



**До  
Участниците в  
Европейската младежка среща  
в България**

*Уважаеми участници в Европейската младежка среща,*

За мен е удоволствие да приема поканата за патронаж на един мащабен форум, в чиято съдържателност и полезност вярвам. Срещата на няколко десетки млади хора от различни страни, обединени от обща надежда за Европа като истинско пространство на свобода, сигурност и правосъдие, е начинание, което навярно най-добре отразява основополагащата идея на европейската интеграция – „обединени в многообразието“. С подкрепата на високоавторитетните лектори от Франция и България вие ще можете сами да потърсите и заедно да намерите своя отговор на може би наистина централния въпрос на европейското развитие днес – възможно ли е изграждането на ефективен континентален механизъм за осигуряване на устойчив правов ред и справедливост?

Събрани заедно в София и Силистра в продължение на 8 дни, вие ще можете да сравните представите и надеждите си за днешна и утрешна Европа – и от това дали общото или различното между вас ще се окаже повече в много голяма степен зависи дали проектът на Жан Моне и Робер Шуман ще просъществува.

Така разбирам и смисъла на инициативата на Съвета на Европа „Всички различни, всички равни“, в чиито рамки се провежда и вашата среща. Опазването на различията между отделните хора и отделните народи – и святото зачитане на законовото равенство на всички хора и всички народи

– това е най-здравата основа, на която може да се изгради мирния напредък на човечеството!

Поради това поздравявам екипа на Института по Европейско право, който за пореден път организира форум с европейско съдържание и полезност. Приветствам подкрепата на Държавната агенция за младежта и спорта, която приемам като категоричен знак, че само общите усилия на държавата и гражданското общество позволяват изграждането на истинска правова общност. Гостуването ви в Габрово, Велико Търново и Плевен и специалното домакинство на град Силистра, в дните на неговата 1900-годишнина, смятам за чудесна възможност да опознаете – и надявам се да обикнете – красивото ни Отечество.

Подкрепата на Софийския университет и Университета за национално и световно стопанство е свидетелство за решаваща роля на образованието и науката за европейското изграждане, а съпричастността на Френския институт в София е поредния израз на традиционно добрите българо-френски духовни връзки.

Пожелавам ви съдържателна дискусия и аргументиран оптимизъм – защото, ако перифразирам Апостола на националната ни свобода Васил Левски – изграждането на Европа като общност на законност и просперитет зависи от собствените ни задружни сили!

*Подпис сканиран!!!!*

*Георги ПЪРВАНОВ*  
Президент на Република България



Уважаеми г-н Президент на Републиката,  
Уважаеми г-н Ректор на Софийския университет,  
Уважаеми г-н Директор на Института по Европейско право,  
Уважаеми дами и господа,  
Уважаеми млади приятели,

Изключително ми е приятно да участвам в откриването на Европейската младежка среща “Европа като правова общност”, организирана от Института по Европейско право и Държавната агенция за младежта и спорта. С тази среща днес ние поставяме началото на Европейската младежка кампания за разнообразие, човешки права и участие “Всички различни – всички равни” в България. Кампанията се реализира по инициатива на Съвета на Европа, с подкрепата на Европейската комисия и Европейския младежки форум.

На прага на пълноправното членство на страната ни в ЕС, като председател на държавната институция, която осъществява младежката политика в България, съм щастлива да видя толкова млади хора от цяла Европа събрани заедно.

От самото начало един от главните приоритети в работата на държавната агенция за младежта и спорта е насърчаването на младежките дейности и изграждането и развитието на цялостна и дългосрочна национална политика за младежта. Ето защо, ние подкрепяме всяка значима инициатива, имаща за цел подобряване и усъвършенстване на

средата, в която младите хора се развиват и живеят. Затова решихме да подкрепим провеждането и популяризирането в България на Европейската младежка кампания за разнообразие, човешки права и участие.

В европейски мащаб кампанията следва своя предшественик от 1995 г. – Европейската кампания срещу расизма, антисемитизма, ксенофобията и нетолерантността, носеща същото послание **„Всички различни – всички равни“**.

Целта на кампанията е да насърчи и да даде възможност на младите хора да участват в развитието на мирни общества, базирани на разнообразие и включване, в дух на респект, толерантност и взаимно разбирателство. Тя е част от паневропейския проект за спазване на човешките права, на равенството пред закона и насърчаване на сигурността в съвременното общество.

**Позволете ми да ви запозная накратко с основните елементите на кампанията:**

- Насърчаване на **разнообразието** и преодоляване на дискриминацията сред младите хора. Всички осъзнаваме, че междуетническата, межкултурната и религиозната толерантност са важни фактори за обединението на идеите и действията на младежите от целия свят в името на бъдещето на цивилизацията.

- **Човешките права** като европейска ценност. Държавната агенция за младежта и спорта вече осъществи няколко проекта, насочени към повишаване информираността на младите хора за изконните човешки права и развитието на демократичното управление.

- **Участието** в смисъла на насърчаване на политиката “със” и “за” младите хора. За нас е много важно участието им в живота на общините и регионите, в процеса на вземането на решения за по-доброто управление и взаимодействието между младежката общност и държавните институции.

Целевите групи на кампанията са младите хора и гражданското общество от държавите-членки на Съвета на Европа, със специален акцент върху онези, които са жертви на дискриминация – представители на малцинствени групи, религиозни общности, хора в неравностойно положение и други.

Настоящата Европейска младежка среща е важна и затова, че тя ще очертае предстоящите дейности в рамките на кампанията през тази година. Една от тях е провеждането на голям концерт на 16 септември пред НДК с участието на известни български и чуждестранни изпълнители. Радостно е че, популярните сред българската младеж хип-хоп изпълнители Румънеца и Енчев приеха идеята на ДАМС и съвместно с екип от наши експерти и специалисти изработиха специална песен за кампанията, както и музикална компилация, включваща различни музикални изпълнители от Балканските страни.

Също така предвиждаме отпечатването на пакет рекламни материали, както и провеждането на поредица от дискусии в цялата страна, засягащи основните цели и елементи на кампанията. През декември, съвместно с Европейски младежки център – Велико Търново, в София ще се проведе Национална младежка конференция, която ще обобщи изводите и предложенията на участниците в кампанията. Смятаме, че това ще бъде много полезно за следващите етапи в реализирането ѝ.

С цел включване на младите хора от цялата страна в осъществяването на кампанията в България, през месец юли ДАМС стартира процедура за набиране на проектни предложения за кампанията по “Програма за младежки дейности 2006–2007”. Комисия ще разгледа и оцени най-интересните и подходящи за отделните региони проекти, които да се осъществят с подкрепата на агенцията. Очакваме добри резултати, които да амбицират още повече млади хора за участие в тази и подобни наши кампании, а това несъмнено ще допринесе за нарастване авторитета на страната ни в Европейското семейство.

Младите хора винаги са били и ще бъдат двигатели на социална промяна. Тази кампания цели именно това: развитие на разнообразието, човешките права и участието, като основни актьори в нейното реализиране това сте вие – младите хора.

Използвам случая, като председател на Националния комитет на кампанията в България, оценявам важността и полезността от реализирането на този Европейски проект. В този смисъл изразявам пълната си подкрепата за изпълне-

нието на поставени цели и реализирането на кампанията в страната. Убедена съм, че постигането на реални резултати може да стане единствено в партньорство между държавните институции и младите хора.

Накрая искрено Ви пожелавам ползотворна работа на тази среща, разгорещени дебати през следващите дни и успех в постигане на поставените цели!

Подпис????

*Весела Лечева*  
Председател на Държавната агенция  
за младежта и спорта



*Уважаеми г-н ректор на Софийския университет,  
Уважаема г-жо Председател на Държавната агенция за младежта и спорта,  
Уважаеми г-н Заместник-министър на правосъдието,  
Уважаеми г-н Секретар на Президента на републиката,  
Уважаеми г-н Председател на Комисията за защита от дискриминация,  
Уважаеми професори и студенти,  
Драги гости на Софийския университет,  
Скъпи приятели,*

Вълнувам се в началото на този форум и това няма как да не си проличи... Вълнувам се, защото пред нас са седем дни, които навярно ще ни променят. Седем дни, в които ние ще имаме поне три задачи, или за да не звучи уморително, поне три светли възможности:

- да чуем и научим нещо ново и различно,
- да сравним мечтите и идеите си с всеки други от нас
- и да станем приятели.

Вълнувам се и защото тук присъстват редица високопоставени български политици и държавни функционери, сред които и олимпийския шампион Весела Лечева, а патрон на срещата е Президентът на Република България д-р Георги Първанов. За мен това високо равнище е оценка за високата стойност на Европейската младежка среща – и такава оценка е и участието на 40 студенти и преподаватели

от 9 страни, сред които и големия Жоел Ридо. От тук натакъ само от нас зависи дали ще си тръгнем след седем дни с убедеността, че всичко това наистина си е струвало...

Европейската младежка среща е посветена на темата „Европа като правова общност“ – и тя според мен е най-стойностна именно с това, че редът и правилата далеч не са най-любимото за един нормален млад човек. Тази среща се провежда в рамките на Европейската младежка кампания на Съвета на Европа за разнообразие, човешки права и участие под надслов „Всички различни – всички равни“.

Тази среща става възможност благодарение на вас – нашите гости от цяла Европа и цяла България. Благодаря ви за това, че сте тук!

Благодаря за подкрепата на Държавната агенция за младежта и спорта и лично на г-жа Весела Лечева, общуването с която освен друго за мен е и естетическо удоволствие.

Благодаря сърдечно за партньорството на Софийския университет, чийто преподавател се гордея че съм, и на Университета за национално и световно стопанство, както и на френския институт, който традиционно подкрепя нашите европейски стремления.

Като ви пожелавам дискусии с много спорове и вечери с много настроение, давам думата на Първия заместник-ректор на Софийския университет и мой учител проф. д-р Георги Бакалов да открие Европейската младежка среща!

*Атанас СЕМОВ*  
Директор на Института по Европейско право

**Приветствие на  
Ректора на Софийския университет**

**(поднесено от проф. д-р Георги БАКАЛОВ,  
Първи заместник-ректор)**

*Уважаема г-жо Председател на Държавната агенция за младежта и спорта,*

*Уважаеми г-н Заместник-министър на правосъдието,*

*Уважаеми г-н Председател на Комисията за защита от дискриминация,*

*Уважаеми г-н секретар на Президента на Република България,*

*Уважаеми колеги професори,*

*Драги студенти,*

*Драги гости на Софийския университет,*

Само 4 месеца преди България да стане член на Европейския съюз Софийският университет за пореден път е домакин на значим научен форум – Европейската младежка среща „Европа като правова общност“ под патронажа на Президента на Републиката.

За нас това домакинство е изключително добра възможност за обмен на знания и идеи и за достигане до обединени представи за изграждането на Обединена Европа – навярно едно от най-големите предизвикателства в историята на континента. Поради това за мен е чест да открия тази Европейска младежка среща.

Европейското минало изобилства на идеи, амбиции и дори опити за обединяване на цялата европейска земя под една власт – и насилствено, и с политически средства, и по религиозен път, и чрез пипалата на глобализацията в по-ново време... Онова, което винаги се оказва по-силно и устойчиво, обаче, е различността – и още повече: жаждата за различност! Поради това инициативата на Съвета на Европа „Всички различни – всички равни“, част от която е тази Европейска младежка среща, за мен е естествено продължение на многовековното европейско стремление за

постигане на ред и законност при запазване на богатството и многообразието на нациите и личностите.

Повечето от вас са юристи. Аз съм историк. Погледите на юриста и на историка обикновено са отправени в различни посоки. Обединени в тази своя различност обаче ние сме равни пред закона – закона на правото и закона на времето. Затова разглеждам днешния форум път към единството на волите и многообразието на идеите. Именно такава беше и мисията на светите братя Кирил и Методий – европейски първоучители и патрони на Европа, чийто ученик – Свети Климент Охридски – е патрон на нашия университет.

Убеден съм, че вашата среща ще протече динамично и ще завърши успешно, а вие ще си тръгнете от тук като мисионери на Софийския университет и приятели на България. Поради това искам да благодаря на Института по Европейско право за неуморната му и съдържателна инициативност, на Държавната агенция за младежта и спорта за несъмнено добрата инициатива и на всички вас, които днес тук и след дни в 1900-годишната Силистра ще направите необходимо превръщането на тази среща в традиция!

България и нейния университет винаги ще Ви посрещнат с „Добре дошли!“ А аз ви пожелавам на добър час!

**Обявявам срещата за открита!**

*София, 18 август 2006 г.*

---

## ЕВРОПА КАТО ПРАВОВА ОБЩНОСТ

Лекция пред Европейската младежка среща 2006  
София-Силистра

**Гл. ас. Атанас Семов**

Софийски университет "Св. Кл. Охридски",  
Директор на Института по Европейско право,  
член на Асоциацията по Международно право – Лондон  
секретар-ковчезник на Българската асоциация  
по Международно право

(превод от френски език *Зорница Грекова*)

Когато се говори за Европа като правова общност, трябва да се разглежда от една страна системата на основните права, провъзгласени и защитавани от Съвета на Европа, а от друга страна, Европейският съюз и Европейските общности, с техните органи и правна система, с цялата им специфика. И имайки предвид, че въпросът за основните права, за системата на правата на човека в рамките на Съвета на Европа, е бил разглеждан неведнъж, а и ще бъде разгледан тук от доц. Иван Боев и от други лектори, аз ще се опитам да привлека вниманието Ви върху Европейския съюз като правова общност и най-вече върху спецификата му като истинска правова общност със собствената уникална характеристика. При това с намерението да Ви убедя, че именно интеграционната конструкция на Европа е нейната истинска правова общност!

Ясно си давам сметка, че това е трудна задача, защото, на първо място, става въпрос за голям проблем, и, на второ място, защото част от вас не са юристи. Поради това ще се опитам да представя в най-общ смисъл проблема, като едновременно с това навляза в сърцевината му, за да засегна някои не толкова известни елементи.

Вие знаете добре, че ЕС е уникален в същността си. Той не може да бъде сравнен с нищо съществуващо, с нищо познато в цялата история на международните отношения. Той не е създаден по познат модел, не е нито федерална държава, нито конфедерация, нито истинска международна организация, нито т.нар. организация *sui generis* – от догматичноправна гледна точка ЕС не е дори истинска организация, защото не притежава юридическа правосубектност (не е юридическо лице). Ще се върна по-късно на този въпрос, защото е изключително важен.

Да се обясни какво представлява ЕС от правна гледна точка е по-лесно, когато се използва апофатичния метод, присъщ на богословието. Когато се описва какво всъщност представлява Бог, се обяснява какво не е той – той не е човешко същество, не е материя, не е живо същество, той не е и просто идея, не е нещо, което се крие на небето... – той е нещо друго. Какво точно, не се знае... Същото сякаш е и при ЕС. Той не е държава или федерация или конфедерация от държави, макар по някои свои белези (органи, функциониране, а даже и обща територия без вътрешни граници, обща валута, общо гражданство, обща външна политика, централни органи и единен пряк политически изборен процес) силно да наподобява държава или федерация от държави. Той не е и международна организация (или поне не е “истинска” международна организация), макар да е създаден по силата на международен договор (Договорът от Маастрихт от 7 февруари 1992 г.) – защото не е правен субект. Макар да се “държи” като правен субект, учредителният му акт не предвижда той да бъде юридическо лице със собствена правоспособност и дееспособност – нито по международното, нито по националното право (обратно на изрично предвиденото за Европейската общност в чл. 281 и 282 ДЕО). ЕС “съществува”, но най-вече в душите, в желанието, в политическата действителност, но не и в юридическата действителност в тесния смисъл на думата, защото за правото има само физически и юридически лица. Вярно е, че ЕС прави усилия да придобие юридически персоналитет или поне да играе ролята на юридическо лице. По-вярно ще е обаче, ако кажем, че ЕС е

*юридическо лице в зародиш*. Или ако искате, бебе, което още не е родено, но майката вече го носи и след няколко месеца то ще се появи. Но точно в този момент бебето още не е родено. Не е родено, но понякога се държи като родено... Или ако използваме постановката от гражданското право *genatus pro nato habetur* (заченатия да се счита за роден), когато имаме неродено дете и наследодател почине, детето има право да го наследи от момента на раждането си. Днес всички знаят, че един ден ЕС ще бъде истински правен субект – годен да “наследява”, т.е. да носи сам права и задължения. До тогава който иска, може просто да го “счита за роден” – и през 2004 г. за “роден”, т.е. за годен правен субект, го счете не друг, а най-голямата военно-политическа организация в света: Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО), която подписа с ЕС... международен договор...

И до днес обаче Европейският съюз като истинско юридическо лице все още не е “роден”. “Раждането” бе предвидено за 1 ноември 2006 г., когато трябваше да влезе в сила Конституцията за Европа. Тя предписваше, че ЕС трябва да стане действително юридическо лице, прогласявайки използвайки простите думи: “Европейският съюз е юридическо лице”. Това са същите думи, които Учредителните договори – договорите от Рим и Париж, използваха при създаването на Европейските общности. Когато ЕС е бил замислян през 1992 г. чрез Договора от Маастрихт, “бащите” му не са искали да включат това, което вече са написали в договорите за общностите – че ЕС е юридическо лице. А те не са искали това, защото са се страхували, че ако се даде юридическа правоспособност на ЕС, който ще притежава гражданство, валута, външна и вътрешна политика, обща икономика без граници, то това, което ще се създаде, ще е твърде трудно да се различи от една обикновена държава... Няма значение дали е федерална, конфедерална държава или модерна държава, която не прилича на другите съществуващи в този момент държави.

Така те предпочетоха да не “съобщават” какво представлява точно ЕС. Думите, формулировките, използвани в чл. 1 на Маастрихтския договор, са пример за това как се казва

нещо, което нищо не означава: ЕС се създава на основата на съществуващите три общности, три юридически лица, три международни организации, допълнени с... две политики?! От правна гледна точка това е напълно безсмислена формула. Три юридически лица, допълнени от две политики, от два вида воля, от две сфери на дейност... Как да се допълни юридическо лице със сфера на дейност? Ала точно това е Европейският съюз... "Първият стълб", който се състои от трите съществуващи общности, и още два "стълба". Тази формула за трите стълба – доста странна и даже безсмислена, бе измислена като сравнение с храм, древна гръцка постройка, с три колони. Но трите стълба не са трите съществуващи общности, трите юридически опори. Трите правни общности, трите юридически лица, европейските общности, съставляват само първия стълб.. А другите два стълба са относително аморфни. Те са дотолкова аморфни, че си позволявам да твърдя, че днес не съществува обща външна политика и че тя никога не е съществувала – тя не е нищо друго освен мечта, идея, проблем за решаване, отправна точка, към която да се върви за в бъдеще, но нищо повече... ЕС никога не е имал истинска обща външна политика дори и след атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. И днес все още няма... Третият стълб пък бе ограничен с Договора от Амстердам и май и до днес също няма разгърнато съдържание...

Въпреки това, когато възникнат спорове на какво основание, все пак, ЕС се държи като правен субект – сключва договори, има органи, които говорят и действат "от негово име" и т.н., за достатъчно приемлив (поне от политическа гледна точка, а в случая именно тя е водеща...) се приема отговорът, че в тези случаи ЕС действа чрез правния персоналитет на съставляващите го три (днес вече две) Европейски общности, т.е. че е тяхна политико-правна еманация...

Вие знаете много добре, че Европейските общности са създадени през 50-те год. на ХХ в. Тогава се създават три европейски общности, а след договора от Маастрихт остават да съществуват две. След договора от Ница, след изтичането на 50-годишния срок, предвиден за първата общност – тази за въглищата и стоманата – има вече само две общности. Това, което е още по-интересно, е, че новият

Римски договор, т.е. Конституцията за Европа, предвиждаше голямата европейска общност – старата икономическа общност, която бе преименувана в Маастрихт, да изчезне и да не съществува повече след влизането в сила на Конституцията, докато третата общност ще продължи да съществува дори и след влизането в сила на Конституцията. Това е Европейската общност за атомна енергия (Евроатом). Тя няма да бъде част от новия ЕС, а ще продължи да съществува самостоятелно – но относително самостоятелно, тъй като органите на двете организации ще бъдат общи, както до сега бяха общи органите на трите общности и на съюза...

Ала Конституцията за Европа навярно няма да влезе в сила – нито през ноември 2006 г., нито през ноември 2007 г., нито, според мен, през 2010 г. и дори ако отида по-далеч – навярно никога, защото това беше една хипер-политическа идея, свръх-ширакска идея, изключително амбициозна, крайно нереалистична – нереалистична, защото в този си вид не може да бъде реализирана... Тази идея искаше да създаде политическо обединение чрез правни инструменти (способи), а това никога не се случва. И точно това бе ясно осъзнато от големия Баща на Европа Жан Моне, който много добре разбра, че ако всички предишни усилия, всички идеи да се построи обща Европа, са се провалили, то е, защото са искали да създадат политическа Европа с правни и донякъде политически способности или със способите на армията, с аргументите на оръжията. И той предлага друг модел – моделът на икономическата интеграция, която може да доведе един ден, както Ж. Моне е казал, от тази конструкция да се създаде истинска федерация на държави или истинска политическа общност. Изминали са 60 години, без това да се е случило, без да може да се създаде истинска политическа общност, защото политическите различия са се оказали прекалено големи и трайни... И провалът на Конституцията беше само поредното доказателство за липсата на готовност.

Затова нека се върнем на идеята за правовата общност, защото именно от правна гледна точка ударението трябва да се постави върху общността, т.е. върху Европейската

общност. ЕС е само усилие, само опит, само мечта дори... Правовият ред на тази Европейска икономическа общност, която отсега вече се нарича просто Европейска общност, е нещо, което съществува само по себе си, което има свое лице, свои принципи, свои основи, свои директни и важни за всекидневния живот на европейца последствия – това са причините, поради които мисля, че е важно да се отдели внимание именно на нея. Дори и защото, както стана дума, именно тя е правният субект, над който се надгражда съюзът – както възприема и ООН: когато става въпрос за ЕС, от правна гледна точка се има предвид Европейската общност в същността си на юридическо лице, което има право да бъде участник на международната правна сцена. В Международния трибунал по морско право в Хамбург преди няколко години се разгледа дело между Чили и ЕС – за всеки юрист това е безсмислено поставен казус – как може да има дело между държава и формиране, което не е нито държава, нито дори международна организация, нито дори юридическо лице. Няма нищо, което да се крие зад това... Но дело имаше!

*Вярно е не само, че “Европа няма телефонен номер”, но и не се знае кой е начело, кой е зад кулисите, кой е вътре в самия ЕС. Знае се, че това не е юридическо лице... ЕС остава просто идея в политическото съзнание и желание. Но от правна гледна точка Европейската икономическа общност, или днешната ЕО, е правното сърце (*тяло*) на европейската интеграция, на цялата конструкция. Тя е жива, тя е жизнеспособна, защото е... икономическа. И затова аз повтарям “първото ѝ име” – ако “фамилията” ѝ е Европейски съюз, то “първото ѝ име” е “Европейска икономическа общност”. Повтарям го, защото е изключително важно: Европейската общност е икономически проект и затова е успешна, затова съществува почти 60 години и ще продължи да съществува.*

Тази Европейска общност, която нататък ще наричам правова общност, защото тя в действителност е правова общност – и не аз, а Съда в Люксембург я определя като такава – се изгражда върху няколко много важни основи. Тя има собствен правен ред, изцяло различен правопорядък по отношение на съществуващите правопорядъци. На първо място, той се

отличава напълно по отношение на международния правен ред. На второ място, напълно различен и от вътрешния правен ред на държавите-членки. Няма значение каква е правната система в отделната държава, дали се отнася до монистичен или дуалистичен модел, като например в Италия, например. Общностният правен ред е различен, може да се определи като трети или като втори правен порядък – това няма значение. Това е изцяло автономен правен ред и е автономен на първо място заради източниците си – той има собствени източници на правото, които са разделени на две: първични и производни източници. Освен това има собствени за цялата тази правна система органи, които са органи на международна организация, но които се различават твърде съществено от органите на съществуващите международни организации. Трудно е дори да бъдат сравнени например, Парламентът на ЕС и Общото събрание на ООН или Европейският съвет и Съветът за сигурност на ООН, или Председателят на Комисията на ЕС и Генералния секретар на ООН – нито по отношение на техните прерогативи, нито по начина на конституирането им, нито дори по реалната им власт. Накратко, органите на интеграцията са над-национални органи, или ако използваме термина, който лично аз предпочитам, това са над-държавни органи. С други думи, те не зависят от волята на държавата, те са относително независими. Когато казвам относително, имам предвид например Европейския парламент, чиито депутати се избират чрез преки и свободни избори, имам предвид и Комисията, която от правна гледна точка е напълно независима или поне членовете ѝ трябва да бъдат независими от държавите-членки, но които все пак се предлагат от правителствата и назначават от техния орган – Съвета. И най-вече имам пред вид Съда, са независими, въпреки че съдиите също се назначават от правителствата (Съвета). И което е още по-важно, тези органи се налагат на държавите, притежават прерогативи, които са по-силни от тези на държавите. Например Европейската комисия може да наложи на държавите-членки или на някои от държавите-членки ограничения, глоби, задължения чрез директивите и регламентите. Същият е случаят и с Европейския парламент в качеството му на законодателен орган,

очевидно такава власт над държавите имат и Съдът на Европейските общности в Люксембург, и Първоинстанционният съд, и новите съдилища към Първоинстанционния съд.

Нещо повече – този самостоятелен правен ред се основава върху собствена съдебна система, която е още по-специфична. Това не е просто един съдебен орган, както е при ООН – Обединените нации имат два правораздавателни органа – Международният трибунал по Морско право в Хамбург и Международния съд в Хага. Но няма система, която би включвала поне няколко елемента, които изискват системни и йерархични отношения. Международната съдебна система, изградена в рамките на интеграционните общности, е нещо, което съществува за пръв път в историята. В момента там се изграждат три равнища на правораздаване – предвидено е триинстанционно производство, макар за сега да се осъществява все още само двуинстанционно. Предвидено е да съществува инстанция на общо основание, апелативната инстанция и касационната инстанция. Три равнища на съдебния процес в рамките на една международна организация – преди 15–20 години това би било немислимо. Това е още едно доказателство, че става въпрос за автономен правен организъм.

Редом с това съществува и гражданството на ЕС, което е преди всичко гражданство на Европейската общност, защото неговото съществено съдържание са икономическите права, към които се прибавят няколко политически права, провъзгласени от Договора от Маастрихт – право на глас в чужбина за европейските парламентарни избори и за местните избори, когато гласуваният да е гражданин на друга държава членка, достъп до дипломатическа закрила от друга държава-членки и други не толкова важни права, които обаче са необходима гаранция за осъществяването на същинските права – икономическите: свободното движение на работещите или на желаещите да живеят в друга държава членка, без да работят, защото са осигурени материално (моделът “Даяна”, която може да вземе самолета, да напазува в Париж и след няколко часа да си е вкъщи – или да остане колкото си иска в държавата, на която не е гражданин...).

Съществува най-сетне и единната валута, която е най-вече икономически фактор, но също така и правен, защото е гума, която изтрива всички икономически граници между държавите. Вече не съществуват истински национални икономики, защото един от съзидателните фактори на модерната нация е националната валута (парична единица) – другите са границите, езикът, религията, но най-вече националната валута и националната икономика/националният пазар. Това е основата, върху която са възникнали модерните държави. Но то вече не съществува... И това създава проблеми или предизвиква юридически последици.

Освен това сме свидетели на усилия във формата на правни норми да се създаде основа за обща външна политика и *истинска система на правила, засягащи съдебната система на държавите и проблемите, традиционно определяни като вътрешни работи.*

Всичко това са елементи на този самостоятелен правен ред. Това, което е най-важно за него, са правата, които всеки един би могъл да получи от този самостоятелен правен ред – и то от националните си органи и пред националните си съдилища. Защото този самостоятелен правен ред е ефективен, приложим, съществуващ, на територията на всички държави-членки. Поради това е важно да се познават принципите за прилагане на Общностното право във вътрешното право. Когато се говори за прилагане, става въпрос за източници и за права. Източниците, които стават източници на прилагането на цялата територия на всички държави-членки, и права по прилагането по отношение на всички юридически лица и/или физически лица в държавите-членки: граждани, временно пребиваващи и др.

Става дума за собствен автономен правен ред, но който влиза в преки взаимоотношения с правния ред на държавите-членки и на всяка от държавите-членки. Съществуващите норми, или поне по-голямата част от тях, се отнасят пряко до частното лице, което отличава Общностното право от Международното. Тези норми засягат пряко около 500 млн. граждани и около 1 млн. юридически лица.

На първо място имаме държавата с всичките ѝ органи, които са ангажирани от Общностното право, на следващо

място може да се поставят всички юридически лица, например, компаниите, а дори и сдруженията от социалния живот, от гражданското общество – фондации, асоциации и др. А освен това и частните лица...

Това взаимодействие между Общностния правен ред и вътрешния правен ред се извършва на основата на две системи от принципи, които се допълват, но само една от тези системи доминира, тя е по-важна. Една от тези системи е системата на конституционните принципи на всяка държава членка. В този случай книгата на проф. Ж. Ридо е изключително полезна, защото той е единственият, който задълбочено е изследвал конституционните системи на всичките 25 държави в ЕС, като същевременно с това анализира как всяка държава членка разрешава действието, прилагането на територията си на Общностното право на територията си.

Съвсем накратко, има два различни начина, два различни подхода. Първият, който може да се определи като испанският подход, е, когато конституцията предписва всички необходими условия за прилагането на Общностното право – директният ефект, непосредствената приложимост, приматът (върховенството), ролята на националните органи при създаването на норми на Общностното право и др. При този подход се използват много норми, членове, алинеи...

Другият модел, който може да бъде наречен френски подход, е моделът, при който конституцията не забелязва съществуването на принципите за прилагането на Общностното право. На въпроса "Защо?" навярно най-краткият отговор е защото Франция се самоопределя като държава-нация, като държава, при която нацията се възприема като по-значима от конституцията. С други думи, във Франция нищо не може да бъде по-важно от това, което е създадено от нацията или от нейните представители в Националното събрание. Това е причината, поради която Франция никога не е признала официално нито примата (върховенството) на Общностното право, нито дори изцяло непосредствената му приложимост, засягаща неспособността на държавата да поставя бариери пред него...

