителството и осъществяването на общите действия, то вече се подпомага от генералния секретар на СМ в качеството му на Висш представител за ОПВРС. Той разполага с една структура „за планиране на политиката и бързо предупреждение“. Комисията също е приобщена към тази задача.

На второ място, консултирането и информирането на ЕП са подобрени. В същата насока, освен когато Съветът реши друго, оперативните разходи по ОПВРС, освен военните или отбранителните разходи, се покриват от бюджета по подобие на административните разходи.

На трето място, правилото за единодушие е частично ограничено. Клаузата за конструктивно въздържане (еквивалент на засиленото сътрудничество) по чл. 23 ДЕС позволяваше на някои ДЧ да приемат, че едно решение на СМ ще ангажира Съюза, без те самите да се ангажират при условие, че техният брой не е повече от една трета от оразмерените гласове. ДН допусна засилено сътрудничество чрез осъществяването на една обща позиция или едно общо действие.

Съветът може да се произнася с квалифицирано мнозинство при приемането на обща позиция или общо действие на основата на обща стратегия (приета с единодушие от ЕСв). Същото се отнася и за сключването на международни договори. Ако една ДЧ декларира, че е против по причини от национална политическа важност, СМ може с квалифицирано мнозинство да препрати въпроса до ЕСв, който се произнася с единодушие.

Б. Конституционният договор

ОПВРС **запазва своята специфика**, видно от Глава II („Особени разпоредби“) на дела относно упражняването на компетенции, в условията на пълна липса на институционно и понятийно единство.

ЕСв определя общите насоки и, както и СМ, приема „решения“ с единодушие, освен в някои случаи на изключения относно СМ:

- ако с единодушие се вземе решение за гласуване с квалифицирано мнозинство;
- при прилагането на една позиция или действие на ЕС;
- или ако се приема по предложение на Министъра на външните работи по искане на ЕСв.

Съществува освен това и възможността за конструктивно въздържане (в рамките на една трета от ДЧ и от населението на ЕС).

Главното нововъведение се изразява в създаването на **министър на външните работи**. Назначаван от ЕСв с квалифицирано мнозинство със съгласието на председателя на Комисията, той се явява и заместник-председател на Комисията (по външните въпроси). Така неговият статус се оказва двойствен и всичко ще зависи от практическото му функциониране. На теория той ще може да упражнява дейности като се започне от внасяне на инициативи и проекти, до изпълняване на решения. Той ще разполага с една европейска служба за външни работи, която ще се състои от функционери на съюза и на ДЧ. Той ще може също и да предлага сключването на външнополитически договори от СМ. Институционализира се Комитетът по политиката и сигурността.

§ 2. Въпросите за отбраната

Виж. по-горе Част първа, Дял първи, Глава II, „ЗЕС и Европейският съюз“.

Глава V

Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи

Дял шести от Договора от Маастрихт учредява успоредно с ОПВРС и сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи. ДА ограничи обхвата на Дял шести ДЕС само до полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и дълбоко обнови правния му режим.

Раздел 1

Първоначалното сътрудничество

§ 1. Корените на сътрудничеството

а) *Екстрадирането* се регламентира от двустранни конвенции и от Европейската конвенция от 13 декември 1957 г., сключена под егидата на Съвета на Европа, който установява някои класически правила. Развитието на тероризма довежда да изготвянето на европейска конвенция за противодействие на тероризма (1977 г.), както и на договора от Дъблин (1979 г.), който регламентира ограниченото им прилагане само в държавите от Общността, с цел да се премахне политическият характер на някои нарушения.

б) На 14 юни 1985 г. пет държави от Общността (Франция, ФРГ, Бенелюкс), по-късно последвани от осем други, сключват **Шенгенското споразумение**, след това на 19 юни 1990 г. и **Конвенцията за прилагането му**, извънобщностен договор, предназначен да осигурява свободното движение на хора, който засяга седем точки:

- визовата политика (общ списък на страните, чиито граждани са подложени на визов режим);
 - борбата срещу нелегалната имиграция (задължения за превозвачите);
 - компютърна обработка: папката Шенген;
 - координиране на обработката на молбите за убежище (една-единствена държава); на 14 юни 1990 г. с тази цел се сключи Конвенцията от Дъблин;
 - митническо сътрудничество;
 - полицейско сътрудничество (което може да доведе до трансгранично преследване);
 - съдебно сътрудничество (което включва екстрадирането).
- Изпълнителен съвет може да приема решения или актове по изпълнението на споразуменията.

Френският конституционен съд, в решението си от 25 юли 1991 г., обявява текста за съвместим с Конституцията, като приема, че свободното преминаване на вътрешните граници

не е равносилно на премахване на границите, че конституционното право на убежище е защитено, че френското право за екстрадиране продължава да се прилага.

§ 2. Цели и методи на сътрудничеството

а) **Целите** са изброени първоначално в Дял шести като „въпроси от общ интерес“:

- 1) Политиката за даване на убежище;
- 2) Преминаването на външните граници на държавите;
- 3) Имиграционната политика и политиката по отношение на гражданите на трети страни (влизане, престой, извънредни ситуации);
- 4) Борба с наркоманията;
- 5) Борба с контрабандата;
- 6) Съдебно сътрудничество в областта на гражданското право;
- 7) Съдебно сътрудничество в областта на наказателното право;
- 8) Митническо сътрудничество;
- 9) Полицейско сътрудничество.

Списъкът е вдъхновен от изискванията за изграждане на вътрешния пазар (контрол на „външните граници“), сериозността на проблемите с имигрантите, стремежът към едно „сигурно пространство в Европа“; Шенгенската конвенция оказва влияние върху определянето на много от целите.

ДЕС препращаше към ЕКПЧ и конвенцията за бежанците от 1951 г. Той запазваше компетентността на всяка ДЧ да поддържа своя вътрешен ред и сигурност.

б) **Методите** бяха смесени: междуправителствени по същество, общностни в някои случаи.

По същество те са близки до прилаганите по ОПВРС: консултиране в рамките на Съвета с оглед приемането на **общи становища** и на **общи действия**. Общностните институции могат да участват: консултиране с Европейския парламент; Комисията има право на инициатива, което поделва с държавите, освен що се отнася до съдебното сътрудничество в областта на наказателното право, митническото и полицейското сътрудничество, по отношение на които инициативата е запазена за държавите.

Конвенции можеха да се сключват по инициатива на Съвета и да включват, в зависимост от случая, клауза за компетентност на Съда на ЕО. Сключени бяха Конвенцията за защита на финансовите интереси на Общността от 26 юли 1995 г.; Конвенцията за Европол, подписана в Брюксел на 25 юли 1995 г., която предвижда агенти за връзка в чужбина и създава многостранна система за информиране (наркотици и тероризъм).

в) сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи всъщност се оказа в конкурентно положение със Шенгенските споразумения. Това наложи следната алтернатива: ДЧ трябваше или да постигат съгласие и да вземат с единодушие решения по въпросите и съгласно методите по Дял шести ДЕС, или, ако не постигнат единодушие, да продължат доброволно участие в политически по-ограничената, но юридически по-обвързваща рамка на Шенгенските споразумения. От приети близо 200 акта по Третия стълб, по-голямата част нямаха правнозадължителна сила. ДА постави на мястото на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи един нов стълб, по-концентриран и подчинен на различен правен режим, предвид комюотаризирането на нормите относно визите, убежището, имиграцията и преминаването на границите.

Раздел 2

Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

§ 1. Стеснени цели

Третият стълб вече включва:

– **полицейско сътрудничество между държавите** – пряко или чрез Европол. на основата на конвенцията за Европол Съветът може да консолидира и разширява своите мисии по обмен на следствена информация и подкрепа на смесени разследвания или оперативни действия;

– **съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси** предвижда процедура за изпълнение на съдебни решения, облекчаване на екстрадирането, последователно приемане на минимални норми относно престъпленията и наказанията относно общата престъпност, тероризма и наркотрафика. Наказателноправната хармонизация обаче не е особено напреднала – напредък несъмнено е само приемането на *европейска заповед за арест*.

ДН закрепил създаването на Организация за съдебно сътрудничество (Евроюс), натоварена с координирането между органите за досъдебно или съдебно разследване, включващи полицейски или съдебни служители. Това е съдебният еквивалент на Европол.

Митническото сътрудничество остава поделено между:

– чл. 135 ДЕО, който позволява на СМ да засили митническото сътрудничество при условие, че мерките му не засягат „нито прилагането на националното наказателно право, нито съдебната администрация в държавите-членки“, като правната основа за едно истинско хармонизиране е недостатъчна.

– административно сътрудничество, създадено чрез чл. 66 в рамките на Дял четвърти ДЕО;

– полицейското и съдебното сътрудничество по ДЕС след ДА.

§ 2. Новите механизми

Механизмите на сътрудничеството бяха дълбоко обновени. СМ вече може с единодушие да приема:

- **общи позиции** (както и по-рано);
- **рамкови решения** по оглед сближаване на законодателствата; този инструмент е вдъхновен от модела на директивата и няма никакъв директен ефект спрямо частните лица. (Пример: европейската заповед за арест бе създадена с рамково решение.)
- **решения**, лишени от хармонизиращ ефект по отношение на националните разпоредби и от всякакъв директен ефект; мерките по изпълненията им се приемат с квалифицирано мнозинство;
- **конвенции**, подлежащи на ратификация от ДЧ и годни да влязат в сила за страните, ако поне половината от ДЧ са ги ратифицирали.

§ 3. Напредък по отношение на институциите

Общностните институции са приобщени по-успешно: ЕК има право на инициатива, ЕП бива консултиран (освен по отношение на общите позиции). Като инструмент на междуправителственото сътрудничество се създаде координационен комитет, съставен от висши функционери. Той приема становища и подготвя работата на Съвета в сътрудничество с КОРЕПЕР.

Същественият напредък е по отношение на разширяването на компетентността на СЕО в рамките на Третия стълб:

- СЕО е компетентен да се произнася относно законосъобразността на рамковите решения и на решенията по иск за отмяна, подаден от ДЧ (твърде теоретична хипотеза предвид изискването за единодушие) или Комисията;
- СЕО е компетентен да се произнася по всеки спор между ДЧ относно приетите едностранни актове или по всеки спор между ДЧ и ЕК относно конвенциите;
- СЕО получава компетентност да се произнася и по преюдициални въпроси относно валидността или тълкуването на рамковите решения или решенията или по тълкуването на кон-

венциите при условие, че тази компетентност предварително е била приета чрез декларация на съответната ДЧ за задължителна юрисдикция. Приемането се отнася било за произнасянето на последната инстанция, било по отношение на всяка юрисдикция. Преюдициалната компетентност не обхваща полицейските или репресивните операции, осъществени от една ДЧ.

Тази система очевидно заимства елементи и от международното (декларацията за приемането на юрисдикцията), и от класическото Общностно право.

§ 4. Полицейското и съдебното сътрудничество според Конституционния договор

Това сътрудничество не запазва своята специфика. То се добавя към разпоредбите относно визите, убежището, имиграцията – всички обединени в една от главите относно вътрешните политики, наречена „**пространство на свобода, сигурност и правосъдие**“. Митническото сътрудничество е преместено сред разпоредбите относно свободното движение на стоки. Конституцията слага край на дуализма, възникнал след ДА и ДН. ЕП разширява правомощията си в една важна област.

Някои *особености* обаче се запазват:

- ДЧ запазват правото на инициатива относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси;
- СМ продължава да приема само някои мерки с единодушие (относно европейската прокуратура, сътрудничество между репресивните служби) посредством закони или рамкови закони;
- националните парламенти ще упражняват специален контрол над Европол и Евроюс.

Поддял III

Европейският съюз без Общността – Конституционният договор

Съгласно Декларацията относно бъдещето на Съюза, приета в Ница през декември 2000 г., ЕСв в Лаакен взе през декември 2001 г. решение за създаване на Конвент, чийто мандат покрива посочените в декларацията основни въпроси (положението на Хартата на основните права, ясно разпределяне на компетенциите, опростяване на договорите, определяне на ролята на националните парламенти) с оглед изготвянето на окончателен документ – в крайна сметка наречен Конституция. През юли 2003 г. Конвентът прие с консенсус „Проект за Договор за създаване на Конституция за Европа“. Отнася се очевидно за един конституционен договор, хибридна правна категория, близка до историческата и техническата линия на развитие на Общностите и ЕС.

Проектът бе приет – с цената на множество изменения – от междуправителствената конференция на 18 юни 2004 г., след известен неуспех през 2003 г., и подписан на 29 октомври 2004 г. в Рим.

Глава I

Договор с конституционна форма

§ 1. Генезисът на конституционния договор

Конвентът включваше четири категории членове от 15-те ДЧ и 13-те страни-кандидатки:

- 56 представители на националните парламенти;
- 28 представители на правителствата (които формираха своеобразна междуправителствена предконференция);
- 16 представители на ЕП;
- 2 представители на ЕК.

Конвентът включваше и наблюдатели и изслушваше представители на гражданското общество.

Президиумът се състоеше от три независими лица – Валери Жискар д'Естен – председател, Джулиано Амато и Жан-Люк Деан – заместник-председатели, и 13 членове, излъчени от четирите групи членове. Президиумът създаде 11 работни групи и идейни кръгове. Никъде обаче не се провеждаше гласуване.

Аналогията с Филадельфийският конвент бе символично подчертана.

§ 2. Структурата на Конституционния договор

1. Единен договор замества съществуващите договори, допълнен от пет протокола и три декларации*, сред които протокол, който предвижда преходен период до 2009 г. (специално по отношение на оразмеряването на гласовете в СМ и ЕСв). Въпреки установяването на един договор обаче:

- в сила остават многобройни разпоредби от договорите за присъединяване или протоколите с постоянен характер, за

* Междуправителствената конференция прие заедно с Конституцията за Европа общо 36 протокола и 50 декларации – вж. Заключителния акт – В: *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*. Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, с. 397. (бел. ред.).

които щеше да е по-добре да бъдат трансформирани в органични закони;

– в сила остава и Договорът за ЕОАЕ извън конституционния договор.

2. Единният характер на договора обяснява фундаменталното структурно изменение: ЕС замества Европейските общности. Той придобива международен юридически персоналитет, какъвто му липсваше, премахва се и разделянето на „стълбове“. Въпреки премахването на Европейската общност, духът и техниките на Общностния правен ред се запазват:

– ЕС ще упражнява предоставените му компетенции „по общностен начин“ (чл. I-1).

– разпоредбите на актовете, приети преди влизането на Конституцията в сила, остават в сила и юриспруденцията на СЕО се запазва като „източник за тълкуване на Правото на Съюза“ (чл. IV-3).

3. Вътрешната структура на договора се подчинява отчасти на конституционната и отчасти на традиционната логика на международните договори:

Част I, неозаглавена (!), покрива фундаментални въпроси – като: цели на Съюза, гражданството и основните права, компетенциите (и тяхното упражняване), институциите, членството в Съюза.

Част II: *Харта на основните права на Съюза*. Тя не обхваща всички основни права, а възпроизвежда текста на хартата, изготвена от предишния Конвент.

Част III: *Политики и функциониране на Съюза*. По същество тя възпроизвежда, с някои адаптации, съдържанието на досегашните договори (с твърде малко конституционно по характер съдържание), с цел да се запазят правните основи и приложимите процедури по отношение на всяка от политиките. Принципната промяна се отнася до включването в единния договор на разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие и относно ОПВРС в резултат на премахването на „стълбовете“ на междуправителственото сътрудничество. Някои техни специфики обаче се запазват, най-вече по отношение на ОПВРС (вж. Поддял II).

Част IV: *Общи и заключителни разпоредби*.

§ 3. Договорна правна природа

Запазването на договорния характер се илюстрира от два типа фактори:

1. Договорът урежда *обединението на държави*, които „предоставят (на Съюза) компетенции за постигане на техните общи цели“. ЕС не представлява нито държава, нито федерална държава. Прилагателното „федерална“ впрочем бе отхвърлено, докато „по общностен начин“ съдържа достатъчно федерални елементи. Става дума за един **държавен федерализъм** – откъдето произтичат и доктриналните или политически изрази „федерация на суверенни държави“, „федерация на държави-нации“. Конституционният договор посвоему слага край и на мита за европейската федерална държава, ако изобщо все още има такъв.

2. По отношение на инструментариума техниката на международните договори остава непроменена.

а) Влизането в сила на договора изисква единодушно съгласие на всички (25) ДЧ, изразено чрез ратификация. Политическа декларация към договора определя, че въпросът се отнася до ЕСв, ако в срок от две години е налице ратификация от 4/5 от ДЧ, но не и от всички. Условието по ратификацията се определят от всяка ДЧ самостоятелно, въпреки че бяха правени предложения за унификация на приемането с референдум – по възможност в един и същи ден, или поне за ратификация в един и същи ден, било парламентарно или с референдум. Това бе резултат от търсенето на първична конститутивна власт, включваща всички народи, поради несъществуването на един европейски народ.

б) начините за преразглеждане на договора са типични за международното право. Невъзможно се оказва постигането на съгласие относно разделянето на разпоредбите на договора (по-специално в Част трета) и някои от тях да бъдат изменени по опростен начин от органите на Съюза – това бе неуспех, но неизбежен неуспех, тъй като все пак ставаше дума за един международен договор. Принципната промяна е предвиждането на свикване на Конвент, освен ако ЕСв не реши друго, и изпращането на проекта на националните парламенти. Междуправителствена конференция ще приема проектите за изменение по общо съгласие и ще ги подлага на ратификация във всички ДЧ.

в) договорът предвижда право на доброволно оттегляне на една ДЧ. В този случай се договаря споразумение за оттегляне и то влиза в сила две години след обявяването му от съответната държава.

Глава II

Конституционно съдържание на договора

Разбира се, налице е непълно завършване, а по-скоро кристализиране на процеса на конституционализация, в материален план, чието начало бе поставено още с Учредителните договори и продължено с практиката на институциите и най-вече на СЕО (за тази еволюция виж следващия дял, Поддял I).

§ 1. Дуализмът на конституционните основи на Съюза

Този дуализъм възникна от 1974 г. около съчетаването на двойствената легитимност – мултидържавна, изразена от Европейския съвет, и демократична, изразена от Европейския парламент. Така днес ЕС е:

- **съюз от държави**, което се потвърждава от запазените междуправителствени елементи и преоценката на ЕСв;
- **съюз на народите**, както проличава от нормотворческата и функционална сила на ЕП, представляващ народите на Европа.

Доктрината – както и нормата на чл. I-20 и чл. I-46 относно ЕП – разкриват несъмнена ориентация към съюз на гражданите. Изразът „гражданин“ може да се приеме, но трябва да се има предвид, че националното гражданство само по себе си предоставя европейски политически права и че европейското гражданство по същество преурежда една група права, които техните носители упражняват в условията на движение, престои или пребиваване в другите страни от Съюза.

§ 2. Ценностите на Съюза

Вече потвърдени от УД и практиката на СЕО, те са още по-засилени с Конституционния договор. Чл. 2 на Част първа ги изброява, разпоредбите относно критериите за присъединяване към Съюза или суспендиране на права ги повтарят,

няколко текста са добавени относно демократичния живот на Съюза (сред които и тези относно представителната демокрация и демокрацията на участието) и най-вече са изброени в Хартата за основните права на Съюза. Основните цели на Съюза (чл. 1-3) са неделими от някои общи ценности.

§ 3. Разпределение на компетенциите между Съюза и държавите-членки

Въпросът бе поставен така: кой какво прави? Настоящите договори не съдържаха никаква обща разпоредба относно разпределението на компетенциите. Принципите на това разпределение бяха изведени от СЕО, на основата на дедуктивно тълкуване на разпоредбите относно правните основи на политиките и с помощта на телеологично тълкуване. Такива принципи са: лоялното сътрудничество между ДЧ и институциите; принцип на субсидиарността за поделените компетенции; принцип на пропорционалността – и те се запазват. Конституционният договор съдържа изброяване на областите, влизащи било в изключителните, било в поделените компетенции на Съюза, било в областите на действия за подкрепа, координиране и допълване. Компетенциите на Съюза остават подчинени на **принципа за предоставянето**, поради което и чл. 11, § 2 предвижда: „Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Конституцията, принадлежат на държавите-членки“.

Впрочем принципът на предпочитанието води до това, че в областите на поделена компетентност ДЧ упражняват своята компетентност само доколкото ЕС не е упражнил своята.

Контролът над **субсидиарността** се засилва чрез предварителен политически контрол, упражняван от националните парламенти, и чрез последващ съдебен контрол, докато самият принцип на субсидиарността разкрива по-скоро политически, отколкото правен характер.

§ 4. Разделението на властите и йерархията на актовете

Разделението на властите винаги е било трудно установимо в Общностния правен ред поради факта, че едни и същи актове на

един и същи органи могат да се определят и като законодателни, и като изпълнителни. Или, според чл. 16 на Декларацията за правата на човека и гражданина, „всяко общество, в което... разделението на властите (не е) постигнато, ...няма конституция“.

Предоставянето на изпълнителни компетенции от СМ на ЕК обаче въвежда първия критерий за органично разграничение – но пък не е издържана до края концепцията за органичен закон.

Договорът следва разбирането за увеличаването на правомощията на ЕП (с процедурата по съвместно приемане на актове) и въвежда категорията на **законодателните актове** (законали и рамкови закони); в някои чувствителни области единствено Съветът може да приема законодателни актове (а ЕП бива консултирано). Комисията може да бъде овластявана от Съвета да приема делегирани регламенти.

Предвидени са и незаконодателни актове (решения и препоръки) на Съвета или Комисията.

Комисията, овластена със законодателен акт, може да приема изпълнителни актове, когато е необходимо определянето на еднакви условия.

Разделението на властите се осъществява по-успешно в резултат на новата йерархия на актовете, но и занапред Съветът принадлежи едновременно и на законодателната (законодателен състав) и на изпълнителната (състав „обща въпроси“) власт.

§ 5. Конституционната архитектура

Макар да не е опростена, тя отразява двойствената легитимност – държави и народи или граждани.

1. Междуправителствени са Съветът на министрите и Европейският съвет.

СМ поделя с ЕП едни и същи функции – законодателна и бюджетна. Председателстван за срок от една година в условията на равновесна ротация, в състав „обща въпроси“ той подготвя срещите на ЕСв. Гласуването по принцип е с квалифицирано мнозинство.

ЕСв се превръща в пълноценна институция. Той се ръководи от избран от него председател за срок от две години и половина. Макар неговото функциониране да остава и зана-

пред подчинено на консенсуса, той упражнява и функции по назначаване (с квалифицирано мнозинство) на важни органи, а и функции по решаване на трудни ситуации.

2. Европейският парламент, представляващ народите или гражданите, получава разширени правомощия в области, които досега му бяха сравнително чужди: бюджетът, селскостопанската политика, търговската политика, пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Неговият състав ще се изменя с хода на присъединяването на нови държави към ЕС. По същество той запазва ролята си на съавтор на законодателството (заедно със Съвета), освен при някои изключения.

3. Извън идеята за двойствената легитимност е поставена Комисията, чийто окончателен състав (на брой 2/3 от броя на ДЧ) ще стане факт при първото съставяне на ЕК след влизането в сила на Конституцията. Дотогава ЕК ще се състои от по един гражданин от всяка ДЧ. Нейният председател, чиито правомощия са увеличени, ще се *предлага* от ЕСв и ще се *избира* от ЕП предвид резултатите от европейските избори. Членовете му се предлагат от Съвета в съгласие с определения председател на ЕК и целият състав подлежи на одобрение от ЕП.

4. Министърът на външните работи също се разполага между двете легитимации – назначен от ЕСв, със съгласието на председателя на ЕК, той по право е и заместник-председател на ЕК по външните отношения и същевременно председател на СМ в състав министри на външните работи. Той трябва да осъществява международното представителство на ЕС, но без да притежава пълен монопол над него.

Бележка: След отхвърлянето на проекта през 2003 г., междуправителствената конференция достигна през юни 2004 г. до компромис относно институциите:

- относно изчисляването на квалифицираното мнозинство;
- относно разпределението на местата в ЕП;
- относно Комисията, по повод която сблъсъкът между големите ДЧ (настояващи за ограничен състав на ЕК) и много от другите (настояващи за пълен състав на ЕК). Компромисът бе: общ брой, равен на 2/3 от ДЧ, но от по-късен момент. Проектът на конвента за комисари без право на глас бе отхвърлен.

ДЯЛ ВТОРИ

ИНСТИТУЦИОННА И ПРАВНА СИСТЕМА

ПОДДЯЛ I

СПЕЦИФИЧНИЯТ ОБЩНОСТЕН ПРАВЕН РЕД

Общностите формират нов правен ред, който се различава едновременно от класическото международно право и от познатите модели на федерално право, като има заемки и от двете. Това е един **междиен правен ред**, както го определя Съдът на ЕО: „нов международен правен ред, в полза на когото държавите са ограничили, макар и в ограничени области, суверенните си права“ (*Van Gend en Loos*), „самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите-членки, ...приложимо право за техните граждани и за тях самите“ (*Costa-ENEL*). Тази специфика се проявява в три гледни точки:

- по отношение на стремежа за даване на квалификация на този правен ред;
- по отношение на теорията за общностните правомощия;
- по отношение на определянето на правната природа на Общностите.

Раздел 1

Може ли Общностният правен ред да бъде дефиниран?

Създаден като регионално международно право, Общностният правопорядък се развива като самостоятелен правен ред (без да скъсва всичките си връзки с Международното право) – и отчетливо се ориентира към тенденция на конституционализиране.

§ 1. Международен правен ред

А. Присъединяване към Договора за Европейски съюз

Договорите са отворени „за всяка европейска държава“; условията за присъединяване (икономически, политически и юридически) бяха частично определени в новия чл. 49 след ДА – държавата – кандидат за членство, трябва да зачита основните принципи по чл. 6, § 1.

Процедурата по приемане съдържа два аспекта:

– общностен аспект – становище на ЕК (относно започването на преговори и тяхното провеждане), одобрение на ЕП, решение на СМ с единодушие;

– междуправителствен аспект – договорът за присъединяване се сключва между ДЧ и присъединяващата се страна и подлежи на ратификация във всяка една от тях.

УД не предвиждаха никаква хипотеза за оттегляне. Конституционният договор допуска доброволно оттегляне, но предвижда двугодишен срок за провеждане на преговори по договора за оттегляне.

Б. Изменение на договорите

То е възможно да се осъществи по различни начини.

а) Общата процедура е уредена в чл. 48 ДЕС: при одобрение на Съвета и след консултиране с ЕП, междуправителствена конференция приема измененията в договорите, които сетне подлежат на ратификация във всяка ДЧ.

Конституционният договор предвижда – без изключения – свикването на Конвент преди междуправителствената конференция.

б) опростени процедури за изменения, основата на които са в чл. 95, ал. 3 и 4 ДЕОВС. ДЕО допусна автономни процедури за ревизиране (по отношение на ИВС, състава на Комисията, компетенциите на ПИС)

в) процедура за адаптиране-изменяне на договорите е предвидена в чл. 308 ДЕО: „Ако за постигането на една от целите на Общността при осъществяването на Общия пазар се окаже необходимо дадено действие на Общността и този договор не е предвидил необходимите за това правомощия, Съветът, с единодушие, по предложение на Комисията и след консултиране с Европейския парламент, приема необходимите разпоредби.”

Условията за прилагане на чл. 308 препращат към целите, определени в чл. 2 ДЕО и при липса или непълнота (вж. CJCE, 12 juillet 1973, *Massey-Ferguson*) на разпоредбите относно правомощията на институциите. Чл. 308 обаче не трябва да се прилага, ако в договора има необходимата правна основа за дадено действие (CJCE, 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*). На практика с подкрепата на срещите на върха и на Европейския съвет, чл. 235 (днес чл. 308) бе широко използван в миналото в различни сфери: ИВС, регионална политика, политика по околната среда, финансови механизми, отношения с Източна Европа...

Така чл. 235 (308) позволи разширяване на дейността на Общността, без да е необходимо да се ревизира договорът, преди приемането на ЕЕА. ДЕС запази тази разпоредба и поради липсата на потвърждение на принципа на субсидиарността може да се приеме, че тя се отнася както за правомощията на институциите, така и за компетенциите на Европейската общност.

Конституционният договор запазва тази разпоредба под наименованието „клауза за гъвкавост“, той разширява действието ѝ по отношение на всички политики и предвижда изискване на одобрение от ЕП.

г) междуинституционните споразумения (Съвет, Парламент, Комисия) имат за предмет прецизиране на правомощията на институциите на кръстопътя между първичното право и мерките по прилагането му. Те най-често се отнасят до бюджетната процедура или по-широко до процеса на вземане на решения. Тяхното предназначение е да насърчат прилагането на договорите и понякога са предвидени в тях (напр.: статуса на омбудсмана, парламентарни анкетни комисии). Те допълват договорите, без да ги изменят изцяло. ДН включва декларация, която признава съществуването им и определя основата им (лоялното сътрудничество между институциите).

Понякога тези споразумения се оказват модел за последващи изменения, както често става с юриспруденцията. Всъщност някои говорят за „правосъдна ревизия“ на договорите...

В. Диференциация на органи и функции

Тя е изключително сложна в сравнение с класическия модел международни организации.

1. **Трилогията на конституционните функции** – законодателна, изпълнителна, съдебна – се прилага и в Общностите. Ако по същество държавите-членки са натоварени с изпълнението на Общностното право, то съдебната функция е поделена между Съда на Общностите, Първоинстанционния съд и националните съдилища.

2. Още от създаването си общностните институции образуват помежду си **оригинална политическа система**: Комисия и Съвет (ръководни и „законодателни“ органи), Парламент, избран вече чрез всеобщи преки избори (консултативен орган с функции по политическия контрол), Съд (орган за съдебен контрол). Взаимоотношенията им не са се развили в посока парламентарен режим, за какъвто мечтаят някои от „бащите-основатели“.

3. Системата все пак се развива като **Парламентът** получава нови правомощия: съвместно приемане на бюджетни решения (от 1970 г.), процедура по одобрение и правомощия, произтичащи от процедурата по „сътрудничество“ (Единен европейски акт), съвместно приемане на решения (Договор за

Европейски съюз). Като във всяка конституционна система, няма съвпадане на органи и функции, а специфично и сложно разпределяне на функции.

Г. Собствените ресурси

Откъсвайки се от модела на държавното финансиране на международните организации, от 1970 г. Общностите разполагат с ресурси, наречени „собствени“, които заместват вноските от държавите; някои от тези ресурси се черпят пряко от митническата и селскостопанската политика на Общността, други се отделят от данъците, събирани от държавите-членки. Дори да се откриват елементи на една надстроечна данъчна система, доста близка до данъчния федерализъм, на практика, тази еволюция е спъвана от различни механизми, целящи да изменят финансовото участие на ДЧ и да възстановят критерия за участие според размера на brutния вътрешен продукт.

Д. Юридически персоналитет на Общностите

Учредителните договори установяват принципа за правосубектността на Общностите (чл. 281 ДЕО). СЕО отсъди, че това включва и международната правосубектност (решение от 31 март 1971 г, *AETR*).

На тази основа общностите осъществяват **отношения от сферата на международното публично право** с държави и други международни организации.

Международната правосубектност на Европейската общност произтича всъщност от нейния характер на икономически съюз, разширен с външни отношения. Нейният обхват се увеличава с всяко разширяване на външните и дори на вътрешните компетенции. Тя се простира и във вътрешния ред на ДЧ по отношение на гражданскоправните актове.

Европейският съюз все още не разполага с международна правосубектност – но заедно с обединяването на трите стълба, Конституционният договор му предоставя такава (чл. I-6).

§ 2. Автономен правен ред

А. Автономността

Автономността на Общностния правен ред бе потвърдена от СЕО в своите основополагащи решения:

– „нов правен ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили, макар и в ограничени сфери, своите суверенни права и субекти на който са... държавите-членки (и)... техните граждани“ (5 февруари 1963 г., *Van Gend en Loos*),

– „самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки...“ (15 юли 1964 г., *Costa c/ENEL*),

– „нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили, във все по-широки сфери, своите суверенни права“ (*Avis 1/91*).

От есенциалистка гледна точка автономията означава, според някои доктрини, че Общностният правен ред представлява трети правен ред, различен от международното право и от националното право. От структуралистка и функционалистка гледна точка, която ни се струва по-приемлива, автономията предполага създаването на йерархизирани правни норми от институционната система като разширяването на директния ефект спрямо гражданите на основата на материални критерии и на необходимото единство на правния ред, без да е необходимо авторите на договорите да изразяват своето намерение – общата интеграционна цел на договорите („интеграционно право“ според Пиер Пескаторе), чието поле се разширява от митническата сфера към икономическите и политическите въпроси и, разбира се, преките и косвени последици на примата.

Б. Инструменти на автономията

1. Някои елементи съществуват преди потвърждаването на автономията. СЕО има предоставена компетентност, която поради това е задължителна и не зависи от признаването ѝ от страните. Той притежава и монопол върху разрешаването на споровете. Зачитането на автономията на Общностния правен ред е гарантирано от производството за установяване на нарушение на договорите от ДЧ и от производството за преюдициално запитване, което осигурява единството и

правилността на правораздаването от съдиите в ДЧ като съдии по Правото на ЕО на общо основание. ДЕО задължава ДЧ за лоялно сътрудничество с Общността (чл. 10), което значително разширява оперативното поле на традиционния принцип на добрата воля при изпълнението от ДЧ на техните международни задължения.

2. Практиката на Съда обогатява системно тази автономия.

Съдът подчертава автономията на правните източници и при всеки повод подчертава развитието по отношение на принципите или понятията на международното или вътрешното право.

Той възлага на националните съдии – единствено компетентни да обявят за невалидна разпоредба от вътрешното право – да осигурят примата на общностните норми и да не прилагат противоречащи им вътрешни норми, без да чакат отмяна по законодателен или административен ред (решение от 9 март 1978 г. *Simmenthal*). Основавайки се специално на чл. 10 ДЕО, СЕО рамкира съдебната автономия на ДЧ в процедурен (съдебни производства, процесуални разпоредби, санкции) и институционен (компетенции и правомощия на националните съдии) аспект. На тези въпроси се спираме по-долу.

§ 3. Конституционализация на Общностния правен ред

Тя не произтича от формулировките на СЕО (*Avis 1/76*: „вътрешна конституция на Общността“, решение *Les Vetsrs* от 23 април 1986 г.: „договорът е базова конституционна харта“, *Avis 1/91*: „конституционна харта на една правова общност“). Практиката на СЕО обаче изпълнява важна декларативна роля. Тя провокира въпроси относно наличието на едно общностно конституционно право и неспирни спорове, най-вече между конституционалистите и специалистите по Общностно право.

Признаците за конституционализация са множество:

- разпределянето на компетенциите между ДЧ и Общността, което е предмет на уредба в разпоредбите и практиката;
- разделение на властите между институциите на Общността, за което знаем (§ 1), че има комплексен и еволюти-

вен характер и също предмет на уреждане в разпоредбите на договора;

– йерархия на нормите, която не е така прецизна, като във вътрешното право, но която има широк обхват – договорите и протоколите („конституционна харта“); общи принципи на правото, едностранно производно право (чиято собствена йерархия произтича от материални, а не органични и формални критерии, най-вече поради неясното разграничение между законодателни и изпълнителни функции);

– признаването (и гарантирането, макар и при условията на общностното процесуално право) на основните права; хартата на основните права е включена в Конституционния договор редом с правата, съставляващи гражданството.

Общността е конституция в материален смисъл, която върви към прогресивна формализация – процес на конституционализация, който може да бъде проследен в резултат от работата на конвента и в хода на приемането на Конституционния договор.

Раздел 2

Теорията за компетенциите

Теорията за общностните компетенции илюстрира спецификата на Европейската общност – между международното право и правото с федерален характер. Тя предизвиква спорове в доктрината, понякога и противопоставяне от страна на държави-членки, които искат да запазят по-широки национални компетенции. Тя бе подновена чрез вмъкването на принципа за субсидиарност в Договора от Маастрихт.

§ 1. Разпределение на компетенциите

Трябва да се разграничават вътрешните компетенции от външните, които са неделими от начина на действие на Общността в международния ред.

А. Предоставена компетентност

1. Общностите разполагат с предоставена компетентност, според Съда на ЕО, „предоставяне от ДЧ към Общността на права и правомощия съобразно разпоредбите на договора“. СЕО използва също израза „трансфер на суверенни права“, израз, който понякога е оспорван, въпреки че суверенитетът на една държава може да бъде считан за набор от компетенции, определени от самото международно право. Ревизиите на ДЕО разшириха компетенциите на Общността с нови области на действие.

2. Компетенциите не са предоставени на Общностите чрез договорите в зависимост от материите – като във федерална държава, а в зависимост от целите или от **предназначението** на договорите и с **променлив интензитет** според засегнатите сектори. Освен това, определяйки правните актове, чрез които общностните институции упражняват компетенциите си – регламент или директива например – договорите предоставят на Общностите различно ниво компетенции. В зависимост от този интензитет могат да бъдат разграничени хипотези, при които Общността разполага с компетенции, които заместват

компетенциите на държавите и такива, в които Общността има координационни компетенции, които сами по себе си подлежат на градация. Оттук следва и важността на правната основа на компетенциите и на тълкуванията на СЕО.

3. Общностните компетенции се променят също **във времето**. В рамките на преходния период, държавите търпят ограничения в много области в полза на Общността. Някои общностни компетенции са изключителни само от момента, в който тя ги упражнява реално (например в риболовния сектор). Други се променят в зависимост от степента на напредък на общите политики. Тук се прилага и понятието последователност в интеграцията.

4. Съдът на ЕО по делото *Commission c/ République française* отсъжда на 14 декември 1971 г. по повод агенцията за снабдяване на Евроатом, че компетенциите на ЕОАЕ са **необратими** и не се губят при неприлагане.

Б. Имплицитни компетенции

Общностната практика, опираща се на съдебната практика на СЕО, допуска имплицитни компетенции. Това е приложение на принципа за „**полезния ефект**“, който трябва да позволи на институциите да упражняват нормотворческа власт съгласно целите на договора (чл. 2 и 3 ДЕО). Според теорията за **имплицитните правомощия**, доста близка до теорията „*implied powers*“ от американското федерално право, при липсата на изрично правомощие, предоставено с договорите, се допуска основните принципи и норми, които се съдържат в тях, да налагат приемането на общностни нормативни актове, без които основните принципи и норми биха загубили смисъла си.

В. Субсидиарни компетенции

Впрочем Съветът се е позовавал не веднъж на чл. 235 (стар) при разгледаните по-горе условия. Новият чл. 308 запазва резервата по отношение на субсидиарните компетенции.

Г. Съотношение с компетенциите на държавите

1. Разпределение на компетенциите

Това е сложен въпрос. По отношение на компетенциите на ДЧ общностните компетенции могат да бъдат **изключителни** (митнически съюз, обща търговска политика, запазване на морските ресурси) или **поделени** между държавите и Общностите (в по-широки сфери).

Те могат също така **да бъдат конкуренти**, като в този случай съществува риск от възникване на конфликт. При липсата на общи правила, СЕО следи националните мерки да не затрудняват упражняването на компетенциите на Общността (решение от 16 февруари 1978 г. *Commission c/ Irlande*).

Накрая, има области, в които държавите имат **запазени компетенции**, като Общността има ролята или да ги рамкира (хармонизиране на националните законодателства, чл. 94 и 95 ДЕО), или да координира упражняването им (като координирането на икономическите политики).

Остава един обширен сектор от **автономни** или **изключителни компетенции** на държавите. В някои случаи е предвидено (или е възможно) да се използват допълнителни споразумения между държавите.

Конституционният договор е подчинен на грижата за рационализация (и кодификация) и прилага материални критерии за разграничение:

- **изключителни компетенции** (на Съюза): митническият съюз, общата търговска политика, опазването на морските биологични ресурси, валутната политика;
- **поделени компетенции** – най-широката категория;
- **области на подкрепа** или допълване.

Договорът съдържа особени разпоредби относно координирането на икономическите политики и политиките по заетостта, както и на политиките по външните работи и сигурността, които не попадат в споменатата класификация.

Въпреки това функционалният критерий (с оглед целите на договора) не изчезва: третата част на договора посочва целите в рамките на всяка отделна материя (или област).

2. Йерархизация на компетенциите

Във всички хипотези, независимо от разрешението относно разпределението на компетенциите, националните компетенции на ДЧ не изчезват напълно. На тях им остава най-малко да попълват празнотите в общностните компетенции тъй като единствено те разполагат с пълния набор от правни инструменти, годни да осигурят пълна ефективност: допълнителни правни норми, изпълнителни административни мерки, налагане на санкции (административни или наказателни), правораздавателни механизми. Този въпрос е предмет на напрежение между изискването за лоялно сътрудничество (или за общностна лоялност) по чл. 10 ДЕО и институционната и процедурна автономия на ДЧ.

§ 2. Принципът за субсидиарността

А. Източници на принципа

Принципът е заложен в *проекта Спинели*, приет от Европейския парламент. Субсидиарността е уредена в *член 130-R на Единния европейски акт относно околната среда*. Според част от доктрината техниката с директивите, прибягването до член 235, практиката на СЕО относно отговорността, се основават имплицитно или експлицитно на субсидиарността. По-широко разгледано, **историята на политическите и конституционните доктрини на федерализма** разкрива субсидиарността като елемент за регулиране на компетенциите и правата на различни нива с цел да се избегне едно систематично лишаване на по-нискостоящите власти.

По време на преговорите за Договора за Европейски съюз Лендерите в Германия изразяват предпочитанията си към формула от този вид. Английското правителство вижда в нея предпазно средство срещу общностния централизъм. По този начин субсидиарността е включена в дебата за *"демократичния дефицит"*, както показва бележката в Преамбюла на договора: „един все по-широк съюз,... в който решенията се вземат възможно най-близо до гражданите съ-

гласно принципа на субсидиарността“, разпоредба, която се свързва със създаването на Комитет на регионите и протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз. Общите разпоредби (първият член) на Договора за Европейски съюз дава на принципа общо приложение по отношение на целия Съюз.

Б. Формулиране на принципа в Общностния ред

Чл. 5 ДЕО съдържа 3 алинеи, които уреждат три юридически принципа:

– **ал. 1:** „Общността действа в рамките на предоставените ѝ компетенции... и поставените ѝ цели по договор“: това е потвърждение на **принципа за предоставяне на компетенции** съгласно специализацията на Общността;

– **ал. 3:** „Действията на Общността не превишават необходимото за постигането на целите на този договор“: става въпрос за **пропорционалността** при упражняването на правомощията ѝ (без значение дали компетенциите са изключителни или поделени);

– **ал. 2:** „В областите, които не са в обхвата на изключителните ѝ компетенции, Общността действа, съгласно принципа на **субсидиарността**, само ако и когато целите на предвиданото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки и могат по-успешно да бъдат постигнати на общностно равнище заради обхвата и ефекта от предлаганото действие“: следователно принципът се прилага единствено спрямо **поделените компетенции** между Общността и държавите (или регионите) с цел да регулира упражняването им, т.е. по-широк обхват. На 25 октомври 1993 г. Европейският съвет от Единбург одобри сключването на междуинституционно споразумение по въпроса. То бе кодифицирано и развито от протокола относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността, приложен към Договора от Амстердам.

В. Трудностите в прилагането на принципа

Субсидиарността налага търсенето на максималното ниво на ефикасност и следователно оказва влияние и в двете посоки, но не подлага на съмнение Общностното право и предоставените на Общността компетенции. В подготвянето на текстове, *Комисията* трябва да провежда консултации и да *доказва основанието на своето предложение* (без да се ограничава правото на инициатива, което е част от нейните правомощия). Това доказване зависи от транснационалните аспекти на въпроса и от преценка на съотношението цена – полза на всяко общностно действие в сравнение с чисто националните мерки.

Съветът трябва да извърши *разглеждане на съобразността* с принципите по чл. 5 – и следователно със субсидиарността – едновременно с разглеждането на предложението по същество. Парламентът трябва да направи същото при упражняването на своите правомощия (консултативни и при съвместното приемане на актове).

Трудно упражняване, което позволява да продължат да съществуват две вероятни затруднения:

– едната е от *политическо естество*, след като оценката на оптималното ниво на намеса може да се окаже променлива и зависеща от начините на гласуване вътре в Съвета и в коалициите;

– другата е от *юридическо естество*, тъй като общностните юрисдикции ще могат да бъдат сезирани с преюдициални запитвания или с иски за отмяна, във връзка с тълкуването и прилагането на чл. 5. Ако Първоинстанционният съд не се произнесъл относно приложимостта пред съд на принципа на субсидиарността (24 януари 1995 г. *Tremblay*), Съдът на ЕО допусна такава приложимост по дело относно работното време (12 ноември 1996 г. *Royaume-Uni c/ Conseil*). СЕО прие, че общностните институции не са били длъжни в рамките на общото си задължение да мотивират актовете си, систематично да се позовават на принципа на субсидиарността (13 май 1997 *RFA c/ Parlement et Conseil*).

Протоколите към Конституционния договор предвиждат механизъм за „ранно предупреждение“, чрез който националните парламенти ще могат да отправят мотивирано становище в случай, че предложение на Комисията не е съобразено с принципа на субсидиарността (парламентът на всяка ДЧ има по два гласа). Ако мотивираното становище е подкрепено от една трета от гласовете, Комисията трябва да преразгледа предложението си. *Ex post* държавите и Комитетът на регионите могат да сезират СЕО – това е резултат от настояването, най-вече на германските Ландери.

Раздел 3

Правна същност на Общностите

1. Тя се квалифицира по различен начин в зависимост от различните интеграционни теории: интернационалистка, федералистка, наднационална, функционалистка. Различните теории (вж. Уводна част, Раздел 3) имат отчасти политически, социологически или идеологически аспекти. Общностното право като „**интеграционно право**“ (П. Пескаторе), е междинно ниво между международния правен ред (конфедерален тип) и вътрешния правен ред (федерален тип). Не е изненадващ фактът, че доктрината се колебае между двата полюса, много автори са привърженици в по-голяма или по-малка степен на втория, като се вземат предвид аналогиите между Общностното право и правото от федерален тип.

2. От международното право Общността заимства своя произход (договорите и механизмите за ревизирането им), липсата на универсална и обща компетентност (и дори ограничаването на компетенциите ѝ в някои области, с изключение на най-широките), влиянието на националните събития във функционирането ѝ (изработване, решения, прилагане на политиките и правните актове). В този смисъл тя е организация с конкретни цели и със специални компетенции.

3. От федералното право Общността заимства други елементи:

– **поделянето на компетенциите** между Общността и държавите, като е налице трайна тенденция за разширяване на компетенциите на Общността, като в конкретни области тя разполага с изключителна компетентност. Разделянето на компетенциите подлежи на съдебен контрол. Принципът на субсидиарност цели да регулира упражняването им;

– **директно подчинение** на граждани и юридически лица на общностните норми: директен ефект на множество норми, санкционни правомощия на институциите;

– принципът за **примат на Общностното право** над вътрешното право на държавите-членки, което в началото произтича от общата икономика на договорите, а след това потвърдено и признато (с няколко изолирани изключения);

– **автономно развитие на институциите**: избиране на Парламент с всеобщи избори, собствени ресурси, задължителна юрисдикция на съда и юриспруденция, която дефинира структурите на Общностния правен ред;

– **политическо разширяване**, резултат от включването на европейско гражданство чрез Договора от Маастрихт и разширяване на обхвата и гаранциите за основните права чрез Договора от Амстердам.

4. **Конституционният договор** пренася върху Европейския съюз същината на дебата относно правната природа на Европейските общности.

ПОДДЯЛ II

ИНСТИТУЦИОННАТА СИСТЕМА

Институционната система обхваща съвкупността от институции и органи на Общностите (Глава I). След ДЕС институциите станаха институции и на ЕС. Създаването на тази система бе проследено в предходния дял. Тук отделно ще проследим въпросът за финансите на ЕС (Глава II).

Глава I

Институциите и органите

Общностните институции са пет – Европейската комисия, Съветът на Европейския съюз, Европейският парламент, Съдът на Европейските общности (на който ще се спрем по-надолу) и Сметна палата. Към тези пет институции са добавени и други органи, предвидени в договорите, както и допълнителни органи, от които ще отбележим комитетите, създадени от Съвета, за да рамкират изпълнителната власт на Комисията.

Конституционният договор запазва по същество тази институционна рамка, с две особености:

- Европейският съвет става институция;
- Сметната палата не е спомената в първата част на договора, а в третата (относно функционирането на Съюза).

Раздел 1

Европейската комисия

§ 1. Статус и организация

А. Състав и назначаване

1. Протоколът относно институциите в перспективата на разширяването към ДА определи, че след разширяването Комисията ще се състои от по един граждани на всяка ДЧ при условие, че се направи преизчисляване на гласовете в Съвета, което именно наложи ревизията от Ница.

При обсъждането на възможната реформа се очертаха две виждания:

– ЕК да включва по-малко на брой членове от общия брой на ДЧ, които да се подменят на ротационен принцип – такова бе предложението на големите държави с оглед запазването на ефикасността на Комисията;

– ЕК да се състои от по един граждани от всяка ДЧ, като вътрешната ѝ структура се йерархизира – това бе предложението на средните по големина ДЧ и на страните-кандидатки.

Договорът от Ница запази статуквото до края на мандата на действащата тогава комисия, след което петте големи държави трябваше да загубят своя втори мандат – и ЕК да се състои от толкова членове, колкото са държавите – докато техният брой достигне 27. След присъединяването на 27-ата ДЧ, СМ с единодушие трябваше да приеме правило, определящо максималния брой на членовете и да установи равновесна ротация.

Конвентът прие проект за конституционен договор, който бе изменен от междуправителствената конференция: след влизането в сила на Конституцията, ЕК ще се състои от по един член от всяка ДЧ, вкл. Председателят и Министърът на външните работи. В края на този първи мандат (5 години) ЕК ще се състои от брой членове, равен на 2/3 от броя на ДЧ, които ще се подменят въз основа на стриктно равновесен ротационен принцип. Подмяната навярно ще се извърши през 2014 г.?

Министърът на външните работи, назначен от ЕСв, по право е заместник-председател на ЕК.

2. Договорът от Амстердам запази правото за назначаване на Комисията за правителствата, но го допълни с процедура за одобрение от ЕП (чл. 214 ДЕО):

- правителствата на държавите-членки, след консултиране с ЕП, посочват с общо съгласие кандидата, който предлагат за председател;

- след консултиране с определения за председател, те определят другите лица, които предлагат за членове на Комисията;

- целият състав на Комисията подлежи на одобрение от Европейския парламент;

- членовете на Комисията се назначават по общо съгласие от правителствата на ДЧ.

Тази процедура не е точно съответствие на една парламентарна инвестиция, но разширява правомощията, вече уредени в неговия вътрешен правилник (предварително становище, вот на доверие).

Договорът от Ница бе повлиян от неуспеха на кандидатурата на г-н Деан. Новата уредба предвижда председателят да бъде предлаган с квалифицирано мнозинство от СМ в състав държавни или правителствени ръководители и след одобрение от ЕП. Съгласувано с него Съветът (но вече не в този най-висш състав), с квалифицирано мнозинство и по предложение на ДЧ определя списъка на другите членове на ЕК. Издигането на предложения единствено от ДЧ е пречка да бъдат назначавани лица, които те не одобряват. Последната фаза на процедурата е изменена – след одобрението на ЕП, Съветът назначава целия състав на ЕК с квалифицирано мнозинство.

Конституционният договор продължава същата линия, като:

- Европейският съвет, с квалифицирано мнозинство, предлага на ЕП председателя на ЕК съобразно резултатите от изборите за ЕП. ЕП избира председателя – а всъщност го приема или отхвърля;

- Съветът, в съгласие с одобрения председател, определя списъка на другите членове въз основа на предложенията на ДЧ;

- целият състав подлежи на одобрение от ЕП.

Б. Независимост

Членовете на ЕК са независими от частни или държавни интереси; те не могат да получават никакви инструкции от правителствата; не могат да бъдат освободени от длъжност нито от Съвета, нито от правителствата.

В. Мандат и отговорности

а) Мандатът на членовете на ЕК е с продължителност от пет години и се прекратява само в случай на оставка или служебно от СЕО. Продължителността на мандата е еднаква с тази на депутатите в Европейския парламент и за да се поддържа тази връзка, членовете на ЕК, които заместват член, чийто мандат е прекратен, се избират до изтичането на текущия мандат. Съгласно ДН Председателят на ЕК може, със съгласието на членовете на ЕК, да поиска оставката на един от членовете (кодификация на „юриспруденцията Проди“).

б) Договорите предвиждат възможност за Европейския парламент да гласува недоверие на Европейската комисия с мнозинство от 2/3 от гласувалите, представляващи повече от половината депутати. В случай, че вотът бъде приет, членовете са длъжни колективно да подадат оставка. Този механизъм, вдъхновен от парламентарния модел, има за цел да направи ЕК политически отговорен изпълнителен орган. На практика обаче този механизъм никога не влиза в действие по две причини:

– ЕП искаше да засили ролята на Комисията спрямо Съвета, а не да я отслаби.

– нормотворческата власт (по ДЕО) по същество е предоставена на Съвета (или на двойката Съвет–Парламент). Политическата отговорност на ЕК е относителна.

Редките случаи на внасяне на вот на недоверие непряко визират Съвета или Европейската комисия заради инертността ѝ: все още нито един вот на недоверие не е бил приет. Може ли обаче участието на Европейския парламент в избирането на членовете ѝ да направи ефективен вот на недоверие?

Г. Функциониране

а) Европейската комисия е колективен орган и всеки член е отговорен за определен сектор и ръководи част от службите към Комисията. Политическите правомощия на Председателя ѝ бяха отбелязани в ДА, а ДН ги засили. Той може да определя организацията на Комисията, да разпределя и възлага отговорностите на членовете; може да предлага и повече на брой заместник-председатели, които се избират от членовете на ЕК.

б) Освен няколко **служби**, пряко подчинени на Европейската комисия (правна, статистическа и пресслужба), службите към Комисията се състоят от 25 генерални дирекции, в които работят около 22 000 функционери (от около общо 24 000) със статут, уреден в регламент (от 29 февруари 1968 и 30 юни 1972, многократно изменян). Освен функционерите (назначавани по географски принцип), Европейската комисия включва служители на договор по Общностно право и служители на договор по националното право и национални експерти, назначени от ДЧ.

в) Европейската комисия определя **делегации**, включващи нейни членове и висши функционери на Общността. Тези делегации са подчинени на стриктни правила: не могат да превишават компетенциите си, които трябва изрично да бъдат определени, не могат да се отнасят до упражняването на оперативна самостоятелност, а само до изпълнителни функции (решение на СЕО от 13 юни 1958 г., *Meroni*).

г) Европейската комисия приема решенията си с просто мнозинство.

§ 2. Правомощия на Европейската комисия

Комисията има предоставени компетенции, които чл. 211 регламентира най-общо.

1. Широко право на инициатива

Това право ЕК упражнява по своя инициатива или по искане на ЕП. Тази реформа, осъществена с Договора от Маастрихт, запазва принципно правото на инициативи на Комисията.

Очевидно е, че Съветът може и да ангажира вниманието на ЕК по даден проект – докато той не се е произнесъл, ЕК може да изменя проекта си. СМ може да приема свои предложения с квалифицирано мнозинство, ако договорът го допуска, но може да ги изменя само с единодушие.

2. „Пазител на договорите“ като орган, независим от държавите

В тази насока ЕК разполага с множество правомощия.

а) може да иска информация от ДЧ (мерки, проекти, сведения), които са обвързани от задължението за лоялно сътрудничество (чл. 10) и предприятията и да извършва проверки относно спазване на право на защита пред нея (СJCE, 18 oct. 1989, *Orkem et Solvey*).

б) може да налага санкции на предприятия в случай на нарушаване на някои разпоредби на Общностното право. Също така по ДЕО ЕК може да налага глоби или имуществени санкции на предприятията, които нарушават правилата на конкуренцията. По правото на конкуренцията ЕК може да констатира нарушения на разпоредбите относно съгласуваните практики, злоупотребата с монополно положение, държавните помощи и сливанията.

в) в случай на неизпълнение на общностните задължения от страна на държава-членка, Комисията приема мотивирано становище по своя инициатива или по искане на ДЧ и, ако се установи нарушение, да сезира СЕО.

Ако една държава-членка бъде осъдена за нарушение на договорите и не изпълни решението на СЕО, Комисията може да предложи глоба или периодична имуществена санкция и да сезира СЕО, който да се произнесе.

г) контролира прилагането на защитни мерки, което е още един аспект на ролята на „пазител“ на договорите. Решението на Съвета от 13 юли 1987 г. урежда тези правомощия на Комисията на основания, твърде близки до тези на изпълнителните правомощия на ЕК.

3. Нормотворческа власт

По ДЕО Комисията:

а) притежава самостоятелна нормотворческа власт в изчерпателно изброени по договора материи, най-вече по отношение на митническия съюз.

б) има нормотворчески правомощия по отношение на правната уредба на конкуренцията (чл. 8б: директиви или решения относно държавните предприятия);

в) от самото начало упражнява **вторични** нормотворчески правомощия, когато Съветът ѝ възложи **изпълнението** на разпоредбите, приети от него, при условие, че тази делегация не нарушава институционното равновесие на Общността и не засяга вече приетите изпълнителни мерки. Тази изпълнителна власт по право се отнася за всички приети разпоредби, освен в специфичните случаи, още от Единния европейски акт, който допълни чл. 202 ДЕО относно Съвета.

Конституционният договор въведе нови изпълнителни механизми.

4. Управленски правомощия

Комисията взема управленски решения, най-вече относно общностните служби и общностните фондове (Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство – FEOGA, Европейския фонд за регионално развитие – FEDER, Европейския социален фонд – FSE, Европейския фонд за развитие – FED). Комисията публикува общ годишен доклад за дейността на Общностите.

Тя публикува годишен общ доклад относно дейностите на Общностите. Тя изготвя проекта за бюджета и изпълнява бюджета.

5. Общо правомощие за приемане на препоръки и становища

Тя може да прави това даже когато договорите не го предвиждат изрично. Най-широко това право е предвидено по отношение на , в рамките на Икономическия и валутен съюз.

6. Преговори по външните споразумения

Това се прави на основание чл. 300, § 1 ДЕО – на практика Комисията го прави на основание овластяване от Съвета.

Раздел 2 Съветът на Европейския съюз

§ 1. Състав и функции

1. Съветът, общ за трите Общности от 1965 г., е съставен от министри. Всяко правителство излъчва за свой представител от един от членовете си, различен в зависимост от предмета на заседанието: министри на земеделието, министри на финансите и т.н. ДМ определи: „Съветът е съставен от по един представител от всяка държава-членка с ранг министър, овластен да обвързва правителството на тази държава-членка.“ Тази разпоредба, приета по искане на германските провинции, позволява участието в Съвета на държавни представители от регионално равнище.

Председателството на Съвета се осъществява на ротационен принцип от една държава-членка в продължение на шест месеца: това е председателството на Европейския съюз.

Дневният ред на Съвета, подготвен от КОРЕПЕР, се състои от част А (гласуване без дебати) и част Б (дебати, които приключват с или без гласуване). Комисията, автор на проектите, участва в разискванията на Съвета, за да защитава, ако се наложи, позициите си. Към Съвета действат генерален секретариат и правна служба, различна от тази на Комисията.

Конституционният договор предвижда два формата на Съвета, прекръстен на „Съвет на министрите“, за да се различава от Европейския съвет:

– Съвет по законодателството и общите въпроси, който действа било като законодател, било като орган, който подготвя и участва в работата на Европейския съвет; той се председателства за срок от поне една година въз основа на равновесен ротационен принцип;

– Съвет по външните работи, председателстван от Министъра на външните работи на Съюза.

2. Съветът, **в състав държавни или правителствени ръководители**, е един особен формат. Той действа само в случаите на нарушаване от ДЧ на основните политически принци-

пи, на засилено сътрудничество като апелативна инстанция, по преминаването към общата валута и др. Някои от неговите актове могат да бъдат атакувани пред СЕО, ако създават правни последици за трети лица. Следователно става дума за една политически деликатна хипотеза. В КЕ този състав изчезва в полза на новите правомощия на Европейския съвет.

3. „**Европейският съвет**“ е съставен от държавните и правителствените ръководители и Председателя на ЕК – но дали не представлява формат на Съвета? Съществуваше риск Европейският съвет да замени обикновения Съвет. Договорът от Маастрихт направи Европейския съвет орган на ЕС, но не и общностна институция. Конвентът, създаде КЕ, обяви Европейски съвет за **институция**, отделна от Съвета (на министрите), с което утвърждава политическата и символическата идентичност на Съюза.

Председателят на Европейския съвет ще се избира от самия него с квалифицирано мнозинство за период от две години и половина и няма да може да упражнява национален мандат. Той ще осъществява управлението на ЕСв и ще представлява ЕС за нуждите на ОПВРС (заедно с Министъра на външните работи на Съюза). Предложението за сливане на двамата председатели (на СМ и на ЕСв) не бе подкрепено поради страх от установяването на превъзходство било на една междуправителствена (ЕСв), било на една наднационална колегия (Комисията). Така председателството на ЕСв няма да бъде председателство на Европейския съюз.

Европейският съвет ще може да определя основните насоки на Съюза, най-вече по отношение на ОПВРС. Той няма да участва в законодателната дейност и всъщност ще продължи да бъде свободен от всякакъв съдебен контрол. Макар да продължава да действа на основата на консенсуса, той ще приема някои актове с квалифицирано мнозинство:

- за избирането на неговия председател;
- за предлагането на ЕП на кандидат за председател на ЕК;
- назначаването на Министъра на външните работи на Съюза.