Освен това във Франция се играе доста рискована игра между двата конституционни органа, защото Франция няма истински конституционен съд, а съществуват два органа, които играят различни части от ролята на конституционен съд. На първо място, това е Конституционният съвет, който има водеща роля, но освен него съществува и Държавният съвет, който взема решения и се произнася върху въпроси, които са много близки до сферата на дейност на един конституционен съд. Има голяма разлика между вижданията на Държавния съвет и Конституционния съвет, има значителна разлика и между отделните решения, постановени от Конституционния съвет през годините.

В България, накратко казано, политиците следваха много отблизо френския модел, избягвайки всички норми, които биха провокирали политически конфликти, и днес може да се твърди, че действието на Общностното право е без ясни конституционни основи в България...

Принципите на прилагане, които образуват втората система, са принципи на самото Общностно право – това са принципите, разработени най-вече от Съда в Люксембург и от органите на Европейските общности, с цел да ръководят отношенията между Общностното право и вътрешното право. Защото дори националните конституции и официалните органи на държавите членки да не го заявяват в прав текст, например, в Учредителните договори, то Съдът в Люксембург формулира трите принципа, които са повторени от анализаторите през годините. Накратко, самото Общностно право е създадо и наложило принципите на своето прилагане на териториите на и по отношение на частните лица от държавите членки.

Тук се поставя въпрос, който е изключително сложен и който заслужава внимание, тъй като няма само едно окончателно решение – въпросът дали принципите са два или три. Според много автори, сред които е и проф. Ж. Ридо, става въпрос за два принципа – пряко приложение и върховенство. Други автори, чиито идеи споделям, смятат, че има три принципа. Ще обясня по-подробно защо според мен съществуват три принципа. Наистина има две виждания дали принципите са два или три, но в общи линии,

съдържанието е едно и също. На първо място, в това, което се нарича непосредствена приложимост, думата “непосредствена” е с изключително значение, защото тя показва смисъла на този принцип. Идеята на този принцип е, че Общностното право като такова се прилага в държавите членки и то непосредствено, неопосредено, т.е. не е необходимо наличието на вътрешен акт, за да може да се приложи общностния. Ако имате източник на правото – акт или норма на Общностното право, тази норма е приложима във всички държави членки по отношение на всички юридически и физически лица без значение дали държавата е положила усилия да я приеме или да постави бариери пред действието ѝ. Първият елемент на непосредствената приложимост е, че Общностното право става действащо право във всички държави членки. Вторият елемент е, че не само не е необходима намеса от страна на държавата, но тя дори е и забранена от Съда на ЕО – според него държавата не трябва да предприема никакви мерки, които да отворят правните граници на държавата, тъй като самата държава е част от ЕС или се присъединява към ЕС. Това означава, че – ако използваме примера на България, на 1 януари 2007 г. Договорът за присъединяване влиза в сила и България става член на ЕС и цялото Общностно право с всичките му източници, с всичките си норми, които са около 5000 стр., веднага става приложимо право в България. При това няма никакво значение дали има или не съгласие на държавата по отделните актове...

Ако на 3 януари 2007 г. бъде приет регламент от Съвета, който влиза в сила на 10 януари 2007 г., то на 11 януари 2007 г. той става част от приложимото право в Италия, Швеция, България. Нищо не може да попречи на прилагането му. Няма необходимост от ратификация, да бъде публикуван в националния държавен вестник, няма необходимост да бъде подписван от Президента на Републиката или от Министър-председателя. Всяка намеса от страна на държавата е забранена. И е забранена, защото ако държавата се намеси дори и в положителен смисъл и даде съгласието си за прилагането на нормата, акта, този акт ще се прилага като акт от вътрешното право, бъдейки част от вътрешното

право. А това, което е най-съществено, е че Общностното право се прилага именно като такова в държавите членки, а не като вътрешно. То не става част от вътрешното право, което го отличава напълно от международното право. Ако имате международен договор, който е ратифициран и влиза в сила, той се прилага в държавите членки като част от вътрешното право, като източник на вътрешното право и заема място в йерархията на нормите на вътрешното право, която се определя от даден текст – в България, например, това е чл. 5, ал. 4 от Конституцията, който казва, че международните договори са част от вътрешното право и се прилагат с предимство пред всички закони на вътрешното право. Подобно е и положението в почти всички модерни държави – международните договори заемат място след Конституцията, но преди разпоредбите на вътрешното право, и са част от вътрешното право, те стават вътрешно-правни актове на основата на ратификация или чрез други инструменти, защото не всички международни договори се ратифицират.

Актовете на Общностното право не са част от вътрешното право. Те се прилагат като отделен правен ред. Така съществуват две правни “слънца” над територията на всяка държава членка – вътрешното право, в чиято основа е конституцията, и Общностното право, което се създава в Брюксел и което е по-силно, защото при конфликт Общностното право има примат над вътрешното.

Тук може да възникнат два проблема. Първият проблем засяга договорите, първичното право. Казва се, че няма изискване за ратификация, за да може Общностното право да се прилага в държава членка. Но Учредителните договори, договорите за присъединяване, договорите, които предвиждат някакво изменение – договорите от Ница, Амстердам, трябва да се ратифицират, за да влязат в сила. Да, договорите трябва да бъдат ратифицирани, но не и за да се прилагат във вътрешното право. Договорите трябва да бъдат ратифицирани, за да влязат в сила в качеството си на източници на Общностното право. Например, Конституцията за Европа трябва да бъде ратифицирана от всички държави членки, но дори тя да е ратифицирана, тя не ста-

ва част от вътрешното право. Тя не се прилага във вътрешното право като международен договор. Тя ще се прилага като независим източник именно на Общностното право. Ако използваме примера на цитирания вече чл. 5, ал. 4 от Конституцията на България – като трябва да се уточни, че подобен текст съществува в повечето модерни държави, то този текст няма да се приложи спрямо Конституцията за Европа или другите договори, дори и всички изисквания са изпълнени – това е договор, подписан от държавния глава, ратифициран от Народното събрание, публикуван в държавния вестник, влязъл е в сила. Този договор не може да стане част от вътрешното право и поради съществуването на противоречие – според принципа на примата Общностното право има преимущество пред всички вътрешни актове, дори и пред конституцията, докато международните договори нямат примат над конституцията...

Вторият въпрос, който поставя още по-големи проблеми пред юристите, е въпросът за директивите. Можем да приемем, че между регламентите и директивите има една главна разлика – регламентите включват норми, които може да бъдат пряко прилагани по отношение на частните лица. Напротив, директивите, които са приети по същите процедури, не подлежат на пряко приложение, а непряко – държавата, до която са адресирани, трябва да предприеме определени действия, за да ги изпълни. Това обаче не означава, че директивата не е непосредствено приложима. Принципът на непосредствената приложимост важи и за директивите, както и за всеки друг източник на Общностното право. Вярно е, че държавите трябва да предприемат определени действия в изпълнение на директивите. Мерките, които държавата предприема на основата на директива, не са мерки, които определят дали акта е приложим или не, а са мерки по приложението на този акт, което означава, че точно защото този акт е приложим, държавата е задължена да го приложи, да изпълни всичките му изисквания, да предприеме всички предписани мерки, т.е. да следва поетите ангажименти, основаващи се на този акт или на директивата. И обратното – ако държавата не вземе необходимите мерки, директивата не остава “неприложима” – а именно защото

е действащо право, дори при липса на национални мерки, тя пак може да се приложи – този път пряко, ако съдържа разпоредби, годни да породят директен ефект, т.е. годни да бъдат приложени от национален съд.

Актовете на Общностното право не се въвеждат във вътрешното право – няма процедура по въвеждането или други предвидени от националното законодателство механизми. Общностното право става приложимо право от момента на своето появяване – от момента на влизане в сила на даден регламент, например. Регламентът влиза в сила като регламент на Общностното право според разпоредбите на Общностното право, след публикуването му в Официалния вестник на ЕС. Той влиза в сила на дванайсетия или двадесетия ден от публикуването му и става действащ регламент в 27 държави членки, пред 2700 съдилища и по отношение на 500 млн. души. И държавата не може да попречи на това. Нито пък трябва да приема мерки, за да бъде този акт приложим на нейната територия, както е случаят с международния договор. Що се отнася до директивите, мерките, които държавите трябва да предприемат, са мерки по прилагането, или както се наричат още мерки по транспонирането. Това са единствените мерки, които се вземат по отношение на директивите. На български език правилният термин е “транспониране”, а не “въвеждане”. Директивите не се въвеждат, те се транспонират, т.е. съдържанието им се възпроизвежда или просто изпълнява в или чрез вътрешноправните актове. Но – и това е особено важно – ако държавата не извърши тази дейност, ако държавата не предприеме вътрешни мерки, текстът на директивата не остава мъртва буква, не е неприложим, той остава да бъде приложен. И ако държавата не го е приложила, всяко частно лице, компания, сдружение от публичния живот може да отиде в съда и може да поиска да приложи тази директива, която е останала неприложена от държавата. И онези норми на директивата, които са достатъчно ясни, пълни, конкретни, безусловни и годни за прилагане от национален съд, могат да дадат директно на частните лица права в отношенията им с държавата (което се нарича “вертикален” или “ограничен директен ефект”).

Преминаваме към примата – втория основен принцип. За обозначаване на примата на френски има една дума – *primauté*, но на английски съществуват две думи, които се и различават по смисъл – *primacy* и *supremacy*. Както и всички останали принципи, приматът е обявен от СЕО в известното решение *Costa c/ ENEL* през 1964 г. Съдържанието на принципа може да бъде обяснено по много лесен начин – въпреки че възникват доста усложнени последици: цялото Общностно право има примат над цялото вътрешно право. От лингвистична гледна точка това обяснение е просто. Проф. Ж. Ридо използва подобен модел: “Общностното право в цялост, казва той, има примат, налага се, над вътрешното право на държавите членки в своята цялост.” Аз не съм изцяло съгласен с тази позиция, защото смятам, че принципът на примата е ограничен от гледна точка на своето действие, т.е. има функционални ограничения. Това означава, че няма абсолютен примат, на първо място, защото това не е необходимо. Къде е конфликтът? Какъв примат? Съществуват норми, които забраняват убийството и предвиждат строги наказания – например, затвор от 8 или 15 години. Как подобна може подобна норма от Наказателния кодекс да влезе в конфликт с някоя норма на Общностното право? Това не е възможно – в Общностното право просто няма норми, които да противоречат с тази, а всъщност изобщо няма норми по този въпрос. Или например конституционна норма, която постановява, че Франция е светска република? ЕС няма никакво отношение към този въпрос. С други думи, не е вярно, че цялото Общностно право има примат над цялото вътрешно право. Вярното звучи по-иначе: всяка норма на Общностното право има върховенство над всяка противоречаща ѝ норма от вътрешното право. Няма значение какъв е източникът на Общностното право, няма значение и каква е нормата. Тя има примат по отношение на която и да е норма от вътрешното право – независимо дали става въпрос за административни нормативни актове, за национални закони, за национални кодекси, дори за национални конституционни норми. Това предизвиква сериозни политически конфликти. Но СЕО и съдебната практика са абсолютно категорични – невъзможно е

да има действаща национална норма, дори конституционна, която да противоречи на норма на Общностното право, защото това рискува да предизвика пълно объркване в рамките на общностната система, чиято основна идея е, че всички норми на Общностното право са приложими по същия начин и изцяло във всички държави членки.

СЕО постановява, че Общностното право ще загуби общностния си характер, своя над-държавен и над-национален характер, ако приложението на неговите норми може да бъде възпрепятствано от всяка държава чрез нейни вътрешни норми. Ако държавата може да наложи вътрешна норма, дори и тя да е конституционна норма, то Общностното право вече не е общностно. То става международно право, което зависи от националната воля, т.е. от политическата воля. Днес една политическа сила е на власт и приема тази норма, но след това друга политическа сила идва на власт, която приема закон или решение, че тази норма няма да се прилага повече... Общностното право не може да зависи нито от политическата воля, нито от друг държавнически елемент, след като е влязло в сила. Държавите са създателките на Общностното право, на Учредителните договори, след това на актовете, които са приети от Съвета на министрите, където заседават истинските представители на националните правителства, но след приемането и влизането в сила на дадена норма на Общностното право, тя не зависи повече от държавите. Тя се налага над националното законодателство с всичките му елементи, вкл. и над конституцията.

Франция например не е съгласна с това положение. И когато казвам Франция, имам предвид политическите органи или относително политизираните органи. Напротив, по-голямата част от големите френски специалисти, като проф. Ж. Ридо и проф. Готрон, са изцяло съгласни, че примаът засяга и националната конституция. Вярно е, че в действителност никога не е имало ситуация, при която норма на Общностното право да е била в конфликт с норма от вътрешното право на Франция. Тя измени няколко пъти националната си конституция, за да не се окаже в ситуация, при която конституционна разпоредба да противо-

речи на норма на Общностното право, вкл. и по въпроса за Конституцията за Европа – измененията от март 2005 г.

Какви са последствията от прилагането на принципа на примата? Първото последствие е, че всички вътрешни норми, които са в противоречие с дадена норма на Общностното право, не се прилагат повече. Никой – обществените и административните органи и частните лица, не могат да приложат национална норма, ако тя противоречи на общностна норма. Ако се отиде на съд, то съдията е задължен да приложи нормата на Общностното право, а не националната норма. Трябва да се оставят без приложение всички норми от вътрешното право, които са в противоречие с Общностното право. В този случай проблемът идва от преценката дали има конфликт или не, дали има противоречие или не. И ако се казва, че когато има противоречие, не се прилага нормата на вътрешното право, това е много ясно. Но когато се четат нормите, трябва наистина да се чете между редовете, между думите, за да се види дали наистина има противоречие или не, дали всички норми са абсолютно идентични или не. Знаете, че технологията на законите е сложна. Съществуват норми, които съответстват на други норми, или които се основават на други норми, или пък които служат за основа на други норми. Това е причината, поради която най-важното следствие от принципа на примата, който не е достатъчно добре познат, е, че всеки национален орган и най-вече националният съдия, трябва да остави неприложена националната норма, която съответства на норма на Общностното право, дори ако няма противоречие между тях. Ето един пример. При продажбата на минерална вода, ако има норма на българското право, която постановява, че когато продавате минерална вода, трябва на етикета да е описано кога е произведена, какво е съдържанието ѝ, какво е процентното съдържание на веществата и др, и в същото това време действа и европейски регламент, който съдържа същите изисквания за продажба на питейна вода, описани със същите думи – възниква въпросът кой от двата акта трябва да се приложи. И въпреки че изглежда просто, има рискове. За това в този случай не трябва да се прилага българското законодателство, а тряб-

ва да се приложи европейския регламент – дори и да няма очевидни противоречия между двете норми, дори и да няма никаква разлика.

Това се прави с цел да се избегне рискът от това преценката на един съдия или на даден орган да се различава от преценката на друг съдия в друг град в същата или в друга държава членка. Това прави проблема още по-сложен, защото ако съществуват разногласия между двама съдии в една и съща държава, то решението може да бъде намерено чрез механизмите пред съответния Върховен съд или съответния Конституционния съд. Но когато става въпрос за различия между френския или немския съд, например, тогава можем да станем свидетели на разрушена общностна съдебна система. Тя не може да продължи да функционира, ако различните съдилища вземат различния решения по един и същ казус дори и на основата на единна система от критерии за преценка. Това е причината, поради която дори и да не съществува конфликт между Общностното и вътрешното право, всеки път, когато съществува норма на Общностното право, се прилага именно тя, а нормата на вътрешното право остава неприложима, дори когато тя е идентична.

В заключение може да се каже, че приматът е изключително важна предпоставка за третия принцип – принципа на директния ефект, който е и най-важният принцип, защото той постановява, че всяка норма на Общностното право може да създава права и задължения по отношение на всяко лице във всички държави членки. С други думи, Общностното право е способно да засяга правното състояние на частните лица във всички държави-членки, дори когато не става въпрос за норми, които не са създадени от органите на държавите-членки, които са създадени дори против волята на тези държави-членки, против които те са гласували в рамките на Съвета на министрите.

Принципът на директния ефект е третият по ред и най-сложният от трите принципа относно действието на Общностното право. Той е и принципно различен от подобната идея за директно действие на някои норми на Международното право – например нормите относно правата на

човека. В рамките на правната система на ЕС директният ефект е основополагащ елемент, защото директният ефект прави от гражданите на държавите членки субекти на правото на ЕС. Международното право е между-държавно право, което засяга в определена степен и хората. Точно обратното, Общностното право е над-държавно право, т.е. на по-високо равнище от Международното право, но което засяга пряко частните лица във всяка държава членка, вкл. и юридическите лица, всички субекти на частното право, които съществуват в дадена държава, без значение каква е системата или как се наименува.

Освен това има още един много важен елемент – ще прокарам разграничителна линия между принципа като такъв и директният ефект в качеството му на характеристика на норма на Общностното право.

Принципът на директния ефект е провъзгласен и от СЕО *почти в самото начало на европейската интеграция*. Съществуването му е оспорвано през всичките години от тогава до сега от националните юрисдикции, от националните конституционни съдилища, защото това наистина е принципът, който най-очевидно превъзмогва националната власт. Това е принципът, който осмисля съществуването на Общностите и Съюза и изисква *правомощията на органите на държавата да бъдат намалени*. ЕС може да играе самостоятелна правна роля, да извършва дадени действия според определените в договорите цели и ценности без посредничеството на държавата или на органите на държавата. ЕС създава нормите, а частните лица, които са адресати на тези норми, са пряко засегнатите, без да има значение съществуването на държавните органи – Министерски съвет, Парламент, Президент, монарх...

Накратко, принципът на директния ефект постановява, че общностното право може да бъде адресирано директно към частните лица. Това е същността на принципа. Той позволява Правото на ЕО и ЕС да съдържа норми, които директно засягат правната сфера на частните лица.

Така и този принцип, както другите два, разгледани по-горе, засягат сърцевината на националния суверенитет, защото оставят “настрана” националното законодателство и

намаляват значението, моралната позиция на националното законодателство, вкл. на основния закон – конституцията. Общностните норми – това са норми, които се прилагат, без да се зачитат правомощията на държавата, правомощията на държавните органи, вкл. без да се зачита националният парламент. Това е и причината, поради която, например, от повече от десет години се поставя въпросът как да се интегрират парламентите на държавите членки в дейностите на Съюза, как да се интегрират парламентите при изработването на актовете, за да получат, на първо място, по-легитимна визия от гледна точка на националния суверенитет и, на второ място, да премахнат политическите пречки, които се появяват, когато даден акт влезе в сила и депутатите се противопоставят с идеята, че не се знае кой и кога разработва тези актове в Брюксел, а те се оказват с по-голяма сила в сравнение с актовете, разработени и приети от националните парламенти. Към Договора за приемане на Конституция за Европа от Рим от 29 октомври 2004 г. са приложени редица протоколи, сред които и Протоколът за ролята на националните парламенти и Протоколът за прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността, който предвижда ефективна роля, квази-законодателна общностна роля на националните парламенти. Всички предложения на Европейската комисия се изпращат на националните парламенти, за да могат те да се произнесат дали принципът на субсидиарността е спазен или не. Съвсем накратко, принципът на субсидиарността предвижда, че ако ЕС няма предвидено в договорите правомощие, държавите-членки са тези, които имат право да приемат актовете, да вземат решение под формата на правни актове. Но ако става въпрос за области, които са част от поделената компетентност, или паралелната компетентност, Общността може да действа, при условие, че държавите членки не са в състояние да предприемат действия поради различията си, големия си брой, т.е. те не са в състояние да удовлетворят целите на Договора, определени в неговия чл. 2. Тогава Общността може да се намеси вместо държавите членки. Общността може да действа субсидиарно, може да замести държавите, за да вземе решение, да приеме

регламент или най-вече задължителна за всички държави членки директива – една-единствена директива вместо да има 25 различни акта на вътрешното право...

С новите протоколи националните парламенти вече са поканени да се произнесат дали Европейската комисия, например, е спазила условията по прилагането на принципа на субсидиарността, т.е. дали Комисията е спазила условията или е нарушила този принцип, дали е навлязла в суверенитета, независимостта или правомощията на държавите. Съществува едно много съществено ограничение, което трябва да се спазва. Ограничение, *което се преценява от СЕО*, но преди да се отиде до съда или още по-добре вместо да се отиде пред съда, добре е да има превантивен механизъм. Ролята на такъв превантивен механизъм играе системата на националните парламенти.

Това е наистина нова идея на европейската правова общност. Правова общност, която се опира върху най-представителните органи на държавите членки – националните парламенти. Това придава по-голяма легитимност, а освен това намалява напрежението, което произлиза от факта, че Европейският парламент, който е избран чрез преки избори, не играе решителна роля, а е помощен орган, орган, който винаги “тича” след ефекта, след инициативата и още повече, че става въпрос за 750 депутати, които получават между 5 и 10 хил. евро на месец и които не извършват особено мащабна дейност. А това, което е още по-лошо, е, че те нямат правомощията, прерогативите, компетенциите да извършват тази дейност...

Няма да се спирам подробно на демократичния дефицит в ЕС, но това е стъпка към разширяването на правната основа на правовата общност, “европейската общност” на правото.

Този протокол не влезе в сила, защото самата Конституция за Европа не влезе в сила, но смятам, че решението, което ще бъде прието от държавните глави през 2007–2008 г., е да запазят, да извадят от конституционния договор и протоколите към него важните и полезните елементи, които няма да предизвикат политически конфликти или политическо напрежение. И вместо да има конституция, ще има нов акт, който може да се разглежда просто като поредна ревизия на

Учредителните договори, с име от някое населено място, където ще бъде подписан... И без да бъде назоваван "конституция", той ще съдържа най-важните елементи, вкл. ако и не на първо място, протоколите за ролята на националните парламенти и за прилагането на принципа на субсидиарността, при който националните парламенти са в действителност носители на важни общностни прерогативи.

Всичко това е особено важно, защото на европейската правна конструкция винаги ѝ е липсвала правна видимост – не само легитимност. Казва се, че тя е легитимна, основава се на Учредителните договори. Освен това националните конституции я признават в по-голяма или в по-малка степен, но все пак тя е като огромна кула, чиито крака са изключително слаби и нестабилни, и ще ѝ трябва много повече легитимност.

Това наричам "*правна видимост*". От 1979 г. насам депутатите за Европейския парламент се избират чрез преки избори, за да има пряка връзка между общностния законодател и неговия европейски суверен, т.е. европейският народ в широк смисъл, защото когато има европейски парламентарни избори, това е един народ, който гласува заедно в три-четири дни, спазвайки едни и същи процедури, за едни и същи европейски политически партии, за почти едни и същи кандидати... И това е истински политически народ, защото един българин може да участва като кандидат в изборите в Италия или във Франция, както и италианец може да дойде в България и да се кандидатира за изборите за европейски депутат от социалистическата партия или от десницата почти без никакви пречки. Същото важи и за гласуването в друг град или друга държава. 27 държави, но един народ. Не европейска нация, но европейски народ от политическа гледна точка. Освен това европейски електорат. Очевидно, това е още една много важна основа, макар понякога подценявана, на Европейската общност или Европейския съюз като правова общност. Това, което липсва, например, е в рамките на Съвета на Европа – това е важна организация, която разглежда наистина значими въпроси, но Парламентарната асамблея на Съвета на Европа не се избира пряко от народа, а депутатите се определят

от националните парламенти. Те се явяват представители само на националните парламенти, но не са представители на своите народи. Те се наричат "национални делегации", макар да заседават в различни политически групи – това не е истински парламент. Той нито е представителен, нито играе ролята на пряка връзка между европейската система на защитата на правата на човека в рамките на Съвета на Европа и европейския народ, избирателите.

Принципът на директния ефект е най-сложният от разглежданите принципи. Той е най-учудващият принцип, а и най-непознатият в правния свят преди европейската конструкция и непознат във всичките му състояния – най-вече когато се казва, че при определени условия международните договори може да съдържат норми с директен ефект, когато става въпрос за правата на човека – да, но тогава имаме съвсем ограничен директен ефект, който зависи от националната воля и допускане. В рамките на правната система на ЕС директният ефект е първичен елемент, защото прави от гражданите на държавите-членки субекти на правото на ЕС. А въобще не може да се говори за подобно нещо при Международното право. Международното право е междудържавно право, което засяга в определена степен и хората. Точно обратното, Общностното право е над-държавно право, т.е. на по-високо равнище от Международното право, но което засяга пряко частните лица във всяка държава членка, вкл. и юридическите лица, всички субекти на частното право, които съществуват в дадена държава, без значение каква е системата или как се именува.

Освен това има още един много важен елемент – ще прокарам разграничителна линия между принципа като такъв и директния ефект в качеството му на характеристика на отделна норма на Общностното право.

Принципът на директния ефект е провъзгласен и от СЕО почти от началото на европейската интеграция. Съществуването му е оспорвано през всичките години от националните юрисдикции, от националните конституционни съдилища, защото това наистина е принципът, който най-очевидно заобикаля националната власт. Това е прин-

ципът, който постановява, че съществуват ЕС и ЕО и за да изпълняват правната си функция, правомощията на органите на държавата трябва да бъдат намалени. ЕС може да играе юридическа роля, да извършва определени действия според постановените в чл. 1 и 2 на ДКЕ цели и ценности без посредничеството на държавата или на органите на държавата. ЕС създава нормите, а частните лица, които са адресати на тези норми, са пряко засегнати, без да има значение съществуването на държавните органи – Министерски съвет, Парламент, Президент, монарх.

Накратко, принципът на директния ефект постановява, че Общностното право може да бъде адресирано директно към частните лица. Това е същността на принципа. Според този принцип Общностното право е способно и е създадено да бъде способно да се отнася директно за частните лица, т.е. да ангажира и засяга пряко патримониума на всеки субект на Общностното право в държавите членки. Набляга се на израза “В държавите членки”, а не “НА държавите членки”, защото става въпрос не само за гражданите на държавите членки, но и за други, които легитимно пребивават на територията на държава членка – например, чуждестранните студенти, туристи понякога и при определени условия други, които са подвластни на разпоредбите на националното и на Общностното право в определена държава членка. Т.е. ако френското законодателство се прилага спрямо чужденците, които се намират на френска територия, Общностното право също се прилага. Очевидно, не цялото Общностно право може да се приложи по отношение на всички граждани или временно пребиваващи – това става според условията. Съществува европейски регламент, който засяга, например, туризма, и той се прилага във всички държави членки – дори и в Гърция, която вярва, че е най-туристическата държава в света, по отношение на всички, които се намират на тяхна територия.

Принципът предвижда, че Общностното право е замислено като правна система, способна и задължена да се намесва в правния патримониум на частните лица. Не съществува подобна възможност, например, когато става въпрос за Международното право. Международното право не

е предвидено да регулира отношенията между хората, то може само между другото да засяга тези отношения. Случва се рядко, но не е невъзможно. Съществуват конвенции, които се прилагат в държавите и могат да породят права и задължения за частните лица. Но това са изключения. Напротив, това е съдържанието на Общностното право, това е неговото *raison d'être*. *La raison d'être* на Общностното право е да регулира отношенията на място между хората, а не между държавите.

Защо? Защото Общностното право е икономическо право. Както изяснихме, европейската интеграция е успешна, защото тя е икономически процес, пазарен процес, тя не е нито политически, нито правен процес. Разбира се, съществуват правни и политически инструменти, но съдържанието, сърцевината, гръбначният стълб на европейската интеграция е икономиката. Европейската интеграция, ЕС, ЕО, европейските общности – всичко това е следствие от икономически процес, който се разширява през годините – всяка ревизия на договорите увеличава действието на Общностното право в нови икономически области. Най-важните права, гарантирани от Общностното право, са икономическите права – свободното движение на хората, на стоките, услугите и капиталите. Интеграцията е успешна вече почти 60 години, защото – може да се каже еднозначно – е икономическа!

И още един много важен елемент – за пръв път в историята на Европа няма война вече 60 години, като изключим войната в Сърбия, която е изключението, което потвърждава правилото. Тя беше относително локална война, по-скоро неразбираема. Но освен това за пръв път от съседството им, между Франция и Германия няма война вече повече от 60 години. Най-сетне в Европа е установен истински мир. Защо, макар че винаги е съществувал стремежът към стабилен и траен мир, никой не успял да постигне това? Единственият, който е открил механизма да се избегне войната, е Жан Моне, който е заявил, че икономиката е в основата на войната и че икономиката може да помогне да се избегнат въоръжените конфликти, ако се унищожат причините за войните, т.е. ако се премахнат икономическите граници.

Но макар границите да са премахнати, това не са правните граници. Правото прави и до днес много ясно разграничение до къде важат френските закони и къде е началната точка на действие на италианските закони, например. Но не се знае къде е границата от икономическа гледна точка. Тя просто не съществува – за стоките, капиталите, работниците. Икономическите фактори са тези, които позволяват на интеграцията да попречи на избухването на война. И когато се възпрат войните, мирът се явява най-важният фактор, за да има правен ред, за да има качество на живота, за да има истински социален ред. Това позволява да се построи Европа като правова общност.

И икономическата логика е тази, която изисква и налага необходимостта от директния ефект. Директният ефект е извикан от икономическата логика, защото идеята на тази интегративна конструкция е, първо, да има централна над-държавна власт, която взема решения, засягащи частните лица, най-вече предприятията – на първо време тези от отрасла на въглищата и стоманата, а след това от всички други икономически отрасли, без да се минава през волята на държавата. С други думи, да се регулират директно отношенията между хората.

Принципът предвижда, че Общностното право е способно да действа, че е способно да засяга правния патримониум на всеки. Това се прави чрез правните норми, които са съдържанието на правните актове, приети или от държавите членки под формата на международен договор, като Учредителните договори и ревизиращите договори от Ница, Амстердам, Маастрихт, Люксембург, или под формата на актове, приети от над-държавните органи на Общността, като регламентите, директивите и др. Тези норми са изключително многобройни – над милион. Следователно, не може да се каже, че всички норми на Общностното право засягат директно частните лица. Ако отворите Договора, ще видите, че много норми нямат директно действие спрямо гражданите – например, за това, че Комисията е съставена от 25 члена, всеки от които е предложен от държава членка и се назначава след одобрение от Европейския парламент и т.н. Тази норма как засяга частните лица? Тя не ги засяга

или ги засяга от политическа гледна точка, но това е непряко и със сигурност неправно засягане. Съществуват и други норми, които постановяват, че например, всички стоки могат да се движат свободно, всички работници могат да отидат да търсят работа в друга държава членка. Тези норми засягат абсолютно директно частните лица. Всеки може да отиде пред съда и да поиска осъждането на друго въз основа на общностна норма.