Бележка: КЕ трансформира институционния **триъгълник** (ЕК, СМ, ЕП) в **четириъгълник** чрез институционализирането на Европейския съвет.

§ 2. Начинът на гласуване

Съгласно Римския договор решенията се приемат по различни начини, но практиката, резултат от „компромиса“ от Люксембург, променя първоначалната уредба. Единният европейски акт разшири гласуването с квалифицирано мнозинство, същото направи и Договорът за Европейския съюз.

А. Правна уредба съгласно договорите

а) Гласуване с **абсолютно мнозинство** (чл. 148 ДЕО).

б) Гласуване с **единодушие**: прилага се във всички важни области: приемане на нови държави-членки, споразумения за асоцииране, член 308 и др. Прилага се също във всички материали в рамките на първите два етапа от преходния период на ЕИО, след което трябваше да бъде заменено с гласуване с квалифицирано мнозинство.

в) Гласуване с **квалифицирано мнозинство**. Основава се на оразмеряване на гласовете.

В ЕС с 15 ДЧ решение се взимаше с 62 гласа от 87 на основата на следното оразмеряване на гласовете:

- Федерална република Германия, Франция, Италия, Обединено кралство: по 10 гласа,
- Испания: 8 гласа,
- Белгия, Гърция, Холандия и Португалия: 5 гласа,
- Австрия и Швеция: 4 гласа,
- Дания, Ирландия и Финландия: 3 гласа,
- Люксембург: 2 гласа.

Това разпределение отразяваше аритметичната логика. Правеше се обаче още едно разграничение:

– 62 гласа, без значение чии, ако решението на Съвета е по предложение на Комисията;

– 62 гласа, подадени от поне десет държави, ако решението на Съвета не се основава на предложение на Комисията.

Това правило целеше да се избегне превъзходството на големите държави над малките. Комисията се явяваше гарант за интересите на всички държави, включително и на най-слабите.

Б. Компромисът от Люксембург от 30 януари 1966 г.

1. Вследствие на предизвиканата от Франция общностната криза от 1965 г., това споразумение „относно гласуването с мнозинство“ предвижда, че ако бъдат засегнати важни интереси на една или повече държави, Съветът ще може да приеме „решения, подкрепени от всички членове“.

По-късната практика налага гласуването с единодушие във всички случаи, с изключение на някои случаи за удобство на Съвета, считано от 1975 г.

2. В юридически план споразумението не измени договора, което личи и от възпроизвеждането на разпоредбата за квалифицираното мнозинство при всяко следващо разширяване. Представлявали ли обаче това конституционен обичай? Такова разбиране според мен е неприемливо...

В. Последици от Единния европейски акт и Договора за Европейския съюз

а) По отношение на *изграждането на вътрешния пазар*, гласуването с квалифицирано мнозинство се разшири в области, за които се изискваше гласуване с единодушие: митническа тарифа, свободно предлагане на услуги, свободно движение на капитали, мореплаване и въздухоплаване, свобода на установяване (освен за директивите, предвиждащи изменение на съществуващите законодателни принципи по отношение на образованието и на достъпа на физическите лица до определени професии). Същото се отнася и за хармонизацията на законодателството, с някои изключения (данъците, свободно движение на лица, права и интереси на наемните работници).

б) **Договорът за Европейския съюз** разшири приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство (свобода на установяване, околна среда) и го въведе по отношение на новите политики (образование, професионално обучение, защита на потребителите, трансевропейски мрежи, сътрудничество за развитие).

в) **Договорът от Амстердам** разшири гласуването с квалифицирано мнозинство по отношение на новите разпоредби

на договора и на рамковите програми за научни изследвания. Това всъщност беше едно твърде ограничено разширяване.

Г. „Компромисът“ от Йоанина

По време на преговорите за четвъртото разширяване, Испания и Обединеното кралство поискаха блокиращото малцинство да остане 23 гласа, което щеше да доведе до вдигане на квалифицираното мнозинство. Гръцкото председателство издейства „компромиса“ от Йоанина, според който блокиращото малцинство се увеличава на 26 гласа (квалифицирано мнозинство 62 гласа от 87), но членовете на Съвета, които представляват общо 23 до 25 гласа, могат да изискат от Съвета намирането на „задоволително решение, годно да бъде прието с поне 65 гласа“.

Д. Договорът от Ница (действащият режим)

За да бъдат отчетени изискванията на разширяването, Ница предвиди два нови елемента – ново оразмеряване на гласовете в Съвета, придружено от нов комплексен начин за изчисляване на квалифицираното мнозинство, и разширяване на прилагането на квалифицираното мнозинство.

1. Оразмеряването на гласовете в Съвета и определянето на квалифицираното мнозинство

Новото оразмеряване на гласовете отговаря всъщност на една тройна мотивация: въвеждането на демографски критерий с оглед по-голяма легитимност на актовете на Съвета, компенсирание загубването на второто място в Комисията на най-големите държави и насърчаването на преминаването към възможно най-широко прилагане на гласуването с квалифицирано мнозинство.

а) Новото оразмеряване на гласовете в Съвета

То относително отразява вмъкването на демографския критерий и се изразява в по-голяма разлика между „големите“ и „малките“ страни:

15-те

Австрия	10
Белгия	12
Германия	29
Гърция	12
Дания	7
Ирландия	7
Испания	27
Италия	29
Люксембург	4
Обединеното кралство	29
Португалия	12
Финландия	7
Франция	29
Холандия	13
Швеция	10

Новите 10

Естония	4
Кипър	4
Латвия	4
Литва	7
Малта	3
Полша	27
Словакия	7
Словения	4
Унгария	12
Чешката република	12

Дебатът беше най-вече относно гласовете на Германия, тъй като Франция се противопоставяше на „дръпването напред“ на Германия пред останалите три „големи“ страни.

б) Определянето на квалифицираното мнозинство се подчини на три параметъра:

– решения се взимат с 232 гласа от общо 321 (като, ако актът на е по проект на ЕК, се изисква положителният вот на 2/3 от всички ДЧ);

– те трябва да са подадени от мнозинството от ДЧ;

– по искане на един член на Съвета може да се провери дали решението е взето от представителите на поне 62 % от населението на целия ЕС. Така демографският критерий би могъл да фаворизира Германия, която има близо 22 % от цялото население на ЕС.

Бележка: От 1 май 2004 г. (датата на присъединяване на десетте нови ДЧ) до 31 октомври 2004 г. квалифицираното мнозинство временно е 88 от 124 гласа. Старите членове разполагат със своите 87 гласа, а десетте нови с други 37 гласа (Полша – 8, Чешката република и Унгария – по 5, Естония, Латвия, Литва, Словакия, Словения – по 3, Кипър и Малта – по 2).

2. Разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство

Твърде сериозна съпротива се оказва по отношение на чувствителните въпроси: данъчната политика, социалната политика, сключването на международни договори и др. Финалният компромис доби следния вид:

1. Квалифицираното мнозинство замества единодушието след влизането в сила на ДН по отношение на двамадесет разпоредби: свободно движение на граждани (освен специалните разпоредби); съдебното сътрудничество по граждански дела (освен по отношение на семейното право); международното представителство на ИВС, договорите относно търговията с услуги и интелектуална собственост (с някои изключения); индустриалната политика; специфичните действия извън структурните фондове; икономическото, финансовото и техническото сътрудничество с трети страни; различни назначения и освобождавания от длъжност.

2. Въвеждането на квалифицирано мнозинство бе отложено за по-късна дата по отношение на:

– убежището и бежанците, след като СМ с единодушие е определил общите принципи и правила;

– структурните фондове (и финансовата перспектива за периода 2007–2013 г.).

Е. Конституционният договор

Приемането му от международната конференция в Рим през 2003 г. бе блокирано донякъде и заради противопоставянето, по-специално на Испания и Полша, относно определянето на квалифицираното мнозинство. Междуправителствената конференция през 2004 г. постигна съгласие по спорните въпроси.

1. Когато СМ или ЕСв се произнасят с квалифицирано мнозинство, решението трябва да се вземе с гласовете на 55 % от ДЧ, представляващи 65 % от населението на ЕС. Тази нова формула трябва да влезе в сила от 1 ноември 2009 г.* Квалифицираното мнозинство трябва да обединява поне 15 ДЧ, а блокиращото малцинство трябва да включва поне 4 ДЧ. Когато СМ се произнася не по предложение на ЕК, квалифицираното мнозинство вече е 72 % от всички ДЧ, представляващи 65% от населението на Съюза.

2. Приложното поле на квалифицираното мнозинство се разширява, по-специално в следните области: имиграция, убежище, полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, устава на СЕО, мисиите на ЕЦБ и др. Предвидени са и „резервни клаузи“: ЕСв или СМ могат с единодушие да решат в кои други области да се разшири приложението на квалифицираното мнозинство.

§ 3. Правомощията на Съвета

Правомощията на Съвета са по-широки в ЕО, отколкото в ЕОВС, където той даваше становища (обща или по одобрение на акт) и взимаше решения само по изключение. В Европейската общност Съветът:

1. Упражнява **нормотворческа власт**: приема правни актове, отнасящи се до прилагането на Договорите и осъществяването на общите политики. Той е обвързан от общите правила, които сам приема. Това правомощие вече е поделено с ЕП в рамките на процедурата по съвместно приемане на актове.

* Датата е определена с оглед изтичането на 3 години от влизането в сила на КЕ, предвидено за 1 ноември 2006 г., но през 2006 г. КЕ не влезе в сила (*бел. ред.*).

2. Осигурява **координацията на икономическите политики на ДЧ** (чл. 202). Определянето на основните насоки на икономическите политики на ДЧ е от съществено значение за доброто функциониране на ИВС.

3. Упражнява **дейност от правителствен характер**: сключва международните договори за сметка на Общностите, приема регламенти, уреждащи статута на функционерите и агентите.

4. Без да може да преразглежда Договорите, той може да използва чл. 308, за да компенсира празноти в ДЕО.

5. Взима **решения с конституционен характер**: чл. 269 за собствените приходи, чл. 190 за изборите за ЕП с всеобщи избори, с резервата за ратифициране от ДЧ.

6. Притежава правомощие да взима **решения в бюджетната област**, като това право е неравномерно поделено с Парламента.

Раздел 3

Европейски парламент

„Събранието, съставено от представители на народите на държавите, обединени в Общността, упражнява правомощията, които са му предоставени от договора (договорите).“

Авторите на Договорите са имали предвид Събранието да разполага с широки правомощия на основата на избирането му във всеобщи избори.

§ 1. Избиране и вътрешна организация на Парламента

А. Избиране

Събранието, което през 1962 г. само се нарича „Европейски парламент“, преди това да бъде закрепено в Единния европейски акт, в началото е съставено от представители, избрани от националните парламенти според националната процедура (във Франция според закона от 8 март 1952 г.). Чл.138 ДЕИО:

„Събранието изработва проекти с оглед провеждането на всеобщи избори по обща за всички страни-членки процедура. Съветът, с единодушие, приема разпоредби, които препоръчва да бъдат приети от страните-членки съобразно съответните им конституционни правила.“ ДА внесе изменение в чл. 190: „проектът, дори да не предвижда еднаква процедура, би могъл най-малко да зачита общите за всички ДЧ принципи“. Това изменение отбелязва смекчаването на позицията с оглед установяването на хармонизирана изборна процедура, приемлива за всички ДЧ.

1. Дебатите по всеобщите преки избори

а) Доводите на **поддръжниците** на такъв начин на избиране на ЕП: повишаване на политическата легитимност на контролния орган по отношение на технократските управленски

органи; създаване на демократична структура на дебатите за виждането за Европа; превръщане на Събранието в политически орган с по-широки правомощия, за да бъде компенсирани загубата на компетенции от националните парламенти.

б) **Противниците** на този начин на избиране възразяваха, че Събранието, веднъж избрано чрез всеобщи избори, ще си присвои компетенции в противоречие с националния суверенитет на държавите и би могло да попречи на общностното сътрудничество, основано от самото начало на споразумение между правителствата в рамките на Съвета.

в) **Френската опозиция** отстъпи от позициите си през 1974 г. в нов политически контекст: криза на Общността (изборите като средство за съживяване), създаване на „Европейския съвет“ (като израз на друга легитимност той се явява предпазен механизъм).

2. Текстовете от 20 септември 1976 г.

След принципното решение, взето през декември 1974 г. от първия Европейски съвет, Съветът, съставен от „представители на държавите, взимащи решения с единодушие“, взима решение – всъщност международен ангажимент – и прие анекс от 20 септември 1976 г., които бяха подложени на ратификация във всяка страна-членка. Тези текстове измениха ДЕИО: от една страна, броят на представителите бе увеличен повече от два пъти; от друга страна, за първите избори и в очакване да бъде приета обща избирателна процедура, избирателната процедура остана да се определя от всяка ДЧ. Системата на позоваване на националното избирателно право остана приложима, поради липса на съгласие по въпроса за прилагане на обща избирателна процедура. С изключение на Обединеното кралство, което прилага мажоритарна поименна избирателна система, от която се отказа едва преди изборите през 1999 г., държавите приеха система на избиране по листи с пропорционално представителство на национално (Холандия, Люксембург, Дания) или на регионално равнище (ФРГ, Белгия, Ирландия, Италия, Испания).

Договорът за Европейския съюз овластява Европейския парламент да одобрява разпоредбите, приети от Съвета, относно начина на избиране на ЕП.

3. Конституционният и политическият дебат във Франция

Изпреварвайки политическите и конституционни възражения на някои политически кръгове срещу проекта за изборите, Президентът на Републиката сезира Конституционния съвет.

а) **Конституционният съвет** реши на 30 декември 1976 г., че не може да обяви за противоконституционен елемент, който произтича от ратифицирани и влезли в сила международни договори. Осъществяване, че всеобщите преки избори не противоречат на нито един член на Конституцията – те попадат в рамката на един автономен юридически правопорядък (а не във френския правопорядък): те не поставят под въпрос неделимостта на Републиката (това бе индикация за организацията на изборите), те не изменят нито природата, нито компетенциите на Събранието.

б) **Законът за ратификация** бе приет на 1 юли 1977 г., като Правителството пое отговорност за проекта (чл. 49-3). Законът от 7 юли 1977 г. установи избирателна система с пропорционални листи, без възможност за разместване или преференциален вот, и създаде общ национален избирателен район и въвежда минимален праг от 5% от гласовете за получаване на един мандат. Закон от 11 април 2003 г. замени тази система с 8 избирателни района ad hoc.

Б. Статус на членовете на Парламента

Представителите (депутати) се избират за срок от 5 години. В случай на несъвместимост (член на правителство или общностен агент), съвместяването на европейски мандат и на мандат от национален парламент се регламентира от всяка държава. Депутатите се ползват с имунитет и неприкосновеност. Съдът на ЕО определи на 10 юли 1986 г., че имунитетът влиза в сила по време на сесията (една година) и следователно има постоянен характер. Заплащането се определя от всяка ДЧ.

В. Състав и функциониране

1. До изборите през 2004 г. ЕП се състоеше от 626 представители, избрани за срок от 5 години: 87 за най-големите страни (и 99 за Германия), 64 за Испания и от 31 до 6 за останалите.

Междуправителствената конференция от 1996 г. определи състав на ЕП до 700 депутати максимум предвид предстоящото разширяване. Този „таван“ изискваше адаптирано представителство на народите на ДЧ, което изискваше преразглеждане на квотите в полза на по-населените ДЧ. Протокол към ДН определи „таван“ от 732 (а КЕ – 736) депутати.

2. ДН осъществи ново разпределяне на местата, приложимо за мандата 2004–2009 г. Предвид „тавана“, от една страна, и присъединяването на държавите от Централна и Източна Европа, от друга страна, настоящото разпределение се определи така:

– Германия	99
– Франция, Италия, Обединеното кралство	78
– Испания, Полша	54
– Холандия	27
– Белгия, Чешка република, Гърция, Унгария, Португалия	24
– Швеция	19
– Австрия	18
– Дания, Финландия, Словакия	14
– Ирландия, Литва	13
– Латвия	9
– Словения	7
– Люксембург, Кипър, Естония	6
– Малта	5

3. Конституцията за Европа предвиди, че ЕП не може да надвишава 750 депутати. Всяка ДЧ разполага най-малко с 6 и най-много с 96 места. Текстът акцентира върху факта, че ЕП е съставен от „представители на гражданките и гражданите“.

4. Парламентаристите се разпределят в десетина **политически групи**, сред които двете най-важни са партията на европейските социалисти и европейската народна партия.

Договорът за Европейския съюз призна политическите партии „на европейско равнище“.

5. Парламентът провежда една годишна сесия, разделена на „периоди на сесията“, една седмица в месеца.

6. От 1981 г. Парламентът заседава всеки месец в Страсбург, а не както по-рано едновременно в Страсбург и Люксембург.

Съдът на ЕО отхвърли иска на Люксембург срещу решението за това (10 февруари 1983 г., *Luxembourg c/Parlement*), а през 1984 г. анулира като нарушаваща Договора от 8 април 1965 г. резолюцията, която отнемаше на Люксембург генералния секретариат (10 април 1984 г., *Luxembourg c/Parlement*). Комисиите и групите обаче заседават в Брюксел. Там се провеждат и допълнителни сесии.

Протокол към Договора от Амстердам определя седалището да е в Страсбург и кодифицира изброените практики.

7. Парламентът избира Бюро (председател, заместник-председатели и квестори), за срок от две години и половина. Председателите на парламентарни групи подготвят дневния ред, който се приема от Парламента. Те се произнасят и по решения по вътрешни въпроси или връзките с другите институции и трети лица.

8. Парламентът включва двадесет и една **постоянни комисиии**, които подготвят пленарното заседание.

9. Парламентът приема **вътрешен правилник**.

§ 2. Правомощията на Европейския парламент

Първоначално Европейския парламент не притежаваше нормотворческа власт. Постепенно правомощията му се разшириха в областта на бюджета чрез консултиране или контрола, или чрез „съгласуване“. Извън бюджетната сфера обаче, той нямаше правомощия за съвместно решаване (освен строго ограничени изключения), каквито му се полагаха поради факта, че членовете му се избират чрез всеобщо избирателно право. Проектодоговорът за Европейски съюз от 1984 г. предвиждаше разделяне на нормотворческата власт със Съвета. Именно след отказа от тази концепция Единният европейски акт през 1986 г. въведе процедурата по „сътрудничество“. Договорът за Европейския съюз чувствително разшири правомощията на Парламента и му призна правомощия за съвместно приемане на решение в някои области. Процедурата по сътрудничество бе заменена с ДА (освен в някои области на ИВС) с процедурата по съвместно приемане на решения. КЕ разширява прилагането на тази процедура като основна законодателна процедура.

**А. Бюджетни правомощия – вж. по долу,
Глава II: общностни финанси.**

Б. Нормотворчески правомощия

Парламентаристите искаха да получат право на законодателна инициатива. В този случай Комисията щеше да загуби монопола си над проектите. ДЕС разреши на Парламента само с мнозинство от членовете си да изисква от Комисията да прави предложение за общностен акт.

Нормотворческите правомощия на Европейския парламент се проявяват в четири различни форми, резултат на дълга политическа и правна еволюция. КЕ ги допълни с пета – „законодателната процедура“.

1. Процедура по консултиране

а) Първоначално Парламентът е консултативен орган, който дава становища по проектите на общностни актове. Тази консултация е задължителна в случаите, предвидени в Договорите. Съдът на ЕО санкционира липсата на задължително искане на становище (29 октомври 1980 г., *Roquette*; 2 март 1994 г., *Parlement c/Conseil*). Под натиска на депутатите тази процедура бе факултативно разширена в много области. Освен това, Парламентът може да се самосезира и да изисква от Съвета мотивите при несъобразяване със становищата му. Парламентът получи право да бъде „**консултиран повторно**“, когато окончателният текст чувствително се различава от първото предложение.

б) Общата декларация от 4 март 1975 г., приета от Парламента, Съвета и Комисията, въведе процедура по съгласуване за новите общностни актове с общо действие, които имат значителни финансови последици, с оглед постигането на съгласие между Съвета и Парламента. Основната цел на съгласуването бе да обвърже бюджетните с консултативните правомощия.

в) ДЕС разшири задължителното консултиране и по отношение на международните договори, с изключение на търговските спогодби.

г) КЕ намалява ролята на консултирането (само в данъчната област, някои аспекти на социалната политика, европейските регламенти за конкуренцията, аспекти на полицейското сътрудничество и др.).

2. Процедурата по одобрение

Строго погледнато, това не е законодателна процедура. Въведена с Единния европейски акт по отношение на споразуменията за асоцииране и молбите за присъединяване, тя даде на Парламента истинско право на вето. ДМ и ДА разшириха прилагането на тази процедура и по отношение на следните области:

– **европейското гражданство**: разпоредби относно упражняването на право на движение и престой на европейските граждани;

– **икономическото и социалното сближаване**: принципи, отнасящи се до структурните фондове, създаване на кохезионни фондове;

– **международните договори**: договорите, създаваща институционална рамка на сътрудничеството; договори с важни финансови последици; договори, налагащи изменения на акт, приет съвместно от Парламента и Съвета;

– установяването на **тежко нарушение на основните принципи** по чл. 6, § 1 ДЕС или установяването на риск (ДН).

Нека напомним изискването за одобрение по отношение на актовете относно избирането на европейски парламентаристи (обща избирателна система).

Парламентът не получи от ДА разширяване на приложението на тази процедура по отношение на преразглеждането на Договорите, нито по отношение на всички международни договори или по отношение на определянето от Съвета на собствените приходи.

КЕ замества тази процедура с нова процедура „по одобрение“ (по отношение на мерките срещу дискриминацията, някои аспекти на съдебното сътрудничество по наказателни дела, многогодишната финансова рамка, някои международни договори и др.).

3. Процедурата „по сътрудничество“ или процедурата по член 252.

1. Тя произтича от Единния европейски акт и първоначално се прилагаше за решенията относно Вътрешния пазар. Тя запазва два основни аспекта от консултирането – Съветът трябва да се произнесе с единодушие, ако се отклонява от предложението на Комисията, а Комисията може да измени предложението си. Но същевременно тази процедура се прибавя към консултативната процедура, като интегрира Парламента във взимането на решения, без обаче да му признава формална власт за съвместни решения.

ДА замени тази процедура с процедурата за съвместно приемане на решения, освен в областите на ИВС. Всъщност това са области, в които ДА не внесе изменения, както след това и ДН.

2. След становище на Парламента и в зависимост от случая след промяна в предложението на Комисията, Съветът приема „обща позиция“. Започва да тече срок от три месеца.

Парламентът може:

– да одобри изрично или мълчаливо общата позиция на Съвета;

– да отхвърли тази позиция с абсолютно мнозинство на членовете си. В този случай Съветът взема решение на второ четене с единодушие;

– да измени общата позиция с абсолютно мнозинство. В този случай Комисията внася в Съвета ново предложение относно измененията, внесени от Парламента, които подкрепя, както и становището си по поправките, които не поддържа. Тогава Съветът може:

– или да приеме предложението на Комисията с квалифицирано мнозинство,

– или да измени предложението, или да промени някои поправки, които не са подкрепени от Комисията, с единодушие.

Този сложен механизъм, макар да разширява властта на Парламента да въздейства, всъщност засилва ролята на Комисията, която се явява в ролята на арбитър.

4. **Процедура по „съвместно приемане на решения“** или процедурата по чл. 251.

Тя е създадена с Договора от Маастрихт в резултат от постоянните искания на парламентаристите и при липсата на

нова категория актове – закони – чиито съавтори да са Съветът и Парламентът.

Новата процедура превръща Парламента в орган на нормотворческата власт. От това следва, че регламентите, директивите и решенията, приети съвместно, ще се публикуват в Официалния вестник на ЕО. Те могат да бъдат предмет на съдебно оспорване.

1. Областите, подчинени на тази процедура, първоначално включваха въпросите относно Вътрешния пазар и новите политики, установени с ДМ. ДА ги допълни с още двамазет разпоредби.

ДН разшири приложението на процедурата в материята на борбата срещу дискриминацията (насърчителни мерки), съдебното сътрудничество по граждански дела, мерки за индустриална подкрепа, дейности за икономическо и социално сближаване (извън структурните фондове), статус и финансови правила за европейските политически партии. Приложението ѝ, както и това на квалифицираното мнозинство, обхваща множество области от Дял четвърти ДЕО „визи, убежище, имиграционна политика и други политики във връзка със свободното движение на лицата“.

2. Твърде усложнена първоначално, процедурата е опростена след ДА.

а) **Комисията** внася предложение в ЕП и СМ. След като ЕП приеме становище, СМ, с квалифицирано мнозинство, може:

- да одобри становището на СМ – актът се счита приет;
- да приеме обща позиция и да уведоми ЕП за мотивите. ЕК уведомява ЕП за своята позиция.

б) **ЕП** разполага със срок от 3 месеца, за да:

- одобри общата позиция на Съвета (изрично или мълчаливо) – тогава актът се счита за приет;
- да отхвърли общата позиция на СМ с абсолютно мнозинство от членовете си – тогава актът се счита неприет;
- да предложи, все така с абсолютно мнозинство, промени, по които ЕК дава становище.

в) **СМ** разполага със срок от 3 месеца от получаването на промените на ЕП и може:

– да ги одобри с квалифицирано мнозинство (или с единодушие, ако това се различава от становището на ЕК);

– да ги отхвърли. Тогава се свиква **помирителен комитет**. Той се състои от представители на Съвета и равен брой представители на ЕП (т.е. при ЕС с 15 ДЧ – общо 30 членове). Комитетът се стреми в срок от 6 седмици да постигне съгласие с помощта на Комисията. Възможни са две хипотези:

– ако помирителният комитет постигне съгласие, проектът се подлага на гласуване в СМ и ЕП (квалифицирано мнозинство за Съвета и абсолютно мнозинство за Парламента);

– ако не бъде постигнато съгласие, актът се счита неприет.

Тази процедура се доближава до една **автентична законодателна процедура** (парламентарни изменения). В същото време тя запазва правомощията на Комисията чрез ролята на нейните становища.

5. Законодателната процедура, наречена „редовна“ от Конституцията за Европа

Договорът за създаване на КЕ премахва процедурата по сътрудничество и трансформира старата процедура по одобрение (одобрително становище) в процедура по одобрение. Процедурата по съвместно приемане на решения става **редовна законодателна процедура**, практически без изменения.

Комисията внася предложение в Парламента и Съвета.

– На първо четене ЕП приема позиция, която СМ може да одобри или отхвърли, второто мотивирано. ЕК уведомява ЕП за своето становище.

– В срок от 3 месеца, ЕП може: да приеме предложението (актът е приет); да отхвърли предложението (актът не е приет) или да предложи изменения, по които ЕК дава становище.

– В срок от 3 месеца СМ може да одобри (с квалифицирано мнозинство) или да не одобри тези изменения. Той трябва да се произнесе с единодушие по измененията, по които ЕК е дала отрицателно становище.

– Помирителният комитет разполага със срок от 6 седмици за постигане на съгласие. Предложеният акт не се приема (при непостигане на съгласие) или (при постигане на съгласие) се приема с квалифицирано мнозинство в СМ и с мнозинството от подадените гласове в ЕП в срок от нови 6 седмици.

В. Правомощия за политически контрол

Те бяха разширени в постоянната практика на ЕП – чрез вътрешния регламент и от ДЕС.

1. Парламентът отправя *устни запитвания*, с или без разисквания, към Комисията или към Съвета. Това е възможно по време на всеки период на сесията. Някои запитвания изискват писмен отговор, който се публикува в Официалния вестник на ЕО.

2. ЕП провежда общи политически разисквания и по актуални въпроси, гласува резолюции, пред него се изнасят доклади и декларации на Съвета и на Европейския съвет. Общият годишен доклад на Комисията се обсъжда в открито заседание.

3. Парламентът може да състави *временна анкетна комисия* в случай на нарушение или неправилно прилагане на Общностното право, освен ако не е започнато съдебно производство.

4. Парламентът получава индивидуални или колективни *петиции* по всякакви въпроси, свързани с областите на действие на Общността. Тези петиции могат да бъдат внасяни от европейски граждани и от всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или със седалище в страна-членка.

5. Парламентът назначава **Омбудсман**, овластен да получава жалби от същите лица, относно случаи на лоша администрация от страна на общностните органи. Тези жалби могат да му бъдат адресирани директно до него или внесени или чрез член на ЕП. Той започва разследване, разпитва засегнатата институция и изготвя доклад пред Парламента. Жалбата не може да се отнася за Съда на ЕО и Първоинстанционния съд в техните правораздавателни функции.

Техниките за контрол, изброени по-горе, засягат именно, но не и единствено, Комисията. Като става въпрос за нея, трябва да се добави и следният бином:

- участие в определянето на председателя и на колегиата на Комисията (избиране на председател и одобряване на членове според КЕ);
- евентуално гласуване на недоверие.

Раздел 4

Сметната палата и общностните органи

§ 1. Сметната палата като институция

Основана с договора от 22 юли 1975 г., тя вече е „институция“ по силата на Договора за Европейския съюз, но няма истинска юрисдикция.

Членовете на Палатата се назначават от СМ след консултиране с Парламента. Тя проверява сметките на приходите и разходите на Общностите и на всеки създаден от тях орган; проверява законосъобразността и редовността им; контролира доброто финансово управление. Тя приема годишен доклад след края на всяка финансова година.

В качеството си на независима институция, тя е „другата ръка“ на Съвета и на Парламента в контролните им функции по изпълнението на бюджета. В този смисъл тя е ангажирана в процедурата по освобождаване от отговорност на Комисията, което се гласува от Парламента. ДА разшири обхвата на нейния контрол (по документи или на място) и по отношение на публичните организации и частните бенефициенти. СП може да сезира СЕО в защита на своите правомощия.

ДН запази състава ѝ (един гражданин от всяка ДЧ). СМ определя списъка на членовете ѝ с квалифицирано мнозинство по предложение на ДЧ.

§ 2. Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)

Той е създаден с договора от 8 април 1965 г., за да подготвя работата на Съвета и да изпълнява възложените му функции. Състои се от експерти от всяка ДЧ, ръководени от постоянен представител пред Общностите (който е с ранг на посланик). Благодарение на състава си и на факта, че е постоянен, той осигурява по-добра връзка между правителствата и общност-

ните институции. Има КОРЕПЕР 1 по техническите въпроси и КОРЕПЕР 2 за най-важните политически въпроси.

а) Макар Споразумението от Люксембург от 29 януари 1966 г. да приканва Комисията да влезе в контакт с него, преди да приеме важно предложение, той подготвя работата на СМ. В точка А от дневния ред на Съвета се записват въпросите, по които е постигнато споразумение в КОРЕПЕР и които могат да бъдат приети без дебати. В точка Б от дневния ред на Съвета се включват въпросите, по които не е постигнато споразумение в КОРЕПЕР и е необходимо обсъждане в Съвета. Комитетът изразява на ролята на правителствата в процеса на вземане на решения, макар че КОРЕПЕР 2 функционира твърде зле.

Бележка: Договорът за Европейския съюз разшири компетенциите му от вътрешните работи и правосъдието до общата политика в областта на външните отношения и сигурността.

§ 3. Консултативни социално икономически органи

Това са органи, предвидени в договорите.

а) Консултативният комитет на ЕОВС се състоеше от членове, назначени от Съвета на основата на представителство, определено от представителните организации: производители, работници, потребители и търговци.

б) Икономическият и социален комитет се състои от 317 членове, разпределени по националност и по социално-икономическа категория. Те се назначават от Съвета за срок от четири години, след становище на европейските представителни организации, на основата на списък, съставен от всяка ДЧ. След ДН Съветът с квалифицирано мнозинство приема списъка на членовете по предложение на ДЧ. Този списък не може да надвишава 350 имена.

Комитетът дава становища. Консултирането му от СМ, ЕК или ЕП първоначално е факултативно, но в редица области става задължително: хармонизирането на данъчните системи и в рамките на новите политики, въведени от ДМ и ДА.

§ 4. Комитетът на регионите

Нововъведение с ДМ, КР е предназначен да приобщи властовите структури на поддържавно равнище към общностния живот. Той също се състои от 317 членове, назначени от СМ на основата на списък, изготвен от всяка ДЧ и включващ два пъти по-голям брой предложения. Неговият общ състав не може да надвишава 350 членове. Като консултативен орган, той задължително бива консултиран относно новите политики, установени с ДМ, структурните фондове, икономическото и социално сближаване, а по силата на ДА и относно заетостта, общественото здраве, околната среда, транспортът. Немското предложение да му се предостави право на иск пред СЕО относно зачитането на принципа на субсидиарността бе удовлетворено в Конституцията за Европа.

§ 5. Европейска инвестиционна банка

Създадена с договора за ЕИО, тя е **независим орган**, чиято мисия е да финансира, под формата на заеми или гаранции, проекти за регионално развитие, от общ интерес или за модернизация на предприятия в страните-членки и в широк смисъл инвестиционни проекти в асоциираните държави и територии в Централна и Източна Европа. За тази цел ЕИБ разполага с множество средства: освен собствения си капитал, вписан от ДЧ, тя дава заеми във финансовите институции. Дейността на ЕИБ се ръководи от Управителен съвет, съставен от министрите на финансите, и от Административен съвет и Управителен комитет. Инструмент на регионалното развитие, ЕИБ упражнява дейности в координация със структурните фондове.

Уставът на ЕИБ може да бъде изменен от СМ (след ДН) или чрез европейски закон (съгласно КЕ).

§ 6. Комитетите (комитология)

1. Съществуват твърде много на брой комитети, създадени с актове на Съвета или на Комисията. *Увеличаването на тех-*

ния брой съпровожда развитието на общите политики. Съставът им е различен: държавни представители, делегати на Комисията, представители на професиите или експерти.

2. Единният европейски акт добавя към чл. 202 относно правомощията на Съвета и разпоредба, според която той възлага на Комисията, с някои изключения, компетенциите за изпълнение на правилата, приети от него, съгласно определени условия. Те са определени с Решение от 13 юли 1987 г., по-късно и с Решение от 28 юни 1999 г., което въвежда три процедури за комитети, съставени от представители на ДЧ и председателствани от член на Комисията, който няма право на глас:

– процедура I: Комисията се подпомага от консултативен комитет, който дава становище. Това е старата процедура, наречена процедура на „консултативните комитети“;

– процедура II: Комисията се подпомага от комитет, който дава становище с квалифицирано мнозинство на членовете си по проекта на Комисията. Ако становището е благоприятно, Комисията приема предвидените мерки. В обратния случай тя може също да ги приеме, но трябва да уведоми Съвета. Комисията може да отлага прилагането на мерките в продължение или на един месец (вариант А), или на три месеца (вариант Б), в очакване Съветът да се произнесе. Тази процедура е близка до старата, наречена „процедура на комитетите за управление“, която преобладаваше по-специално по въпросите на селското стопанство и чиято законосъобразност Съдът на ЕО приема (17 декември 1970 г., *Koster*) с оглед на принципа за институционално равновесие. Решението на Съвета от 28 юни 1999 г. сля вариантите А и Б – СМ вече разполага с право да се произнесе;

– процедура III: комитетът действа при същите условия като при процедура II, но в случай на неблагоприятно становище или липса на такова, Комисията представя предложение пред Съвета, който взема решение с квалифицирано мнозинство. Съветът разполага за това с максимален срок от три месеца. Ако съветът не вземе решение, Комисията приема проекта си (вариант А), а ако Съветът отхвърли предложенията на Комисията, тя трябва да се откаже от мерките (вариант Б). Това е приблизително старата процедура, наречена процедура на „регламентарните комитети“.

Парламентът сезира Съда с иск за отмяна на Решението от 13 юли 1987 г., доколкото то ограничава трансфера на изпълнителни компетенции на Комисията (именно процедура III); искът бе обявен за недопустим от Съда (*Parlement c/Conseil*, 27 септември, 1988 г.).

4. *Modus vivendi* бе намерен на 20 декември 1994 г. с оглед бързата обмяна на информация в полза на парламентарните комисии и на Парламента, тъй като той участваше в съвместното приемане на решенията, но не и в изпълнението им. Това временно разрешение не бе възприето в ДА, тъй като ДЧ считаха, че изпълнението на един общностен акт зависи повече от предоставената компетентност на Комисията. Решението от 28 юни 1999 г. обаче овластява ЕП да проверява дали предложението на ЕК е в рамките на нейните изпълнителни правомощия. На 10 октомври 2000 г. беше сключено споразумение между ЕП и ЕК.

Бележка: Бъдещето на комитологията ще зависи от това какво ще бъде предпочетено за изпълнение на разпоредбите на бъдещата Конституция за Европа.

Глава II

Общностни финанси

Бюджетното унифициране предхождаше установяването на собствени общностни ресурси. Чрез договорите от 22 април 1970 г. и от 22 юли 1975 г. се извърши преразпределение на бюджетните компетенции. Междуинституционни споразумения, последното от които от 6 май 1999 г., допринесоха за доуточняване са механизма.

Раздел 1 Финансов режим

§ 1. Първоначално разнообразие на финансовите режими

За разнообразието има две обяснения:

- от институционално естество: всяка Общност имаше различна уредба на бюджетните въпроси;
- от техническо естество:
 - разграничение между административните разходи и тези за интервенция;
 - разнообразие на разходите за интервенция според целите им и юридическите им основания;
 - разнообразие на системите на приходите: „удръжки“ върху производството на въглища и на стомана в ЕОВС, вноски от страните-членки според определено съотношение в ЕИО и в ЕОАЕ, заеми.

§ 2. Единният бюджет

Договорът от 8 април 1965 г. въведе единен бюджет на Общностите, с някои изключения (разходите за интервенция на ЕОВС и на Европейския фонд за развитие).

1. Бюджетът се подчинява на **класически финансови принципи**: единство, ежегодност, универсалност, специалност. Бюджетът трябва да се приема в равновесие между приходите и разходите.

Ежегодното съставяне на бюджета обаче не бе съвсем съвместимо с разходите по интервениране, считано от 1988 г., се установи практиката на „многогодишните финансови перспективи“ под формата на прогнози по големи категории разходи, определяни от трите институции. Системата позволява да се установи една многогодишна финансова дисциплина. В перспективата на разширяването на ЕС тази дисциплина бе засилена посредством междуинституционното споразумение от 6 май 1999 г. за периода 2000–2006 г. както за глобалните

разходи, така и за специфичните разходи (общата селскостопанска политика и структурните действия, съставляващи 80% от всички разходи), без да се изключва определена гъвкавост. Доколкото това споразумение обвързва институциите, то влияе върху упражняването на бюджетните правомощия на Съвета и Парламента при приемането на годишните бюджети.

В Конституцията за Европа е предвидено многогодишната финансова рамка да се определя с европейски закон – той ще се приема само от СМ с единодушие, след одобрение от ЕП. Конвентът бе предвидил единодушието да се запази само за периода 2006–2011 г.

2. Бюджетът се изчисляваше в разчетни единици, сетне в ЕКЮ, а вече в евро.

3. Изпълнението му се подчинява на класическия принцип за разделение между разпоредителите и подотчетните, като Комисията се явява главен разпоредител. Съдът не прие тезата на Комисията, която, като носител на правото да изпълнява бюджета, оспорваше прилагането на процедурата за Комитет II относно индивидуалните решения, предвиждащи задължения за разходи (24 октомври 1989 г., *Commission c/Conseil*).

4. Бюджетът се подчинява на различни видове контрол: финансов контрол, последващ контролът на Парламента, който освобождава от отговорност Комисията по препоръка на Съвета. С цел да се подобри контролът, договорът от 22 юли 1975 г. създаде Сметната палата, която не е истинска юрисдикция. Тя проверява приходите и разходите на Общността, преценява правомерността им, публикува годишен доклад и дава становища, виж предишната глава, Раздел 5.

Раздел 2

Бюджетните ресурси

Първоначално ДЕИО предвиждаше замяната на вноските от държавите със собствени ресурси. Комисията правеше предложение, а съветът взимаше решение, подлежащо на ратификация във всяка ДЧ. Това бе предметът на първоначалното решение от 21 април 1970 г.

§ 1. Финансовите вноски на държавите

1. Първоначално ДЕИО определяше схема за разпределение на разходите между държавите. Вноските на държавите се гласуваха всяка година и бяха на разположение на Общността. Това разпределение беше по-подходящо за функционалните разходи, отколкото за разходите за интервенция, предвид различните лихва в различните ДЧ.

2. През 1965 г. Комисията изработи предложение, съдържащо признаване на правомощията в бюджетната област на Парламентарната асамблея на Общностите. Поради това френското правителство го отхвърли. Започна кризата от 1965–1966 г. (френската политика на „празния стол“), която приключва със споразумението от Люксембург от 30 януари 1966 г.

§ 2. Собствените ресурси

През 1969 г. на конференцията в Хага френското правителство прие принципа на окончателния финансов регламент, базиран на собствените ресурси, с оглед укрепването на селскостопанската политика преди присъединяването на Обединеното кралство. От това произтече решението на Съвета от 21 април 1970 г. за въвеждане на собствени ресурси. Конституционният съвет на Франция (решение от 19 юни 1970 г.) отсъди, че решението не е несъвместимо с Конституцията тъй като се вписва в линията на Договорите. Това е първото решение на Конституционния съвет относно Общностното право.

А. Характеристика на собствените ресурси

Решението от 1970 г. предвиждаше пет категории собствени ресурси:

- удръжки при вноса на селскостопански продукти при търговията със страни, извън Общността (днес заменени от мита);
- мита от общата външна митническа тарифа;
- част от приходите от ДДС, събирани във всяка ДЧ, в рамките на максимален размер от 1%, определянето на размера на ДДС обаче остава в компетенциите на всяка държава;
- такси и котизации в захарния сектор;
- приходи от всякакви други такси, наложени в рамките на една обща политика, предвидена в договорите.

Б. Установяване на собствените ресурси

То се забави по няколко причини: временни вноски за новите ДЧ в очакване на приобщаването им към митническия съюз и към общата селскостопанска политика. Освен това закъсня появата на общностни директиви, фиксиращи хармонизиран ДДС. Трябваше да се изчака до общностния бюджет от 1980 г., за да се постигне установяването на собствените ресурси.

В. Приемане на коригиращи механизми и развитие на собствените ресурси

1. През 1975 г. британското правителство предложи на партньорите си приемането на коригиращ механизъм, който по-късно бива неправилно наречен английско-общностни преговори: регламентът от 17 май 1976 г. целеше да промени участието на всяка държава в зависимост от развитието на брутният ѝ национален продукт по отношение на средния БНП в Общността. Британското искане визираще намаляване на растящото несъответствие между финансовото му участие – или частта от собствените ресурси на Обединеното кралство – и влиянието на британската икономика в Общността. Искането съдържаеше критики по отношение на селскостопанските разходи, които се смятаха прекалено големи.

През 1984 г. с Договора от Фонтебло Обединеното кралство получи компенсация в размер $2/3$ от отрицателното му салдо (като намаляване на внасяната част от ДДС). Същото се прие и с решението от 7 май 1985 г.

2. Установеният недостиг на собствените ресурси принуди Общността да предприеме някои финансови мерки (възстановими аванси от държавите, сетне и невъзстановими):

– решение на Съвета от 7 май 1985 г., което изменя решението от 21 април 1970 г., ратифицирано от ДЧ, определи обявената вноска от 1,4 % от ДДС;

– въвеждане на „бюджетна дисциплина“: селскостопанските разходи се увеличават с по-бавни темпове от собствените ресурси.

3. Решение на Съвета от 24 юни 1988 г. добави към първоначалните ресурси допълнителен четвърти ресурс, базиран на БНП на държавите, който се определя всяка година, за да се постигне бюджетно равновесие. Предвиди се корекция за Обединеното кралство, равна на $2/3$ от разликата, в проценти, между дела на Обединеното кралство при някои плащания (ДДС и четвъртия ресурс) и дела му в разпределението на разходите. Тази корекция се пое от другите държави в зависимост от участието им в четвъртия ресурс. Тази система установи „справедливото връщане“ в полза на Обединеното кралство и въведе в собствените ресурси класическия критерий за задълженията в зависимост от БНП. През 1990 г. вноската от ДДС бе върната на 1 %.

4. Решението на Съвета от 29 септември 2000 г. намали поэтапно вноската от ДДС на 0.5 %. Това отстъпление увеличи дела на четвъртия ресурс съгласно БВП. Въпреки това таванът на националните вноски в общностния бюджет остана определен на 1.27 % от общностния БВП.

Разширяването на ЕС също постави финансови въпроси.

Раздел 3

Бюджетни правомощия и процедура

Бюджетните правомощия се разшириха след въвеждането на собствените ресурси. При упражняването им възникваха конфликти между Съвета и Парламента.

§ 1. Първоначално разпределение на компетенциите

1. Преди 1970 г., Комисията изработваше предварителен проект на бюджет; Парламентът можеше да прави предложение за изменение, но Съветът бе този, който приемаше бюджета **с квалифицирано мнозинство**.

2. Преминаването към собствени ресурси, което води до десезиране на националните парламенти (които вече не гласуват държавните вноски) в полза на Съвета, засили контрола и ролята на Европейския парламент.

§ 2. Действащото разпределение на компетенциите

„Двата клона“ на бюджетната власт са Съветът и Парламентът. Последният получи с договора от 22 април 1970 г. – който придружава въвеждането на собствените ресурси – правомощия за съвместно приемане на решения, увеличени с договора от 22 юли 1975 г.

На основата на прогнозните разходи Комисията изработва предварителен проект за бюджет и след консултиране Съветът приема проекта с квалифицирано мнозинство.

А. Бюджетни правомощия на Парламента

1. Договорът от 1970 г. предвиди компетенциите на Парламента да варират в зависимост от категорията на разходите – задължителни и незадължителни:

а) По отношение на **задължителните разходи**, Парламентът притежава и до днес право само да **предлага изменения**. Задължителните разходи са тези, които директно произтичат от прилагането на договорите (около 2/3 от бюджета). Неудовлетворени, парламентаристите поискаха и получиха разширяване на това им право с договора от 22 юли 1975 г.

– Предложенията за изменение, резултатът от които не е увеличаване на глобалните разходи, се считат за приети от Съвета, ако той не ги отхвърли с квалифицирано мнозинство.

– Предложенията за изменение, резултатът от които е увеличаване на глобалните разходи, се приемат от Съвета отново с квалифицирано мнозинство. Т.е. в първия случай Парламентът има по-широки правомощия, отколкото във втория.

б) Що се отнася до **незадължителните разходи**, Парламентът може да **гласува поправки**, а не само предложения за изменение, които Съветът приема, изменя или отхвърля. На второ четене обаче Парламентът се произнася окончателно по поправките с абсолютно мнозинство от членовете си и с мнозинство 3/5 от подадените гласове. Той разполага с разширени правомощия с едно **ограничение**: Комисията всяка година определя **максимален размер на увеличение на незадължителните разходи** според сложна схема (развитие на БВП, размер на държавните бюджети, посъпване на живота). Парламентът разполага с поле на действие в рамките на този максимален размер, за да увеличава с до 50% незадължителните разходи, но увеличаването изисква споразумение между Съвета и Парламента.

2. Договорът от 22 юли 1975 г. връща на Парламента, поясно отколкото договорът от 1970 г., след помирителна процедура със Съвета, правото да **приема цялостно бюджета** чрез участието на своя председател и следователно **да го отхвърля** (с абсолютно мнозинство от членовете си и с мнозинство 2/3 от подадените гласове). В такъв случай процедурата се започва отначало.

3. Парламентът разполага с право на *последващ бюджетен контрол* под формата на освобождаване от отговорност на Комисията; виж член 276 ДЕО. Той може също да прави обсъждания в рамките на съответната финансова година.

4. ДА постави в рамките на общностния бюджет не само административните разходи (вече възприети), но и „оперативните“ разходи по двата стълба на междуправителственото сътрудничество (с някои изключения – напр. във военната и отбранителната област) или в случаите, когато Съветът реши друго. Разходите по ОПВРС бяха определени като незадължителни по силата на едно междуинституционно споразумение. Специфична процедура по съгласуване трябва да позволи постигането на съгласие между СМ и ЕП по тези разходи.

Б. Бюджетни конфликти

1. Те се появяват след въвеждането на избиране на Парламент чрез всеобщи преки избори и въпреки че то нямаше никакви юридически последици за правомощията в бюджетната сфера, които ЕП получи по-рано.

От институционална гледна точка **Парламентът целеше да разшири политическата си власт** чрез правомощията си в бюджетната сфера: изменение в класификацията на разходите, увеличаване на незадължителните разходи, заобикаляне на максималния размер на увеличение, като се използват например допълнителните бюджети, гласувани през финансовата година, включване в бюджета на заемите (Нов общностен инструмент), които позволяват на Комисията да взема заеми, за да предоставя заеми на свой ред, подпомагане на т.нар. структурни политики (социална, регионална, енергийна) и изменение на цената на общата селскостопанска политика. Освен това Парламентът, който определя размера на вноската от ДДС в рамките на бюджетната процедура, пожела да се информира за приходите, без да има необходимите правомощия.

2. Въвеждане на множество регулаторни механизми.

а) Общата декларация от 4 март 1975 г. постанови, че Парламентът се консултира предварително по актовете с общ обхват и със значителни финансови последици чрез действието на паритетна комисия за съгласуване.

б) За предотвратяване на нови конфликти по незадължителните разходи, обща декларация от 30 юни 1982 г. определи за задължителни разходите, които са необходимо вписани в

бюджета „за да се позволи на Общността да изпълнява задълженията си, вътрешни или външни, както следва от договорите и актове, приети по силата на договорите“. Класификацията на разходите е предмет на предварително съгласуване (**трилогия**, тримата председатели) и на различни стадии на бюджетната процедура по отношение на размера на увеличаване на незадължителните разходи.

Впрочем структурните действия бяха поставени сред незадължителните разходи в противоречие на духа и буквата на Договора.

в) Споразумението от 6 май 1999 г. предвиди определянето на някои селскостопански разходи като незадължителни и разшири приложението на процедурата по съгласуване спрямо всички – задължителни или незадължителни – разходи.

г) Многогодишните финансови разчети имаха за последица и успокояването на конфликтите.

3. Съдът на ЕО (3 юли 1986 г., *Conseil c/Parlement*) отмени акта на председателя на Парламента, който бе приел бюджета за 1986 г., в който Парламентът увеличава максималния размер на незадължителните разходи без съгласието на Съвета. Важно от процесуална гледна точка (виж Поддял I, Гл. I, Парламентът пред Съда), решението е също толкова значимо от финансова гледна точка, защото фиксира компетенциите на двете бюджетни власти, без съдията да се намесва в преговорите между институциите. (Виж също решение на СЕО, 31 март 1992 г., *Conseil c/Parlement* във връзка с поправки в бюджета.)

§ 3. Компетенциите съгласно Конституцията за Европа

1. В материята на собствените приходи решението на СМ трябва да бъде заменено от два закона:

– единият се приема от СМ с единодушие след консултиране с ЕП и подлежи на ратификация от ДМ – той се отнася до категориите собствени приходи;

– другият се приема от СМ с квалифицирано мнозинство след одобрение от ЕП – и се отнася за условията относно собствените приходи.

2. В материята на разходите разграничението между „задължителни“ и „незадължителни“ се премахва в полза на разширяването на правото на ЕП да внася изменения във всички разходи.

3. *Европейският бюджетен закон* се приема съгласно редовната законодателна процедура – проект на Комисията, позиция на Съвета, изменения от Парламента, свикване при нужда на помирителния комитет, при непостигане на съгласие ЕП може да потвърди своите изменения с мнозинство от 3/5. Следователно той има последната дума (изменение в сравнение с редовната законодателна процедура).

Бележка: Борбата срещу измамите засяга финансовите интереси на Общността.

СЕО се произнесе в полза на ефективна и еднотипна защита на общностните интереси в националното право (21 септември 1989 г., *Commission c/Gruce*) и допусна в обратния случай Комисията да налага административни санкции (27 октомври 1992 г., *RFA c/Commission*).

ДМ съдържа чл. 209 А, който предвиждаше административно сътрудничество. ЕО бе приела регламент за определяне на административните санкции, основан на стария чл. 235, докато ДЧ бяха приели конвенция в рамките на Дял VI ДЕС – тя определяше типовете измама и изискваше наказателни санкции от страна на ДЧ, като напълно оставяше въпроса на националното наказателно право.

Новият чл. 280 овласти СМ (по процедурата за съвместно приемане на решения) да приема превантивни мерки за борба срещу измамата, позволяващи ефективна и еквивалентна защита във всяка ДЧ. Тази разпоредба трябваше да позволи налагането на икономически или административни санкции, но можем да се съмняваме дали фаворизира хармонизирането на наказателноправните мерки, тъй като съдържа ограничение, идентично на прилаганото в митническото сътрудничество: „Тези мерки не засягат нито прилагането на националното наказателно право, нито администрирането на правосъдието в държавите-членки.“

ПОДДЯЛ III

ПРАВНАТА СИСТЕМА

Общностният правен ред има две основни особености, които обаче на пръв поглед си противоречат.

а) **Това е един автономен правен ред** – характеристика, призната от Съда на ЕО при проследените по-горе условия. Тази автономия има няколко аспекта:

- автономия на източниците на Общностното право,
- автономия на понятията на Общностното право, които не зависят от квалификациите, признати в националното право;
- автономия на съдебното уреждане на споровете чрез Съда на ЕО и Първоинстанционния съд, които имат предоставена компетентност;
- автономия на общностните норми, които не могат да бъдат обезсилени от национални разпоредби.

б) **Това е правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки** – характеристика, потвърдена от Съда на ЕО и възприета от почти всички национални юрисдикции и от някои конституции.

Тази интеграция от своя страна има няколко аспекта:

- субектите на Общностното право са не само държавите-членки, но също така и частните лица,
- националните органи, включително националните съдилища, прилагат нормите на Общностното право. Това прилагане трябва да е идентично в пространството и във времето, обратното би означавало да се противоречи на единството и еднообразието на общностните норми.

Интеграцията се свързва със структурата на общностния правен ред (директен ефект на някои норми, примат на общностните норми над националните, които им противоречат, и произтичащата от това неприложимост), но тя в крайна сметка изисква и приемане от съответните национални юрисдикции.

От това произтича и съдържанието на следващите три глави: източниците на Общностното право (Глава I), общностното правораздаване (Глава II), отношенията между Общностното и националното право (Глава III).

Глава I

Източници на Общностното право

Нормите на Общностното право произтичат от многообразни източници. Писаните източници включват първичното и производното право. Общите принципи на правото, неписан източник, са изведени от съдията и действието им се простира до индивидуалните основни права. Има също вторични или допълнителни източници.

Йерархията на източниците е определена от писани разпоредби и най-вече от съдебната практика. КЕ преобърна типологията на актовете на производното право.

Раздел 1

Първично право

Първичното право включва всички основни договори и приложени към тях протоколи и конвенции, ревизионни договори и актове, договори и актове по присъединяването на нови ДЧ. Това са върховните норми в Общностния ред. Договорите съдържат голям брой от декларации, които нямат задължителен характер.

Как първичното право се съотнася с международните ангажменти на страните-членки?

1. Международни договори, сключени от страните-членки помежду им.

Договорите, сключени преди създаването на (присъединяването към) Общностите, спират да бъдат прилагани, ако са несъвместими с УД (правоприемство). Член 306 ДЕО разрешава регионалните съюзи (Бенелюкс и Белгийско-Люксембургския съюз). Сключените след това договори са подчинени на общото правило на чл.10 ДЕО: „Държавите-членки... се въздържат от всяка мярка, годна да застраши постигането на целите на този договор.“

2. Договори, сключени от държавите-членки с трети страни (чл. 307 ДЕО).

а) Що се отнася до предходни договори, ДЧ не могат да противопоставят на Общността правата, които черпят от тях, и трябва да предприемат необходимите мерки, за да прекратят несъвместимостта с общностните договори на произтичащите задължения. Всъщност Общността не би трябвало да препятства изпълнението от ДЧ на задълженията им по международните договори. Тя всъщност е обвързана от тези договори.

Що се отнася до Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), СЕО отсъди, че Общността е обвързана от ГАТТ поради трансфера на държавни компетенции към нея (12 декември 1972 г., *International Fruit Company*). Това субституиране е изключение.

Правата на третите страни са защитени по силата на чл. 307. По отношение например на спора относно общата организация на пазара на банани, СЕО отбелязва, че Германия не е обвързана от ГАТТ със страните от Екватора, които се присъединяват към ГАТТ по-късно (10 март 1998 г., *T. Port GmbH*).

б) Що се отнася до последващите споразумения, несъвместимостта е ограничена по няколко начина:

– институционалният трансфер на компетенции към Общностите (споразумения за риболов, тарифни и търговски споразумения); страните-членки са задължени да изпълняват общностните споразумения (СЕО, 26 октомври 1982 г., *Kupferberg*);

– или включването на „клауза ЕО“ в преходните периоди, което позволява адаптиране на споразумението към общностните задължения.

Извън това Комисията може да упражнява превантивен контрол над проектодоговорите на държавите (чл. 103 ДЕО-АЕ, последици от стария чл. 5 ДЕО).

3. Разширяване на обхвата на чл. 307.

Проблемът за съвместимостта на ДЕО с поети по-рано задължения на ДЧ става още по-съществен с постоянното нарастване на производното право и на договорите, сключени от Общността.

СЕО възприе един *orbiter dictum*^{*}, към който често се връща: „...ако на една общностна норма противоречи един международен договор, сключен по-рано, трябва да се установи дали този договор налага на съответната държава-членка задължения, изпълнението на които продължава да бъде желано от третата страна по съответния договор“.

Въпросът се поставя например в материята на риболова и относно нощния труд на жените: един френски закон противоречи на директива на ЕО от 1976 г. (СЕО, 25 юли 1991, *Stoekel*), но е съобразен с една конвенция на МОТ от 1948 г. сезиран с преюдициално запитване, СЕО даде отговор на френския съдия малко преди Франция да денонсира Конвенцията от 1948 г. (2 август 1993, *Lévy*).

^{*}Окръжно, работен текст (*лат.*).

Раздел 2

Производно право

То включва всички едностранни правни актове, приети от общностните институции на основание на правомощията им за прилагане на Договорите.

§ 1. Типология на едностранните актове

Терминологията на едностранните актове не бе еднаква по ДЕОВС и по Римските договори.

<u>ДЕОВС</u>	<u>Римски договори</u>
(Комисия)	(Съвет + Парламент + Комисия)
– общи решения	– регламенти
– препоръки	– директиви
– индивидуални решения	– решения
– становища	– препоръки и становища

Тук ще имаме предвид общата типология на ЕО по член 249.

ИВС има своя типология, заимствана от общата. Полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела съдържа типология, частично вдъхновена от общностната.

1. Регламент

а) **Регламентът има общо действие**, което означава, че визира общи или абстрактни категории лица (СЕО, 14 декември 1962 г., *Fédération nationale de la boucherie*): това е един нормативен акт по дефиниция.

Регламентът е задължителен в целостта си и по тази причина не може да се прилага частично или избирателно.

Прилага се директно във всички ДЧ и поражда последици (права и задължения) по отношение на държавите и частните лица без намеса на национални норми. Оказва директен ефект, защото създава права и задължения за частните лица и те могат да се позоват на него пред национален съдия, вж. следващата Глава трета.

б) **Регламентите се публикуват** в Официалния вестник на ЕО, което ги прави приложими двадесет дни по-късно. СЕО осъжда всяко възпроизвеждане на регламентите чрез национални актове (7 февруари 1973 г., *Commission c/Italie*). Държавите могат да приемат само мерки по прилагането, ако е необходимо.

Властите, притежаващи правомощия да приемат регламенти, са Съветът или Съветът и Парламентът в случаите по чл. 251 (бивш 189-В, съвместни регламенти), Комисията (в сферите на собствените ѝ компетенции или по възлагане от Съвета) и ЕЦБ. Регламентите са йерархизирани. Изпълнителните регламенти трябва да са съобразени с базовите регламенти. Наложено се да се въведе процедура за информиране/приобщаване на Парламента за тези от изпълнителните регламенти, чийто базов регламент се приема според процедурата за съвместно приемане на решения.

2. Директива

а) Директивата обвързва държавата/държавите, до които е адресирана. Когато не се отнася за всички държави, тя се съобщава на тези, за които се отнася.

Тя им определя само **цели за постигане** (задължение за резултат), като им оставя компетенцията за избор на формата и средствата. Следователно директивата е задължителен акт, който влиза в сила в деня, определен в него, но е *непълнен* – изисква национални нормативни актове с оглед на прилагането му и по този повод фиксира срокове. Това е *транспониране на директивата*.

Транспонирането на директивата във фиксираните от авторите ѝ срокове, създава задължение за държавите да използват най-подходящите инструменти (законодателни или административни норми, обикновената практика или административна толерантност не са достатъчни), за да осигури на вътрешните разпоредби полезен, обвързващ и съответен на целите ефект. Директивата налага, ако е необходимо, задължение за създаване или изменение на национални правни норми в съответствие с директивата. Липсата на транспониране или неточно транспониране представляват *неизпълнение от държавата*. Разпределението на компетенциите между Комисията (цели)

и държавите (средства и форма) прави директивата особено подходящ за общностната правна система инструмент.

б) Транспонирането не е акт на рецепция на директивата.

От една страна, транспонирането не е наложително, ако националното право предварително отговаря на предписанията на директивата.

От друга страна, транспонирането се подчинява на едно условие по същество: строгото съблюдаване на резултата, който тя предписва. Преценката на това условие варира в зависимост от редакцията на директивата: тази преценка зависи от националния съдия (освен когато той поиска преюдициално тълкувателно заключение от СЕО). Това задължение за съобразено тълкуване на директивата, наложено от СЕО (10 април 1984 г., *Von Colson*) обхвана и мерките по транспониране по отношение на цялото вътрешно право, включително предходните национални норми (СЕО, 13 ноември 1990 г., *Marleasing*).