Съществуват норми, които създават права и пораждат задължения за частните лица, и други, които не създават. Това е, което наричам *“самият директен ефект”*. Това означава, че трябва да се разграничават принципът, който предвижда възможността Общностното право да има такива норми, и самият директен ефект, който е способността, годността на отделната норма да създава права и да поражда задължения за частните лица.

Накратко, директният ефект е характеристиката на дадена норма. Съществуват норми на Общностното право, които имат директен ефект, и такива, които нямат такъв ефект. Определени норми могат да бъдат използвани пред националния съдия по отношение на друго частно лице или по отношение на държавата. Това са норми, които позволяват на частното лице да получи права по отношение на друг, за когото са породени задължения. Освен това съществуват и такива норми на Общностното право, които не позволяват на частното лице да получи права. Най-вече това са нормите от Договора от Маастрихт, засягащи ЕС. Почти няма, а според някои автори съвсем няма, в рамките на Договора от Маастрихт норми, които да имат директен ефект. Но извън това принципът в качеството си на обща идея предвижда, че Общностното право като цяло е способно да има подобни норми. Това не означава, че всички норми на Общностното право имат директен ефект. То само казва, че това е правна система, която може да има директно прилагащи се норми, норми с директен ефект, притежаващи директен ефект, способни да ангажират частните лица.

Поставя се въпросът, ако не всички норми притежават директен ефект, тогава този принцип разделя нормите

на две групи. А другите принципи се отнасят до всички норми на Общностното право. Другите два принципа засягат Общностното право в неговата цялост. Например, непосредственото приложение – всички актове се прилагат непосредствено, без държавата да предприема каквито и да е действия, те се прилагат като общностни изтоници. Приматът – всички норми на Общностното право имат примат по отношение на нормите от националното право. Директният ефект обаче не се отнася до всички норми, а само до тези норми, чието съдържание позволява да бъдат приложени директно. Следователно, нормите са разделени на две – норми, които нямат директен ефект, които не могат да бъдат приложени по отношение на частните лица, не пораждат задължения, и норми, които имат директен ефект, защото тяхното съдържание предвижда задължения или права по отношение на всички частни лица.

Този принцип е изключително важен за социалния живот на всички в ЕС, защото това е приложимото право. То се прилага, когато става въпрос за област на правото, които са наистина важни, дори и за всекидневния живот.

Картината се усложнява още повече, когато стане ясно, че няма правило, което да постанови кои норми имат и кои норми нямат директен ефект, т.е. да посочи кои норми се прилагат спрямо частните лица и кои не. Нито е посочено, наименовано “директно приложима” или “индиректно приложима” за всяка отделна норма. Съдията е този, който трябва да анализира нормата и да констатира дали тази норма е директно приложима, дали тази норма има директен ефект или не притежава такъв директен ефект, т.е. дали може да приложи тази норма и да разреши даден казус между частни лица, или не може да приложи тази норма. Очевидно, за да може съдът да реши дали да приложи дадена норма, трябва да има разработени критерии как да се прецени дали тази норма е директно приложима, дали тази норма му разрешава да развие последствия за частните лица, да определи, например, че “Рено” и “Фолксваген” нямат право да се обединят. Частно лице или друга компания, например “Пежо”, може да поиска от съда да бъде спряно тяхното обединение. Съдията трябва да анализи-

ра дали нормата, на която се позовава иска, засягаща концентрацията на предприятията в рамките на общността система за защита на свободната конкуренция, е директно приложима. Това означава да анализира дали може да я приложи, за да реши конфликта, казуса, представен пред него, и за да може да се произнесе, например, че двете компании нямат право да се обединят и че процесът на обединение трябва да бъде прекратен.

За да може съдията да вземе решението си, трябва да има критерии. Ако всеки съдия изработи свои собствени критерии, ще се получат огромни различия при прилагането дори на една и съща норма от различни съдии в рамките на една и съща държава и дори повече в различните държави на ЕС – има 27 държави с хиляди съдии. И ако всеки изработи своя собствена система от критерии, за да оцени дали една норма е приложима или не, може да се отиде при даден съдия за разрешаването на определен спор, защото се знае, че той ще го реши по различен от друг съдия в друг съд и в друга държава начин. Това е причината, поради която СЕО много добре е разбрал, че на националните съдии им липсват подобни критерии, че СЕО трябва да разработи общовалидни критерии за всички държави-членки и за всички съдии. И в юриспруденцията си чрез многобройни решения СЕО е разработил система от критерии, без да ги изброява – учените, специалистите са се опитали да намерят връзки между решенията на СЕО, да открият критериите, установени от СЕО. В различните трудове се споменават различни критерии, различни системи от критерии, но все пак може да се отделят и запомнят някои от най-важните критерии. За да притежава дадена норма директен ефект, тя трябва да отговаря на пет критерия. На първо място, тази норма трябва да пълна – нормата да има всички елементи, които са ѝ необходими, за да бъде приложена. В по-теоретичен смисъл, всяка норма съдържа хипотеза, диспозиция и част от нормите съдържат санкция. Но това не е достатъчно. Хипотезата и диспозицията трябва да бъдат пълни, завършени. Следователно, необходими са всички елементи от реалния живот, за да може се приложи – за кого се отнася, какво е правото или задължението (защото когато има

предоставено право, винаги има и насрещно задължение, което му отговаря). Вторият критерий е нормата да бъде ясна, четивна от правна гледна точка, за да знае съдията какво да прави, как да вземе решение, как да се произнесе. Това означава в нормата да са ясно заявени правата и задълженията, които се пораждат с тази норма. Да е ясно посочено какви права и задължения има адресатът. На трето място, нормите трябва да бъдат конкретни, т.е. за кого се отнасят, кой е кръгът на адресатите. На четвърто място, нормата трябва да бъде безусловна – нейното приложение да не зависи от други условия, да не трябва да се очаква изпълнението на други условия – например, друг общностен или вътрешен акт, определена дата или събитие като присъединяването на някоя държава. С други думи, нормата трябва да е приложима. На пето място, нормата трябва да бъде перфектна от правна гледна точка, което означава да е влязла в сила, да не е отменяна, да не противоречи на другите норми, които принадлежат на друг акт, който в йерархията на нормите заема по-високо място. (Защото при подобен случай съдията трябва да прекрати процеса и да се обърне към СЕО, ако смята, че става въпрос за норма, противоречаща на учредителните договори, например. Това е простото обяснение на процеса. Съдията не предприема тези действия, ако знае отговора, защото е оторизиран да се произнесе и да констатира дали това е неприложима норма, ако СЕО вече го е потвърдил, сезиран от друг съдия. Това е тълкувателното производство, което се нарича “по преюдициално запитване” – националният съдия изпраща на съдия от Люксембург преюдициален въпрос, молейки го да се произнесе. Това е производство между съдии, без страни, без свидетели, в писмена форма.)

Жан-Клод Готрон например обединява всички критерии в един-единствен критерий. Той твърди, че нормата трябва да бъде годна за прилагане от съдията, т.е. трябва съдията да може да намери в нея всичко, което му е необходимо, за да разреши даден казус, за да се произнесе.

Ще се спира и на един особено важен елемент на директния ефект. Когато става въпрос за директния ефект, се говори за норма, която засяга частните лица – физическите

и юридическите лица. Това означава, че дори една норма да отговаря на всичките изброени пет критерия, ако тя не засяга частните лица, тя няма директен ефект. Например нормата, засягаща общностните органи, но не и хората, не е норма с директен ефект. Директният ефект е съдържанието на директно засягаща хората и предприятията норма – физическите и юридическите лица на територията на държавите-членки. И което е още по-важно, това са норми, които се прилагат пред националния съдия, а не пред общностен съдия! Ако има норма с директен ефект, това е норма, която позволява да се отиде пред националния съдия – прилага се едно и също право от всички национални съдии във всички държави членки, а не от общностния съдия.

В теорията – но именно от практическа гледна точка – се разграничават два вида директен ефект, две версии на директният ефект. Съществуват ограничен директен ефект (или вертикален) и пълен директен ефект (или хоризонтален). Това означава, че нормите с ограничен директен ефект са норми, които дават права на частните лица по отношение на държавата – всяко частно лице може да отиде пред националния съдия и да поиска от него да осъди държавата, за да престане или за да започне да извършва определени действия. Що се отнася до другите норми, които имат пълен директен ефект, това са норми, които регулират отношенията между частните лица – истински норми с истински директен ефект. Това означава, че това са норми, които дават права на дадено частно лице срещу друго частно лице или, което е по-често срещания случай, на дадено предприятие, компания или юридическо лице срещу друго. Например при сливането на предприятия – две предприятия, които се сливат, и друго, което не е съгласно, и мисли, че това е противозаконно, отива пред съдията и подава иск да се приложи дадена общностна норма. В този случай става въпрос за норма, която се прилага между тях, на хоризонтално равнище без каквато и да е административна намеса.

Нормата, която дава повод на СЕО да постанови този принцип, идеята на директният ефект, е разпоредбата на сегашния чл. 12 (стария чл. 25) на Договора за ЕО, засягащ

правата на митниците. Накратко, текстът през 60-те год. на миналия век гласи, че държавите-членки нямат право да установяват нови мита, т.е. стоките може да се движат свободно, ако до момента на влизане в сила на Договора не е било предвидено ограничение от финансова гледна точка – *да се плащат мита*. Очевидно, това не е норма, засягаща частните лица. Как да се осъди компания на основата на тази норма? Държавата е тази, която е задължена да предприеме или по-точно да не предприема действия. и СЕО постановява, че дадено частно лице може да поиска национален съдия да осъди държавата да не предприема действия на основата на този член от Договора, защото тази норма е директно приложима, т.е. има директен ефект, който позволява на частното лице да получи права директно от нормата, без да минава през националното законодателство, с което е в противоречие.

Така се преминава към тази визия за Европа като правова общност, която е *визията отдолу нагоре*, т.е. визията на частното лице. Как частните лица виждат Европа като правова общност? Те я виждат във всекидневния си живот. Виждат я, например, като възможност да отидат пред съдията и да поискат от него да приложи над-държавна, над-национална норма срещу неговия съсед или неговия икономически партньор или икономически опонент. И може винаги да отиде пред съдията и да поиска да осъди някого на основата на договор или на основата на общностна норма, която предвижда задължения, т.е. и съответните права.

Частното лице, гражданинът на дадена държава членка, е обогатен с много важната възможност да отиде пред съдията и да извлече права от норми, които не са изработени от неговата държава и върху които държавата дори не се е произнесла или дори срещу които се е произнесла в рамките на Съвета на министрите (ако става въпрос за процедура, която не изисква единодушие), и наистина да получи правосъдие, наистина да получи решение от националния съдия, който постановява, че частното лице има право, има законен интерес, тъй като принадлежи на правова общност, която дава права и която защитава тези права и ги гаранти-

ра с възможността да се отиде пред националния съдия и да се осъществи защитата на правата.

Когато става въпрос за норми с директен ефект, именно националният съдия е компетентен. Той е този, който има право да разрешава проблема. Не може да се отиде пред над-държавно или над-национално правосъдие, за да се иска прилагане на европейски закон или акт с цел да се защитят правата на дадено частно лице. Поради това се казва, че националният съдия е общностен съдия на общо основание. Той е, по принцип, този, който прилага Общностното право. Общностното право се прилага от националните съдии. Остават няколко запазени области, които не са част от прерогативите на националните съдии и които са запазени за над-националните съдии, за общностните съдии. Но тези общностни съдилища, общностните съдии, не са междудържавни съдии. Те не са съдии, чиято роля е да решават проблеми между държавите. Те са тези, пред които частното лице може да отиде. Пред съдиите и пред съдилищата частното лице може да отиде, за да защити собствените си законни интереси, гарантирани от Общностното право.

Но тук вече не става въпрос за директния ефект. Действат други норми, които позволяват на частното лице да извлече последствия от факта, че става въпрос за правова общност. Има няколко производства, предвидени за СЕО. Има производство, което споменах малко по-рано, което не е истинско обикновено съдебно производство, защото няма страни, няма частни лица, които участват – това е процедура между съдии. Това е производството за преюдициално запитване, което е изцяло тълкувателно. Но има две други производства, които позволяват на частното лице да отиде пред общностния съдия. Когато се казва общностния съдия, следва да се уточни, че вече има доста – СЕО, по-новият Първоинстанционен съд, създаден преди 17 г., новите специализирани съдилища, чието създаване е предвидено от Договора от Ница – вече има едно, създадено за делата между общностните чиновници и общностите, но се предвижда и създаването на други – в областта на конкуренцията, свободното движение на стоки и др. Има много съдии, съществуват различни инстанции (Договорът от

Нища предвижда правосъдие с три различни инстанции в рамките на относително международна система). Накратко, двете производства, които позволяват на частното лице да отиде пред общностен съдия като съдия на правова общност, са, на първо място, производството за отмяна на общностните актове, което позволява на частното лице да получи резултат, т.е. резултат под формата на обявен за неприложим акт. Съдията може да постанови общностен акт за неприложим, защото противоречи на акт от по-високо равнище или (най-вече) защото противоречи на някой от Учредителните договори – това може да бъде цялостен акт или, както е по-често срещания случай, норма или група от норми, противоречащи на Конституцията (защото Учредителните договори могат да се разглеждат като Конституция на ЕО). Частното лице може да отиде пред общностния съдия и да обяви дадена норма или акт за неприложими. Това става при определени условия – най-лесно е, когато актът е адресиран към частното лице – например, ако става въпрос за акт на Европейската комисия, засягащ частното лице, постановяващ или забраняващ определени действия, частното лице може да атакува този акт пред общностния съдия като административен акт. В този случай процедурата е подобна на процедурата в отделна държава.

Другото производство е производството за установяване на противоправно бездействие. Всеки гражданин на ЕС може да отиде пред общностния съдия и да поиска да се принуди дадена общностна институция, която е трябвало да предприеме определени действия, но която не ги е предприела. Институцията, най-често Европейската комисия, не е извършила действия, които е следвало да извърши по отношение на частното лице – например трябвало е да му изпрати даден акт – например някакво разрешително, когато става въпрос за областта на конкуренцията. Две предприятия са помолили от Комисията разрешително за сливане, но Комисията не отговаря в необходимите срокове, нарушава предвидените механизми. Двете предприятия могат да отидат пред съдията, след като са поканили Комисията да предприеме действия, и да поискат той да “осъди”, да накара Комисията да извърши необходимите

действия. Когато съдията се произнесе, не възниква ново задължение, той потвърждава старото задължение на Комисията да действа.

...Изложеното до тук представлява един относително кратък опит за проследяване на основните елементи, които очертават европейската интеграционна конструкция като конструкция на една правова общност. Всъщност, ако се подходи по-политологично, цялата европейска интеграция може да се разгледа като система от правни инструменти, които изграждат и гарантират нов, самостоятелен и с изключително голямо практическо значение механизъм за предоставяне и реализиране на права на европейските граждани. Икономически, политически, процесуални, материални, упражнявани индивидуално или групово, пред национален или пред наднационален (общностен) съд – това са права, които по един красноречив и необорим начин разкриват Обединена Европа като правова общност!

За укрепването на българското правно съзнание – тежко натоварено от дълголетни и противоречиви исторически въздействия – е от особено съществено значение присъединяването към тази общност. Остава да разберем дали дълбоката икономическа логика на целия интеграционен процес ще бъде достатъчно силна, за да се преодолеят онези национални особености, които – вече с ирационален, след дългогодишно натрупване, характер – ни правят “по-малко европейци”.

Убеден съм, че за юриста България в Европа ще означава българският национален дух – естествена част от европейския стремеж за ред, законност и напредък!

---

## ЕВРОПА КАТО ПРАВОВА ОБЩНОСТ

Лекция пред Европейската младежка среща 2006  
София-Силистра

**Доц. д-р Иван Боев,**  
Университет Страсбург-III "Робер Шуман",  
Европейски университетски център – Нанси,  
експерт към Съвета на Европа,  
член на Българската асоциация по Международно право

(превод от френски език *Зорница Грекова*)

Няколко дни вече разглеждаме Европа... Нека обаче се спрем на втората част на равновесието – правовата общност.

И така, както видяхме, общността е обединение от хора, което се характеризира с определени общи елементи, определени ценности, определени интереси, определени споделени проекти. Но защо "правова"? Какво означава това? Може да се различи правовата общност от национална или етническа общност, например. Но всички сме съгласни, че Европейският съюз не е нито етническа, нито национална общност.

Затова се търси най-малкият общ знаменател, върху който може да се изгради тази общност. Културният знаменател не може да бъде използван, защото в културата се включва, например, и религията. А ако говорим за религия, то тогава трябва да изброим източноправославните християни, християните католици, протестантите, след това идват мюсюлманите, а след тях представителите на други религии. Но освен това може да определят и други културни елементи, които трябва да бъдат постоянно избягвани, защото в такъв случай европейците никога не биха могли да се разберат. Все пак това избягване на културата е осъществено по много изобретателен, по много фин начин и в крайна сметка това се явява единственото възможно избягване. То фигурира дори и в наименованието на нашата тазгодишна

Европейска младежка среща “Всички равни, всички различни”. Ако се разгледа Конституцията за Европа, ще се види, че девизът на Европейския съюз е “Единство в многообразието”. Ако се спрем на чл. 5 от Договора за приемане на Конституция за Европа, ще видим, че там е записано: “Европейският съюз зачита националната идентичност на държавите членки”. И тук възниква въпросът за компетенциите на ЕС. И когато говоря за ЕС, имам предвид Европейските общности, защото точно общностите имат компетенции, които са суверенни за държавите и чак след това държавнически компетенции. Държавите имат призната компетентност в областта на културата, образованието и др. А според Договора за приемане на Конституция за Европа ЕС само подкрепя, допълва, координира тези дейности. С други думи, запазва се единството, но се признава правото на държавите и особено на нациите да бъдат различни. По този начин се избягва поставянето на въпроса в рамките на ЕС за културното и за религиозното разнообразие, при условие че тези основни принципи се зачитат.

Това е единството в многообразието – с други думи, това е етническата общност, не националната общност, не правовата общност. Всъщност, правовата общност се позовава на зачитането на точно тези основни принципи, които вече споменахме и които са включени понастоящем в чл. 6 на Договора за Европейския съюз и които са препотвърдени като основна ценност на ЕС в чл. 2 от Договора за приемане на Конституция за Европа.

Тук ще отворя скоба. Позволявам си често да се позовавам на Договора за приемане на Конституция за Европа, въпреки че този договор не влезе в сила и най-вероятно няма да влезе в сегашната си форма, защото този договор – за това е говорено вече много и е споменавано друг път – не създава нищо ново. Неговата цел е да опрости, да изясни и да уточни това, което вече е създадено. Наистина той въвежда длъжността министър на външните работи на ЕС. Но това са въведения, които изразяват съдържанието на нещо, което вече съществува. Този министър на външните работи ще бъде назначен след по-различна, тържествена процедура за две години и половина и т.н. Но функциите,

които ще изпълнява, са функциите, които вече съществуват, макар и само в ембрионално състояние, в рамките на сегашния ЕС. Що се отнася до компетенциите, например, Договорът за приемане на Конституция за Европа установява много точно разпределение – Митническият съюз е в компетенциите на ЕС, Политиката в областта на образованието е от компетентността на държавите членки, Общата селскостопанска политика е конкурентна или поделена компетентност. Но това разпределение вече съществува. То не е формално изразено като такова в досегашните договори, но съществува. И точно в този смисъл Договорът за приемане на Конституцията за Европа опростява това, което в момента съществува. И това е причината, поради която си позволявам да се позовавам толкова често на него, когато говоря за настоящото положение. Тук ще затворя скобата и ще продължа с изложението.

Ставаше въпрос за правовата общност. И ако разгледаме юриспруденцията на Съда на Европейските общности, ще видим, че Съдът се позовава на тази правова общност още от самото създаване на Общностите.

Вече стана въпрос за едно от най-важните решения на Съда – решението по делото *Van Gend en Loos* от 1963 г. В това решение Съдът за пръв път ще се произнесе, когато става въпрос за Европейската икономическа общност, че се отнася до нов правен порядък в Международното право. След това изброява характеристиките на този нов порядък – той ще бъде включен в правната система на държавите членки, а основни отличителни белези ще бъдат приматът му и директния ефект.

Аз ще използвам пак понятието “нов правен ред в Международното право”, но отпратката към “Международно право” няма да се спомене при следващото основно решение – решението по делото *Costa/ENEL* от 1964 г., където Съдът вече прогласява съществуването на автономен правен ред. И отново се среща прилагателното “правен”. Европейската икономическа общност е икономическа по същността си, но и се характеризира като правен ред. С други думи, става въпрос за правова общност. И по много ясен начин Съдът ще направи своеобразна равностметка

на цялата си юриспруденция – и то дори преди приемането на Договора за Европейския съюз – в своето становище относно Европейското икономическо пространство (Avis 1/91). В това изключително важно консултативно становище Съдът ще постанови следното: Договорът, създаващ Европейската икономическа общност, въпреки че е сключен под формата на международен договор (за което ще стане въпрос след малко), представлява **конституционна харта** на една правова общност, като терминът “правова общност” е употребен изрично. По-нататък Съдът определя, че с общностните договори държавите-членки са създали нов правен ред, в чиято полза са ограничили във все по-широки области своите суверенни права и чиито субекти са не само самите държавите-членки, но също така и техните граждани. По този начин са определени основните характеристики на общностния правен ред, които в частност са неговото върховенство (**неговият примат**) по отношение на правото на държавите членки и директният ефект на цяла поредица от разпоредби.

Следователно, първо, когато Съдът говори за “правова общност”, става въпрос за това, че Договорът за ЕИО представлява конституционна харта на правова общност. След това той дава определение на основните елементи на тази харта. Кои са тези критерии? Какви са елементите? На първо място, това е фактът, че общностният правен ред незабавно става част от националния правен ред – например, Италия не трябва да публикува Директива на Общността в Държавния си вестник, тя не може да го направи, защото го е санкционирала, но в момента, в който Директива на Общността е публикувана в Държавния вестник на ЕС, тя става част от италианското право и се прилага.

Общностният правен ред е автономен правен ред, но интегриран още от начало в националния правен ред. Той се отнася до гражданите на държавите членки, до тези граждани, които и в България само след месеци ще станат граждани на ЕС – ще стане ясно какво ще представляват европейските граждани на утрешния ден, и освен това притежава характеристиките на примата и директния ефект.

Правовата общност... Ако човек се вгледа внимателно в интеграцията още от самото ѝ начало, ще види, че това е икономическа интеграция. По-късно тази икономическа интеграция е допълнена с политическо сътрудничество, общностно гражданство и др. Но всичко това е уредено чрез **правна терминология**.

Европейският съюз не притежава жандармерия, полиция, която може да затваря хора в затвора – тези дейности се извършват от държавите-членки за сметка на и вместо ЕС. Съюзът не притежава собствена администрация, която да прилага решенията спрямо гражданите. Съществува брюкселска администрация, бюрократична практика и т.н. Но това е администрация на равнището на Европейския съюз. Тя се занимава с въпроси, които интересуват и пряко засягат Европейския съюз и неговите функционери, а не гражданите на държавите членки. С други думи, държавите членки се явяват **изпълнители** на Европейския съюз...

Европейският съюз е правова общност. И като такава той се основава върху тези права, върху **конституционните условия**, които образуват същността на конституционната харта на основните права и др.

Друг важен въпрос, който следва да се разгледа макар и на кратко, е въпросът за термините. Терминът “общност” в израза “правова общност” позволява да се разграничи Общността от всяко друго международно или национално, вътрешно образувание. Така например, казва се, че Европейският съюз не е конфедерация, но не е и федерация. Той е общност – нещо различно, особено. Защо Европейският съюз не е конфедерация? Защото конфедерацията – според примерите от историята като Конфедерацията на Тринайсетте американски щати, която съществува в края на XVIII в. и е създадена заради борбата срещу англичаните по време на движението на освобождение – на първо място, е временно образувание, обединение на държави, което е създадено, за да се осъществят определен брой конкретни цели, които произлизат основно от външната политика и отбраната, какъвто е примерът с Конфедерацията на американските щати.

Общностите нямаха тази компетентност. Европейският съюз притежава компетентност в областта на външната политика и отбраната. Но тази компетентност не е компетентността на една федерация. Освен това не съществуват въоръжени сили на Европейския съюз. Но в същото време Европейският съюз е много повече от конфедерация. Конфедерацията няма единна валута, например. Конфедерацията не осъществява суверенни компетенции на основата на трансфера на суверенни компетенции, например, в областта на Митническият съюз или на Общата селскостопанска политика, или политиката в областта на риболова и т.н. Европейският съюз не е конфедерация в определен план – не стига толкова далеч, колкото конфедерацията, но в друго отношение отива много по-далеч, отколкото дадена конфедерация...

Освен това Европейският съюз не е и федерация. Федерацията се основава върху акт на вътрешното право, върху конституция. Федерацията на Съединените щати има за основа Конституцията на САЩ, Федерална Република Германия е създадена на основата на Основния закон на Германия, Руската федерация е основана на базата на Конституцията от 1993 г. Конституцията е акт от вътрешното право. Ако се чете внимателно Договорът за Европейския съюз, но също и Договорите, създаващи Европейските общности, ще се види, че става въпрос за международни договори. Защо международни договори? Това са актове, приети от държавите, и държавите са единствените, които може да ги ревизират, да ги променят изцяло като такива. Доказателството: отхвърлянето на Договора за приемането на Конституция за Европа на референдумите във Франция и Нидерландия прекъсна процеса на ратификация. Ако ЕС беше федерация, това нямаше да спре целия процес. Но тъй като това е международен договор, процесът се прекъсва. Но от друга страна, ЕС прилича много на федерация...

Конкретният пример за това твърдение е единната валута. Валутата винаги е била считана за част от същностните правомощия на държавата. Такива същности правомощия са отбраната, правосъдието и валутата – суверенно правомощие, което изразява цялата мощ на държавата – право-

мощието да сече монети. Дори и да съществуват различия в положението на държавите поради факта, че някои от тях не са въвели еврото – например Швеция, Дания и Обединеното кралство. Но въпросът за различията между отделните държави членки е твърде обширен и не засяга само и единствено еврото. Отнася се и до Шенгенското пространство. А този въпрос засяга пряко всички чужденци, които влизат легално на територията на Европейския съюз. Те могат без никакъв проблем да преминават от Франция в Германия, но ако искат да посетят Обединеното кралство, може да възникнат затруднения. *(Този въпрос не може, за съжаление, да бъде разгледан по-подробно в настоящия доклад.)*

И така, ЕС или по-точно Общностите, упражняват определен брой “царски” правомощия, които по принцип са присъщи на федералната държава. Така че от тази гледна точка ЕС е федерална държава. Но погледнато от друг ъгъл, не е.

А по отношение на една бъдеща Европейска отбранителна общност може да се каже, че в момента съществуват елементи, които съставляват част от бъдещата европейска полиция, например създаването на Европол и други, които могат да формират ембриона, от който по-късно да се развие отбранителната общност.

Следователно пред нас са налице достатъчно много на брой елементи, позволяващи европейската интеграционна конструкция да се разглежда като конструкция на една правова общност.

*Отговор на въпрос на студент относно това дали не е сгрешен подходът към европейската интеграция:* От една страна, общностната интеграция още от самото начало се развива според функционалния метод – чрез малки стъпки. Започна от икономиката – дори от отделни икономически сектори, поетапно това, което англичаните наричат ефекта на разпростирането, т.е. интеграцията в даден сектор води до интеграция в друг сектор, след което се преминава към интеграция на цялата икономика, което от своя страна, води до политическа интеграция, която изисква интеграция и в областта на отбраната. Това накратко е процесът. Поради

тази причина не се осъществи създаването на Европейска отбранителна общност и Европейска политическа общност през 50-те години...

На въпроса може да се отговори и по друг начин – възможно е да се създаде Европейска отбранителна общност. Но трябва да се зададе и въпросът “защо?”. Срещу кого ще се отбранява Европа? Съществува ли СССР, Русия представлява ли глобална заплаха, която да изисква създаването на истинска армия с логистични, технически, военни и други средства, която да би могла да се пребори ефективно с подобен неприятел? Или има друг консолидиран, персонифициран враг? Или е необходимо да се създаде отбранителна общност, която да отговори на това, което наричаме предизвикателствата на нашата епоха – тероризма, конфликтите с хуманитарна същност и други. Това означава, че въпросът за създаването на Европейска отбранителна общност все още съществува, а ЕС има голям напредък в това отношение. Разбира се, голям, но... недостатъчен. И тъкмо необходимостта от засилване на жизнеността на ЕС като политически субект, включително и по отношение на способността му да формулира и осъществява единна отбранителна (а навярно в най-голяма степен превантивна) политика, беше един от основните мотиви за създаването на Конституция за Европа. И навярно този мотив ще доведе до приемането в обозримо бъдеще на нов акт, който да възпроизведе основното, от което Европа наистина се нуждае.

Европа – именно като правова общност!

## ПРАВОТО НА СЪДЕБНА ЗАЩИТА - ГРЪБНАК НА ПРАВНАТА СИСТЕМА НА ЕС

**Проф. Жоел Ридо,**

Университет на Ница "София - Антиполис"

Кавалер на Почетния легион,

Член-кореспондент на Института по Европейско право - София

(превод от френски език - *Зорница Грекова*)

Днес ще говоря за правото на съдебна защита и затова бих искал да продължа анализа на онези аспекти на правната система на ЕС, които спомена и г-н Семов.

Тази система се развива по определен начин - по такъв начин, че позволява да се говори за право на съдебна защита. Очевидно тук трябва да стане въпрос за това при каква съдебна защита и при какви условия съществува това право. Ако искаме да представим съдебната система на ЕС, в действителност това е самата общностна юрисдикция, но това са също и националните съдии. Всъщност националните съдии са съдиите на общо основание по Общностното право. Те са натоварени да изпълняват функциите на тази съдебна система. Затова трябва да се разбере как са организирани нещата, как действа правосъдието в рамките на ЕС.

От една страна трябва да се разбере, че общностните, или европейските, съдии - традиционно още от създаването на СЕО, но сега след създаването на ПИС и след Договора от Ница - действат в рамките на съдебни органи, като вече се предвиди да има и съдебни камари или специализирани в определена област съдилища. В момента има само едно специализирано съдилище - това за служителите на ЕС - това е специализиран съд, натоварен да се произнася за споровете между европейските чиновници и европейските институции. Освен това в близко бъдеще се очаква да се създадат още специализирани съдилища - за конкуренцията, за общностната марка, която вече съществува и която е създадена в рамките на хармонизацията на вътрешния пазар.

За момента основна роля играят СЕО и ПИС.

Има разпределение на делата, на компетентността между СЕО и ПИС. Исковете на частните лица срещу европейските институции се завеждат в ПИС, а не в СЕО. Това разпределение на компетентността води до разглеждане на исковете на частните лица от ПИС. Може да се подават иски за обезщетение на щети от действията на европейските институции и др. Но също така съществува и възможността, създадена с Договора от Ница, да се даде на ПИС компетентността да гледа дела, заведени от държавите срещу други държави, иски на институции срещу други институции – ЕП може, например, да подаде иск срещу Съвета, ЕК може да подаде иск срещу Съвета. Но в момента единствено определени дела в определени области може да бъдат заведени от държавите и от институциите пред ПИС. Договорът от Ница разделя възможностите, за да увеличи броя на исковете от държавите и институциите пред ПИС.

За момента основната особеност на производствата пред СЕО е, че са дела, които се водят единствено пред СЕО.

Важно да се отбележи при поделянето на компетентността между СЕО и ПИС е, че главната част от исковете на частните лица са пред ПИС, а основната част от исковете на държавите и институциите са пред СЕО. СЕО контролира ПИС. Има контрол, който може да позволи всеки, получил решение от ПИС – независимо дали е частно лице, държава или институция, да подаде иск в СЕО срещу това решение. Но СЕО не е апелативна инстанция – това е касационен съд, това е юрисдикция, която покрива целия процес. СЕО контролира начина, по който ПИС прилага Общностното право, а не делото по същество. Ако имате например дело от областта на конкуренцията относно контрола върху сливането на предприятия, този контрол се извършва от ЕК. Ако се извършва сливане, задължително е да се поиска разрешение от ЕК, която взема решение да разреши или да откаже това сливане. Може да се заведе иск срещу това решение – от този, на когото е отказано сливането, или от този, който се е противопоставял на сливането.

ПИС разглежда казуса и отхвърля или потвърждава решението на ЕК. А след това може да се заведе дело пред

СЕО – но за това как ПИС е приложил правото на конкуренцията, а не да разглежда има ли право на сливане или не. Поради това се казва, че СЕО не е апелативна инстанция, а е касационна – защото разглежда само начина, по който е приложено правото.

Това е схемата по отношение на иски срещу актове. В Договора от Ница е дадено определение на *recours des actes* – това са иски, които са предприети директно пред СЕО и които служат за контролиране на институциите пред ПИС и пред СЕО и за контролиране на държавите. Предвидена е възможност да се подават иски, които са заведени от друга държава. От съществуването на европейските общности насам има само четири случая на иски на една държава срещу друга. По принцип държавите не подават иски срещу други държави, защото се твърди, че ако една започне да обвинява другите, и другите държави ще подадат иски, поради което оставят това на ЕК.

Ще дам пример, за да разберете казаното дотук. Преди няколко години имаше напрежение между Италия и Франция, защото във Франция бе приета уредба за вноса на италианско вино, която поставя препятствия пред този внос, тъй като френските производители се опитваха да се предпазят. Италия завежда иск срещу Франция, въпреки че може да остави ЕК да действа и чак след това да подаде иск пред СЕО.

По отношение на *recours des actes* частните лица нямат никаква възможност за действие. Частните лица по никакъв начин не могат да подадат иск срещу държавите, а само срещу институциите. Друга възможност за частните лица е да подадат жалба срещу администрацията 0 попълват се формуляри за жалби, които са на разположение в Интернет, а след това се изпращат на ЕК с обяснението защо е такова вашето мнение и се предоставят всички необходими документи, с които да се подкрепи жалбата. Това, което се очаква, разбира се, е ЕК, след като вниманието ѝ е привлечено върху нарушението, допуснато от държава, да предприеме действие за *consertation*, но няма никаква гаранция. Първо, ЕК трябва да направи анализ и да се види дали и ма интерес от *consertation*, или не.

Преди няколко години трябваше да участва в дело във френския съд по наказателен процес, насочено срещу производител, който произвежда храни, в които има добавки в доза, надвишаваща разрешената от френското законодателство. Следователно, започнато е наказателно дело срещу тази компания, която с помощта на адвоката си и позовавайки се на Общностното право, се опитва да се защити, защото такъв продукт е открит в други ДЧ и не е възникнал никакъв проблем. Освен това този продукт можело да се внася във Франция. И затова не е имало причина, според защитата, да се забрани на френския производител да произвежда такъв продукт, който е произведен в други ДЧ и се разпространява чрез свободното движение на стоки.

От процедурна гледна точка съдията трябва да постави преюдициален въпрос пред общностен съдия, за да се консултира с Общностното право по това дело, да се види дали френското законодателство в тази област не противоречи на общностното право и в този случай да не може да се осъди производителя на основата на националното законодателство. А в същото време се подава жалба до ЕК. Делото е спечелено поради процедурни причини, тъй като има два иска по едно и също дело – има преюдициален въпрос, поставен от френски съдия, и иск по нарушение на договорите от ДЧ, предприет от ЕК.

Съществува паралелност на съдебните системи, което е интересен факт за анализ, защото това дава възможност за постъпки. Това е контролът на институциите и контролът на държавите, но има и една инстанция, защото както казах, националните съдии се предполага да се намесват в рамките на държавата по отношение на прилагането на Общностното право във вътрешността на държавата. Общностното право е право с директен ефект, което може да се използва пред националната юрисдикция. Националният съдия е призван да приложи Общностното право, да го защита, да принуждава държавата да прилага Общностното право. Освен това националният съдия е призван да прилага Общностното право по отношение на частните лица и също така евентуално да прилага контрола на институциите. Защото в степената, в която националният съдия е

призван да прилага Общностно право, може да се постави въпроса да се знае дали Общностно право е прилагано на равни начала. Това означава дали впоследствие даден европейски регламент не е приет, тъй като е неприемлив – например, противоречи на УД – и това може да бъде атакувано пред националния съдия. Може да се поставят и въпроси, свързани с легитимността на Общностното право. Пред националния съдия може да се поставят въпроси, които може да се поставят пред която и да е национална съдебна юрисдикция – пред наказателна инстанция, например. Вие сте съдени, защото сте нарушили национална правна норма, но вие твърдите, че този национален текст противоречи на общностна правна норма, което означава, че не трябва да се прилага националната норма. А може да сте съдебно преследвани, защото сте нарушили текст от Общностното право – например, в областта на хранителните продукти, т.е. норми за хранителните продукти, които са определени в текстовете на Общностното право. Това са норми, които в ДЧ дефинират качествата, характеристиките на хранителните продукти на основата на общностните норми – това не са национални норми, а общностни. Следователно, вие сте подсъдими, защото сте нарушили общностния текст.

По отношение на споровете с администрацията, с националните публични власти Общностното право може да се намесва – може да се подават иски срещу националните публични власти, ако те не зачитат Общностното право, или да се подават иски по дела, в които съществуват обвинения, че не са спазени общностни норми. Освен това може да имате съдебни спорове между частни лица, които може да водят дела по различни области от Общностното право – например, конкуренцията. Например, искате да купите от производител някакъв продукт, за да го препродадете по-късно, но производителят отказва, защото е подписал договор с друг клиент, в който има клауза за ексклузивност. Тъй като това противоречи на разпоредбите на Общностното право, може да се заведе дело.

На практика всички съдии са призвани да прилагат Общностното право. От значение за националния съдия е съществуването на СЕО, защото за националния съдия СЕО е

организъм, към който той може да се обърне, за да постави преюдициални въпроси, а в някои случаи дори е задължен да постави такива въпроси.

За да постави преюдициален въпрос, който се поставя в рамките на процедурата за сътрудничество между националните съдии и общностните съдии – националните съдии поставят въпрос за тълкуване на Общностното право при проблем с тълкуването, например – националният съдия се обръща към СЕО с молба да тълкува дадена разпоредба на Общностното право или разпоредба на регламент или директива.

Ако всеки национален съдия има право да тълкува разпоредби на Общностното право, ще има толкова тълкувания, колкото съдии има в дадена ДЧ. За да съществува Общностно право, трябва да има ограничения на тълкуването на Общностното право в целия ЕС, за да не се породят права, които ще се различават в отделните ДЧ.

Тълкуването на Общностното право е първият обект на преюдициалните въпроси. Като втора тема може да се определи легитимността/валидността на европейското право. Например, по отношение на регламент може да се постави въпроса дали е валиден или не. Трябва да се сезира СЕО и да се постави въпроса, т.е. да се изпрати в СЕО въпроса и документацията по делото. СЕО следва собствената си процедура и дава отговор. Често отговорът на преюдициалните въпроси се бави много време. Понякога националният съдия трябва да чака две години, за да даде отново ход на делото, което е прекъснато. Единственото, което частното лице може да направи, е да поиска да се постави преюдициален въпрос. Това води до сериозни трудности при някои дела – загуба на време, забавяне на делата и др. Поставят се проблеми и при подобно поведение от страна на съдията.

*...повреден запис...*

да се зачита по отношение на прилагането на тази процедура. В делата, в които участва като консултативна юрисдикция националният съдия, понякога се налага да се поставят преюдициални въпроси, а друг път – не.

**Преюдициални въпроси пред СЕО** – Договорът от Ница предвижда възможността ПИС да може да има час-

тична компетентност в преюдициалната област, но за момента тази възможност не е използвана. СЕО държи “монопола” върху отговорите на преюдициалните въпроси.

*...въпроси от студенти...*

Има задължение за националните съдии, когато става въпрос за национален съдия, чиито решения не подлежат на обжалване. Висшите съдии са задължени да поставят въпроси пред СЕО. Например, във Франция това са Конституционният съвет, Касационният съд – те са задължени да поставят преюдициален въпрос, ако има дело по Общностното право.

Ако вие имате дело пред висш съдия и смятате, че делото може да бъде разглеждано според Общностното право, съдията трябва да прецени, че основанията ви са правилни и че за да разреши това дело, наистина е необходимо да сезира СЕО, за което е задължен.

*...въпроси от студенти...*

Ако сте пред съдия, който представлява последна инстанция и поискате той да постави преюдициален въпрос, а той не го направи, имате право на иск, но този иск не се основава на презумпцията, че съдията не си е спазил задълженията. Съдията няма задължение, което да постановява, че при всеки случай трябва да поставя преюдициален въпрос. Можете да отидете пред Касационния съд и да кажете на съдията да постави преюдициален въпрос, тъй като има проблем, свързан с Общностното право. Тогава съдията от Касационния съд е задължен да го направи.

*...повреден запис за около 10 мин!*

... Изразът “право на съдебна защита” е използван за пръв път от известен френски адвокат – Жан ..., който е написал и книга за правото на съдебна защита.

Правото на съдебна защита е утвърдено в чл. 6, чл. 13 и други членове на ЕКПЧ и в допълнителните протоколи. На пръв прочит може да се каже, че правото на съдебна защита е право да се отиде пред съдия, да се отнесе дело пред съдия, правото да се обърне към съдия. В действителност това право е много по-сложно, защото ако вземете, например, юриспруденцията на ЕСПЧ, ще видите, че това не е само фактът, че има право да се отиде пред съдия, но това е и правото на

ефективен иск, т.е. вие отивате пред съдия, но не пред какъвто и да е съдия, а пред съдия, който представя определен брой гаранции, който е impartial. За да бъде искът ефективен иск, т.е. за да може да се защитят правата, за да бъде възможно да бъде изпълнено решението на съдията, в действителност това е наслагване на цяла серия от характеристики на правото на съдебна защита, а не само правото да се отиде пред съдия. Какви гаранции може да се получат? Чл. 207 от Хартата на основните права гласи: "... "

Този член е вдъхновен от ЕКПЧ и от текста на тази конвенция, защото държи сметка за юриспруденцията на ЕСПЧ. Правото на съдебна защита се открива също така в определен брой национални конституции на ДЧ, където то е признато за основно право – така е в Конституцията на ФРГ, така и в италианската конституция, но не е такъв случаят с френската конституция, където правото на съдебна защита не е признато във френския текст за основните права и съответно не е признато и от юриспруденцията.

Ако погледнем исторически как се е поставил този въпрос в рамките на Общностното право, то това е станало в рамките на исковете пред националните съдии. Този проблем се е поставил по-конкретно, когато е трябвало да се извадят последствия от факта, че Общностното право е право, което се прилага в рамките на националния правен ред, за да създаде права. Това означава да се дадат права не само на гражданите на ЕС, но и на всички, които действат на територията на ДЧ, в т.ч. правото на съдебна защита. Съществува определение на директния ефект, което се съдържа в решението *Van Gend en Loos*, което постановява, че това са права, които националните юрисдикции са задължени да зачитат. Ролята на националния съдия е да опази Общностното право.

Въпросът често е бил поставян имплицитно, но в едно дело, което се смята за особено важно, е поставен по по-ясен начин. Става въпрос за фундаменталното дело, което поставя въпроса за правото на съдебна защита, което е делото *Джонстън*??? – британско дело, а решението е от 15 май 1986 г. За какво става въпрос в това дело? Джонстън е британска гражданка, полицаи на служба в северноирландска-

та полиция, в много напрегната епоха, която е белязана от борбата между католици и протестанти и борбата на католиците с британските власти. Взети са мерки срещу Северна Ирландия, които разрешават на британските власти да военизират полицията за постоянно. В рамките на тези изключителни мерки жените не могат да постъпват или да продължат да работят в полицията, тъй като полицията става постоянно въоръжена. Ако на жените не може да им се дава оръжие, то те не могат да бъдат полицаи и не могат да запазят поста си в полицията.

Приетото от парламента законодателство предвижда, че предприетите мерки по време на кризата не подлежат на обжалване.

Решението по делото забранява полова дискриминацията на работното място. Самото решение е допълнено с общностни директиви. Джонсън подава иск пред британския съд и проблемът е веднага решен от началника на ирландската полиция. Решението на СЕО показва, че съществува право на съдебна защита по Общностното право дори и когато това право е изключено от националната правна система.

Очевидно, това е дело, което е характерно, където е прокламирано правото на съдебна защита в ситуация, при която националното право отказва това право.

Вторият пример, който бих искал да дам и който също се развива в подобна ситуация, е с френско дело. Това е дело на ... (повреден запис). Френският съдия поставя въпроса по дело, което засяга белгийски треньор по футбол, който работи във Франция като треньор по футбол на тим от Лил. За съжаление, той има белгийска диплома за треньор. За да изпълнява дейността си, тази диплома трябва да бъде призната от Франция. Той подава молба за признаване пред френските власти. Министерството на младежта отказва, без да дава мотивация. След това започва съдебно наказателно преследване срещу треньора, защото вече е бил започнал треньорската си дейност, без да има френска диплома и без да има признато съответствие на белгийската с френска диплома. Пред наказателния съд в Лил треньорът се позовава на Общностното право, посочвайки правото на свободно придвижване и др. СЕО отговаря на запитването на

съдията, че френските административни власти правилно са предвидили процедура за признаване на дипломата, но не може да се приеме решение да бъде взето в рамките на процедурата за признаване без необходимата мотивация. Мотивацията е тази, която обуславя правото на съдебна защита, тъй като не се знае на каква основа е взето решението и дали трябва да се подаде иск или не. Следователно в този случай е нарушено правото на съдебна защита.

Юриспруденцията, свързана с правото на съдебна защита, се развива постепенно с разглежданите дела. СЕО дава с течение на времето определени индикации какво представлява правото на съдебна защита, какво трябва да бъде зачитано при условието. По този начин се изяснява и съдържанието на правото на съдебна защита. ЕСПЧ чрез представените на вниманието му дела му разрешават постепенно да изясни позицията си по отношение на правото на съдебна защита. Не се иска предвиждането на срок за исковете, който ще попречи да бъдат изпълнени исковете и т.н.

По този начин различните искове и решенията по тях се превръщат в своеобразен гид за националния съдия, който им казва какво трябва или не трябва да направят, че в рамките на Общностното право трябва да зачитат определени разпоредби, да си дават сметка за други и т.н., че имат определени правомощия, дори и националното право да не дава това право, тъй като произлиза от правото на съдебна защита.

Пример с дело от данъчното право в Германия – съдия от федералния данъчен съд в Германия отказва да приложи директива, защото тя няма директен ефект и противоречи на германското право. Конституционният съд подава иск срещу това решение, че са нарушени основни права от този федерален съдия, нарушено е правото на съдебна защита. КС на Германия излиза с решение, че Федералният данъчен съд може да постави под въпрос СЕО за директния ефект, но трябва да сезира СЕО. Но той не го е направил. И по този начин всяко частно лице е било лишено от правото си на съдебна защита, гарантирано и в Конституцията на Германия.

Друг пример по отношение на прилагането на правото на съдебна защита – по принцип в съдебната система съдията решава според текстовете, които са му предоставени, т.е. според текстовете, които са дефинирани от страните, а не от самия съдия. Съдията в определени случаи трябва да приложи дадени норми, дори и ако те не са споменати от някоя от страните. Въпросът, който се поставя по отношение на Общностното право, е дали в дадено дело, в което Общностното право е трябвало да бъде включено, но не е било, дали националният съдия може да формулира аргументите според разпоредбите на Общностното право. Това е въпрос, на който националното право понякога дава отговор, какъвто е случаят с френския касационен съд, който в дело срещу решение на апелативния съд е касирал делото на апелативния съд, който не се е запитал дали Общностното право не е приложимо. Следователно той е разгледал делото единствено на основата на националното право, защото страните не са споменали разпоредбите на Общностното право.

Въпросът е дали и при какви условия националният съдия може да формулира отново аргументите според Общностното право. Имало е много дискусии – според едни това трябва да става задължително и автоматично. За някои дела СЕО се е произнесъл, че тази процедура трябва да се следва автоматично, но при други – не е.

Прилагането на Общностното право от експерт/съдия трябва да бъде извършвано, когато са задължени да приложат националното право.

(l'application d'office)

Националният съдия има право да приложи служебно Общностното право, но няма право да приложи служебно националното право според юриспруденцията на СЕО.

Последен пример с дело, което от 1984 г. – дело, в което става въпрос за две социални помощнички от Германия, които търсят работа като такива в даден затвор. Те се явяват на конкурса, но не са взети на работа, защото в този затвор не се назначават на работа жени. Поради това кандидатурите им са отхвърлени.



## ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

**Проф. д-р Яник ДАВИД,**

Директор на Юридическия факултет на

Католическия институт за висше образование в Ла Рош сюр Ион,  
Франция

Хартата за основните права е подписана на 7 декември 2000 г. по време на срещата на върха в Ница. Тя отразява волята на Европейския съвет от Кьолн<sup>1</sup> да придаде на ЕС и на европейските общности политическа и правна легитимност. По-конкретно, ставаше въпрос да се обединят действащите в рамките на ЕС основни права в една-единствена харта по начин да бъдат по-четивни.

Двойственото отношение на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) е в основата на появяването на тази Харта.

В действителност СЕО често се позовава на правата, закрепени в ЕКПЧ, и не се колебае да осъжда съгласно нейните разпоредби държавите-членки, които ги нарушават<sup>2</sup>.

Все пак и въпреки факта, че всички държави-членки са се присъединили към Конвенцията, ЕС отказва да се присъедини от свое собствено име<sup>3</sup>. Освен това СЕО си признава определена автономия по отношение на тълкуването на Конвенцията, което довежда (рядко, но безспорно) до противоречие с тълкуване, дадено от Европейския съд по правата на човека<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Срещата на Съвета се състоя на 4 юни 1999 година.

<sup>2</sup> Виж например СЈСЕ, 28 octobре 1975, *Rutili*, по повод на незаконността на забраната за престой на италиански работник във Франция, която забрана противоречи на чл. 4 от Конвенцията.

<sup>3</sup> Виж по този въпрос доста красноречивото становище на СЕО от 28 март 1996 година.

<sup>4</sup> СЈСЕ, 4 octobре 1991, *Society for the protection of the unborn children* и СЕДН, 29 Octobре 1992, *Open Door*: според ЕСПЧ има нарушаване на чл. 10 за свободата на изразяване, докато СЕО заема противоположната позиция по отношение на ирландската забрана за разпространение на информация за абортите.

Накрая Договорът от Амстердам от 2 октомври 1997 г. отдалечава ЕС още повече от Конвенцията с установяването на автономен механизъм за санкциониране в случай на грубо и постоянно нарушаване на правата на човека, чието зачитане е гарантирано от чл. 6, ал. 1 на изменения ДЕС<sup>5</sup>.

В такъв контекст не е учудващо, че ЕС е провъзгласил харта за основните права като сега съществуващата. И все пак ако и съдържанието на тази Харта може да се определи като „класическо“, то нейният ефект се очертава като несигурен.

### I. ОБОБЩЕНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ХАРТАТА

Ако може да се каже, че хартата се присъединява лесно и изцяло към основните принципи, залегнали в различните европейски конституционни системи, тя има и новаторски ефект, като събира в един-единствен текст всички „поколения“ основни права.

Всички граждански и политически свободи, които са гарантирани от ЕКПЧ, са препотвърдени. Все пак в основата си Хартата е организирана по друг начин. Тя се състои от шест глави, наименовани по следния начин:

- Достойнство
- Свободи
- Равенство
- Солидарност
- Гражданство
- Правосъдие

По-общо се различават три големи вида права и свободи. С други думи, амбициите на Хартата са тройни:

1. От една страна тя се опитва да насърчи съвкупността от права с т.нар. негативен статус, квалифицирани и като класически права или „първо поколение права“. Тези права се характеризират с тяхната защитна природа и поради този факт гарантират на отделния човек „насочени срещу публичната власт прерогативи“<sup>6</sup>: свобода на мисълта, свобода на изразяването, на общуването...

<sup>5</sup> Старият чл. F § 1 от Договора от Маастрихт.

<sup>6</sup> **Louis FAVOREU et alii**, *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 2002, 2<sup>ème</sup> édition, p. 431.

2. На следващо място в Хартата са посочени правата, свързани с активния статус на индивидите; тези права с групирани основно около концепцията за гражданството на ЕС.

3. Още по-оспорвани са правата, групирани в Хартата под наименованието "Солидарност". В действителност, става дума за икономическите и социалните права.

Предизвикателството, което стоеше пред Хартата, бе да се справи толкова добре, колкото съществуващите на национално равнище конституционни и юриспруденциални каталози и да отиде по-далеч от предшестващите я в тази област текстове на европейско равнище (Европейската социална харта от 1996 г., Общностната харта за основните социални права на работниците от 1989 г., ...). В този смисъл може да се каже, че тя преповтаря правата, които са гарантирани от предхождащите я текстове.

Но Хартата въвежда и нов елемент с признаването на нови права като правото на физическа и психическа цялост в рамките на медицината и биологията (първоначален чл. 3). Подобен е случаят с правото на изкуствата и науките (чл. 13<sup>7</sup>), свободата на предприятията (чл. 16<sup>8</sup>), правото да се сезира Европейския омбудсман в случай на "лоша администрация" (чл. 43<sup>9</sup>) или правото на петиции пред Европейския парламент (чл. 44<sup>10</sup>).

## II. ВЪПРОСЪТ ЗА ПРАВНАТА СИЛА НА ТАЗИ ХАРТА

1. Чл. 52 от Хартата още от самото начало препоръчва да се признае на правата, които тя прокламира, ново равнище на защита, равно поне на това, осигурено вече от ЕКПЧ.

По този начин много бързо се постави въпросът за правната сила на Хартата за основните свободи и за нейния обвързващ характер.

Доктрината много скоро прие, че Хартата има само "прокламационно" значение и поради това не притежава

---

<sup>7</sup> Чл. II-73 от Договора за приемане на Конституция за Европа; виж по-долу за въвеждането на Хартата в този Договор.

<sup>8</sup> Чл. II-76.

<sup>9</sup> Чл. II-103.

<sup>10</sup> Чл. II-104.

обвързваща сила<sup>11</sup>. Това произтича от факта, че тя е просто "подписана", а не е прокламирана дори и символично<sup>12</sup>.

Европейската комисия, обаче, бързо изразява волята си да се зачитат предписанията на Хартата, издигайки я до "императив във всекидневната дейност на Комисията"<sup>13</sup>. Вследствие на този факт и основавайки се върху този императив, Комисията задейства предварителен контрол за съвместимост на проектите за общностни актове със съвкупността от гарантирани от Хартата права.

Що се отнася до Европейския парламент, то той също прави от тази Харта "закон на Събранието" и, следователно, референция "за всички актове на Парламента".

Впоследствие много актове от производното право<sup>14</sup>, в които общностният законодател ясно е заявил, че приетите актове зачитат "основните права и принципи, признати от Хартата на основните права на Съюза", се позовават на Хартата. Но това явно позоваване от страна на институциите не решава въпроса за обвързващата сила на Хартата. С други думи тази обвързваща сила все още не е факт.

2. Генералните адвокати са поставени в деликатна ситуация: как в действителност да позволят позоваване на Хартата, ако тя не притежава обвързващ характер?

Ако и да говорят лесно за липсата на обвързващ характер<sup>15</sup>, генералните адвокати са успели все пак да създадат стратегия за заобикаляне. Издигайки споменатите в Харта-

<sup>11</sup> Louis FAVOREU, *op. cit.* p. 432.

<sup>12</sup> Armel PECHEUL, *La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne*, RFDA 2001, pp. 688-700.

<sup>13</sup> Комюнике на Комисията от 7 март 2001 година.

<sup>14</sup> Виж например: Règlement du Conseil du 20 mars 2001, sur l'accès du public aux documents du Conseil ; Directive du Conseil 2004/83 du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés ; Règlement 2006/2004 du Conseil et du Parlement du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection du consommateur.

<sup>15</sup> Заключение на М. GEELHOED по дело C-313/99 *Mulligan E.A. c/ Minister of Agriculture and Food Ireland & Attorney General*, т. 28; в същия смисъл заключения на М. LÉGER по дело C-353/99, *Conseil de l'Union européenne c/ Heidi Hautala*.

та права в "общии ценности на държавите-членки", те установяват, че "източниците на тези права, изброени в Хартата, имат обвързващ характер в рамките на държавите-членки и на Европейския съюз". От това следва, че "е нормално нормите на позитивното Общностно право да се позовават по отношение на тълкуването им от положението на ценностите, на които те отговарят в йерархията на общите ценности".

### III. КОНКРЕТНО ПРИЛОЖЕНИЕ НА ХАРТАТА ОТ СЪДЕБНИТЕ ОРГАНИ НА СЪЮЗА.

1. Разгледаното състояние на нещата не принуждава съдебните органи на Съюза да се позовават изрично на Хартата.

Първоначално индиректно Първоинстанционният съд признава правната сила на тази Харта в решение от 20 февруари 2001 г. по делото *Mannesmannröhren-Werke c/ Commission*. Въпреки че е потвърдил неефективността на аргументите, извлечени от нарушението на Хартата, което се е случило преди влизането ѝ в сила, Първоинстанционният съд е оставил отворена врата за действия от подобен вид, при условие че осъдителните действия са извършени след влизането на Хартата в сила.

И въпреки че е отказвал да даде ход на подобна молба преди<sup>16</sup>, Първоинстанционният съд улеснява прибягването до иск за отмяна по искане на частно лице срещу акт на общностното право<sup>17</sup>, позовавайки се пряко на Хартата, доколкото тя допуска правото на ефективен иск.

Все пак трябва да се отбележи, че в това решение ПИС се опира, първо на юриспруденцията на СЕО по отношение на правото на достъп до съдия, след това на чл. 6 и чл. 13 на ЕКПЧ преди да се позове на Хартата на основните права. С други думи, позоваването на разпоредбите на Хартата става като допълнение на другите основания.

Впрочем ПИС впоследствие обявява за приемлива жалбата на едно френско риболовно дружество срещу два ре-

<sup>16</sup> ТРІ, 27 juin 2000, *Salamander AG et autres c/ Conseil de l'Union européenne et Parlement européen*, Aff. jointes T-172/98, T-175/98 et T-177/98, Rec. II-2490.

<sup>17</sup> ТРІ, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA c/ Commission*, Aff. T-177/01, Rec. II-2365.

гламента на Европейската комисия за риболовните мрежи, в решение от 6 май 2002 г., основавайки се на правото на достъп до съд, гарантирано от Хартата.

2. Що се отнася до СЕО, той проявява изключителна резервираност спрямо Хартата. И докато генералните адвокати се позовават често на нея, то юриспруденцията на Съда е беляза от липсата на ясно споменаване на Хартата. В действителност СЕО прилага правата, съдържащи се в Хартата, повтаряйки по този начин аргументацията на прокурорите, но и избягвайки позоваване на Хартата.

Така например по делото *Z c/ Parlement européen*<sup>18</sup> относно допустимия срок СЕО се позовава на „общия принцип на общественото право, приложим в тази материя“, който е директно предписан в чл. 43 на Хартата<sup>19</sup> и изрично споменат от генералния адвокат.

“По общ начин мотивацията на Съда отлично отразява това, което може да се нарече “избягване” по отношение на създаването на ново правно основание, базирано на нарушаването на Хартата”<sup>20</sup>.

Това проличава ясно в делото *Karl Meyer*<sup>21</sup>, в което ищецът се оплаква точно от нарушаване на Хартата и общите принципи на правото. Но Съдът преформулира този иск в нарушение на общите принципи на правото и на “основните права, чието зачитане той осигурява”.

Казано по друг начин, Съдът не отказва да се произнесе по такава жалба; той не се осмелява (или отказва) да цитира конкретно Хартата<sup>22</sup>.

Това е накарало Съдът да приеме доста учудващи решения/заключения. По делото *Pays Bas c/ Parlement et*

<sup>18</sup> CJCE, 27 novembre 2001, Aff. C-270/99, Rec. p. I-9197.

<sup>19</sup> Всеки човек има право неговите дела третирано безпристрастно, справедливо и в разумен срок от институциите и органите на Съюза.

<sup>20</sup> Valérie MICHEL, *La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux*, in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 2005, 11<sup>ème</sup> édition, p. 73.

<sup>21</sup> CJCE, Ord, 22 juin 2004, *Karl Meyer c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. C-151/03.

<sup>22</sup> Виж за друго прилагане на това състояние на нещата: CJCE, 7 octobre 2004, *Mag instrument Inc & Office d'harmonisation dans le marché intérieur*, Aff. C-136/02 P.