Нека отбележим тук, че преди изтичането на срока за транспониране директивата поражда последици, в смисъл че държавата трябва да се въздържа от каквито и да било мерки, „годни сериозно да компрометират предписания от директивата резултат“ (СЕО, 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie*).

в) В известен смисъл директивите се приближават до регламентите:

– стана практика да се публикуват в Официалния вестник на ЕО (за сведение). ДЕС установи публикуването на съвместните директиви (Съвет/Парламент) и на тези, които са адресирани до всички държави; на практика по-голямата част от директивите са адресирани до всички ДЧ;

– съдържанието им е доста конкретно, което чувствително ограничава възможността за избор на държавите. Директивите за хармонизиране обаче, наречени „нов подход“ и отнасящи се за Вътрешния пазар, съдържат само съществени разпоредби, в духа на субсидиарността;

– при някои условия директивите могат да имат директен ефект след изтичането на срока за транспониране, което не освобождава държавата от задължението да ги транспонира (СЕО, 6 май 1980 г., *Commission c/Belgique*). Директивата не е

директно приложим акт (за разлика от регламента), и само по изключение може да породи директен ефект. От това произтича и необходимостта да се прави терминологична разлика между директна приложимост и директен ефект. По този въпрос вж. Глава трета, Раздел 1.

г) **Между другото**, без да се позовава на директния ефект на една директива и извън задължението за съобразено тълкуване (посочено по-горе), СЕО разшири в полза на директивата разбирането за „приложимост“ на обезщетението (19 ноември 1991 г., *Francovich et Bonifaci*) и неотдавна „изключващата приложимост“, която прави неприложима противоречащата национална норма (19 септември 2000 г., *Linster*).

3. Решение

Решението е задължително в целостта си за посочените в него адресати – държави (една или повече) или частни лица. То им се съобщава. При определени условия, решението, адресирано до държава, може да породи директен ефект за частните лица. Виж следващата Глава трета.

4. Препоръка и становище

Те не са задължителни актове. Становището изразява мнение. Препоръката е инструмент за непряко действие. Комисията има общи правомощия за даване на препоръка. Тя може да отправя препоръки за адаптиране на националните монополи с търговски характер и за управлението на валутната политика.

§ 2. Правен режим на едностранните актове

1. Обикновено в УД се посочва от коя **категория** актове трябва да бъдат изпълнителните мерки, защото въпросът засяга компетенциите съответно на Общностите и на държавите. В останалите случаи ръководните органи имат възможността да избират в определени граници.

2. **Изборът на правна основа** на производните актове определя компетенциите на Общността и правомощията на институциите. Това предизвиква много спорове.

а) Някои спорове имат институционален характер. СЕО цели да наложи:

– *максимално участие на Европейския парламент* – т.е. предпочитание към процедурата по сътрудничество пред процедурата по консултиране и на процедурата по съвместно приемане на решения пред всяка друга. По делото *Dioxyde de Titane* относно замърсяването с отпадъци, (11 юни 1991 г., *Commission c/Conseil*) СЕО прие за основа стария чл. 100-а (хармонизиране на националното законодателство във Вътрешния пазар) и отхвърли стария чл. 130 S (относно политиката за околната среда), приемайки, че околната среда е включена в сближаването на законодателството;

– *прилагането на квалифицирано мнозинство в Съвета* вместо единодушието. Пример: 23 февруари 1988 г. *Royaume-Uni c/Conseil* (прилагането на стария чл. 43, нов 37, а не на стария чл. 100, нов 94); 26 март 1987 г., *Commission c/Conseil* (старият чл. 113 за търговската политика, нов 133, е адекватното правно основание за регламента за системата за общи преференции, а не чл. 235, нов 308, който изисква единодушие).

Разширяването на процедурата по съвместно приемане на решения има за последица намаляването на институционалните конфликти.

б) Други спорове (а понякога и същите) имат и функционален характер: изборът на правно основание зависи от целите на акта. СЕО възприема теорията за главната цел. Пример: един акт, засягащ зачитането на нормите за радиоактивност, се определя като свързан с общата търговска политика, а не с политиката за околната среда (29 март 1990 г., *Grèce c/Conseil*).

В някои редки случаи обаче СЕО се оказва склонен да приеме теорията за еквивалентната двойна цел, например разпоредба, близка до идеята на чл. 308.

3. СЕО прие, че **характерът** на един едностранен акт зависи от предмета и съдържанието му, а не от наименованието, дадено му от неговия автор. Той налага **материалния критерий** над формалния.

4. Регламентите, решенията и директивите трябва да бъдат **мотивирани** (чл. 235 ДЕО), което улеснява контрола за законосъобразност на Съда: визи (правна основа), станови-

ще, правни мотиви и фактически мотиви. Но обхватът на задължението за мотивиране варира според юридическата природа на въпросните мерки. Липсата на мотиви представлява съществено нарушение на формата.

5. Регламентите и директивите, които задължително се публикуват, влизат в сила двадесет дни след публикуването им, освен ако няма специални разпоредби или не влизат в сила незабавно, а другите актове след съобщаването им на адресата. Следователно режимът на публикуване варира според характера на акта. Официалният вестник на ЕО бе наследен от Официален вестник на ЕС.

6. Общностните актове пораждаат непосредствени последици, но не могат да преуреждат вече уредени положения с предходно законодателство, освен ако не бъде ангажирана отговорността на Общността за нарушаване на легитимното доверие на икономическите оператори (СЕО, 14 май 1975 г., *CNTA c/Commission*). По принцип те не могат да бъдат предмет на обратно действие, с няколко ограничени изключения:

– процедурни правила;

– ако е необходимо да се запълни юридическа празнина, като отмяната на директива, СЕО, 13 ноември 1990 г., *The Queen c/Ministry of Agriculture*;

– ако „целта го изисква и когато легитимното доверие на заинтересованите страни е надлежно зачетено“ (СЕО, 25 януари 1979 г., *Racke*).

7. Предвид разликите между френското и германското право, СЕО изработва теория за оттегляне на производните актове: незаконосъобразните актове, които са породили права, могат да бъдат оттегляни в разумен срок и при условие, че оттеглянето зачита легитимното доверие на засегнатите; законосъобразните актове по принцип не могат да бъдат оттегляни.

§ 3. Типология на едностранните актове според Конституцията за Европа

Конституционният договор осъществява дълбоко преразглеждане на номенклатурата на правните актове на ЕС, произтичащо от премахването на „стълбовете“ и специфичните

актове, които се прилагат в тях (виж предходния дял, Поддял втори, Глава четвърта и пета относно ОПВРС и СОПВР). Той предвижда четири категории задължителни актове.

1. На първо място, **европейските закони** (с характеристиките на сегашния регламент) и **европейските рамкови закони** (с характеристиките на сегашната директива). Те, без изключения, се подчиняват на една законодателна процедура, наречена „редовна“, вдъхновена от процедурата по съвместно приемане на решения от Съвета и Парламента. Нека отбележим, че рамковият закон (като директивата) може да е адресиран само до дадени държави. Впрочем, процедурата по съвместно приемане на решения не е абсолютен критерий за законодателния акт, тъй като има законодателни актове, които изискват становище (например по данъчната политика) или одобрение (процедурата, която замества старото одобрение) от Парламента. Така в областите на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателни дела междуправителственото наследство се запазва, доколкото СМ, с единодушие и след консултиране с Парламента, ще приема закони или рамкови закони (относно европейската прокуратура, оперативното полицейско сътрудничество между различни служби). Съветът ще приема и законите или рамковите закони (с единодушие) в някои материи относно околната среда: данъчна политика, устройство на територията, енергийно снабдяване (т.е. в линията на сегашния чл. 175).

На второ място, проектът предвижда *европейски регламенти и европейски решения*, класифицирани като **незаконодателни актове**: те се приемат от СМ, ЕК или ЕСв, ЕСв не приема „решения“, освен в някои единични случаи, предвидени в Конституцията.

Европейските регламенти по принцип са актове по изпълнението на един законодателен акт с тази особеност, че имат белезите било на сегашния регламент (задължителен във всички свои елементи), било на сегашната директива (задължителна по отношение на резултата). В някои области актовете се наричат регламенти, за да се позволи на СМ да ги приема и намесата на ЕП да се ограничи до просто консулти-

ране: например регламентите в материята на конкуренцията или на държавните помощи.

Европейските решения са или нормативни актове с общо действие (което е нещо ново), или индивидуални актове, когато посочват адресат. Впрочем ЕСв и СМ приемат решения например в материята на ОПВРС. Следователно решението не е една хомогенна категория.

2. От казаното следва, че разграничението между законодателните и незаконодателните актове **не означава разделяне на законодателните и изпълнителните функции**. Извън споменатите изключения обаче незаконодателните актове по принцип са предназначени за осигуряване на изпълнението на общностното законодателство. В Конституцията са предвидени две доста различни процедури:

а) Европейските закони или европейските рамкови закони могат да предоставят на Комисията правомощия за приемане на **делегирани регламенти** с цел допълване или изменение на несъществени елементи и при условие, че се посочват целите, съдържанието, действието и продължителността на делегирането. Клаузата, наречена „несъществени елементи“, е вдъхновена от германското право. ЕП или СМ могат да решат да оттеглят делегирането. Делегираният регламент влиза в сила само ако ЕП или СМ не се противопоставят. Това е една оригинална процедура: делегираните регламенти представляват в известен смисъл пета категория едностранни актове, на границата между законодателните и незаконодателните (или изпълнителните) актове. Коренът на делегираните регламенти се открива в старата практика на Общността и в някои ДЧ (френските наредби* например).

б) **Изпълнителните актове** на общо основание са в компетентността на ДЧ (виждане, което ДЧ винаги са налагали на Комисията и което са институционализирали чрез комитологията). В хипотезата, когато изпълнението изисква еднотипни мерки, ЕК или СМ могат да вземат такива въз основа на овластяване от законодателен акт. Чл. 136 на проекта не изключва прилагането на процедурите на комитологията. В този случай ЕП не може да се включи, тъй като контролът се осъществява

* Ordonances (бел. ред.).

от ДЧ. ЕП несъмнено ще предпочита процедурата на делегираните регламенти, която му предоставя повече власт.

Nota bene: Въпросът за йерархията на производните актове остава открит или най-малкото е толкова комплексен, колкото и по досегашната уредба.

	Нормални процедури	Особени процедури
<i>Европейски закон (ЕЗ) Европейски рамков закон (ЕРЗ)</i>	– предложение на ЕК – Гласуване в ЕП и СМ (квалифицирано мнозинство)	– Единодушие в СМ – Становище на ЕП
<i>Европейски регламент</i>	– Предложение на ЕК – Гласуване в СМ (квалифицирано мнозинство)	– Приемане от ЕК
<i>Делегиран регламент</i>	– ЕЗ или ЕРЗ овластяват ЕК да приеме делегиран регламент, който става задължителен ако ЕП или СМ не се противопоставят	
<i>Европейско решение</i>	– Гласуване в ЕСв (единодушие или квалифицирано мнозинство) – Гласуване в СМ с квалифицирано мнозинство по предложение на ЕК – Решение на институциите или органите (и ЕЦБ)	– Решения, предвидени от КЕ – Решения, приети в приложение на закон, регламент или делегиран регламент

Раздел 3

Договорни източници

А. Вътрешни договори

Това са споразумения, сключени между ДЧ като продължение на разпоредби на УД.

1. Някои **споразумения** са предвидени в самите УД. Едни са част от Общностното право: като споразумението от 20 март 1960 г., което определя митата, налагани на „чувствителни“ продукти, предвидено в чл. 20 ДЕИО (отм.).

Други конвенции имат по-слаба връзка с Общностното право и принадлежат на допълнителното международно право (вж. Раздел 5).

2. Към тези споразумения се прибавят **„решенията на представителите на правителствата на държавите в рамките на Съвета“**. Това са квазиконвенционални актове, те могат да подлежат на ратификация във всяка ДЧ и освен ако няма арбитражна клауза, не подлежат на контрола на Съда на ЕО.

Б. Международни договори

Общността сключва договори с трети страни или международни организации по силата на чл. 300 ДЕО на основата на външните компетенции (изрични, мълчаливи или субсидиарни). В областите на поделени компетенции, смесените договори се сключват от Общността и нейните ДЧ. Споразуменията стават част от Общностния правен ред от влизането им в сила (СЕО, 30 април 1974 г., *Haegeman*) и СЕО е компетентен да ги тълкува (за споразумението *Trips* виж решението от 16 юни 1998 *Hermès*). СЕО прие включването сред източниците на Общностното право и на решенията на органите, създадени по силата на такива международни договори (7 май 1991 г., *Nakajima*). Споразуменията, сключени от Общността, обвързват и нея, и държавите-членки (чл. 300, § 7). Международните договори имат по-малка правна сила от първичното право и общите правни принципи и по-голяма правна сила от производното право. Съдът допусна директен ефект на някои техни разпоредби, но този директен ефект зависи от тяхната приложимост. За тези въпроси виж:

- за директния ефект и приложимостта – следващата Глава III;
- за йерархията на източниците – по-долу Раздел 6;
- за ГАТТ и СТО.

Раздел 4

Общи правни принципи

Това са неписани източници на Общностното право. Ако юриспруденцията на Съда формално не е източник на правото, тъй като решенията ѝ по принцип имат само силата на пресъдено нещо, то съдията е длъжен да прилага общите правни принципи: това е един от аспектите на **квазинормативната му функция**. Общите принципи са продукт на интерпретативните методи, систематично прилагани от съдията (текст, контекст, цел).

§ 1. Категории общи принципи

Всеки опит за класификация е относителен.

1. **Макар СЕО да отхвърля някои общи принципи на международното право** като несъвместими с правната структура на Общностите (като възражението за реципрочност при изпълнението на държавните задължения), на други той се позовава (като принципа за териториалност), напр. по отношение на споразуменията между външни предприятия (СЕО, 27 септември 1988, *Ahlström c/Commission*). По дело относно тарифни концесии в Австрия СЕО решава да съчетае принципа на добрата воля (от Международното право) с принципа на легитимното доверие (от Общностното право): това е индикатор за предпочитанието му към принципите с вътрешен произход (ПИС, 22 януари 1997, *Opel Austria*).

2. **Съдът се позовава на аксиоматични принципи**, присъщи на организирания правопорядък: принцип за правната сигурност, принцип на легитимното доверие в съществуващата нормативна уредба (15 май 1975 г., *CNTA*), зачитането на правото за защита, принципа на законосъобразност, този за добрата воля.

3. **СЕО създава принципи, свойствени за Общностната система**, като се основава на разпоредби на УД: недискриминация по национален признак (чл. 12), недискриминация на основа на пола; свобода на движение, общностно предпочитание (поне в начална фаза), принцип за институционното

равновесие, принцип на лоялното сътрудничество (чл. 10); принцип на пропорционалността.

4. Съдът извежда **принципи от правото на страните-членки**: равенство пред нормативната уредба, оттегляне на административни актове, принцип за йерархия на нормите, неоснователно обогатяване, общ принцип за **право на съдебна защита** пред националните съдии (15 май 1986, *Johnston*). Случва се Съдът да се позове на принцип, признат само в някои държави, особено когато съответното национално право е по-развито.

Оказва се, че някои принципи принадлежат на няколко от тези категории.

Подборът им е осъществен в съответствие със „структурата и целите“ на Общността във функционалното поле на УД.

§ 2. Основните права

Това е особена категория общи принципи (СЕО, 12 ноември 1969 г., *Stauder*), необходимостта от която се появява, след като Общностното право бе обновено от примата и директния ефект. Защитата на частните лица в Общностния правен ред трябва да бъде поне равностойна на тази, с която се ползват във вътрешния правен ред на държавите-членки.

1. Някои са заимствани от писаното Общностно право: недискриминация, свободи, установени от Договорите.

2. В хода на прилагането на Договорите, някои юрисдикции (най-вече германски и италиански) показват съпротива срещу прилагането на правила от Общностното право, когато засягат основните права, признати от вътрешното конституционно право. В Германия тази позиция е приложение на т.нар. теория за „структурното съчетаване“, според която Общностното право не може да противоречи на вътрешното конституционно право.

3. За да прекърши тази съпротива, Съдът на ЕО посочва, че самият той ще осигурява зачитането на основните права, в рамките на структурата на Общностите, като се основава на:

– **обща конституционни традиции** на държавите-членки (принципно решение от 17 декември 1970 г., *Internationale Handelsgesellschaft*). В позоваването на тези традиции е въз-

можна гъвкавост: то позволява на съдията да излезе извън пределите на действащата класификация по вътрешните правни системи и да запази, там където съществува, най-високата защита, без да трябва да доказва нейния напълно общ за всички характер;

– **международни инструменти**, засягащи правата на човека, по които страните-членки имат ангажименти: Европейската конвенция за правата на човека (14 май 1974 г., *Nold*; 28 ноември 1975 г., *Rutili*; 13 декември 1979 г., *Hauer*), Конвенции на МОТ (15 юни 1978 г., *Defrenne*), и всякакъв друг вид регионални или универсални конвенции.

Постепенно **Европейската конвенция за правата на човека** се превръща в главен източник, на който СЕО се позовава, защото спестява на съдията търсенето на общи принципи на ДЧ, тъй като са свързани по идентичен начин с Конвенцията. Механизмите на подбор на конвенционалните норми и преобразуването им в общи принципи на Общностното право освобождават Общността от директна обвързаност с правилата на Конвенцията. Приложения:

- свободно движение на лица (някои аспекти);
- свободно упражняване на професионални дейности;
- свобода на изразяване и на информация;
- уважение на личния и семеен живот, на жилището и на кореспонденцията;
- недискриминация по религиозен признак;
- право на собственост;
- липса на обратна действие в наказателното право;
- право на справедлив процес;
- право на съдебна защита.

Общият интерес на Общността (публичен интерес) налага някои ограничения на основните права.

Договорът за Европейския съюз взема предвид тази юриспруденция и препраща към Европейската конвенция за правата на човека и общите конституционни традиции на ДЧ (чл. 6, § 2). ДА урежда и някои основни принципи на правовата държава, които трябва да бъдат спазвани от страните-членки (с риск да бъдат евентуално отнети някои от правата им, в това число правото на глас) и от кандидатите за присъединяване.

§ 3. Към „конституционализацията“ на основните права

Става дума точно за включването в (бъдещата) Конституция на Част II, която съдържа Хартата на основните права (54 члена), изработена от предходния конвент. По този въпрос и най-вече относно съотношението с ЕКПЧ.

Това включване е предварително предвидено в чл. II-51 на проекта, според който компетенциите на Съюза не следва да бъдат разширявани последващо. То поставя редица въпроси:

- нормативната диверсификация на основните права: норми на първичното право (относно правата, включени в Хартата), общи правни принципи (за правата, изведени от СЕО), договорни норми в хипотезата, че ЕС ще трябва да се присъедини към ЕКПЧ;
- разширяване на компетентността на СЕО.

Раздел 5

Допълнителни източници

Ще отбележим тук три категории допълнителни източници.

§ 1. Институционални източници

1. **Вътрешните регламенти** имат органичен характер, те осигуряват функционирането на институциите. Някои са предвидени в договорите, като вътрешните регламенти на институциите или на органите, а други се изработват при създаването на помощни органи.

2. Органите, най-вече Съветът, приемат „**решения**“, които нямат адресат: това са институционални или вътрешни актове.

3. Междуйнституционните споразумения (или декларации) прецизират компетенциите на институциите, най-често в полза на Парламента:

- относно бюджетната процедура (дефиниране на задължителните разходи, „институциона трилогия“, бюджетна дисциплина);

- относно процедурата по съгласуване, свързана с предходната и създадена със съвместна декларация от 4 март 1975 г.;

- относно законодателната процедура (Кодекс Парламент-Комисия от 14 март 1995 г.);

- относно изпълнителни процедури (*modus vivendi* от 20 декември 1994 г., преразгледан със споразумението от 10 октомври 2000 между Парламента и Комисията);

- или по прилагането на Договора (статус на омбудсмана, парламентарни разследвания).

Някои споразумения предшестват приемането на първично право: споразумението за прилагането на субсидиарността от 25 октомври 1993 г., декларацията от същия ден за прозрачността, съвместната декларация от 5 април 1977 г. относно основните права и др.

Правното действие на тези актове е спорно – то варира според съдържанието им. СЕО в някои случаи приема, че са задължителни за институциите (27 септември 1988 г., *Grèce c/Conseil*) и че нарушаването на едно процедурно споразумение между

СМ и ЕК от 19 декември 1991 г. ще води до отмяна на решение на Съвета (19 март 1996 г., *Commission c/Conseil*).

Правното основание за споразуменията се търсеше в правото за вътрешна организация на институциите или в задължението за лоялно сътрудничество между институциите, изведено от чл. 10 ДЕО. Към договора от Ница е приложена декларация относно чл. 10, която на основание на този член признава споразуменията между трите институции: и по-съществено е не основанието на споразуменията, а техният задължителен характер.

Забележка: Изглеждаше възможно да се допусне съществуването на конституционни обичаи, като гласуването с еднородушие в Съвета и практиката на декларациите. В първия пример анализът, основаващ се на компромиса от Люксембург, губи значение след Единния европейски акт. Във втория по-скоро се отнася за „споразумения по конституцията“.

§ 2. Актове *sui generis*

Това са декларациите, резолюциите, програмите за действие, приемани от Съвета (и от Европейския съвет), които не са със задължителен характер, но имат декларативно или програмно значение (СЕО, 24 октомври 1973 г., *Schlüter*). Те понякога се вписват в йерархията на нормите и така придобиват отразена стойност. Пример: общите програми на Съвета в областта на свободата на установяване се поставят между разпоредбите на ДЕИО и директиви по прилагането им. Решение може да се превърне акт, който да стане част от законодателната система на Договора (СЕО, 31 март 1971 г., *Commission c/Conseil*), като поражда „правни ефекти“.

Комюникетата на Комисията имат доктринален характер, но в някои случаи могат да породят правни последици (СЕО, 13 ноември 1991 г., *République française c/ Commission*).

§ 3. Извънобщностни източници

Международното право се прилага спрямо Общностите по различни начини:

- за общите принципи на Международното право, виж по-горе, Раздел 4;
- СЕО се позовава на правилата на Международното право, включително за да определя компетенциите на Общността: за риболова в открито море, 14 юли 1976 г., *Kramer*;
- международната правосубектност на Общността и сключването на външни споразумения от Общността, я подчиняват на правилата на Международното право, виж по-горе раздел 3;
- Международната отговорност на Общността може да бъде ангажирана и при незачитане на задълженията ѝ спрямо трети страни;
- Общността е задължена да зачита общото международно право и по-специално обичайното право. По отношение на един общностен регламент, атакуван на основание нарушаване на обичайните норми относно съществена промяна на обстоятелствата виж СЕО, 16 юни 1998 г., *A. Racke*.

2. СЕО не прилага и не проверява вътрешната законосъобразност на националните юридически актове. Съществуват обаче, извън общите принципи, общи за държавите-членки, случаи на **позоваване на националното право**. Примери: договорна отговорност на Общността, когато се урежда от национален закон, обхват на вътрешната ѝ правоспособност на територията на дадена държава, режим на агентите по местното право.

§ 4. Допълнително международно право

Член 220 от ДЕИО (дн. чл. 293) изискваше сключване от ДЧ на конвенции в материи извън обхвата на Общността (защита на лицата, двойно данъчно облагане, взаимно признаване на дружествата, изпълнение на съдебните решения). Такъв е предметът на **конвенцията от Брюксел от 27 септември 1968 г.** относно съдебната компетентност и изпълнението на решения в областта на гражданското и търговското право, допълнена с протокола от 3 юни 1971 г., който установява едно

квазипреюдициално запитване в полза на Съда и което бе разширено по отношение на страните от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ/ЕФТА) през 1988 г. Конвенцията бе заменена от регламент (№ 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г.). Така бе и с конвенцията от 29 февруари 1968 г. относно взаимното признаване на дружествата, конвенцията от 23 юли 1990 г. относно премахването на двойното данъчно облагане и др.

2. Някои конвенции се сключват, без да са предвидени от Договора: Римската конвенция от 19 юни 1980 г. за приложимото право за договорните задължения (и протоколите за компетентността на Съда) или Споразумението за обществените патенти от 15 декември 1989 г., днес заменено от регламент.

Шенгенските споразумения (конвенция от 14 юни 1985 г. и конвенция за прилагането ѝ от 19 юни 1990 г.), които визират свободното преминаване на вътрешните граници (и засилване на контрола по външните граници) не бяха без връзка с Общностното право: отворени към страните-членки, те признават принципа за върховенството му.

3. Многобройни конвенции бяха сключени на основата на Третия стълб на ДЕС, като конвенцията за Европол от 26 юли 1995 г.

4. В приложение на ДА конвенциите (особено в материята на съдебното сътрудничество по граждански дела) се трансформираха в регламенти или директиви, съгласно новите правни основания, произтичащи от Дял IV на ДЕО.

Голяма част от допълнителното международно право по тази причина следва тенденция за превръщане в общностно, с изключение на конвенциите относно полицейското и съдебно сътрудничество по наказателни дела. Чл. 293 запазва своето приложение в случаите, когато ДЧ не са постигнали съгласие относно обхвата на предоставените на Общността компетенции.

Това конвенционално трансформиране би позволило създаването на едно общностно международно частно право, включващо свободното движение на съдебни решения, което ЕСПЧ разглежда като елемент на изискването за равнопоставеност в съдебния процес (19 март 1997, *Hornsby c/Grèce*).

Раздел 6

Йерархия на източниците на Общностното право

Йерархията на източниците се установява от юриспруденцията:

- Първично право;
- Общите принципи на правото;
- Международни договори;
- Вторично право (основни актове и изпълнителни актове).

1. Първичното право се определя като „*конституционна харта на една правова общност*“ (решението *Les Verts*). В неговите рамки също се установява определена йерархия: значението на чл. 5 ДЕО за действията на Общността като главна линия за тълкуване, разграничението между *lex generalis* и *lex specialis*.

2. **Общите принципи на правото** са поставени между първичното и производното право, но някои от тях по своя предмет са включени в Договорите. Включването на Хартата за основните права в Конституционния договор бе ход в същата посока. Общите принципи на правото имат предимство пред международните договори, сключени от Общността. Така нарушаването на принципа за недискриминация между стопанските оператори позволява отмяната на решение относно сключването на рамково споразумение относно бананите (СЕО, 10 март 1998 г., *RFA c/Conseil*).

3. **Международните договори** следователно са подчинени на предходните източници и имат предимство пред производното право на основата на чл. 300, § 7: „Споразуменията, сключени при условията по този член, обвързват институциите на Общността и държавите-членки“ и на постоянната съдебна практика:

- предварителен контрол – чрез консултативно становище
- и последващ контрол за съвместимостта на дадения договор с ДЕО (което позволява отмяната на акта за сключването на съответния договор, ако последният се окаже несъвместим с разпоредбите на ДЕО относно компетентността и по същество);

– предимство на договорите пред производното право при условията на приложимост на договорите; не такъв според СЕО е случаят, с договорите ГАТТ (и СТО) (дело *International Fruit*, 12 декември 1972 г.), освен ако един общностен акт не препраща изрично към този договор (22 юни 1989, *Fediol*) или ако Общността не е имала намерение специално да изпълни задължение по този договор (7 май 1991 г., *Nakajima*).

4. Вътрешната йерархия на актовете на производното право не е установена ясно предвид дуализма на инструментариума (регламент/директива), отсъствието на диференциация (закондателна/подзаконова сфера), разнообразието на процедурите за приемане на актовете, включващи по различен начин Парламента и Съвета. Една по-ясна йерархия би могла да произлезе от включването на общностни „закопи“ (приети съвместно от ЕП и СМ), чието изпълнение би могло да бъде възложено на Комисията (общностно изпълнение) и на държавите-членки (национално изпълнение). Съществуващата йерархия – напълно материална – се отнася само за:

- общите актове и индивидуалните актове;
- базовите регламенти и изпълнителните регламенти.

Бележка: Възникна въпросът дали съществуват разпоредби (или основни принципи) с наддоговорен характер, т.е. неподлежащи на преразглеждане. СЕО, който бе дал положителен отговор в своето първо становище относно Европейското икономическо пространство (Становище 1/91 от 14 декември 1991 г.), не е имал повод да потвърди своята позиция. (За обратното – виж Становище 2/94 относно присъединяването на Общността към ЕКПЧ).

Конституционният договор прецизира някои от факторите за йерархичност.

Глава II

Общностното правосъдие

Общностното правосъдие е поделено между националните и общностните юрисдикции. Това разделяне е съществено, защото националните юрисдикции са естествените съдии по споровете, засягащи прилагането на Общностното право, а СЕО упражнява съдебен контрол доколкото е овластен от Договорите. Между националните юрисдикции и Съда е установен механизъм за връзка чрез преюдициално препращане: един национален съдия може да постави на СЕО преюдициален въпрос, чието разрешаване допринася за уреждането на висящия спор (виж по-долу Раздел 5).

2. Съвкупността от правни способности съставлява **системата на общностното правораздаване**:

– **самостоятелността** на тези способности произтича от техния предмет, вносителя на иска и неговата допустимост, както и правомощията на съда;

– според **правомощията на съда** разграничаваме дела за отмяна, за обявяване на противоправност, спорове по същество, производство по преюдициални запитвания. Според **предмета на контрола** различаваме дела за законосъобразност и дела за обезщетение. Може да се направи и друго разграничение, по-функционално, според природата на производствата;

– съществува обаче **взаимозависимост** между отделните правни способности. Преюдициалното запитване за преценка за валидността на един произведен акт допълва възражението за незаконосъобразност и иска за отмяна; когато пък запитването се отнася до тълкуването, то позволява на частните лица да установят неизпълнението на задължение от страна на една ДЧ (за което нямат на разположение пряк иск); съществува връзка и между иска за отмяна и иска за установяване на противоправно бездействие, невалидността на един акт и наличието на нарушение, годно да ангажира отговорността на Общността.

Съдът приема наличието на „цялостна система от искове“ (*Les Verts*, 23 април 1986 г.).

Раздел 1

Общностните юрисдикции

Като орган, натоварен със функции по съдебния контрол, Съдът трябва „да осигури зачитането на правото при тълкуването и прилагането“ на Договорите, съгласно формулата на чл. 220 ДЕО.

Първоинстанционният съд не е общностна „институция“ във формален смисъл. Той е изграден към Съда. ДН обаче го приобщава към СЕО в чл. 220 и допуска сериозно разширяване на компетенциите му.

§ 1. Организация и функциониране

1. **Съдът на ЕО** се състои от 15 съдии* и 8 генерални адвокати, назначени за 6 години по общо съгласие от Съвета, който може да увеличи броя на генералните адвокати. Съдиите и генералните адвокати се подменят частично на всеки три години. Договорите не предвиждат никакво изискване по отношение на националността на съдиите, но традиционно всяка ДЧ има по един съдия, а ДН предвижда „по един съдия от всяка ДЧ. Съдиите и генералните адвокати трябва да отговарят на определени изисквания за несъвместимост и се ползват с имунитети.

Съдът заседава в пленарни заседания (според ДН в Голям състав), когато една ДЧ или институция го поиска. СЕО формира състави от 3 или 5 съдии с оглед по-бързото гледане на делата. Протоколът относно Устава на Съда, приложен към Договора от Ница, предвижда в определени случаи да заседава пленарен състав (оставка на важен общностен орган или разглеждане на дело с изключителна важност).

Генералните адвокати представят мотивирани заключения по делата пред Съда. Представителството на страните се осигурява от агенти за държавите и институциите и от адвокати за физическите и юридическите лица.

2. Единният европейски акт предвиди Съветът, след консултиране, да може да създаде първоинстанционна юрисдик-

* 25 след разширяването на ЕС от 1 април 2004 г. (бел. ред.).

ция, която да гледа някои категории дела, с изключение на онези, които са заведени от ДЧ или институциите и преюдициалните запитвания.

Първоинстанционният съд бе създаден с решение на Съвета на 24 октомври 1988 г. Той е съставен от 15 членове, разделени в 5 състава. Компетентността му, ограничена през 1988 г. само до делата на служителите, някои дела по ДЕОВС или делата по искове на частните лица в материята на конкуренцията, бе разширена с решение от 8 юни 1993 г., допълнено през 1994 г., по отношение на **всички искове на физическите или юридическите лица**. Това разделение на правосъдната дейност бе компенсирано от възможността за обжалване по правните въпроси пред СЕО от страните по делото пред ПИС и от всяка ДЧ или институция.

3. ДН извърши **разширяване на компетенциите на ПИС**.

– на първо място, чл. 255 консолидира компетентността му да гледа като първа инстанция *исковете за отмяна, за противоправно бездействие, за гражданска отговорност на Общността и по делата на служителите*. Протоколът относно Устава на Съда запази за СЕО делата, заведени от институциите и ДЧ, както и исковете за нарушение на договорите от ДЧ.

– на второ място, ПИС ще бъде компетентен да се произнася по преюдициални запитвания „в специфични области, определени от Устава“, които обаче все още не са определени. ПИС би могъл да препрати всяко запитване на СЕО, а когато сам отсъди по преюдициално запитване, решението му подлежи на преразглеждане от СЕО при две хипотези: с оглед осигуряването на единството и на целостта на Общностното право.

– на трето място, чл. 225-а предвижда Съветът да може да създава по предложение на Комисията или по искане на СЕО, *съдебни отделения*, които да се произнасят като първа инстанция по дела в специфични материи. Така ПИС вече може да бъде втора инстанция по отношение на решенията на тези отделения. Тези му решения пък биха могли да бъдат преразглеждани от СЕО в името на единството на Общностното право. Първоинстанционният съд (второинстанционен в определени случаи) трябва да бъде подсилен чрез осъществяване на предписанията на ДН. Чл. 224 определя, че той се

състои от поне един съдия от всяка ДЧ и че би могъл да бъде подпомаган от генерални адвокати (засега някои от съдиите от състава му може да изпълняват тези функции).

4. Конституцията за Европа осъществява ново определяне на юрисдикциите, без да засяга положението на Съда. Така Съдът на Европейския съюз занапред ще включва:

- Съд;
- Трибунал;
- специализирани съдилища.

§ 2. Производство пред СЕО и ПИС

1. СЕО и ПИС изработват своите процесуални правилници. Те се одобряват от Съвета с квалифицирано мнозинство (след ДН). Писмената фаза започва със сезиране чрез искова молба, размяна на позиции и приключва с разследване. Устната фаза включва изслушването на съдията-докладчик, представителите на страните, експертите, заключенията на генералния адвокат (пред СЕО). Процесуалните езици са 12*, но съдебното обсъждане се провежда на френски език, работния език на Съда. Решението се обявява в публично заседание и има изпълнителна сила на територията на ДЧ. Не се допускат индивидуални или особени мнения.

2. Преюдициалното производство има особености: няма спор, няма страни, в него участват страните по същество по делото пред националния съдия, ДЧ, Комисията и др.

Съществуват специални производства: отлагане на изпълнението на един акт, налагане на временни мерки (съдът произнася определения, които не решават делото по същество), включване на ДЧ, институции, частни лица, обжалване, обжалване от трето лице, преразглеждане или тълкуване на вече постановено решение. Процедурата по включване – предвидена по-скоро за ДЧ и институциите, отколкото за частните лица – позволява да допринесат за защита на общностната законност (Комисията) или да изразяват своите предпочитания (ДЧ в подкрепа на даден ищец или ответник).

* 21 след разширяването на ЕС от 1 април 2004 г. (бел. ред.).

§ 3. Функциите на СЕО и ПИС

а) СЕО упражнява консултативна функция: той дава становища по проектите за ревизия на Договорите и по съвместимостта на международните договори на Общността с ДЕО (чл. 300, § 6). Така той допринася за определянето на външните компетенции на Общностите.

б) СЕО и ПИС упражняват правораздавателна функция. Те имат само предоставена компетентност, тъй като националните съдии са естествените съдии по споровете относно прилагането на Общностното право.

СЕО и ПИС упражняват множество функции:

– на международен съд при решаването на спорове между ДЧ в рамките на Договорите;

– на административен съд по делата срещу общностните актове (за законосъобразност или за гражданска отговорност);

– на конституционен съд при решаването на спорове относно компетенциите на Общността и на ДЧ или за правомощията на институциите;

в) СЕО, посредством преюдициалните запитвания, осигурява единството в тълкуването на Общностното право и едно съдебно сътрудничество между общностния и националния съдия. Това единство обаче е ограничено от границите, наложени от ДА по отношение на „визите, убежището, имиграционната и други политики...“ и ограничаването на преюдициалната компетентност в материята на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела. Същото ще важи и ако ПИС придобие тълкувателна компетентност.

По същество бихме могли да говорим за едно „съдебно управление“, тъй като СЕО е орган мотор на интеграцията. Той следи за зачитането, а даже и за разширяването, на общностните компетенции. Той допринася за определянето на структурата на общностния правен ред. Най-сетне той тълкува общностните правни норми.

§ 4. Методите на общностните съдилища

Методите на Съда още от начало наподобяват своеобразен съдебен функционализъм: определянето на правото на основата на писаните текстове, на целите на Договора, но също и на основата на ефективното развитие на Общностите.

Общностните съдилища трябва да прилагат и тълкуват правните понятия, които са твърде често с икономическо съдържание (материалното право), при това в една многонационална рамка. Използваните методи са многообразни: егзегетичен метод, основан на текста и на системата на нормите (в частност отношението между общите и специалните разпоредби); целеви метод или метод на полезния ефект, на основата на обективните или имплицитни цели на Договорите; функционалистки метод, свързан не само с целите, но и със историческото и техническо развитие на Общностите.

Раздел 2

Делът за отмяна на актове и делът за установяване на бездействие

Предметът им е да осигурят контрол върху **валидността на общностните актове и спазването на задълженията от общностните власти**. Ако исковете за установяване на бездействие представляват извънредно (и оригинален) правен способ, то исковете за отмяна нямат същата изключителност. В действителност има два други правни способа, които позволяват на съда да упражнява контрол върху валидността на общностните актове:

– възражението за незаконосъобразност позволява във всеки един момент и в рамките на спор пред общностен съдия да се постави въпросът за неприложимостта на един **регламент** (съвместен регламент, регламент на Съвета, на Комисията или на ЕЦБ). Юрисдикцията не може да го отмени, но при необходимост може да откаже приложението по спора. Приложението на възражението за незаконосъобразност бе разширено и по отношение на актовете с общо действие.

– преюдициалното препращане към Съда от национален съд може да се отнася за преценката за валидност на производното право, виж по-долу, Раздел 4.

§ 1. Иск за отмяна

Исковете за отмяна са аналогични на исковете за злоупотреба с власт по френското административно право (**чл. 230 ДЕО**).

А. Актове, предмет на иска

Отнася се за актове, приети от общностна институция.

Искът е допустим срещу задължителните актове и тези, които предизвикват правни последици. По Договора за ЕОВС, такива бяха „решенията“ или „препоръките“ или „решенията на Асамблеята“, в Римските договори задължителните актове на Комисията и на Съвета или съвместните актове, както и актовете на Парламента или на всяка друга институция, които

са предназначени да произведат правни последици (Съд на ЕО, 23 април 1986 г., *Parti écologie « Les Verts »*). Договорът за Европейския съюз добавя към тях и актовете на ЕЦБ. На атакуване подлежат: вътрешните регламенти на институциите, актовете, приети в нарушение на международен договор (19 март 1996 г., *Commission c/Conseil*).

Не подлежат на атакуване: становищата, мерките с вътрешен характер, освен ако не са основание за индивидуални актове, подготвителните актове (ПИС, 9 януари 1997 г., *Elf Atochem SA*) или програмните и чисто конфирмативните актове.

Общностният съдия допуска иска за отмяна срещу акт, който може да бъде разглеждан отделно от един международен договор (като например акта относно сключването на договора) или срещу една програма за международно сътрудничество (СЕО, 22 април 1997 г., *Geotronics*).

Б. Ищци – право на иск

Съществуват три категории ищци:

1. Привилегировани институционални ищци

За привилегировани се считат държавите-членки, Съветът, действащ срещу Комисията, или Комисията, действаща срещу Съвета. Те могат да атакуват всеки задължителен акт на всяко основание за отмяна, без да е необходимо да доказват интерес.

2. Непривилегировани институционални ищци

Те могат да действат само в защита на своите правомощия. Ако ЕП може да се позове на правото си да участва в приемането на акта (СЕО, 29 октомври 1980 г., *Roquette*) и да заведат дело за противоправно бездействие, както е предвидено в Договора (СЕО *Parlement c/Conseil*: Съветът е трябвало да осигури свободното движение в сферата на транспорта, но при липса на съгласие между ДЧ не е бил длъжен да изработва политика по транспорта), то може да се постави въпрос дали ЕП може да води дело за отмяна.

Макар старият чл. 173 да не споменава ЕП сред привилегированите ищци по делата за отмяна, изглеждаше вероятно

СЕО да бъде принуден да му признае това право предвид допустимостта на неговия иск за установяване на бездействие и предвид факта, че актовете на Парламента с правни последици също вече бяха предмет на съдебен контрол.

По делото „*Comitologie*“ относно процедурата на комитетите, приложима по отношение на изпълнителните правомощия на Комисията, СЕО обяви иска за недопустим, основавайки се на буквата на стария чл. 173, на отсъствието на строга симетрия между иска за отмяна и иска за установяване на бездействие, от една страна, и между активната и пасивната легитимация от друга страна (27 септември 1988 г., *Parlement c/Conseil*). По-късно по делото „*Tchernobyl*“ (радиоактивност в хранителни продукти) ЕП бе протестираше срещу избраното от автора на акта правно основание, което оставяло ЕП извън процедурата по приемане на акта – и СЕО прие неговия иск за допустим с оглед на защитата на прерогативите на Парламента (22 май 1990 г., *Parlement c/Conseil*). ЕП бе допуснат като ищец извън случаите по ал. 1 (привилегировани ищци) и на ал. 2 (непривилегировани ищци).

ДМ кодифицира съдебната практика и включи и ЕЦБ. **ДН превърна ЕП в привилегирован институционален ищец.**

Непривилегировани институционални ищци следователно са ЕЦБ и Сметната палата, към които трябва да се добави Комитетът на регионите според Договора за Конституция за Европа.

3. Индивидуални ищци

Такъв може да бъде всяко физическо или юридическо лице, действащо срещу индивидуално решение, на което е адресат или срещу акт (приет във формата на регламент или на адресирано до другото решение), което „го засяга директно и индивидуално“ – чл. 230, ал. 4.

а) **Условията за допустимост**, уредени от чл. 230 са стриктни:

– частните лица не са пазители на законността (по принцип те не могат да атакуват регламент или директива, СЕО, 14 декември 1962 г., *Confédération des producteurs de fruits et de légumes*);

– те разполагат с други средства, за да поставят под въпрос валидността на общностен акт (възражение за незаконосъобразност, искане за преюдициално запитване).

Тези, които имат право на иск, когато имат интерес, т.е. когато тяхното положение е засегнато от атакувания акт (макар СЕО да проверява повече правото на иск и да пренебрегва интереса, той понякога се интересува от него и би трябвало най-напред да прави именно това), са:

– **директно засегнати** (общностният акт установява правата и задълженията им и например общностните или национални власти само ги изпълняват); директивите по принцип са изключени, тъй като само актът по транспонирането им засяга пряко положението на частните лица (СЕО, 29 юни 1993 г., *Gibraltar c/Conseil*);

– **индивидуално засегнати** в смисъл, че мярката ги засяга поради „особености, които са им присъщи, или фактическа ситуация, която ги характеризира... и така ги индивидуализира по начин, аналогичен с този на адресата“ (С ЕО, 15 юли 1963, *Plaumann*). Отнася се по-специално за нормативни мерки с икономически характер, отчитащи положението и интересите на стопанските оператори, отлично идентифицирани от автора на акта (Съд на ЕО, 26 юни 1990 г., *Sofimport*, относно забрана за внос на ябълки, действащите оператори са в индивидуализираща ситуация по отношение на другите оператори от отрасъла).

Така асоциациите по принцип нямат качество да подават иск за отмяна за защита на индивидуалните интереси на членовете си (гореспоменатата Конфедерация на производителите на плодове и зеленчуци). Изключение: те могат да действат ако са участвали в процеса на подготовката на акта. Но членовете на асоциацията, ако действат самостоятелно, трябва да доказват интерес (СЕО, 17 декември 1998 г., *Kruidvat*).

б) Съдебната практика допусна някои отклонения:

В общ план тя прие, че един регламент може да покрива индивидуално решение (смесен акт) (Съд на ЕО, 18 май 1994 г., *Codomiu*) или „кошница“ от индивидуални решения. По делото *Codomiu* СЕО откри зад регламента решение, което визира ищца, който има защитена марка. По делото *Extramet* (16 май 1991 г.) СЕО прие, че главният вносител е индивидуално засегнат от един антидъмпингов регламент.

В някои материи участието в дадена процедура позволява на стопанските оператори да завеждат дела за отмяна. Такъв е случаят с **правото на конкуренцията**, което предполага комбиниране между преценката на атакувания акт и на качеството на стопанския оператор.

В материята на споразуменията между предприятия решенията на Комисията могат да бъдат предмет на иск за отмяна, както и решенията за освобождаване могат да бъдат предмет на иск от трето лице, ако то е било сезирало комисията.

В материята на помощите решенията на Комисията могат да бъдат атакувани от визираното предприятие, от това, което е подало жалба пред Комисията или от едно заинтересовано предприятие.

В материята на сливанията на предприятия, *Air France* бе приет за „директно и индивидуално засегнат“ от едно решение относно *British Airways* (ПИС, 24 март 1994 г.).

в) **Въпросът за правото на ефективна съдебна защита.**

Този въпрос е предмет на противоречива практика на ПИС и на СЕО.

По делото *Jégo-Quéré* на 3 май 2002 г. ПИС отсъди, че маркар ищецът да не е индивидуално засегнат от един регламент за риболова според дотогавашната практика, неговият иск все пак ще е допустим, тъй като той не разполага с правен способ, позволяващ постигането на резултат, еквивалентен на целения, и следователно с ефективна съдебна защита. Това очевидно разширява разбирането за „индивидуално засегнати“ лица. ПИС се позова на чл. 47 от Хартата за основните права (която още няма силата на позитивно право): „Всяко лице... има право на ефективно производство пред съд.“ Няколко седмици по-късно, СЕО, в решението си от 25 юли 2002 г. по делото *Unión de Pequeños Agricultores*, обратно на заключенията на генералния адвокат Jacobs отхвърли „всяко съдебно ревизиране на договора“. Обаче в случая ставаше дума по-скоро за тълкуване на чл. 230, отколкото за ревизия на договора. Така СЕО препрати въпроса или към изменение на въпросния текст на договора, било до защита пред национална юрисдикция, която е неприложима по отношение на един регламент

(с директен ефект), който не изисква национални нормативни мерки за изпълнението му (разлика от директивата).

Въпросът възникна отново с проекта за Конституция – чл. III-270 разшири правото на иск на частните и по отношение на регламентарните актове, които директно засягат ищеца и „не съдържат изпълнителни мерки“. Оказа се необходимо да се разтълкува понятието „регламентарен акт“. Като ехо от практиката по делото *Jégo-Quééré*, трябва да видим тук потвърждение на правото на ефективна съдебна защита в случаите, когато няма национални изпълнителни мерки. Впрочем предвид резултатите от работата на Конвента и принципа за *Acquis communautaire*, исковете срещу европейските закони трябваше да бъдат възприети. Също така ЕСПЧ отсъди на 23 май 2003 г. по делото *Segi et Gestoras Pro-Amnistia* в духа на делото *Jégo-Quééré*, като отбеляза предпочитанието си към тълкуването на чл. 230, дадено от ПИС.

г) Действие на иска

Искът няма суспензивен характер, но съдът с определение може да постанови временно спиране на изпълнението на атакувания акт.

1. Правото на иск зависи от срок: два месеца по ДЕО (един месец по ДЕОВС).

2. Основанията за отмяна са:

- некомпетентност (често *rationae materiae*);
- съществено нарушение на формата (мотивация, публикуване, консултиране, начини на гласуване, право на защита); става дума за външен контрол от публичен ред; отсъствието на правно основание е уподобено на липса на компетентност (напр. директивата относно рекламата на цигари, 5 октомври 2000 г., *RFA c/Parlement et Conseil*)

По отношение на основанията за вътрешен контрол:

- нарушение на първичното право, на производното право или на общите принципи на правото (откъдето следва и съдебният контрол на мотивите);
- злоупотреба с власт.

Съдията не може да преценява целесъобразност, той се произнася само относно очевидна грешка в преценката (т.е. по наличието и квалификацията на фактите) или по несъот-

ветствието на атакуваните мерки, когато институцията разполага с право на преценка, както в икономическия нормативен ред. В другите области контролът на съда е по-разширен.

3. Решението за отмяна (пълна или частична) има **абсолютна сила на пресъдено нещо**. По отношение на регламентите Съдът определя кои от вече настъпилите последици остават незасегнати (чл. 231). Тоя няма право да замества общностните институции, които сами трябва да се справят с последиците от решението му.

§ 2. Производство за установяване на бездействие

То позволява да се санкционира незаконосъобразното бездействие на Съвета, на Комисията или на Парламента, а след приемането на договора за Европейския съюз, и на Европейската централна банка.

А. Договорът за ЕОВС

В него се предвиждат две хипотези на бездействие:

- Комисията се въздържа от приемане на акт, който договора или производен от него акт я задължават да приеме;
- Комисията се въздържа да приеме акт, който не е била задължена да приеме, и това въздържане се счита за злоупотреба с власт.

След поканата към Комисията, искът може да бъде заведен след изтичането на едномесечен срок – срещу мълчаливото решение за отказ, като **особена разновидност на иска за отмяна**.

Б. Договорът за ЕО (чл. 232)

Искът за установяване на бездействие е възможен единствено в случаите, когато Съветът, Комисията или Парламентът се въздържат от вземане на решение, докато договорът ги задължава. По делото *Parlement c/Conseil* на 22 май 1985 г. СЕО реши: Съветът е бил длъжен да осигури свободно дви-

жение на транспортни услуги, но не и да определя политика по транспорта. Ищците могат да бъдат държави-членки или институции, срещу какъвто и да е акт, както и физически или юридически лица, които биха били адресати на обвързващ акт или, поради подобие то с иска за отмяна, на общ акт, който ги засяга директно и индивидуално. Те приканват институцията да действа. Ако тя не се произнесе в двумесечен срок, ищецът може да заведе иск за установяване на бездействие в срок от два месеца.

Ако институцията вземе отрицателна позиция (експлицитно решение за отказ) или приеме акт, различен от искания, ищецът може да заведе иск за отмяна.

Решението за установяване на бездействие е с декларативен характер. Институцията трябва да вземе мерките, произтичащи от решението на Съда.

Раздел 3

Дело за установяване на неизпълнение от държава-членка на общностно задължение

Това е производство за обявяване на противоправност, а не спор за отмяна като в предишните случаи, което визира неизпълнение на общностни задължения от страна на държавите-членки (чл. 226-228 ДЕО).

§ 1. Неизпълнение от държавите-членки

1. Неизпълнението на държавите представлява действие или бездействие, противоречащо на Общностното право (първично, вторично, общи принципи). Не трябва да се бърка с обикновено изразяване на мнение. Неизпълнението може да бъде конкретно (очевидно) или абстрактно (потенциално).

а) Нарушението може да се изразява **в правни актове или фактическо поведение**, противоречащи на Общностното право: закони, декрети, административни решения, практическо допускане и др. Класически пример: неправилно транспониране на директива. На теория нищо не пречи съдебно решение да представлява неизпълнение. На практика прецедент не съществува и Съдът на ЕО не санкционира националните юрисдикции, а предпочита пътя на сътрудничеството (преюдициално препращане). Нищо не пречи и акт с конституционен ранг да представлява неизпълнение.

ДА забрани всеки иск за установяване на нарушение на договорите, който се отнася за мерки, приети от ДЧ за поддържане на обществения ред и вътрешната сигурност.

б) Нарушението може да се изразява във въздържане или бездействие като закъснение или небрежност при вземането на мерки, необходими за прилагането на Общностното право, както и отказ за отмяна на вътрешна мярка, която противоречи на Общностното право. Класически пример: липса на транспониране или закъсняло транспониране на директива. Отказът да се даде информация на ЕК представлява неизпълнение (нарушение на член 10).

2. По принцип държавите не могат да се позовават на оправдателни факти: нито възражение за насрещно неизпълнение (СЕО, 13 ноември 1964, *Commission c/Luxembourg et Belgique*), нито състояние на крайна нужда, нито пречки, произтичащи от конституционното устройство, като липса на законодателна делегация, календар на парламентарните заседания, липса на бюджетни разпоредби, нито нарушение, извършено от децентрализираните държавни власти. Италия и други ДЧ напразно изтъкваха подобни основания при някои засягащи ги дела.

3. Държавата единствена носи отговорността при неизпълнение, произтичащо от управленски ограничавания на регионално (поддържавно) равнище (СЕО, 13 декември 1991, *Commission c/Italie*) или от организации, разполагащи с държавни правомощия, като например частни групировки (“войната на фрезията”, СЕО, 9 декември 1997 г., *Commission c/France* – Франция не е изпълнила задължението по чл. 28 относно ограниченията на вноса и същевременно по чл. 10).

§ 2. Производство и установяване на неизпълнението

1. По принцип единствено Комисията, в качеството ѝ на пазител на Договора, може да завежда дело. Частните лица разполагат с други правни средства пред националните съдилища. Съдът на ЕО никога не е бил сезиран пряко.

Производството съдържа три фази:

а) Комисията се осведомява, чрез упражнявания от нея контрол, за нарушението, като може да бъде уведомена и от ДЧ или чрез жалба от частно лице. Тя разполага със свобода на преценка дали да започне производството и не може да бъде обвинена в бездействие (12 юни 1992 г., *Asia Motor*). Всяка ДЧ обаче може да сезира Комисията и ако последната бездейства, сама да сезира Съда.

б) Ако Комисията реши да започне производство, тя изпраща на съответната ДЧ едно „писмо 169“: искане на обяснения, с което се открива официален диалог. В случай на неуспех Комисията изпраща (след като е дала на съответната ДЧ възможност да изложи съображения) – **мотивирано становище**.

в) Ако държавата не се съобрази с това становище, Комисията може да сезира СЕО – тя обаче остава свободна да реши дали да го направи, дори ако съответната ДЧ продължава нарушението.

2. Съдът е ограничен до констатиране на неизпълнението. Той няма компетентност да отмени акт, приет от страна-членка. Съответната ДЧ трябва да вземе съответните мерки, Съдът няма власт да действа вместо националните власти.

Неизпълнението може да позволи приемането на временни мерки по бързо производство; СЕО, 21 май 1977 г., *Commission c/Royaume-Uni* (определение).

Бележка: съществуват аналогични, но опростени процедури:

– в материята на помощите: Комисията, след покана за изпълнение, взема решение относно една незаконна помощ – Съдът може да бъде сезиран от Комисията или от страна-членка (чл. 88, § 2);

– в материята на хармонизирането на националните законодателства: ако държава злоупотребява с дерогационните мерки, след хармонизиране (чл. 95, § 4 и 5), Комисията или всяка ДЧ могат директно да сезират Съда;

– злоупотреба от ДЧ по отношение на защитата на сигурността в случай на криза (чл. 296 и 297).

§ 3. Действие на установяването на неизпълнение

1. Решението за установяване на неизпълнение има **декларативен характер**: държавата е длъжна да вземе съответните мерки. Ако не направи това (неизпълнение на решението), ново производство може да доведе до второ решение по същото неизпълнение.

2. ДЕС, с цел да намали случаите (твърде много) на неизпълнение, дава на Комисията право да сезира Съда, който може да определи еднократна глоба или периодична имуществена санкция, съобразена в зависимост от обстоятелствата с определения от Комисията размер (член 228) – СЕО, 4 юли 2000 г., *Commission c/Grèce*.

3. Решението за установяване на нарушение има роля за тълкуването на Общностното право чрез неговите мотиви (**абсолютна сила на пресъдено нещо**), макар че има само относителен ефект по отношение на диспозитива си. То е задължително най-вече за юрисдикциите на съответната ДЧ (СЕО, 14 декември 1982, *Waterkein*). За националните юрисдикции произтича:

- задължението да не прилагат нормата, обявена за несъвместима с Общностното право (виж следващата глава, Раздел 1);
- задължението да признаят отговорността на държавата за нарушението Общностното право (виж следващата глава, Раздел 3).

Раздел 4

Делът на общо основание

Съдията е този, който разполага с най-широките правомощия: произнася се по субективните права на страните и определя евентуално обезщетение.

§ 1. Санкционно производство

Чл. 229 ДЕО предвижда регламентите да могат да предоставят на Съда компетентност да гледа дела на общо основание по отношение на санкциите, които те предвиждат. Тези санкции подлежат на изпълнение, принудителното изпълнение се осъществява по вътрешните правила на всяка ДЧ.

1. Първоинстанционният съд е компетентен на общо основание срещу решението за налагане на санкция. Той може да го отмени или да ограничи действието му.

2. Националните съдии упражняват контрол върху валидността на действията по принудително изпълнение.

§ 2. Делът на служителите (чл. 236 ДЕО)

Служителите и агентите на Общността разполагат с определени иски пред ПИС в рамките на своя статус. Това е едно алтернативно производство:

- производство *за отмяна*, когато агент оспорва законосъобразността на индивидуален акт, който го засяга,
- производство на общо основание, когато иска парично обезщетение.

Това са дела, които, макар вече да не са така многобройни, както в началото, доскоро бяха възложени на ПИС като административен съд, а вече – компетентно по тях е специализираното съдилище.

§ 3. Извъндоговорна отговорност на Общността

А. Иск за извъндоговорна отговорност

1. Искът за обезщетение е достъпен за държавите и за физическите и юридическите лица (за последните пред Първоинстанционния съд) в срок от пет години след настъпване на вредата (освен при продължаване на срока в случай на признаване на иска или завеждане на дело пред Съда) срещу институцията, автор на вредоносния акт (Съдът допуска искове срещу Европейската инвестиционна банка), както и срещу ЕЦБ. До днес не е имало иск, подаден от държава-членка.

Общностният съдия може да бъде сезиран с иск „за установяване на отговорност“, предварителен и различен от иска за обезщетение. Позитивният резултат от един такъв иск отваря пътя за преговори по размера на обезщетението.

2. Искът за обезщетение е **автономен** по отношение на исковете за отмяна и за установяване на бездействие. Ако първоначално Съдът като че ли изискваше предварителна отмяна на оспорения акт (15 юли 1963, *Plaumann*), решение, което понася критики, поради ограничения достъп на частните лица до иска за отмяна, СЕО се доближи до разбирането за автономия на исковете (2 декември 1971 г., *Zuckerfabrik*, по същия начин: ПИС, 15 декември 1994 г., *Unifruit Hellas*).

Искът за обезщетение обаче е недопустим, ако ищецът е можел да заведе иск относно законосъобразността (отмяна, бездействие) и той не го е направил.

Съдията трябва да намери равновесие между двата риска – да разшири обхвата на иска за отмяна или да ограничи обхвата на иска за обезщетение.

2. Искът за обезщетение има **субсидиарен характер** по отношение на правните способности пред националните юрисдикции.

Като съдебно приложение на субсидиарността (извън и преди всякакво позоваване на чл. 5 ДЕО), този характер отразява една форма на изчерпване на националните способности. Той цели преди всичко да ограничи хипотезите за ангажиране на отговорността на Общността.

– **Държавите трябва да възстановят вредите**, нанесени от нарушение на Общностното право (виж Гл. III, Раздел 3, § 3)

или незаконосъобразното прилагане на валиден общностен акт. Пример: отказът да се изплатят компенсации на предприятия от френските отвъдморски департаменти (Съд ЕО, 26 ноември 1975 г., *Grand Moulins des Antilles*), освен ако не съществува сериозен пропуск при специфичния контрол, който трябва да се упражнява от Комисията (СЕО, 28 април 1971 г., *Lütticke*).

– Субсидиарността се прилага при иски за плащания на дължими суми или възвръщане на недължимо получени суми, когато отказът за това се позовава на невалиден общностен акт: делото продължава (в определени случаи след преценка на невалидността по пътя на преюдициалното запитване) пред националните юрисдикции (Съд на ЕО, 10 юни 1982 г., *Interagra*).

– В случай на натрупване на пропуски, тъй като принципът за отговорност *in solidum* не може да бъде приложен (СЕО, 14 юли 1967 г., *Kampffmeyer*), ищецът трябва да сезира на първо място националната юрисдикция, за да определи размера на отговорността на държавата, и после общностната юрисдикция. Това положение е незадоволително и може да предизвика отказ от правосъдие (СЕО, 8 април 1992 г., *Cato*).

В последна сметка истинският иск за обезщетение пред общностен съдия се налага само когато трябва да обезщети **вреда, директно произтичаща от неправомерен общностен акт** (СЕО, 27 септември 1988 г., *Asteris*) и когато делото пред национален съдия не е ефикасно, т.е. не позволява адекватно обезщетение. Това положение може да се уподоби на индивидуалния иск за отмяна (заклучения на генералния адвокат Jacobs по делото *Unión de pequeños agricultores*).

Б. Общ режим на отговорността

1. По ДЕОВС

Отговорността се основаваше на „служебна вина на Общността“, аналогична на тежката вина във френското право, непостима вина, по повод материален или правен акт, или на професионална вина на общностен агент при „изпълнение на служебните му задължения“: в последния случай, ако увредената страна не получи обезщетение от агента, Общността

може да изплати равностойно обезщетение. Режимът по ДЕ-ОВС бе вдъхновен от френското право.