Conseil<sup>23</sup>. Съдът е сезиран на основата на принципа на зачитане на достойнството на човешката личност и на целостта на личността. Този принцип, залегнал в чл. 1 от Хартата на основните права, никога не е бил прилаган от Съда. Но той в това решение го узаконява, но смятайки, че е компетентен “при контрола на съответствието на актовете на институциите с общите принципи на Общностното право да бди над зачитането на основното право на човешко достойнство и цялост на личността”. С други думи, Съдът се вдъхновява от Хартата в степента, в която той ще може да се позове в този случай на позицията на Европейския съд. Все пак той не го прави изрично, което предполага да се запитаме дали “позоваването на общите принципи всъщност не прикрива едно “вземане пред вид” на Хартата.<sup>24</sup>”

3. Изключително учудващ факт, особено що се отнася до резервите на СЕО, е, че Европейският съд по правата на човека е бил накаран да се позовава на Хартата на основните права. В прословутото решение Goodwin<sup>25</sup>, например, Европейският съд ясно визира чл. 9 от Хартата<sup>26</sup>, чийто текст “изключва понятията мъж и жена”, за да постанови правото на брак на транссексуалните (без да се опира изцяло на същия член в това решение).

Все пак Европейският съд признава, че Хартата е “не напълно обвързваща<sup>27</sup>”. Това е положението, което наскоро накара Съдът, позовавайки се на Хартата (между другите

---

<sup>23</sup> CJCE, 9 octobre 2001, *Pays-Bas c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-377-98, Rec. p. I-7079.

<sup>24</sup> L. BURGOGUE-LARSEN, *La 'force de l'évocation', ou le fabuleux destin de la Charte des Droits fondamentaux*, – in: *Mélanges en l'honneur du professeur Pactet*, Dalloz, 2003.

<sup>25</sup> CECH, 11 juillet 2002, *Goodwin c/ Royaume-Uni*, § 100; позицията е повторена в решението от същия ден: CEDH, 11 juillet 2002, I. c/ *Royaume-Uni*.

<sup>26</sup> Чл. 9, озаглавен “Право на брак и право на създаване на семейство”, според когото “Правото да се сключи брак и да се създаде семейство са гарантирани според националните закони, които определят изпълнението”.

<sup>27</sup> CEDH, Gde Ch., *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret anonim sirket c/ Irlande*.

текстове), да откаже да направи заключение за нарушаване на правото на синдикална свобода<sup>28</sup>.

4. Споменаване се среща също така в националните юрисдикции на държавите-членки.

Френският държавен съвет например се позовава все по-често на Хартата<sup>29</sup>, дори и да се въздържа по примера на СЕО да се произнесе върху основание, извлечено от нарушаване на Хартата<sup>30</sup>. Фактът, че в няколко решения<sup>31</sup> той е обявил за не-ефективно основанието, извлечено от нарушаването на Хартата, показва, че френският административен съдия се съгласява да му признае ефект и във вътрешния ред<sup>32</sup>. Касационният съд също така е очевидно нерешителен по отношение на Хартата.

Важно е да се отбележи, че спрямо идеята да се включи Хартата за основните права в рамките на Договора за приемане на Конституция за Европа Държавният съвет е възприел отново миналите си решения, констатирайки (временно?) липсата на обвързващ ефект на Хартата<sup>33</sup>.

В Германия, напротив, Конституционният съд получава жалба, основана на Хартата, но я отхвърля<sup>34</sup>.

В Испания Хартата се прилага заедно с директива за установяването на противоконституционността на даден закон<sup>35</sup>, що се отнася до чл. 8 за защитата на данните с личен характер.

<sup>28</sup> CEDH, 11 janvier 2006, *Sorensen c/ Danemark et Rasmussen c/ Danemark* (2 вида).

<sup>29</sup> CE, Ass, 19 mars 2003, *Adem* ; CE, 25 avril 2003, *Syndicat national des praticiens hospitaliers anesthésistes réanimateurs* ; CE, 30 juillet 2003, *Dame Ex* ; CE, 28 mai 2004, *Mme Catherine X* ; CE, 10 décembre 2004, *Bojan X*.

<sup>30</sup> CE, 18 avril 2003, *M. M'Hand X* ; CE, 25 avril 2003, *Syndicat national des praticiens hospitaliers anesthésistes réanimateurs*

<sup>31</sup> CE, 10 décembre 2004, *Bojan X* ; CE, 28 mai 2004, *Mme Catherine X* ; CE, 27 février 2004, *Mohammed X* ; plus récemment encore : CE, 16 janvier 2006, *M. Cevdet A.*

<sup>32</sup> Той заключава и за мотива, че Хартата "не е въведена във вътрешния правен ред".

<sup>33</sup> CE, 5 janvier 2005, *Mlles Deprez et Baillard*.

<sup>34</sup> Определение от 22 ноември 2001 година.

<sup>35</sup> Конституционен трибунал в Плено, 30 ноември 2000, *La Ley* 2000 n° 5213.

#### IV. ВКЛЮЧВАНЕТО НА ХАРТАТА В ДОГОВОРА ЗА ПРИЕМАНЕ НА КОНСТИТУЦИЯ ЗА ЕВРОПА.

1. Включването на Хартата в Европейския конституционен договор ясно подчертава желанието да се интегрират основните права в Правото на ЕС. Все пак влизането в сила на този договор (който вече не е на дневен ред, но и който не е изцяло погребан) не би преустановило двойствеността на отношението на ЕС към ЕКПЧ<sup>36</sup>.

Въпреки че чл. I-9 предвижда, че *“ЕС се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи”*, този договор придава конвенционална (а дори и над-конституционна<sup>37</sup>) ценност на Хартата поради факта, че тя е включена в Договора. По-точно Хартата представлява Втора част от Конституционния договор. Това потвърждава по-горе изказаното желание на ЕС да продължава да изгражда автономна система за защита на основните права, или с други думи, собствена за Европейския съюз.

Дял VII, озаглавен *“Общи разпоредби, регулиращи тълкуването и прилагането на настоящата Харта”*, се явява двусмислен в този контекст, тъй като чл. II-112, 3°, предвижда, че *“в степента, в която настоящата харта съдържа права, кореспондиращи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и тяхното действие са същите, каквито са предвидени в споменатата конвенция. Тази разпоредба не е пречка правото на Съюза да им осигури по-широка защита”*.

От този член произлиза, че двете категории права са вече представени: тези, които кореспондират на правата, гарантирани от ЕКПЧ, и тези, които не кореспондират. Първите произлизат от поделената компетентност на СЕО и ЕСПЧ. Другите се отнасят само до компетентността на СЕО. Но тъй като СЕО се произнася само относно *“съответствието”* на тези права, може лесно да се предположи, че той ще прояви склонността да ограничи категорията на съставните права до тази на *“съответстващите”* ...

<sup>36</sup> Gilles LEBRETON, *Libertés publiques et Droits de l'Homme*, Armand Collin, 2005, 7<sup>ème</sup> édition, p. 252.

<sup>37</sup> Пак там, като тази концепция е широко споделяна.

2. Що се отнася до Френския конституционен съвет<sup>38</sup>, сезиран за ратификацията на Хартата на основните права на ЕС, той твърди, че правата, на които лицата могат директно да се позоват пред съда, "*произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки*".

Тази резерва е позволила да се преодолее риска от противоречие между чл. I от Конституцията (*Франция е светска държава*) и чл. II-70 на Хартата, който признава правото да се изразяват религиозните убеждения на обществено място.

За да аргументира липсата на риск от противоречие, Конституционният съвет е визирал чл. 9 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, който гарантира свободата на изразяване на религиозни идеи. В действителност чл. II-112 от Хартата определя, че в степенята, в която тя съдържа права със същата природа като тези, гарантирани от Конвенцията, "*техният смисъл и тяхното действие са същите, като предвидените в споменатата конвенция*".

За Съвета обаче даденото на чл. 9 от Конвенцията тълкуване поддържа френския принцип за светския характер. Неговото проявяване в този смисъл, по изключително оригинален начин, отпраща към решение на СЕО от 29 юни 2004 г., което дава на държавите широко поле за *преценка* за съчетаването на свободата на религията с принципа за светския характер<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> **Décision** n° 2004-505 DC, du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

<sup>39</sup> CEDH, 29 juin 2004, *Leyla Sahin c/ Turquie*. L'arrêt, frappé d'appel, a été confirmé par la Grande Chambre de la Cour européenne.

## ЗАЩИТАТА ПРАВТА НА ЧОВЕКА В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

### Христо Христов

Научен сътрудник в Института по Европейско право,  
Докторант в Университета Нанси-2 и Софийския университет

Поставянето на правата на човека в основата на правния ред и подчиняването на цялото действащо право на императивите на тяхното зачитане, е определящ елемент на съвременната правова държава. То е достижение на продължили повече от два века теоретични търсения, социални битки и обществена еволюция и несъмнено е един от основните елементи на европейския демократичен модел. Резултат на надграждане, принос за което имат различни философски, политически и правни течения от различни европейски държави, правата на човека и механизмите за тяхната защита на два пъти през ХХ в. бяха поставени пред тежко изпитание, заради сблъсъка на интереси на Стария континент – по време на Първата и особено по време на Втората световна война. Това води до необходимостта от прилагане на нови подходи и развитие на нови средства, които да гарантират, че европейските народи няма повече да бъдат жертва на подобни масови посегателства срещу основните права на личността, както и че правото на всяка държава ще предоставя надеждни гаранции за реалното им зачитане.

В този контекст в края на 40-те и началото на 50-те години на ХХ век са създадени Съветът на Европа и Европейските общности, които имат ключова роля в плановете за установяване на траен мир, развитие на демокрацията и постигането на икономически възход в страните от Западна Европа. На тях се залага и като форми на сътрудничество и общо действие, които да гарантират просъществуването на европейския демократичен модел в политическия и икономически сблъсък с модела на тоталитарния социализъм, наложен в страните от Източна Европа. Така при изграждането на архитектурата на Следвоенна Европа, се

пристъпва към едно своеобразно разделяне на функциите между Съвета на Европа, чиято дейност се фокусира върху въпросите на демокрацията и защитата правата на човека и Европейските общности, които имат за предмет интеграция в сферата на икономиката. По този начин развитието на международноправна уредба по проблематиката на основните човешки права и изграждането на международен институционален механизъм за тяхната защита остава приоритет на Съвета на Европа и при началната уредба на Европейските общности този въпрос е оставен настрана.

Процесът на европейска интеграция обаче извежда на дневен ред необходимостта от развитието на механизъм на защита правата на човека в правото на Европейските общности, а приетата в рамките на Съвета на Европа – Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и предвиденият в нея институционален механизъм за контрол по нейното прилагане, се утвърждават като основа на системата за защита на човешките права в Европа. В резултат на това в правото на Европейските общности се развива един специфичен модел на защита правата на човека, който се основава на извеждането на основните права и свободи като общи принципи на общностното право в практиката на Съда на Европейските общности (СЕО), при което основополагащо значение имат разпоредбите на ЕКПЧ и практиката по тяхното прилагане. Именно развитието на този специфичен модел на защита правата на човека и отношението между общностното право и правото по ЕКПЧ е обект на настоящата разработка. Анализът в нея протича в две основни линии – на първо място ще бъде разгледано възникването и развитието на механизма за защита правата на човека в правото на Европейските общности; на второ място ще бъде разгледано отношението между правото на Европейските общности и механизма за защита правата на човека по ЕКПЧ, както и развитието на непряк контрол за спазване на Конвенцията в актовете на общностното право.

## **I. Възникване и развитие на механизма за защита правата на човека в правото на Европейските общности**

### *1. Възникване на общностния механизъм за защита правата на човека*

#### *А/ Липсата на механизъм за защита правата на човека в началната фаза на европейската интеграция*

Защитата правата на човека е проблематика, която отсъства в началната редакция на учредителните договори и която не представлява обект на изрична уредба и целенасочено действие на общностно ниво в началния етап на развитие на процеса на европейска интеграция. Никой от актовете, с които се поставят основните на европейското обединение не съдържа норми, третиращи правата на човека<sup>1</sup>. При първоначалната конфигурация на правната и институционална система на Европейските общности, не е предвиден специфичен механизъм, който да гарантира спазването на основните права на личността.

Основната причина затова следва да се търси в преобладаващо икономическия характер на интеграционния процес през първите години на неговото развитие. Следва да се има предвид също, че през 50-ти години на XX в. в проблематиката на правата на човека централно място заемат правата от политическо и гражданско естество. Уредбата и защитата на тези права, е предмет на националното конституционно право и съставлява съществена функция на демократичната държава. Що се отнася до правата от социално и икономическо естество, по отношение на тях и до ден днешен съществуват доста различни концепции и подходи между отделните държави членки. Очевидно авторите на европейския проект не са считали, че към началния етап на неговото осъществяване, когато цялото внима-

---

<sup>1</sup> В началната редакция на ДЕО се съдържат две разпоредби, които непряко могат да бъдат свързани с проблематиката на защитата правата на човека – чл. 8, който забранява дискриминирането въз основа на националността и чл. 119, който забранява дискриминирането при заплащането на основа на пола.

ние и усилия са насочени към изграждането на общ пазар и рационализирането на определени сектори от икономиката, защита на правата на човека трябва да бъде един от елементите на европейската интеграция. Още повече, че в същото време набира скорост и една друга нова организация на европейските демократични държави – Съветът на Европа, един от приоритетите на която е именно гарантиране спазването правата на личността. Към този момент е вече подписана и Европейската харта за правата на човека и основните свободи на гражданите, която е в сила за пет от шестте държави членки на Европейските общности<sup>2</sup>.

В този контекст през първите години на своята работа, Съдът на Европейските общности по същество отказва да разглежда случаи, в които се иска осъществяването на контрол относно зачитането правата на човека в актовете на европейските институции. Така в решението си по делото *Stork*<sup>3</sup>, Съдът отказва да се произнесе по искането за обявяване недействителността на регламент, приет от Върховния орган на ЕОВС, на основа несъвместимостта му с правото на собственост, гарантирано от основния закон на ФРГ. СЕО изтъква: „*че според чл. 31 от ДЕОВС, Съдът няма друго задължение, освен да осигури спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договора и регламентите по неговото изпълнение; като общо правило, той няма правомощието да се произнася по норми на вътрешното право; вследствие на това, Съдът няма да разглежда основанието, според което, приемайки своето решение, Върховният орган е нарушил принципи на германското конституционно право*”.

Много скоро обаче, практиката показва, че независимо, че има за обект икономически по своя характер отношения, общностната правна уредба може да упражнява съществено въздействие по отношение зачитането правата на човека. Доклото интеграционният процес се основава на предоставянето на компетентност по уредбата и регулирането на определени сектори на икономиката от националното

<sup>2</sup> В продължение на близо 20 години Франция отказва да ратифицира ЕКПЧ, поради несъгласие с превидения в конвенцията механизъм на индивидуална жалба относно спазването на уредените в конвенцията права.

<sup>3</sup> CJCE, 4 février 1959, *Stork & Cie. / Haute Autorité*, aff. 1/58, Rec. 43

към общностното ниво, отсъствието на механизъм за защита правата на човека в правната система на Европейските общности има за последица липсата на ефективни гаранции за зачитане правата на личността в областите, в които се реализира европейският проект. Ако на национално ниво действията на публичната власт се намират под контрола за зачитане правата на човека на общите и конституционните съдилища, то след предоставянето на компетентността в определена област на общностно ниво, тази форма на контрол за съответната област вече не може да се прилага<sup>4</sup>, а компенсиращ общностен механизъм първоначално не е предвиден. Така се достига до едно състояние на "вакуум" или "имунитет" в зачитането правата на човека на нивото на Общността, което се изразява в невъзможността да бъде поставен и решен въпросът, дали даден акт на правото на Европейските общности е съобразен с основните права на човека, а ако това не е така, съответно до липсата на механизъм за неговата отмяна.

Изправени пред тази ситуация, органите за конституционен контрол на някои държави членки по същество отказват да зачитат примата на правото на Европейските общности и си присвояват властта да упражняват контрол относно спазването на правата на човека в актовете и нормите на общностното право. Така през 1967 година Конституционният съд на ФРГ постановява в решението си по делото *Solange I*, че ще осъществява контрол относно спазването правата на човека в Правото на Европейските общности, *"докато не съществува еквивалентна система за защита правата на човека в общностното право"* и ще обявява за неприложими в Германия тези норми на общностното право, които противоречат на основните права и свободи, гарантирани от Основния закон на ФРГ. Според германския конституционен съд лип-

<sup>4</sup> По силата на принципа на примата на Общностното право, общностните правни норми се ползват с върховенство пред всяка норма на вътрешното право, независимо от нейното естество и ранг. Националните правоприлагащи органи са длъжни да не прилагат тези норми на своя правен ред, които противоречат на нормите на общностното право. От друга страна съгласно чл. 220 от ДЕО, единствено СЕО е компетентен да се произнася относно действителността и тълкуването на актове и норми на общностното право.

сата на общностен механизъм за защита правата на човека и на каталог на основните права и свободи на личността в общностното право води до демократичен дефицит и лишава гражданите на ФРГ от ефективна защита на техните права в областите, предоставени в общностна компетентност. Скоро след това подобна позиция заема и Конституционният съд на Италия в решението си по делото *Frontini*.

Позицията, възприета от конституционните юрисдикции на ФРГ и Италия несъмнено представлява сериозен риск за нормалното функциониране на общностния правен ред и за успешното развитие на интеграционния проект. Ключов елемент във функционирането на общностния правен ред е осъществяването на тълкуване и контрол относно действителността на правните актове V и норми от централизиран юрисдикционен орган – СЕО. Да бъде допуснато една или друга държава членка да осъществява контрол над общностното законодателство и да прилага избирателно правните актове и норми на ЕО, означава да се постави край на единното действие на правото на Европейските общности на цялата територия на Общността. Това би представлявало сериозна, дори непреодолима пречка пред изграждането на общия пазар и пред провеждането на общите политики. Затова за Съда на Европейските общности намирането на изход от тази ситуация, се явява въпрос от първостепенна важност.

*Б/ Извеждане и развитие на формулата за защита  
правата на човека като общи принципи  
на Общностното право*

При липсата на изрична правна уредба на разглежданата проблематика, Съдът в Люксембург намира решение чрез формулата на общите принципи на общностното право, които е натоварен да извежда. СЕО стъпва на разпоредбата на чл. 220 от ДЕО, според който Общността се основава на зачитането на правото и чл. 288 от ДЕО, който оправомощава съда да прилага общите принципи на правото на държавите членки. Така в решението си по делото *Stauder*<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c./Ville d'Ulm*, aff.29/69, Rec. p.419.

СЕО за първи път признава значението на зачитането правата на човека в общностния правен ред. Съдът приема, че е компетентен да следи за спазването на основните права и свободи на личността, като общи принципи на правото на Европейските общности. Той постановява, че спорната разпоредба от акта на Комисията „не съдържа никакъв елемент, който е от естеството да постави под въпрос основните права на личността, разбирани като общи принципи на общностното право, зачитането на които се осигурява от Съда“.

СЕО обаче не извежда произволно общите принципи на правото. В своята практика той стъпва обикновено на правото на държавите членки или на международноправни актове, по които те са страна. Такъв е подходът на общностната юрисдикция и при извеждането на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности. В тази логика в решението си по делото *Internationale Handelgesellschaft*<sup>6</sup>, постановено по преюдициален въпрос на германски административен съд относно действителността на регламент на Съвета от 13 юни 1967 г., свързан с общата организация на пазара на зърнени храни, СЕО определя общите конституционни традиции на държавите членки като източник за извеждане на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности. Съдът потвърждава, че „зачитането на основните права е неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда; зачитането на тези права, трябва да бъде осигурено въз основа на общите конституционни традиции на държавите членки, в рамките на структурата и целите на Общността“.

В решението си по делото *Nold*<sup>7</sup>, СЕО определя като основа за извеждане на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности и тези международноправни актове в областта на защитата на човешките права, по които държавите членки са страни или в разработването на които са участвали. Така общностният механизъм за защита правата на човека се свързва непряко с ЕКПЧ, която обаче не е посочена изрично, защото към този момент Франция

<sup>6</sup> CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125.

<sup>7</sup> CJCE, 14 mai 1974, *Nold c./Commission des Communautés européennes*, aff. 4/73, Rec. 985.

все още не е ратифицирала Конвенцията. След като ЕКПЧ вече е ратифицирана от всички държави членки, Съдът постановява в решението си по делото *Rutili*<sup>8</sup>, че Европейската конвенция за защита правата на човека е източник за извеждане на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности. Няколко години след това с решението по делото *Hauer*<sup>9</sup>, СЕО потвърждава особено значение на ЕКПЧ сред останалите международноправни актове в областта на защитата на човешките права.

Общностната юрисдикция прави своеобразно обобщение на развитата от нея формула за защита на основните права чрез общите принципи на правото в решението си по делото *ERT*<sup>10</sup>. В него Съдът казва: *"...според постоянната съдебна практика, правата на човека са неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда. За тази цел Съдът взема предвид конституционните традиции на държавите членки, също както и насоките, които дават международноправните актове по защитата на човешките права, по които държавите членки са страни, или в чието изработване са участвали... В тази връзка ЕКПЧ има особено значение...Вследствие на това, е недопустимо приемането от Европейските общности на актове, несъвместими със спазването на правата на човека, признати и гарантирани по този ред."*

В същото решение обаче СЕО ясно очертава спецификата на общностния механизъм за защита правата на човека и особенния характер на неговата връзка с ЕКПЧ: *"...Съдът няма компетентността да преценява съответствието с ЕКПЧ на националното законодателство, което не влиза в полето на общностното право. За сметка на това, винаги, когато дадена правна уредба влиза в приложното поле на общностното право, Съдът, сезиран с преюдициален въпрос, трябва да предостави всички тълкувателни елементи, необходими, за да прецени националният съд, съответствието на тази уредба с основните права на личността, спазването на които се осигурява от СЕО, така, както те следват в частност от ЕКПЧ"*<sup>11</sup>.

В контекста на изтъкнатото дотук може да се заключи, че СЕО не осъществява общ контрол относно спазването пра-

<sup>8</sup> СЈСЕ, 28 octobre 1975, *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur*, aff. 36/75, Rec. 1219.

<sup>9</sup> СЈСЕ, 13 décembre 1979, *Hauer c/Land Rheinland-Pfalz*, aff.44/79, Rec. 3797.

<sup>10</sup> СЈСЕ, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi*, aff. 260/89, Rec. I -2925.

<sup>11</sup> Т. 42 от горесцитираното решение.

вата на човека от актовете на националното право на държавите-членки и от общностните правни актове. Той следи за зачитането на тези права, които е извел като общи принципи на правото на Европейските общности от актовете и нормите на Общността, както и актовете на националното право, които са приети в приложение на общностни правни норми. ЕКПЧ не е източник на Общностното право, сама по себе си тя няма обвързващо действие за Европейските общности, а служи за основа при извеждане общите принципи на правото на Общността. СЕО преценява във връзка с поставен пред него конкретен случай на кои съдържатели се в конвенцията права да даде статута на общи принципи на Общностното право и по този начин да им придаде задължителен характер в рамките на правната система на Европейските общности. В най-новата си практика, Съдът се позовава многократно на ЕКПЧ, както употребата на Конвенцията като ориентир за Съда в Люксембург става толкова обичайна, че той започва да се позовава пряко и на практиката на Европейския съд по правата на човека<sup>12</sup>. Така Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи се утвърждава като основен и изключителен източник за извеждане общите принципи на правото на Общността в проблематиката на правата на човека.

Чрез така развитата формула на защита правата на човека като общи принципи на правото, въз основа на общите конституционни традиции на държавите членки и на международноправните актове, по които те са страна, сред които

<sup>12</sup> Виж **CJCE**, 12 décembre 1996, *Procédures pénales c. X.*, aff. Jointes C-74/95 et C-129/95, Rec. I-6609; **CJCE**, 26 juin 1997 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag*, aff. C-368/95, Rec. I-3689; **CJCE**, 17 décembre 1998, *Baustahlgewerbe GmbH c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-185/95P, Rec. I-8417; **CJCE**, 28 mars 2000, *Dieter Krombach c. André Bamberski*, aff. C-7/98, Rec. I-1935; **CJCE**, 11 juillet 2002, *Mary Carpenter c/Secretary for the Home Department*, aff. C-60/00, Rec. I-6279; **CJCE**, 10 avril 2003, *Joachim Steffensen*, aff. C-276/01, rec. I-3735; **CJCE**, 29 avril 2004, *Georgios Orfanopoulos et autres c. Land Baden Württemberg*, aff. Jointes C-482/01 et C-493/01, Rec. I-5257; **TPI**, 8 juillet 2004, *JFE Engineering Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. et Sumimoto Metal Industries Ltd c. Commission des Communautés européennes*, aff. jointes T-67/00, T-71/00 et T-78/00, Rec. II-2501.

особено значение има ЕКПЧ, постепенно в общностния правен ред са утвърдени един широк кръг от основни права:

- Правото на човешко достойнство (СЈСЕ, 3 juillet 1974, *Donato Casagrande c./ Landeshauptstadt München*, Aff. 9/74, Rec. 773);
- Равенството (СЈСЕ, 13 juillet 1962, *Klöckner-Werke AG c/ Haute Autoritū*, aff. 17/61, Rec. 653);
- Недискриминацията (СЈСЕ, 15 juin 1978, *Defrenne/Sabena*, aff. 149/77, Rec. 455);
- Свободата на сдружаване (СЈСЕ, 8 octobre 1974, *Massa*, aff. 175/73, Rec. 917);
- Свобода на мнението и религията (СЈСЕ, 27 octobre 1976, *Vivien Prais contre Conseil des Communautés européennes*, aff. 130/75, Rec. 1589);
- Правото на личен живот (СЈСЕ, 26 juin 1980, *National Panasonic (UK) Limited contre Commission des Communautés européennes*, aff. 136/79, Rec. 2033);
- Лекарската тайна (СЈСЕ, 8 avril 1992, *Commission/ République fédérale d'Allemagne*, aff.62/90, Rec.I-2575);
- Правото на собственост (СЈСЕ, 13 décembre 1979, *Hauer*, aff.44/79, Rec. 3727);
- Свободно упражняване на професията (СЈСЕ, 13 décembre 1979, *Hauer*, aff.44/79, Rec. 3727);
- Свободата на търговската дейност (СЈСЕ, 17 décembre 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125);
- Свободата на икономическа инициатива (СЈСЕ, 13 décembre 1984, *Usinor / Commission*, aff.78/83, Rec. 4177);
- Правото на свободна конкуренция (СЈСЕ, 7 février 1985, *Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, aff. 240/83, Rec. 531);
- Правото на семеен живот (СЈСЕ, 18 mai 1978, *Commission/ Allemagne*, aff. 249/86, Rec. 1263);
- Правото на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес (СЈСЕ, 15 mai 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. 222/84, Rec. 1651; СЈСЕ, 5 mars 1980, *Pecastaing/Etat belge*, aff. 98/79, Rec. 691);
- Неприкосновеността на жилището (СЈСЕ, 21 septembre 1989, *Hoechst/Commission*, aff. jnt. 46/87 et 227/88, Rec. 2859);
- Свободата на информацията (СЈСЕ, 17 janvier 1984, *VBVB, VBBB/Commission des Communautés européennes*, aff. jnt. 43/82 et 63/82, Rec. 19).

Своеобразна оценка за еволюцията на общностния механизъм за защита правата на човека е настъпила промяна в позицията на Конституционния съд на ФРГ, който през 1986 година в решението си по т.нар. дело "Solange II", приема, че промените, настъпили в общностния правен ред позволяват да бъде осигурена достатъчна степен на защита на основните права на личността. Предвид на съществуването в правната система на Европейските общности на защита на правата на човека, еквивалентна на тази, осигурена във Федерална Република Германия, германската конституционна юрисдикция решава да преустанови упражняването на контрол над производното право на Общността "докато тази защита остане еквивалентна".

## ***2. Материалноправна уредба на правата на човека в общностното право***

### ***A/ Възникване и развитие на материалноправната уредба на правата на човека в правото на ЕС***

Развитият от общностната юрисдикция механизъм за защита правата на човека предоставя определени гаранции за защита основните права, които обаче могат да бъдат приведени в действие постфактум, в хипотеза, когато тези права вече са засегнати. От друга страна, още от първите години на спора относно проблематиката на човешките права, една от основните критики към формулата на Съда в Люксембург, е че тя не е основана на един базисен общ каталог от права и от тази гледна точка крие известен риск от засягане на правната сигурност и конюнктурност в осъществяваната защита. Затова още през 70-те години различни автори и специалисти в разглежданата материя поставят въпроса за развитието на материалноправна уредба на нивото на първичното право на Общността, която да уреди основните човешки права, защитени от общностния правен ред, както и редът на тяхната защита.

Таза логика бива възприета постепенно и от основните общностни институции. Така в обща декларация от 5 април 1977 година Европейският парламент, Комисията и Съветът, заявяват своята воля "да зачитат в упражняването на своята

*власт и в осъществяването на целите на Общността...основните човешки права, както те следват от конституциите на държавите членки и от ЕКПЧ*". Чрез този акт основните политически институции на европейското обединение потвърждават развитата от СЕО формула на защита на човешките права, макар техният акт да има декларативно политическо естество. Една година по-късно, държавните и правителствени ръководители, прокламират по време на Европейския съвет в Копенхаген, че *"защитането и развитието на представителната демокрация и правата на човека във всяка държава-членка съставляват един от основополагащите елементи на принадлежност към Европейската общност"*. Въпреки че тези две стъпки не водят до конкретно изменение в нормативния ред на Общността, те откриват пътят към вписването на защитата правата на човека в първичното право на Европейските общности.

Следващ ход в тази посока е приетият през 1984 г. проект за нов основен акт на европейското обединение, разработен от Европейския парламент и наречен *"Договор за Европейският съюз"*, приет от Парламента на 14 февруари 1984 година (т.нар. проект *"Спинели"*). В своя текст проектът съдържа разпоредби, предвиждащи създаването както на общностен каталог на основните права и свободи, така и присъединяването на Европейската общност към ЕКПЧ<sup>13</sup>. Въпреки, че предложението на Европейския парламент остава без конкретни правни последици, той също играе ролята на катализатор, за да се стигне до включването през 1986 година в Единния европейски акт на изричен текст относно правата на човека. Въпреки че първоначалните предложения са насочени към вписването на нарочна разпоредба в основната част на договорите, каквото е и предложението на Европейския парламент, крайният резултат е свързан със споменаването правата на човека в преамбюла на ЕЕА. Така държавите членки декларират: *"своята решимост да развият заедно демокрацията, като се основават на човешките права, признати в конституциите и законите на държавите членки, в Европейската конвенция за защита на човешките права и основните свободи, в Европейската социална харта, в частност свободата, равенството и социалната*

<sup>13</sup> Чл. 4 на проекта за Договор за Европейския съюз.

*справедливост*<sup>14</sup>. Вниманието е фокусирано и върху специфичната роля, която Европейската общност следва да играе в отстояването правата на човека по света, като *“като придава особено значение на принципите на демокрацията и зачитането правата на човека в своите външни отношения”*<sup>15</sup>. Без да променя юридическите измерения, които проблематиката на правата на човека има в правния ред на Общността, предвидената в ЕЕА формула може да бъде разглеждана като начало на процеса на *“конституционализиране”* уредбата правата на човека и включването им като елемент на този кръг от норми, които определят философията и основните правила на изграждане и функциониране на европейското обединение.

Като следващ етап по посока развитието на материално-правна уредба на правата на човека в първичното общностно право, следва да се разглежда приетата през 1989 г. Харта на основните социални права на Европейската общност. Тя е резултат от желанието на преобладаващата част от държавите членки, на Европейския парламент, на Европейската комисия и социалните партньори на европейско ниво, да утвърдят значимостта на преодоляването на социалните проблеми в изгражданите на общия пазар. Още към този момент, ясно се проявява разбирането за необходимостта от признаването на социалните права в общностното право и за гарантирането на тяхното упражняване като част от правната уредба на общия пазар. Особено решителна е позицията на Европейския парламент, който се обявява не просто за прокламирането на основните социални права като част от правото на Европейските общности, но и затова, да бъде осигурена възможност за тяхната защита пред СЕО. В този контекст в режим на взаимодействие между Европейската комисия, Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, бива разработен конкретен текст на Харта на социалните права на Европейската общност. Поради категоричното противопоставяне на придаването на юридическа сила на подобен общностен акт от страна на Великобритания, ръководена по това време от Маргарет Тачер, се стига до официализирането на Социалната харта под формата на декларация на държавните и

<sup>14</sup> Чл. 3 от Преамбюла на Единния европейски акт.

<sup>15</sup> Чл. 5 от Преамбюла на Единния европейски акт.

правителствени ръководители на 11 държави-членки на Европейската общност по време на Европейския съвет в Страсбург на 9 декември 1989 г. Въпреки, че е лишена от какъвто и да правен ефект, хартата представлява ориентир за бъдещото развитие на общностната правна уредба в материята на социалните права. Тя предвижда създаването на редица права от социален характер, сред които: правото на работа в държава-членка по собствен избор; правото на справедливо трудово възнаграждение; правото на социална защита; правото на професионална квалификация.

В логиката на този процес, с подписването на Договора от Маастрихт през 1992 г., за първи път се създава изрична правна уредба на нивото на първичното общностно право, която третира проблематиката на правата на човека и тяхната защита. В Договора за Европейския съюз е включена разпоредбата на чл. F, § 2 (настоящият член 6, §2), които предвижда: *“Съюзът защита основните права, така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на Общностното право.”* Тази формула не внася нови елементи в развития от СЕО механизъм за защита правата на човека, но чрез отразяването му в изрична правна норма от първичното право, го утвърждава като един от основните конститутивни елементи на общностния правен ред. Зачитането на правата на човека, е определено и като насока на действията в областта на правосъдието и вътрешните работи<sup>16</sup> и в областта на Сътрудничеството за развитие<sup>17</sup>.

Съществен напредък в уредбата на правата на човека в първичното право на ЕС бележи Договорът от Амстердам. Той прокламира в нов параграф 1 на чл. 6 от ДЕС, *“Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на човешките права и основни свободи, както и на правата на държава, като общи за държавите-членки принципи.”* Без да води до конкретни изменения в съществуващия механизъм за защита правата на човека, визираната разпоредба из-

<sup>16</sup> Чл. K-2 от ДЕС

<sup>17</sup> Чл. 177 (стар чл. 130-U) от ДЕО.

дига спазването на човешките права като основополагащ принцип на европейската интеграция”, т.е. като императив, който се налага на всяко действие и всеки акт на ЕС в различните форми на неговата организация.

Като форма на политическа гаранция за спазването на този принцип е предвидена механизмът на политически контрол над държавите членки, уреден в чл. 7 от ДЕС. По подобие на проекта „Спинели”, Договорът от Амстердам предвижда, че в случай на „тежко и продължаващо нарушение” от една държава-членка на предвидените в чл. 6, § 1 принципи, Съветът може по предложение на 1/3 от държавите членки или на Комисията, с единодушие да ограничи определени права на съответната държава-членка, произтичащи от правото на ЕС, в това число и правото на глас в Съвета. Предвидения механизъм на политически контрол е допълнен в Договора от Ница. Ревизията от Ница предвижда възможността да се отправят препоръки на една държава членка в случай на „явен риск от тежко нарушение” на принципите, постановени в чл. 6, §1. Препоръките могат да бъдат отправени от Съвета с мнозинство 4/5, по предложение на 1/3 от държавите членки, Европейския парламент или Комисията.

Договорът от Амстердам разширява и компетентността на СЕО по отношение на Третия стълб, като му възлага да контролира спазването на правата на човека в действията и актовете на институциите на Съюза, чрез развитата от него формула на зачитането правата на човека като общи принципи на правото. Практическият ефект на тази формула обаче е поставен под въпрос поради множеството изключения, които са установени по отношение компетентността на СЕО относно Третия стълб<sup>18</sup>.

С ревизията от Амстердам, в първичното общностното право са включени и някои материалноправни разпоредби, които създават необходимата правна основа за приемане на мерки, насочени към спазване на правото на недискриминация, с оглед на евентуалното му засягане по

---

<sup>18</sup> Компетентността на СЕО в Третия стълб е факултативна, като държавите членки имат право да ограничат процедурата на преюдициални въпроси до съдилищата, които постановяват решения като последна инстанция,

причини, свързани с пола, расовия или етнически произход, религия или убеждения, инвалидност или сексуална ориентация. Въз основа на тази разпоредба бива приета Директива 2000/43/ЕО от 29 юни 2000 г.<sup>19</sup> относно расовото равенство, свързана с прилагането на принципа на еднакво третиране на лицата, без оглед на тяхната раса или етнически произход. Директивата забранява дискриминирането на лицата на тези основания в областта на трудовото право, образованието, социалното осигуряване, здравеопазването, достъпа до стоки и услуги. На тази основа е приета и Директива 2000/78 от 27 ноември 2000 г.<sup>20</sup>, която урежда прилагането на принципа на еднаквото третиране в сферата на труда и обучението, без оглед на различията в религията, убежденията, здравословното състояние, възрастта или сексуалната ориентация.

Договорът от Амстердам включва в първичното право и нови разпоредби, свързани с гарантирането на равенството на мъжете и жените. С изменение в чл. 2 и чл. 3 ДЕО постигането на равенство между мъжете и жените е издигнато като една от основните цели на европейската интеграция, като ЕС е задължен във всички свои действия да работи за постигането на тази цел. На тази основа са приети множество актове на общностното право, насочени към спазването на правото на равно третиране на мъжете и жените.

*Б/ Хартата на основните права  
и конституционализирането на уредбата правата  
на човека в правото на ЕС*

Приемането на Хартата на основните права по време на Европейския съвет в Ница през декември 2000 г. бележи навлизането на конституционализирането защитата правата на човека в правото на ЕС в неговата заключителна фаза. Разработването на Хартата става по инициатива на Германия. Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 г. решава различните права, признати в практиката на Съда, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки и от международноправните актове, по които те са страна, да

---

<sup>19</sup> JO L 180 du 19.7.2000.

<sup>20</sup> JO L 303 du 2.12.2000.

бъдат кодифицирани и обединени в един общ акт на правния ред на ЕС. Във възложения от Европейския съвет мандат, е визирано в Хартата да бъдат изведени три категории права: първата категория, т.нар. права на свобода и равенство, различните процедурни по своя характер права, гарантирани от ЕКПЧ и националните конституции; втората категория – правата произтичащи за гражданите от европейското обединение; третата категория права - според решението на Съвета следва да бъдат „взети предвид социални и икономически права, уредени в Европейската социална харта и в Хартата на основните социални права на Европейската общност.

За изработването на Хартата е избран един нов способ – формиран е специален корпус, които сам се определя като „конвент“, съставен от представители на националните парламенти, на държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, на Европейската комисия, на Съда на Европейските общности. Конвента осъществява своята работа под ръководството на бившия Президент и бивш Председател на Конституционния съд на ФРГ Роман Херцог. Чрез тази формула се търси придаването на по-широка демократична легитимност на изработването на Хартата, както и постигането на определен символен паралел с приемането на такъв тип актове на национално ниво от различни форми на учредителната власт.

Текстът на документа е развит и конкретните му разпоредби са формулирани по начин, който би следвало да се приложи, ако на Хартата се придава обвързващо действие. Доколкото обаче определени държави членки не приемат създаването на каталог на основните права, които се ползва с юридическа сила, тя е официализирана като вътрешноинституционен договор между Европейския парламент, Съвета и Комисията, които се ангажират в своите действия да зачитат постановените в нея права. Хартата кодифицира изведените в практиката на Съда права, но съдържа и някои съществено нови решения, както по отношение на формулираните права, така и по отношение обхвата на тяхната защита.

Подобно на ЕКПЧ Хартата на основните права урежда основните граждански и политически права. Тя обаче съдържа и разпоредби относно икономическите и социални права, както и някои нови права, възникнали в резултат на социалния про-

грес и технологичната революция, като защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, биоетични права, права, свързани със защита на личните данни. Хартата не разделя уредените права и свободи по класическа класификация, на граждански и политически от една страна и социални и икономически от друга. Тя утвърждава концепцията за неделимост на основните права и свободи, като ги обобщава в шест групи, в съответствие с обекта, който те имат, като свързва всяка група с основните ценности, на които се основава ЕС: Достойнство<sup>21</sup>, Свободи<sup>22</sup>, Равенство<sup>23</sup>, Солидарност<sup>24</sup>, Гражданство<sup>25</sup> и Правосъдие<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> В тази група влизат правото на лично достойнство, правото на живот и отмяната на смъртното наказание, правото на неприкосновеност на личността, забрана на изтезанията, нечовешкото или унижително отношение, забраната на робството и принудителния труд.

<sup>22</sup> Към тази категория се отнасят правото на свобода и сигурност, правото на личен и семеен живот, защита на личните данни, право на брак и създаване на семейство, свобода на съвестта, мисълта и религията, свобода на словото и информацията, свобода на събранията и сдружаването, свобода на изкуството и науката, правото на образование, право на труд и свободен избор на професия, свобода на предприемачеството, право на собственост, право на убежище, защита в случай на изгонване, експулсиране и екстрадиция.

<sup>23</sup> От категорията на правата на "Равенство" са: равенство пред закона, недискриминация, културно, езиково и религиозно многообразие, равенство на мъжете и жените, права на детето, права на възрастните хора, право на интеграция на хората с увреждания.

<sup>24</sup> Правата на "Солидарност" са: право на информация и консултиране на работниците в предприятието, право на колективни преговори и колективни действия, право на достъп до службите по заетостта, право на защита в случай на неправомерно уволнение, здравословни и безопасни условия на труд, забрана на детския труд и защита на младежкия труд, защита на семейния живот при трудова дейност, право на социално осигуряване и социална помощ, право на здравна защита, право на достъп до услуги от общ икономически интерес, защита на околната среда, защита на потребителите.

<sup>25</sup> Права от категорията на „Гражданство“ са: право на участие в изборите за Европейски парламент, право на участие в местни избори, право на добра администрация, право на достъп до документация, право на жалба до европейския омбудсман, право на петиция, право на свободно движение и установяване, право на дипломатическа и консулска защита.

<sup>26</sup> От категорията „Правосъдие“ са: правото на ефективна защита и безпристрастен съд, презумпция за невинност и право на защита, законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, право на

Особено значение има факта, на поставянето на социалните и икономически права наравно с гражданските и политически права. Това решение ясно отразява, че социалните права са основополагащ елемент на европейското обединение и че европейското обединение има ясно определено социално измерение. С проблематиката на социалните права обаче са свързани и някои от най-сериозните пречки пред постигането на съгласие относно придаването юридическа сила на Хартата, доколкото в различните държави членки съществува различно разбиране за правната същност и механизмите на гарантиране на тези права. Така, за да бъдат включени в Хартата този род права, се налага едно компромисно решение, което разделя правата от икономическо и социално естество в две категории: на същински субективни права и на права-принципи<sup>27</sup>. Така правата, които имат естеството на субективни права, могат да бъдат пряко защитавани по съдебен ред от частните лица, докато правата-принципи имат действие с оглед вторичната правна уредба. Те не могат да бъдат защитавани по съдебен ред, освен в случаите, когато актовете на производното право ги нарушават.

С оглед на евентуалното придаване на юридическа сила на Хартата на основните права, особено значение има въпросът за нейното приложно поле и обхватът на нейното действие. Според чл. 51 на Хартата, тя има действие по отношение на институциите и органите на Съюза, също както и на държавите-членки, когато прилагат правото на Съюза. Така Хартата обвързва със зачитането на уредените в нея основни права и свободи всички институции и органи на Съюза във всички техни действия и актове, независимо дали упражняват правомощия в общностния правен ред или в някой от другите два стълба. Държавите-членки от друга страна, са обвързани с гарантирането на предвидените в Хартата права относно всяко действие или акт по прилагане на правото на ЕС. Според някои автори обаче формулата

---

освобождаване от повторно наказателно преследване или наказание за едно и също деяние.

<sup>27</sup> Виж **Jean-Paul JACQUE**, *Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *L'Europe des libertés*, n° 4, p. 5.

„когато прилагат правото на Съюза“, използвана в чл. 51, има по-ограничено действие от формулата „в приложното поле на общественото право“, изведена като граница на действие на защитата правата на човека като общи принципи на общественото право в решението по делото *ERT*<sup>28</sup>. Според практиката на СЕО, Съдът може да се произнася по отношение на национални актове, ако те влизат в приложното поле на общественото право. В тази хипотеза СЕО може да осъществява контрол и относно спазването на правата на човека като общи принципи на правото по отношение на даден конкретен акт, който не е приет в приложение на общественото право, но засяга неговото приложно поле, например по отношение на национален акт, който е изключение по реда на чл. 45 или 55 от ДЕО<sup>29</sup>. Така например в решението по делото *Carpanter*<sup>30</sup> СЕО извежда правилото, че една държава членка може да се позове на мотиви от общ интерес с оглед засягане свободата на предоставяне на услуги, ако тази мярка спазва основните права, чието зачитане Съдът осигурява. Буквалният прочит на формулировката на чл. 51 от Хартата води до извода, че обществената защита правата на човека ще има по-ограничен обхват при нейното влизане в сила. Могат да бъдат контролирани относно спазване правата на човека само тези национални актове, които са приети в приложение на общественото право. Като се има предвид чл. 53 обаче, следва да се приеме, че нормата на чл. 51 трябва да се тълкува разширително, т.е. изведената в практиката на СЕО формула за обхвата на обществената защита правата на човека следва да бъде прилагана и при влизане в сила на Хартата на основните права. Въпросът за обхвата на действие на Хартата на основните права е свързан с особена чувствителност и с оглед на опасенията, че обвързващото ѝ действие би могло да доведе до фактическо разширяване компетентността на ЕС. Затова в ал. 2 на чл. 51 се урежда, че Хартата „не разширява приложното поле на правото на Съюза извън него-

<sup>28</sup> Цитирано по-нагоре.

<sup>29</sup> CJCE, *Cinéthèque*, aff. 60/84 et 61/84, Rec. 2605; CJCE, *Demirel*, aff.12/86, Rec. 3179; CJCE, *Bostock*, aff. 2/92, Rec. I-955; CJCE, *Familiarpress*, aff. C-368/95, Rec. I-3689.

<sup>30</sup> CJCE, 11 juillet 2002, *Carpanter*, aff.60/00, Rec. I-6279.

вите правомощия, не създава нови правомощия, нито нови задачи за Съюза”.

Макар че, към момента на своето прокламиране на Европейския съвет в Ница през 2000 г. на Хартата на основните права не е дадено обвързващо действие, тя очевидно е написана като каталог на основните права и свободи, който е предназначен да влезе в действие. В очакване на този момент, Харта на основните права все пак не е напълно лишена от ефект и последици в правото на ЕС. На първо място, следва да се има предвид, че трите институции на Съюза, утвърдили хартата със споразумение помежду си, се ангажират да спазват във всички свои действия постановените в нея права. От друга страна, вече са налице редица случаи, в които генералните адвокати на СЕО, се опитват да утвърдят Хартата като източник за практиката на Съда. Така например в заключенията си по делото *ВЕСТУ*<sup>31</sup>, генералният адвокат Тицано посочва: „в един спор относно съдържанието и обхвата на едно основно право, не е възможно да се пренебрегват разпоредбите на Хартата, нито очевидното ѝ предназначение да служи, когато съответните разпоредби го позволяват, за основен ориентир за всички субекти – държави-членки, институции, физически и юридически лица – на общностната сцена”. Генералният адвокат Леже, в заключенията си по делото *Conseil/Hautala*<sup>32</sup> също изтъква, че „същността на прокламираните в Хартата права, не позволява тя да бъде считана за обикновена декларация на морални принципи, която няма последици.” В решението си по делото *Max mobile*<sup>33</sup>, Първоинстанционният съд възприема тази логика и определя, че „правото на добра администрация е част от общите принципи на правовата държава... , както това потвърждава чл. 47 от Хартата на основните права”. В друго свое решение – *Philip Moris*<sup>34</sup>, ПИС подчертава, че макар да няма обвързващо действие, харта „показва значението, което имат в общностния правен

<sup>31</sup> Conclusions du 8 février 2001, *ВЕСТУ/ Secrétaire d'Etat pour le commerce et l'industrie*, aff. C-173/99.

<sup>32</sup> Conclusions du 10 juillet 2001, *Conseil/Hautala*, aff. C-359/99.

<sup>33</sup> *TPI*, arrkt du 30 janvier 2002, *max.mobil / Commission*, affaire T-54/99, Rec. II-313.

<sup>34</sup> *TPI*, arrkt du 15 janvier 2003, *Philip Moris International/Commission*, aff. jnt. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, Rec. II-1.

*ред правата, които прокламира"*. Засега обаче, Съдът на европейските общности отказва да заеме подобна позиция, независимо от изводите на генералните адвокати, а в някои случаи и позициите на страните<sup>35</sup>. Така ролята на Хартата на основните права в общностния правен ред остава ограничена в очакване на интегрирането ѝ в първичното общностното право.

В хода на приемане на Договора за Конституция на Европа, интегрирането на Хартата на основните права в Европейската конституция се налага като естествено решение, въпреки противопоставянето на Великобритания и Ирландия. Хартата е включена в нейната цялост, без да бъдат извършвани каквито и да е съществени промени. Предвидени са определени допълнения, гарантиращи, че обвързващото действие на Хартата няма да има за последица разширяването на компетентността на Съюза – чл. II-111, § 1 и § 2, също както и разпоредби, даващи насоки относно тълкуването и прилагането на уредените в Хартата права – чл. II-112, § 4. Направено е и разграничение между субективните социални права и правата-принципи – чл. II-112, § 5 и § 7. Конституцията предвижда също, че при прилагането на предвидените в Хартата права следва да се имат предвид и обясненията, изготвени от Президиума при нейното приемане – чл. II-112, § 8. Конституционният договор има за последица разширяване на обхвата на предоставяна защита и доколкото е предвидено премахването на стълбовата структура и пълното подчиняване на Третия стълб на Контрола на СЕО.

Приемането на Хартата на основните права и на Европейската конституция поставят отново на дневен ред въпроса за необходимостта от разширяване достъпа на частни лица до общностния съд. Чл. III-365, § 4 на Конституционния договор предвижда изменение в реда за оспорване на недействителни актове на Общностното право, като смекчава в известна степен условията за оспорване на актове от частни лица. Според чл. III-365, § 4 всяко физическо и юридическо лице може да атакува подзаконови европейски актове, „които го засягат пряко и които не съдържат из-

<sup>35</sup> CJCE, arrkt du 23 octobre 2003, *RTL Television*, aff. C-245/01, Rec. I-12489.

пълнителни мерки". По този начин условието едно лице да бъде „индивидуално засегнато“, за да бъде активно легитимирано да подаде жалба за обявяване на недействителен на даден акт на общностното право, което сериозно препятства достъпа до Съда в Люксембург, отпада за категорията на подзаконовите нормативните актове на общностното право<sup>36</sup>. Това решение несъмнено повишава ефективността на общностния механизъм за защита правата на човека, като разширява възможността на частноправните субекти да търсят защита на своите основни права пред общностната юрисдикция.

Приемането на Хартата на основните права на ЕС от Европейския съвет в Ница и включването ѝ като Част II на Конституционния договор бележи възможността за навлизане на механизма за защита правата на човека в ЕС в нов етап на развитие<sup>37</sup>. Липсата на задължителна сила на Хартата и блокирането на влизането в сила на Европейската конституция обаче засега отлагат във времето постигането на това качествено ново ниво на защита на правата на човека в прения ред на европейското обединение. Така към настоящият момент, развитият от СЕО механизъм за защита правата на човека остава основната гаранция за зачитане правата на личността, която е предвидена в правото на европейското обединение.

---

<sup>36</sup> Конституционният договор въвежда нова категоризация на актовете на производното общностно право, като въвежда и т.нар. „незаконодателен акт с общо действие“ по приложението на законодателни актове и някои разпоредби на Конституцията.

<sup>37</sup>

## **II. Развитието на непряк контрол на Европейския съд по правата на човека над актовете на общностното право и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ**

### **1. Възникване и развитие на механизма на непряк контрол на ЕСПЧ над актовете на общностното право**

#### ***A/ Предпоставки за възникването на непряк контрол на ЕСПЧ над актовете на общностното право и развитие практиката на Съда***

Развитието от Съда на Европейските общности специфичен механизъм за защита правата на човека в рамките на общностната правна система, независимо от своята оригиналност и динамичност, има някои слабости, които поставят под въпрос ефективността и обхвата на неговото действие. На първо място, за да се търси защита на едно материално право по формулата на общностната юрисдикция, то неговото упражняване следва да бъде част от правоотношение, което попада в обхвата на прилагане на правото на Европейските общности. На второ място, за разлика от формулата по ЕКПЧ, когато разглежда случаи от такова естество, общностният съд не е обвързан с констатирането на конкретно нарушение, което засяга конкретно лице. Това по-същество ограничава ефекта на предоставяната защита в сравнение с предвидения от ЕКПЧ механизъм.

От друга страна, достъпът на частни лица до производство пред Европейския съд по правата на човека е значително по-улеснен от достъпа до Съда на европейските общности. Още повече, че за да атакува един акт на Общностното право пред Съда в Люксембург, едно частно лице следва да бъде адресат на съответния акт или да докаже, че е пряко и индивидуално засегнато от него<sup>38</sup>. Следва да се има предвид също, че сред частноправните лица, които се обръщат към СЕО основната

<sup>38</sup> С най-голямо практическо значение за защитата правата на човека в общностния механизъм е производството за отмяна на неправомерни актове по чл. 230 от ДЕО. При определени обстоятелства като път за защита могат да бъдат използвани също производството за установяване на неправомерно бездействие – чл. 232 от ДЕО и производството за обез-

част са големи търговски дружества, асоциации на производители и други субекти със специфични интереси в материята на общностното право. Физическите лица рядко търсят защита на своите права пряко пред общностната юрисдикция, поради значителната специфика на правото на Европейските общности и поради сериозните разходи, с които са свързани делата пред Съда в Люксембург.

Изправени пред тези ограничения, редица частноправни субекти от държавите членки неведнъж се опитват да атакуват пред Европейския съд по правата на човека актове на правото на Европейските общности. По този начин те целят да поставят пред Съда в Страсбург въпроса за съвместимостта на дадени общностни разпоредби с гарантираните от ЕКПЧ права. В тази хипотеза ЕСПЧ изпада в деликатна ситуация. От една страна, ЕО не е страна по Конвенцията и органите по нея не разполагат с компетентност *rationae personae*, за да контролират общностните правни актове. От друга страна повечето (а след 1974 година всички) държави-членки са същевременно и страни по ЕКПЧ. Те извършват прехвърляне на компетентност от национално към общностно ниво в редица сфери на отношения, като уредбата в съответните сектори изцяло или отчасти вече се осъществява от Общността, а не от държавите-членки. Това поставя въпроса как да бъде гарантирано, че чрез предоставянето на компетентност на общностно ниво, държавите-членки няма да се освободят от изпълнението на поетите от тях задължения?

В търсенето на отговор на този въпрос, някои се опитват да ангажират пряко отговорността на Европейската общност – подход, който винаги се е сблъсквал с отказа на ЕСПЧ да разглежда жалба, адресирана срещу ЕО като международна организация, поради липса на компетентност *rationae personae*. Според постоянната практика на Съда в Страсбург, такава жалба е недопустима, тъй като Европейската общност не е страна по ЕКПЧ. Азбучен пример в това отношение е делото *CFDT*<sup>39</sup>, в което френската синдикална организация

---

щеление за вреди от извъндоговорна отговорност на общността – чл. 235 от ДЕО.

<sup>39</sup> Commission européenne des droits de l'homme, décision du 10 juillet 1978, req. 8030/77, *Confédération française démocratique du travail c. Commu-*

посочва като основание нарушаването на чл. 11, 13 и 14 от ЕКПЧ от страна на Съвета на министрите на ЕО, което се състои в това, че Съветът не е определил CFDT, като една от представителните синдикални организации, измежду които трябва да се бъдат определени членовете на консултативния комитет по чл. 18 от ДЕОВС. Комисията по правата на човека постановява, че към съответния етап на развитие на правото по Конвенцията, органите по ЕКПЧ не са компетентни *rationae personae* да разглеждат жалби за нарушаване правата на човека от актове на общностното право. По-късно в решението си по делото *Bosphorus*<sup>40</sup> ЕСПЧ потвърждава: *“дори като носител на суверенни правомощия, предоставени от държавите членки с оглед сътрудничество, отговорността на визираната международна организация за процедури пред нейните органи или за издадени от нея актове не може да бъде ангажирана по реда на Конвенцията, докато тя не е страна по нея”*.

Другата основна посока, в която се насочват редица частни лица в опита си да отнесат към органите по ЕКПЧ определени общностни актове, изхожда от логиката, да се ангажира отговорността на държавите-членки на Европейските общности, колективно или индивидуално, за участието им в приемането на актове на общностното право или за прилагането на тези актове. Този подход изхожда от принципите на общото международно право, което не предвижда ограничаване на отговорността на една държава за актове, приети в рамките на една международна организация, в която тя участва. По принцип, прилагането на правилото *acta sunt servanda* не допуска чрез сключване на нов международен договор една държава да се освободи от ангажиментите по друг, сключен преди това договор. По силата на общите принципи на международното право следва, че сключването на друг международен договор не освобождава страните по ЕКПЧ от изпълнение на поетите по нея задължения, поради предоставянето на компетент-

---

*nautés européennes, subsidiairement la collectivité de leurs Etats membres, et leurs Etats membres pris individuellement.*

<sup>40</sup> **Cour EDH**, *Bosphorus Airways v. Irlande*, décision du 30 juin 2005, req. n°45036/98.

ност на друга международна организация<sup>41</sup>. Така още през 1958 година Комисията по правата на човека определя: „Ако една държава поема договорни задължения и след това сключи друг международен договор, който не ѝ позволява да изпълнява поетите по първия договор задължения, за нея възниква отговорност за всяко нарушение на задължение по първия сключен договор“<sup>42</sup>. В друго свое решение Комисията допълва: „Не може да се допусне чрез прехвърлянето на компетентност на международна организация, високо договарящите се страни да освобождават отношения, третирани от Конвенцията, от гаранциите, които тя определя“<sup>43</sup>.

На тази основа, пред невъзможността да ангажират отговорността на Европейските общности, някои отправят жалба срещу съвкупността от държавите-членки на Европейската общност, на основа участието им в приемането на акт на общностното право, който нарушава ЕКПЧ. Такава формула е включена като допълнително основание и в искането по делото *CFDT*. Комисията по правата на човека обаче определя жалбата като недопустима, поради факта, че по същество визирият акт е решение на Съвета на министрите, който е орган на Европейските общности. „Доколкото жалбата е насочена срещу съвкупността от държави членки, Комисията констатира, че организацията жалбоподател не е дефинирала какво покрива според нея това понятие... Комисията счита, че жалбата е насочена в действителност към Съвета на министрите на Европейските общности. Оттам произнасянето по мотивите на организацията жалбоподател излиза от полето на компетентност *rationae personae* на Комисията“<sup>44</sup>.

Тази хипотеза се открива отново в делото *Dufay*<sup>45</sup>. В решението си по делото Комисията по правата на човека не отхвърля възможността да бъде ангажирана колективната

<sup>41</sup> Чл. 30, § 4 от Виенска конвенция за правото на договорите.

<sup>42</sup> **Commission européenne des droits de l'homme**, déc. 10 juin 1958, req. 235/56, *Cour suprême des restitutions d'Allemagne de l'Ouest*.

<sup>43</sup> **Commission européenne des droits de l'homme**, déc. 09 décembre 1987, req. 11123/84, *Tete c. France*.

<sup>44</sup> Гореподцитираното решение, т. 4.

<sup>45</sup> **Commission européenne des droits de l'homme**, décision du 19 janvier 1989, req. 13539/88, *Dufay c. les Communautés européennes, subsidiairement, la collectivité de leurs Etats membres et leurs Etats membres pris individuellement*.

отговорност на държавите членки, но не се произнася по това основание, защото обявява жалбата за недопустима поради неизчерпване на вътрешните средства за защита пред Съда на Европейските общности, разглеждана по смисъла на ЕКПЧ като вътрешна юрисдикция.

Отговорността на една отделна държава-членка за участието ѝ в приемането на акт на общностното право, който нарушава разпоредбите на ЕКПЧ също е повдигано като основание пред органите по Конвенцията. Пример в това отношение отново е делото *CFDT*. Комисията по правата на човека обаче отхвърля опита да бъде ангажирана отговорността на една държава членка за приемане на общностен акт, с мотива, че като участват в приемането на решение в рамките на Съвета на министрите на Европейските общности, държавите-членки в конкретните обстоятелства „не упражняват своята юрисдикция“ по смисъла на чл. 1 от Конвенцията.