2. Договорът за ЕО (чл. 288)

Ако чл. 235 ДЕО урежда иска за обезщетение, то чл. 288, ал. 2 постановява, че „Общността трябва да възстанови, **съобразно общите принципи, общи за правните системи на страните-членки**, вредите, причинени от нейните институции или от нейните агенти при изпълнение на функциите им”.

Тази редакция на пръв поглед бе в противоречие с разпоредбите на Договора за ЕОВС. Тя създаваше затруднения за правосъдието, предвид необходимостта съдията да изведе общи принципи от различните национални правни системи. Тя допринесе за насочването на юриспруденцията към общите принципи на правните системи на страните-членки, без да се ограничава само до принципите, ръководещи публичната власт. Виж по-горе, „източници на Общностното право“, Гл. I, Раздел 4.

3. Съвместното съществуване на два режима на отговорността

а) Общият режим на отговорността

На първо място, той се основава на понятието за вина, и дори за „служебна вина“, както се споменава в чл. 40 ДЕОВС (СЕО, 14 юли 1967 г., *Kampffmeyer*). Впоследствие юриспруденцията по ДЕО се ориентира към семантичната формулировка, съответстваща на съпоставителните изисквания по чл. 288: „нередовност“, „незаконосъобразно поведение“, „незаконосъобразност“, „злоупотреба с власт“ от институцията, причинила вредата. Както и в ДЕОВС, не всяка незаконосъобразност е виновна, но пък и вината може да поизтича от един законосъобразен акт.

Първоинстанционният съд отсъди, че вината е основата на отговорността, 18 септември 1995, *Nölle*).

В рамките на ДЕОАЕ (член 188 е формулиран по същия начин като чл. 288 ДЕО), Съдът дава ограничителна дефиниция за грешка, допусната от агент при изпълнение на служебните му задължения (10 юли 1969, *Sayag*), по-близо до германско-

то право, отколкото до френското, като по този начин ограничава приложното поле на отговорността на Комисията.

Договорът за ЕОВС изключва всяка отговорност без вина. Юриспруденцията по ДЕО, без да я изключва a priori, до този момент не я е признала изрично, въпреки че присъства в правния ред на множество страни-членки (отговорност по силата на законите и регламентите). ПИС сякаш се показва склонен – по принцип, но не и по висшото дело – да я приеме (28 април 1998 г., *Dorsch Consult*).

б) Отговорност въз основа на нормативните актове на икономическата политика.

Главният принос на юриспруденцията по ДЕО се състои в **разширяване на отговорността по отношение на нормативните дейности на Общността**, основно регламенти с икономически предмет, докато преди Съдът бе изключил от всякаква отговорност всичко, което се отнася до икономическата политика по ДЕОВС (17 декември 1959 г., *Feram c/H.A.*). Така се откри отговорност за общностното законодателство.

Отговорността за нормативните актове, които предоставят възможност за избор в икономическата политика, т.е. широки правомощия за преценка на Общността, е подчинена на стриктни условия (СЕО, 13 юли 1971 г., *Aktien*):

– на първо място, нарушението на по-висша разпоредба, защитаваща частните лица (СЕО, 2 декември 1971 г., *Zuckerfabrik*). Става дума за общи принципи или за правила със силата на принципи: легитимно доверие, недискриминация, пропорционалност (СЕО 14 май 1975, *CNTA*). Но случаят не е такъв при нарушаването на принципа за институционално равновесие (13 март 1992 г., *Vreugdenhil*); трябва да става дума за тежка противоправност;

– на второ място, **нарушението трябва да е достатъчно явно**, например в случая, когато Комисията тежко нарушава правомощията си (СЕО, 25 май 1978 г., *Bayerische*); нарушението не трябва да се оправдава от по-висш обществен интерес;

– на трето място, вредата трябва да има **специален и извънреден характер**. Тя трябва да засяга само ограничена група икономически оператори, но Съдът допуска отговорността на Общността за незначитане на особена група оператори (млекопроизводители, СЕО, 19 май 1992 г., *Mulder*).

Източниците на твърде ограничения режим на отговорност са:
– *Shutznormtheorie* (отговорност за нормативни актове с икономическа природа по германското право);

– отговорността за закони в някои национални правни системи.

г) Отношенията между двата режима на отговорността

По делото *Bergadem c/Commission* (4 юли 2000 г.) дружеството-ищец поддържа, че ЕК, ограничавайки сливането на предприятия в производството на сол, е приела административен акт, а не нормативен акт по икономическата политика. СЕО отсъди, че общият или индивидуалният характер на акта не може да бъде определящ критерий за очертаването на границите на правото за свободна преценка на една институция. Още повече, че съществуват индивидуални нормативни актове. Така отсъди и ПИС по делото *Comafrika c/Commission* (12 юли 2001 г.).

Ако институцията не разполага с истинска **свобода на преценка**, е достатъчно да е налице и обикновено нарушение на Общностното право. Ако институцията разполага с реална свобода на преценка, общностният съдия търси достатъчно определено нарушение на правната норма.

4. Сближаване на режима за отговорност на държавата и режима за отговорност на Общността

По тези две дела общностните съдии обявиха своята загриженост за сближаването между приложимите разпоредби за отговорността на държавата и тези за отговорността на Общността.

Първоначално практиката широко пренасяше условията за привличане към отговорност на Общността към тези, които се прилагат за отговорността на държавата:

– нарушаване на правата на частните лица (но не и на „една по-висша правна норма“);

– достатъчно определено нарушение, ако държавата разполага със свобода на преценка.

По цитираните дела общностните съдии по-скоро пожелаха да разграничат отговорността на общността от отговорността на държавата, за да осигурят хомогенна съдебна защита на частните лица.

Раздел 5

Преюдициални запитвания

Чл. 234 ДЕО определя, че СЕО е компетентен да се произнася преюдициално по искане на един национален съдия относно тълкуването на общностни текстове и за преценката на валидността на актовете от производното право. Тук не става въпрос за исково производство, а за механизъм на съдебно сътрудничество, който урежда участието на Съда на ЕО в уреждането на споровете, възложени на националните юрисдикции.

§ 1. Механизми на преюдициалното препращане

А. Предмет на преюдициалното препращане

Предметът бе разширен от Римските договори от преценка на валидност до тълкуване.

1. По ДЕОВС Съдът е компетентен единствено относно валидността на решенията на ръководните органи.

2. Член 177 ДЕО (нов чл. 234) разшири тази компетентност и включи:

- тълкуването на договора;
- преценката на валидността и тълкуването на актовете на производното право;
- тълкуването на устава на организациите, създадени от Съвета.

Договорът за Европейския съюз добави актовете, приети от Европейската централна банка.

Съдът допълни списъка с актове на производното право (регламент, решение, директива или препоръка) със споразуменията, сключени от Общността (30 април 1974 г., *Haegeman*), като ги обяви за част от актовете, приети от институциите с полезен (единство на тълкуването в ДЧ), но юридически спорен аргумент. СЕО разшири тълкувателната си компетентност и по отношение на смесените договори (16 юни 1998 г., *Hermus*) и споразуменията, годни да бъдат прилагани в чисто

национални ситуации (14 декември 2000 г., *Christian Dior*): по отношение на споразумението TRIPs.

Държавите, страни по някои допълнителни конвенции, овладиха СЕО с тълкувателна компетентност по тях.

Преюдициалните запитвания изпълняват три функции:

– осигуряват единството на Общностното право, като се избягват различните тълкувания на националните юрисдикции или на изпълнителните органи (във Франция, по традиция, министърът на външните работи тълкува, по искане на съда, международните споразумения);

– допълва исковите за установяване на неизпълнение от ДЧ, до които частните лица нямат достъп, в случай на противоречие между национална и общностна правна норма;

– допълва исковите за отмяна (по отношение на валидността на актовете на производното право), с които частните лица трудно си служат.

Б. Условия за препращането

Страните по едно дело могат да предлагат преюдициално препращане, но само юрисдикциите могат да сезират Съда, дори без искане на страните (16 юни 1981 г., *Salonia*).

1. Член 234 разграничава **две категории юрисдикции**:

Когато се постави такъв въпрос, препращането е само **факултативно** за юрисдикциите, които не се произнасят като последна инстанция, защото процесът може да продължи пред друга национална юрисдикция. Когато въпросът се поставя пред юрисдикция от последна инстанция, след изчерпване на вътрешните способности, препращането е **задължително**. Съдът на ЕО обаче разшири приложението на задължението и по отношение на по-нисшестоящите юрисдикции задължението да препращат всеки въпрос относно преценката на валидността на актовете на производното право, в случай на сериозно съмнение, за разлика от въпросите по тълкуването (22 октомври 1987 г., *Poto-Frost*). Това „съдебно ревизиране“ на чл. 234 дава на националния съдия възможността да установи валидността на един акт, но не и да установи неговата невалидност.

2. Преюдициалното запитване е уредено по различен начин в новия Дял IV на ДЕО „Визи, убежище, имиграция и други политики във връзка със свободното движение на лица“:

– националната юрисдикция от последна инстанция единствена е овластена да прецени дали е необходим отговор от СЕО (чл. 68 ДЕО);

– СЕО може да се произнесе по тълкувателно запитване на Съвета, Комисията или една ДЧ, без решението му да е приложимо по отношение на вече постановени решения на националните юрисдикции.

В рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела преюдициалната компетентност на СЕО относно някои актове изисква декларация за приемане от съответната ДЧ било по отношение на всичките ѝ юрисдикции, било по отношение на тези, които се произнасят като последна инстанция.

3. Така обаче възникна въпросът дали тълкувателното запитване е задължително във всички хипотези, дори когато се отнася до „ясен акт“, който не предизвиква особени трудности.

Привържениците на задължителното препращане изтъкват буквата на член 234 и риска юрисдикциите да сметнат за ясни разпоредби, които не са такива, за да избегнат тълкуването от страна на Съда (това, което направи Френският държавен съвет, 19 юни 1964 г., *Shell Berre*). И обратно, не е желателно да се сезира Съдът, когато няма какво да се тълкува. Преюдициалното препращане не трябва да се превръща в дилаторно средство, което забавя прилагането на Общностното право в националния правен ред. Самият Съд допусна тази гледна точка и уточни, че националният съдия може да не постави въпрос, който вече е тълкуван или който не събужда „никакви разумни съмнения“ (6 октомври 1982 г., *Sté CILFIT*). При последния случай националният съдия трябва отчете спецификата на Общностното право и трудностите при тълкуването, както и езиковото разнообразие.

4. Съдът на ЕО даде **определение за юрисдикция** по смисъла на чл. 234. Тя трябва да бъде институционализирана. Съдът не приема запитване директно от арбитра (23 март 1982 г., *Nordsee*), но

приема запитване от съвети от съсловен характер, произнасящи се като правораздавателен орган (6 октомври 1981 г., *Broeckmeulen*).

5. Първоначално бе възникнал въпросът дали съдия, произнасящ се по бързото производство, като се има предвид спешността, може да постави преюдициален въпрос. Юриспруденцията на Съда (4 май 1988 г., *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*) бе потвърдена от важни решения по същество (вж. по-долу, Гл. III, Раздел 3: подведомствена защита на частните лица):

– 21 февруари 1991 г., *Zuckerfabrik*: национален съдия, произнасящ се по бързото производство, може да прекрати изпълнението на национален акт, приет на основата на общностен регламент, чиято валидност е предмет на съдебно оспорване, и трябва, при определени условия, да постави преюдициален въпрос на Съда;

– 19 юни 1990 г., *Factortame*: временното спиране на приложението на национални мерки, включително закон, изисква съдията да сезира Съда преюдициално.

В. Разглеждане на въпроса от Съда

Страните по спора, държавите, авторът на съответния акт и Комисията могат да представят съображения пред СЕО.

1. Допустимост на преюдициалното запитване

Съдът може да преформулира въпроса, когато е лошо формулиран, или да препрати към вече дадено тълкуване. Той отлага произнасянето си, ако бъде уведомен, че решението за преюдициално запитване е атакувано по националния ред.

Въпросът трябва да посочва контекста на делото и правната му рамка по националното право. Отскоро Съдът отхвърля преюдициалните въпроси, които не съдържат указания за фактическата и правна рамка на делото (26 януари 1993 г., *Telemarsicabruzzo*) или ако данните са му поднесени твърде лошо.

Съдът определя някои граници при използването на преюдициалното преpraщане:

– въпросът не трябва да произтича от споразумение между страните, което няма отношение към спора;

– въпросът не трябва да се възприема като искане за консултация или да засяга хипотетичен спор;

– той не може да засяга правната система на друга страна-членка (*Foglia Novello*, 11 март 1980 г. и 16 декември 1981 г.);

– той трябва да бъде необходим за разрешаването на всяко дело пред съдията (откъдето произтича и важноста на формулирането на запитването): Съдът често издава определение за недопустимост (пример: *Pyramide SARL*, 9 август 1994 г.).

– запитването е недопустимо, ако съответната страна преди това е имала възможност да постигне отмяната на акта (и не го е направила) (9 март 1994 г., *T.W.D.*).

Така бе установена практика (и теория) за допустимостта на преюдициалното запитване, която цели не толкова да ограничи количествено наплива от въпроси, колкото да очертае възможността за упражняване на това право на националния съдия.

2. Разширяване на преюдициалната компетентност

СЕО е разширил обхвата на преюдициалната си компетентност в случаите, когато, без да влизат в приложното поле на Общностното право, националните правни норми, уреждащи чисто национални положения, препращат към общностни норми. По делото *Leur-Bloem* на 18 октомври 1990 г. СЕО отсъди: „преюдициалното производство (не би трябвало да бъде) изключено в случаите, когато националното право препраща към съдържанието на една общностна разпоредба за определянето на разпоредбите, приложими към една чисто вътрешна ситуация“.

Тази практика бе дискутирана с оглед автономията на преюдициалното запитване и разпределението на компетенциите между общностния и националния съдия. Макар по делото *Salzmann* от 15 май 2003 г. СЕО отбеляза, че тълкуването ще позволи да се избегнат дискриминационни ситуации, той предпочете да не се обявява за компетентен, освен в случаите, когато националното право препраща „пряко и безусловно“ към Общностното право (18 март 1995 г. *Kleinwort-Benson*) или отхвърля всякакво ограничаване на употребата му (17 юли 1997 г., *Giloy*).

Практиката на СЕО се разполага на границата между Общностното право и Общото европейско право

§ 2. Действие на преюдициалните решения

Съдът се явява сътрудник на националните юрисдикции, без да заема мястото им. По принцип той взима абстрактно решение, като оставя на националния съдия задачата да вземе решение по спора. Той се въздържа да се произнася по валидността на националните норми, включително норми по изпълнение на Общностното право. На практика обаче тълкуването често повлиява поведението на националния съдия и води до посочване на конкретното разрешение, което той приложи по спора.

А. Сила на решенията на Съда

1. *Преценката за валидността на произведен акт* не води до отмяна. Ако Съдът го обяви за невалиден, решението му е задължително за националния съдия, който не прилага невалидната разпоредба при решаването на спора. Но и всички други национални юрисдикции трябва да считат акта за невалиден. За автора на акта остава да вземе необходимите мерки.

2. Силата на решенията *по тълкуването на разпоредба на Общностното право* разделя доктрината и дори самия Съд. Тук не става въпрос за сила на пресъдено нещо – тъй като няма отсъждане – а за „**абсолютна сила на разтълкуваното нещо**“ (Ж. Булюи). Могат ли в бъдеще националните съдии да се позовават на едно постановено тълкуване? Случва се Съдът да препрати към тълкуване, което е дал по-рано по друго дело по същия въпрос. Той обаче си запазва възможността да измени тълкуването в зависимост от развитието на общностния правен контекст.

3. Що се отнася до **действието на решението във времето**, юриспруденцията на Съда е колеблива.

В тълкувателни хипотези, след като е отсъдил, че правната сигурност налага да не бъде засягано положението, съществувало преди решението (8 април 1976 г., *Defrenne*), Съдът приема, че съдията е този, който трябва да черпи изводи от тълкуването по предишен спор, но относно ситуация, същест-

увала преди (27 март 1980 г., *Denkavit*). Във всеки отделен случай трябва да се поддържа крехкото равновесие.

Що се отнася до преценката за валидност, след като прие обратното действие на решението си, Съдът определи към момента на произнасянето на решението последствията от установената невалидност (15 октомври 1980 г., *SA Roquette c/ France*) по аналогия с чл. 231 относно производството за отмяна. Това ограничение обаче не може да бъде пречка за ищец, който по-рано е завел дело (26 април 1994 г., *Roquette SA*).

Б. Структурни последици от решението

Преюдициалните решения имат значителна важност.

1. Преюдициалното препращане създава структура за сътрудничество между Съда и всички юрисдикции и дори **европейска съдебна власт (Жан-Виктор Луи)**, тъй като съдиите вече не са подчинени на национално тълкуване и могат да не чакат юрисдикциите от последна инстанция да се произнесат. Съдилищата на страните от Северна Европа първоначално са по-решителни от юрисдикциите на латинските държави да сезират Съда, във Франция съдилищата са по-малко активни от административните юрисдикции.

2. **За разлика от международния правен ред** (включително Европейската конвенция за правата на човека), механизмът на преюдициалните въпроси въвежда общностна правна култура, достъпна за частните лица чрез двойното посредничество на процесуалните им представители (адвокатите трябва да познават Общностното право) и на националните съдии (същото важи и за тях).

3. Под формата на тълкуване, Съдът на ЕО се произнася по **правната природа на общностните разпоредби** и взема отношение, при определени условия (виж Гл. III) относно директния им ефект пред националните съдилища. Тази юриспруденция има и един структурен аспект, тъй като свързва единство и примат на Общностното право далеч над буквата на чл. 234.

4. Съдът на ЕО използва преюдициални средства, **за да разшири съдебната защита на частните лица**, виж по-долу, Гл. III.

Глава III

Отношения между Общностното право и Националното право

Тези отношения се подчиняват на двете логики, представени в началото на този поддял: **автономност** на общностния правен ред и **интегриране** на този ред в националните правни системи. Възникват четири типа тясно свързани въпроси:

- приложимостта на Общностното право – т.е. директният му ефект, който действа пред националния съдия в случай на спор;

- приматът на нормите на Общностното право над противоречащите му национални норми;

- съдебната защита на частните лица на основата на Общностното право;

- извънсъдебно прилагане на Общностното право от националните органи.

Общностното право притежава **непосредствена приложимост** в националния ред в този смисъл, че се прилага като такова, без да е необходимо да се осигури приемането или преобразуването му в национално право. Това качество, признато от Съда и от националните юрисдикции, къса връзката с някои дуалистични традиции, но не изключва необходимостта за държавите да вземат изпълнителни мерки или мерки по прилагането му.

Раздел 1

Директен ефект

§ 1. Определение за директен ефект

А. Терминологични бележки

Правната терминология е доста колеблива, дори тази на Съда на ЕО: директна приложимост, директно приложимо право, директен ефект. Може да се направи разграничение между:

а) **директна приложимост**: нормата на Общностното право се инкорпорира в националния ред и за прилагането ѝ не се изисква никаква допълнителна национална норма от страна на законодателните или административни власти,

б) **директен ефект**: нормата на Общностното право създава права в полза на частните лица, които могат да се позовават на тях пред националните юрисдикции при липсата на или дори срещу националните норми.

Това разграничение предполага, че директно приложимата норма притежава директен ефект, докато нормата, притежаваща директен ефект, невинаги е директно приложима, освен от съдията, и изисква допълнителни национални актове по прилагането ѝ, приети от националните законодателни или административни власти. Това се отнася за т.нар. „непълни“ регламенти“ и за директивите.

Тази семантична разлика трябва да се възприема предпазливо. Двете дефиниции могат да се считат за много близки. Въпреки това обаче е добре да се имат предвид: една директива може да има директен ефект, но въпреки това не е директно приложима.

Б. Предмет на директния ефект

Понятието за директен ефект не се среща единствено в Общностното право.

а) **Във вътрешния правов ред на държавите-членки** възникна проблемът дали частните лица могат да се позовават на правата, произтичащи от общите принципи на правото

или от конституционните преамбюли: във френското право отговорът е даден от административния и конституционния съдия. Самият закон се прилага по-свободно от обикновения съдия, отколкото от административния съдия, който предпочита да изчака декретите по прилагането.

б) **В общото международно право** договорите визират по принцип само държавите – субекти на това право, но съществуват и „self-executing“ договори, които поражда права и задължения на частните лица, а не само за държавите – страни по договорите; тези договори не са много, още повече че в една антропоцентрична перспектива – а не статоцентрична – броят им нараства значително: договори, засягащи правата на човека, данъчни конвенции, споразумения за екстрадиране и т.н.

в) **Общностното право** променя този подход: **негови субекти са държавите и частните лица**. По делото *Van Gend en Loos*, от 5 февруари 1963 г., относно член 12 на ДЕИО, Съдът посочва, че „...Общностното право, ...така, както поражда задължения за частните лица, също е предназначено и да поражда права, които влизат в техния патримониум; ...че чл. 12 произвежда непосредствени последици и поражда **индивидуални права, които националните юрисдикции трябва да защитат**“. Следователно директният ефект произтича от самата същност на Общностите: там той разкрива голямото значение, доколкото осигурява единството и еднаквостта на правото в една общност, състояща се от държави и частни лица.

В. Функции и степени на директния ефект

Директният ефект има две основни функции:

1. Пред националния съдия, **частните лица** могат да изискват прилагането на общностните норми с директен ефект, ако е необходимо и срещу противоречащите национални разпоредби или при липсата на такива. Съдебната практика показва, че съществуват 2 степени на директния ефект:

а) **пълният директен ефект (вертикален и хоризонтален)** се проявява както в отношенията между държавите и частните лица, така и в отношенията между частните лица; това се отнася за общностните регламенти и за някои разпо-

редби от Договора (относно конкуренцията, свободното движение на граждани от Общността, недискриминация поради национална принадлежност, равенство на половете) и за общите принципи на правото;

б) **вертикалният директен ефект** се проявява единствено в отношенията между дадена ДЧ и частните лица; такъв е случаят с решенията, адресирани до държавите, и директивите, при някои условия, както и за множество разпоредби на договора.

2. Националният съдия е длъжен, независимо от своята институционална и процедурна автономия, да признава или да защитава правата на частните лица. Съдът на ЕО разширява обсега на това задължение:

– относно иска за установяване на нарушение на договорите от държава-членка той посочва, че държавата не може да прилага противоречаща национална разпоредба, 13 юли 1972 г., *Commission c/ République italienne*;

– относно преюдициалното запитване той посочва, „че този ефект (пълнота на действието и непосредствено пораждаване на права и задължения) засяга също и всеки съдия, който в рамките на своята компетентност, като държавен орган има задачата да защитава правата, предоставени на частните лица по силата на Общностното право“ (9 март 1978 г., *Simmenthal*).

Директният ефект следователно позволява общностната норма да замести (субституира) националната норма, която ѝ противоречи: това е **максималният ефект**.

§ 2. Критерии и области на директния ефект

Съдът непрекъснато разширява областите на директния ефект на базата на определени от него критерии. Забележителен е фактът, че произходът на тази съдебна практика се крие в произнасянето по преюдициални въпроси, на основание чл. 234 (преди чл. 177) ДЕО.

А. Директният ефект в първичното право

От делото *Van Gend en Loos* Съдът на ЕО решава, че директният ефект е обвързан с разпоредбите от договорите,

налагащи на държавите *ясни и точни задължения, пълни и безусловни, които не изискват допълнителни национални или общностни мерки:*

– за бездействие (вследствие на гореспоменатото решение);

– за действие (16 юни 1966 г., *Lütticke*), т.е. във всички случаи, когато **задължението излиза извън рамките на отношенията между Общността и държавите** и не оставя на държавите-членки или на общностните институции никаква свобода на преценка или просто задължение за изпълнение.

СЕО определи, че някои разпоредби относно свободата на установяване (21 юни 1974 г., *Reyners*) и свободата на предоставяне на услуги (3 декември 1974 г., *Van Binsbergen*) имат директен ефект след изтичането на преходния период, докато не са приети производните актове, предвидени по старите чл. 52 и 59.

С хоризонтален и (или) вертикален директен ефект, изцяло или частично, поотделно или заедно, са разпоредбите на чл. 12 за недискриминацията въз основа на националността; чл. 141 относно недискриминацията в условията на труд между мъжете и жените; чл. 25 относно митата и таксите с равностоен ефект; чл. 28 и 29 относно количествените ограничения; чл. 31 относно националните монополи с търговски характер; чл. 39, 43, 49, 50, ал. 3 относно свободното движение на лица и услуги; чл. 81, 82, 86.2, 88.3, 90 относно конкуренцията и данъчното облагане, при прилагането на посочените по-горе материални критерии. Тези разпоредби имат **стратегическа функция по отношение на общия пазар.**

Б. Директният ефект в производното право

1. Още от самото начало директният ефект е признат за **регламента**, на основание чл. 189 ДЕО „поради своята същност и функция, ...той поражда незабавни последици и като такъв е годен да предоставя на частните лица права, които националните юрисдикции са задължени да зачитат“ (14 декември 1971 г., *Politi*). Става въпрос за пълен ефект.

2. Това е прилагането на текстовия критерий, извлечен от чл. 189 нов чл. 249). Запитан от белгийския Държавен съвет (7 октомври 1968 г., *Corveleyn*), Съдът разшири обхвата на ди-

ректния ефект по отношение на едно решение, адресирано до държавите (6 октомври 1970 г., *Franz Grad*) и до една директива (17 декември 1970 г., *SACE-Bergame*), като пренася по този начин по отношение на актовете на производното право материалните критерии, които той прилага по отношение на първичното право.

Тази съдебна практика бе посрещната с изненада, тъй като тези актове по дефиниция изискват допълнителна намеса на държавите. Някои виждат в това *рефлексен директен ефект*, защото директивата само допринася за прилагането една разпоредба от договора ЕО, която сама по себе си е с директен ефект. Съдът потвърждава **разширяването на директния ефект по отношение на някои директиви**, взети поотделно (4 декември 1974 г., *Van Duyn*). И все пак става въпрос за ограничен директен ефект: Съдът уточнява, че дадена директива не може да бъде използвана от частно лице срещу дадена държава преди изтичането на срока, предоставен на тази държава, за да я приложи (5 април 1979 г., *Ratti*), а само след изтичането на този срок, без тази приложимост да довежда до освобождаване на държавата от задължението ѝ да транспонира директивата (СЕО, 16 май 1980 г., *Commission c/ Belgique*). Така може да бъде прилагана директива, която съдържа *конкретни, безусловни и пълни разпоредби*, при предходното условие, срещу държава, местна власт или организация, натоварена с извършването на дейност от обществен интерес с изключителни права (СЕО, 12 юли 1990 г., *Foster*). Това е **приложимост по „заместване“**: директивата се прилага на мястото на една вътрешна норма, когато тази норма не е съобразена с директивата или когато просто няма такава.

Макар Съдът да допуска една такава директива *да има само вертикален директен ефект – но не и хоризонтален* (26 февруари 1986 г., *Marshall*), неприемането на хоризонтален директен ефект предизвика доктринални критики (най-вече от множество генерални адвокати) и предизвика обратна практика на френския Касационен съд (11 декември 1984 г., *Bureau central français c/Fonds de garantie automobile*).

В. Директен ефект на международните договори

В духа на гореспоменатите критерии, СЕО разшири приложението на директния ефект по отношение на **международните договори**, сключени от Общността (5 февруари 1976 г., *Bresciani* за конвенцията от Яунде, 26 октомври 1982 г., *Kupferberg* за търговските споразумения), включително и по отношение на решенията на един Съвет за асоцииране (ЕИО-Турция): 20 септември 1990 г., *Sevinçe*. Директният ефект на международните договори обаче в Общностното право зависи твърде много от тяхната приложимост. СЕО отсъди, че споразуменията ГАТТ и за СТО (предвид гъвкавостта им и липсата на реципрочност) не са приложими пред съд (12 декември 1972 г. *International Fruit Co*; 23 ноември 1999 г., *République portugaise c/Conseil*), дори по искане на една ДЧ (5 октомври 1994 г., *Allemagne c/Conseil*). Сред многото международни договори обаче, повечето от които от обикновен характер, СЕО призна директния ефект на някои разпоредби.

Г. Директният ефект извън публичното право

Съдът допуска разпространето на пълния директен ефект до частните правни норми (12 декември 1974 г., *Walrave* относно един регламент за колоезденето; 8 април 1976 г., *Dlle Defrenne* относно трудовите договори).

Раздел 2

Примат

Под примат на Общностното право се разбира приматът на една общностна норма над една национална норма с обратен смисъл и не – както понякога се пише – приматът на цялото Общностно право над цялото национално право. Това е един логически принцип, утвърден от Съда на ЕО и признат във всички държави-членки.

§ 1. Принцип, утвърден от СЕО

А. Логически принцип

Договорите не уреждат принципа за примата – механизъм, който се среща в конструкциите от федерален тип. Приматът на Общностното право е едно логично изискване, свързано с три характеристики на Общностния правен ред:

- *естеството на Общността*, което се базира на ограничаването на суверенните права на държавите;
- *автономията на Общностното право*, която предполага, че един национален текст не може да бъде противопоставен пред съд;
- *единството на Общностното право*, според което общностните норми не могат да бъдат парализирани от различните национални норми.

Индикаторите на примата са много: иск за установяване на нарушение на Договорите от държава-членка, преюдициално запитване, контрол на проектите за национални текстове с цел предотвратяването на противоречието им с Общностното право.

Конституцията за Европа обаче установи принципа на примата, който добре подхожда на един конституционен текст. Как обаче стои въпросът по отношение на актовете относно ОПВРС?

Б. Принцип, изведен от СЕО

1. Съдът смята, че националният съдия е длъжен да осигурява зачитането на примата. Той определя, че принципът за примата важи **срещу**:

а) **един национален закон**, дори приет след влизането в сила на Договора – принципни решения на СЕО (15 юли 1964 г., *Costa c/Enel, Simmenthal*, упоменат по-горе):

„произтичащо от автономен източник, на правото на Договора не може да се противопостави какъвто и да било национален текст, ... без да бъде подложена под съмнение самата юридическа основа на общността“;

б) **една национална конституционна норма**, каквото и да е съдържанието ѝ.

В едно определение от 22 юни 1965 г. (*San Michele*) СЕО отхвърля тезата за „структурното съответствие“, която в едно друго дело бе принудила през 1963 г. финансовият съд на Ренания да отхвърли един общностен регламент като противоречащ на конституционното разделение на законодателната и изпълнителната власт в немското право.

Относно индивидуалните конституционни права Съдът посочва, че фактът на засягане на тези права „няма да се отрази на валидността на един акт на Общността“ (17 декември 1970 г., *Internationale Handelsgesellschaft*). Той отхвърля италианското съображение да се подчини дадено плащане, предвидено в един регламент, на приемането на вътрешни бюджетни разпоредби (17 май 1972 г., *Leonesio*).

2. Принципът за примата се прилага по отношение на всички разпоредби на първичното и производното право: регламенти, директиви, решения, международни споразумения. Същото се отнася и за общите принципи на правото. Що се отнася до нормата с директен ефект, самият национален съдия трябва да осигури зачитането на примата ѝ, *в рамките на съществуващите национални процедури*, като отхвърля противоречащото национално правило и прилага директно общностната норма, ако тя има директен ефект. СЕО обвързва директния ефект и примата (цитираното решение по делото *Simmenthal*). Впрочем той възлага на националния съдия и задължението да отхвърли, без да чака отменянето ѝ по предвидения вътрешен ред, противоречащата национална норма. Що се отнася до нормата, която не се характеризира с директен ефект, съдията е компетентен да счете за неприложима или да отхвърли противоречащата национална норма.

3. Принципът на примата се прилага срещу **всяка норма от вътрешното право**. Той налага задължения за всеки държавен орган (законодателен, административен или съдебен) съобразно неговите правомощия. Той е скрепен с иска за установяване на неизпълнение от държава-членка на общностно задължение (виж предишния дял).

4. Принципът на примата налага множество последици на основата на **приложимостта** на една общностна норма пред национален съд:

– съдията е длъжен да не прилага националната правна норма, противоречаща на общностна („изпълнителна“ **приложимост**). По отношение на директивите, тази неприложимост е различна от евентуалния директен ефект на общностната норма (СЕО, 19 септември 2000 г., *Berthe Linster*);

– националният съдия трябва да тълкува националното право в светлината на общностната норма и в частност в светлината на целите, определени от директивите (**приложимост при „съобразено тълкуване“**) (СЕО, 10 април 1984 г., *Von Colson*);

– **приложимостта „за обезщетение“** е последица от примата в случаите, когато едно лице е претърпяло вреди от нарушаването от една държава на една общностна норма, виж по-горе Раздел 3.;

– **приложимостта „по заместване“**, която задължава съдията да приложи една общностна норма, противоречаща на една национална, намира приложение само когато първата има директен ефект (виж по-горе Раздел 1).

§ 2. Принцип, признат в държавите-членки

Решенията варират в зависимост от особеностите на доктрината (монизъм или дуализъм), конституционните фактори, характерни за всяка държава, правораздавателните традиции, формите за конституционен контрол. Понякога защитата на основните права води до известни прояви на резервираност (в Германия и Италия).

А. Конституционните решения

Те могат да допринасят за улесняването на съдебното признаване на примата (над законите и административните актове).

1. Някои конституции съдържат разпоредби, които позволяват предоставянето на правомощия на международни организации:

– член 11 от Италианската конституция от 1948 г. и конституционния закон от 3 април 1989 г.;

– членове 93 и 96 на Испанската конституция от 27 декември 1978 г. и член 28 от Гръцката конституция.

2. Някои конституции бяха ревизирани с оглед присъединяването към Общностите: чл. 92 от Холандската и чл. 94 (който позволява на съдията да отхвърли несъвместимите закони), чл. 49-а от Люксембургската конституция, член 25-а от Белгийската конституция, член 8-3 от Португалската конституция.

3. В Германия, макар чл. 24 от Основния закон да фаворизира трансфера по законодателен път на суверенни права на международни институции, чл. 23 бе изцяло ревизиран през 1992 г.: ЕС стана субект, уподобен на държавата (зачита принципите на правовата държава, субсидиарността и защитата на основните права); трансфера на суверенни права е организиран, в границите на ядрото на идентичност на Основния закон, при условията на одобрение от две трети от Бундестага и Бундесрата. Впрочем произнасянето на Бундесрата се изисква винаги, когато действие на ЕС засяга законодателните или административните компетенции на немските провинции.

4. Тъй като Обединеното кралство няма писана конституция, „The European Communities Act“ от 1972 г. признава примата на Общностното право и препраща към принципите, установени от Съда на ЕО. Датският закон за присъединяването от 11 октомври 1972 г. има същия смисъл: той е приет на базата на чл. 20 от конституцията относно даването на правомощия на международните организации.

За Франция, виж по-долу, Раздел 5.

Б. Решенията в съдебната практика

Ако Белгийският касационен съд се произнесе с гръм и трясък на 27 май 1971 г. (*Fromagerie Franco-Suisse „Le Ski“*) в полза на абсолютния примат на общностната норма, то и почти всички юрисдикции клонят в тази посока: Испанският върховен съд, Холандският касационен съд...

В Германия и Италия възникват известни затруднения именно поради наличието на доста развита практика за контрол за конституционност и дуалистичната традиция (теория на дуализма).

По отношение на **основните права**, конституционната юриспруденция на Германия претърпя развитие. В едно решение от 18 октомври 1967 г. Конституционният съд не се съгласи да се произнася по общностните актове, освен за нарушаване на личните права, признати от конституцията. В решението *Solange I* от 29 май 1974 г. той препоръчва общностният акт да му се изпраща – след прилагане на преюдициално запитване – в случай на конфликт с основно конституционно право „докато процесът на интеграция не е в достатъчно напреднал стадий“. В решението *Solange II* от 22 октомври 1986 г., извличайки изводи от общностната юриспруденция за основните права, водеща началото си от 1970 г., и от практиката по делото *Simmenthal*, немският съд заявява, че повече няма да упражнява контрол за съвместимостта на общностните актове с индивидуалните основни права... тъй като Съдът на ЕО осигурява защитата им.

Така се произнесе и Италианският конституционен съд, 8 юни 1984 г., *Granital*.

Въпреки това в решението си от 12 октомври 1993 г. относно конституционността на Договора от Маастрихт той си запази правото да проверява, ако е необходимо, дали общностните актове отговарят на „неотменимите стандарти на основните права“.

На 7 юни 2000 г. (по делото *Solange III*) относно бананите, Конституционният съд, без да се отказва от правото си на контрол, когато основните права по Общностното право се отклоняват твърде много от основните права по германския правен ред, призна, че по смисъла на чл. 23 от Основния закон европейският стандарт е допустим.

Раздел 3

Съдебна защита на частните лица

§ 1. Основите на съдебната защита на частните лица

Тези основи са в центъра на Общностния правен ред и произтичат първоначално от директния ефект (на някои норми) и най-вече от примата (на съвкупността от общностни норми). Трябва да се наблегне на две основни положения с всеобща значимост, тъй като те превръщат националния съдия в съдия по Общностното право на общо основание.

А. Правото на съдебна защита

1. Тъй като общностният съдия разполага единствено с предоставена компетентност (виж по-горе, Глава II), националните юрисдикции трябва да съблюдават за пълното прилагане на Общностното право, по което те са съдии на общо основание (в този смисъл е първото решение, издадено от Първоинстанционният съд, *Tetra Park*, 10 юли 1990 г.). Частните лица не могат да бъдат лишавани от съдебните способности, които гарантират това право. **Правото за иск** трябва да бъде **ефективно и ефикасно**, т.е. да произвежда *ефект, най-малкото равен на този относно нарушаване на норма от националното право*. Съдът на ЕО, базирайки се на общите конституционни традиции в държавите-членки, както и на членове 6 и 13 от Европейската конвенция за правата на човека, го издига като **основен принцип на правото** (15 май 1986 г., *Johnston*).

Чл. 47 на Хартата за основните права на Съюза признава на всеки индивид правото на ефективна защита пред съд. Предвид невъзможността национален съдия да се произнесе (например по отношение на един общностен регламент), СЕО би могъл да бъде принуден на това основание да измени практиката си по отношение на допустимостта на индивидуалните иски за отмяна.

2. Националният съдия действа съгласно принципа за **институционална и процесуална автономия на държавите-членки**: компетенции на юрисдикциите, процесуални правила, съдебни правомощия, правни способности.

Предвид разликите между националните съдебни системи и спецификата на Общностното право обаче Съдът на ЕО разви съдебна практика, която се стреми да ограничи процесуалната автономия на националния съдия. Това процесуално ограничаване довежда до признаването на националния съдия на общностни правомощия.

Ограничаването на процесуалната автономия на националния съдия, чието начало бе поставено от СЕО още от 1976 г. (13 декември 1976 г., *Rewe*), постепенно се засили на основата на задължението за сътрудничество и доверие, което той наложи на националния съдия по силата на чл. 10 ДЕО – дотолкова, че в определени случаи **процесуалната автономия** чисто и просто бе **заличена**. Всъщност общностното дело пред един национален съдия изисква:

- производството да е полезен, ефективен и толкова ефикасен, че да позволи от общностната норма да се извлекат правата, които тя предписва;

- защита най-малкото равна на тази, която гарантират производствата по вътрешното право;

- неприлагане на онези процесуални норми, които правят трудно или невъзможно упражняването на правата, които се черпят от Общностния правен ред.

Това е процесуалната версия на общностната интеграция, доколкото процесуалното право зависи от материалното право.

В определени случаи хармонизацията на процесуалните разпоредби се осъществява посредством регламент или директива или чрез международна конвенция.

Б. Правото на право

1. На частните лица (и на техните представители пред съда) тежи задължението да изискват реализиране на правата, които те черпят от Общностното право, при условията, които ва-

рират в зависимост от различните производства и естеството и силата на прилаганите разпоредби, с цел:

- съобразено тълкуване на националната норма;
- неприлагане на национална норма, противоречаща на общностна;
- директна приложимост (директен ефект);
- обезщетение в случай на нарушаване на Общностното право.

В това отношение общностната служба на националния съдия варира според формите на **приложимост** на общностната норма и нейните последици.

2. Дали обаче при липса на искане от страна на частните лица, националният съдия може (или трябва) **служебно да прилага правните способности на Общностното право?**

Отговорът трябва да бъде открит в националното процесуално право. В случай на затруднение принципът е, че съдията може да направи това (11 юли 1991 г., *Verholen*) или дори трябва да го направи (14 декември 1995 г., *Peterbroeck*), когато националното процесуално право го позволява за делата по вътрешното право или пък когато националното процесуално право рискува да застраши защитата на правата, произтичащи от Общностното право. Все пак по последната точка СЕО отстъпва, че въпросът трябва да бъде преценен предвид мястото на процесуалната разпоредба в системата на националното съдопроизводство (14 декември 1955 г., *Van Schijndel*).

Във Франция, ако Касационният съд прецени, че съдията по същество трябва да прилага служебно общностните правни способности, в частност в областта на конкуренцията, Върховният административен съд първоначално се въздържа да направи това (10 юли 1970 г., *S.A. Morgane*), но днес вече е склонен (3 ноември 1997 г., *Million et Marais*).

§ 2. Връщане на недължимо полученото

Общата идея е, че държавните власти трябва да възстановят на частните лица сумите, които са взели от тях неоснователно. Нещо повече – това се отнася и за държавните помощи, дадени от една държава-членка неоснователно, доколкото са

несъвместими с общностните разпоредби – съответната ДЧ трябва да приложи решението на Комисията за възстановяване на сумите.

Националните правни способности трябва да са еквивалентни на тези, които се прилагат спрямо подобните дела по националното право. Те не трябва да правят трудно или невъзможно възстановяването на платените в нарушение на общностното право такси.

§ 3. Отлагане на изпълнението и временните мерки

1. По повод един английски закон от 1988 г., който ограничава регистрирането на плавателни съдове за риболов от чуждестранни граждани (испанци), сезиран преюдициално от Камарата на Лордовете, Съдът на ЕО посочва – в контекста на решението *Simmenthal* (виж по-горе, Раздел 1) – че националният съдия, сезиран по повод спор по прилагането на Общностното право, трябва да *отхвърли прилагането на националното процесуално право, което пречи да се наложат временни мерки* (в случая невъзможността в английското право да бъде ограничено прилагането на един закон), 19 юни 1990 г., *Factortame*. Това решение се произнася в очакване на съдебното решение по същество относно съобразеността на съответния закон с Договора.

2. В едно решение от 21 февруари 1991 г., *Zuckerfabrik*, СЕО посочва, че националният съдия трябва да произнесе **отлагане на изпълнението** на национален акт, основаващ се на общностен регламент, чиято законност е оспорвана с цел „временната защита, ...осигурявана на частните лица ...от Общностното право (не се променя)... според това дали те оспорват съобразността на националното право с Общностното право или валидността на правните общностни актове“. В такъв случай, ако националният съдия има сериозни съмнения относно валидността на общностния акт и ако се установи непосредствен риск от сериозна вреда, след като се вземе предвид интересът на Общността, трябва да поиска от Съда да се произнесе относно валидността на акта по преюдициа-

лен път. Решението *Zuckerfabrik* създава пред националния съдия способ, еквивалентен на отлагане на изпълнението, което може да бъде отпуснато от общностния съдия: директният ефект на даден регламент е временно неутрализиран.

3. По делото *Atlanta* от 9 ноември 1995 г. Съдът на ЕО посочва, че националният съдия може да налага **положителни временни мерки** (в дадения случай за издаване на допълнителни сертификати за внос на банани от трети страни), които по този начин променят съществуващото правно положение. Той определя условията: основателно предположение за невалидност на акта, спешност на положението, риск от сериозна и непоправима вреда, преди да се произнесе решението по същество, зачитане на интереса на Общността. Ясно е, че съдът трябва да бъде сезиран по преюдициален път.

§ 4. Отговорността на държавата за нарушаване на Общностното право

1. Юриспруденцията относно директния ефект на една директива доведе Съда до разгръщането на теорията за „приложимостта по заместване“, при изтичането срока за транспониране и доколкото държавите не са приели – или са приели лоши – мерките по транспонирането на директивата. Тази приложимост трябва също да отговаря критериите за директния ефект: яснота, безусловност, пълнота. Не е такъв случаят с делото *Francovich et Bonifaci* от 19 ноември 1991 г. Италия не бе транспонирала една директива от 20 октомври 1980 г. относно сближаването на националните законодателства относно защитата на работниците в случай на обявяване в несъстоятелност на работодателя. Така че някои от разпоредбите на директивата (даването на гаранции) не са били с директен ефект. Съдът установява правото на обезщетение за сметка на Италия, според начините, характерни за собствената му правна система; отговорността се основава на нарушаване на общностните задължения от държавата (и на чл. 5, дн. чл. 10 ДЕО): държавата трябва да поправи последиците от това нарушение; обезщетението не би могло да бъде по-малко от това, което би се дължало за нарушаване на национално

правило. Това е **приложимост при „обезщетение“**; тя сякаш компенсира, в конкретния случай, невъзможността за приложимост по „заместване“.

2. В две съединени дела, *Brasserie du pêcheur* и *Factortame* от 5 март 1996 г., заведени заради неспазването от ФРГ (режим за бирата) и от Обединеното кралство (регистрация на риболовни кораби) на задълженията им, Съдът на ЕО разширява теорията за отговорността на държавата при нарушаване на Общностното право.

– От една страна, решението определя ясно **отговорността на националния законодател** (за неотменяне или приемане на противоречащ закон), доколкото националното право предвижда режим за отговорност.

От друга страна, докато делото *Francovich* се отнасяше за една директива без директен ефект, Съдът обобщил принципа за отговорност на държавата.

– Вместо да препраща към процесуалната автономия на националното право, Съдът, базирайки се на член 5 (днес чл. 10) ДЕО, пристъпил към частично транспониране **на режима за извъндоговорна отговорност на Общността** (виж по-горе Глава II, Раздел 3, § 3), на мястото на своите сфери на съмнение.

В случаите, когато законодателят разполага с реално право на преценка (следователно аналогично на това, с което разполагат общностните институции относно нормативните актове от икономическо естество), отговорността на държавата ще бъде ангажирана в случай на причинна връзка между нарушението и щетата, *ако нарушеното правило придава права на частните лица* (но не „по-висша правна норма“) и *ако нарушението е достатъчно определено*, например чрез явно и грубо погазване на правата му от държавата. За да оцени това условие, националният съдия може да вземе предвид степента на яснота и конкретност на нарушената норма, обхвата на свободата на преценка, която тя оставя, умишления или доброволен характер на нарушението, степента на извинимост на грешка от правно естество. Нарушението е достатъчно определено в случай на нарушаване на преюдициални решения или на неспазване на установена съдебна практика.

Съдът на ЕО разширява тази концепция по отношение на един случай на неправилно транспониране на една директива от нормотворческата власт, 26 март 1996 г., *British Telecommunications*.

– Остава случаят, в който националните власти не разполагат със свобода на преценка: едно обикновено нарушение е достатъчно, за да ангажира тяхната отговорност. След доста дискусияното позоваване на свободата на преценка (СЕО, 23 май 1996 г., *Hedley Lomas*), СЕО изясни въпроса: нетранспонирането на една директива представлява *ipso facto* нарушаване на Общностното право по начин, позволяващ да се ангажира отговорността на държавата, 8 октомври 1996 г., *Dillenkofer*.

3. На 30 септември 2003 г. по делото *Köbler*, СЕО отсъди, че решението на един върховен съд на една ДЧ може да ангажира отговорността на тази държава, дори когато нейното национално право е резервирано относно възможността за търсене на отговорност за съдебни решения. СЕО прие обаче, че поставянето на въпроса за отговорността не засяга силата на пресъдено нещо на съответното решение.

Раздел 4

Прилагането на Общностното право

Тук става въпрос за неговото *прилагане извън съдебната власт*. Общностното право изисква изпълнителни мерки, включително и нормативни, от страна на държавите-членки. Всъщност пряко изпълнение от общностните органи има само по изключение: **Член 10 ДЕО** определя, че „държавите вземат всички мерки, ...за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящия договор ...или на актовете на институциите на Общността“. Макар това изпълнение се извършва съобразно **принципа за „институционалната автономия“** на държавите-членки, които разчитат за това на органите, правомощията и процедурите съгласно конституционното им право и в националния им правен ред, **член 10 ДЕО** им възлага задължението за **общностно сътрудничество (или лоялност)**, което съдържа положителни предписания (действие) и отрицателни предписания (бездействие), санкционирани чрез иска за установяване на нарушение на Договорите. Пример: да се даде полезен ефект на един регламент (СЕО, 17 декември 1970 г., *Scheer*), да се отговори на въпросите, зададени от Комисията. Задължението ангажира законодателните и административните органи на държавите, както и наднационалните юрисдикции (по последната точка, виж по-горе, Раздел 3).

§ 1. Компетентните национални органи

а) **Участието на парламентарните органи**, макар да е необходимо понякога (хармонизиране на националните законодателства, мерки за транспониране на директиви или за приемане на национално законодателство), често е неадекватно, предвид тежестта на процедурите, на риска на един политически дебат относно вече постановен задължителен общностен акт, и поради факта, че парламентите разполагат с компетентност, която е изцяло или частично обвързана. Това може да породява искове за неспазване на договорите от страна на държавата. Оттук следва и интересът парламенти-

те чрез информиране да бъдат приобщени към процеса преди общностните актове да бъдат приети.

б) Изпълнителните органи са по-добре адаптирани към функцията по прилагане на Общностното право. За тази цел се използват различни методи:

- прилагане на изпълнителна нормотворческа компетентност по прилагането на законите или самостоятелна нормотворческа компетентност на изпълнителната власт (Белгия);

- използване на общо овластяване на изпълнителните органи (или на професионални организации като холандските селскостопански организации);

- постоянни или специални делегации от законодателната на изпълнителната власт за изпълнението на Общностното право (немско право, италианско право, *order in council* в английското право);

- използване на процедури по спешност: временни правителствени решения, докато се чака събранието на Камарите (чл. 77 от италианската конституция).

Функционално, цялата система се стреми – по отношение на прилагането на Общностното право, както и по отношение на изработването му – към **ограничаване на националните парламенти.**

в) Парламентарният контрол във Франция постепенно бе засилен, в частност чрез чл. 88-4 на Конституцията. Със закон от 6 юли 1979 г. бяха уредени делегации от Националното събрание и от Сената във връзка с Общностите, за да се следи работата на ЕС. Чл. 88-4 на Конституцията (изменена през 1992 г.) предвижда, че „правителството внася (в двете камари) предложенията за общностни актове, съдържащи разпоредби от законодателен характер“. Вътрешните правилници на двете камари бяха преразгледани и тази разпоредба бе прецизирана с циркулярни или обикновени писма от Министър-председателя.

Държавният съвет дава становище по законодателния характер на един проект за общностен акт: става дума за мерки, които, специално във Франция, са от обхвата на законите. Предложението – и становището на Държавния съвет, ако е позитивно – се предават на двете камари и се разглеждат от

комисиите по европейските въпроси. Предложенията за резолюции (които в Събранието може да се предлагат от депутат или комисия, а в Сената – само от комисия), се разглеждат от компетентната постоянна комисия, която изготвя доклад и по искане на някои парламентарни органи или на правителството, предложенията за резолюции могат да бъдат обсъждани и приети в публично заседание.

Конституционната ревизия от 18 януари 1999 г. укрепи и разшири приложното поле на чл. 88-4. Правителството е задължено да внася в двете камари проектите за актове (на Общностите или на Съюза), съдържащи разпоредби от законодателен характер. То може (факултативно) да направи същото и за другите проекти или предложения за актове и документи на институциите на ЕД. Във всички случаи Парламентът може да приема резолюции.

Протоколът относно ролята на националните парламенти, приложен към Конституцията за Европа, възлага на Европейската комисия задължението да уведомява националните парламенти, които могат да приемат становище относно съобразеността на проектите на Комисията с принципа на субсидиарността.

Бележка: Френското правителство не е обвързано от парламентарните резолюции. Същото се отнася и за британското правителство. Датското пък е обвързано от резолюциите по силата на една конституционна разпоредба. Германското правителство не е обвързано, освен ако общественият проект не засяга компетенциите на Лендерите.

§ 2. Методи за прилагане

Те варират според същността на общностните норми и техния предмет. Националните органи приемат, според вътрешните правила, на които се подчиняват, нормативни или чисто административни приложни мерки. Комисията упражнява контрол (информация, проверки).

а) **Общностните регламенти**, общозадължителни актове с директна приложимост, могат в определени случаи да изискват нормативни изпълнителни мерки (непълни регламенти).

Националните власти не могат да възпроизведат съдържанието на регламентите в законодателен или подзаконов текст. Те трябва да вземат точно тези мерки, които са необходими за изпълнението им, без да засягат обхвата им, в необходимите срокове. По принцип става дума за административно, а не за нормативно прилагане. Държавите трябва да приспособят националното си право, за да се предотвратят или премахнат всякакви противоречия.

б) Решенията и най-вече **директивите** налагат нормативни мерки по транспонирането, които държавите са длъжни да вземат в определените срокове. Държавата не може да се позовава на неизпълнението на тези мерки, (*Ratti*, цитирано по-горе). Директивите приканват държавите да информират Комисията, която по този повод създава информационна система.

в) Прилагането трябва да бъде гарантирано чрез **санкции**. Някои от имуществени санкции се прилагат от Комисията (по ДЕОВС, в материята на конкуренцията по ДЕО). Някои **административни санкции** се налагат от Общността (Съд на ЕО, 27 октомври 1992 г., *RFA c/Commission*), най-вече по отношение на защитата на финансовите интереси на Общността.

Наказателните санкции се поемат от държавите или на основата на договорите (рядко срещани случаи), или на регламентите, или като прилагане на задължението за сътрудничество по чл. 10 ДЕО. В този случай наказателната автономност на държавите (процедури и санкции) е предмет на частично ограничаване: санкциите трябва да съответстват на тези, прилагани за нарушения на националното право, пропорционални на нарушението, ефективни (Съд на ЕО, 21 септември 1989 г., *Commission c/Grèce*).

§ 3. Прилагане на Общностното право във френския правен ред

1. Становище на Държавния съвет от 20 май 1964 г. посочва, че „когато правителството осигурява директно приложими разпоредби на договорите, както и **регламенти** и решения на Общността, тъй като е в същото положение, както когато прилага националното законодателство, от това следва,

че приложните мерки на горепосочените актове обикновено трябва да се приемат чрез подзаконов нормативен акт.”

Приравняването на решенията с регламентите е юридически спорно, тъй като по принцип решенията нямат директен ефект. Конституционният съд се произнася в този смисъл по повод регламентите в свое решение от 30 декември 1977 г. От това следва, че правителството действа в качеството си на изпълнител на законите (чл. 21 от Конституцията).

2. Транспонирането на **директивите** ангажира, в зависимост от материята, автономните нормотворчески правомощия на изпълнителната (чл. 37 от Конституцията) или на законодателната власт (чл. 34 от Конституцията). В този случай френската практика се позовава понякога на постоянните компетенции или на разпоредбите на член 38, например по отношение на закъсняло транспониране.

3. *Генералният секретариат за междуминистерско сътрудничество* играе съществена роля. Ако на първия етап на подготвянето на общностните решения той осигурява подготовката на френската позиция, в сътрудничество със съответния заинтересован от материята орган, и може да изпълнява арбитражни функции, накрая той контролира действията по изпълнението, като например транспонирането на директивите.

Раздел 5 Общностното право и френските юрисдикции

§ 1. Контрол за съвместимост на общностните ангажименти с Конституцията

Конституционният съвет е приел петнадесет решения относно Европейските общности и Европейския съюз, някои от които не засягат директно Общностното право. В решението си от 9 април 1992 г. той установява, че ратификацията на Маастрихтския договор изисква изменения в Конституцията.

А. Сезиране и компетенции на Конституционния съвет

а) На основата на **чл. 54** от Конституцията, той разглежда съобразността с Конституцията на проекти за международни договори: общностни договори и актове по прилагането им, представляващи ангажименти, подлежащи на ратификация, като актовете за установяване на собствени ресурси или за въвеждане на избиране на европейски депутати с всеобща преки избори (виж по-горе, Поддял I, Гл. I, Раздел 3, и Гл. II, Раздел 4). След изменението относно ратификацията на ДМ той може да бъде сезиран от 60 депутати.

На основата на **чл. 61** относно сезирането от Парламента, той разглежда съобразността с Конституцията на закона за ратификация на международен договор или мерки по приложението на международен договор.

б) Конституционният съвет осъществява **контрол a priori**. Той не се произнася по конституционността на договор, който вече е влязъл в сила. В приложение на решението си по делото *IVG* (1975 г.), той се произнася по *съобразността* или съвместимостта с Конституцията на текстовете, за които е сезиран, *а не на самия договор*. Той не разглежда съобразността на един международен ангажимент с друг предходен ангажимент, въпреки че се позовава на правилото

„*Pacta sunt servanda*“* в решението си от 9 април 1992 г. Когато се произнесе относно органичния закон за участието на европейските граждани в местните избори, той включи сред нормите под свой контрол Договора и директивата по прилагането му с мотива, че в своя чл. 88-3 Конституцията сама препраща към общностните разпоредби (решение *Élections municipales*, 20 май 1998 г.).

Изискването за реципрочност (чл. 55 от Конституцията), неприложимо по отношение на Общностното право, не може да се прилага пред него, тъй като то засяга само принципа за примат на договора над закона по отношение на обикновените юрисдикции. Базирайки се на ал. 15 от Преамбюла на конституцията от 1946 г. обаче, той приема *реципрочността* като условие за предоставяне на компетенции на една международна организация (Решение *Maastricht*, 9 април 1992 г.).

Б. Обхват на контрола

Конституционният съвет не признава спецификата на общностния правен ред по отношение на Международното право, въпреки че допуска директния ефект на общностните регламенти (решение от 30 декември 1977 г.). „Конституционният“ блок, който съдът взема предвид, включва текста на Конституцията от 1958 г., принципите, провъзгласени в Преамбюла от 1946 г., Декларацията за правата на човека от 1789 г., но тъй като не признава концепцията за надконституционност, в Конституцията трябва да бъде ревизирана преди ратификацията на договора.

а) Конституционният съвет следи за съобразността на общностните ангажименти (първично право) **с писания текст на Конституцията**.

б) Конституционният съвет следи общностните ангажименти да не засягат **съществените условия за упражняване на националния суверенитет**, които визират задължението на държавите да осигуряват „зачитането на институциите на Републиката“; „континуитета на живота на нацията“, „гаранти-

* Договорите трябва да се изпълняват (*лат.*).

рането на правата и свободите на гражданите“ (Решение от 21 юни 1970 г. за собствените ресурси, Решение от 23 юли 1991 г. за публичните длъжности, Решение от 25 юли 1991 г. за Шенгенското споразумение и едно Решение за несъвместимостта, от 9 април 1992 г., за Маастрихтския договор и в същата линия: Решението от 31 декември 1997 г. за Договора от Амстердам).

За несъвместими бяха обявени изборителните права на европейските граждани за местните избори, някои разпоредби относно общата валута (Решението относно ДМ), гласуването с квалифицирано мнозинство на някои въпроси относно убежището и преминаването на вътрешните или външните граници (Решението относно ДА).

в) Чрез знаменитата мотивировка в решението си за изборите за Европейския парламент, Съветът прокара разграничение между **ограничаването на суверенитета**, позволено от Преамбюла на Конституцията от 1946 г., и **трансфера на суверенитет**, който е забранен. Това е имплицитно потвърдена практика по повод други сезирания, които се позовават на нея (Решение от 25 юли 1991 г. за Шенген). Издигната в догма от някои, критикувана от общностната доктрина, тази концепция не бе възпроизведена от Конституционния съвет в решението му от 9 април 1992 г. относно ДМ: „с резервата за реципрочност (Франция може)... да участва в... постоянна международна организация... овластена с **правомощия за вземане на решения чрез трансфер на компетенции, предоставени от държавите-членки**“. От това следва, че Конституцията трябва да бъде изменена, ако трансферът се отнася до разпоредба, която ѝ противоречи или засяга „съществените условия за упражняването на суверенитета“, които Конституционният съвет тълкува.

Бележка: Контролът за конституционност на производното право – една част от конституционната доктрина предложи обхватът на контрола да се разшири и по отношение на актовете на производното право на същото основание като за първичното. Един такъв контрол обаче би противоречал на общностните ангажименти на Франция. В решенията си от 30 декември 1977 г. Конституционният съвет бе посочил, че актовете

на производното право не подлежат на контрол за конституционност. На 15 юни 2004 г. съветът реши да не се произнася относно конституционността на един закон за (твърде буквално) транспортиране на една директива, основавайки се на чл. 88-1 на Конституцията. Той си запази обаче възможността да се противопостави на едно очевидно нарушаване на Конституцията.

§ 2. Прилагане на Общностното право

А. Прилагане на първичното право

Френските съдии обявяват за приложими международните и общностните договори, когато те отговарят на изискванията за ратификация и публикуване, по чл. 35 на Конституцията. Съдилищата преценяват съществуването, но не и законосъобразността на самата ратификация (Държавен съвет, 3 март 1961 г., *Pfloeschner*). По делото *Nicolo* от 1989 г. обаче Държавният съвет реши да контролира редовността на една ратификация (18 декември 1989, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*). Известно е, че Конституционният съвет преценява съвместимостта на един договор с Конституцията, само когато е сезиран *a priori* по чл. 54 или 61.

Нека обаче отбележим, че условието за реципрочност, записано в чл. 55, не е съобразено с Общностното право, като се има предвид съществуването на иск за установяване на неизпълнение на договорите от ДЧ.

Френските съдии прилагат договорите по същия начин като законите: служебно. Нарушаването им с административен акт е основание за отмяна поради превишаване на властта.