Ако опитите да бъде искано от органите по ЕКПЧ осъществяването на пряк контрол за спазване разпоредбите на конвенцията от актове на общностното право не постигат желанния резултат, то подходът на ангажиране отговорността на държавите членки за националноправни актове по приемане на първичното общностно право или по прилагане на производното право, позволява да бъде изграден един своеобразен механизъм на непряк контрол за съответствие на общностното право с ЕКПЧ.

За първи път органите по Конвенцията биват изправени в такава ситуация в делото *M & Co*<sup>46</sup>, в което Комисията следва да реши дали Федерална Република Германия е нарушила ЕКПЧ, като е дала екзекватура на решение на СЕО, с което се налага на жалбоподателя глоба за нарушаване на чл. 85 (стар) от ДЕО. Дружеството, предявило жалбата изтъква като аргумент, че Съдът не е спазил презумпцията за невинност по смисъла на чл. 6, § 2 от ЕКПЧ, като е осъдил съдружниците за действие, извършено за тяхна сметка от един служител на фирмата. В своето решение Комисията по правата на човека напомня, че не е компетентна *rationae personae* да разглеж-

<sup>46</sup> *Commission européenne des droits de l'homme*, décision du 09 février 1990, req. n°13258/87, *M & Co c./RFA*.

да случаи на претендирано нарушаване на Конвенцията от органи на Европейската общност. Същевременно, Комисията приема, че в конкретния случай, давайки екзактура на решение на СЕО, националните власти не действат като органи на Общността и следователно техните действия не са изключени от приложното поле на ЕКПЧ. Същевременно, Комисията определя жалбата като недопустима *rationae materiae*, с мотива, че в случаят се отнася до задължения, произтичащи за ФРГ от участието ѝ в международна организация, в която е налице еквивалентно на ЕКПЧ ниво на защита на правото на справедлив процес.

Относно обхвата на това решение обаче съществува различен прочит на постановеното от Комисията. Според някои констатацията за наличието на еквивалентен на предвидения в Конвенцията механизъм на защита се отнася не само до гарантираното от чл. 6 право на справедлив съдебен процес, но касае цялостния механизъм за защита правата на човека в правната система на ЕО. Подобен прочит обаче би бил пресилен, тъй като ЕСПЧ извежда значително по-късно такава формулировка в делото *Bosphorus Airways*. Подобно ограничително тълкуване съответства и на факта, че между решенията по двата случая органите по конвенцията разглеждат още няколко жалби, насочени срещу актове на Общността, без да ги определят като недопустими, поради наличието на еквивалентно ниво на защита правата на човека.

Такава е хипотезата на делото *Procola c/ Luxembourg*<sup>47</sup>. В жалбата по случая към Комисията е отправено искането да се произнесе по съответствието с чл. 1 от Първия допълнителен протокол към ЕКПЧ на мерките, приети от Люксембург в изпълнение на регламент на Европейската общност, уреждащ квотите за производство на мляко между държавите членки на общността. Европейската комисия за защита правата на човека отказва да разглежда жалбата, но не на основание липса на компетентност *rationae materiae*, както би следвало да постъпи, ако в решението по *M & Co* е приела, че общностният механизъм за защита правата на чове-

<sup>47</sup> *Commission européenne des droits de l'homme*, décision du 1 juillet 1993, req. n° 14570/89, *Procola c./Luxembourg*.

ка осигурява еквивалентно ниво на защита, а поради това, че жалбата е явно необоснована.

Интерес представлява и делото *Cantoni c./France*<sup>48</sup>. В този случай пред Съда реално бива поставен въпросът за съответствието на една общностна директива с ЕКПЧ, чрез искането да се прецени доколко правната дефиниция на понятието "лекарство" в чл. L 511 на френския Кодекс за общественото здравеопазване, дословно възприета от директива на ЕО, е достатъчно прецизна с оглед принципа за законност на наказанието, предвиден от чл. 7 от Конвенцията. Френското правителство изтъква, че атакуваният нормативен текст е свързан с прилагането на общностни правни норми, вследствие на което органите по ЕКПЧ не разполагат с компетентност да контролират съответствието му с разпоредбите на Конвенцията. ЕСПЧ обаче не приема този аргумент и определя, че обстоятелството, че "чл. L 511 от Кодекса за общественото здравеопазване изхожда дословно от директивата № 65/65 на ЕО не го извежда от приложното поле на чл. 7 на ЕКПЧ".

Съществен елемент в изграждането на механизма на непряк контрол за съответствие актовете на общностното право с ЕКПЧ бележи решението на ЕСПЧ по делото *Matthews*<sup>49</sup>. Във визирания случай, жалбоподателят поставя пред Европейския съд в Страсбург въпроса за съответствието на решението на Съвета на министрите на ЕО от 1976 година, уреждащо прекия избор на депутати в Европейския парламент с чл. 3 на Първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита правата на човека, което определя правото на свободни избори<sup>50</sup>. Актът на Съвета изключва територията на Гибралтар от провеждането на преки избори за Европейски парламент, което е и непосредственото основание на жалбоподателя да оспорва неговата съобразност с правото по ЕКПЧ. Според жалбоподателят решението от 1976 година, във връзка с Договора от Маастрихт, който разширява правомощията на Европейския парламент и вследствие на това той се вписва в понятието

<sup>48</sup> Cour EDH, 15 novembre 1996, *Cantoni c./France*, req. n° 11123/84, DR 54.

<sup>49</sup> Cour EDH, 18 février 1999, *Matthews c./Royaume Uni*, req. n° 24833/94,

<sup>50</sup> Решението има характера на акт на първичното общностно право.

“законодателно тяло” по смисъла на чл. 3 от Първия допълнителен протокол към Конвенцията, нарушава правото на свободни избори.

Според британското правителство отговорността на Обединеното кралство не може да бъде ангажирана, тъй като обект на жалбата е акт, приет в рамките на правната система на Европейските общности, който има ранг на акт на първичното право и не може да бъде изменен или отменен едностранно от една държава-членка. Според Великобритания отговорността по реда на Конвенцията за даден акт на общностното право не може да бъде вменена индивидуално или колективно на държавите членки, особено в конкретния случай, който се отнася до избора на конституционен орган на самата Европейска общност.

ЕСПЧ обаче не приема аргументацията на британското правителство. Той отново потвърждава, че *“ЕКПЧ не изключва предоставянето на компетентност на международна организация”, но “такъв трансфер на компетентност не освобождава държавите членки от отговорност”*<sup>51</sup>. Като изхожда от това, че актовете на първичното право имат формалната същност на международноправни актове, Съдът по правата на човека приема, че Великобритания носи отговорност за нарушаване правото по Конвенцията от разпоредби на тези актове. ЕСПЧ счита, че след като редът на тяхното приемане и влизане в сила позволява на една държава членка да не допусне възникването на такъв акт, тя носи отговорност за нарушаването на основни права на човека от разпоредби на първичното право. Още повече, че тези актове не подлежат на контрол от страна на СЕО, т.е. не могат да бъдат обвързани с общностния механизъм за защита правата на човека. *“Фактически, решението от 1976 г. не може да бъде оспорвано пред Съда на Европейските общности, тъй като то не е “обикновен” акт на Общността, а международен договор, сключен в рамките на общностния правен ред. Договорът от Маастрихт също не е акт на Общността, а международен договор, чрез който се извършва промяна в основните договори”*<sup>52</sup>. Така Съдът определя, че *“Обединеното кралство, както и всички*

<sup>51</sup> Точка 2 от цитираното решение.

<sup>52</sup> Виж т. 33 от решението.

други страни по Договора от Маастрихт, е отговорно по смисъла на чл. 1 от Конвенцията”.

Как Европейският съд по правата на човека обосновава констатирането на конкретно нарушение на чл. 3 от Първия допълнителен протокол? Съдът прилага една своя оригинална концепция, наречена “принцип на еволюционното тълкуване”, според който, разпоредбите на Конвенцията следва да бъдат разбирани в смисъла и прилагани в контекста на новите условия към момента на прилагането им, а не към момента на подписване на конвенцията<sup>53</sup>. Той определя: “фактът, че един орган не е предвиден от авторите на Конвенцията не може да попречи той да попадне в нейното приложно поле. Доколкото държавите членки създават чрез договори общи конституционни или парламентарни институции, Съдът трябва да държи сметка в тълкуването на Конвенцията за структурните промени, извършени от тези договори”. Като прилага този подход, ЕСПЧ квалифицира Европейския парламент като “законодателно тяло” по смисъла на правото по Конвенцията. Той отчита специфичната правна същност на Европейската общност, ролята, която има Европейският парламент в общностния нормотворчески механизъм, както и правомощията му, свързани с бюджетната система и механизмите на политически контрол. Така Съдът по правата на човека стига до заключението, че Европейският парламент може да бъде разглеждан като “законодателно тяло” за гражданите, живеещи на територията на Гибралтар. Оттук ЕСПЧ стига и до констатацията, че изключването на Гибралтар от изборите за Европейски парламент съставлява нарушение на чл. 3 от Първия допълнителен протокол към ЕКПЧ. Така с решението си по делото *Matthews* Европейският съд по правата на човека по същество утвърждава възможността за осъществяване на непряк контрол за съобразност на разпоредбите на първичното об-

<sup>53</sup> Принципът на еволюционното тълкуване е развит от органите по ЕКПЧ в редица решения, сред които особено значение имат: **Commission européenne des droits de l'homme**, arrkt du 13 juin 1979, req. n° A-231, n° 00006833/74, *Marckx c. Belgique*; **Commission européenne des droits de l'homme**, arrkt du 09 octobre 1979, série A n° 32, *Airey c / Irlande*; **Cour EDH**, arrkt du 23 mars 1995, *Loizidou c./Turquie*, Sīrie A, n°310.

щностно право с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, чрез ангажиране отговорността на отделните държави членки за приемането на общности актове, които имат същевременно и характера на актове на международното публично право.

Ако решението по делото *Matthews* дава ясен отговор на въпроса за ангажиране отговорността на държавите членки за нарушаване на разпоредби на ЕКПЧ от актове на първичното право, то въпреки че още преди това органите по конвенцията очертават възможността за непряк контрол над актове на производното право, чрез атакуване на националните актове, взети по тяхното прилагане, около тази хипотеза остават редица въпросителни. Съдът (а преди това и Комисията) по правата на човека извеждат, че отговорността на държавите членки може да бъде ангажирана чрез атакуване на националните актове, взети в приложение решение на СЕО (*M & Co*), транспониране на директива (*Cantoni c/France*) или в приложение на регламент (*Procola c/ Luxembourg*). В практиката на органите по ЕКПЧ обаче дълго време липсват решения, с които конкретните елементи на непрекия контрол над актове на производното право да бъдат детайлно развити. Допълнителна неяснота внася констатацията за наличието на еквивалентна защита на основните права на човека в правния ред на Европейските общности, чиито обхват остава неизяснен.

***Б. Делото Bosphorus airways – консолидиране на практиката на непряк контрол на ЕСПЧ над актовете на общностното право***

Съществен принос за преодоляване на тази ситуация бележи решението на ЕСПЧ, взето по делото *Bosphorus airways c./Irlande*<sup>54</sup>. То синтезира цялата досегашна практика на Съда в Страсбург относно формите на непряк контрол за съответствие актовете на общностното право с разпоредбите на ЕКПЧ и извежда една завършена формула на отношенията между правния ред на Европейските общности и правото по Конвенцията. Делото има дълга история и е постано-

<sup>54</sup> **Cour EDH**, arrkt du 30 juin 2005, *Bosphorus Airways c./la République d'Irlande*, req. n°45036/98.

вено след продължила 8 години процедура пред органите по Конвенцията, в един изключително чувствителен за процеса на европейска интеграция момент – отхвърлянето на Договора за приемане на Конституция за Европа при проведените референдуми в две от страните основателки на Европейските общности – Франция и Холандия, което отлага и предвиденото от Конституцията присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ.

Спорът по визираното дело е свързан със задържането на самолет на турската авиокомпания Bosphorus Airways в Ирландия през 1993 г., извършено от ирландските власти в приложение на регламент № 990/93, чрез който е уредено прилагането на санкциите, наложени на Съюзна Република Югославия (СРЮ) от Организацията на обединените нации, във връзка с войната в Босна и Херцеговина. Причината за задържането на самолета е свързана с това, че макар да се използва в режим на оперативен лизинг от Bosphorus Airways, той е собственост на JAT, националната авиокомпания на СРЮ, която също е обект на наложеното ембарго. След като наетият от нея самолет бива задържан, Bosphorus Airways оспорва наложените мерки пред компетентните ирландски съдилища. В хода на тази процедура, Върховния съд на Ирландия отправя преюдициален въпрос до Съда на Европейските общности, дали в конкретния случай предвидените в регламент № 990/93 санкции, са приложими за задържания самолет. СЕО потвърждава, че санкционните мерки са приложени правилно: *“предвид на един толкова значим за международната общност интерес, който се състои в прекратяване на военните действия и на масовите нарушения правата на човека и на международното хуманитарно право в Република Босна и Херцеговина, налагането на заповед за въпросното въздухоплавателно средство, което е собственост на юридическо лице, имащо своето седалище и извършващо своята дейност от Югославия, не е неподходяща и непропорционална мярка”*. В резултат на това тълкуване, ирландският върховен съд отхвърля жалбата на Bosphorus Airways.

Вследствие на това развитие, засегнатата в случая фирма се обръща към органите по ЕКПЧ. В жалбата си Bosphorus Airways изтъква, че начинът, по който ирландските власти

са приложили санкционните мерки, предвидени от общностния регламент, противоречи на Конвенцията и нарушава чл. 1 от Първия допълнителен протокол, който гарантира правото на собственост. След продължила необичайно дълго процедура, през юни 2005 г. Европейския съд по правата на човека, в състав на Голямата камера, което само по себе си говори за значимостта на делото, постановява своето решение. С този си акт Съдът в Страсбург извежда един завършен модел на отношението между актовете на общностното право и ЕКПЧ.

Теоретично, в този случай ЕСПЧ можеше да определи жалбата като недопустима *rationae personae*, поради това, че тя всъщност има за предмет мярка по акт на Европейската общност, който просто технически се провежда в действие чрез атакуемия национален акт, без да е налице каквато и да е възможност за самостоятелна преценка на националните власти. Съдът можеше също да определи жалбата като допустима и да я реши, без изобщо да взема предвид факта, че тя е директен резултат на пряко приложима общностна разпоредба. ЕСПЧ обаче предпочита да посрещне предизвикателството и да изчисти неяснотите, свързани с отношението на правото на Европейските общности и правото по ЕКПЧ.

В постановеното от него решение, Съдът по правата на човека пристъпва първо към определяне на акта, който стои в основата на атакуваното като нарушение задържане на самолета. Според констатациите на ЕСПЧ, режимът на санкции е наложен с решение на Съвета за сигурност на ООН, което е акт на международното публично право. Предвидените в този акт санкции, са уредени за държавите членки на ЕС от пряко приложим акт на Общностното право, който те са длъжни да приведат действие, без да извършват каквото и да е транспониране на съответните норми в националното им право. Съдът определя, че след като решението на Съвета за сигурност на ООН не съставлява част от вътрешното право на Република Ирландия, този акт не е правната основа на спорните мерки. Оттук ЕСПЧ стига до извода, че атакуваните пред него действия на ирландските власти имат за правна основа пряко приложим акт на общностното право.

Европейският съд по правата на човека обаче няма компетентност да се произнася по съответствието с Конвенцията на актове на общностното право<sup>55</sup>. Съдът в Страсбург подчертава това, но същевременно смята, че ролята на юрисдикцията на правата на човека се състои в това *“да проверява съвместимостта с Конвенцията на ефекта на тези актове”*. Чрез тази формула ЕСПЧ извежда своята компетентност да следи за съответствието с изискванията на ЕКПЧ на правните последици, които актовете на общностното право пораждат в националния правен ред. *“Договарящите се страни са отговорни по смисъла на чл. 1 от ЕКПЧ за всяко действие и бездействие на техните органи, без значение дали то произтича от вътрешното право или от необходимостта да се зачитат международноправни задължения. Разпоредбата не прави никакво разграничение, свързано с вида на съответните актове или действия и не освобождава никоя част от правния ред на договарящите се страни от прилагането на Конвенцията”*<sup>56</sup>.

Така ЕСПЧ потвърждава вече възникналите в досегашната практика на органите по конвенцията форми на непряк контрол над актове на общностното право, чрез националноправните актове, приети по тяхното прилагане или чрез националните актовете пряка последица от действието им. Съдът по същество извежда в общо правило възможността да следи за съобразността на актовете на общностното право с разпоредбите на ЕКПЧ, макар и чрез ефекта, който те пораждат във вътрешния правен ред на държавите членки. По този начин единствените актове на правото на Европейските общности, които остават извън обхвата на осъществявания от него контрол, са тези актове на институциите, които не са свързани с никаква форма на въвеждане или изпълнение на нивото на държавите членки.

В същото време обаче, ЕСПЧ отчита в своя акт спецификата и значението на общностния правен ред и синтези-

<sup>55</sup> В решението си по делото *Matthews* той допуска контрол над актове на първичното право с оглед на тяхната същност на класически международноправни актове на съответните държави членк. Актовете на производното право обаче не могат да бъдат квалифицирани като международноправни актове, защото те се приемат по особен законодателен ред и са актове на нов правопорядък.

<sup>56</sup> *Bosphorus Airways c./la République d' Irlande*, цитирано по-нагоре.

ра на тази база една оригинална формула за отношението между двата правопорядъка. В основата на тази формула Съдът поставя от една страна наличието на право на самостоятелна преценка на държавите-членки при прилагането на общностното право, а от друга, наличието на еквивалентно ниво на защита на правата на човека в правния ред на Европейските общности. Така, в случаите, при които държавата-членка разполага с определена самостоятелност в прилагането на общностните правни норми, ЕСПЧ ще осъществява ефективен контрол относно спазването на ЕКПЧ в националните актове, приети в приложение на общностното право. В случаите, при които обаче държавите не разполагат с каквато и да е самостоятелна преценка в прилагане на общностното законодателство, Европейският съд по правата на човека няма да осъществява ефективен контрол над националните актове, приети вследствие прилагане на актовете на Общността, доколкото в общностния правен ред съществува еквивалентно ниво на защита на основните права на личността.

В своето решение Съдът пояснява и значението на понятието „еквивалентна защита“. Според ЕСПЧ то се отнася както до съществуването в общностния правен ред на гаранции за материалните права, предвидени от Конвенцията, така и за прилагането на надеждни способи на контрол. Следва да се има предвид, че формулата предполага „еквивалентно“, а не идентично ниво на защита. Така ЕКПЧ се очертава като един „минимален стандарт“ в защитата правата на човека на европейско ниво, под който държавите страни по нея не могат да паднат, но над който са свободни да отидат, като предвидят по-ефективни гаранции от тези, които изисква Конвенцията.

Констатацията на ЕСПЧ за съществуването на еквивалентна защита правата на човека в общностното право обаче не е абсолютна. Тя има характера на оборима презумпция и изведеното от Съда правило може да бъде преразглеждано при наличието на промяна в разглежданата проблематика. На пръв поглед формулировката на Европейския съд по правата на човека наподобява решението *Solange II* на Конституционния съд на Федерална Република Герма-

ния. Между тях обаче има една съществена разлика. Макар решението на германската конституционна юрисдикция също да има характера на оборима презумпция, за да бъде констатирано, че нивото на защита правата на човека в ЕС не е еквивалентно на това, осигурено от Основния закон на ФРГ, е необходимо да бъде доказано по принцип, чрез конкретни факти по значителен брой случаи, че общностната система не предоставя надеждни гаранции. За да бъде оборена презумпцията, постановена от ЕСПЧ, е достатъчно в един конкретен, отнесен до съда случай, да се докаже, че общностната система не осигурява необходимото ниво на защита на основните права на човека. Така по същество Съдът по правата на човека си оставя отворена врата при всеки конкретен случай, когато констатира нарушаване на дадено право, да оттегли предоставеният на общностното право имунитет и да пристъпи към ефективен контрол над националния акт, произтичащ от прякото прилагане на общностните разпоредби.

*2. Въпросът за присъединяването  
на Европейския съюз към ЕКПЧ  
Причини за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ*

Решението на Европейският съд по правата на човека отново поставя във фокуса на вниманието въпроса за присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ. Лансирана още в края на 70-те и началото на 80-те години, идеята за пряко обвързване на европейското обединение с Конвенцията е предмет на различни мнения и сериозни дискусии. Основният мотив, който се изтъква в подкрепа на присъединяването към ЕКПЧ, е свързан с риска от възникването на различни решения в практиката на Съда в Люксембург и Съда в Страсбург, което според някои би било довело до установяването на „двоен стандарт“ в защитата на основните права на човека. Откъде произтича този риск?

Прогресивното интегриране на основните решения, заложи в ЕКПЧ в общностния правен ред чрез формулата на общи принципи на правото, както и нарастващата самостоятелност на общностната система за защита правата на човека, имат за последица това, че едни и същи мате-

риални права, са поставени под защитата на две различни правни системи – системите на СЕО и на ЕСПЧ. В тази ситуация, хипотезата, при която двете съдилища дават различни тълкувания на едно и също материално право не е изключена. При наличието на различно тълкуване, което двете юрисдикции дават на едно право, националният съд ще бъде поставен в положение, при което от една страна трябва да гарантира спазването на правото, съобразно прочита, направен от СЕО (в случай на отношения, които са обект на уредба от общностното право), а от друга да гарантира правото и в този му смисъл, които то има според ЕСПЧ. Следователно той ще трябва да наруши или общностното право или правото по ЕКПЧ. Подобно развитие на съдебната практика създава също рискове за правната сигурност и не допринася за постигането на по-ефективна защита правата на частните лица. Следва да се има предвид, че възникването на подобни конфликти между общностния правопорядък и системата на ЕКПЧ не е просто теоретична конструкция. Ясна илюстрация в тази посока е например случаят с различните тълкувания, които двете съдилища дават на чл. 8 от Конвенцията, уреждащ правото на зачитане на личния и семеен живот<sup>57</sup>. Подобна ситуация е налице и относно решенията на двете съдилища, свързани с прилагането на принципа *non bis in idem*<sup>58</sup>.

За да се преодолее рискът от конкуренция и противоречие между двата механизма за защита правата на човека, мнозина автори в разглежданата проблематика посочват като удачно решение присъединяването на Европейския съюз (Европейската общност) към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Така заложените в Конвенцията решения ще бъдат утвърдени като един минимален стандарт в защита на човешките права на всяко лице, което се намира под юрисдикцията на Европейската общност. Така в случаите на нарушения или

<sup>57</sup> Виж CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst/Commission*, aff. jnt. 46/87 et 227/88, Rec. 2859 и Cour EDH, arrkt du 30 mars 1989, *Chapell*, Série A n°152.

<sup>58</sup> Виж CJCE, 13 fév. 1969, aff. C-14/68, *Walt Wilhelm e.a. c/ Bundeskartellamt*, Rec. 1969 и CourEDH, arrkt du 23 octobre 1995, *Gradinger c/ Autriche*, série A n° 328.

неяснота в прилагането на гарантираните основни права, една и съща инстанция – Европейският съд по правата на човека – ще има последната и определяща дума.

Подобно решение има още едно съществено предимство – то би поставило спазването на правата на човека в правната система на Европейските общности под контрола и гаранциите на една външна за тази система институцията. Именно в тази формула се изразява една от силните страни на ЕКПЧ и създадения с нея механизъм, това е една от причините за утвърждаването ѝ като най-развития и ефективен международноправен инструмент за защита правата на човека. Защото спазването на поетите по Конвенция задължения се обвързва с конкретен механизъм на правна защита, при който крайното решение е извън правната система на отделните страни по конвенцията. И след като всички държави членки на ЕС, които са едни от най-развитите демокрации в Света, а някои от тях са люлка на възникването и утвърждаването на правата на човека, са обвързвани с тази форма на външна гаранция и контрол, създаденото от тях наднационално обединение, на което те предоставят уредбата и регулирането на отношения, които преди това са били управлявани национално ниво, следва да бъде обвързано със зачитането на същия стандарт. В този дух още през 80-те години се изказва Европейският парламент, а в началото на 90-те години и Европейската комисия: *„В общностния правен ред се чувства една ясно изразена празнота: правните актове на всички държави членки на Общността са подчинени на контрол за спазване правата на човека (...) установен от ЕКПЧ. В същото време, Общността, която декларира своя ангажимент към зачитането на демократичните ценности и правата на човека, не е подчинена на този механизъм на контрол и нейните институции се ползват с своеобразен имунитет пред органите по Конвенцията”*<sup>59</sup>.

От друга страна, присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ ще бъде също фактор за подобряване защитата на правата на частноправните субекти. За разлика от СЕО, ЕСПЧ може да бъде сезиран от всяко лице, което претендира, че е жертва на нарушение от някоя страна по

<sup>59</sup> Communication de la Commission du 19.10.1990, SEC (90) 2087.

конвенцията, като бъдат спазени изискванията за изчерпване вътрешноправните средства за защита, подаване на жалбата в срок, основателност и обоснованост на жалбата и неналичие на друга процедура на международно разглеждане или решаване на спора.

### **Б/ Пречки пред присъединяването на ЕС към ЕКПЧ**

Присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ обаче не е еднозначен въпрос. От една страна, в настоящата фаза на развитие на правото на Европейските общности, не е налице правна основа за подписване на конвенцията от страна на Съюза (Общността). През 1996 г. СЕО постановява своето Становище 2/94<sup>60</sup>, с което се произнася по искането на Съвета да бъде даден отговор на въпроса, дали Европейската общност разполага с компетентност да се присъедини към ЕКПЧ. Съветът отправя този въпрос с оглед на направеното от Комисията и подкрепено от Парламента предложение за започване на преговори за присъединяване към Конвенцията. Съдът обаче дава отрицателен отговор, като отхвърля възможността присъединяването към ЕКПЧ да бъде извършено въз основа на чл. 308 от ДЕО. СЕО определя, че *„като част от един институционален ред, основан на принципа на предоставените правомощия, тази разпоредба не може да бъде основание за разширяване правомощията на Общността отвъд общата рамка, която следва от разпоредбите на договорите, и в частност от тези, които определят задачите и дейностите на общността. Тя не може да бъде използвана в никакъв случай като основа за приемането на разпоредби, които ще доведат по същество до промяна в договорите, която не се подчинява на предвидения затова ред“*. След това Съдът оценява евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ на основата на чл. 308 от ДЕО: *„Макар зачитането правата на човека да представлява условие за действителността на общностните актове, следва да се констатира, че присъединяването към Конвенцията ще предизвика съществено изменение на действащия общностен режим за защита правата на човека, доколкото това предполага вписването на Общността в една различна междуна-*

<sup>60</sup> CJCE, Avis 2/94 du 28 mars 1996, Rec. I – 6079

родна институционална система, също както включването на съвкупността от разпоредби на ЕКПЧ в общностния правен ред. Подобно изменение на режима на защита правата на човека в Общността, чиито институционални последици ще бъдат основополагащи както за Общността, така и за държавите членки, би имало конституционно измерение и следователно, би надхвърлило по своята същност границите на чл. 308. То не може да бъде реализирано, освен чрез изменение на договорите. Следва да бъде констатирано, че в настоящия етап на развитие на правото на Европейските общности, Общността няма компетентност да се присъедини към Конвенцията”.

Така по същество в момент, когато политическите кръгове на европейско и национално ниво узряват за идеята на присъединяването към ЕКПЧ, общностната юрисдикция прегражда пътя за подписване на Конвенцията от страна на ЕС. На какво се дължи това решение? Отвъд конкретните правни аргументи, основната причина за тази позиция на СЕО следва да се търси в разбирането, че присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ крие известни рискове за автономността на общностни правен ред. Според чл. 292 от ДЕО „Държавите-членки се задължават да не уреждат споровете по тълкуването или прилагането на този договор по различен от предвидените в този договор начин.” Тази разпоредба, във връзка с разпоредбата на чл. 220 на Договора, осигуряват позицията на Съда на Европейските общности като върховна инстанция, която решава спорове по тълкуването и прилагането на договорите. Към настоящия момент, макар да е налице вписване на материалните разпоредби на Конвенцията, а и на практиката по тяхното прилагане в правото на Общността, Съдът на Европейските общности по същество разполага с възможността да прецени във всеки конкретен случай какъв ще бъде ефекта от интегрирането на съответната разпоредба в общностното право и на тази основа да я изведе като общ принцип на правото. Ако ЕС се присъедини към ЕКПЧ, СЕО няма да има последната дума по тълкуването и прилагането на разпоредбите на Конвенцията в общностния правен ред, защото по силата на самата конвенция това право принадлежи на ЕСПЧ.

Макар в своята практика Съдът в Страсбург да е доказал, че поначало не взема позиции относно тълкуването на вътрешното право на страните по конвенцията, което разглежда като фактическо обстоятелство, е възможно в дадени случаи да е необходимо, той да се произнесе по прилагането на националното право във връзка с разпоредбите на ЕКПЧ. В тази хипотеза, присъединяването на ЕС към ЕКПЧ би могло да доведе до засягане автономността на общностния правен ред, доколкото ЕСПЧ би могъл да се произнася по вътрешни за общностния правен ред въпроси. Такава възможност съществува например относно прилагането на чл. 35 от Конвенцията, във връзка с който ЕСПЧ следва да прецени дали вътрешните средства за защита са ефективни и позволяват реалната защита на съответното право. Така Съдът в Страсбург би могъл да се произнесе относно условията на достъп на частните лица до производствата пред СЕО.

Друга такава хипотеза може да възникне в прилагането на чл. 1 от Конвенцията, според който страните по нея осигуряват *„на всяко лице под тяхната юрисдикция, правата и свободите“*, уредени в нея. *„Юрисдикцията“* на страните съгласно практиката по прилагане на Конвенцията се определя според това, дали съответната страна е имало възможността да не допусне извършването на съответното нарушение. За да се приложи обаче този критерий спрямо общностния правен ред, ще трябва да бъде разграничавано дали дадено правоотношение е подвластно пряко на Общността или на отделните държави членки. Това по същество означава, ЕСПЧ да се произнася относно разпределението на правомощията между европейското и националното ниво в общностния правен ред, което несъмнено би засегнало неговата автономност. В този контекст според мнозина е наложително, при евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ да бъде намерена изрична формула, която гарантира, че ЕСПЧ няма да се произнася относно тълкуването и прилагането на правото на Европейските общности, в частност относно разделянето на правомощията между европейското и националното ниво на Общността.