Б. Прилагане на общностните регламенти

Френският декрет от 14 март 1953 г. разрешава публикуването в Официалния вестник на ЕО (вместо в Държавния вестник на Република Франция) на актовете, съдържащи разпоредби, директно приложими за частните лица.

Държавният съвет допуска задължителната сила на регламентите и произтичащите от тях задължения за изпълнение за френската администрация. Той признава директния ефект

на регламента) 5 ноември 1971 г., *Comptoir agricole du pays bas-normand*, 22 декември 1978 г. ; *Syndicat viticole des hautes graves de Bordeaux*). По тази причина той не може да прилага спрямо тях юриспруденцията си относно адаптирането на административните текстове към промените в обстоятелствата.

В. Прилагане на директивите

То предизвиква спорна, но развиваща се юриспруденция на Държавния съвет.

1. Отказ да се признае директният ефект на директивите

Държавният съвет, базирайки се на един егзежетичен прочит на първоначалния чл. 189, отрича всякаква възможност за директен ефект на една директива в решение от 22 декември 1978 г., *Ministre de l'Intérieur c/Cohn-Bendit*: не може една директива да се прилага в подкрепа на иск, насочен срещу един индивидуален административен акт. Правителственият комисар не изключи завеждането на иск срещу един подзаконово нормативен акт по прилагането.

2. Приложимост на директивите във вътрешното френско право

Тя постепенно се разширява на основата на техниките на френското административно правораздаване и на признаването на примата на Общностното право.

а) Държавният съвет отменя подзаконовите нормативни актове за транспониране на директивите, когато не съответстват на целите, определени в директивата: 28 септември 1984 г., *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France*. Той отменя също и нормативните актове, приети в нарушение на една директива, макар тези актове да не представляват актове по транспонирането ѝ: 7 декември 1984 г., *Fédération française des sociétés de protection de la nature*.

б) По повод иск, насочен срещу един индивидуален акт, той допуска ищецът да повдигне възражение за незаконосъобразност за нарушение на директивата, срещу нормативен акт по

транспониране, който служи за основа на индивидуалния акт: 8 юли 1991 г., *Palazzi*.

в) Поради липса на възможност за позоваване на директива едно лице може да поиска отмяна на разпоредби от нормативен акт, които са несъвместими с директивата, приети преди или след нея, и после да атакува отказа на администрацията да се съобрази, 3 февруари 1989 г., *Alitalia*.

В същото дело (данъчен спор относно 6 директива за ДДС) Държавният съвет смекчи *теорията за законодателната защита*: един декрет бил приет на основата на френски данъчен закон. Държавният съвет спира декрета, защото нормотворческият орган е разполагал с достатъчно свобода за преценка по отношение на закона. Това е потвърждението на предходно решение от 13 декември 1985 г., *International Sales and Support Corporation* относно определянето на цената на тютюна.

г) И все по отношение на цената на тютюна, след решението *Nicolo* (виж по-долу) Държавният съвет допусна възможността за позоваване на директива по спор относно, при положение че актът за транспониране е френски закон: 28 февруари 1992 г., *SA Rothmans International France et SA Philip Morris*. Става дума за „изключваща приложимост“ срещу закон, който ѝ противоречи. Същото решение признава и примата на една директива над противоречащ ѝ закон, дори и последващ (виж по-долу § 4).

д) Впрочем Държавният съвет допуска нормативните актове, както и законът за транспонирането, да бъдат тълкувани в светлината на целите на директивата: това е „тълкувателната приложимост“ (22 декември 1989 г., *Min. de l'économie et des finances c/Cercle militaire mixte de la caserne Mortier*). Тя съответства на позицията, приета от Съда на ЕО (Съд на ЕО, 10 април 1984 г., *Von Colson*).

е) Държавният съвет отменя акт, който не зачита задължението за консултиране, установено от Общностното право, 11 март 1994 г., *Union des transporteurs en commun*).

В наши дни Държавният съвет поддържа едно последно ограничение: **една директива не може да се прилага в подкрепа на иск срещу индивидуален административен акт, защото тя не трябва да има директен ефект**. Така се запазва разминаването със Съда на ЕО, базирано на отказа от

„заместваща приложимост“. Това разминаване, по-скоро теоретично, отколкото практическо, бележи тенденция към намаляване. Така Държавният съвет отмени решение на градската управа на Лион за одобрение на един концесионен договор, прието на основата на национална уредба, несъвместима с изискването за публичност, уредено от директивата за пазара на услуги, която не беше транспонирана към датата на сключване на договора – 6 февруари 1988 г., *M. Tête, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais*. По това дело въпросът за националната правна уредба бе подвигнат чрез възражение за незаконосъобразност относно несъвместимост с целите на директивата. По същия начин Държавният съвет отмени в данъчната материя един индивидуален акт, приет в приложение на един френски закон, противоречащ на една директива (30 октомври 1996 г., *SA Cabinet Revert et Badelon*). **Вече признатият примат на директивата над френския закон има за последица поставянето под въпрос на практиката по делото *Cohn-Bendit* относно директния ефект.** Нещо повече – френската практика по изключващата приложимост дори предхожда общностната по същия въпрос и допринесе за обособяването на изключването от директния ефект.

Между другото държавата не може да се позовава на директива, която не е транспонирали (23 юни 1995 г., *SA Lilly France*).

§ 3. Тълкуване на Общностното право

Общностното право задължава да се приключи със старите съдебни практики: ограничително тълкуване на договорите и тълкуването им от Министерството на външните работи. Трябва да се отбележи, че Държавният съвет по дело, което не се отнася до Общностното право (но повлияно от него), потвърди компетентността си да тълкува международните договори (29 юни 1989 г., *GISTI*).

Ако Касационният съд и съдилищата прибегваха често до преюдициално запитване до Съда на ЕО и посочваха, че „тълкуването му е задължително за националните юрисдикции“, то Държавният съвет и административните юрисдикции първоначално бяха по-резервирани.

А. Практика на преюдициалното запитване

1. Държавният съвет се позовава на „теорията на ясения акт“: 19 юни 1964 г., *Sté des Pétroles Shell-Berre* (във връзка с чл. 37, по това време този член е неясен...), 22 декември 1978 г., *Ministre de l'Intérieur c/Cohn-Bendit* (за да се предотврати запитването към Съда на ЕО от Парижкия административен съд по повод директния ефект на една директива).

2. След известни колебания Държавният съвет започна да прилага преюдициалното запитване, за първи път по делото *Sinacomex* през 1970 г. за един регламент и по делото *Charmasson* през 1970 г. за първичното право.

Б. Действие на преюдициалните решения

Държавният съвет взема под внимание тълкуванията, направени от Съда на ЕО (дори в делата, по които не той го е сезирал) и прилага тълкуванията му в дела, които по предмета си предполагат преюдициално запитване (2 декември 1983 г., *Sucrimes*).

Възниква разминаване между две върховни юрисдикции по повод обявяването от СЕО на невалидност на един регламент. Ако Касационният съд прие последиците във времето, както са определени от Съда на ЕО (10 декември 1985 г., *Douanes c/Rocquette*), то Държавният съвет прецени, че не може да се произнася по въпрос, който не му е поставен (26 юли 1985 г., *ONIC c/Maïseries de Vuce*). Той показва резервираност в няколко области: не прие принципа за „обратната недискриминация“, който Съдът на ЕО извежда от Договора, при определени ограничения, и който налага на страната-членка да не се отнася към гражданите си по-строго, отколкото с граждани на другите страни-членки.

§ 4. Йерархия на нормите

Чл. 55 от Конституцията, според който „международните договори имат сила, по-висша от тази на законите“, не е традиционно прилаган от френските съдилища. Те считат, че **договорът е равен по сила на законите** и че освен това чл. 55

не се отнася за тях, защото те нямат правомощия за контрол на конституционносъобразността на закона. Оттук следва, че договорът, в случай на конфликт, би имал предимство над предходен, но не и над последващ закон.

Конституционният съвет, сезиран за несъобразеност с Европейската конвенция за правата на човека на френския закон *IVG*, реши на 15 януари 1975 г., че „върховенството на договорите над законите, чиито принцип е заложен в чл. 55, има едновременно относителен и несъществен характер“ и „че не следва, когато е сезиран по чл. 61 от Конституцията, да разглежда съобразността на закон с разпоредбите на договор“. Това решение, в съчетание с появата на изобилно количество общностни актове, породиха и веднага, и по-късно, съществени последици...

А. Юриспруденция на Касационния съд

От 1969 г. Касационният съд и съдилищата бяха склонни да приемат примат на договорите над законите, дори и последващите. Касационният съд потвърждава този примат в принципно решение на 24 май 1975 г., *Société des cafés Jacques Vabre*, във връзка с конфликт между чл. 95 ДЕИО и френска законова разпоредба от 1966 г.

Касационният съд основава решението си едновременно на:

– Чл. 55, който му позволява да прилага йерархията на нормите, без да е необходимо да осъществява конституционен контрол;

– структурната специфичност на Общностния правен ред, най-вече директния ефект на някои разпоредби.

В същия дух – виж: 1 октомври 1979 г., *Rossi di Montarela*.

Б. Юриспруденция на Държавния съвет

Държавният съвет допуска примата на Общностното право над административните норми. Сериозният проблем възниква в отношенията между **Общностното право и последващия закон**.

1. Първичното право и законът

Основавайки се на разделението на властите и следователно на *теорията за защитния закон (закон-екран)*, поради

факта, че не е компетентен да контролира съобразеността на закона с Конституцията, Държавният съвет закъсна да отстъпи от традиционната си позиция, според която договорът е равносilen на закона.

а) Ако в решението от 1 март 1968 г., *Syndicat des fabricants de semoules de France*, той даде предимство на едно френско законодателно постановление над предходен общностен регламент, в двете си решения от 22 октомври 1979 г. UDT. и *Élection des représentants à l'Assemblée des Communautés*, то той потвърди примата на френския избирателен закон от 1977 г. над разпоредбите на договорите. Това бе ненужно потвърждение, защото договорите бяха изменени с решението от 20 септември 1976 г. относно избирането на Парламент с всеобщи избори. Той допусна тази гледна точка, като отново препотвърди принципната си позиция, 23 ноември 1984 г., *Roujanski*.

Държавният съвет отговори по същия начин на решението IVG на Конституционния съвет, на решението *Jacques Vabre* на Касационния съд и на юриспруденцията *Simmenthal* на Съда на ЕО.

б) В почти идентично дело (претендирано противоречие между член 227 ДЕИО и гореспоменатия френски избирателен закон) Държавният съвет допусна абсолютния примат на договорите над френските закони, дори последващите закони, 20 октомври 1989 г., *Nicolo*.

Решението *Николо* унищожава теорията за законодателния екран.

Този обрат, очакван от двадесет години, осветлен от заключенията на правителствения комисар Фридман (съдията има правомощия, дадени му от чл. 55, да дерогира разделението на властите), се вписва във френския политически контекст на отваряне към Европа. През 1988 г. Конституционният съд прие – в качеството си съд по изборите – да контролира съвместимостта на един закон с Европейската конвенция за правата на човека.

2. Общностният регламент и закона

В контекста на юриспруденцията *Nicolo*, която вече приравни общностните регламенти с международните договори (ЕО,

11 декември 1987 г., *Danielou*), Държавният съвет разпространява примата на регламента над френските закони, дори последващи, 24 септември 1990 г., *Boisdet*.

3. Общностната директива и закона

В гореспоменатото решение (28 февруари 1992 г., *Rothmans...*) Държавният съвет приложи спрямо директивата последиците, отнасящи се за първичното право и регламента: френския закон за цените на тютюна – който доведе до две осъждания от СЕО за установяване на неизпълнение – не се прилага, а административните актове по прилагането му се отменят. Приматът на директивата над закона се основава, както и в предишните случаи, на чл. 55 от Френската конституция.

4. Общите принципи на правото и закона

По делото *SNIP* от 3 декември 2001 г. Държавният съвет възприе основните принципи на правото като приложими норми при контрола за съобразеност на един френски закон.

В. Въпросът за конституционните норми и закона

Проблемът за йерархията между конституционните и международните норми може да бъде поставян пред редовите съдилища. Такъв беше случаят по делата извън Общностното право: френският съдия даваше примат на конституционната норма.

а) Ако по делото *Koné* от 3 юли 1996 г. Държавният съвет разтълкува една конвенция за екстрадиция в светлината на „основния принцип, признат от законите на Френската република“, то на 30 октомври 1998 г. по делото *Sarran*, той посочва, че приматът по чл. 55 на Конституцията не се прилага във вътрешното право само спрямо закона, но не и спрямо Конституцията.

б) По подобен повод (изборите в Нова Каледония) Касационният съд даде същия отговор, но без да се позовава на чл. 55 и отбелязвайки, че не става дума за Общностно право (2 юни 2000 г., *Fraisse*).

Фундаменталният въпрос – дали френският съдия може да си позволи да направи (по такъв ключов въпрос) разделяне меж-

ду Международното и Общностното право? Държавният съвет отхвърли такава възможност в решението си по делото *SNIP*.

§ 5. Отговорността на държавата за нарушаване на Общностното право

а) Тъй като Франция бе осъдена за установяване на неизпълнение от Съда на ЕО (режим за износ на картофи), Държавният съвет прецени, че френската държава е длъжна да обезщети износител само в рамките на *отговорност без вина и за извънредна и специална вреда*: 23 март 1984 г., *Ministre du commerce extérieur c/Alivar*. Това беше едно доста спорно решение в контекста на националното и най-вече на Общностното право, защото нарушаването на Общностното право представлява незаконосъобразност. Тази юриспруденция, по-скоро потвърдена от Държавния съвет, не бе последвана от някои административни съдилища (Рен, По и др.)

б) В друго решение за цената на тютюна, по споменатите дела (28 февруари 1992 г., *Sté Arizona Tobacco et SA Philip Morris*) Държавният съвет прецени, че неспазването на директивата е *незаконосъобразно и може държавата да бъде подведена под отговорност*. Този анализ показва, че основанието на отговорността може да бъде вината. Този важен обрат в юриспруденцията съдържа обаче две ограничения:

– висшата юрисдикция не се позовава на общностното основание за отговорност (виж *Francovich*, цитиран по-горе), нито на решенията на СЕО за установяване на неизпълнение, а на френското право;

– тя освобождава законодателя от всякаква отговорност, за да не накърни френския режим на отговорност за нормативни актове, и избира да го припише на административните решения по прилагането му.

Ново развитие в юриспруденцията се забелязва с решението *Dangeville*, взето от Парижкия апелативен административен съд на 1 юли 1992 г., по отношение на нетранспонирането на 6 директива за ДДС от френския законодател. Същата юрисдикция потвърждава принципа за отговорност на държавата, една законодателна по характер разпоредба на Данъчния ко-

декс бе определена (от Съда на ЕО) като несъвместима с чл. 95 от Договора, 12 ноември 1992 г., *Sté John Walker*.

в) Сезиран і касационен иск, Държавният съвет не се произнесе по същество (обявява за недопустим иска пред Апелативния административен съд): 30 октомври 1996 г., *Ministre du Budget c/Dangeville*.

г) Касационният съд отсъди, че едно циркулярно писмо от министъра на правосъдието, което противоречи на решение на СЕО за установяване на неизпълнение, представлява тежка вина, която ангажира отговорността на държавата, 21 февруари 1995 г., *United Distillers France, John Walker*.

д) Административният съд на Париж (*SAFIPP, 11 октомври 2002 г.*), като се позова на накърнената равнопоставеност пред публичните задължения, допусна принципа за виновна отговорност на законодателната власт, най-малкото по отношение на международните норми с директен ефект.

Бележка: Като резултат от практиката по делото *Dangeville*, ЕСПЧ наложи обезщетение заради небрежност (неизвършено транспониране на директива) и за засягане на обществени блага (*Dangeville c/France, 16 април 2002 г.*).

ДЯЛ ТРЕТИ

ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ

Европейската общност съставлява единен Вътрешен пазар (Глава I), допълнен от общностните политики (Глава II) и външни действие (Глава III). Изграждането на пазара, определянето на политиките и на външните отношения са свързани процеси.

Глава I

Единен пазар

Единният пазар се основава на идеята за свободно движение (Раздел 1). Той не може да се постигне без наличието на общностна нормативна уредба на конкуренцията с оглед нейната защита (Раздел 2). В крайна сметка единният пазар предполага сближаване – или хармонизиране – на националните законодателства (Раздел 3).

Предвид неприключилото изграждане на единния пазар, авторите на Единния европейски акт внесоха изменения в някои разпоредби с цел на 31 декември 1992 г. да се стигне до **окончателното изграждане на вътрешния пазар**, дефиниран като „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали се осигурява съгласно разпоредбите на настоящия договор“ (чл. 17, стар 7-а).

Раздел 1

Принципът за свободно движение

Той има три аспекта: свободното движение на стоки (митнически съюз) (Подраздел 1), свободното движение на хора и услуги (Подраздел 2) и свободното движение на капитали (Подраздел 3). Митническият съюз има и едно външно крило – общата митническа тарифа, което ще бъде разгледано в рамките на външните отношения на Общността (по-долу, Глава III, Раздел 1), тъй като е неразделна част от общата търговска политика.

ПОДРАЗДЕЛ 1

СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ НА СТОКИ

Осъществяването му налага премахване на митата и на таксите с равностоен ефект, на количествените търговски ограничения и мерките с равностоен ефект. Митата бяха премахнати по време на трите етапа на преходния период (съкратен за промишлените продукти), той приключи на 1 юли 1968 г. Премахването на количествените ограничения, започнато вече от ОИСР, бе постигнато в края на 1969 г. Въпреки че свободното движение на селскостопански продукти започна в края на преходния период, установяването му бе свързано с прилагането на селскостопанската политика. Всички актове по присъединяване съдържат аналогични преходни разпоредби за новите държави в зависимост от предвидени специфични графици.

В днешно време осъществяването на свободното движение на стоки изисква премахването на пречките за търговията с ефект, равностоен на мита и на количествени ограничения. Всъщност вътрешният протекционизъм разкрива фини и труднооткриваеми форми. В това отношение съдебната практика се е развила благодарение на искания за преюдициално тълкуване и исковете за установяване на нарушения на Договорите.

§ 1. Таксите с равностоен на мито ефект

Чл. 23 ДЕО поставя принципа за забрана на митата и на таксите с равностоен ефект. Близки до данъците с равностоен на мито ефект и поради това също забранени са вътрешните данъци до степента, в която засягат вносни стоки, като ги облагат с данък, по-висок от данъка за подобни национални продукти (член 90, ал. 1) или с данък, чиято цел е непряко да протезира други стоки (член 90, ал. 2).

А. Принципът за забрана на таксите с равностоен ефект

Той се прилага при всички случаи на облагане с данъци, при внос или износ, каквито и да са целите или начините за осъществяването им, без значение дали те имат дискриминационен или защитен ефект, от момента, в който те оказват финансово или административно въздействие върху свободното движение на стоки през границите (СЕО, 1 юли 1969 г., *Commission c/Italie*). Същото важи и за националните такси за санитарен контрол върху вноса или за таксите при издаването на лицензи за внос. В делата *Legros* от 16 юли 1992 г. и *Lancry* от 9 август 1994 г. Съдът на ЕО отсъжда, че таксите, които се прилагат за продуктите, внасяни във френските отвъдморски департаменти, представляват такси с равностоен ефект.

Не са считани за такси с равностоен ефект и следователно не са забранени сумите, дължими за индивидуално извършена услуга на стопанските оператори при условие, че са съобразени с принципа на пропорционалността.

СЕО счита за незаконни таксите, свързани с един общ контрол (технически, ветеринарен и т.н.).

Б. Разликата между такси с равностоен ефект и вътрешни данъци

1. Член 90 ДЕО забранява **всякакви дискриминативни вътрешни облагания на сходните продукти** (ал. 1) или **защитни облагания за конкурентните несходни продукти** (ал. 2).

Ал.1: „*Никоя държава не може да облага пряко или косвено стоките от другите държави-членки с каквито и да е вътрешни данъци, по-големи от тези, с които пряко или косвено се облагат подобните национални стоки.*“

Дефинирането на сходни продукти понякога е деликатно: Съдът, който приема или критерия за порядките и нуждите, или критерия за техниките за производство, ги прилага в множество съдебни решения, засягащи облагането с данъци на алкохола и спиртните напитки (15 март 1983 г., *Commission c/Italie*). Що се отнася до преценката за данъчна дискриминация, тя засяга

размера на данъка, но също и техниките за облагане с данък (изчисляване на облагаемата основа, санкции).

Ал. 2: „Никоя държава-членка не може да налага върху стоките от други държави-членки вътрешни данъци от такъв характер, че непряко да защитават други стоки”.

Съдът прилага тази разпоредба, като критикува остро данъчния режим за виното, сравнен с този за бирата (9 юли 1987 г., *Commission c/Belgique*), или по отношение облагането на алкохола (27 февруари 1980 г., *Commission c/ Danemark*).

2. Разграничението между такси с равностоен ефект и вътрешни данъци е трудно и изискваше еволютивна съдебна практика. По принцип таксата с равностоен ефект се свързва специално с преминаването на границата. Паричните разходи, произтичащи от дадено вътрешно облагане, не биха могли да представляват такса с равностоен ефект, когато се прилагат по същите критерии спрямо националните и спрямо вносните продукти.

И все пак един вътрешен данък може да бъде квалифициран като такса с равностоен ефект, дори и да няма дискриминационен характер, когато целта му е да се финансират дейностите, свързани с националното производство (СЕО, 19 юни 1973 г., *Capolongo*). Такъв е именно проблемът с облагането на продукцията с някои парафискални данъци. Това облагане може да представлява забранена помощ (СЕО, 11 юни 1992 г., *Sanders-Adour*).

Заинтересованите могат да получат възстановяване на незаконно събираните такси пред националните юрисдикции (*възстановяване на недължимото*). Те обаче не могат да искат това, ако таксата се събира от стопанските оператори или от крайните потребители.

§ 2. Мерките с ефект, равностоен на количествени ограничения на търговията

Чл. 28 предвижда освен забрана на количествените ограничения, така и забрана на мерките с равностоен ефект. Чл. 29 съдържа подобна забрана относно износа. Общността е принудена да ги ограничи чрез сближаване на законодател-

ните, подзаконовите и административните разпоредби чрез директиви, по сектори и по продукти, приети въз основа на чл. 94 или 95 ДЕО.

Съдът обаче прие, че **сближаването на законодателствата не е предварително условие за свободното движение** на стоки (9 декември 1981 г., *Commission c/Italie*). В тази връзка той изгради цяла теория по чл. 30 по едно известно дело (*Cassis de Dijon*, 20 февруари 1979 г.) и посочи точния обхват на изключенията, позволени по силата на чл. 30 (стар чл. 36). След Единния европейски акт Общността прилага един „нов подход”.

А. Понятието „мярка с равностоеен ефект“

1. Договорът не дава дефиниция на мерките с равностоеен ефект. Според **Комисията** (директива от 22 декември 1969 г.) това са законодателни, подзаконови или административни разпоредби или публични актове (включително и обичайни практики), които:

– от една страна, поради това, че не се прилагат едновременно върху националните и вносните продукти, създават пречки пред вноса или го правят по-труден, или повишават цената на вносните стоки спрямо националната продукция;

– от друга страна, дори да се прилагат без разлика върху национални и вносни продукти, те имат ограничителен ефект върху свободното движение. Такъв е именно случаят с мерките, които регламентират пускането на пазара на нови стоки.

Става въпрос за държавни мерки или мерки, приети от един публичен орган или дори от една частна организация, натоварена с публични правомощия.

2. След Комисията **Съдът** даде една обща дефиниция на мерките с еквивалентен ефект при вноса: „*всяка търговска нормативна уредба, ...която може да попречи пряко или непряко, в настоящия момент или в бъдеще, на търговските отношения вътре в Общността*“, 11 юли 1974 г., *Dassonville*.

Техническите пречки пред търговията представляват разновидност на мерките с равностоеен ефект като резултат от разнообразието на наличните търговски или промишлени

нормативни уредби; считано от решението „*Cassis de Dijon*“ (Rewe, 20 февруари 1979 г.) те попадат под забраната на чл. 28, без да е необходимо хармонизиране.

Не съществува класификация на мерките с равностоен ефект, но СЕО постоянно разширява случаите, в които се прилагат:

– мерки, приложими спрямо **достъпа на продукти до националния пазар**: изискване за банкова гаранция, фиксиране на квотите или упражняване на санитарен или фитосанитарен контрол, които са в състояние да направят по-труден или да оскъпят вноса (без изключението, упоменато в чл. 30, вж. по-долу). По отношение на контрола, определен тип административно регулиране също може да представлява мярка с равностоен ефект. Пример: систематично извършван контрол от Франция върху вноса на италианско вино, СЕО, 22 март 1983 г., *Commission c/France*;

– мерки, приложими при **пускането на стоки в обращение или продажба**: изисквания за форма или представяне на стоките; подканящи маркировки по стоките („buy Irish“, СЕО, 24 ноември 1982 г., *Commission c/ Irlande*); ограничаване на рекламата на вносни алкохолни продукти от житни растения, (СЕО, 10 юли 1980 г., *Commission c/ France*); монопол на продажбите на някои търговски оператори;

– **регламентиране на цените**, когато те ощетяват вносните продукти, намалявайки конкурентността им (СЕО, 24 януари 1978 г., *Van Tiggele*); цената на течните горива във Франция е обявена за противоречаща на забраната за мерки с еквивалентен на мито ефект (СЕО, 29 януари 1985 г., *Cullet c/Centres Leclerc*); също и цената на реимпортираните книги, (СЕО, 10 януари 1985 г., *Association des centres distributeurs Édouard Leclerc*); фиксиране на цените на тютюните във връзка със съществуването на монопол (СЕО, 21 юни 1983 г., *Commission c/ France*)...

3. Съдът на ЕО поставя някои **ограничения** на приложението на забраната. Не са определени като „мерки с равностоен ефект“ *тези, които не налагат значителен ограничителен ефект върху търговията в Общността или които имат само краткотраен ефект*. Например:

– регламентиране на работното време;

– регламентиране на предлагането и консумирането на алкохолни продукти;

– регламентиране на рекламата на фармацевтични продукти, осъществявана извън лабораториите (СЕО, 15 декември 1993 г., *Hünernmund*).

Бележка: В съдебното решение от 24 ноември 1993 г., *Keck et Mithouard*, относно забрана за препродажба на загуба, Съдът прокарва разграничение между правилата, отнасящи се за продукти, за които се отнася чл. 28, и някои условия на продажба, които в частност или по същество не засягат търговията между държавите. Касае се без съмнение не толкова за обрат в съдебната практика, колкото за компромис, целящ да защити националните правомощия в търговския сектор. Но решението, доста обсъждано от доктрината, е потвърдено в съдебната практика. След това СЕО стигна до признаването (най-вече по отношение на рекламата на алкохол), че националните разпоредби за рекламата могат да попаднат в категорията на мерки с еквивалентен ефект, засягащи търговията в Общността.

Идентични решения бяха приети и по отношение на това, дали да са отворени магазините в неделя.

Б. Делото, наречено „Cassis de Dijon“

Съдът, в решението **Rewe-Zentral** от 20 февруари 1979 г., осъди, опирайки се на чл. 30 (нов 28), немската нормативна уредба, която забранява пускането на пазара на плодови ликьори с алкохолно съдържание по-ниско от 25 %. Макар да става дума за техническа пречка и дори при липсата на хармонизиране на законодателствата, на което се позовава немското правителство, принципът гласи, че **всеки продукт, легално произведен и продаван в някоя държава, трябва да бъде допускан във всяка друга държава-членка**; изключението, допуснато от Съда все пак е, че всяка държава може да прилага нормативна уредба, която ограничава търговията вътре в общността, щом като е оправдана от някои **„наложителни изисквания с всеобща значимост“**: същото се отнася и за налагащото се заради данъчния контрол, здравеопазването, законосъобразността на транзакциите и защитата на потре-

бителите. Тези оправдателни причини нямат ограничителен характер. Трябва да бъдат изпълнени още някои условия:

– нормативната уредба трябва да бъде приложима както за националните, така и за вносните продукти. Това е прилагането на принципа за *недискриминация* (делото, наречено „ирландски спомени“, 17 юни 1981 г., *Commission c/Irlande*);

– нормативната уредба трябва да е действително необходима с оглед преследваната цел. Това е приложение на *принципа за пропорционалност*, който е общ принцип на Общностното право.

Тази съдебна практика е мотивирана от констатацията, направена от Съда, че хармонизирането на националните законодателства се извършва много бавно; „*императивните изисквания от обща значимост*“ не са приложими след приемането на мярка за хармонизиране на националните разпоредби. Тъй като списъкът с „императивните изисквания от обща значимост“ не е ограничителен, Съдът бе принуден да разшири неговото приложение: относно причината, засягаща културата, виж *Cinéthèque*, 11 юли 1985 г. (по повод забраната от страна на Франция да се пусне незабавно на пазара един филм под формата на видеокасети, преценена като допустима); относно защитата на околната среда, виж *Commission c/Danemark*, 20 септември 1988 г. (опаковане на напитки).

В. Изключенията по чл. 30 (стар 36)

Чл. 30 урежда случаи на нарушаване забраната на мерките с равностоен ефект при условие, че дерогиращите мерки не представляват средство за произволна дискриминация между внасяни и национални продукти или пък прикрито ограничаване на търговията между държавите-членки и че остават подложени на преценка за пропорционалност. Съдът реши, че тези условия не са спазени по отношение на рекламата на алкохолни напитки във Франция, на санитарния контрол на „коледните пуйки“ в Обединеното кралство (15 юли 1982 г., *Commission c/RU*), на задължението, наложено от Обединеното кралство, вносното мляко УНТ да се обработва повторно (8 февруари 1983 г., *Commission c/ Royaume-Uni*).

При спазване на тези условия, случаите на нарушение, изброени изчерпателно и стриктно тълкувани от Съда, засягат:

– *обществения морал*, например забрана за внос на порнографски продукти, СЕО, 14 декември 1979 г., *Régina c/Henn et Darby*;

– *обществения ред и обществената сигурност*;

– *защитата на здравето и живота* на хора и животни (става въпрос най-вече за национални санитарни проверки) или защитата на растенията;

– *защитата на националните богатства*, най-вече при износ;

– или това за *търговската и промишлената собственост*. В този случай ограничението е оправдано от изключителното право, произтичащо от интелектуалната собственост, но то не дочака комерсиализацията си, тъй като притежателят на правото се съгласи за това (СЕО, 31 октомври 1974 г., *Centrafarm*). Същото важи и за марките, с някои ограничения.

Г. Чл. 28 (стар 30), чл. 30 (стар 36) и хармонизирането (чл. 94 и 95, стари 100 и 100-а)

Тълкуването на чл. 28 от Съда по делото „*Cassis de Dijon*“ с препратка към „императивните изисквания от общ интерес“ и изключенията, предвидени по Договора, като че ли правят по-неясен списъка с изключения от забраната на мерките с равностоен ефект. Разграничаването като че ли се установява по следния начин.

„Императивните изисквания от общ интерес“, на които се позовава Съдът, се прилагат само за да уточнят полето на приложение на чл. 28 при липсата на пълно хармонизиране на националните законодателства; то има за ефект да ги прави неприложими. Изключенията по чл. 30 са с ограничителен характер и са стриктно тълкувани, не могат да са от икономическо естество, за разлика от императивните изисквания, и не трябва да продължават да съществуват след една мярка за пълно хармонизиране. Такова е решението преди Единния европейски акт, тъй като мерките за хармонизиране се приемаха винаги с еднородие.

Именно Единният европейски акт е този, който въведе разпоредба за ново разграничаване, тъй като чл. 95 позволява на държавите, след приемането на мярка за хармонизиране, приета с квалифицирано мнозинство, да прилагат дерогационни мерки на базата на мотивите, изброени в чл. 30, вече разширени и по отношение на опазването на работното място и околната среда при условие, че не представляват произволно дискриминиране или прикрито ограничаване на търговията вътре в Общността. Редакцията на Единния европейски акт бе обект на критики от страна на съдия **Пескаторе**, който напомня, че прилагането на чл. 30 (стар 36) е изключено, след като се извърши хармонизиране, базирайки се на различни решения на Съда (напр. 8 ноември 1979 г., *Ratti*). Касае се за политическо изискване на правителствата, които приемат в замяна гласуването с мнозинство. Както ще видим по-надолу, ДА взе предвид практиката на СЕО, за да засили контрола на Комисията и ограничи стриктно прилагането на дерогационни мерки след хармонизация (виж по-долу, Раздел 3).

Д. Новият подход, въведен с Единния европейски акт

Вътрешният пазар налага, от материална гледна точка, опростяване на митническите процедури: такъв е случаят с прилагането на Единния административен документ, а по-късно премахването му; реформата в общностния транзит, както и координираното развитие на информатизираните административни процедури. Развити са нови методи с цел да се намалят нетарифните ограничения.

1. Индивидуалното третиране в отклонение от чл. 28 продължава да съществува, но вече става въпрос за една процедура *a posteriori*.

2. Първоначално Общността използва множество методи за хармонизация: пълна, частична, ад хок.

3. Принципът, изведен от решението „*Cassis de Dijon*“, е именно този за **взаимното признаване на националните законодателства**, но той се сблъсква с пречки, произлизащи от твърдото ядро на националната компетентност, в частност извлечените от чл. 30 основания (най-вече обществено здра-

ве и обществена сигурност, защита на околната среда). От това произтича, че **хармонизирането** се осъществява чрез директиви в големи приоритетни сектори (промишлен, хранително-вкусов, фармацевтичен); директивите се ограничават до определянето на основните изисквания по отношение на здравеопазването и сигурността или защитата на потребителите. Тук можем да видим особена илюстрация на субсидиарността (общностните разпоредби се ограничават само до най-същественото).

4. Техническото хармонизиране (производство или представяне на продукти) засяга *правилата* (които са задължителни) и *нормите* (които произтичат от един признат организъм), като едните и другите съставляват потенциални пречки пред търговията в общността. От 1985 г. Общността приема директиви „нов подход“ относно „съществените изисквания“, тъй като по-напредничавите спецификации са постановени от европейски органи за стандартизация (оттук някои продукти са с маркировка *СЕ*).

5. Предпазните мерки срещу нови пречки се основават на един механизъм за уведомяване на Комисията (за техническите правила и норми) и на европейските и национални органи по стандартизация (за техническите норми). Комисията уведомява другите ДЧ, тя може да налага замразяване на проектоправилата и да предлага директива за хармонизиране или да дава негативно становище по този повод, което разкрива пътя за завеждане на иск за установяване на нарушение.

ПОДРАЗДЕЛ 2

СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ НА ХОРА И УСЛУГИ

Член 12 ДЕО урежда общия принцип за **недискриминация** въз основа на националността. Този принцип, който постановява еднакво третиране, има последици в областите на свободното движение на работници (членове от 39-42), свободата на установяване (чл. 43 и сл.) и предоставянето на услуги (чл. 49-55). Постепенно разпоредбите на Общностното право и на практиката на Съда създават една обща категория, тази на общностните граждани (§ 1), които с правата на работниците (§2) и с тези на хората, които извършват самостоятелна стопанска дейност (§ 3). Изключението от обществен ред позволява ограничаването на свободното движение (§ 4). Но изграждането на Вътрешния пазар налага нов подход, въведен с включването на Acquis Schengen в Правото на Европейския съюз и чрез установяването на европейското гражданство (§ 5).

§ 1. Свободно движение на общностни граждани

А. Принципът за свободно движение

Той е уреден в чл. 39 относно работниците, чл. 43 и 49 относно установяването и услугите.

а) **Ratione personae**, принципът за свободно движение се прилага спрямо гражданите на държавите-членки, включително гражданите от британската общност и гражданите от френските отвъдморски департаменти. Тъй като посочените разпоредби имат директен ефект, частните лица могат да се позовават на тях пред националния съдия (4 декември 1974 г., *Van Duyn*, относно наемните работници; *Reyners*, относно правото за установяване; 3 декември 1974 г., *Van Binsbergen*, относно предоставянето на услуги). Един въпрос изниква: гражданите на една държава могат ли да се позовават на тези разпоредби срещу

собствената си страна? Това е проблемът за „*обратната дискриминация*“. Съдът на ЕО постановява, че тя е недопустима срещу гражданин на дадена държава, щом като спрямо него се прилага една общностна разпоредба, приложима *erga omnes*, в частност когато е получил в чужбина професионална квалификация: занаятчийски професии (7 февруари 1979 г., *Knoors*), медицински професии (6 октомври 1981 г., *Broekmeulen*).

б) ***Ratione materiae***, принципът за свободно движение се прилага за професионалните дейности, на пълно или непълно работно време, с договор или без договор, доколкото даден гражданин ги упражнява в друга държава-членка (или в собствената си държава, ако има основание да се позовава на обратна дискриминация) или дори в трета държава, но на базата на ангажимент с предприятие от Общността.

Б. Придвижване и престой

1. Свободата на придвижване включва забраната на каквато и да било виза за влизане или излизане. Правото на престой се прилага по отношение на престой за повече от 3 месеца. То позволява на гражданина на общността да упражнява постоянна или временна трудова дейност. Някои текстови разпоредби (директивата от 15 октомври 1968 г. за наемните работници) и Съдът на ЕО разширяват това право по отношение на случаите, когато лицето търси работа (8 април 1976 г., *Royer*), както и когато пребиваването продължава след окончателното прекратяване на тази дейност (регламент на Комисията от 29 юни 1970 г.). Издаването на карта за престой става автоматично на базата на декларация за наемане от работодател или на удостоверение за работа (както и на паспорт или лична карта). Следователно не става въпрос за позволение за престой, а за установено право с административен характер (СЕО, 14 юли 1977 г., *Sagulo*); санкциите за непритежаването на тези документи изключват експулсиране или задържане под стража (7 юли 1976 г., *Watson*). Една директива от 28 юни 1990 г. предостави право на престой на граждани, които са преустановили професионалната си дейност.

2. *Близките членове на семейството на гражданина* се ползват също с правото за свободно движение и престой; съ-

пругът и децата имат правото да извършват постоянна (регламент 1612/68) или временна трудова дейност (директива от 21 май 1973 г.), като децата имат достъп и до образователната система. Съдът разширява възможността да се черпят тези права и в случаите, когато съпругът, от каквато и националност да е той, упражнява самостоятелна професия (7 май 1986 г., *Emir Gül*).

В. Режимът на социалното осигуряване

Чл. 42 ДЕО предвижда мерки, които позволяват на работниците да сумират правата, които черпят на основата на законодателствата на множество държави, и да получават плащания, независимо в коя страна пребивават. Целта е да се глобализират и да се детериториализират вноските за социални осигуровки като венец на свободното движение. Според текста на регламента от 14 юни 1971 г., гражданинът, с някои малки изключения, е обвързан към режима на социално осигуряване на работното си място.

1. ***Ratione personae***, общностната нормативна уредба се прилага първо по отношение на наемните работници, след това по отношение на самостоятелните професии, както и по отношение на членовете на семействата на работещите. Регламентът от 2 юни 1983 г., който представлява една кодификация, съдържа дефиниция на категориите ползватели, независеща от националните законодателства. След решението *Unger* (СЕО, 19 март 1964 г.) приложното поле бе разширено и по отношение на работниците, които се движат вътре в Общността, дори не с трудове, а например с туристически намерения.

2. ***Ratione materiae***, общностната нормативна уредба обхваща всички клонове на социалното осигуряване на основата на принципа на еднаквото третиране. Плащанията, подчинени на условието за време (старост или инвалидност), се предоставят в приложение на принципа за кумулиране, според законодателството на мястото на получаване, сякаш всички периоди, взети под внимание, са изпълнени само в тази държава. Задача на националните органи на социалното осигуряване е да извършат помежду си компенсирателно. Социалните услуги, които

лицето ползва в държавата на постоянното си местожителство, се осигуряват от държавата, под чиято власт се намира.

Общностната нормативна уредба изключва „социалните и медицински помощи“, полагащи се само на гражданите на дадена държава. Но Съдът на ЕО дава ограничително тълкуване на това понятие, като още повече разширява приложното поле на недискриминацията.

В крайна сметка, общностната нормативна уредба не цели нито заместване, нито хармонизиране, а координиране на националните законодателства.

§ 2. Свобода на движение на работниците

Според чл. 39 свободата на движение на работниците трябва да бъде осигурена най-късно до края на преходния период и да бъде отменена всякаква дискриминация по отношение на постъпването, заплащането и другите условия на труд. Тези разпоредби не са приложими относно работата в публичната администрация.

А. Еднакво третиране

На основание чл. 40 Съветът въведе поетапно еднаквото третиране, като предимството на националните граждани се замени с организирането на равнопоставеност на пазара на труда. Основните текстове са регламент 1612/68 от 15 октомври 1968 г. и директивата от същия ден. Еднаквото отношение бе разширено, освен относно условията за постъпване и работа (СЕО, 4 април 1974, *Commission c/France* по отношение на наемането на персонал за флотата), относно социалните и данъчните привилегии (СЕО, 30 септември 1975 г., *Cristini*: намаления за многочленните семейства от Френската компания за железопътен транспорт), относно упражняването на синдикални дейности, относно достъпа до професионално обучение без дискриминация (СЕО, 13 февруари 1985 г., *Gravier c/ Ville de Liège*). Съветът изпълнява действията си с квалифицирано мнозинство (след ЕЕА). СЕО прие, че решение, отказващо правото на гражданин на Общността да получи еквивалент-

на чуждестранна диплома, трябва да бъде мотивирано и да съществува възможност за съдебно атакуване (15 октомври 1987 г., *Union des entraîneurs de football*).

Б. Ограничението относно длъжностите в публичната администрация

§ 4 на чл. 39 изключва от свободата на движение на работници длъжностите в публичната администрация. Кои длъжности обаче? След известни колебания **СЕО прие, че изключението** засяга длъжностите, които участват „директно или индиректно в упражняването на държавната власт и функции, които имат за предмет защитата на общите интереси на държавата и на публичните общности“ (решения от 17 декември 1980 г. и 26 май 1982 г., *Commission c/Belgique*). Критерият за различаване остава деликатен с оглед на разнообразието на национални концепции в публичната администрация. Съдът на ЕО преценява, че длъжностите в „Държавният съвет“ могат да бъдат запазени за националните граждани (12 февруари 1987 г., *Commission c/Belgique*).

В приложение на тази юриспруденция **френският закон от 26 юли 1991 г.** откри за гражданите на Общността, при определените на Общността, при определените условия и чрез особени декрети, работни места, чиито функции са „или отделими от упражняването на суверенитета, или не са свързани с никакво директно или индиректно участие в упражняването на правомощията на публичните власти...“. Конституционният съвет прецени, че този закон е съобразен с Конституцията в решението се от 23 юли 1991 г.

Впрочем ЕСПЧ прие дефиницията на СЕО за публична длъжност.

§ 3. Свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги

В първоначалния вариант на Договора се определяше, че в края на преходния период всякакви ограничения на свободата на установяване и на свободата на предлагане на услуги ще отпаднат по отношение на гражданите на страните-членки. Пред-

вид неприключилото изграждане на вътрешния пазар, авторите на Единния европейски акт разшириха обхвата, в определени граници, на гласуването с квалифицирано мнозинство, днес се прилага процедурата по съвместно приемане на актове.

А. Дефиниции

а) **Свободата на установяване** се отнася за трайното професионално настаняване в страна-членка с цел упражняване на дейност, различна от наемната работа – било независима дейност (свободни професии), било създаване и ръководене на предприятия (индивидуални или под формата на дружества). Установяването може да се осъществява като основна или допълнителна дейност, чрез създаване на филиал или клон. Вторичното установяване обаче засяга само гражданите на страна-членка, които вече са се установили на територията на Общността (чл. 43–1). На практика се допуска гражданин, чието основно установяване е в трета страна и вторично установяване в страна-членка, да се ползва с правото на установяване във всяка друга страна членка.

1. Свободата на предлагане на услуги се различава от тази на установяването в случаите, в които няма настаняване, а само предлагане на услуги, различни от такива, възнаграждавани с работна заплата: свободни, индустриални, търговски или занаятчийски дейности. Списъкът, даден в член 60, не е ограничителен. По принцип данъкоплатецът и бенефициентът не пребивават в една и съща страна, но предлагането на услуги може да се осъществи без преместване на лица. Пр.: излъчването на телевизионни предавания, Съд на ЕО, 30 април 1974 г., *Sacchi*.

Б. Приложно поле

1. Приложното поле на освобождаването обхваща **достъпа и упражняването на самостоятелна стопанска дейност**, с изключение на тези, за които се отнасят разпоредбите за свободата на движение на стоки, капитали или транспорта. Съдът на ЕО в решение от 31 януари 1984 г., *Louisi et Carbone*, обвързва свободното плащане със свободното предоставяне на услу-

ги (например забрана за ограничения върху разплащателните карти), в случай че бенефициентът отива в мястото на предоставящата услугата (здравни грижи, туризъм, командировка). По същия начин, ако предлагането на услуги е подчинено на определени условия (придобиване на лиценз, забрана за рекламиране или създаване на професионален център), то трябва да бъде толкова достъпно, колкото за националните граждани (еднакво третиране и недискриминация) и с резервата за преценка за необходимостта от това условие. Така и националните законодателства на държавите могат да бъдат считани за равностойни, когато за упражняване на професия се изискват разрешителни във всяка държава (СЕО, 17 декември 1981, *Webb*). Отказ за предоставяне на данъчни облекчения на филиали на застрахователни дружества противоречи на Общностното право (28 януари 1986 г., *Commission c/RF*).

Предлагането на услуги от португалско дружество във Франция му позволява да извърши преместване на персонала си преди датата, определена от присъединителния договор по силата на свободата на движение на работници на трудов договор (СЕО, 27 март 1990 г., *Société Rush Portuguesa*).

2. Чл. 45 (във връзка с чл. 55) изключва от тези две свободи дейностите, които участват, дори инцидентно, в **упражняването на публичната власт**. В решението *Reyners* от 21 юни 1974 г., Съдът на ЕО стриктно ограничава приложението на тази разпоредба. Така чуждестранен адвокат се ползва със свобода на установяване, но не може да участва в състава на един съд; чуждестранен лекар не може да издаде позволение за погребване; представители на някои професии могат да се запишат в професионално съсловие, но не могат да упражняват дисциплинарни или административни функции. Множество директиви определят дейностите, които участват в упражняването на публичната власт (понякога разрешенията са различни в зависимост от държавите).

3. Бенефициентите на двете свободи са **физически или юридически лица**. Чл. 48 приравнява дружествата към гражданите, независимо от юридическата им форма, ако са учредени съобразно законодателството на една страна-членка и ако седалище по устав или основното им местонахождение

е в Общността. Тези разпоредби са много либерални за дружества, чието основно седалище се намира извън Общността. През 1961 г. Съветът на ЕИО определи в „обща програма“ (виж по-долу) изискването за „ефективна и непрекъсната връзка с икономиката на страна-членка“ за дружествата, на които само седалището по устав се намира в Общността. Тази разпоредба, доста неясна, цели сближаване на положението на физическите лица с юридическите лица бенефициенти.

4. Ситуацията на **дружествата** довежда до три вида решения.

На първо място, държавите-основателки сключват на основата на стария чл. 220 от Договора **Брюкселската конвенция** от 29 февруари 1968 г. по отношение на „взаимното признаване на дружествата“. Тя е отворена за държави, които се присъединяват по-късно към Общността, и се допълва с Протокол от 3 юни 1971 г. (относно преюдициалната компетентност на Съда на ЕО). Признават се дружествата, които имат правосубектност и са свързани с държава, страна по Конвенцията (критерии за инкорпориране, с някои изключения).

На второ място, като се позовава на чл. 44 относно хармонизирането на дружественото право по отношение на предоставяните гаранции, Съветът приема **поредица от директиви** относно сметките, контрола, създаването или сливането на дружества и трансграничните сливания.

На трето място, **старият член 235** послужи за основа на регламента от 25 юли 1985 г. за *европейско обединение по икономически интерес*. Проектът за европейско акционерно дружество след Европейския съвет от Ница през декември 2000 г. доведе до два акта от 8 октомври 2001 г. – участието на участниците ще бъде възможно чрез съвместно управление (немският модел), комитет на предприятието (френският модел) или споразумение между ръководството и работниците (английският модел).

В. Прилагане

а) **Договорът** въведе *правилото standstill* (забрана за нови ограничения), за да се постигне недискриминация. Договорът препраща към общностни актове по приложение на тази разпоредба.

б) **Общите програми**, приети от Съвета на 18 декември 1961 г., предвиждаха ограничения и дискриминации, които трябва да се премахнат по график в рамките на преходния период на ЕИО. Програмите преpraщат на свой ред към директиви на Съвета.

в) **Директивите на Съвета** за освобождаването по сектори закъсняха, тъй като голям брой предложения на Комисията бяха приети с резерви от страна на националните правителства.

г) **Съдът на ЕО** отсъди, че след края на преходния период разпоредбите на Договора имат директен ефект: 21 юни 1974 г., *Reyners c/État belge* (за свободата на установяване), 3 декември 1974 г., *Van Binsbergen* (за свободата на предлагане на услуги).

Съдът на ЕО прие, че „**императивни причини от общ интерес**“ (по аналогия със „императивните изисквания от общ интерес“ при свободата на движение на стоки) могат да оправдаят ограничаването на свободата на предлагане на услуги и на свободата на установяване, за да се ограничат измамите или неправомерната употреба на титли и дипломи и за защита на потребителите или ползватели на услуги (пример: прекалено рекламиране).

Г. Допълнителни мерки

Пълната свобода обаче предполага **взаимно признаване на дипломите** (чл. 47, § 1), от една страна, и, от друга страна, **координирането на законодателните, подзаконовите и административните разпоредби, засягащи достъпа и упражняването на самостоятелна стопанска дейност** (чл. 47, § 2), особен аспект на сближаването на законодателствата. Директивите в тази материя могат да се приемат с квалифицирано мнозинство, но с единодушие в областите, изискващи законодателни мерки (поне в една държава) и за мерките по отношение на финансовите сектори и медицинските професии. *Единният* европейски акт измени тази разпоредба, като единодушното става изискуемо само за директиви, чието изпълнение засяга съществуващите законодателни основи на режима на професиите (обучение и достъп на физическите лица).

1. Приемат се голям брой **директиви**, засягащи медицинските професии и помощния медицински персонал, адвокатите (по от-

ношение на свободата на предлагане на услуги), застраховките (свобода на установяване за някои операции), банковото дело, архитектите (дипломи), инженерите, търговските агенти и т.н.

2. Забавянето при изработването на някои директиви не попречи на Съда на ЕО да приеме няколко **принципни решения**. 28 април 1977 г., *Thieffry*: въпреки липсата на директива за установяването на адвокатите, белгийска диплома, допълнена от сертификат ("CAPA"), издаден във Франция, позволява на притежателя да се установи във Франция. В решението от 12 юли 1984 г., *Klorp* се приема, че германски адвокат може да се впише в парижката адвокатска колегия, въпреки че френското законодателство изисква професионално местожителство. По делото от 30 април 1986 г., *Commission c/ RF* Френският кодекс на общественото здраве не може да забрани двойния медицински кабинет (Франция и държава от Общността). В решение от 25 февруари 1988 г., *Commission c/RFA*, СЕО тълкува ограничително задължението за сътрудничество с местен адвокат, установено от директивата за свободата на предлагане на адвокатски услуги.

3. Като се основава на принципа за взаимно доверие, директивата от 21 декември 1988 г. установява **обща система за признаване на дипломите за регламентирани професии**, т.е. тези, чието упражняване изисква притежаването на диплома за висше университетско образование (*bac + 3*). Директивата се прилага за професиите, за които няма специална директива, и за длъжностите, които са различни от тези на функционерите (държавни служители). Приемашката държава може да наложи стаж за адаптация или приеман изпит по избор на лицето (с изключение на юридическите професии, за които изборът се прави от държавата). Проучването на молбата трябва да бъде бързо (четири месеца) и се защитава с право на иск пред вътрешното право.

Директивата от 18 юни 1992 г. установява допълнително обща система на признаване на професионалното обучение.

§ 4. Изключение за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве

Ограниченията на свободното движение на гражданите на Общността се установяват с приблизително еднаква уредба по чл. 39 за наемните работници, по чл. 46 за установяването и по чл. 55 за предлагането на услуги. В материята се приема директива 64/221 от 25 февруари 1964 г. „относно координирането на специалните мерки в областта на придвижването и престоя, обусловени от основания за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве“. Разпоредбите на договора и директивата са с директен ефект според Съда на ЕО (4 декември 1974 г., *Van Duyn c/Home Office*). Доколкото съществува полицейска власт върху гражданите на Общността, различна от тази, упражнявана върху националните граждани, Съдът на ЕО развива, с грижата за компенсиране, стриктно тълкуване, силно повлияно от **теорията за основните индивидуални права**.

А. Условия по същество

1. Ограничението за *обществено здраве* е ясно: то позволява да се забранява достъп и пребиваване на някои болни, включително наркоманите. Не съществува обаче общностно понятие за *обществен ред*, всяка държава остава свободна да се позове на понятие. Съдът на ЕО посочва, че **ограничението за обществен ред** се прилага само когато съществува „реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес“ (27 октомври 1977 г., *Bouchereau*).

2. **Ограниченията** на свободата на движение (достъп, пребиваване и дори експулсиране) се основават на *личното поведение на лицето* (*Bonsignore*, решение от 27 февруари 1975 г. по отношение на носенето на оръжие) или на факта, че лицето вече е извършвало нарушение (*Bouchereau*, цитирано по-горе). След налагане на забрана на холандка да извършва действия, свързани със сциентологията, въпреки че това не е забранено за британските граждани (*Van Duyn*, цитирано по-горе), Съдът на ЕО решава, че страна-членка не може да санкционира гражданин на Общността, ако не санкционира собствените си граждани (18 май 1982 г., *Adoui et Cornouaille*, по отношение на прос-

титуцията). Ограничителната мярка трябва да бъде пропорционална на заплахата и неспазването на някои формалности не може да основава експулсиране (8 април 1976 г., *Royer*, 11 юли 1977 г., *Sagulo*). Частичните забрани за пребиваване могат да бъдат произнесени само ако са приложими и за гражданите на държавата (22 октомври 1975 г., *Rutili*).

Б. Формални и процедурни гаранции

Мерките от обществен ред трябва да бъдат **мотивирани** и мотивите съобщени (СЕО, 28 октомври 1975 г., *Rutili*). В някои случаи един консултативен орган, съставен от магистрати или от служители, трябва да даде становище, по-специално когато съдебните способности са недостатъчни. Този орган трябва да бъде отделен от органа, който упражнява полицейски функции (във Франция, комисията за експулсиране на чужденци). Такова консултиране не е необходимо при спешен случай. Впрочем всички **административни и съдебни иски** са достъпни за гражданите на Общността. Внасянето на иск не може да предизвика суспензивни последици, когато това не е предвидено по националното законодателство (5 март 1980 г., *Pecastaing*).

§ 5. Разширяване на свободата на движение на лицата

Чл. 14 (бивш 7-а), въведен с Единния европейски акт, цели усъвършенстване на свободата на движение на лица. Приложението му предполага разширяване на понятието за гражданин на Общността до всички тези, които не влизат във функционалното поле на договора: гражданин по смисъла на гражданството, а не във функционален смисъл. Средствата за постигане на тази цел са в ресора или на Комисията, или на междуправителственото сътрудничество.

1. В контекста на работата на Комитета, наречен „Европа на гражданите“, директивите от 28 юни 1990 г. и директивата от 29 октомври 1993 г. разширяват, при условие за наличие на достатъчни ресурси, правото на пребиваване на неработещите като едно по-широко право на пребиваване.

Това засяга най-вече пенсионерите и студентите.

2. Установяването на европейското гражданство е една от целите на междуправителствената конференция за Политически съюз.

Договорът за Европейския съюз вписва правото на свободно движение и на свободно пребиваване за всеки гражданин на Европейския съюз в новите разпоредби за **гражданството** (чл. 18), но препраща към разпоредбите на първичното и производното Общностно право, от една страна, и, от друга страна, за междуправителственото сътрудничество относно полицейското сътрудничество по наказателни дела. СЕО прие действието на чл. 18, § 1 по делото *Baumbast* (17 септември 2002 г.) и прие тази разпоредба като основание за правото на престой в Обединеното кралство на един немски гражданин, без да е необходимо той да се позовава на икономическо основание или на друга общностна разпоредба. Така разширено, европейското гражданство отива отвъд традиционното понятие за общностен гражданин, чиито конкретни последици трябва да се преценяват конкретно. Комисията изготви проект на директива относно правото на пребиваване.

3. Свободното движение на лицата включва и премахването на контрола по вътрешните граници за общностните граници и за гражданите на трети страни. Това бе предмет на **Шенгенските споразумения**, допълнени от различни конвенции, като конвенцията за преминаването на външните граници (забавена твърде дълго заради англо-испанския спор за Гибралтар).

4. Договорът от Амстердам предвижда, както видяхме и по-горе, комюотаризация на разпоредбите относно визите, убежището и имиграцията и другите политики, свързани със свободното движение на лицата (новият Дял IV).

Тази комюотаризация се допълва от полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела, която представлява междуправителствено сътрудничество, повлияно от общностните механизми и процедури (Дял VI на ДЕС). *Acquis Schengen* бе включено в Правото на ЕС като производно право по единия или другия от тези два дяла.

5. Конституцията за Европа връща обратно акцента върху гражданството на Съюза.

ПОДРАЗДЕЛ 3

СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА КАПИТАЛИ

Свободата на движение на капитали се явява продължение на свободата на движение на стоки и на свободата на установяване. Но тя ги надминава: засяга основните механизми на паричната система, на кредитната и на данъчната система, влияе на инвестициите в чужбина. По тези причини е необходимо да се прави разлика между освобождаване на текущите плащания и това на движението на капитали.

А. Освобождаване на текущите плащания

Договорът въведе правилото на незабавно освобождаване на текущите плащания. В решението си от 31 януари 1984 г. по делото *Luisi et Carbone* Съдът на ЕО установява връзка между свободата на предлагане на услуги и свободата на движение на стоки, от една страна, и освобождаването на плащанията от друга. Съветът приема директива през 1963 г., засягаща плащането на „невидими транзакции“.

Б. Освобождаване на движението на капитали

1. Частично освобождаване

Договорът предвиди прогресивното премахване на ограниченията на основата на директиви на Съвета. Три директиви, приети през 1960 г., 1962 г. и 1986 г., въведоха разграничение между „безусловното“ и „условното“ освобождаване на емитирането на ценни книжа, на средносрочни и дългосрочни заеми и кредити.

2. Пълно освобождаване

Приета в изпълнение на Единния европейски акт, директивата от 24 юни 1988 г. въведе от 1 юли 1990 г. пълното и

безусловно освобождаване на движението на капитали, с изключение на две ограничения:

– за режимите в преход (Испания, Португалия, Ирландия, Гърция) до 1993 г.;

– за защитните мерки, целящи да се попречи на сътресения на пазара на капитали и на платежния баланс.

Договорът за Европейския съюз въведе принципа за освобождаване на всички движения на капитали (чл. 56), освен при зачитане на правото на държавите при някои случаи (данъчен, статистически и превантивен контрол). Тези мерки не трябва да представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на свободното движение на капитали. Свободата на движение на капитали с трети страни остава ограничено от Съвета, който по предложение на Комисията след консултиране с ЕЦБ ще може да приема защитни мерки за период от 6 месеца. Свободното движение на капитали (първа фаза на въвеждането на общата валута) вече не е проблем в страните от зоната на еврото.

В. Свобода на движение на капитали и вътрешен пазар на финансовите услуги

Тези мерки предполагат паралелното изграждане на вътрешния пазар на финансовите услуги (банки, застраховки, борси) на основата на минимално хармонизиране и на принципа на взаимно признаване.

Що се отнася до **банките**, директива за хармонизиране бе приета през 1989 г. (управление на кредитни предприятия, взаимно признаване на агремани, годишни сметки, собствени фондове, гаранции по влоговете, коефициент на платежоспособност). Филиалите остават подчинени на принципа за контрол от страната по произход.

Що се отнася до **застраховките**, вследствие на решения, приети от Съда на ЕО през 1986 г., доколкото е постигната свобода на установяване и създаване на вторични компании (филиали, подчинени на местното право или обикновени представителства, подчинени на правото на страната по произход), то и свободата на предоставяне на услуги е осъществена:

– за застраховките, различни от застраховката „живот“ („големи“ рискове, за които се прилага националното право на застрахователя, за разлика от „масовите рискове“, които изискват специална защита на застрахования);

– за застраховката „живот“: свободното предлагане, без установяване, е ограничено до случаите, когато застрахованият търси застрахователя. Това ще рече, че застраховките „живот“ са твърде слабо комюотаризирани.

Що се отнася до пазарите на **ценни книжа**, органите за капиталовложение и инвестиционните служби се уреждат в специфични директиви.

Свободата на движение на капитали води до хармонизиране на данъчното облагане на спестяванията.

Раздел 2

Конкуренция

По тази материя читателят смело може да се довери на труда на Пиер льо Мир „Право на Европейския съюз и общи политики“*.

§ 1. Понятие за конкуренция в общностното право

1. Единството на пазара налага регламентиране на конкуренцията, за да не бъде деформирана свободата на движение на стоки, лица, услуги и капитали. Ако Договорът директно определя общите правила, засягащи държавните помощи, то относно предприятията той определя принципите и изисква допълнително приемане на правила относно предприятията. В този смисъл става дума едновременно за **регламентиране** и за **политика** на конкуренцията. Най-важният текст е *Регламент №17 от 6 февруари 1962 г.* От 1 май 2004 г. той е заменен от регламент № 1/2003 от 16 декември 2002 г.

2. **Понятието за конкуренция, в общностен смисъл, се ограничава до действията на държавите и поведението на предприятията, които биха могли да засегнат търговията между страните-членки.** Това има две последствия:

– понятието за конкуренция в ЕО е по-тясно от това в ЕОВС, което визираше всички действия на държавите и предприятията, дори ако не засягат търговията между страните-членки;

– общностното право на конкуренцията оставя в действие националното право на конкуренцията, което се прилага спрямо действията и поведението, които не засягат търговия в Общността, т.е. ограничаващи се в националните пазари. В другите случаи, националните законодателства се подчиняват на общностните правила (Съд на ЕО, 15 февруари, 1969 г., *Walt Wilhem*). При конфликт Общностното право има предимство (13 февруари 1969 г., *Bayer AG*).

* *Mire, Pierre le. Droit de l'Union et politiques communs.*

3. Понятието определя **приложното поле** на правилата на конкуренцията.

Комисията и Съдът на ЕО (а вече и ПИС) считат, че условията за прилагане на правилата на конкуренцията са основно две:

а) публичните или частните действия да **засягат търговията между страните-членки**, независимо какви са последиците за единството на пазара, или да имат директни или индиректни последиствия за междудържавния стокооборот, независимо от размера на въздействието. Същото се отнася и за споразумения или практики от интереса на две или повече държави, или дори споразумения между предприятия, намиращи се в една държава;

б) последиците от тези действия да се почувстват на **територията на Общността**, а не извън нея. Общностните правила на конкуренцията обаче се прилагат за действията на някои предприятия, намиращи се извън Общността, но чиито поведение или последици се чувстват в Общността (виж по отношение на съглашенията *Ahlström делото за багрилните вещества*, СЕО, 27 септември 1988 , *Pâtes de bois*);

в) Съдът на ЕО посочва, че „функцията на конкуренцията в областта на цените е да (ги) поддържа на най-ниско ниво... и да благоприятства движението на продукти между държавите, за да позволи оптимално разпределение на дейностите в зависимост от производителността и адаптивната способност на предприятията“ (14 юли 1972 г., *Imperial Chemical Industries*), въпреки че ценовата конкуренция не е единственият вид конкуренция. Това определение има заслугата да установи **баланс между интересите на потребителя, оптималната свобода на движение и структурата на производството**.

In concreto, параметрите, които Комисията и Съдът на ЕО взимат предвид, са *географската структура на пазара* (трябва да излиза от рамките на една-единствена държава, но когато съглашение или злоупотреба с господстващо положение имат за цел да разпределят един от националните пазари, е подчинена на правилата на Договора) и *предметът на пазара*, а именно същността на съответния продукт (откъдето и оценка на заместимостта на продукта).

§ 2. Правилата за предприятията

Договорът регламентира споразуменията и злоупотребите с монополно положение. Ако чл. 81 визира засягането на конкуренцията от споразуменията и чл. 82 – злоупотребата с монополно положение, то те имат общ предмет и при необходимост се прилагат кумулативно. Пример: решение на Комисията, 26 февруари 1992 г., *British Midland c/Aer Lingus*.

Правото на конкуренцията се отнася изключително за предприятията, които общностната съдебна практика определя с една функционална и разширителна, но ясна дефиниция. За предприятие се счита „всяка единица, осъществяваща стопанска дейност, независимо от правното ѝ положение и начинът на финансирането ѝ“ (СЕО, 23 април 1991 г., *Höffner*). За сметка на това не се счита за предприятие един орган, натоварен с управлението на някои задължителни режими за социално осигуряване (СЕО, 17 февруари 1993 г., *Poucet et Pistre*). Така, щом като дейността е свързана с упражняването на публична власт, правото на конкуренцията не се прилага (СЕО, 19 февруари 1994 г., *Eurocontrol*). Концепцията за прерогативите на публичната власт не е нито твърде рестриктивна (СЕО, 19 март 1997 г., *Diego Sali*), нито твърде свободна (ПИС, 12 декември 2000 г., *Aéroports de Paris*).

Публичните предприятия се подчиняват на принципите на неутралитета (чл. 295 ДЕО: Договорът „по никакъв начин не засяга режима на собствеността в държавите-членки“, което обаче не забранява национализирането) и приравняването към частните предприятия по отношение на правото на конкуренцията (чл. 86). Публичното предприятие се определя в една директива от 25 юни 1980 г., изменена с оглед осигуряване на прозрачност на финансовите отношения с държавата, като тази, при която „публичните власти упражняват доминиращо влияние поради своята собственост, финансово участие или разпоредбите, на които ги уреждат“.

А. Споразумения (чл. 85)

1. Принципът е за **забрана** на споразуменията под каквато и да е форма (съглашения, решения за асоцииране на предприятия или съгласувани практики), ако имат за цел или ефект да възпрепятстват, ограничават или деформират действието на конкуренцията вътре в общия пазар (чл. 81, § 1). На 24 октомври 1991 г. Първоинстанционният съд, в т.нар. „дело за картонения картел“ потвърди понятието за комплексно и продължително нарушение, което трябва да се счита за едноединствено нарушение, без да е необходимо да се прави разграничение между едно споразумение и една съгласувана практика. Във всички случаи е необходимо да се различава съглашението по чл. 81, § 1 и простото паралелно поведение, без какъвто и да е елемент на сговаряне.

Най-често срещаните забранени съглашения (хоризонтални или картелни) предвиждат разпределяне на пазара или на източниците за снабдяване, определяне на производствени квоти, определяне на продажни или покупни цени, някои споразумения за цените или съвместна продажба, прилагането на неравни условия за еднакви престации, някои споразумения за изключителност (договори за изключителна дистрибуция, решение *Grundig*, 13 юли 1966 г.). Незаконно съглашение е определянето на минимална цена на коняка в рамките на държавен орган като *BNIC* (CEO, 30 януари 1985 г., *BNIC c/Guy Clair*). Селективната дистрибуция предизвиква нюансирана юриспруденция: количествената селекция е забранена, качествената селекция може да бъде допусната: дело на парфюмерите (*Lancôme*, 10 юли 1980 г.), освен при необходимостта, произтичаща от същността на продуктите (ПИС, 12 декември 1996 г., *Groupement d'achat Édouard Leclerc c/Commission*). Тези дела разкриват, че *разумната преценка* намира съществено приложение в общностното право на конкуренция – някои ситуации не могат да бъдат напълно или изцяло конкурентни. Споразуменията, дори когато засягат конкуренцията, могат да останат в сила, когато са необходими, недискриминационни и пропорционални.

2. Възможни са **принципни изключения** от забраната на споразуменията (чл. 81, § 3) при следните условия:

а) две *позитивни условия*: разрешени са споразуменията, които подобряват функционирането на сектора в полза (изцяло или частично) на потребителите;

б) и две *негативни условия*: те не елиминират конкуренцията и я ограничават само в степен, необходима за реализирането на двете позитивни условия (пропорционалност).

На основата на овластяване от Съвета, Комисията определя с нормативен акт **категиорите споразумения**, които се ползват *a priori* от изключението по 3 (някои транспортни или застрахователни споразумения, споразумения за сътрудничество между малки и средни предприятия, някои споразумения за специализация, споразумения за дистрибуция и за ексклузивни покупки, ако подобряват дистрибуцията, леки коли, научни изследвания и развитие, патенти и лицензи, някои споразумения, засягащи индустриалната собственост или патентни лицензи).

Нормативната рамка на изключенията по категории наскоро бе предефинирана. Традиционният подход за определяне на клаузите, които трябва или може да присъстват в едно споразумение, забранените клаузи, клаузите, на които ЕК не може да се противопостави, стана твърде формалистичен. Поради това бяха обновени тълкуването и прилагането на чл. 81. Неговото прилагане почива на една *по-икономическа концепция*, която поставя акцента върху пазара. Ограниченията на договорната свобода са много по-малко. Така дори някои споразумения да продължават да представляват допустимо изключение, повечето попаднаха в определените от Комисията насоки. В резултат законодателната рамка бе предефинирана на основата на една двойна ориентация, разграничаваща вертикалните и хоризонталните споразумения, които бяха преразгледани съответно през 1999 и 2000 г. Новите текстове са по-ясни и по-лесни за прилагане и поставят край на юридически неясната ситуация, тъй като боравят с по-конкретни понятия – виж по-специално регламента на Съвета № 1215/99 от 10 юни 1999 г.

Б. Злоупотреба с господстващо положение (чл. 82, стар чл. 86)

Чл. 82 ДЕО забранява не господстващото положение, а *неправомерното използване на господстващо положение* от едно или повече предприятия в рамките на Общия пазар или на съществена част от него. Както член 81, § 1, чл. 82 има директен ефект и процедурата по нарушенията е аналогична на тази, установена по чл. 81, само че не съществува нито процедура за уведомяване, нито освобождаване от забраната (за разлика от чл. 81, § 3).

1. Чл. 82 не съдържа никакво *определение за господстващо положение*. Според Съда на ЕО става дума за „власт на предприятието да пречи на поддържането на ефективна конкуренция“, тъй като е способно да се държи независимо „по отношение на конкурентите си, клиентите и потребителите“ (14 февруари 1978 г., *United Brands*; 13 февруари 1979 г., *Hoffmann-Laroche*). Господстващото положение се различава от монополното или олигополното положение. **Белезите за господстващо положение** са разнообразни и могат да се комбинират: част от пазара, мощ на търговската мрежа, технологическо предимство, затруднения на конкурентните предприятия... В делото *United Brands*, 14 февруари 1978 г., по отношение на бананите, Съдът на ЕО взема предвид географската структура на пазара (съществена част) и същността на продукта (специфичен продукт... и следователно трудно заменим!).

2. Чл. 82 предлага неизчерпателен списък на практиките на злоупотреба, които като такива са забранени: налагане на покупни и продажни цени, ограничаване на техническото или търговско развитие на сектора, считано за увреждащо потребителите, налагане на различни условия за еднакви престации, налагане с договор на престации без връзка с предмета на договора... Съдът на ЕО развива синтетично определение на неправомерната практика: „**такова поведение, което още повече намалява съществуващата степен на конкуренция**“ (*Hoffmann-Laroche*, цитирано по-горе).

Друго значение на чл. 82: той се прилага при двойката „дружество майка – филиал“, която се измъква от прилагането на

чл. 81 (тъй като определението за споразумение не включва такъв вид двойка).

Приложението на чл. 83 претърпя еволюция.

– На първо място, предоставянето от публичните власти на изключителни права на предприятия бе осъдено като създаващо ситуация на автоматична злоупотреба (CEO, 23 април 1991 г., *Höffner*): теории за отслабващия монопол или за конфликт на интереси (12 февруари 1998 г., *Silvano Raso*).

– на второ място, прилагането на чл. 82 позволи да се изгради теорията за съществените изгоди и да бъдат осъдени монополите върху определени производствени фактори, тъй като елиминират конкуренцията на производния пазар и либерализирането им е необходимо за алтернативното упражняване на съответните дейности (CEO, 26 ноември 1998 г., *Bronner*).

В. Приложението на чл. 81 и 82

1. Регламент № 17 от 6 февруари 1962 г. предоставя на **Комисията широки правомощия по конкретното прилагане** на тези разпоредби. Тази тенденция се потвърждава с Регламент 1/2003. Тази реформа обаче утвърждава и прилагането на чл. 81 и 82 и от националните органи по конкуренцията. Така приложението им става децентрализирано.

а) Индивидуалните изключения: от предварително разрешение към законово изключение.

Компетентността за **разрешаване на индивидуални изключения се упражняваше централизирано**. Уведомяването за сливане не беше задължително. Без такова обаче разрешаването не бе възможно. Така едно сливане, сключено като антиконкурентно, неизбежно се оказваше забранено. От това следваше, че предприятията, които искаха да имат правна сигурност, трябваше предварително да уведомяват за намеренията си: и това се наричаше предварително разрешение. Чл. 81, § 3 нямаше директен ефект и само Европейската комисия упражняваше това право. Това означаваше централизирано прилагане на чл. 81, § 1 и включваше неудобството да се досажда на Комисията с непрекъснато повтарящи се процедури.

Днес системата на европейския „антитръстов имунитет“ почива на **законовото изключение**. То се основава на френското право и на начина, по който чл. 81, § 3 се прилагаше в транспорта. Предприятията вече нямат възможност да получават общностно разрешение по административен път: конститутивно решение, предоставящо противопоставими на трети лица права. Предприятията трябва сами да оценяват проектите си. От тази гледна точка **правото на конкуренцията става по-либерално**. То е и по-децентрализирано, тъй като чл. 81, § 3 вече може да се прилага пред национален орган като основание за допустимост на едно антиконкурентно сливане. От това следва и едно облекчаване на Комисията, която пък се компенсира с увеличен брой на регламентите за изключения по категории, които са задължителни за националните власти.

б) Комисията, сезирана от една държава или заинтересовано лице, или при самосезиране, **може да приложи чл. 81 и 82**.

Тя може да приеме изрично решение за отхвърляне на жалбата.

Тя може и да започне преследване въз основа на предварително разследване. В този случай тя разполага с широки правомощия (искане на сведения, проверки по документи и на място), допълнени със санкции (еднократни глоби или периодични санкции). Засегнатите икономически оператори разполагат с право на иск за отмяна пред ПИС срещу нейните искания или констатации и на иск на общо основание срещу санкциите. Процедурата по прилагането на чл. 81 и 82, определена като квазирепресивна, зачитането на императивите на ЕКПЧ и в частност на нейните членове 6 и 8, доведоха до множество дела. Комисията вече извършва инспекции в предприятията при условията, предвидени по националното право под контрола на общностния съд (СЕО, 21 септември 1989 г., *Hoehst*; 28 ноември 2000 г., *Roquette*).

Комисията трябва да води състезателно производство, при зачитане на **правата на предприятията**, което започва чрез съобщаването на обвиненията, при зачитане на разумен срок и при достъп до документите (освен конфиденциалните елементи). Страните представят писмени или устни съобра-

жения, изслушват се свидетели. Това производство се води в сътрудничество с държавите-членки. **Жалбоподателите** разполагат с определени права (предварително уведомяване), при определени условия могат да заведат срещу Комисията дело за бездействие пред ПИС (18 септември 1992 г., *Asia-Motor France c/Commission*).

На този етап от производството може да се приложи (както и по времето на предварителното разследване) механизмът на неформалните преговори, които могат да доведат до промяна в поведението на страните. Комисията може да налага временни мерки.

След като съответното забранено споразумение бъде отменено (чл. 81, § 2), Комисията може да приеме решение за установяване на нарушение и/или решения за налагане на глоби или периодични санкции.

2. Тези мерки на Комисията се вписват в комплексното поделение на компетенции между общностните институции и националните органи.

Обаче – кои национални органи?

СЕО (30 януари 1974 г., *BRT c/SABAM*) установи разграничение между „органите на държавите-членки“, разбирайки административните или съдебните органи, натоварени с прилагането на конкурентното право, и обикновените юрисдикции – разграничение, потвърдено от Регламент 1/2003. Във Франция „органи“ са Генералната дирекция по конкуренцията, Съветът по конкуренцията и Апелативният съд на Париж (срещу решенията на предходния орган), а даже и Касационният съд (като последваща инстанция). Така вече, ако един национален орган прилага националните разпоредби за защита на конкуренцията относно антиконкурентни практики, годни да засегнат търговията между държави-членки, то те трябва да прилагат и общностните норми (чл. 81 или 82).

а) комисията и „органите на държавите-членки“ са компетентни също да прилагат чл 81 и 82 ДЕО. Те правят това в „*тясно сътрудничество*“. Комисията и националните органи по конкуренцията заедно съставляват една мрежа: ECN (European Competition Network). Насочвана, но и командвана от Комисията, тази мрежа се основава на принципа на *взаимното при-*

знаване. Най-чувствителните въпроси могат да бъдат иззети от Комисията, останалите се разглеждат на най-удобното място и подлежат на съобщаване в рамките на тази мрежа.

б) За сметка на това, когато чл. 81 или 82 се прилага пред редовна гражданска национална юрисдикция, понеже има директен ефект, тази юрисдикция остава компетентна да се произнесе за отмяна на забраненото сливане на основание чл. 81, § 2: Споразуменията или решенията за сливане, които са забранени по този член, се считат за нищожни“. Констатацията за това трябва да се направи при зачитане на Общностното право и на решенията на Комисията, когато има такива. Националният съдия има свободата, но не и задължението, да не се произнася, докато Комисията не вземе решение – но ако тя вземе такова, то е задължително за националния съдия, който трябва да го приложи по делото (CEO, 22 февруари 1991 г., *Delimitis*). В случай на противоречие между решенията на Комисията и националния съдия, първото има предимство (CEO, 14 декември 2000 г., *Masterfoods*). Регламент 1/2003 урежда детайлно условията за сътрудничество между Комисията и националните юрисдикции.

Когато действа служебно, Комисията може да излага писмени съображения.

в) Когато взема решение дали да преследва, или не едно сливане, за което е била сезирана със жалба, Комисията се основава на **общностния интерес** и прилага принципа за полезност на преследването. Тя може да се включи във вече започнало производство пред национален съд или да потърси други правни способности по националното право (CEO, *Delimitis* ; ПИС, 18 септември 1992 г., *Automec c/Commission*).

Тази практика се вписва в линията на лоялното сътрудничество по чл. 10 ДЕО и изразява идеята за децентрализация на прилагането на общностното право на конкуренцията.

3. СЕИ и ПИС играят съществена регулаторна роля:

– посредством преюдициални запитвания от националните съдилища (чл. 234);

– чрез иск за отмяна срещу решенията на Комисията или чрез иск за установяване на бездействие, или обикновен иск срещу решенията за налагане на санкции. Съдът може да от-

мени, намали или увеличи санкцията. Същественото е, че не става дума за чисто подготвителни актове (макар някои актове по разследването да подлежат на атакуване, ако например засягат конфиденциалността). Предприятията имат, макар и по различен начин, право на тези искиове, както и жалбоподателите и трети заинтересовани лица.

Г. Концентриране

В Договора за ЕО изобщо не се споменава сливането на предприятия, за разлика от Договора за ЕОВС. Попада ли то под действието на чл. 81 и 82?

1. Комисията първо отхвърли приложението на стария чл. 85, за да **не забрани като цяло концентрирането на предприятия**, като се позовава на факта, че чл. 85 визираше поведение (споразумения), а не структурите на предприятията (концентрация) и като има предвид разпоредбите на **чл. 222 (нов 295)**, според който „настоящият договор не предрешава по никакъв начин режима на собствеността в страните-членки“.

2. Съдът на ЕО отсъди доста смело, че **концентрирането може да засили господстващо икономическо положение** и следователно да представлява *злоупотреба с господстващо положение* по смисъла на чл. 86 (решение на Комисията от 9 декември 1971 г., решение на Съда на ЕО от 21 февруари 1973 г., *Continental Can*); както и че в някои случаи участие в конкурентно предприятие може да попадне под действието на чл. 85 (нов 81), СЕО, 17 ноември 1987 г., *British American Tobacco*.

3. От 1973 г. Комисията започна да подготвя предложение за **регламент относно контрола на концентрациите** и го приключи на 31 декември 1989 г. Новият регламент, базиран на чл. 87 (нов 83) и 235 (нов 308) на Договора, се добавя към разпоредбите относно споразуменията и злоупотребата с господстващо положение, които продължават да се прилагат отделно.

Този регламент се прилага за **операции по концентрация** (сливане или придобиване, създаване на общо предприятие, вземане на контрола), **тъй като имат общностно измерение**, изразено в прагове: световен търговски оборот от общо

5 милиарда евро; търговски оборот в рамките на Общността от 250 милиона евро за всяко предприятие, от които поне 2/3 в само една държава-членка; и доколкото оказват ефект върху структурата на конкуренцията. Ако засегнати са няколко държави, Комисията може да обяви, че общностното измерение на концентрацията е под въпросните прагове. След 30 юни 1997 г. бяха добавени алтернативни прагове („малки прагове“), за да се позволи единен общностен контрол там, където има многообразие на националния контрол. Това се оказа по-ефикасно. Системата „3+“, която дава компетенции на Комисията, когато една операция е подчинена на контрол в три държави, обаче не беше закрепена.

В тази рамка регламентът за концентрациите се прилага независимо от националното право, единствено чрез мерките на Комисията, поради което говорим за „едно гише“. Преценката за съвместимостта с общия пазар трябва да се прави в зависимост от структурата на пазара (и равнището на конкуренцията), както и в зависимост от цяла серия фактори, които се отнасят до мощта на предприятието и развитието на техническия прогрес (като по чл. 81); те можеше да включват и политически преценки, изведени от „икономическото и социално сближаване“ – този политически подход обаче не бе възприет.

От **процедурна** гледна точка, на основата на задължително съобщаване, а ако няма такова – на служебно сезиране – Комисията извършва предварителен контрол на операцията за концентриране. Тя може:

- да вземе *решение за неприложимост на регламента*;
- да установи *съвместимостта на концентрирането с гореспоменатия регламент*, дори и временно, ако е необходимо;
- да започне процедура, имаща суспензивен ефект в случай на сериозно съмнение, която може да доведе, в някои случаи, до *условно разрешение* или до *превантивна забрана* (кратки срокове).

Следователно става дума за **контрол a priori** с кратки срокове (един месец и четири месеца за процедурата). Една ДЧ може да поиска препращане към нейните компетентни органи, ако операцията по концентрацията заплашва да засегне

конкуренцията на нейния вътрешен пазар. Комисията преценява дали да извърши препращането.

Първоинстанционният съд има *компетенция на общо основание* (иск от заинтересованото лице или от трето заинтересовано лице), а Съдът на ЕО – по искове на ДЧ. Сроковете на производството са идентични, а броят на заведените искове е твърде малък.

Регламентът за концентрирането съдържа една **квазиревизия на договора**.

§ 3. Приложими разпоредби относно държавните мерки

А. Национални разпоредби и поведение на предприятията

1. Утвърдена съдебна практика е, че при определени условия **държавните мерки** за определяне на цените могат да представляват „мярка с ефект, равностоеен на количествени ограничения“ (чл. 28 ДЕО), когато имат дискриминационен характер по отношение на вносни продукти, или когато, тъй като се прилагат без разлика за всички продукти, имат за последица усложняването на продажбата на вносните продукти в сравнение с националните продукти (виж *по-горе*). *Обратно*, когато цените се определят от частни оператори, чл. 81 и 82 могат да се прилагат при условията, посочени по-горе.

2. Развитието на **смесени практики** (частни решения, одобрени или признати от държавната власт) довежда до пълно признаване от Съда на ЕО на обхвата на чл. 81, в комбинация с чл. 10, който налага на държавите да не пречат за прилагането на нормите на Общностното право: делата за коняка (30 януари 1985, *BNIC*), за въздухоплавателните тарифи (30 април 1986 г., *Asjes*), за цената на книгите (10 януари 1985 г., *Leclerc c/Blé Vert*).

Решенията *Meng/Orha/Reiff* (СЕО, 17 ноември 1993 г.) затвърждават тази практика, като посочват, че една национална уредба не трябва да води до сключването на споразумение, противоречащо на чл. 81, § 1, или да засилва последиците на такова, а също и като разяснява в какво се изразява не-

допустимостта на делегирането на държавни компетенции на частни предприятия. В тази втора хипотеза чл. 81 няма да се прилага, ако наистина е постигната защита на обществения интерес и ако държавните власти не са изоставили правомощията си по отношение на съответния частен оператор (СЕО, 1 октомври 1998 г., *Autotransporti*).

Б. Държавни помощи (чл. 87–89, стари 92–94)

1. Националните държавни помощи са тези, които държавата, или орган на местната власт, предоставят, под каквато и да е форма: субсидии, заеми с преференциална лихва, освобождаване от данъци, помощи за износ, безплатни блага и услуги както и държавни участия или компенсации. Тук се включват солидарните помощи за френските земеделци, финансирани от Националната каса на Креди Агрикол (СЕО, 30 януари 1985 г., *Commission c/RF*) или участието на държавата в капитала на частно дружество (ПИС, 12 декември 1996 г.). Същото се отнася и за всяко държавно финансово предимство, с което се ползват някои предприятия или производства (селективност), което засяга междуобщностната търговия и деформира конкуренцията.

2. Договорът прокарва разграничение между **две категории помощи**:

– **помощи, съвместими** с общия пазар: социални помощи или наложени от природни бедствия. Това са т.нар. автоматични изключения (чл. 87, § 2);

– **помощи, които могат да бъдат обявени за съвместими (чл. 87, § 3)**: помощи за региони в затруднение или в отделни сектори; помощи, свързани например с проекти за развитие; помощи, предназначени за популяризиране на културата и опазването на културното наследство. Това са т.нар. факултативни изключения.

На практика рекапитализацията на държавните дружества се подчинява на почти драстични изисквания за допускане (ограничения, конкурентно поведение, даже предвидена приватизация) – виж във Франция случаите с *Air France* и *Crédit Lyonnais*.

Помощите трябва да се вписват в перспектива от генерален интерес за Общността или от общ интерес: те трябва да бъдат мотивирани от развитието, необходими и пропорционални (предвид недостатъчното регулиране от пазара), те не трябва да бъдат инструмент за индустриално управление (СЕО, 17 септември 1980 г., *Philip Morris*).

На основата на регламент на Съвета от 7 май 1998 г., който овластява Комисията, тя прие на 12 януари 2001 г. първите три регламента за изключения по отношение на помощите: относно помощите за образование, за малките и средните предприятия и др. Тази инициатива беляза завоя в правото на държавните помощи, изразяващ се в отказ от прилаганата до този момент практика на решаване случай по случай.

3. Институционалната рамка на контролния режим на държавните помощи е следната:

По силата на чл. 89 Съветът трябва да приеме изпълнителни регламенти.

Комисията разполага с правомощие за постоянно информиране относно съществуващите режими за държавни помощи и за държавните проекти в тази област.

а) Що се отнася до **съществуващите помощи** (чл. 88, § 2), Комисията ги проверява в сътрудничество с държавите и им предлага необходимите мерки.

Ако е необходимо, тя отправя покана за действие към съответната държава и организира състезателно производството (зачитане на правото на защитата), достъпно за засегнатата държава, за другите държави и за заинтересованите предприятия (предприятия бенефициенти и конкурентни предприятия). В края на проверката Комисията може да установи, че не е необходимо се произнася, да вземе решение за съвместимост на помощите при определени условия или да вземе решение за несъвместимост. Ако държавата на се съобрази с това, Комисията или всяка друга държава може да сезира Съда на ЕО – става дума за разновидност на иска за установяване на нарушение.

По искане на една ДЧ обаче СМ може с единодушие да разреши изключение от разпоредбата на чл. 87 или от при-

етите за прилагането му регламенти, при услови, че това се оправдава от изключителни обстоятелства. Той разполага със срок от 3 месеца, по време на който производството пред Комисията е спряно.

б) Що се отнася до **проектите за помощи**, държавите трябва да уведомят за тях Комисията (чл. 88, § 3). Липсата на уведомление представлява основание за незаконосъобразност на помощта (СЕО, 11 юли 1996 г., *Syndicat français de l'Express international c/La Poste*), което трябва да се санкционира от националния съдия (Адм. съд на Страсбург, 24 юли 2003 г., *British Air c/CCI Strasbourg*).

Комисията трябва да действа „незабавно“ според чл. 88, § 3, в срок от два месеца според СЕО (11 декември 1973 г., *Lorenz*). Ако тя счита помощта за несъвместима, започва процедурата по чл. 88, § 2 (относно режима на съществуващите помощи):

– Покана до държавата да представи съображения, последвана, според случая, от установяване на несъвместимост на проекта;

– ако въпросната държава не се съобрази с това, Комисията или заинтересована държава могат да сезират директно Съда на ЕО. Изпълнението на проекта за помощи трябва да бъде спряно.

Разпоредбите на чл. 88, § 3 са приложими пред националните юрисдикции (директен ефект). И ДЧ са длъжни да спират изпълнението на своите проекти за помощи. Този директен ефект задължава националния съдия да се произнесе по характера на помощта – откъдето следва и необходимостта от сътрудничество с ЕК.

в) Решението на Комисията може да бъде предмет на **иск за отмяна** от засегнатата държава (пред СЕО), от предприятие-бенефициент или от предприятие жалбоподавател, или от заинтересовано предприятие, което представя изводи (пред Първоинстанционния съд). Решението на Комисията за отказ за започване на предвиденото производство също може да бъде атакувано по исков път.

г) На 22 март 1999 г. Съветът прие регламент относно условията за прилагане на тогавашния чл. 93 ДЕО (дн. 88). Той

кодифицира подробно действащата практика на контрол, но все пак ограничи разрастването на властта на Комисията, произтекло от съдебната практика.

4. Икономическата криза и изискванията на твърде големия пазар доведоха общностните институции до приемането на една еволютивна **политика по конкуренцията**, която разграничава няколко категории помощи:

а) *националните помощи с общ обхват по принцип са забранени*. Комисията проучва обаче дали тези помощи се свързват с регионални или секторни програми и в противен случай прави разследване на отделните случаи, превишаващи определен праг на държавно финансиране при горепосочените условия. Регламент на Съвета от 7 май 1988 г. овластява Комисията да приема регламенти по категории;

б) *секторните помощи* (корабостроителство, текстил, кино...) се увеличават след кризата от 1973 г. Съветът приема директиви, за да направи възможно (отвъд прозрачността и регресивността на помощите) ограничаването на тези помощи от Комисията;

в) *регионалните помощи на страните-членки* се вписват в политиката на икономическо и социално сближаване: регионална политика и икономическо и социално сближаване);

г) *Помощите за научни изследвания и развитие* се вписват в общностните програми за научни изследвания: политика в областта на научните изследвания.

5. Съдът на ЕО отсъди, че Комисията има правомощия да нареди **връщане на неправомерно изплатени помощи**, когато става дума за несъвместими помощи (12 юли 1973 г., *Commission c/ RFA*): От своя страна ДЧ следва да изпълнят решението на Комисията за връщането на помощите и националните съдилища са компетентни по споровете относно това връщане. Те могат да вземат охранителни мерки или да разпореждат връщането на помощи, които не са били съобщени на Комисията.

В. Услуги от общ икономически интерес

Съдът на ЕО трябваше да уточни понятието и приложимия режим за предприятията, натоварени с „икономически услуги

от общ интерес“, като по този начин осъществява **признаване на обществените услуги в общностния правен ред.**

Чл. 86 (стар 90), след като е установил принципа на подчиняването на публичните предприятия на разпоредбите за конкуренцията, посочва, че „предприятията, натоварени с осъществяването на услуги в общ икономически интерес..., се подчиняват на... разпоредбите за конкуренцията, доколкото прилагането на тези разпоредби не засяга изпълнението на особените мисии, които са им възложени“.

1. **Определението** за „икономически услуги от общ интерес“ може да се свърже с едно държавно предприятие, в тесен смисъл, но също и с дадена служба (делото *Höffner*, цитиран по-горе), държавно учреждение или част от публичната администрация (СЕО, 16 юни 1987 г., *Commission c/Italie*), щом като става дума за производствена или търговска дейност или по предлагане на услуги.

Необходимо е също органът, натоварен с управлението на икономическите услуги от общ интерес, да бъде създаден с нарочен акт на държавната власт (СЕО, 14 юли 1971 г., *Port de Mertet* ; 30 януари 1974 г., *BRT c/Sabam*) или в някои случаи не така директно и в определен смисъл – индуцирано.

2. От подхода на Комисията и на юриспруденцията на Съда на ЕО се установява различие между:

– **универсалните услуги** (телекомуникации, поща) или **основни услуги** като универсалното раздаване на пощата (СЕО, 19 май 1993 г., *Corbeau*) или общото снабдяване с електричество (СЕО, 27 април 1994 г., *Commune d'Almelo*), в които се открива понятието за комунални услуги и някои от собствените му характеристики: всеобхватност, приемственост, географско равновесие, равенство, достъпни цени. Универсалните услуги варират според държавите;

– **услугите с добавена стойност** са със специфичен характер и са по-усъвършенствани (например бързата поща): те изцяло са подчинени на общностните правила на конкуренцията.

Това принципно подчинение трябва да се преценява общо по отношение на императивността на възложените мисии на предприятията и на необходимото икономическо равновесие (*Corbeau*, цитирано по-горе). Ограничението на конкуренцията

трябва да бъде оправдано по отношение на мисиите от общ интерес и, за да е сигурно това, трябва да се установи баланс „приходи/разходи“ на предприятието, за да се знае дали може да задоволи едновременно приемствеността и равновесието на услугата в общия икономически интерес. Преценките са деликатни, но съществени за държавната услуга: „задължението ...да осигурява услугите (си) в условия на презумирано икономическо равновесие, ...да компенсира между рентабилните и нерентабилните сектори и оттук да оправдава ограничаването на конкуренцията ...на нивото на икономически рентабилните сектори“ (*Corbeau*, цитирано по-горе).

3. Общностното право, както и някои от националните правни системи, не признава *a priori* (френското) понятие за обществени услуги. Предприятията, натоварени с управлението на услуги от общ икономически интерес, трябва да се вписват в една конкурентна рамка, чиито основни тенденции са:

– **органично разделение на регулаторните функции и дейностите по експлоатацията** (Съд на ЕО, 20 март 1985 г., *British Telecom*);

– **разделение, поне счетоводно, на управлението на инфраструктурата и предоставянето на услуги** (железопътен транспорт), благоприятстващо разнообразието на агентите (телекомуникации, електричество, железопътен транспорт);

– **индивидуализация на предприятието**, което може да доведе до приватизацията му, въпреки че държавите не са задължени.

Чл. 86, § 2 обаче не се противопоставя на това визираните предприятия в замяна на задълженията, с които са натоварени (задължения за комунални услуги), да се ползват с предимства: ексклузивни права, субсидии, запазени сектори, вноски за сметка на операторите, като за всички предимства се спазва принципът на пропорционалност и могат да бъдат предмет на преразглеждане (ПИС, 27 февруари 1997 г., *FFSA c/Commission* и СЕО, 22 ноември 2001 г., *Ferring*; 24 юли 2003 г., *Altmark*).

4. Макар телекомуникационният сектор е най-често предмет на внимание (на юриспруденцията и в директиви), както и пощата, транспорта, електричеството и газта, той предизвиква силно противопоставяне в някои страни, най-вече във Фран-

ция. Комисията публикува две съобщения: на 11 септември 1996 г. и на 20 септември 2000 г. и Зелена книга през 2002 г. с цел изясняване: услугите от общ интерес (следователно подчинени на задълженията за обществените услуги) представляват по-широка категория от услугите от общ икономически интерес (само търговски), позоваващи се на националните компетенции, с условието за прилагане на чл.86. Комисията се позовава на принципа за субсидиарност с цел да намали напрежението. Множество чисто локални дейности или със социален характер изрично бяха изключени от приложното поле на Договора.

Чл. 86, § 2 е приложим независимо от правното основание на директивите (напр. директивите за свободно предоставяне на пощенски услуги, за електричеството и за газта).

5. Договорът от Амстердам добави нов чл. 16 в ДЕО, признава ролята на услугите в общ икономически интерес за социалното и териториално единство на Съюза, без да разклаща равновесието във връзка с помощите, свързани със задълженията за публични услуги в транспорта (чл. 73), от общия дух на чл. 86, и от разпоредбите относно помощите. Франция не успя да постигне изменение на чл. 86. Новата разпоредба обаче засилва изключенията от чл. 86, § 2 – още повече, че Декларация № 13 към ДА осветлява чл. 16, като обявява, че разпоредбите относно обществените услуги се прилагат при зачитане на практиката на СЕО относно принципите неравенство, континуитет и качество.

Към договора е приложен протокол относно финансирането на обществените услуги на държавните телевизии. Приложена е и декларация относно публичните кредитни предприятия в Германия, които изпълняват задължения по финансиране на местните власти и разполагат в замяна с конкурентни предимства.

6. Договорът от Ница бележи допълнителна крачка в отчитането на услугите от общ интерес. **Хартата за основните права** в своя чл. 36 обявява, че ЕС признава и зачита достъпа до услуги от общ икономически интерес, както са уредени от националните законодателства съгласно ДЕО.

В своите заключения Европейският съвет поиска от Комисията засилване на правната сигурност при прилагането на правото на конкуренцията относно услугите от общ интерес.

Тази резолюция кореспондира с грижата за избягване на неконтролираното или неравномерно прилагане на правото на конкуренцията.

7. Конституцията за Европа обявява, че европейски закон определя принципите и условията, в частност икономическите и финансовите, при които трябва да функционират услугите от общ икономически интерес. Това ще позволи да се даде правно основание за една бъдеща рамкова директива, необходимостта от която продължава да се оспорва.

Г. Национални монополи с търговски характер (чл. 31, стар 37)

1. Чл. 31 ДЕО – включен в дела относно свободата на движение на стоки – визира изменения в националните монополи, доколкото държавите контролират чрез тях вноса или износа. Изменението цели комерсиализирането на продуктите (освен услугите, СЕО, 30 април 1974, *Sacchi*) и премахване на всякакъв вид дискриминация между гражданите на страните-членки. Тези монополи често са държавни предприятия или предприятия с характер на данъчен монопол (по смисъла на чл. 90). Държавите запазват ексклузивно право за производство (SEITA във Франция за тютюна).

2. Съдът на ЕО отсъди, че чл. 37, § 1 (нов 31, § 1) налага **премахване на ексклузивните права за внос, комерсиализация и продажба**, както и компенсаторни такси за вносните продукти след края на преходния период. Тези разпоредби се прилагат директно, считано от тази дата, *Manghera*, 3 февруари 1976 г. Тази юриспруденция позволи да се регламентира отчасти проблемът с германските и френските монополи на алкохола, на италианския монопол на тютюна или на френския петролен монопол, след като в няколко случая Комисията използва процедурата по нарушенията.

Що се отнася до Франция, макар СЕО да прецени, че изкуственото осеменяване на животни не представлява търгов-

ски монопол, а предоставяне на услуга, той на два пъти ограничи механизма за определяне на цените на цигарите, защото се отнася за вносни продукти.

Д. Отваряне на държавните поръчки

Въпреки че договорът мълчи по въпроса за държавните поръчки, въпросът за отварянето им, изискване на свободата на движение на стоки и услуги, се поставя във връзка с изграждането на вътрешния пазар.

1. Целите на общностното законодателство са да се осигурят *прозрачност, конкуренция и недискриминация* в правилата относно **склучването на поръчките**. Средствата за постигане на това почиват на разнообразие на параметрите: определяне на поръчките, персоналитет на получателите, финансови прагове за прилагане на Общностното право, йерархизация на начините на възлагане, срокове, публичност, технически спецификации, контрол и санкции, средства за съдебна защита. Инструментът за това са директивите за координиране на процедурите по сключване на сделките.

2. **Държавните поръчки за консумативи** (Директива от 21 декември 1976 г., изменена с Директивата от 22 март 1988 г.) са с широк обхват (покупка, лизинг, наем), сключени от държавите, местните власти и юридическите лица на публичното право (или еквивалентни единици) с праг от 200 000 евро (понижен на 130 000 за държавите, прилагащи ГАТТ). Те трябва да се възлагат при следните процедури: „отворени“, „ограничени“ в отделни случаи, „договорени“ (по общо съгласие) в изключителни случаи. Директивите съдържат правила относно техническите спецификации и рекламата (съобщение в официалния вестник на ЕО), допълнени от изискване за предварителна информация за някои важни сделки, предложени от централни органи, както и от последваща. Те установяват критерии за избор на подизпълнители и критерии за възлагане на поръчките.

3. **Държавните поръчки за благоустройство** (Директива от 26 юли 1971 г., изменена с Директивата от 18 юли 1989 г.) се възлагат от държавата, териториалните общности и организации на публичното право с праг от 5 000 000 евро. Те включ-

ват договори за предприемачество и управление. Режимът на държавните поръчки за благоустройство е повлиян от този за консумативите (процедура по сключване, правила за реклама, технически спецификации...). Той има някои особености, засягащи взаимното признаване на акредитационните списъци от държавите и особеностите на т.нар. договори „концесии за благоустройство“, които в замяна съдържат право за използване от концесионера (пр.: автомагистрала).

4. **Държавни поръчки за услуги** (Директива от 18 юни 1992 г.) се подчиняват на аналогичен режим с някои особености.

5. Различни директиви се приемат в **т.нар. „изключени“ сектори**: вода, енергия, транспорт, телекомуникации. Несигурността по отношение на правната същност (публично или частно право) на органа-изпълнител първоначално оправдаваше някои изключения. Решението на Съда на ЕО „*British Telecom*“ от 20 март 1985 г. съдържаше приложение на правилата на конкуренцията за държавния монопол. Основната директива се прие на 17 септември 1990 г. за поръчките за консумативи и благоустройство и се допълни от горепосочената директива за възлагането на държавните поръчки за услуги.

6. Горепосочените директиви постепенно се сближават. Те се допълват от директиви, въвеждащи **средства от националното право**. Националните юрисдикции могат да налагат мерки – временни или окончателни – преди разкриването на пазара на държавни поръчки.

Раздел 3

Хармонизиране на националните законодателства

На основата на общите цели, чл. 3 от Договора предвижда „сближаване на законодателствата, доколкото е необходимо за функционирането на общия пазар“. Членове от 100 до 102 установяват механизми за сближаване на законодателните, подзаконовите и административните разпоредби, които допълват точните изисквания, съдържащи се в различни разпоредби на Договора. Освен това *първоначалният чл. 99*, на основата на данъчните разпоредби, насочва дейността на Комисията към хармонизиране на косвените данъци, без да се засягат разпоредбите за сближаване на законодателствата.

§ 1. Сближаване на законодателствата

А. Първоначални механизми на сближаване

1. Чл. 94 дава на Съвета правомощията да приема *директиви, с единодушие*, след консултиране с Парламента, за да се *сближат* тези разпоредби, които имат преки последици върху изграждането или функционирането на вътрешния пазар. На практика Съветът се позовава, разделно или кумулативно, на формулировките на различни разпоредби от Договора, както и на чл. 94 – например за свободата на движение, признаването на дипломи, митническия режим.

2. Чл. 96 и 97 визират премахването на различията, които засягат конкуренцията – било с директива на Съвета, когато това засягане е налице, било с препоръка на Комисията, когато съществува риск за засягане от проект, предвиден от страна-членка.

Б. Допълнения с Единния европейски акт и Договора от Амстердам

1. Общ механизъм

Единният европейски акт замени старата уредба с нова. Според **чл. 95** за осъществяването на *целите на вътрешния пазар* Съветът може да приема с квалифицирано мнозинство мерки за сближаване (не задължително директиви, макар че в декларация към Единния европейски акт Комисията заяви предпочитанието към директивите), *с изключение на областите, засягащи данъчната система, свободата на движение на лица и правата и интересите на наемните работници*, за които продължава да се прилага правилото за единодушие. Впрочем специалните разпоредби на Договора – доколкото ги има – продължават да се прилагат.

За да се избегне всякаква регресия, Комисията трябва да използва за основание на своите предложения едно завишено равнище на защита в областите на здравеопазването, сигурността, защитата на околната среда и на потребителите, и да държи сметка за всяко развитие, основано на научни факти. Този институционен напредък обаче е ограничен от две сериозни ограничения:

а) На първо място, след приемането на мярка за хармонизиране с квалифицирано мнозинство, една ДЧ, дори самата да е гласувала „за“ мярката по хармонизиране, може едностранно да прилага **национални разпоредби, оправдани** от изброените в чл. 30 изисквания, при условие че не представляват произволна дискриминация или прикрито търговско ограничение. **В чл. 95 се добавят нови основания към списъка по чл. 30**, основани на *защитата на работната среда и на околната среда*.

Предвид практиката на СЕО (18 май 1994 г., *Commission c/Luxembourg*), чл. 95 бе изменен с ДА. Новият чл. 95 замени израза „прилага“ с израза „запазва“. Запазването, след хармонизиране, на националните разпоредби предполага уведомяване на Комисията, която разполага със срок от 6 месеца, за да се произнесе. Въвеждането на нови мерки е основано

на защита на околната среда, работната среда или на специфична за държавата ситуация, то изисква уведомяване на Комисията, която се произнася в същия срок.

За да се ограничи или предотврати приемането на изключения, Комисията трябва да провери дали не е уместно да приеме мерки по хармонизиране, по-специално в сферата на здравеопазването.

В случай на злоупотреба от една ДЧ, Комисията или друга ДЧ могат директно да сезират СЕО (по изключение от процедурата по иска за установяване на нарушение).

б) На второ място мерките могат да предвиждат, това не е новост, **защитни мерки**, базирани на списъка с основания по чл. 30. Става дума за временни мерки, подчинени на общностна процедура за контрол.

ДЕС постави чл. 95 в рамките на процедурата за съвместно приемане на решения, а Конституцията за Европа предвижда приемането на рамков закон.

2. Особени механизми

Хармонизирането на националните законодателства се определя от:

– чл. 46 за координирането на специалните разпоредби относно чуждестранните граждани, оправдани от основания за обществен ред или обществено здраве;

– чл. 47 за тези, които регламентират достъпа до и упражняването на професии (виж Предишния раздел, § 3 Г),

– чл. 137 относно социалната политика,

– и понякога се прилага при позоваване на чл. 308.

§ 2. Данъчно хармонизиране

Предвидено в чл. 93 за косвените данъци, то представлява логична последица от митническия съюз (премахване на дискриминациите, данъчна неутралност при търговията) и на вътрешния пазар (без деформация на конкуренцията, свобода на движение на производствените фактори). С **Единния европейски акт** се уточнява, че хармонизирането на законодател-

ствата по отношение на косвените данъци ще бъде осъществено от Съвета преди 31 декември 1992 г. с **единодушие**. Тази разпоредба е възпроизведена и в Конституцията за Европа (законодателен акт на Съвета, приеман отново с единодушие).

А. ДДС

С поредица от данъчни директиви (двадесетина), шестата от които е от 17 май 1977 г. и засяга „унифицираната данъчна ставка“, Общността генерализира системата на данъка върху добавената стойност:

- за да се осигури по-голяма данъчна неутралност в общностната търговия и да се премахне дискриминацията при вноса и износа между националните и чуждестранните продукти;
- за да се даде обективна основа на собствените ресурси на Общността (част от ДДС, събирано във всяка държава);
- за да се ориентират европейските данъчни системи към по-голяма хомогенност.

1. Вследствие на Единния европейски акт Комисията предложи, предвид премахването на граничния контрол, сближаване на ДДС върху общностните трансакции с този върху националните трансакции чрез следните средства:

- премахване на допусканията изключения от унифицираната данъчна ставка (директива на Съвета от 18 юли 1989 г.);
- създаване на две ставки: нормална ставка (от 14% до 20%) и намалена ставка (от 4% до 9%);
- установяване на компенсаторна система за връщане на ДДС – удържания ДДС в страната на произход, да се връща в страната на потребление, която определя приложимата ставка.

2. Тези предложения, дори изменени от Комисията, повдигнаха възражения (ограничения в бюджетната политика, проблеми с „нулевата“ ставка, прилагана в някои страни, тромава компенсаторна система). Въведоха се *особени режими* за новите моторни превозни средства (ДДС в страната на регистрация), дистанционните продажби (ДДС в страната на покупка), данъчните освобождавания. Установен бе **преходен режим** (считано от 1993 г.): поводът вече не е преминаването на границите, а придобиването на благо, т.е. търговската

операция. Минималните ставки (15% и 5%) са допълнени с изключения (включително и „нулевата“ ставка), установява се декларативна система и система за обмен на информация (виж директивата от 16 декември 1991 г.).

3. Окончателният режим трябваше да се основава на облагане в страната на произход: той предполага силно сближаване на ставките.

Бележка: Според КЕ борбата срещу данъчните измами може да се основава на законодателни актове на Съвета, приети с квалифицирано мнозинство.

Б. Другите данъци

1. **Акцизите** са данъци върху потреблението на определени продукти: алкохоли, вина, бира, цигари, горива. Разликите между различните страни и продукти предизвикват деформация на конкуренцията. Акцизите върху алкохолите са израз на националната политика в областта на данъчната система, на общественото здравеопазване или на икономическата система. *Съдът на ЕО осъди пет държави на 27 февруари 1980 г. за нарушаване на чл. 95 (Франция, Италия, Обединеното кралство, Дания, Ирландия).* Хармонизирането се осъществява постепенно от минимална ставка към обективни ставки (виж директивата от 19 октомври 1992 г.).

2. **Директната данъчна система за предприятията** съдържа в настоящия момент две директиви от 23 юли 1990 г. за разпределението на печалбата в отношенията дружество майка – филиал и за сливането, разделянето и апортирането на активи на дружества от различни страни-членки, както и конвенция за премахване на двойното данъчно облагане. Други текстове разглеждат в перспектива данъчния неутралитет по отношение на инвестициите. Поведенчески кодекс за данъчното облагане на предприятията предвижда преразглеждане на съществуващите мерки с оглед общностния интерес.

3. Като венец на свободата на движение на капитали Комисията предложи хармонизиране на **данъчното облагане на спестяванията** на постоянно и непостоянно пребиваващите под формата на минимална удръжка от 20% (средно

между вариращите от 0% до 35% ставки), придружена с механизъм за взаимно административно подпомагане. Тъй като проектът не бе завършен от Съвета, Европейският съвет от юни 2000 г. прие едно прогресивно решение – да се приеме директива за спестяванията.

Премахването на данъчните граници не бе доведено докрай на 1 януари 1993 г. заради изискването за единодушие. Той трябваше да бъде подето отново след въвеждането на еврото.

Глава II Политиките

Раздел 1 Общо понятие за политиките

Политиките включват действията, осъществявани директно от общностните институции, и действията на държавите-членки, чиито съгласуваност и хармонизация се осигуряват от Общността. Следователно съществуват две степени в общностните политики според обхвата и преценката на общностните компетенции.

§ 1. Разпоредбите на Договора за Европейската общност

ДЕО урежда общите политики в своята Трета част – „Политики на Общността“.

а) **Правните основи** на политиките на първо място са разпоредбите на Договорите, сетне разпоредбите на общностните актове по прилагането им. С развитието на Договора, изборът на правна основа става деликатен и провокира разгръщането на богата съдебна практика; *lex generalis* или *lex specialis*.

Когато разпоредбите са недостатъчни, общностните институции прилагат чл. 308 от Договора, често като допълнително основание.

б) **Единният европейски акт** кодифицира някои общностни практики, установява нови цели на вече съществуващите политики или предоставя нови компетенции: социална политика, изследвания и развитие в областта на технологиите, околна среда.

Договорът за Европейския съюз предостави нови правомощия на институциите (виж Дял първи, Глава III) и осъществи нова класификация на политиките посредством двадесет

дяла, включващи свободно движение, селско стопанство, икономическа и валутна политика.

Конституцията за Европа осъществи класификация на политиките в рамките на Част трета в следния ред:

- вътрешен пазар;
- икономическа и валутна политика;
- специфични области;
- пространство на свобода, сигурност и правосъдие;
- действия за допълване и подкрепа.

§ 2. Класификация на политиките

Съществуват няколко критерия за класификация. Нито един от тях не е напълно задоволителен.

а) Първоначалната административна класификация се основаваше на разграничението между секторните политики и глобалните политики. След 1975 г. Комисията прие в своя общ годишен доклад аналитична класификация, която съдържа двадесетина отделни рубрики.

б) Според *степента на напредналост* може да се разграничат на основни политики – като обща селскостопанска политика, обща търговска политика, политика по конкуренцията, икономическо и социално единство, околна среда, а вече и валутната политика, и второстепенни или още ембрионални политики.

в) Класификацията на компетенциите в **Конституцията за Европа** предопределя и една подразбираща се класификация на политиките:

– *изключителни компетенции*: митнически съюз, разпоредбите относно конкуренцията, общата търговска политика, риболовните ресурси, валутната политика (за страните в зоната на еврото);

– *поделени компетенции*: вътрешен пазар, пространство на свобода, сигурност и правосъдие, земеделие и риболов, транспорт, енергетика, социална политика (някои аспекти), икономическо и социално сближаване, околна среда и защита на потребителите;

– компетенции за подкрепа или допълване: индустрия, здравеопазване, образование, младеж и спорт, култура, гражданска защита.

§ 3. Отличителни черти на политиките

а) Изработването на политиките, което варира в зависимост от прилагането на договора и от поставяните проблеми на Общността, зависи от много фактори, сред които субективните предпочитания от страна на държавите-членки и степента на хетерогенност на тяхното вътрешно устройство, основна пречка.

б) Макар политиките да се формулират и уреждат от общностните институции според институционните схеми, предвидени в договора, се забелязва, че Комисията или Съветът понякога изработват проекти за бъдещето: някои политики имат програмен характер.

в) От своя страна политиките оказват въздействие върху функционирането на институциите: исторически селскостопанската политика изигра определяща роля.

Политиките са функционално взаимозависими в множество отношения:

– взаимодействие между трите Общности; това е случаят с енергийната „политика“;

– взаимодействие между вътрешна и външна политика: случаят със селскостопанската политика;

– взаимодействие между секторните политики: така транспортната политика не е отделена от политика по конкуренцията или от данъчната политика;

– взаимодействие между сегментите на една и съща политика: регионалната политика е създадена първоначално от многочислените интервенции с регионално измерение.

ДЕС допринесе за увеличаването на **взаимозависимостта на политиките** по един достатъчно ясен начин. Оттам обаче възникнаха и трудностите във връзка с избора на правно основание на общностните текстове. Някои политики имат хоризонтален характер: съставляващите ги елементи се използват при изработването на всички други политики. Така например политиката по околната среда, защитата на потребителите и др.

Раздел 2

Обща селскостопанска политика (ОСП)

ОСП беше векторът на общностното изграждане и залогът в множество негови кризи.

Тя оказва положително влияние на други политики (регионална, на околната среда, валутна) и на институционалното и финансово развитие на Общностите. Тя влияе и на външните отношения на Общността: евро-американският селскостопански спор, проблеми, предизвикани от разширяването, отношения с развиващите се страни. Нейната равностметка, общо взето позитивна, поражда нарастващи критики, които доведоха до **значителна реформа през 1992 г.** новите преговори в рамките на СТО и в перспективата на разширяването наложиха нови форми.

§ 1. Основи и правна рамка на ОСП

Общият пазар обхваща селскостопанската продукция и търговия (чл. 32 ДЕО), но предвид спецификата на сектора, той изискваше обща политика.

А. Разпоредбите на договора

Чл. 33 обявява целите на общата селскостопанска политика: осигуряване на добър жизнен стандарт на селскостопанското население и разумни цени за потребителите, увеличаване на производителността на селското стопанство и стабилизиране на пазарите, гарантиране на сигурността на снабдяването с храни. Тези цели трябва да бъдат съгласувани (СЕО, 24 окт. 1973 г., *Balkan-Import-Export*). Съществуват две дефиниции на селскостопански продукти :

– синтетична дефиниция: продукти на земеделието, животновъдството и риболова и първични продукти от преработката им (чл. 32).

– и една изброителна дефиниция, съдържаща се в едно приложение към Договора, което не е напълно съгласувано.

Б. Режим на конкуренцията

Чл. 36 ДЕО посочва, че правилата на конкуренцията не са приложими за селскостопанското производство и търговия, освен доколкото е определено от Съвета. Регламент 26 от 4 април 1962 г. върна селското стопанство в общия режим на конкуренцията, с няколко изключения: споразуменията по осъществяването на ОСП, кооперациите, професионалните организации.

В. Прилагане на ОСП

а) **Свободното движение на селскостопански продукти**, извън премахването на митата и мерките с равностоен ефект, изискваше хармонизация на националните законодателства (ветеринарни, хранителни, фитосанитарни), посредством директиви. СЕО посочи, че принципът на свободното движение се прилага и за продукти, които не са подчинени на единната организация на пазара (10 дек. 1974 г., *Charmasson*; 29 март 1979 г., *Commission c/R.U.*; 25 септември 1979 г., *Commission c/ France*).

б) **СЕО изведе принципа за общностните преференции**: продукт с общностен произход трябва да има предимство пред продукт от трета страна. Този принцип вече не се прилага от СЕО, предвид развитието на външните отношения в материята.

в) **Общият принцип на недискриминация на основата на националността** се прилага в селскостопанската материя при подобни ситуации, което поставя класическия проблем за оценяването на заместимите продукти.

§ 2. Институционни механизми

ОСП постепенно навлезе в центъра на функционирането на институциите; тя допринесе за промяната му и му придаде растяща динамичност: преминаването към собствени приходи, разширяване пълномощията на Парламента и на Комисията.

А. Разпределение на общностните компетенции

а) **Съветът**, след консултиране с Парламента и с помощта на Специалния селскостопански комитет (специализиран

еквивалент на КОРЕПЕР) упражнява правото за вземане на решения посредством регламенти, директиви или решения. Той определя базовите регламенти за общата организация на пазара, той фиксира общите цени.

б) Комисията получи компетенция за управление предвид важността на контрола на селскостопанската материя:

– чрез общо или специално овластяване от Съвета, тя формулира повечето изпълнителни мерки, с помощта на комитетите по управление на селскостопанските пазари;

– структурната политика ѝ даде някои правомощия: тя координира различни фондове по регионалните въпроси.

Бележка: В Конституцията за Европа се предвиди селското стопанство да се урежда по редовната законодателна процедура (съвместно приемане на решения ЕП-СМ), освен по чувствителните въпроси (цени, помощи, количествени ограничения).

Б. Компетенции на държавите-членки

1. Държавите-членки имат изпълнителна компетентност по актовете на ОСП. Те определят вътрешните компетентни органи, избират начина на контрол и санкциите на стопанските оператори.

2. ДЧ разполагат със собствена компетентност в секторите, където има национална организация на пазара, ограничена от принципа на свободно движение на стоки (СЕО, 29 ноември 1978 г., *Pigs Marketing Board*).

3. Те имат запазена компетентност да определят цените (или бенефициентните маржове) на ниво на търговия на дребно (СЕО, 23 януари 1975 г., *Galli*).

§ 3. Обща организация на пазара

Почти всички селскостопански продукти са в обхвата на дадена обща организация на пазара (ООП). По принцип ООП се състои от три елемента:

- Общи цени (**единство на цените**);
- механизми за интервенция на пазара (**финансова солидарност**);
- протекционизъм на границите (**общностна преференция**).

А. Типологии

1. **Цените** се предназначени да изпълнят редица икономически и социални функции:

– Ориентацията на **производството** зависи от определянето на желаните цени: индикативни цени (зърнени храни, млечни продукти), ориентировъчни цени (вино, говеждо месо), базови цени (плодове и зеленчуци);

– **гарантирането на приходите** произтича от прагове, на основата на които се задействат механизмите за интервенция: цени за интервенция (в по-голямата част на ООП), покупни цени (плодове и зеленчуци), прагови цени (вино);

– **общностната преференция** е осигурена по отношение на вносните продукти чрез прагови цени, референтни цени или от шлюзови цени: цени, под които продуктите не могат да влизат в Общността.

Общите цени, фиксирани в евро за търговията на едро, не са реалните пазарни цени, те се формират свободно.

2. Има и няколко различни механизма:

– преки общностни помощи за приходите на производителите (допълващи или не спрямо гарантираните цени), компенсационни помощи към прихода в чувствителните отрасли;

– складиране или дестилиране (вино), за да се намали предлагането на пазара, понякога денатурация на продукти, покриване на разходи при изкореняване или при клане на животни;

– замразяване на земи или угари;

– фиксиране на норми за качество, за да се повиши търсенето (или да се намали предлагането).

3. **Максималната гаранция** се предоставя, когато производителите са получили уверение да произведат неограничени количества продукция на определени предварително цени за интервенция, интервенцията е извършена под формата на задължително изкупуване или на помощи за частно складиране. Максималната гаранция доведе до свръхпроизводство, което наложи появата на *корективи*.

а) **Модулирана гаранция:**

– въвеждане на *квоти* А, В, С, за захарта за всяка държава: само захар А се ползва от задължението за изкупуване, с из-

ключение на захар С; що се отнася до захар В, тя подлежи на изкупуване, но производителите изплащат котизации за по-важната продукция (захар А);

– въвеждане през 1977 г. на *прелевман за съотговорност* върху млякото; процентът на този прелевман е нисък (от 1% до 3% от индикативната цена) и се модулира според типовете продукция. От 1984 г. насетне **квотите** се фиксират от държавите, които трябва да направят разпределение между икономическите оператори;

– От 1982 г. праговете за гарантиране са фиксирани, за да се намалят структурните излишъци (зърнени храни, фураж, рапица...);

– Друг коректив: „стабилизаторите“; тяхното превишаване задейства намаляването на гарантираните цени. След 1988 г. прилагането му е разширено: зърнени храни, маслодайни растения, овчо и говеждо месо, тютюн, памук, плодове и зеленчуци, зехтин...

б) Минимална гаранция:

ОСП не включват нито общи цени, нито задължително или факултативно изкупуване.

Б. Режим на вътрешния обмен

1. Колебанията на валутните курсове доведоха след 1971 г. до прилагането на компенсаторни валутни отчисления (КВО), за да се поддържа принципът на единство на цените. КВО се прилагат към интервенционните цени и СЕО допусна тяхната законност (24 окт. 1973 г., *Balkan-Import-Export*).

КВО представляват разликата между пазарния процент или *taxe-pivot* за валутите, които са част от ЕВС и „*les taux-verts*“, прилагани в земеделския оборот. Те бяха:

– **фиксиран** за държавите-членки от ЕВС, плаващи за другите;

– **негативни** (износни такси, импортни субсидии) за страните, чиито валути девалвират, **позитивни** (експортни субсидии, вносни такси) за страните чиито валути ревалвират.

КВО разкриха неудобства: засягане на конкуренцията, предимства за земеделците от страните със силна валута (ФРГ,

Холандия). Тяхното премахване стана възможно благодарение на дисциплината в ЕВС. През 1992 г. „les taux verts“ и КВО бяха премахнати за валутите, участващи в ЕВС (тясната лента на ЕВС), а днес – за участващите в еврото.

В. Режим на външния обмен

Общността е най-големия вносител на селскостопански продукти в света.

а) Прелевманът (такса върху вноса) се прилага към вносни продукти на границите на Общността, така че цената им да се повиши леко спрямо цените на вътрешните продукти; тази разлика осигурява общностната преференция. Вносната такса бе дефинирана от СЕО като „регулиращо външния обмен плащане“. По същество прелевманите върху вноса бяха премахнати и трансформирани в мита в резултат на Споразуменията от Маракеш (април 1994 г.).

б) Противоположно на прелевмана, реституцията е сума, която се дава на износителите, за да могат техните продукти да се продават на световния пазар: може да се оприличи на експортна субсидия. Реституциите също бяха намалени в резултат на Споразуменията от Маракеш.

в) Предпазни клаузи и мерки могат да бъдат задействани, за да предпазват общностния пазар, например чрез неиздаването на сертификати за внос или износ.

§ 4. Финансиране на ОСП

ОСП ангажира днес около 45 % от общностния бюджет (срещу 90 % в началото).

Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ЕФОГСС, *FEOGA*) е глава в бюджета, той се разделя на две секции – Гарантиране и Ориентиране – и се управлява от Комисията, подпомагана от Комитета по фондовете и Постоянния комитет за селскостопанските структури.

1. **Секция „Гарантиране“** финансира по принцип пазарните разходи, които Общността се стреми да постави под контрол от 1980 г. Комисията дава месечни авансови вноски на

заплащащите национални организации след уреждане на техните плащания към общностния бюджет.

2. **Секция „Ориентиране“** финансира голяма част от структурните разходи. Структурната политика, започната през 1972 г. за преструктуриране на селскостопанския износ, днес се вписва в целта за икономическо и социално сближаване.

3. **Финансовият контрол** бе подобрен: контрол върху организациите-платци, по документите и на място, и контрол над бенефициентите, с цел борба с измамите. СЕО подчертава неколккратно автономията, от която се ползват националните организации при изпълнението на селскостопанската политика (27 март 1980 г., *Sucrimex*; 10 юни 1982 г., *Interagra*), действията по обезщетение трябва да подлежи на национален съдебен контрол.

§ 5. Преориентиране на Общата селскостопанска политика

Вече започнала чрез реформирането на ООП, ревизията на ОСП включва два главни аспекта.

А. Селско развитие и среда

1. Чл. 6 ДЕО изисква интегриране на защитата на околната среда в общностните политики (сред които и ОСП), за да се „насърчи устойчивото развитие“. Това интегриране следва низходящ курс:

- на първо място, посредством секторни разпоредби относно планинското селско стопанство или защита на горите;
- на второ място, чрез установяването на насърчителни помощи (биологично земеделие, алтернативни практики за развитие на интензивно земеделие, по-малко замърсяващи методи, като намаляване на изкуствените торове и пестицидите и др.), вж регламента от 30 юни 1992 г.: държавите трябва да изработят зонов програми с продължителност поне 5 години;
- освен това регламентът на Съвета от 17 май 1999 г. налага общностните помощи да бъдат подчинени (и в зависимост от обстоятелствата, намалени) с оглед зачитането на задълженията относно околната среда.

Изискванията за околната среда трябва да се прилягат не само по отношение на структурната политика в селското стопанство, но също и по отношение на политиката за пазарите, включително директните плащания. През 2003 г. се предвидиха и санкции.

2. Селскостопанското развитие се поддържа от регламент от 1999 г. и от приоритетните цели на структурните фондове за периода 2000–2006. Реформата от 26 юни 2003 г. добави към съществуващите финансираня и принципа за модулиране на помощите с оглед финансиране на мерките на развитие на селските райони. Следователно става дума за прехвърляне на пера от политиката за пазарите към развитието на селските райони.

Б. Постоянната реформа на пазарната политика

1. Контекст на реформата

а) От 1980 г. насетне *критичната равностетка* на ОСП поставя наяве някои негативни аспекти: свръхпродукция и увеличаване на бюджетните разходи; общностните цени остават много високи в сравнение с тези на световния пазар; увеличаването на приходите е в полза на крупните производители; ОСП предизвиква социално неравновесие при устройството на територията.

б) **Селскостопанският аспект на преговорите от Уругвайския кръг** (ГАТТ) се сведе до следните основни въпроси: достъп до европейския пазар (общностната преференция), експортните субсидии и ограничаването им, съпоставително развитие (ЕО–САЩ) на защита на производството.

2. Общи характеристики на реформата

Принципите на реформата визират да се намали разликата между общностните цени и световните цени и да се контролира количествено предлагането.

а) Основните принципи на ОСП са променени:

– Единството на цените се запазва, но тяхното фиксиране на понижено ниво се компенсира от директни помощи (ориентировъчни цени);

– общностната преференция е намалена доколкото вече зависи от международни преговори.

б) Реформа на общите организации на пазара

В зърнения сектор, гарантираните цени са понижени с 30 %, за да се стимулира пласментът на общностния пазар и намали вносът на заместващи продукти от животновъдите. Замразяването на територии допуска определени изключения в полза на малките стопанства. Предвиждат се частични компенсаторни плащания ("deficiency payments"), за да се компенсират финансовите загуби, произтичащи от понижаването на гарантираните цени, в зависимост от площите. За маслодайните и бобовите растения регламентът от 30 юни 1992 г. ревизира ООП, той премахва механизма на гарантираните цени и установява, по модела на ООП „зърнени храни“ замразяване на площи и компенсаторни плащания.

в) Последниците от реформите

Прилагането на ОСП при разширяването на ЕС беше наложително предвид значението на селското стопанство за страните-кандидатки и осъществяваните международни преговори. То се подчиняваше същевременно на изискванията за бюджетна дисциплина.

Комисията предложи и Съветът одобри, след трудни преговори, ново намаляване на гарантираните цени и компенсирани с преки помощи, в контекста на реформата от 1992 г.

На 26 юни 2003 г., във връзка с преговорите по селското стопанство в Световната търговска организация и разширяването с десет нови държави-членки (1 май 2004 г.), бяха приети редица регламенти (ОВЕС, бр. L-270, 21 октомври 2003 г.).

Предвид тавана на селскостопанските разходи за периода 2007–2013 г. на нивото на разходите от 2006 г., помощите за стопанствата са предмет на преразглеждане предвид обема на продукцията и модулирането според вида на стопанствата. И това става на фона на увеличаването с близо 50 % на броя на селските стопани във вече разширения ЕС. То цели да задоволи държавите-членки брутни платци и някои партньори в СТО. Така единственото плащане по стопанства е обвързано с клаузата за екологичност и сигурност на храните.

Новата ОСП няма да прекрати всички международни спорове (със САЩ или с развиващите се страни). Тя не намери отражение и в Конституцията за Европа, която възпроизведе уредбата по Римския договор от 1957 г.!

Раздел 3 Другите политики

§ 1. Икономическо и социално единство

То бе развито на основата на регионалната политика, която се развиваше постепенно. Единният европейски акт, а сетне и ДЕС закрепиха целта за икономическото и социално единство (чл. 2 ДЕС и чл. 3 ДЕО) и въведоха нов дял (чл. 158–162). Конституцията също се основава на икономическото, социалното и териториалното единство.

А. Началото на регионалната политика

1. Преамбюлт на договора предвиждаше да се намалят „различията между отделните региони и изоставането на по-малко облагодетелстваните“. Регионалният подход на Договора беше ограничен до възможността да придаде законна сила на националните помощи за регионално развитие и да прилага, по време на преходния период, до предпазни мерки, с оглед особено положение на някои региони.

2. Общностите прилагаха регионалния подход чрез няколко **механизма**: интервенции на ЕОВС; регионални действия на ЕФОГСС; финансови помощи от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ).

3. Увеличаването на неравенството между регионите и последователните разширявания с нови страни доведоха след 1975 г. до установяването на общностна регионална политика, чийто финансов инструмент бе **Европейският фонд за регионално развитие** (ЕФРР, *FEDER*), който разполагаше първоначално с годишни дотации. През 1984 г. бяха създадени общностни програми, редом с националните програми от общностен интерес.

4. **Интегрираните средиземноморски програми** целяха подпомагане на средиземноморските региони на трите страни от Общността, които бяха поставени в директна конкуренция с иберийските производители. Те се основаваха на програмни договори, обвързващи Комисията, съответната ДЧ и съответните

регионални власти. Инструментите за финансиране бяха структурните фондове (ЕФРР, ЕФОГСС, ЕСФ) и ЕИБ. Тези програми бяха лаборатория за икономическото и социално единство.

Б. Икономическо и социално единство

1. **ЕЕА** предвиди установяването на истинско икономическо и социално единство между различните части на Общността чрез амбициозни действия, осъществявани благодарение на структурните фондове.

а) **Първоначалните инструменти** за постигането на тази цел бяха закрепени в регламента от 24 юни 1988 г.: координиране и удвояване на перата по структурните фондове за 1993 г. На база на многогодишните регионални планове, изработени от държавите, Общността приема общностни рамки за подкрепа на зоните, ползващи се от помощите на трите фонда: ЕФОГСС, ЕСФ, ЕФРР, към които се прибавят и заемите от ЕИБ. Системата се основава на силна географска концентрираност, в полза на: Ирландия, Гърция, Португалия, Испания, Италия, Обединеното кралство (Северна Ирландия), Корсика и Френските отвъдморски департаменти, Ландерите на Източна Германия.

Гореспоменатите регламенти са ревизирани на 20 юли 1993 г. и предвиждат удвояване на ресурсите за периода 1994–1999 г. и диверсификация на специфичните мерки под формата на „общностни инициативни програми“.

б) **Целите** са йерархизирани и съгласувани, най-вече относно ЕФРР (80 % от позициите).

– Цел 1: развитие на изоставашите региони, главно селскостопански (регионален БВП под 75 % от средния за Общността);

– Цел 2: конверсия на западащите индустриални райони (ЕФРР, ЕСФ);

– Цел 3: преодоляване на продължителната безработица (ЕСФ);

– Цел 4: професионална интеграция на младите хора (ЕСФ);

– Цел 5: адаптиране на селскостопанските структури и развитие на селските зони (ЕФРР, ЕСФ, ЕОФГСС, секция „Ориентиране“).

– Добавена е шеста цел за нуждите на скандинавското селско стопанство.

Пет са принципите, които ръководят структурните фондове: концентрираност, допълнителност, партньорство, програмиране, зачитане на Общностното право.

2. Чл. 161 ДЕО (добавен с ДЕС) установи един нов инструмент – **Кохезионния фонд**, предназначен за страни, които са приели програма за покриване на критериите за икономическа конвергенция и чийто БВП на глава от населението е под 90 % от средния за Общността. Става дума за националния БВП – а вече не за регионален, – което ограничава листата на бенефициентите до Испания, Португалия, Гърция, Ейре и Финландия. Фондът финансира проекти относно околната среда и трансевропейските транспортни мрежи.

В крайна сметка икономическото и социалното единство ангажира около 40 % от бюджета на Общността.

В. Реформа на икономическото и социално единство

В резултат на преговорите в перспективата на разширяването на ЕС и предвид желанието ресурсите на Общността да се ограничат до максимум 1.27 % от БВП, поради различията между ДЧ – нетни вносителни и нетни бенефициенти, реформата се осъществи едва чрез регламентите от 21 юни 1991 г. за периода 2000–2006 г.

а) **Целите** се сведоха до три:

– цел 1: регионите с изоставащо развитие (критерий БВП, както по-рано);

– цел 2: зоните в икономическа и социална реконверсия (различни критерии според зоните, сред които обаче доминират заетостта и безработицата);

– цел 3: вместо на регионалния характер се акцентира върху политиката по заетостта и по образованието (ЕСФ).

Впрочем броят на общностните инициативи, под формата на специфични програми, бе значително намален (сред тях ENTERREG – трансгранични дейности, и URBAN – непривилегировани квартали). Общият пакет се увеличи до 213 милиарда евро – като това не включва помощите за държавите

кандидати за разширяване в рамките на предприсъединителните програми.

б) **концентрацията** на структурната политика в географски план се увеличи и се съсредоточи около дефинирането на програмите, в които Общността участва, в рамките на „ножица“ от 50 до 75 % за цел 1 (без ултрапериферните региони) и от 25 до 0 % за цели 2 и 3. Необходимо бе да се предвидят постепенно намаляващи помощи за регионите, които прогресивно губят правото си да участват в програмите (гъвкавост).

в) **партньорството** се запази и в него вече участват:

- Комисията (стратегическа и контролна роля);
- и държавите-членки (управленска роля), самите те свързани с местните власти по отношение на изготвянето на програмите.

Бележка: През 2006 г., в разширения ЕС, икономическото и социално единство трябва да бъде дълбоко ревизирано. Всъщност изискването за единодушие продължава да важи (откъдето следва и правото на вето на досегашните бенефициенти), като средството за това ще е приемането на многогодишната финансова перспектива за периода 2007–2013 г.

§ 2. Транспортна политика

Става дума за сектори, белязани от противоположни държавни интереси, разнообразие от методи на управление и държавни политики на подкрепа, императивите на свързаните обществени услуги, значението на професиите.

А. Приложимост на ДЕО по отношение на транспорта

1. ДЕО съдържа Дял V (чл. 70-80) относно транспорта. Чл. 70 предвижда създаването на обща транспортна политика, възложена на Съвета (чл. 71). Чл. 80 уточнява, че разпоредбите на Дял пети се прилагат към наземния транспорт (железопътен, автомобилен, воден) и че Съветът, с единодушие, приема разпоредбите за корабоплаването и въздухоплаването. С ДА в материята започна да се прилага процедурата по съвместно приемане на решения.

2. На 4 април 1974 г. в решението *Commission c/République française*, СЕО отсъди, относно свободното движение на работници, че даже при отсъствието на необходимите разпоредби (на Съвета), които могат да се приемат на основание на чл. 80, морският (и въздушен) транспорт са подчинени на основните разпоредби на Договора.

3. Сезирана с преюдициално запитване, СЕО прие на 30 април 1986 г. (дело, наречено „*Nouvelles frontières*“) решение, което допуска прилагането на общите разпоредби за конкуренцията по отношение на въздушния транспорт, и уточнява условията за прилагането им, докато не бъде приет секторен регламент за конкуренцията. Това решение, съответстващо на решението от 1974 г., позволи, от една страна, започването на процедури за неизпълнение от страна на Комисията срещу национални авиокомпании, а, от друга страна – преговорите между ДЧ за приемане на регламент, който овластява комисията по въпросите на конкуренцията (считано от 1987 г. нататък).

Б. Вътрешни аспекти на транспортната политика

Транспортната политика се покрива от целите на единния пазар.

1. По отношение на **железопътния транспорт** Директивата от 29 юли 1991 г. постави принципа на разделение между *железопътната инфраструктура*, управлявана от ДЧ, и *железопътната експлоатация*, както и независимостта на управлението на предприятията, били те държавни или частни. Две директиви от 19 юни 1995 г. предвиждат предварителни разпоредби относно конкурентното отваряне на жп транспорта, те се отнасят за общностното лицензиране на превозвача, инфраструктурата (еднакво третиране) и за недискриминацията.

Действащите в момента насоки за жп транспорта се отнасят за:

- свободното движение и достъпа до инфраструктури;
- сигурността (европейска железопътна агенция);
- пазара на превоз на пътници.

Железопътната политика се вписва в по-общата политика по *мрежите за транспортна инфраструктура* (чл. 154-156 ДЕО).

2. Що се отнася до **морския транспорт**, четири регламента от 12 декември 1986 г. организират свободното предоставяне на услуги (за вътрешнообщностна търговия и за търговия с трети страни), фиксират режима на конкуренцията, приложим към споразуменията и господстващото положение (изключение за някои споразумения), дефинират нелоялните тарифни практики, дават свободен достъп до трансокеанския трафик. Свободата на каботаж (вътрешен транспорт, осъществяван от външна компания) бе позволено поетапно след 1992 г.

През последните години преговори направиха възможно конкурентното отваряне на пристанищните услуги и мерките по сигурността (най-вече относно екологичните рискове), регламентът от 27 юни 2002 г. създаде **Европейска агенция за сигурност на корабоплаването по море**.

3. **Въздушният транспорт** е обект на множество „пакети“ от мерки (1987, 1990, 1992 г.), преди да се достигне до свободното предоставяне на услуги (освен при специалните режими) и конкурентно отваряне на пазара. Комисията прие множество индивидуални решения, които разрешават концентрирането или държавните помощи и в замяна съдържат предписания за конкурентно отваряне.

Общностното законодателство първоначално засегна достъпа до пазара и конкуренцията: преуреждане на въпросите за трафика, предмет на двустранни споразумения; пускане на множество национални превозвачи по едни и същи линии; установяване на пета свобода (транспорт от една компания от държавата А между летищата на държавите Б и В); постепенно отваряне на вътрешни воден транспорт; отваряне на летищните услуги (често предмет на протекционистична политика). Проблемът е във въздушния контрол, който се намира по средата между политиката по въздушния транспорт и пазара; свободата на тарифиране първоначално бе ограничена, сетне обобщена (с въвеждането на защитни клаузи). След 1987 г. се приеха регламенти относно конкуренцията.

Общата политика по въздухоплаването се ориентира към обществените услуги, „общото небе“, защитата на потреби-

телите, сигурността, околната среда – т.е. *пренасочване от търговската към гражданската авиация*.

В. Външни аспекти на транспортната политика

Общността участва, директно или индиректно, в някои международни споразумения: пътни превозни средства, Евроконтрол, речно плаване, поведенчески кодекс на морските конференции.

Либерализацията на въздушния транспорт постави проблема за съвместимостта на общностното законодателство с двустранните или многостранните споразумения за въздушно-то пространство и за общата външна компетентност на ЕО.

Комисията започваше производства за нарушение срещу държавите, които бяха сключили споразумения „отворено небе (open skies)“ със САЩ и на 5 ноември 2002 г. СЕО произнесе осем решения, които *осъждат националната клауза, но запазват компетентността на държавите относно трафика*. В резултат на това Комисията получи мандат да преговаря с третите страни в обхвата на своите компетенции. Общността скоро ще се присъедини към основните международни споразумения (OACI).

§ 3. Заетост и социална политика

Договорът от Амстердам въведе нов Дял VIII относно заетостта, което беше в пряка връзка с резолюцията на Европейския съвет от Амстердам относно увеличаването на заетостта. Той символично постави материята след дела за икономическата и валутна политика. В ДЕО бяха включени разпоредби от споразумението относно социалната политика, което бе сключено първоначално без участието на Обединеното кралство.

А. Заетост (чл. 125–130)

Търсенето на по-високо равнище на заетостта и координирането на националните политики по заетостта стават част от целите на Съюза. Ясно е обаче, че заетостта не е обща политика. Новият дял включва три специфични разпоредби.

1. Процедурата по координиране се открива с ежегодното приемане на заключения от ЕСв. Съветът, след консултиране (ИкоСоКо, КоРе, КоЗа) приема основните насоки съгласно главните приоритети на икономическата политика. Всяка държава изработва годишен доклад за своята политика по заетостта в съответствие с тези основни насоки. СМ може да й отправи препоръки. Прилага се една смесена процедура (с участието и на ДЧ, и на общностните институции), като ЕСв от Есен постави началото на кодификация.

2. Съветът, съвместно с Парламента, може да приеме определени „насърчителни мерки“ (информиране, нови подходи, пилотни проекти), без каквото и да е хармонизиране и без засягане на съществените разходи (декларация към договора).

3. Създаден бе нов консултативен орган – Комитет по заетостта (КоЗа), съставен от по двама представители на всяка ДЧ и на ЕК, общо 52.

Б. Социална политика (чл. 136–145)

1. Основи на социалната политика

а) Договорът ЕИО първоначално изразява **две различни концепции** за социалната политика: първата, тясна, е продължението на разпоредбите относно свободното движение на работна сила; втората, по-широката, визира сближаване и хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно социалния прогрес (чл. 136). ЕЕА се опира на втората и признава на Съвета правото да приема директиви с квалифицирано мнозинство в определени области (безопасност и здравеопазване за работещите). ЕЕА препоръчва също европейски социален диалог, годен да доведе до сключване на европейски конвенции.

б) През декември 1989 г., Европейският съвет в Страсбург прие, без участието на Обединеното кралство, **Хартата на основните социални права**, чието прилагане е възложено на държавите, субсидиарно на Общността и на социалните партньори. Текстът не е правно обвързващ, но оказва влияние върху съдържанието на Хартата на основните права на Съюза.

в) Като следствие от приемането **Споразумението на единадесетте** (без Обединеното кралство), приложено към **ДМ**, материята на социалната политика бе разделена на три групи, при стриктно спазване на принципа на субсидиарността:

– Първа група: материите, които произтичат от директивите, приети с квалифицирано мнозинство: здравеопазване и безопасност на работниците, условия на труд, осведомяване и консултиране с работниците, равенство между мъжете и жените (освен еднаквото заплащане);

– Втора група: материите, които произтичат от директивите, приети с единодушие: социална защита, защита на работещите в случай на прекратяване на трудовия договор, колективна защита и представителство на интересите на работещите и работодателите (включващи съвместно управление, но изключващи материите от трета група), условия на наемане на граждани на трети държави;

– Трета група: изключени материите: възнаграждения, право на сдружаване, право на стачка, локаут.

г) **Договорът от Амстердам** реинтегрира всички разпоредби в самия Договор, в резултат на смяната на правителството във Великобритания.

Целите на социалната политика се разширяват по отношение на насърчаването на заетостта, подобряването на условията на живот и труд, адекватна социална защита, развитие на човешките ресурси.

Директивите от първата група обаче, макар вече да се приемат по процедурата за съвместно приемане на решения, все така могат да съдържат само минимални предписания, които да се прилагат постепенно и съобразно националните законодателства. СЕО отсъди, че директивата от 23 ноември 1993 г., определяща минималната продължителност на работната седмица на 48 часа, засяга също и здравето и сигурността на работниците и съдържа само минимални предписания (12 ноември 1996 г., *RU c/Conseil*).

Чл. 141 възпроизвежда общия принцип за правото на равностойно заплащане между жените и мъжете и го допълва с възможността Съветът, съвместно с ЕП, да приема приложни мерки, оставяйки на ДЧ свободата да приемат позитивни дискриминационни мерки.

д) **Договорът от Ница** предвиди определени подобрения на социалната политика. Създава се механизъм, който позволява на Съвета, без да е обвързан с никакъв срок, да приема с единодушие решение за преминаване към квалифицирано мнозинство (т.е. съвместното приемане на решения) относно три от материите, които към този момент са подчинени на искването за единодушие (и консултиране с ЕП):

– защитата на работниците в случай на прекратяване на трудовия договор;

– представителство и колективна защита на социалните партньори, включително съвместно управление;

– условията за наемане на лица от трети страни, пребиваващи на редовно основание.

Две нови области минават към квалифицираното мнозинство (и съвместното приемане на решения): борбата срещу социалната изолация и модернизацията на системите за социална защита. Конституцията за Европа добавя социалната сигурност на работниците-мигранти. Социалната сигурност и социалната защита на работниците обаче остават подчинени на правилото за единодушие.

2. Основни аспекти на социалната политика

а) **Европейският социален фонд (чл. 146 ДЕО)** има за цел насърчаването на заетостта, географската и професионалната мобилност в рамките на представените от ДЧ проекти. Той може да допринесе и за специфичните дейности, свързани с общностните програми. Неговите мисии вече са част от целта за икономическо и социално единство (виж по-горе § 1).

б) Обявявайки чл. 141 (стар 119) относно еднаквото заплащане на мъжете и жените за разпоредба с директен ефект (СЕО, 8 април 1976 г., *Defrenne*) и потвърждавайки тази съдебна практика в решенията за установяване на нарушение на договорите, където тя липсва (*Commission c/R.U.*, 6 юли 1982 г. ...), СЕО изпревари цяла поредица от директиви за равенството между половете в трудовите отношения и в областите на социалната сигурност или режимите на отделните професии. В решение от 23 юли 1991 г. (*Stoeckel*) СЕО разре-

ши нощната работа на жените в приложение на принципа за недискриминация.

в) За да се осигури защитата на работещите, бяха приети директиви относно колективните трудови договори (от 17 февруари 1975 г.), трансфера на предприятия (от 14 февруари 1977 г.), защита на наетите работници в случай на несъстоятелност на работодателя (от 20 октомври 1980 г.), безопасността и здравеопазването на работниците (от 12 юни 1989 г.).

г) Предложеното от „директива Вредлинг (*Vredling*)“ предизвика възражения: тя целеше да установи процедура на уведомяване и консултиране на работещите от най-важните дъщерни фирми, като задължение на фирмата-майка, независимо от местоположението им, за да се знаят действията и стратегиите за наемане на работна ръка на фирмите-майки. Директива от 22 септември 1994 г. предвиди социално договаряне за създаване в рамките на такива групи на европейски комитет за предприятията. Директивата Вилворд (*Vilvorde*) относно информирането и консултирането на работниците относно заетостта (в реално време и предварително) се прие през юни 2001 г.

д) Проектът за **европейското акционерно дружество** се сблъска с разнообразието от начини на представяване на наетия персонал; проектът, предвиждащ възможности за участие на наемните работници (съвет, отделен орган или договорен модел) бе приет от Европейския съвет в Ница през 2000 г.

§ 4. Политика за околната среда

1. Тъй като договорът от Рим не съдържаеше разпоредби за околната среда, общностните органи прибегваха до хармонизиране на разпоредбите, годни да нарушат конкуренцията, както и до чл. 235 (нов 308) ДЕО. Приети бяха *четиригодишни програми* за действие, целящи да подобрят качеството и стандарта на живот на основата на няколко принципа: приоритет на превенцията, приложение на принципа „замърсителят плаща“, помощен характер по отношение на действията на държавите. ЕЕА интегрира тези принципи и даде правна основа на тази политика (чл. 174–176), той направи политиката за околната среда съставна част от всички други общностни политики. Нещо

повече – той определи целите ѝ: качество на околната среда, здраве за хората, разумно оползотворяване на природните ресурси, съобразяване със световната екология.

2. **ДЕС** прие Съвета да гласува с квалифицирано мнозинство при дефинирането на „програми за действие с общ характер“ и най-вече на „действия“, отговарящи на целите на Договора, с изключение на това, което се отнася до фискалните мерки, териториалното устройство и обработването на почвите и енергийните въпроси – за които се запазва гласуването с единодушие. ДН добави в този списък и количествено-то управление на водните ресурси.

ДА разшири приложението на процедурата по съвместно приемане на решения и по отношение на политиката за околната среда, освен по отношение на мерките, за които се запазва гласуването с единодушие (и се прилага процедурата по консултиране). Преговорите по ДН не доведоха до включването на данъчния режим на околната среда в обхвата на гласуването с квалифицирано мнозинство.

3. Следователно общностната политика е **субсидиарна** по отношение на политиката на държавите и **интегрирана** в другите общностни политики (чл. 174, § 2). От това произтичат спорове за правното основание на едно или друго действие на Общността. Във вътрешен план СЕО още отрано се позовава на чл. 100-а (хармонизиране), чл. 130-S в перспективата на едно уеднаквяване на пазара (делото „*Dioxyde*“, 11 юни 1991 г.) и същия член относно директивата „премахване на отпадъците“ (СЕО, 17 март 1993 г., *Commission c/Conseil*), предвид основната цел в материята на околната среда. Всъщност съдебната практика прие, че винаги, когато дадено действие не покрива цели, пряко свързани с околната среда, трябва да се търси правно основание извън нейната уредба. Във външен план Общността разполага с изрична компетентност, поделена с държавите, на основание чл. 174, § 4, или подразбираща се компетентност на основата на практиката по делото *AETR* (1971 г.); иначе тя включи околната среда в рамката на споразуменията за асоцииране или на някои специални споразумения (научни изследвания и технологии, сътрудничество за развитието), доколкото имат аспект „околна среда“.

В наши дни идеята за „устойчиво развитие“ заема основно място в политиката на околната среда и в структурата на Договора за ЕО.

§ 5. Здравна политика

Първоначално дейностите на Общността относно здравеопазването не можеха да бъдат класирани, но имаха несъмнена важност – на кръстопътя на социалните политики, политиката за околната среда и политиката за защита на потребителите. Освен секторните разпоредби на ЕОВС и ЕОАЕ, правните основи на това решение са в принципите на свободно определяне на медицинските професии и на свободно движение на фармацевтични продукти, ограничително тълкуване на резервата за общественото здраве (чл. 30 ДЕО) и прилагане на чл. 94, 95 и 308. Съществуването на единния пазар благоприятства появата на общностното право на здравеопазването в контекста на един пазар на медицинските грижи.

ДЕС въведе нова разпоредба за общественото здраве (чл. 152), по-скоро насочена към превенция на тежките болести, която позволи на Съвета да приема инициативни мерки, но без хармонизиране на законодателствата.

Този чл. 152 бе изменен с ДА най-вече вследствие на кризата „луда крава“. Заради неяснотата относно правните основания за защитата на общественото здраве, директивите за храните и ветеринарното дело можеха да се приемат било за хармонизиране на националните законодателства (чл. 94 и 95), било относно селскостопанската политика (чл. 37). СЕО прие последния вариант (23 февруари 1988 г., *Royaume-Uni c/Conseil*), като прие, че Договорът позволява мерки – т.е. регламенти или директиви – целящи защитата на общественото здраве във ветеринарното или фитосанитарното дело, в отклонение от чл. 37. Тези мерки се приемат по процедурата за съвместно приемането на решения.

Подобни мерки могат да предвиждат норми за качеството и сигурността на органите или веществата с човешки произход и кръвта – това е ехо от делата за „заразена кръв“. Тютюнът бе предмет на директиви за ограничаване на потреблението.

Една директива, забраняваща рекламата, обаче бе отменена поради липса на правно основание (СЕО, 5 октомври 2000 г., *RFA c/Parlement et Conseil*).

Общественото здраве, както и защитата на потребителите, има хоризонтален характер – то е съставка на общностните политики и действия. В Конституцията за Европа то става част от областите на допълващи действия на Съюза, докато „общите проблеми“ на безопасността в общественото здраве са поделена компетентност.

§ 6. Политика за защита на потребителите

1. Подобно на здравната политика тя не представлява същинска политика, въпреки че е предвидена в чл. 95 (предложението относно хармонизирането) и от практиката на СЕО (изключение от чл. 30, „императивни изисквания от общ интерес“). Пошироко, СЕО се позовава често на правата на потребителите в споровете, отнасящи се до икономически аспекти на ДЕО.

Няколко случая на приложение:

Delattre, 21 март 1991 г.: някои продукти бяха приети за козметични в Белгия и медикаменти във Франция (респ. предмет на монопол) – СЕО оправда френската позиция в името на защитата и живота на хората.

Van Tiggele, 24 януари 1978 г.: административно фиксирана твърде висока цена засяга интересите на потребителите, докато, ако е фиксирана на твърде ниско равнище, би могла пък да представлява мярка с еквивалентен на количествено ограничение ефект.

Защитата на осигурените, като съществена част от практиката на СЕО в решенията му от 1986 г., бе възприета в директивите за координиране на свободното предоставяне на застрахователни услуги.

Чл. 153 след ДЕС вече позволява на Съвета (извън мерките по хармонизиране във вътрешния пазар) специфични мерки, допълващи политиките на ДЧ (субсидиарност), за осигуряване на здравето, сигурността, информацията и икономическите интереси на потребителите, и да взема предвид тези изисквания при общностните политики (хоризонтален подход).

2. **Общи директиви**, осигуряващи защитата на потребителите, бяха приети на различни правни основания:

– директиви от 10 септември 1984 г. относно измамната реклама и от 6 октомври 1997 г. относно съпоставителната реклама;

– директиви от 20 декември 1985 г. и от 20 май 1997 г. относно сделките, сключени извън местата за търговия или дистанционно;

– директива от 5 април 1993 г. относно измамните клаузи по сделките (откъдето последва изменение през 1995 г. на френския Кодекс на потребителите);

– директивата от 25 юли 1985 г. относно **отговорността за дефектни стоки**, която установява обективна отговорност на производителя (освен в ограничени случаи на неотговорност) и довежда до добавяне във френския Граждански кодекс на нови разпоредби. Това е пример за влиянието на Общностното право върху националното частно право.

§ 7. Индуриална политика

Индуриалната политика, която трудно може да се открие в първоначалния договор, не се появява като такава и в класификацията на политиките на Комисията: тя се появява в научните изследвания и технологичното развитие, икономическото и социално единство, трансевропейските мрежи и т.н.

По този повод съществува спор между „**либерали**“ и „**интервенционисти**“: за първите политиката по конкуренцията е достатъчна, за вторите е необходимо тя да се коригира. След дебати авторите на Договора от Маастрихт подписаха един член за „индурията“ с доста широка редакция, съдържащ между другото множество препратки към нормите за конкуренцията (чл. 157). ДН позволи мерки за подкрепа на държавите-членки да се приемат с квалифицирано мнозинство. В Конституцията за Европа индурията е поставена след областите на *допълнителна компетентност на Съюза*.

– Комисията предложи „**устав на европейското акционерно дружество**“: дружеството ще се подчинява само на един правопорядък, който не е свързан с нито една ДЧ; то ще е достъпно за акционерните дружества, създадени по нацио-

налното право (независимо кой реално ги контролира), при условие че две от тези дружества се уреждат от различни национални законодателства. Този проект в крайна сметка бе приет в контекста на вътрешния пазар и на „европейско социално пространство“ (права на работниците), но придружен от множество опции и някои изключения.

– Регламент от 25 юли 1985 г. създаде „европейска група от икономически интерес“. Проектът за **патент**, блокиран от разногласията между ДЧ за единен патент (Германия) или класически патент (Франция). В резултат се създаде специализирана автономна юрисдикция.

§ 8. Политика в областта на изследванията и технологиите

а) **Изобилието от общи проекти** на различни европейски държави породило проблема за ролята и за мястото на Общността в **сътрудничеството с „променлива геометрия“**.

– Някои достижения или инициативи се разполагат извън Общността, но с участието на държави-членки. Такъв е случаят с аеронавтиката (Airbus) и космонавтиката (Ariane, Hermès). Френската програма *Eureka* получи подкрепа от Общността, без да са дефинирани нейното финансово и техническо участие в проект, който се отнася преди всичко до частни оператори.

– Други програми бяха вписани в общностната рамка, като Европейската стратегическа програма за изследвания и информационни технологии (ESPRIT) и телекомуникационната програма RACE, BRIT-EURAM за индустриалните технологии – това са все секторни програми.

– Съществува и Общ изследователски център.

б) **ЕЕА** включи в ДЕО нов дял относно научните изследвания и технологичното развитие. Съветът приема с единодушие многогодишна рамкова програма, чието прилагане се осъществява под формата на специфични програми (бившите секторни програми) с квалифицирано мнозинство. Също така могат да бъдат задействани и допълнителни програми с помощта на част от държавите-членки; накрая общи начинания може да се предприемат с единодушие от държавите-членки.

в) По силата на ДА Съветът прие рамкова програма с квалифицирано мнозинство и по процедурата за съвместно приемане на решения с Парламента, а Конституцията за Европа предвижда това да се урежда с европейски закон.

§ 9. Политика в областта на риболова

През 1970 г. бе създадена обща организация на пазарите по модела на ОСП. Тя беше ревизирана и допълнена от структурни мерки. Общият принцип бе този за **равен достъп, без дискриминация**, но не и свобода на достъпа, тъй като трябваше да се гарантира управлението на ресурсите. Структурата цел беше намаляване на риболовния капацитет.

1. **Компетенциите на Общността** за опазване на морските ресурси бе предвидена в акта за присъединяване от 1972 г. СЕО потвърди тази компетентност по отношение на зоната до и след 200 мили от брега, и отхвърли ирландските (16 февруари 1978 г., *Commission c/Irlande*) и британските претенции.

Доколкото Съветът не е упражнил това правомощие, ДЧ могат да вземат мерки за опазване на морските ресурси (*Regina c/Kirk*, 10 юли 1984 г.). Всъщност на базата на решението по делото *Kramer* (14 юли 1976 г.) Общността упражни за първи път своята външна компетентност чрез спогодби с трети страни. Вътрешната нормативна уредба бе приета едва през януари 1983 г. в контекста на предстоящото присъединяване на Испания.

2. **Принципът за равен достъп** на националните флотилии в общностната зона за риболов (200 мили) е основополагащ принцип, при зачитане на принципите на общия пазар и на недискриминацията по национален признак. Този принцип бе ограничен многократно в зависимост от зоната и конкретния случай.

3. **Опазването и управлението на ресурсите** се осигуряват чрез количествени или качествени мерки:

– годишно определяне на позволените количества улов и разпределение между ДЧ (квоти), като квотите се управляват от самите ДЧ;

– регулиране на общите капацитети за улов на риба и осигуряване от всяка ДЧ на лицензии съгласно общностните разпоредби;

– контролът се осъществява от ДЧ в рамките на общностната уредба (документи, системи за деклариране на улова).

4. Обща организация на пазарите в риболовния сектор и на аквакултурите урежда правилата за комерсиализация и интервенция на пазарите. Тя се допълва от структурни мерки за ограничаване на капацитета за улов на риба чрез специфични инструменти, като през 1988 г. се създава *Финансов инструмент за ориентиране на риболова*, който днес е един от структурните фондове.

5. Общността сключва **риболовни споразумения** с трети страни: това са търговски договори (допълнени с привилегии за по-слабо развитите страни) или договори за сътрудничество. Общността се присъдени към редица конвенции и международни риболовни организации. СЕО от своя страна постави регламентите относно риболова в рамките на развитието на международното право (обичайно или договорно), напр. по делото *Attorney général c/Bourgoa*, 14 октомври 1980 г.

§ 10. Политики, добавени от ДЕС

Те не са изцяло нови, тъй като някои, като здравната политика, политиката за защита на потребителите и индустриалната политика, имаха прецеденти под формата на общностни действия.

1. Образование, професионална квалификация и младеж

Общността има насърчаваща роля в сферата на образованието, при зачитане на многообразието в ДЧ и на субсидиарността (следователно без хармонизиране); в сферата на професионална квалификация авторите на ДЕС искат да извлекат поука от придобития опит и да упълномощят Съвета да предприема мерки в изброените области: професионална квалификация и реконверсия, интегриране и реинтегриране, мобилност на младите хора и на преподавателите, сътрудничество и обмен на информация.

Конституцията за Европа добавя и спорта.

2. **Културата** също не представлява истинска политика. Чл. 151 визира стимулирането на творчеството, опазването

на културното наследство, включването в тази група и на аудиовизията.

Впрочем помощите за култура и опазване на наследството са позволени, когато не засягат конкуренцията.

3. Трансевропейските мрежи са на границата между вътрешния пазар, социалното и икономическо единство, технологичното развитие, индустрията и териториалното устройство.

Обхванатите сектори са транспортната, телекомуникационната и енергийната инфраструктура – предвидени са разпоредби, които да ги направят съвместими и да се свържат помежду си. Общността упражнява функция по ориентиране и координиране на действията на държавите; тя може да подпомага финансово изграждането на тези мрежи. Кохезионният фонд действа в транспортната инфраструктура, в полза на страните-бенефициенти.

4. Гражданската защита се споменава в Конституцията за Европа.

§ 11. Енергийна „политика“

Енергийната политика беше предвидена и в трите обществени договора (виж по-надолу, Дял IV): ЕОВС и ЕОАЕ. В ДЕО тя не почива на специфични правни основания. В разпоредбите на Дял XV за трансевропейските мрежи тя е посочена (Договор от Маастрихт). Петролната криза провокира подем и обществените органи се ориентираха към *координиране на националните политики, вместо една обществена политика*: ниво на гаранционен запас, пренос на петрола в случай на криза, информиране за цените, икономии на енергия. На практика енергийната политика е предмет на уреждане от Общностното право:

– чрез политиката по околната среда;

– чрез конкурентното отваряне на пазара (газ, електричество), като ДЧ разполагат с компетентност (ограничена) за осъществяване на избор сред вариантите, предложени от директивите.

Конституцията за Европа предвижда разпоредба за *енергетиката*, която оставя голяма свобода на държавите-членки. Междуправителствената конференция от юни 2004 г. добави, че данъчното облагане в енергетиката е от компетентността на Съвета, който се произнася с единодушие.

Раздел 4

Икономическа и валутна политика

Отсъствието на разпоредби в Договора доведе до изработване на една конструкция-програма „Икономически и валутен съюз“, но резултатите останаха далеч от планираното предвид валутния срив, петролната криза, икономическата рецесия и политическите и структурни разногласия между държавите-членки. **ДЕС** въведе радикални промени, предвиждайки установяването на единна валута, еврото.

§ 1. Първоначална рамка на икономическата и валутна политика

А. Разпоредбите на първоначалния договор

Чл. 99 (стар 103) обяви политиките по икономическата конюнктура за въпрос от общ интерес. Разпоредбите относно платежния баланс предвидиха механизми на сътрудничество и взаимна подкрепа между ДЧ. **Чл. 202** (стар 145) даде на Съвета задачата да координира икономическите политики на ДЧ.

Б. Проекти за икономически и валутен съюз

От края на 60-те години много доклади на Комисията предлагаха един по-задълбочен икономически и валутен съюз, който да доизгради единния пазар и да създаде зона на валутна стабилност и на икономически растеж. Конференцията на държавните и правителствените глави през 1972 г. прие идеята за осъществяване на съюза на етапи, но тъй като договорът не бе променен, намеренията се основаваха на чл. 235 (нов 308).

ЕЕА въведе нова глава с подзаглавие „Икономически и валутен съюз“. Той съдържа текстово възпроизвеждане към постигнатото *Acquis*: европейска валутна система и Екю (виж по-надолу). Той прецизира, че необходимите промени относно институциите ще изискват ревизиране на договора.

§ 2. Валутни измерения на Общия пазар

Първоначално пренебрегван, поради доверието в стабилността на обменните курсове и външната конвертируемост на валутите, въпросът за валутните измерения на Общия пазар стана актуален.

А. Корените

1. Валутната политика е във вътрешен план логическо следствие от единния пазар и общите политики: тя позволява движението на капитали, тя е условие за стабилност на единните селскостопански цени, тя трябва да благоприятства съгласуването на икономическите политики. С оглед на тези цели тя предполага задължителни консултации, процедури на взаимна помощ (в кратък и среден срок), намаляване на валутните колебания.

2. Във външен план тя можеше да превърне Общността в зона на валутна стабилност, на фона на свободните колебания на чуждите валути, и да я направи главно действащо лице, способно да налага политиката и доктрината си в рамките на международната валутна система, която след кризата от 1971–1973 г. вече не се основаваше на Бретън-Уудските споразумения и споразуменията от Ямайка (1976 г.).

Б. Първи етапи на валутната политика

1. На първо място, тя се състои от консултации и предоставянето на взаимна помощ.

2. Общият селскостопански пазар създаде **агро-валутни механизми**: обръщането в национална парична единица на общите цени се правеше според дадените представителни курсове, наречени „зелени курсове“, разликата между тези курсове и валутните обменни курсове се компенсират от *изравнителни валутни суми*, фиксирани за стабилните валути и променливи за нестабилните валути.

3. По време на тежкия период, от 1972 г. до 1978 г., Общността установи „**валутна змия**“, която намаляваше границите на отклонение на общностните валути до 2,25 % една спрямо

друга. В началото колебанията се ограничаваха в „тунела“ от 4q5 %, установен от Споразумението от Смитсониан относно долара и другите валути. От 1973 г. обаче това споразумение престана да действа заради свободния курс на долара. Накрая „змията“ не покриваше повече от пет европейски валути, с марката начело, другите държави не участваха вече, за да могат да управляват валутните си резерви. Опитът обаче бе подновен и разширен.

В. Европейска валутна система (ЕВС)

В сила от 13 март 1979 г., тя съдържа два елемента.

а) **Екюто** (ECU, European Currency Unit – Европейска валутна единица) бе една независима от долара счетоводна единица, изчислена на основата на „кошница“ от европейски валути; всяка валута бе свързана с екюто чрез плаващ курс и участваше в неговия състав с определен процент, който бе функция на икономическата тежест на всяка страна. Емисията на екюто основаващи на депозирането от всяка централна банка на 20 % от резервите ѝ в злато или долари и се осъществяваше от Европейски фонд за валутно сътрудничество. Като счетоводна единица, екюто бе предназначено да се превърне в резервен актив и в платежно средство за разплащане между централните банки.

Всъщност, предвид стабилността му, екюто стана преди всичко валута за предоставяне на заеми за частни икономически операции и за общностните институции, някои държави и публични организации.

б) **Стабилността на обменния курс** се постигаше чрез съблюдаването на двустранните валутни паритети; максималната разлика остана фиксирана на 2,25 % над или под плаващия курс, без изключения. Интервенциите, за да се осигури поддържането на курса, се осъществяваха от централните банки; те можеха да си отпускат взаимни помощи и разполагаха с краткосрочни кредити, които преминаваха през Европейския фонд за валутно сътрудничество. Той трябваше да се ориентира към краткосрочни и средносрочни мерки за поддържане на валутите и да се превърне в истински европейски валутен фонд.

Лихвите играеха основна роля в управлението на валутите.

На 1 август 1993 г., границите на отклонение са разширени до 15 % над и под паритета: *кризата на ЕВС*, корените на която бяха в германската политика на завишени лихви (резултат от обединението на двете Германия), обстановката на рецесия и т.нар. манипулативни спекулации, оказаха влияние върху *задействането на Договора от Маастрихт*, който предвиждаше в средносрочен план създаването на единна валута.

§ 3. Икономически и валутен съюз

Единната валута е продължение на вътрешния пазар. Тя се вдъхновява от триъгълника на несъвместимост: самостоятелните валутни политики са несъвместими с фиксирането (относително или тотално) на обменните курсове и свободното движение на капитали.



Триъгълник на несъвместимост (Доклад Падоа-Скиопа 1987 г.)

ДЕС предвиди на три етапа да се достигне до един икономически и валутен съюз и до единна валута, еврото.

А. Фазите на ИВС

1. Първа фаза

Започва през 1990 г. със свободното движение на капитали и цели *растяща конвергенция на икономическите политики и постижения*.

2. Фазата, наречена преходна

Тя започва на 1 януари 1994 г. (след влизането в сила на договора). Валутните и икономически политики остават под

национална компетентност. За да стане преходът възможен, се определят следните цели на втората фаза: засилване на координацията на икономическите политики на ДЧ и организиране на многостранно наблюдение, осигуряване на стабилността на цените и избягване на прекомерни бюджетни дефицити. За тази цел бяха забранени валутните финансираня на публичните финанси и привилегированият достъп на държавните власти до финансовите пазари.

Европейският валутен институт е орган на втората фаза. Ръководен от съвет, съставен от управителите на централните банки, той имаше за задача да засили сътрудничеството между централните банки и координацията на валутните политики на ДЧ. Той проучваше положението на ДЧ по отношение на икономическата конвергенция.

3. Преминаването към третата фаза

То се основава на преценка на условията за участие на отделните ДЧ в единната валута.

а) Конвергентни икономически критерии

За да бъде включена в третата фаза, всяка ДЧ трябва да покрива пет конвергентни критерия:

– *инфлацията* да не надвишава с повече от 1,5 % средната за трите държави с най-добри резултати (стабилност на цените);

– *публичен дефицит* не повече от 3 % от БВП;

– *държавен дълг* не повече от 60 % от БВП;

– *дългосрочен лихвен процент*, който не надвишава с повече от 2 % лихвените проценти на страните с най-добри показатели;

– *участие от поне 2 години в тясната лента на ЕВС.*

В някои случаи тези критерии могат да се преценяват „в тенденция”.

б) Условия за преминаване към Третата фаза

Два сценария бяха възможни:

– По доклади на Комисията и ЕВИ, Съветът преценява дали мнозинството от държавите отговарят на критериите. Ако това мнозинство съществува, Съветът можеше да фиксира датата на влизане в сила на третата фаза, най-късно на 1 януари 1997 г.

Тази хипотеза не се осъществи, а договорът предвиждаше датата 1 януари 1999 г., независимо от броя на държавите, отговарящи на условията за конвергенция – но и само за тях. През 1998 г. Съветът (в състав държавни или правителствени ръководители) определи държавите, които отговарят на критериите за въвеждане на единната валута – и това бяха 11 държави. Онези, които не можеха (Гърция) или не искаха (Великобритания, Дания, Швеция), бяха поставени в положение на изключение (по силата на разпоредбите на договора) или отклонение (поради фактическото положение). На 1 януари 2001 г. Гърция се присъедини към групата на 11-те, наречена Еврогрупата. За новоприсъединяващите се държави еврото е част от *Acquis communautaire*, но те също трябва да покрият критериите.

в) Въвеждането на еврото

На 1 януари 1999 г. окончателно и необратимо бяха фиксирани обменните курсове между еврото и участващите единадесет валути. Така започна един последен преходен период: еврото се използваше под формата на безналично платежно средство, по желание за частните лица и предприятията, задължително за централните банки. Банкнотите и монетите на еврото бяха пуснати в обращение от 1 януари 2002 г., но още от 1 януари 1999 г. еврото и националните валути станаха елементи на една и съща валута. Два регламента относно въвеждането на еврото бяха приети през 1997 г., един от които на основание чл. 235 (зн. 308). Този регламент потвърди принципа за правоприемство на договорите.

Б. Управление на икономическата и валутната политика под влиянието на единната валута

От институционална гледна точка то поставя три серии взаимосвързани проблеми.

На първо място, авторите на Договора за ЕС бяха установили една независима институционална подсистема, която стоеше встрани от общото Общностно право (1). На второ място, не всички ДЧ на ЕС участваха в общата валута и трябваше да се предвидят разпоредби относно участващите и относно неучастващите ДЧ – т.е. променлива геометрия (2). На тре-

то място желаното от авторите на договора разграничение между валутната политика (съществена роля на ЕЦБ) и икономическите и бюджетни политики, координирани от Съвета, но оставени под властта на националните органи, изискваха сложно сработване (3).

1. Органи на управление: една институционна подсистема

а) Някои органи имат ясни, но ограничени функции

– Съветът (в състав държавни или правителствени ръководители) обсъжда „главните насоки“, назначава председателя и директора на ЕЦБ;

– Съветът (на министрите) приема „главните насоки“, отправя препоръки на ДЧ (и дори налага санкции в случай на прекомерен дефицит), определя централните валутни курсове;

– Комисията има задача за многостранно наблюдение, тя отправя препоръки към Съвета, които не са като типичните препоръки и поради това нямат отношение към начина на гласуване в Съвета; проектът за КЕ ѝ поверяваше истинско право на препоръки (относно прекомерния дефицит) и предупреждения към ДЧ (основни насоки на икономическите политики), а МПК от 2004 г. предпочете „препоръки“ пред по-обвързващото „предложения“;

– Европейският парламент се информира или консултира, освен в много редки случаи (напр. одобрение на Устава на ЕСЦБ и на мисиите на ЕЦБ). Той действа по процедурата за сътрудничество в четири случая, относно които ДН запази приложението на същата процедура.

б) Някои органи са специфични за ИВС

– Междуправителствен консултативен орган: **икономически и финансов комитет** (3-та фаза), съставен от управителите на трезора и подуправителите на централните банки.

– В края на втората фаза ЕВИ бе заместен от **Европейската централна банка (ЕЦБ)**, независима от държавите и общностните институции. ЕЦБ заедно с централните банки на държавите-членки образуват **Европейската система на централните банки (ЕСЦБ)**.

ЕЦБ се ръководи от Управителен съвет, съставен от шестимата членове на Изпълнителния комитет (назначени по

взаимно съгласие на правителствата) и от управителите на участващите централни банки. Той определя основните линии на валутната политика, докато Изпълнителният комитет осигурява ежедневното функциониране. Един трети орган, Генерален съвет, обединява част от Изпълкома (директора и заместник-директора) и управителите на всички централни банки (независимо дали участват в еврозоната).

ЕЦБ участва в мисиите на ЕСЦБ: поддържане на стабилността на цените, осъществяване на валутната политика на Общността, управление на валутните резерви. Тя бива консултирана по всеки общностен акт или национален проект от областта на нейната компетентност.

ЕЦБ единствена е овластена да разрешава емитиране на банкноти в Общността, тя трябва да одобрява емитирането на монети.

ЕЦБ приема регламенти и решения, издава препоръки и мнения. Регламентите и решенията подлежат на контрол пред СЕО чрез иск за отмяна, иск за установяване на бездействие или преюдициално запитване. ЕЦБ може да заведе иск пред съда срещу някоя национална централна банка в случай на нарушение на договорите, както и да води дела за отмяна на актове или установяване на бездействие в защита на своите правомощия.

Nota Bene: В резултат на решение на СЕО от 10 юли 2003 г., КЕ определя ЕЦБ като „институция с юридически персоналите“.

2. Променлива геометрия

Договорът поставя на ДЧ, които не участват в еврозоната, някои изисквания, по-специално изисквания за дисциплина относно координирането на икономическите политики. Въпросът (във връзка с т. 3, виж по-долу) е как да се фиксират главните насоки на икономическите политики, които да бъдат общи за участващите и неучастващите в еврото държави. Договорът трябваше да бъде допълнен в един важен аспект: валутните отношения между участващите в еврото ДЧ и останалите. Разпоредбите на чл. 111 уреждат политика по обмена на валута по отношение на трети страни в две форми:

– било чрез сключване на формални договори за обмен с трети страни;

– било чрез формулирането на главни насоки на обмена по отношение на трети страни.

Що се отнася до ДЧ на ЕС, които не участват в еврото, ЕСв от Амстердам прие резолюция за създаване на Европейска валутна система – 2, т.е. механизъм за фиксиране на обменните курсове посредством споразумение с ЕЦБ и националните централни банки на тези страни. Участието в този механизъм е факултативно, но след като засегнатите страни веднъж направят своя избор, са задължени да зачитат дисциплината на икономическата конвергенция. Техният избор трябва да бъде направен своевременно, за да може съответната ДЧ да се ползва от положението на изключение. Маржовете на отклонение в рамките на тази ЕВС могат да бъдат индивидуализирани за всеки отделен случай и така да представляват тест за приближаването им към единната валута.

Този втори аспект има съществено отражение върху третия – разделянето между валутната и икономическата политика.

3. Разделение на икономическите политики и валутната политика

ДЕС установи единна валутна политика и поддържа икономическите политики от компетентността на държавите.

Това разделение провокира дебати („валутен“ договор), страхове (стабилност на валутата?), предложения (икономическо правителство срещу Централната банка?).

а) Икономическа политика

Съветът изработва проект за главните насоки на икономическите политики и докладва на Европейския съвет. ЕСв ги обсъжда.

В случай на отклонение от главните насоки, Съветът може да отправи до съответната ДЧ препоръки и да реши да ги публикува.

Предвидени бяха някои обвързващи разпоредби, които допълнително ограничиха полето на автономност на държавите:

– забранено е на ЕЦБ и на централните банки да позволяват овърдрафт на държавните институции; те пък не могат да имат привилегирован достъп до кредити;

– контролът на прекомерния бюджетния дефицит се извършва от Комисията; Съветът може, с квалифицирано мнозинство, да отправя препоръки, да ги публикува и даже да налага санкции. Понятието за бюджетен дефицит включва дефицитите на централната администрация, местните власти и системата за социално осигуряване.

б) Валутна политика

ЕЦБ определя валутната политика, тя бива натоварена от Съвета с мисии в материята на предварителния контрол на кредитните институции, който по принцип е от компетентността на ДЧ. Съветът и националните власти се консултират с нея по всички валутни въпроси, включително относно външната политика за обмен на еврото (едностранни модификации или външни договори), което е от компетентността Съвета.

в) През декември 1996 г. в Дъблин Европейският съвет направи промени чрез т.нар. **пакт за „стабилност и растеж“**.

Предвидената система се изразява в приемането на строги правила в материята на бюджетната дисциплина. Пактът, приет в Амстердам на 17 юни 1997 г., бе допълнен от два регламента – единият за надзора над бюджетните институции, вторият за процедурата относно прекомерния дефицит. На първо място, ДЧ се задължават да приемат коригиращи бюджетни мерки, когато получават препоръка, която сами трябва да публикуват. На второ място, комисията се ангажира да изработи доклад, когато има риск от прекомерен дефицит, и да формулира препоръка. На трето място, Съветът е поканен да наложи санкции, когато една ДЧ не вземе, след получаване на покана за това, необходимите мерки за прекратяване на прекомерния дефицит.

В действителност страните от еврото могат да се окажат санкционирани в случай на прекомерен дефицит. Един дефицит не е прекомерен, когато е над 3 % от БВП; този праг може да бъде вдигнат в случай на непредвидимо събитие или тежка рецесия, това ще рече регресия повече от 0,75 % от БВП. Таванът от 3 % трябва постепенно да се понижава.

Следователно става дума за счетоводни мерки. Въпросът е за макроикономическите решения относно бюджетната и данъчната политика. Впрочем общностният бюджет (1,27 % от общностния БВП) е недостатъчен да осигури централно

регулиране, за разлика от федералните бюджети. Обща данъчна политика няма...

г) Друг важен въпрос засяга състава на Съвета ЕКОФИН: 15 или 12 членове, само от страните от еврозоната. След дълго противопоставяне на Обединеното кралство се прие, че Съветът ЕКОФИН ще се събира неформално без участието на страните извън еврозоната (т.е само Еврогрупата).

Протокол към Конституцията за Европа признава Еврогрупата, без да ѝ предоставя специфична компетентност, тя остава *неформална*.

В. Международни отношения на ИВС

Валутните договори и договорите за обмен се сключват от Съвета, след консултиране с ЕЦБ. Веднъж сключен, той ангажира Общността, ЕЦЛ и държавите-членки (чл. 111, § 3).

Съветът определя, с квалифицирано мнозинство и по предложение на Комисията след консултиране с ЕЦБ, международните позиции на Общността. Декларация към ДН прогласи „участието“ в тази процедура на държавите от еврозоната.

Представителството се определя от Съвета с квалифицирано мнозинство. То обаче се сблъсква, например в МВФ, с разпиляването на вътрешните компетенции (ЕЦБ, Еврогрупа, Комисия) и с резервираността на трети страни, към което се добавя и деликатната двойственост, валутна-икономическата компетентност. Конституцията за Европа предвиди в това отношение право на глас само на държавите от еврозоната.

Глава III

Външни отношения

Конституцията за Европа съдържа Дял V относно външните действия на Съюза, който обединява всички свързани с темата въпроси, включително и оперативните разпоредби относно Общата политика по външните работи и сигурността.

Раздел 1

Правна основа на външните отношения

Конституцията за Европа изброява принципите и целите на ЕС в неговите международни отношения.

§ 1. Управление на Общата митническа тарифа

1. **Методът на определяне на тарифата** първоначално се състоеше в това да се определи средното аритметично на националните тарифи, за да не се увеличава протекционизмът на Общността в сравнение с ГАТТ.

2. След изтичане на преходния период тарифата вече е в **изключителната компетентност** на Общността. Тази тарифна компетентност се упражнява по **автономен** или по **конвенционален** начин. След ЕЕА промените в общата тарифа се извършват с квалифицирано мнозинство.

3. **Допълнителните инструменти**, с които Общността разполага спрямо трети страни, са различни: суспендиране, квоти или тарифни ограничения; компенсаторни мита или количествени ограничения (общностни или национални); тарифни преференции или концесии. Сред тези инструменти се забелязва присъствието на защитни мерки с автономен или конвенционален характер. Тарифната политика е неразделна част от търговската политика (чл. 133, стар 113).

4. **Хармонизирането на митническите законодателства** се изразява в намаляване броя на тарифните позиции, обща дефи-

ниция на произхода на продуктите, регламентация на митническата стойност и на общносттания транзит. Освен това бе необходимо да се регламентира и допускането до свободна търговия на стоки, внесени от трети страни, както и тарифи за усъвършенстване, т.е. митническият режим, приложим към продукти, които претърпяват последователна преработка в различни страни (страни от ЕО или трети страни), различни от готовите за употреба. Общността процедира чрез директиви и регламенти, взимайки предвид съществуващите всеобщи конвенции (Брюкселската конвенция от 1950 г., многостранни търговски преговори) и особено конвенции, които тя сключва (търговски, преференциални и споразумения за сътрудничество).

§ 2. Външни компетенции на Общността

Общността разполага с **международна правосубектност** (чл. 281 ЕО и решението на СЕО по делото *AETR*) със съответните последици: активна (осъществявана от Комисията) и пасивна процесуална легитимация, представителство, сътрудничество и участие в международни конференции и организации, способност за сключване на договори.

А. Експлицитни компетенции

Експлицитните компетенции за сключване на договори са признати от ДЕО:

- митнически и търговски споразумения (чл. 133), виж по-надолу, Раздел 2;
- споразумения за асоцииране (чл.310);
- споразумения с регионални и универсални международни организации (чл. 2302, 3030 и 304);
- споразумения в областта на научните изследвания и технологиите (чл. 170);
- споразумения в областта на околната среда (чл. 174);
- споразумения за сътрудничество за развитието (чл.181);
- споразумения за икономическо, финансово и техническо сътрудничество (чл. 181-а).

Б. Имплицитни компетенции

По делото *AETR (Commission c/Conseil*, 31 март 1971 г.) относно сключването на договор за социални грижи на екипажите на превозни средства, извършващи международни превози, СЕО, взимайки предвид „системата на договора“, отсъди, че Общността разполага с външна компетентност (въпреки че това не е предвидено изрично от Договора), доколкото тя вече е приела общи вътрешни разпоредби. Това е моделът, наречен „**паралелизъм на външните и вътрешните компетенции**“. СЕО разшири обхвата на своето виждане и по отношение на случаи, по които Общността още не е била упражнила вътрешна компетентност:

Крамер, 14 юли 1976 г., относно конвенция за защита на някои видове в северната част на Атлантически океан (макар вътрешната уредба на риболова да не е приета):

Становище 1/76 от 26 април 1977 г. (*Fonds européen de batellerie*): „всеки път, когато Общностното право... определя компетенции във вътрешен план за постигането на определена цел, Общността е компетентна да поеме нужните ангажменти за реализирането на тази цел, дори при липса на конкретна разпоредба в този смисъл“.

По-наскоро, СЕО се върна частично на Становище 1/76, декларирайки, че външната компетентност на Общността не замества тази на държавите и следователно не става изключителна, докато не бъдат приети общностни норми във вътрешен план, които могат да се отнасят за международните споразумения: **Становище 1/94** от 15 ноември 1994 г. относно Споразуменията от Маракеш.

На този въпрос ще се спрем и в следващия раздел, за да установим, че редом с една обща система на външните компетенции, съществува и една частично автономна система, приложима по отношение на общата търговска политика.

В. Субсидиарни компетенции

СЕО допуска позоваването на **чл. 308** ДЕО по отношение на международните действия на Общността; той постави същите ограничения в Становище 1/94. Чл. 308 не може да е основа-

ние на изключителна компетентност, ако липсва вътрешен акт, съдържащ клауза за външните компетенции на Общността.

Г. Изключителни и поделени компетенции

В много случаи външните компетенции не са поделени между Общността (на основание изрично предоставяне чрез Договора или като подразбиращи се компетенции) и държавите – и трябва да се сключи смесен договор. Примери: Конвенцията от Ломе или международното споразумение за естествен каучук, защото тяхното финансиране се осигурява от държавите; споразуменията, установяващи политически диалог (европейски или средиземноморски споразумения за асоцииране). Макар развитието на имплицитните компетенции да допринесе за намаляване на случаите на поделени компетенции, Становище 1/94 постави Споразуменията от Маракеш в категорията на смесените договори, в приложение на поделянето на компетенции (виж следващия раздел).

В един особен случай, след като посочва, че Конвенция № 170 на Международната организация по труда за безопасността на труда в предприятията на химическата индустрия е в обхвата на поделените компетенции между Общността и държавите, като прие, че правото на МОТ забранява присъединяването на Общността, СЕО посочи, че държавите са длъжни да вземат нужните мерки от името на Общността (**Становище 2/91 от 19 март 1993 г.**).

Становище 2/2000 от 6 декември 2001 г. определи, че протоколът от Картагена има отношение към околната среда и попада в поделената компетентност, доколкото вътрешната хармонизация е само частична.

Бележка: В Конституцията за Европа външните компетенции фигурират сред изключителните компетенции на Съюза, при условие, че:

- сключването на един договор е предвидено в законодателен акт на Съюза;
- е необходимо, за да му позволи да упражни своя вътрешна компетентност;
- или че засяга един вътрешен акт на Съюза.

§ 3. Начини на сключване на международни договори

Основната процедура е уредена в чл. 300 (стар 228) ДЕО.

1. **Съветът** взима решение за започване на преговори, понякога по „препоръка“ на Комисията, и ѝ възлага воденето на преговорите. Комисията има генерална функция по воденето на преговори, а специален комитет, създаден от Съвета, следи нейните действия. **Комисията** полага подпис под текста на договор, но под условие, че той трябва да бъде одобрен от Съвета, това важи и за предварителното изпълнение на договора. Според КЕ известни компетенции ще има Министърът на външните работи на Съюза.

2. *Консултирането с Парламента*, което може да бъде задължително или факултативно (търговски споразумения), често се забавя; от 1973 г. се консултират специализираните комисии на Парламента – след подписването и преди окончателното сключване на договора. След ЕЕА, Парламентът трябва да даде одобрително становище за споразуменията за асоцииране, а след ДЕС – и за споразуменията, които създават специфична институционална рамка на сътрудничество, променят актовете, подлежащи на съвместно приемане, или тези които имат значителни бюджетни последствия. Парламентът обаче само се уведомява за решението на Съвета да спендира един договор или да определи позицията на Общността в орган, създаден с договор.

Според КЕ одобрителното становище се заменя с процедура по парламентарно одобрение, включително по отношение на Европейската конвенция за правата на човека.

3. СЕО може да бъде консултиран относно валидността по форма или по същество на проекта на споразумение (чл. 300, § 6): негово негативно становище налага ревизия на ДЕО или промяна на проекта за договор. Становището може да се поиска от една ДЧ, ЕК или СМ, а ДН предостави такава възможност и на ЕП.

4. Окончателното решение се взима от Съвета под формата на специфично решение: не става дума за сключване (по смисъла на Международното право), а за одобрение (екви-

валент на ратификация). СМ се произнася с квалифицирано мнозинство или с единодушие по отношение на споразуменията за асоцииране и по договорите, засягащи вътрешни компетенции, упражняването на които изисква единодушие. Решението за сключване може да бъде отменено от Съда като отделен от самия договор акт, с риска да бъде ангажирана международната отговорност на Общността (СЕО, 10 март 1998 г., *RFA c/Conseil*).

§ 4. Общността и международните организации

1. Общностите могат да сключват **договори** с международни организации – административни или за връзка (понякога изрично предвидени в УД). По принцип те имат статус на наблюдател пред органите на тези организации (даже и консултативни функции) на основата на уставите на организациите (ОССЕ) или на едно едностранно решение (органи на ООН, специализирани институции) или особено споразумение (Съвет на Европа). В някои случаи могат да участват в работата и да представят позиции.

2. **Качеството на член** на една международна организация все още е изключение. То предполага изпълнението на две кумулативни условия:

– Общността да разполага с *компетентност*, позволяваща ѝ да се присъедини (напр. риболовните комисии, СЕО, 14 юли 1976 г., *Kramer*);

– Уставът на съответната организация да допуска нейното присъединяване – макар ФАО да извърши изменение на учредителния си акт, за да допусне „организации на регионалното икономическо сътрудничество“, Общността посочи въпросите от нейната изключителна компетентност. Когато се гласува, Общността разполага с толкова гласове, колкото се полагат на членуващите в нея държави.

Въпросът обаче не можа да се уреди по същия начин в МОТ.

3. Що се отнася до ГАТТ и СТО – виж следващия раздел.

Раздел 2

Външна политика на ЕО

Тук не става дума за Общата политика по външните работи и сигурността, въпреки че приемането от членове на Съюза на общи позиции относно международни проблеми не е независимо от международните отношения на Общността като такива.

Развитието на системата от вътрешни отношения на Общността започва от общата търговска политика.

Подраздел 1

Обща търговска политика

§ 1. Постепенно осъществяване

а) По време на преходния период ЕИО е компетентна да сключва митнически споразумения във връзка с установяването на ОМТ. Държавите-членки са задължени да координират своите търговски отношения с третите страни; за тази цел Общността реши да вмъкне една „клауза ЕИО“ в търговските спогодби и да учреди процедура на предварително консултиране.

б) В края на преходния период Общността стана компетентна да сключва **търговски и митнически споразумения** с трети страни. Според член 133, § 1, общата търговска политика се основава на „общи принципи“, по-специално относно тарифните промени, търговските и митническите споразумения, уеднаквяването на мерките на либерализация, експортна политика и мерките за търговска защита. Търговската политика приема две форми:

– **автономна**: едностранни мерки, определени от Общността. Пример : регламенти за внос или борбата с дъмпинга; системата за генерализирани преференции (СЕО, 26 март 1987 г., *Commission c/Conseil*);

– **конвенционална**: договори, сключени от нея с трети страни. Доктрината и преди всичко държавите-членки се ориентират бързо около една стриктна концепция за общата търговска политика, основаваща се на смисъла на чл.113 (дн. 133), а сетне около една модерна и разширена концепция.

в) **Договорите по чл. 133** покриват голямо многообразие от случаи: двустранни или многостранни, търговски или за свободна търговия, за търговско сътрудничество или за помощи за прехрана, относно основни продукти и т.н. Те се сключват от Съвета с квалифицирано мнозинство. Консултирането с ЕП не е задължително, но институционната практика компенсират тази аномалия. Конституцията за Европа предвижда консултиране с ЕП.

§ 2. Еволютивно съдържание

1. Общността разполага с генерална компетентност относно общата търговска политика, а СЕО дава **разширително тълкуване на тази компетентност: Становище 1/75** от 11 ноември 1975 г., относно експортните помощи (виж също **Становище 1/78** от 4 октомври 1979 г. относно сключването на международното споразумение за естествен каучук, според което базовите продукти влизат в търговската политика).

2. **Общностната практика** на двустранни спогодби, участие в международни организации с икономически характер, участие или присъединяване към многостранни конвенции, разширява сферата на приложение на търговската политика;

– по отношение на инструментите за международна търговия: плащания и услуги, нетарифни или паратарифни ограничения, експортни политики (по отношение на експортните помощи). Що се отнася до тези кредити, Общността прилага разпореждането на ОИСП за смесените кредити;

– по отношение на икономическите отношения, когато са свързани с търговските отношения.

3. **Становище 1/94** едновременно постановява *ограничаване на изключителните компетенции* на Общността и **ограничаване на приложното поле на чл. 133**, СЕО счита, че правата върху интелектуалната собственост попадат твърде слабо в обхвата на международната търговия със стоки (TRIPS) и, че чл. 133 не се прилага към предоставянето на услуги, включващи преминаване на границите (GATS). Колкото до външните спогодби относно транспорта, те са в обхвата на разпоредбите относно транспорта, а не на чл. 133. Освен това СЕО счита, че без да се отрича решението по делото *AETR*, паралелизмът на вътрешните и външните компетенции предполага общността първо да е упражнила колкото е възможно най-широко вътрешните си компетенции.

4. Предвид неудобствата, които произтичат за международния капацитет на Общността, Договорът от Ница разшири изключителната търговска компетентност на Общността по отношение на договорите относно търговията с услуги и относно търговските аспекти на интелектуалната собственост – чрез общата процедура по чл 133, т.е. с квалифицирано мно-

зинство. Новата редакция на § 5 (по един много византийски начин) всъщност представлява изменение на § 1, което открито разширява приложението на търговската политика по отношение на тези области. Разширяването на изключителните компетенции обаче не се отнася за договорите, отнасящи се до търговията с културни, аудиовизуални, образователни, социални и здравни услуги, които се счита, че попадат в обхвата на поделената с ДЧ компетентност – и по тях договорите трябва да бъдат смесени и Съветът да се произнася с единодушие (относно компетентността на ЕО), разбира се, единодушие се изисква и за ДЧ (относно собствените им компетенции). Това е приложение на теорията (френска по произход) за културните, социалните, образователните и други изключения.

Впрочем § 5, ал. 2 остава в контекста на Становище 1/94 в две отношения:

– единодушие се изисква за всеки договор в цитираните области, който съдържа разпоредби, които изискват приемането на вътрешни разпоредби с единодушие (това е приложение на общия режим, предписан от чл. 300 относно международните договори по принцип);

– единодушие се изисква и когато един договор засяга някоя от цитираните области, в която Общността все още не е упражнила вътрешните си компетенции. Независимо за коя област става дума, а fortiori, няма да може да се сключи международен договор (дори с единодушие), ако той превишава вътрешните компетенции на Общността и довежда до хармонизиране на националните законодателства, което Договорът не предвижда.

5. Конституцията за Европа съдържа в това отношение една дефиниция, обобщаваща общата търговска политика, т.е. включваща договорите относно обмена на стоки и услуги и търговските аспекти на интелектуалната собственост. Все така се изисква единодушие в Съвета относно договорите за търговия с услуги, които предполагат преминаване от лицата на държавни граници, и относно търговските аспекти на интелектуалната собственост, които изискват единодушие за приемането на вътрешни норми, както и за договорите в областта на културните и аудиовизуалните услуги, когато могат **да засегнат културното и езиково многообразие на ЕС**. Дали наистина става дума за ограничаване?

Подраздел 2

Привилегировани отношения

Те се отнасят главно за развиващите се страни и страните в преход. Споразуменията за асоцииране (чл. 310) са предпочитаният инструмент в това отношение. Конституцията за Европа споменава „привилегировани отношения“ на Съюза с близкото му обкръжение.

§ 1. Европейски споразумения за асоцииране

(Най-общо: виж Част I, Дял IV).

§ 2. Асоцииране на Турция, Малта и Кипър

Ако Гърция, твърде дълго асоциирана към Общността, през 1981 г. стана нейният десети член, то Турция от 1961 г. досега е свързана с нея чрез споразумение за асоцииране, което предвижда създаването след време на митнически съюз между ЕО и Турция. Макар редовното членство, по модела на Гърция, да не е изключено, засега в сила е споразумението на Турция с ЕО за митнически съюз с Общността от 1995 г.: свободно движение на стоки, политически диалог и финансова помощ за 5 години.

Споразуменията за асоцииране с Малта и Кипър (1970 г.), доведоха до преговори за членство.

§ 3. Евро-средиземноморски споразумения за асоцииране

1. Търговски споразумения, най-често преференциални, са сключени със средиземноморските страни. От 1975 г., ЕИО, прилагайки един „глобален подход“, сключи споразумения за търговско сътрудничество със страните от Средиземноморския басейн. Този подход бе подновен през 1989 г.

2. **Средиземноморската политика на ЕО**, която в един момент се изразяваше в евро-арабски диалог, първоначално бе повлияна от последиците от разширяването на Общността на юг.

Имайки предвид интензивното развитие на отношенията със страните от Централна и Източна Европа, по молба на средиземноморските страни от Общността, конференцията от Барселона (ноември 1995 г.) прие проект за **евро-средиземноморско партньорство** за широка зона на свободна търговия, политическа стабилност и сигурност, развитие на културното и социалното сътрудничество. Декларацията от Барселона организира, по модела на ОССЕ, институционна рамка, основавайки се на единен финансов регламент, *MEDA*. Новият курс на средиземноморската политика се изразява в сключване на „поредица от споразумения за асоцииране с Тунис, Мароко, Израел, Египет, Йордания, Ливан, Алжир). Междинно споразумение се сключи и с Организацията за освобождение на Палестина (от името на палестинското управление на долината на р. Йордан и ивицата Газа); макар наречено „споразумение за асоцииране“, то не се основава на чл. 310 ДЕО.

Споразуменията включват постепенно митническо „разоръжаване“, политически клаузи, социален диалог (сътрудничество и имиграция), селскостопански отстъпки от Общността (често смятани за недостатъчни), обновяване на програмите за сътрудничество.

§ 4. Конвенция от Ломе

А. Създаване и характер на конвенцията

1. Договорът за ЕИО установяваше първоначално едностранен режим на асоцииране за отвъдморските територии, който по-късно бе заместен от договорен режим: през 1963 г. и 1969 г. бяха сключени две конвенции в Яунде с осемнадесетте африкански държави, които включват търговски режим на свободна търговия, основан на системата на обратните преференции и на многостранна общностна помощ от Европейския фонд за развитие (ЕФР).

Разширяването на Общността с Обединеното кралство (протокол 22) доведе след 1975 г. до сключването на конвенциите от Ломе със страните от Африка, Карибите и Пасифика (АКП) през 1975 г. Конвенцията Ломе IV е сключена от 71 държави на 15 декември 1989 г.

2. Това бе договор, който периодично се обновява, **постепенно се разширява** по отношение на всички области на търговското, техническо и финансово сътрудничество.

3. Това е **смесен договор**, сключен от европейска страна от Общността и нейните ДЧ, тъй като финансирането му е „дебюджетаризирано“ и се основава на специфичен механизъм на вноски от ДЧ.

4. Това е един **институционализиран договор**, който създава паритетни управленски органи: Съвет на министрите (ЕО-АКП), Комитет на посланиците, паритетна Асамблея.

5. При преразглеждането на конвенцията Ломе IV, извършена чрез споразумението от 4 ноември 1995 г., политическите клаузи се разшириха. Чл. 5 на конвенцията включи основните принципи (демократия, права на човека, правова държава).

Б. Обща уредба и специални механизми на конвенцията

1. Режим на търговията

Този режим предвижда система от зони за свободна търговия между Общността и всяка страна от АКП.

Той почива на принципа на нерещипрочните преференции. Общността предоставя на страните от АКП освобождаване от мита почти за всички техни стоки, изнасяни в Европа (с изключение за селскостопанските продукти, за които се прилага обща организация на пазарите). Държавите от АКП се ангажират да предоставят на общностните продукти третиране, най-малко равно на това на „най-облагодетелстваната нация“, но са свободни да определят своята търговска политика.

2. Финансово и техническо сътрудничество

То се изразява в разнообразни финансови помощи, отпускани от ЕФР и ЕИБ: парични помощи, заеми, рискови капитали и т.н. Държавите от АКП изработват програми за периода на действие на конвенцията и след проверка от Комитета на

ЕФР или на ЕИБ, се приемат общностни решения за финансиране преди подписване на конвенциите за финансиране.

3. По-благоприятно третиране за страните в по-неблагоприятно положение

Конвенцията от Ломе отпуска на множество „по-слабо развити, изолирани или островни“ държави особени предимства: занижаване на някои прагове на задействане на помощни механизми или на договорените лихвени проценти. Това нееднакво третиране е съобразено с политиката в световен план за помощ на най-слабо развитите страни.

4. Стабилизиране на печалбите от износ (STABEX)

Конвенцията предвиждаше коригиране на установеното понижаване на печалбите от износ на селскостопански продукти поради нестабилност на пазарите или проблеми в производството; системата постоянно се подобряваше: разширяване на обхванатите продукти, снижаване на праговете на зависимост, отказ от изискването за възстановяване на разходите на основата на конвенцията Ломе IV.

5. Сътрудничество в областта на минното дело (SYSMIN)

Поради това, че в СТАБЕКС не бяха включени минни продукти, държавите от АКП получиха система от помощи за десетина минни продукта; тази система включва участие под формата на специални финансираня от Общността за програма, целяща да възстанови производствения и експортен капацитет на страните от АКП, при условие, че продукцията е „икономически жизнеспособна“; тази система не е с незабавно приложение като СТАБЕКС.

Предвид задлъжнялостта на страните АКП, специалните заеми, трансферите по СТАБЕКС и финансиранята СИ-СМИН бяха трансформирани в **субсидии** от конвенцията Ломе IV, която допълни политиките за структурно адаптиране с конкретни помощи.

В дългосрочен план обаче специалните преференции фактически значително отслабнаха...

В. Конвенцията от Котону

1. Модифицирането на разпоредбите на международната търговия (заедно със СТО) и промяната на общностната политика за развитие (по-глобална) налагаха обновяване на отношенията ЕО–АСП. Предвидени бяха три разрешения:

– запазване на статуквото, но търговският режим (вече явяващ се изключение) бе подчинен на годишна проверка (предпазливост);

– прилагането на система за общи преференции бе банализирала отношенията между ЕО и страните от АКП и разрушила историческите връзки между самите страни;

– изработването на ново партньорство, което ще запази част от духа на Ломе – конвенцията от Котону бе подписана на 23 юни 2000 г. от европейска страна със 77 страни от АКП именно в този дух.

2. Новата конвенция, сключена за срок от 20 години, запазва, под контрола на СТО, преференциалния режим до 1 януари 2008 г. В рамките на този период ще се договарят **регионализираните споразумения за икономическо партньорство**, които предполагат реципрочност в обмена. В същото време страните от АКП трябва да създадат или засилят регионални икономически съюзи (UEMOA, CEDEAO, CARICOM...). Реципрочността обаче би могла да бъде диференцирана според равнището на развитие – до изчезването в полза на регионализираните споразумения, доколкото някои от страните не отговарят на изискванията за участие в тези споразумения.

3. Конвенцията от Котону възпроизвежда частично и подобрява някои механизми за помощ. Това се прави на основата на многогодишни индикативни програми, представени от всяка страна от АКП. Допълнителна помощ се предвижда в случай на колебания на печалбите от износ, на основата на различни критерии (от 10 до 2 %).

Конвенцията разширява политическия диалог и превръща „доброто управление на обществените работи“ във „фундаментален“ елемент на споразумението, различен обаче от „съществените елементи“ по смисъла на международното право. Конвенцията е достъпна и за недържавни формирова-

ния (предприятия, местни власти, структури на гражданското общество и т.н.). Финансовият протокол определя приноса на ЕФР на 13,5 милиарда евро, а този на ЕИБ – на 1,7 млрд. за период от 7 години.

§ 5. Асоцииране на отвъдморски страни и територии (ОСТ)

То се основава на чл. 182–188 ДЕО. Като едностранно асоцииране, то засяга само страните и териториите без независимост и произтича от вътрешни (национални) актове. То формира зона на свободна търговия, въпреки че страните и териториите имат право да налагат мита спрямо държавите от ЕО на недискриминационна основа. Иначе то бе изменено под прякото въздействие на конвенциите от Яунде и Ломе: субсидии от ЕФР, достъп до СТАБЕКС и СИСМИН, даже и режима на търговията.

Придобиването на независимост на страна или територия автоматично я поставя в категорията на страните от АКТ.

Подраздел 3

Непривилегировани отношения

А. Двустранни отношения

Общността сключва търговски споразумения за свободна търговия на индустриални продукти, споразумения за сътрудничество; подписва спогодби със страните от ОИСР. Когато няма споразумение, Общността прибягва до едностранни процедури.

Б. Многостранните отношения, ГАТТ и СТО

В качеството си на митнически съюз, Общността участва в митническите преговори в рамките на ГАТТ като член де факто, но същевременно и нейните ДЧ, които са пълноправни членове на СТО, си запазват правото на глас, което пък трябва да упражняват съгласно обща позиция, изработена по общо съгласие от тях.

а) **Първоначалните преговори** (които обаче се подновяват с всяко разширяване) целяха фиксиране на външната тарифа по продукти, в съответствие с член XXIV, § 6 от ГАТТ.

Преговорите от кръга „Кенеди“ доведоха през 1967 г., на базата на линейни преговори (а не по продукти), до намаляване на митата върху индустриалните продукти с около 40 %.

Многостранните търговски преговори доведоха до споразуменията от 12 април 1979 г. (**Токийски кръг**). Споразуменията установиха намаляване с 30 % на митническата протекция, както и на нетарифните мерки относно публичните пазари, процедурите по лицензиране на вноса, субсидиите и компенсаторните мита. Тези цели не се реализират напълно поради нова вълна на протекционистични мерки.

Нов цикъл от преговори – „**Уругвайският кръг**“ – бе открит през 1986 г. по споразумения относно търговията с услуги.

Завършването на този цикъл бе забавено поради несъгласията относно селскостопанската реформа. Селскостопанска политика, Глава II, Раздел 2). Окончателните споразумения бяха подписани в Маракеш на 14 април 1994 г.

б) Споразумението за създаването на СТО призна на Общността качеството на член редом със съставляващите я държави, тя участва в органите на СТО, както правеше това в ГАТТ. В случаите, когато Общността упражнява своето право на глас, тя разполага с толкова гласове, колкото са нейните ДЧ. Споразумението препраща за изпълнението му към вътрешното разделяне на компетенциите в ЕО. Гласуването в областите на изключителна компетентност на ЕО не трябва да поставя особени проблеми. По-трудно за упражняване е гласуването в областите на поделена компетентност, когато няма обща позиция на ДЧ.

В. Развиващите се страни

1. Общността участваше активно в отношенията и в диалога Север-Юг. Тя дава помощи за прехрана от 1967 г., обикновени и спешни помощи. През 1971 г. тя задейства системата на генералните преференции за индустриални продукти и преработени селскостопански продукти, в определени граници; прилага се буферният метод, целящ да избегне натрупването за едни и същи страни. СГП се прилага към страни от Източна Европа. Системата бе ревизирана в приложение на споразуменията от Уругвайския кръг: даваните привилегии имат низходящ размер в зависимост от степента на развитие на бенефициента. По-слабо развитите страни, разбира се, са по-фаворизирани.

Общността се присъедини към някои световни споразумения за базовите продукти (какао, кафе, жито, каучук, общи фондове и т.н.).

Една нова световна ориентация произтича от споразуменията за търговия и сътрудничество с Китай, Индия и по-голямата част от азиатските страни, сред които и страните от АСЕАН и латиноамериканските страни. Общността има финансовата програма „Инвестиционни партньори на ЕО“ със страните от Юга (смесени инвестиции).

2. Чл. 177–181 ДЕО съдържат разпоредби относно **сътрудничество за развитието**, които кодифицират установените практики (многогодишни програми, връзки с международни-

те организации, изискване за демократичен напредък), без да променят първоначалната институционална система на конвенцията от Ломе. Чл. 133 обаче е подходящата правна основа, тъй като според СЕО „връзката с проблемите на развитието не поставя един акт извън обхвата на търговската политика“ (26 март 1987 г., *Commission c/Conseil*).

Бележка: КЕ възпроизвежда тези инструменти в главата относно „сътрудничество с трети страни и хуманитарна помощ“.

ДЯЛ ЧЕТВЪРТИ

ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ ЗА ВЪГЛИЩА И СТОМАНА И ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ ЗА АТОМНА ЕНЕРГИЯ

Макар че за трите общности са общи редица разпоредби относно институциите, то Европейската общност за въглища и стомана и Европейската общност за атомна енергия се уреждаха от определен брой специфични разпоредби, които ДЕС не е изменил.

Глава I

Европейската общност за въглища и стомана (1952–2002)

Спецификата на режима на ЕОВС произтичаше от естеството на създадения пазар, уредбата на конкуренцията и политиките в тези области. ЕОВС премина през множество последователни кризи. Договорът от Ница отчете изтичането на ДЕОВС на 24 юли 2002 г.

Раздел 1

Особености на пазара

Той е ограничен до няколко продукта: въглища, стомана, желязо, с изключение на продукти заместители.

1. **Митническият съюз ЕОВС** е един несъвършен съюз. Макар Договорът да премахна митата и вътрешните количествени ограничения, той не установи обща външна тарифа. След 1959 г. тарифите бяха хармонизирани и през 1975 г. бе установена де факто обща външна тарифа с ниски ставки.

2. **Държавите-членки запазват по принцип свободата да определят своите външни търговски отношения.**

Раздел 2

Уредба на конкуренцията

Първоначално тя бе по-строга отколкото в ЕИО и се прилагаше дори когато не се засяга търговията между държавите-членки.

§ 1. Режим на споразуменията

1. В нормални условия се прилагат две общи правила относно трансакциите: принципа на недискриминация „за съпоставими трансакции при равни условия“ и режима на публичност на цените.

2. По изключение цените можеше да бъдат фиксирани централно от Комисията – минимални или максимални, вътрешни или за износ.

3. Комисията можеше да налага глоби на предприятията.

§ 2. Разпоредби относно предприятията и държавните помощи

Те се основават на политическата и икономическата важност на предприятията. С времето разпоредбите бяха смекчени, предвид трансформациите в сектора и с оглед отчитането на неизбежното „преструктуриране“.

А. Споразуменията (чл. 65)

Отнася се за споразуменията, които имат действие върху територията на Общността (а не споразумения за износ).

а) **Принципът: забрана** за частните или държавните предприятия да сключват споразумения относно производството или продажбата, които пряко или косвено водят до „препятстване, ограничаване или засягане на нормалното състояние на конкуренцията в рамките на общия пазар“.

б) **Изключението: разрешение** от Комисията за споразумения за специализация или за покупка или продажба при ус-

ловие, че подобряват сектора и не дават на предприятията определящо положение на пазара.

Б. Концентрациите (чл. 66).

Уредбата има исторически корени – да се избегне повторното картелиране в Германия. Всъщност по структурни причини напредъкът се постигна чрез концентриране в цялата Общност, наложително поради международната конкуренция и трудностите в сектора.

Принципът: предварително разрешение за всяка концентрация, независимо от правната форма, което води до поемане на контрола над едно предприятие или от едно предприятие.

1. **Комисията**, след уведомяване, взема решение за разрешаване или пристъпва към принудително разделяне на предприятията. Тя налага санкции (когато не е поискано разрешение, когато концентрацията е незаконна, когато има забавяне на изпълнението).

2. **Политиката на Комисията насърчаваше сливанията.** Тя прие общи решения, които освобождаваха от задължението за получаване на предварително разрешение малките и средните предприятия. Извън това тя предоставяше многобройни разрешения предвид взаимозависимостта между общностния и световния пазар (стомана, въглища).

В. Злоупотреба с господстващо положение

Държавните или частните предприятия не трябваше да използват едно господстващо положение за цели, противоречащи на Договора. Комисията отправяше препоръки, за предотвратяване на злоупотреби.

Г. Режим на държавните помощи

Принципът е забрана на помощите или специалните тежести (чл. 4). В действителност Комисията трябваше да разреши прилагането на режим за държавни помощи (за въглищата), а през 1981 г. прие „кодекс за помощите“ за металургията.

Раздел 3

Операциите на ЕОВС

Комисията разполагаше с широки правомощия в рамките на компетенциите на ЕОВС.

§ 1. Средства на интервенция

1. ЕОВС прилагаше данъчни удръжки върху продукцията на предприятията (максимум 1%) и можеше да отпусна заеми.
2. Тя разполагаше и с информационни източници от правителствата и професионалните среди.
3. ЕОВС прилагаше мерките *за подпомагане*.

§ 2. Политики на ЕОВС

1. Политика по конкуренцията (вж. по-нагоре).
2. Транспортна политика, неделима от политиката по конкуренцията и регламентирането на цените – тя включваше недискриминацията и рекламата.
3. Политика по конюнктурата позволяваше на Комисията при извънредни условия да се разпорежда с продукцията чрез определяне на квоти в случай на свръхпроизводство.
4. Политика за развитието: мерки относно научните изследвания, инвестициите и индустриалната реконверсия чрез заеми.

Раздел 4

Кризите в ЕОВС

1. **Кризата на въглищата** още през петдесетте години се дължеше на завишената себестойност и конкуренцията на вносните въглища и петрола. **Кризата на металургията** от седемдесетте години се дължеше на излишъка на продукция, новата международна конкуренция (Япония, развиващите се страни) и твърде завишената себестойност.

2. Тези кризи имаха **институционални последици върху функционирането на ЕОВС**, което насърчи реструктурирането в двата сектора, без да се стигне до налагане на съвместни планове на държавите-членки. Комисията бе обвинена в бездействие (неизползване на правомощията) и даже бе заплашена от вот на недоверие от депутатите.

3. През 1977 г. Комисията прие „*План Давиньон*“: намаляване на производствените капацитети, споразумения за самоограничение с трети страни. През 1980 г., след одобрително становище на Съвета, Комисията приложи чл. 58 от Договора относно състояние на „явна криза“, за да определи квоти за продукцията по предприятия или групи от предприятия за период от 5 години.

4. По принцип, квотите за производството и „кодекса за помощите“ трябваше бързо да излязат от употреба. При липсата на реструктуриране (намаляване на капацитетите и загуба на работни места), двете системи се запазиха с постепенно ограничаване.

Раздел 5

Прекратяването на ЕОВС

Специален протокол към Договора от Ница предвиди последиците от изтичането на срока на Договора за ЕОВС (50 години) на 24 юли 2002 г. С него се създаде Фонд за научни изследвания за въглищата и стоманата, чиито правила и начин на управление се определят от Съвета.

Най-съществените последици от изтичането на срока на Договора са посоченото възстановяване на правото на конкуренцията в двата сектора, както и създаването през 1989 г. на общ режим за контрол на концентрациите и държавните помощи съгласно ДЕО. Правото на Европейската общност обхваща и секторите на въглищата и стоманата.

Глава II

Европейската общност за атомна енергия

Докато пазарът на горивата (руди, твърди горива) изискваше незабавно отменяне на митата и ограниченията и установяването на единна митническа такса за някои продукти, то пазарът на капитали, специалисти и материали трябваше да се създава постепенно.

ЕОАЕ целеше да осигури нарастването на ядрената индустрия, сектор с монополистични тенденции, но прилагането на договора срещна широка съпротива.

Раздел 1

Специфични функции на ЕОАЕ

§ 1. Снабдяване (чл. 52–76)

Основополагащата хипотеза за недостига на твърди горива не се потвърди от фактите. За да се осигури равен достъп на държавите до ресурси (чл. 52), Общността създаде **Агенция по снабдяването** – орган, контролиран от Комисията.

1. Агенцията упражнява **право на избор** върху материалите, произведени на територията на държавите, сключвайки договори с производителите.

2. Тя има *изключителното право* да сключва договори за снабдяване от страните извън Общността.

На практика Агенцията не можа да упражни всички правомощия, предвидени в договора.

§ 2. Санитарна защита

В тази област „базовите норми“ се определят от Съвета, с цел да се защитят работниците и населението.

1. *Държавите* трябва да прилагат тези „базови норми“.

2. *Комисията* трябва да бъде информирана и може да приема препоръки, директиви (в случай на спешност), становища (по държавни проекти).

Базовите норми се актуализират периодично. След Чернобил спешни мерки бяха предприети през 1986 г., последвани от група регламенти и директиви (виж Регламент от 18 юли 1989 г. за хранителните продукти).

§ 3. Контрол по сигурността

Комисията трябва да се увери, че продуктите не се отклоняват от декларираната мирна употреба и че международните задължения на Общността по контрола са изпълнени. Сключени бяха споразумения с *Международната агенция за*

атомна енергия за координиране на контрола, предвидени от Договора за неразпространение на ядрено оръжие.

1. *Техниките за контрол* се състоят в обявяване на инсталациите, поддържане на отчетност или оставяне на съхранение на някои излишъци.

2. *Агентите*, натоварени с този контрол, са пътуващи инспектори, назначени от Комисията.

3. *Санкциите* относно държавите са незначителни, в сравнение с по-строгите наказания, налагани на предприятията (чл. 83).

4. *Границите на контрола* се определят по таен регламент (виж по-надолу) с изключение на контрола върху материалите, предназначени за отбрана.

§ 4. „Собственост“ върху специалните горива

Общността има „собствеността“ (чл. 86) на специалните горива, произведени или от внос, или поставени под контрола за сигурност, както са записани в чл. 197, с изключение на необработените материали и рудите. Всъщност става дума за разпокъсано право на собственост: всъщност, ако правото възниква при произвеждането или вноса, тези, които държат материалите, запазват правото на ползване и консумация: една финансова сметка (Общността, потребителите и доставчиците) възстановяват счетоводното равновесие.

§ 5. Разпространение на информация

Въпреки че е свързана с дейността по научните изследвания, тази функция е подчинена на самостоятелен правен режим.

1. Информацията, която Общността има на разположение, може да бъде дадена на желаещите, които могат да получат лицензи или подлицензи за патентите.

2. Що се отнася до друг вид информация, Договорът предвижда три механизма:

а) Разпространение на добра воля от Комисията;

б) процедура по „служебно съобщаване“ за специалните ядрени патенти;

в) концесията на лицензи (посредством арбитраж или също служебно) в полза на Общността или на предприятията, при условие, че е абсолютно необходимо за бенефициента и при условие на „пълно обезщетение“ на титуляра.

3. *Тайната* нормативна уредба е приложима за информацията, свързана с отбраната (чл. 24 и 25).

§ 6. Функции по научните изследвания и инвестициите

По принцип Общността има „оперативен“ характер.

1. Комисията формулира **становища по националните изследователски програми**, тя може да им предоставя финансова или техническа помощ.

2. Тази помощ да се включи в **многогодишните програми** за научни изследвания, финансирани от бюджета на Общността и от допълнителни заеми.

3. Общността сключва **договори за научни изследвания** с държавите-членки и техните предприятия, с трети държави и техни предприятия (например: договори със САЩ).

4. **Общият център за научни изследвания** изпълнява една част от програмата за изследвания: четири от нейните секции са специализирани в ядрената област.

5. Съветът може да предостави на някои предприятия с първостепенна важност статус на „**общо предприятие**“, ползващо се от определени предимства (чл. 45–51). Приложения: програмата JET за термоядрен синтез.

Раздел 2

Кризата в ЕОАЕ

1. Кризата се дължи на **структурни причини** (изобилие на суровини и различия в националните политики) и **политически** (защита на националната индустрия, липса на споразумение за общите изследователски програми); кризата се утежнява поради изискването за „справедлив резултат“ (държавите определят своето финансово участие в програмите в зависимост от последствията, които очакват от тях). Освен това търговската конкуренция и секретността представляват пречки за приемането на общи политики, така както и ограниченията заради неразпространението. До такава степен всичко това имаше значение, че арбитражът относно износа се извършваше извън общността в *Клуба на износителите на ядрени технологии* (Лондон).

2. **Съдът** прие две решения, отнасящи се до приложението на Договора за ЕОАЕ. На 14 декември 1971 г. (*Commission c / République française*) той отсъди, че неприлагането от Съвета на правомощията му по силата на чл. 76 не води до нищожност на разпорежданията. На 14 ноември 1978 г. в решение, взето на базата на чл. 103 от Договора, съдът декларира, че Общността има компетентност да сключва, редом с държавите, една международна конвенция за физическа защита на ядрените материали, инсталации и транспорт, прилагайки монопола на Агенцията по снабдяването и вътрешни правила относно контрола по сигурността на специалните материали, представляваща и разширено тълкуване на компетенциите на ЕОАЕ.

3. ЕОАЕ несъмнено спомогна за намаляването на технологичната зависимост на Европа. Тя постигна свързване на своя контрол с този на **Международната агенция за атомна енергия** посредством тристранни споразумения, сключени от Общността, Международната агенция за атомна енергия, неядрените страни или от Общността, Агенцията, Франция и Обединеното Кралство.

4. *Протокол към Конституцията за Европа* предвижда, с цената на няколко институционни разпоредби, продължаването на действието на Евроатом като самостоятелна организация.

ОСНОВНИ ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АКП	Африка, Карибите и Пасифика
ВО	Върховен орган (в ЕОВС)
ДЕ	директен ефект
ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ДЕОАЕ	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
ДЕОВС	Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
ДЕС	Договор за създаване на Европейски съюз
ДКЕ	Договор за приемане на Конституцията за Европа
ДМ	Договор от Маастрихт
ДЧ	Държава(и)-членка(и)
ЕВС	Европейски валутен съюз
ЕИО	Европейска икономическа общност (до преименуването ѝ в Европейска общност от 1 ноември 1993 г.)
ЕК	Европейска комисия
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.
ЕО	Европейските общности, Европейската общност
ЕОАЕ	Европейска общност за атомна енергия
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
ЕФОГСС	Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (FEOGA)
ИкоСоКо	Икономически и социален комитет
КЕ	Конституцията за Европа
КоРе	Комитет на регионите
КоЗа	Комитет по заетостта
МПК	междуправителствена конференция
МВФ	Международен валутен фонд
МД	Международен договор
МП	Международно право
МПК	Междуправителствена конференция

МПП	Международно публично право
ОВЕС	Официален вестник на ЕС
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОСП	Обща селскостопанска политика
ОН	Обществото на народите
ПДЕ	Принцип на директния ефект
ПЕС	Право на ЕС
П и З	Права и задължения
ПИС	Първоинстанционен съд
ПНП	Принцип на непосредствената приложимост
ПН	Правна норма
ПП	Принцип на примата
СЕ	Съвет на Европа
СЕО	Съд на Европейските общности
УД	Учредителните договори на ЕО
ФЮЛ	Физически и юридически лица
СJCE	Cour de justice des Communautés européennes
RTDE	Revue trimestrielle de Droit européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes

СЪДЪРЖАНИЕ

Едно обещаващо начало	5
Предисловие	7
Встъпителна глава	9
Раздел 1	
Европа на държавите	12
§ 1. Европейското публично право в древността	12
§ 2. Първите проекти за европейска организация	15
Раздел 2	
Съвременна Европа	16
§ 1. Разделението Изток–Запад (1945–1990)	16
§ 2. Положението на Германия	18
§ 3. Каква европейска „архитектура“?	20
Раздел 3	
Теории, доктрини и политики на европейската интеграция	22
§ 1. Класически федерализъм	22
§ 2. Функционалистки теории	23
§ 3. Противоречията относно наднационалността	24
§ 4. Учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз	25
§ 5. Държавен федерализъм и конституционализация	26
Част Първа	
Институционно и правно обкръжение на Европейските общности и Европейския съюз	27
Дял първи	
Организации по сигурността	29
Глава I	
Организация за сигурност и сътрудничество в Европа	31
§ 1. Заключителният акт от Хелзинки и СССЕ	31
§ 2. Трансформирането на СССЕ в Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)	32

Глава II	
Атлантическият алианс	35
Раздел 1	
От договор към единна военна организация	35
§ 1. Първоначалният алианс: Северноатлантическият договор	35
§ 2. Институционализираният алианс – Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО)	36
§ 3. Граници на интеграцията	36
§ 4. Мястото на Франция в Атлантическия алианс	37
Раздел 2	
Атлантическият алианс в новия международен контекст	39
§ 1. Атлантическият алианс в търсене на нови стратегии и структури... ..	39
§ 2. Атлантическият алианс и Източна Европа	40
Глава III	
Европейската отбрана	42
Раздел 1	
От ЕОО към ЗЕС	42
Раздел 2	
От ЗЕС към Европейския съюз	43
§ 1. ЗЕС в ЕС?	43
§ 2. ЕС без ЗЕС	45
Дял втори	
Европейската система за защита на правата на човека	47
Глава I	
Съветът на Европа	49
Раздел 1	
Структурите на Съвета на Европа	50
§ 1. Състав (отваряне на Изток)	50
§ 2. Органите на Съвета на Европа	50
Раздел 2	
Функции на Съвета на Европа	53
Глава II	
Европейската конвенция за правата на човека	55
Раздел 1	
Признатите права	56
§ 1. Класифициране на правата	56
§ 2. Граници на правата	63

Раздел 2	
Механизми за защита	65
§ 1. Първоначално съществуващите механизми	65
§ 2. Действащите механизми за защита пред единния съд	67
Раздел 3	
Действие и обхват на Конвенцията	71
Раздел 4	
Франция и Европейската конвенция за правата на човека	74
§ 1. Присъединяването на Франция към Конвенцията	74
§ 2. Обхват на Конвенцията във френския правен ред	75
Глава III	
Европейската общност и Европейската конвенция за защита правата на човека	79
Раздел 1	
Конвенцията – източник на основни лични права в общностния правен ред	80
§ 1. Основни лични права	80
§ 2. Разширяване по отношение на Конвенцията	80
Раздел 2	
Въпросът за присъединяването на Общността към Европейската конвенция по правата на човека	83
§ 1. Принципът на присъединяването	83
§ 2. Отхвърляне на присъединяването	83
§ 3. Палиативните решения на договора от Амстердам	84
§ 4. Проектът за Конституция на Европейския съюз	85
Раздел 3	
„Кръстосани“ отношения	86
§ 1. Общностното право пред Европейския съд по правата на човека	86
§ 2. Хартата за основните права на Европейския съюз	87
Дял трети	
Икономическо, научно и технологично сътрудничество в Европа	89
Глава I	
Икономическо сътрудничество	91
Раздел 1	
Икономическата комисия на ООН за Европа	92

Раздел 2	
Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)	93
§ 1. Институционална уредба	93
§ 2. Исторически функции на ОИСР	94
§ 3. Съвременните функции на ОИСР	94
Раздел 3	
Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ)	96
§ 1. Зона за свободна търговия	96
§ 2. Отношения с Европейската общност	97
Раздел 4	
Субрегионално сътрудничество	99
Глава II	
Научно и техническо сътрудничество	100
§ 1. Сътрудничество в ядрената област	100
§ 2. Сътрудничество в космическата област	100
§ 3. Сътрудничество в областта на транспорта	101
Дял четвърти	
Централна и Източна Европа	103
Глава I	
Изчезването на институциите от ерата на комунизма	105
Раздел 1	
Съвет за икономическа взаимопомощ (СИВ)	106
§ 1. Характер на СИВ	106
§ 2. Кризите на СИВ	106
Раздел 2	
Варшавският договор	108
§ 1. Механизми и функции на Договора	108
§ 2. Разпадането на Варшавския договор	108
Раздел 3	
Слабостта на посткомунистическите регионални обединения	109
Глава II	
Договорните отношения с Европейския съюз	110
Раздел 1	
Отсъствието на договорни отношения	111
§ 1. Залогът	111
§ 2. Механизми за субституиране	111

Раздел 2	
Съвременните договорни отношения	112
§ 1. Споразумения за търговия и/или сътрудничество	112
§ 2. Помощ от Общността	112
§ 3. „Европейските споразумения“ за асоцииране	113
§ 4. Споразуменията за партньорство и сътрудничество	114
Глава III	
Присъединяването на страните	
от Централна и Източна Европа към ЕС	115
Раздел 1	
Критерии за присъединяване	116
Раздел 2	
Преговори за присъединяване	117
Раздел 3	
Последици от разширяването на ЕС към страните	
от Централна и Източна Европа	118
§ 1. Последици от институционален характер	118
§ 2. Политически перспективи	118
Втора част	
Европейските общности и Европейският съюз	121
Дял първи	
Еволюция на европейските общности и Европейския съюз	123
Поддял I	
Общностите преди Европейския съюз	125
Глава I	
Многообразие и единство на общностите	125
Раздел 1	
Трите основни договора	125
§ 1. Парижкият договор от 18 април 1951 г.: ЕОВС	125
§ 2. Двата Римски договора от 25 март 1957 г.: ЕИО и ЕОАЕ	126
Раздел 2	
Разграничаването на Общностите	128
§ 1. Институционално разграничение	128
§ 2. Функционално разграничение	128
Раздел 3	
Сближаването на Общностите	132

Глава II	
Разширяването на общностите	134
§ 1. Първото разширяване (Обединеното кралство, Ирландия, Дания).....	134
§ 2. Второто разширяване (Гърция)	135
§ 3. Третото разширяване (Португалия, Испания)	135
§ 4. Четвъртото разширяване (Австрия, Финландия, Швеция) ...	135
Глава III	
Единният европейски акт	137
Раздел 1	
Политическото сътрудничество	138
§ 1. Предходните форми	138
§ 2. Кодификация на европейското политическо сътрудничество (ЕПС).....	139
Раздел 2	
Изграждането на вътрешния пазар	140
Поддял II	
Европейският съюз	143
Глава I	
Структура на Договора за Европейски съюз	145
Раздел 1	
Първоначалното разграничение	146
§ 1. Систематично разграничаване	146
§ 2. Ограничено разграничение.....	146
Раздел 2	
Модифицираната от Договора от Амстердам структура	148
§ 1. Частична комюнитаризация на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи	148
§ 2. Включване на Шенген в Правото на ЕС.....	150
Раздел 3	
Засиленото сътрудничество	153
§ 1. Общата клауза (чл. 43–45 ДЕС)	153
§ 2. Специфични клаузи	154
§ 3. Проектът за Конституция	155
Глава II	
Институционно и политическо развитие	156

Раздел I	
Основните права	156
Раздел 2	
Европейското гражданство	159
Раздел 3	
Ролята на националните парламенти	161
Глава III	
Еволюцията на институционната структура	163
Раздел 1	
Недовършена еволюция	163
Раздел 2	
Развитието на Европейския парламент	167
Глава IV	
Общата политика по външните работи и сигурността (ОПВРС)	169
§ 1. Инструментите на ОПВРС	169
§ 2. Въпросите за отбраната.....	171
Глава V	
Сътрудничество в областта	
на правосъдието и вътрешните работи	172
Раздел 1 Първоначалното сътрудничество	173
§ 1. Корените на сътрудничеството.....	173
§ 2. Цели и методи на сътрудничеството.....	174
Раздел 2	
Полицейско и съдебно сътрудничество	
по наказателноправни въпроси	176
§ 1. Стеснени цели.....	176
§ 2. Новите механизми	177
§ 3. Напредък по отношение на институциите	177
§ 4. Полицейското и съдебното сътрудничество	
според Конституционния договор.....	178
Поддял III	
Европейският съюз без Общността –	
Конституционният договор	179
Глава I	
Договор с конституционна форма	180
§ 1. Генезисът на конституционния договор.....	180

§ 2. Структурата на Конституционния договор.....	180
§ 3. Договорна правна природа	182
Глава II	
Конституционно съдържание на договора.....	183
§ 1. Дуализмът на конституционните основи на Съюза.....	183
§ 2. Ценностите на Съюза.....	183
§ 3. Разпределение на компетенциите между Съюза и държавите-членки	184
§ 4. Разделението на властите и йерархията на актовете	184
§ 5. Конституционната архитектура	185
Дял втори	
Институционна и правна система	187
Поддял I	
Специфичният общностен правен ред.....	187
Раздел 1	
Може ли Общностният правен ред да бъде дефиниран?.....	188
§ 1. Международен правен ред	188
§ 2. Автономен правен ред	192
§ 3. Конституционализация на Общностния правен ред.....	193
Раздел 2	
Теорията за компетенциите	195
§ 1. Разпределение на компетенциите	195
§ 2. Принципът за субсидиарността.....	198
Раздел 3	
Правна същност на Общностите	202
Поддял II	
Институционната система.....	205
Глава I	
Институциите и органите	206
Раздел 1	
Европейската комисия	207
§ 1. Статус и организация	207
§ 2. Правомощия на Европейската комисия.....	210
Раздел 2	
Съветът на Европейския съюз.....	213
§ 1. Състав и функции	213

§ 2. Начинът на гласуване	215
§ 3. Правомощията на Съвета	220
Раздел 3	
Европейски парламент	222
§ 1. Избиране и вътрешна организация на Парламента	222
§ 2. Правомощията на Европейския парламент	226
Раздел 4	
Сметната палата и общностните органи	233
§ 1. Сметната палата като институция	233
§ 2. Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)	233
§ 3. Консултативни социално икономически органи	234
§ 4. Комитетът на регионите	235
§ 5. Европейска инвестиционна банка	235
§ 6. Комитетите (комитология)	235
Глава II	
Общностни финанси	238
Раздел 1	
Финансов режим	239
§ 1. Първоначално разнообразие на финансовите режими	239
§ 2. Единният бюджет	239
Раздел 2	
Бюджетните ресурси	241
§ 1. Финансовите вноски на държавите	241
§ 2. Собствените ресурси	241
Раздел 3	
Бюджетни правомощия и процедура	244
§ 1. Първоначално разпределение на компетенциите	244
§ 2. Действащото разпределение на компетенциите	244
§ 3. Компетенциите съгласно Конституцията за Европа	247
Поддял III	
Правната система	249
Глава I	
Източници на Общностното право	250
Раздел 1	
Първично право	251

Раздел 2	
Производно право	253
§ 1. Типология на едностранните актове	253
§ 2. Правен режим на едностранните актове	256
§ 3. Типология на едностранните актове според Конституцията за Европа	258
Раздел 3	
Договорни източници	262
Раздел 4	
Общи правни принципи	263
§ 1. Категории общи принципи.....	263
§ 2. Основните права.....	264
§ 3. Към „конституционализацията“ на основните права	266
Раздел 5	
Допълнителни източници	267
§ 1. Институционални източници.....	267
§ 2. Актове sui generis.....	268
§ 3. Извънобщностни източници.....	269
§ 4. Допълнително международно право.....	269
Раздел 6	
Йерархия на източниците на Общностното право	271
Глава II	
Общностното правосъдие	273
Раздел 1	
Общностните юрисдикции	274
§ 1. Организация и функциониране	274
§ 2. Производство пред СЕО и ПИС.....	276
§ 3. Функциите на СЕО и ПИС	277
§ 4. Методите на общностните съдилища	278
Раздел 2	
Делът за отмяна на актове и делът за установяване на бездействие	279
§ 1. Иск за отмяна	279
§ 2. Производство за установяване на бездействие.....	285
Раздел 3	
Дело за установяване на неизпълнение от държава-членка на общностно задължение	287

§ 1. Неизпълнение от държавите-членки	287
§ 2. Производство и установяване на неизпълнението	288
§ 3. Действие на установяването на неизпълнение	289
Раздел 4	
Делът на общо основание	291
§ 1. Санкционно производство	291
§ 2. Делът на служителите (чл. 236 ДЕО).....	291
§ 3. Извъндоговорна отговорност на Общността	292
Раздел 5	
Преюдициални запитвания	297
§ 1. Механизми на преюдициалното препращане	297
§ 2. Действие на преюдициалните решения	302
Глава III	
Отношения между Общностното право и Националното право ..	304
Раздел 1	
Директен ефект	305
§ 1. Определение за директен ефект.....	305
§ 2. Критерии и области на директния ефект.....	307
Раздел 2	
Примат	311
§ 1. Принцип, утвърден от СЕО	311
§ 2. Принцип, признат в държавите-членки.....	313
Раздел 3	
Съдебна защита на частните лица	316
§ 1. Основите на съдебната защита на частните лица	316
§ 2. Връщане на недължимо полученото.....	318
§ 3. Отлагане на изпълнението и временните мерки	319
§ 4. Отговорността на държавата за нарушаване на Общностното право	320
Раздел 4	
Прилагането на Общностното право	323
§ 1. Компетентните национални органи.....	323
§ 2. Методи за прилагане	325
§ 3. Прилагане на Общностното право във френския правен ред	326
Раздел 5	
Общностното право и френските юрисдикции	328

§ 1. Контрол за съвместимост на общностните ангажименти с Конституцията	328
§ 2. Прилагане на Общностното право	331
§ 3. Тълкуване на Общностното право	334
§ 4. Йерархия на нормите	335
§ 5. Отговорността на държавата за нарушаване на Общностното право	339
Дял трети	
Европейска общност	341
Глава I	
Единен пазар	343
Раздел 1	
Принципът за свободно движение	344
Подраздел 1	
Свободното движение на стоки	345
§ 1. Таксите с равностоен на мито ефект	345
§ 2. Мерките с ефект, равностоен на количествени ограничения на търговията	347
Подраздел 2	
Свободното движение на хора и услуги	355
§ 1. Свободно движение на общностни граждани	355
§ 2. Свобода на движение на работниците	358
§ 3. Свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги	359
§ 4. Изключение за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве	365
§ 5. Разширяване на свободата на движение на лицата	366
Подраздел 3	
Свободното движение на капитали	368
Раздел 2	
Конкуренция	371
§ 1. Понятие за конкуренция в общностното право	371
§ 2. Правилата за предприятията	373
§ 3. Приложими разпоредби относно държавните мерки	383
Раздел 3	
Хармонизиране на националните законодателства	394
§ 1. Сближаване на законодателствата	394
§ 2. Данъчно хармонизиране	396

Глава II	
Политиките	400
Раздел 1	
Общо понятие за политиките	400
§ 1. Разпоредбите на Договора за Европейската общност	400
§ 2. Класификация на политиките	401
§ 3. Отличителни черти на политиките	402
Раздел 2	
Обща селскостопанска политика (ОСП)	403
§ 1. Основи и правна рамка на ОСП	403
§ 2. Институционни механизми.....	404
§ 3. Обща организация на пазара	405
§ 4. Финансиране на ОСП	408
§ 5. Преориентиране на Общата селскостопанска политика.....	409
Раздел 3	
Другите политики	412
§ 1. Икономическо и социално единство	412
§ 2. Транспортна политика	415
§ 3. Заетост и социална политика	418
§ 4. Политика за околната среда	422
§ 5. Здравна политика	424
§ 6. Политика за защита на потребителите	425
§ 7. Индустиална политика	426
§ 8. Политика в областта на изследванията и технологиите	427
§ 9. Политика в областта на риболова.....	428
§ 10. Политики, добавени от ДЕС.....	429
§ 11. Енергийна „политика“	430
Раздел 4	
Икономическа и валутна политика	431
§ 1. Първоначална рамка на икономическата и валутна политика....	431
§ 2. Валутни измерения на Общия пазар	432
§ 3. Икономически и валутен съюз.....	434
Глава III	
Външни отношения	442
Раздел 1	
Правна основа на външните отношения	442
§ 1. Управление на Общата митническа тарифа	442
§ 2. Външни компетенции на Общността.....	443
	489

§ 3. Начини на сключване на международни договори	446
§ 4. Общността и международните организации	447
Раздел 2	
Външна политика на ЕО	448
Подраздел 1	
Обща търговска политика	449
§ 1. Постепенно осъществяване	449
§ 2. Еволютивно съдържание	450
Подраздел 2	
Привилегировани отношения	452
§ 1. Европейски споразумения за асоцииране	452
§ 2. Асоцииране на Турция, Малта и Кипър	452
§ 3. Евро-средиземноморски споразумения за асоцииране	452
§ 4. Конвенция от Ломе	453
§ 5. Асоцииране на отвъдморски страни и територии (ОСТ)	457
Подраздел 3	
Непривилегировани отношения	458
Дял четвърти	
Европейската общност за въглища и стомана	
и Европейската общност за атомна енергия	461
Глава I	
Европейската общност за въглища и стомана (1952–2002) ..	463
Раздел 1	
Особености на пазара	464
Раздел 2	
Уредба на конкуренцията	465
§ 1. Режим на споразуменията	465
§ 2. Разпоредби относно предприятията и държавните помощи	465
Раздел 3	
Операциите на ЕОВС	467
§ 1. Средства на интервенция	467
§ 2. Политики на ЕОВС	467
Раздел 4	
Кризите в ЕОВС	468
Раздел 5	
Прекратяването на ЕОВС	469

Глава II	
Европейската общност за атомна енергия	470
Раздел 1	
Специфични функции на ЕОАЕ	471
§ 1. Снабдяване (чл. 52–76).....	471
§ 2. Санитарна защита	471
§ 3. Контрол по сигурността	471
§ 4. „Собственост“ върху специалните горива	472
§ 5. Разпространение на информация.....	472
§ 6. Функции по научните изследвания и инвестициите	473
Раздел 2	
Кризата в ЕОАЕ	474
Основни използвани съкращения	475

ЕДНО ОБЕЩАВАЩО НАЧАЛО

Проф. д-р Тенчо Колев,
Декан на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Уважаеми читатели,

Пред Вас е първото българско преводно издание на цялостен самостоятелен учебник по Европейско право. Решихме това да бъде един от най-четените във Франция и Европа учебници – знаменитият „Мemento“ на Жан-Клод Готрон. Първият български превод на неговото 11-о френско издание е знак за енергичното ни желание да се приобщим към най-добрите образци на европейската правна литература, най-вече по правните, политическите и философските проблеми на европейската интеграция, по които авторитетът и богатството на френската школа са несъмнени.

Това издание става факт едва през 2006 г. – 17 години след началото на демократичните промени и десетина години след началото на изучаването на Европейското право в Юридическия факултет на Софийския университет и изобщо в България. Дължахме го на своите студенти и преподаватели отдавна. Утеха ни е фактът, че Софийският университет – чрез своя Юридически факултет – отново е първи в тази нова и наистина стратегическа за Отечеството ни област на познанието. Много по-силна е волята ни да успеем да удовлетворим досегашната потребност с многообразие от нови главия, публикуването на които да последва този бележит труд на големия френски учен Жан-Клод Готрон!

Решихме именно с него да поставим началото на поредицата „Студии по Европейско право“ на Университетското издателство „Св. Климент Охридски“. В нейните страници много скоро ще намерят място докладите от впечатляващата по своето научно равнище Международна конференция „Конституцията за Европа и националните конституции“, проведена през 2005 г. под патронажа на Президента на Република България Георги Първанов. Подготвяме издаването и на друг от най-значимите френски и европейски трудове на европейска тематика – „Институционното право“ на проф. Жан Пол Жакé, директор в Правната дирекция на Съвета на ЕС. Надяваме се обаче поредицата да добие своя пълен смисъл с активното, дори доминиращо участие на български автори. Така ние ще можем да изградим своя библиотека по Европейско право, а навярно на нейна основа постепенно ще успеем да разгърнем и своята национална школа.

Изданията в поредицата „Студии по Европейско право“ през 2006 г. ще послужат и като важна академична опора на Програмата за задълбочене

но изучаване на правната и съдебната система на ЕС, един от лекторите в която ще бъде самият проф. Готрон, и която от есента на 2006 г. ще осъществяваме съвместно с водещите френски университети Страсбург-3 „Робер Шуман“ и Нанси-2 и в партньорство с Националния институт по правосъдието, Дипломатическия институт, Института по публична администрация и Института по Европейско право. Общ е ентузиазмът на всички партньори програмата постепенно да добие регионални измерения – в посока към отделните центрове в нашата страна и в посока към други страни от Централна и Източна Европа, на първо място – нашите съседи.

Това е отговорът на Софийския университет на особено тежката задача и отговорност пред българските юристи, българската администрация и цялата страна за изпълнение на упорито налаганото десетилетия наред от Съда на Европейските общности в Люксембург изискване за еднообразното и правилно прилагане на Правото на ЕО и ЕС във всички държави-членки. От 1 януари 2007 г. – историческата дата на присъединяването на Република България към ЕС – за всички нас става факт от ежедневната ни реалност нещо, за което досега бяхме чели, слушали, учили, понякога писали, многократно дискутирали и дори спорили – но което почти никой от нас не бе виждал „на живо“ – Общностното право! От 2007 г. ние трябва не само да познаваме целия този огромен и наистина твърде специфичен правопорядък, но и да можем умело да боравим с него, да го прилагаме в администрацията и стопанските отношения, в съда да решаваме дела, а в аудиториите – казуси по него... Това е една стъписваща нова реалност, за която отдавна бяхме мечтали, но и която, като всяка сбъдната мечта, представлява и сериозно изпитание...

Това издание стана възможно благодарение на партньорството с Института по Европейско право, който в последните години полага почти самотни, но особено енергични усилия до българския читател да достигнат качествени преводи на основополагащи европейски нормативни актове и на високостойности европейски трудове, както и неговото традиционно добро сътрудничество с престижното френско издателство „Далоз“...

Бих искал да изразя дълбока благодарност и към Министерството на културата на Френската република и програма „Витоша“ на Френския институт в София, моралната и финансова подкрепата на които бяха решаващи. Благодаря за добрата работа и на екипа млади преводачи в тази толкова сложна материя и особено на Университетското издателство „Св. Климент Охридски“ за неговата неуморна апостолска мисия в българското академично образование!

На проф. Жан-Клод Готрон – добре дошъл в България!

На поредицата „Студии по Европейско право“ – на добър час!