Вследствие на постановяването на становище 2/94 на СЕО, евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ се отлага до

извършването на нарочна ревизия на основните договори и включването в тях на изрична норма, която урежда необходимата правна основа за целта. Това условие беше изпълнено с Договора за приемане на Конституция за Европа, чл. I-9, § 2 от който урежда, че „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Това не изменя правомощията на Съюза такива, каквито са определени в Конституцията“. Чрез тази формула от една страна се предоставя необходимата правна основа, за да стане ЕС страна по Конвенцията, а от друга, се изключват последиците на това присъединяване по отношение правомощията на Съюза. В нарочен протокол към Европейската конституция, се дава решение и на някои допълнителни въпроси по присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, сред които особено значение има въпросът за разграничаването отговорността между Съюза и държавите членки в случаите на прилагане на общностното право. Протоколът предвижда решаването на този въпрос да се осъществи по нарочна формула в общностния правен ред<sup>61</sup> и по този начин преодолява евентуалния проблем със засягането автономността на правната система на Съюза в прилагането на ЕКПЧ. Доколкото Конституционният договор придава обвързващо действие на Хартата на основните права на ЕС, която представлява самостоятелен каталог на основните човешки права, той урежда и основни правила за нейното отношение с ЕКПЧ, с оглед присъединяването на Съюза към конвенцията. В чл. II-112, § 3 е предвидено, че в случаите, когато уредени в Хартата права съвпадат с права уредени от ЕКПЧ, „тяхното съдържание и действие са същите, като по конвенцията“. Същевременно изрично се уточнява, че правото на ЕС може да предостави по-обхватна защита на съответните права, т.е. решенията на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи са определени като своеобразен „минимален стандарт“ в защитата правата на човека, под който ЕС не може да падне, но над който е напълно свободен да отиде. По този начин се дава отговор и на опасенията, че съществуването на

<sup>61</sup> Това решение е заимствано от механизма, предвиден при присъединяването на Европейската общност към Конвенцията по морско право от Монтего Бей.

Хартата на основните права като паралелен каталог на правата на човека може да доведе до разминаване в практиката по прилагане на Хартата и практиката по ЕКПЧ.

Трудностите в процеса на ратифициране на Европейската конституция и блокирането на влизането ѝ в сила обаче, оставят изведеното решение по отношение присъединяването на ЕС към ЕКПЧ без реален ефект към настоящия момент. Затова мнозина разглеждат решението на ЕСПЧ по делото *Bosphorus*, постановено след открояването на този проблем, като опит за „силowo присъединяване“ на Съюза към Конвенцията от страна на Съда в Страсбург, доколкото то утвърждава в прилагането на ЕКПЧ някои от последиците, които би имало евентуалното обвързване на ЕС с нея. Така за Съюза е много по-удачно да стане страна по ЕКПЧ, като по този начин има възможността да участва в органите по Конвенцията, а не просто да търпи последиците от непрекия контрол над Общностното право чрез актовете на националното право на държавите членки, приети в приложение на нормите на Общността.

\* \* \*

Развитият механизъм за защита правата на човека в правото на Европейските общности е интересен израз на разгръщането на европейското обединение, на навлизането му в нови сфери и въздействието му над отношения, които не са били предвидени като сектор на интеграция и обект на правна уредба при лансирането на европейския проект. Така макар в първите години на изграждане на интеграционната конструкция правата на човека и тяхната защита да са разглеждани като проблем, който няма пресечна точка с процеса на европейска интеграция, напредъкът на европейското обединение, предоставянето на нови отношения в общностна компетентност води до необходимостта да бъдат предвидени гаранции за зачитане на основните права в регулирането на секторите, обект на интеграция.

Излизането на процеса на европейска интеграция от строго икономическото русло и приемането на европейска уредба по значителен кръг от проблеми, регулирани

преди това на национално ниво, пораждат и нуждата от разгръщане на общностния механизъм за защита правата на човека извън предоставянето на гаранции в съдебните производства пред СЕО, чрез формулата на общите принципи на правото. Това от една страна предполага да бъде развита материалноправната уредба на правата на човека и тяхната защита, като се реши въпросът за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и като бъде придадена юридическа сила на Хартата на основните права. От друга, от съществено значение е предоставяната от правото на ЕС защита да бъде разгърната до всички сектори на европейското обединение, особено що се отнася до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, което е тясно свързано с реалното упражняване правата на гражданите на ЕС.

От съществено значение е също, да бъде променен подходът на действие на Европейския съюз в разглежданата материя. Практиката в областта на гарантиране равенството на мъжете и жените, както и на борбата с дискриминацията, ясно показва, че упражняването на основните права е функция не само на възможността те да бъдат ефективно защитени по съдебен ред, но също и на предприемането на активни мерки от нормативен и административен характер, насочени към премахване на условията за нарушаване на тези права. Затова в рамките на своята компетентност, при спазване принципите на субсидиарност и пропорционалност, Европейският съюз следва да осъществява активни мерки, насочени към създаване и подобряване на необходимите условия за пълноценно упражняване на основните човешки права. Този подход е от особено значение, що се отнася до социалните права и правата от категорията на европейското гражданство.

В заключение следва да се подчертае, че основна роля и тежест в защитата правата на човека в правото на ЕС има общностната юрисдикция. Нейната функция е решаваща, както с оглед санкциониране на конкретните нарушения, които възникват в хода на приемането и прилагането на общностното право, така и в светлината на отнасянето на гарантираните от Правото на ЕС права към специфични случаи на правоотношения, които биха възникнали зана-

пред. В тази връзка, разширяването на достъпа на частните лица до общностната юрисдикция има изключително значение. Важна е и ролята на националните съдилища, които имат ролята на "първа инстанция" в прилагането на общностното право и които са призвани да осигурят защита на правата, които то гарантира в правната сфера на частно-правните субекти.

Развитието на защитата правата на човека в правото на ЕС има определящо значение за утвърждаването на Съюз като общност на правото. То е фактор на укрепване на връзката между европейското обединение и европейските граждани и залог за активното отношение на гражданите към напредъка на интеграционния процес. В момент, когато въпросът за демократичния дефицит във функционирането на ЕС продължава да бъде открит и когато задълбочаването на интеграционните процеси в икономическо отношение предполага засилване на публичната уредба и регулация на общностно ниво в редица области, намирането на ефективна формула за утвърждаване на правата на човека като основополагащ елемент на общностния правен ред и за усъвършенстване на механизма на тяхната защита, несъмнено ще бъде от решаващо значение за успеха на европейския проект. Това налага в търсенето на решения относно бъдещата конституционна рамка на Европейския съюз, проблематиката на човешките права и тяхната защита да бъде разглеждана като първостепенен приоритет.

## БИБЛИОГРАФИЯ

## НАУЧНИ ТРУДОВЕ И УЧЕБНА ЛИТЕРАТУРА

1. **ALSTON Philip**, (dir.), « *L'Union européenne et les droits de l'Homme* », Bruxelles, Bruylant, 2001
2. **BRIBOSIA Emmanuelle**, « *La protection des droits fondamentaux* », in La Constitution de l'Europe, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002
3. **COHEN-JONATHAN Gïrard**, « *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'Homme* », in : Mélanges en l'honneur de Benoot Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public, Dalloz, Paris, 2002
4. **DE SCHUTTER Olivier**, « *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne : une typologie de l'acquis* », pp. 315-349, in: Bribosia Emmanuelle et Hennebel Ludovic (dir.), *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2004
5. **DUBOIS Louis**, « *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux* », in : *Mélanges en l'honneur de Benoot Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002
6. **DUTHEIL DE LA ROCHER Jacqueline, DECAUX Emmanuel, COHEN-JONATHAN Gïrard** (dir.), « *Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », La documentation française, Paris, 2000
7. **ERGEC Rusen**, « *Protection européenne et internationale des droits de l'homme* », 2<sup>e</sup> éditions, Bruylant, Bruxelles, 2006
8. **JACQUE Jean-Paul**, « *Droit institutionnel de l'Union européenne* », 3 éditions, Paris, Dalloz, 2004
9. **RIDEAU Joël**, (dir.), « *De la communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens* », Paris, L.G.D.J., 2000;
10. **RIDEAU Joël**, « *Droit institutionnel de l'Union européenne* », 4<sup>e</sup> édition, Paris, L.G.D.J., 2002
11. **SUDRE Frédéric** (dir.), « *Droit communautaire des droits fondamentaux* », Bruxelles, Bruylant, 1999
12. **SUDRE Frédéric**, « *Droit européen et international des droits de l'homme* », Paris, PUF, huitième édition, 2005

## СТАТИИ

1. **BENOIT-ROHMER Florence**, « *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme* », RUDH, 2000, p. 58
2. **DE SCHUTTER Olivier, Lejeune Yves**. « *L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 du 28 mars 1996* », Cahiers de droit européen, 5-6, 1996, p. 555-606 ;
3. **JACQUE Jean-Paul**, « *Le contexte de la Charte des droits fondamentaux* », RUDH, 2000, p. 13

4. **JACQUE Jean-Paul** « *La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne* », Actualité juridique, Droit administratif (Paris), N° 6, juin 2002, pp. 476-480
5. **JACQUE Jean-Paul**, « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », L'Europe des libertés, n° 4, p.5
6. **KAUFF-GAZIN Fabienne**, « *L'arrêt Bosporus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux...* », L'Europe des libertés, Janvier 2005 – Avril 2005 ;
7. **LENAERTS Koen.**, « *Fundamental rights in the European Union* », *European Law Review*, 2000, 575-600.
8. **MAYER Franz**, « *La charte européenne des droits fondamentaux* », RTDE, n°2, 2003, p.175
9. **ROSSI Lucia Serena**, « *Constitutionnalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux* », RTDE, n°1, 2002, p.41.
10. **SIMON Denys**, « *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : Je t'aime, moi non plus ?* », Les Cours européennes – Luxembourg et Strasbourg, Revue Pouvoirs, n° 96, Seuil, 2001, p.31
11. **TULKENS Françoise**, « *L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme* », RUDH, 2000, p.54

#### **НОРМАТИВНА УРЕДБА**

1. Договор за Европейската общност за въглища и стомана
2. Договор за създаване на Европейската общност
3. Договор за Европейския съюз
4. Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
5. Директива 2000/43/ЕО от 29 юни 2000, JO L 180 du 19.7.2000
6. Директива 2000/78 от 27 ноември 2000, JO L 303 du 2.12.2000
7. Виенска конвенция за правото на договорите

#### **СЪДЕБНА ПРАКТИКА**

##### *Съд на Европейските общности*

1. CJCE, 13 juillet 1962, *Klöckner-Werke AG c/ Haute Autorité*, aff. 17/61, Rec. 653;
2. CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125.
3. CJCE, 13 fév. 1969, aff. C-14/68, *Walt Wilhelm e.a. c/ Bundeskartellamt*, Rec. 1969
4. CJCE, 14 mai 1974, *Nold c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 4/73, Rec. 985.
5. CJCE, 3 juillet 1974, *Donato Casagrande c/ Landeshauptstadt München*, Aff. 9/74, Rec. 773;
6. CJCE, 8 octobre 1974, *Massa*, aff. 175/73, Rec. 917;
7. CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur*, aff. 36/75, Rec. 1219.
8. CJCE, 27 octobre 1976, *Vivien Prais contre Conseil des Communautés européennes*, aff. 130/75, Rec. 1589;
9. CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne/Sabena*, aff. 149/77, Rec. 455;
10. CJCE, 13 décembre 1979, *Hauer c/ Land Rheinland-Pfalz*, aff. 44/79, Rec. 3797.

11. CJCE, 5 mars 1980, *Pecastaing c/Etat belge*, aff. 98/79, Rec. 691;
12. CJCE, 26 juin 1980, *National Panasonic (UK) Limited contre Commission des Communautés européennes*, aff. 136/79, Rec. 2033;
13. CJCE, 17 janvier 1984, *VBVB, VBBB/Commission des Communautés européennes*, aff. jnt. 43/82 et 63/82, Rec. 19;
14. CJCE, 13 décembre 1984, *Usinor c/Commission*, aff.78/83, Rec. 4177;
15. CJCE, 7 février 1985, *Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, aff. 240/83, Rec. 531;
16. CJCE, 11 juillet 1985, *Cinéthèque*, aff. 60/84 et 61/84, Rec. 2605;
17. CJCE, 15 mai 1986, *Johnston c/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. 222/84, Rec. 1651;
18. CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst c/Commission*, aff. jnt. 46/87 et 227/88, Rec. 2859;
19. CJCE, *Demirel*, aff.12/86, Rec. 3179 ;
20. CJCE, 18 mai 1988, *Commission/Allemagne*, aff. 249/86, Rec. 1263;
21. CJCE, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi*, aff. 260/89, Rec. I-2925;
22. CJCE, 8 avril 1992, *Commission c/République fédérale d'Allemagne*, aff.62/90, Rec. I-2575 ;
23. CJCE, 24 mars 1994, *Bostock*, aff. 2/92, Rec. I-955 ;
24. CJCE, avis 2/94 du 28 mars 1996, Rec. I - 6079
25. CJCE, 12 décembre 1996, *Procédures pénales c.X.*, aff. Jointes C-74/95 et C-129/95, Rec. I-6609;
26. CJCE, 26 juin 1997 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c.Heinrich Bauer Verlag*, aff. C-368/95, Rec. I-3689;
27. CJCE, 17 décembre 1998, *Baustahlgewerbe GmbH c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-185/95P, Rec. I-8417;
28. CJCE, 28 mars 2000, *Dieter Krombach c/ André Bamberski*, aff. C-7/98, Rec. I-1935;
29. CJCE, 11 juillet 2002, *Mary Carpenter c/ Secretary for the Home Department*, aff. C-60/00, Rec. I-6279;
30. CJCE, 10 avril 2003, *Joachim Steffensen*, aff. C-276/01 I-3735;
31. CJCE, 23 octobre 2003, *RTL Television*, aff. C-245/01, Rec. I-12489
32. CJCE, 29 avril 2004, *Georgios Orfanopoulos et autres c/ Land Baden Württemberg*, aff. Jointes C-482/01 et C-493/01, Rec. I-5257 ;

#### **Първоинстанционен съд на ЕО**

1. TPI, 15 janvier 2003, *Philip Moris International c/Commission*, aff.jnt. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, Rec. II-1
2. TPI, 30 janvier 2002, *max.mobil / Commission*, affaire T-54/99, Rec. II-313;
3. TPI, 8 juillet 2004, *JFE Engineering Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. et Sumimoto Metal Industries Ltd c/Commission des Communautés européennes*, aff. jointes T-67/00, T-71/00 et T-78/00, Rec. II-2501

*Европейска комисия за защита правата на човека  
и Европейски съд по правата на човека*

1. **Commission européenne des droits de l'homme**, 10 juin 1958, req. 235/56, *Cour suprême des restitutions d'Allemagne de l'Ouest*
2. **Commission européenne des droits de l'homme**, 13 juin 1979, req. n° A-231, n° 00006833/74, *Marckx c. Belgique*;
3. **Commission européenne des droits de l'homme**, 9 octobre 1979, série A n° 32, *Airey c./Irlande*;
4. **Commission européenne des droits de l'homme**, 9 décembre 1987, req. 11123/84, *Tete c. France*
5. **Commission européenne des droits de l'homme**, 9 janvier 1989, req. 13539/88, *Dufay c. les Communautés européennes, subsidiairement, la collectivité de leurs Etats membres et leurs Etats membres pris individuellement*
6. **Commission européenne des droits de l'homme**, 9 février 1990, req. n°13258/87, *M & Co c./RFA*.
7. **Commission européenne des droits de l'homme**, 1 juillet 1993, req. n° 14570/89, *Procola c./Luxembourg*
8. **Cour EDH**, 23 mars 1995, *Loizidou c./Turquie*, Série A, n°310.
9. **Cour EDH**, 23 octobre 1995, *Gradinger c/ Autriche*, série A n° 328
10. **Cour EDH**, 15 novembre 1996, *Cantoni c./France*, req. n° 11123/84, DR 54
11. **Cour EDH**, 18 février 1999, *Matthews c./ Royaume Uni*, req. n° 24833/94
12. **Cour EDH**, 30 juin 2005, *Bosphorus Airways c./la République d' Irlande*, req. n°45036/98
13. **Cour EDH**, 30 mars 1989, *Chapell*, Série A n°152

**ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ**

1. Договор за приемане на Конституция на Европа
2. Харта на основните права на ЕС
3. Communication de la Commission du 19.10.1990, SEC (90) 2087
4. Loncle François, « *L'élaboration d'une charte des droits fondamentaux* », rapport d'information déposé par la Délégation pour l'Union européenne, n° 2616, 5 octobre 2000, Assemblée nationale de la République française



## ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС - СЪЩЕСТВЕНО ПРОЯВЛЕНИЕ НА ИДЕЯТА ЗА ЕВРОПА КАТО ПРАВОВА ОБЩНОСТ

Лекция пред Европейската младежка среща 2006  
София-Силистра

**Доц. д-р Иван Боев**

Университет Страсбург-III "Робер Шуман",  
Европейски университетски център - Нанси,  
експерт към Съвета на Европа,  
член на Българската асоциация по Международно право

(превод от френски език *Зорница Грекова*)

Вчера говорихме за Европа като правова общност, позовавайки се основно на това, което определихме като "конституционни ценности". Беше логично да говорим за най-вече за конституционните ценности, защото становището на СЕО от 1991 г., което бе цитирано, говори за "конституционна харта на правова общност". Но може да се говори за конституционни ценности и защото същите тези принципи могат да бъдат открити и в конституциите на всички държави-членки. Всички тези държави имат развити в конституциите си или показани по експлицитен начин (най-често е такъв случаят, макар и да не е задължително, но във всички конституции на европейските държави има позовавания) "правовата държава", "демокрацията" и "защитата на правата на човека". Но също така като говорим за Европа като правова общност очевидно и най-логично е да се има предвид ЕС. Но тази правова общност се основава и на външни източници. Какви са те?

На първо място, това е производението на Съвета на Европа и най-вече основното му произведение - Европейската конвенция за правата на човека. Защо тя ни интересува?

Защото тази конвенция е замислена да защитава правата на човека – един от основните елементи на конституционните ценности, но също така и защото тази Европейска конвенция за правата на човека създава механизъм над държавното равнище, за да защити правата на човека срещу самите държави. По този начин е създаден Съдът в Страсбург, пред който лицата, които преценяват, че една или друга държава е нарушила, например, техните права, дори правото на живот, правото да не бъде задържан, измъчван, след като е изчерпал всички вътрешноправни механизми, след като се е явил пред всички ефективни национални юрисдикции, може да се яви пред този съд и да пледира срещу държавата. Държавата може да бъде осъдена и може да бъде задължена да плати обезщетение. Също така да зачита правата на човека както и правовата държава, но също и демокрацията е в пряко взаимодействие с тези два елемента.

И така очевидно ЕС е правовата общност, но и с външни измерения.

На второ място, приемаме, че ЕС е правова общност, защото не може да бъде определен като етническа, национална или религиозна общност. Това е правно образувание – основава се на международен договор, подписан от държавите като при международна организация, така че ЕС задължително е правно образувание. Но “общност”, защото тя отива много по-далеч от някоя международна организация. В същото време това не е държава – това е общност, образувание *sui generis*, нещо, което е трудно да бъде определено. Но тази общност съдържа елементи, които доказват – с референции към ЕС, свързани с външни елементи, не само, че ЕС е основан върху правото – създаден чрез инструмента на международния договор, но също така той прилага и зачита правото или поне трябва да го прави. И след това при това прилагане на зачитането на правото той се обръща не само към държавите като международна организация, но също и към гражданите на тези държави. Гражданите на държавите-членки имат права и задължения, създадени не чрез посредничеството на държавата какъвто е случаят с Международното право, но директно чрез ЕС.

Освен това ЕС е правова общност, защото според СЕО това е автономен правен ред, свързан с националния правен ред на държавите-членки с елементи, които подпомагат връзката между правото на ЕС и неговите субекти – държава, предприятия, физически лица. По отношение на тези субекти съществува автономен правен ред, който се прилага в правовата общност.

Това е правова общност и въпросът, който може да бъде поставен в този смисъл е дали тази правова общност – Европейският съюз, но с външни измерения (Европейската конвенция за правата на човека, Европейската социална харта) – може да бъде разглеждана и като политическа общност. Дали по отношение на този въпрос тя може да бъде разглеждана като образувание, близко до държавното? Защото държавата – това е политическа общност, която обединява различни граждани, изразява общата им воля в рамките на дадената държава, избирайки техни представители и участвайки в живота на *политическия град* (*city politique*). Дали Европейският съюз, който е правова общност, основавайки се и върху външни елементи, е също така и политическа общност? Казано по друг начин, дали има пряка политическа връзка на принадлежност между всички тези, които са граждани на държавите-членки, и над-националните обединения, т.е. ЕС в качеството му на правова общност. Това ще е темата и на настоящата лекция – въпросът за гражданството.

Въпросът може да се постави и по следния начин – правото на ЕС засяга не само държавите-членки, но и гражданите на тези държави, имат права и задължения по силата на ПЕС и по-общо казано права на ЕС. С други думи, те са субекти на правото на ЕС – те имат права и задължения. И въпросът е дали тези субекти на правото се трансформират ефективно в граждани на ЕС? На този въпрос се опита да отговори Договорът от Маастрихт, приет през 1992 г. и влязъл в сила през 1993 г. Той се опита да трансформира тази правова общност в политическа общност – и ние тук ще разгледаме до колко може да се говори за подобна ефективна трансформация, разглеждайки гражданството на ЕС. Бяхме свидетели на това, че създаването на гражданството

на ЕС е обусловило необходимостта от трансформацията на Европейската икономическа общност в Европейска общност. В действителност, разпоредбите, които засягат гражданството на ЕС, се намират в ДЕО, който сам по себе си е изключително интересен.

*Разговор със студентите за това  
какво е за тях гражданството на ЕС.*

Свободното движение включва не само възможността едно лице да сменя местожителството си, но също така да се получават и да се дават престации във всяка една държава-членка и това лице да се установи трайно на територията ѝ. По принцип в началото тази свобода на движение е била само икономическа – отделният човек не е бил гражданин на ЕС до 1992 г., той е бил производствен фактор. ЕИО е имала за цел изграждането на големия вътрешен пазар – общ пазар в началото, голям вътрешен пазар след това. Това е чисто икономическа цел. За да се реализира този голям вътрешен пазар, трябвало е да се осигури свободното движение на стоките, свободното движение на капиталите, свободното движение на услугите (по въпроса до колко то е напълно реализирано още се спори), и свободното движение на хората. Но това са икономически фактори. На хората им е била необходима свободата на движение, за да могат да работят, да получават престации – например, италиански турист отива във Франция, за да може да се възползва свободно от престациите на френска туристическа агенция – това е чисто икономически фактор. С течение на времето това свободно движение се е превърнало в много повече от икономическо право.

*Въпрос от студент: Може ли да се мисли за самостоятелно битие на гражданството на ЕС?...*

Може да се прокара разграничение в рамките на съдържанието на понятието за гражданство на ЕС – свободата на движение е едно от правата, които изразяват съдържанието на гражданството на ЕС и може да се говори за основата на гражданството на ЕС. Гражданството на ЕС е обусловено от съществуването на друга привръзка. Гражданин на ЕС

може да бъде единствено гражданин на някоя от държавите-членки. Български гражданин може да се възползва от определени елементи – например, свободното движение на хора и др. в рамките на т.нар. Шенгенско пространство, т.е. да се предвижда свободно без митнически контрол, но той не би могъл да бъде гражданин само на ЕС. Напротив, ако притежава гражданство на държава-членка, получава автоматично и гражданство на ЕС. Гражданството на ЕС зависи от гражданството на държавите-членки. То е производно, субсидиарно гражданство по отношение на вътрешната националност.

*Въпрос на студент: А възможно ли е разбирането, че гражданството може да се сведе просто до свободното движение и да се откъсне от националното гражданство?...*

Европейското гражданство се основава върху националното гражданство. Чл. 17 от ДЕО постановява, че гражданството на ЕС е основано върху националното, без да го замества. Чл. 18, който съдържа основната свобода, от която се ползва гражданинът на ЕС – правото на свободно движение, трябва да бъде интерпретиран по директен начин, без да се прилага дискриминация по повод на националността. Ако, например, италиански гражданин е отишъл като турист във Франция и иска да се настани в хотел – в този хотел не могат да му поискат по-висока цена в сравнение с тази, която ще предложат на французин. Това е принципът на не-дискриминацията заради националността. И този принцип отива още по-далеч – в областта на социалното осигуряване (социалната сигурност), при записването във висши учебни заведения и т.н. С други думи, свободата на движение е интерпретирана директно чрез принципа на не-дискриминацията, който е един от учредителните принципи на ЕС. Принципът за не-дискриминация е провъзгласен в чл. 12 от ДЕО. Разделяне навярно може да се търси, но не е необходимо, би било изкуствено...

Гражданството на ЕС е формално затвърдено в ДЕО и на основата на това може да се потърси отговор на въпроса, дали гражданството може да допринесе за създаването на чувство на принадлежност на всички граждани

от държавите-членки. Ако се породи подобно чувство на принадлежност, в този момент ще може да се говори не за функционално или формално гражданство на ЕС, но за политическа общност. Защото ще съществува солидарност, която няма да бъде вече национална солидарност, а солидарност на равнището на ЕС!

Свободата на движение е създадена по икономическа необходимост и предшества появата на понятието "гражданство на ЕС" - свободата на движение съществува още в Учредителния договор на ЕОВС от 1952 г. и в Римския договор от 1957 г. за създаването на ЕИО, но освен това съществуват и политически права, които произлизат от европейското гражданство. Това е правото да се избира, да бъде избран в Европейския парламент, но също така да участва в местните избори на дадена държава-членка. Това означава, че един италиански гражданин, който постоянно живее в Сиена, няма право да участва в изборите за депутати за Европейския парламент от Париж, Страсбург или Нанси. Но ако той се премести във Франция, ако изпълни минималното изискване за местопребиваване - държавата-членка има право да определя свободно минималното изискване за пребиваване от пет или повече години, например, в този момент той може да участва в изборите за европейски депутати в Париж, запазвайки италианското си гражданство. Това право отива и по-далеч. Не само всеки гражданин на държава-членка може да участва в изборите за депутат в Европейския парламент навсякъде (може да се гласува в държавата си по националност), но освен това може да гласува и избира депутатите от Европейския парламент в друга държава.

Споменахме, че гражданството на ЕС се основава на националността (на гражданството на държавата-членка), но също така има отделяне от това гражданство. Факт е, че гражданин на ЕС може да бъде само този, който притежава националност на някоя от държавите-членки. Но за да се упражнява това гражданство и по-точно едно от правата, които могат да се упражняват на основата на това гражданство, може да се упражнява само при изпълнението на допълнителен критерий - критерият на пребиваването.

Не само трябва да се притежава националност на държава-членка, но и съответното лице трябва ефективно да се възползва от свободата на движение – да се мести от една в друга държава. В такъв случай може да се гласува както за депутатите в Европейския парламент, така и в рамките на местните избори в другата държава-членка. Става въпрос за политическо право – участие в т.нар. политически живот на ЕС, избор на депутатите в Европейския парламент, които ще вземат участие в законодателния процес на ЕС. В началото на създаването на Европейските общности Европейският парламент притежава само съвещателни правомощия, но от даден момент нататък е истинският законодател на ЕС. Гражданите на ЕС, които са и граждани на държавите-членки, ще участват в този законодателен процес на равнището на ЕС по същия начин, по който участват в законодателния процес в техните държави, избирайки представителите за Европейския парламент, които ще гласуват законите. По същия начин, но не точно така, защото основният законодател остава Съвета на министрите, който е образуван от представители на правителствата – това няма директна връзка с изборите, какъвто е случаят на Европейския парламент...

*Въпрос на студент: Как можем да говорим за гражданство в правен смисъл, което е съвкупност от права и задължения, когато в Правото на ЕС не са уредени задължения за гражданите на ЕС?*

Въпросът за задълженията не е разглеждан като такъв в Договора. Той не казва, че гражданинът на ЕС има едно или друго задължение, той говори само за права. Но все пак може да се разсъждава за наличието на своеобразно контразадължение. Но то е с много непряка връзка. Може да се говори, например, за задължение, което се реализира чрез косвеното налагане на задължения. Причината е, че ЕС по отношение на бюджета се основава на собствени ресурси, като ДДС и други, в които участват и гражданите. Но това е изключително непряка връзка... Може да се правят индиректни заключения за задълженията на гражданите на ЕС. Но договорите по никакъв начин ясно не показват наличието на подобни задължения...

Дипломатическата и правната защита като право на гражданите на ЕС – това е политическо право *par excellence*. Това е политическо право, което произлиза от това, което вчера определих като “*царски правомощия на държавата*”. Всяка държава защитава гражданите си. Ако държавата е силна, тя може дори да осъществи военна интервенция в друга държава, за да защити гражданите си. Явно е, че за ЕС случаят не е такъв, но съществува принципът, че гражданин на Франция, например, който се намира на територията на трета държава, където няма френско дипломатическо представителство, може да бъде подпомогнат от представителството на друга държава-членка на ЕС и правата му ще бъдат защитени в качеството му не на френски гражданин, а на гражданин на ЕС.

*Въпрос на студент: В такъв случай може ли да се мисли за възникването на двойно гражданство?*

Случаят на двойното гражданство представлява определена теоретична трудност. Например, човек с двойно гражданство – италианско и аржентинско, се явява пред СЕО и се поставя въпросът дали той може да бъде гражданин на ЕС. СЕО е отговорил категорично по делото *Micheletti* – притежаването на гражданството на трета страна не пречатства упражняването на правата, произтичащи от гражданството на ЕС, ако е налице основанието – притежаването на гражданство на държава-членка.

Остава обаче открит въпросът дали това гражданство не се отделя от националността на държавата-членка. На него ще се спра малко по-късно...

Вече споменахме, че ЕС е правова общност. Това означава не само, че е основан на правото, но и че прилага и защита правото, особено администрацията. Това зачитане на правото – общия принцип на зачитане на правото, е довело до създаването на определен брой права на гражданите на ЕС по отношение на институциите на ЕС. Например, но и далеч отвъд само това, защото петициите пред Европейския парламент може да се отнасят до всеки въпрос, зачитането на човешките права. Но това може и да се разшири. Не съществува само правото на петиции, съществува и правото

да се сезира омбудсман. Това право съществува не само във всяка една от държавите-членки, но и на европейско равнище. Европейският омбудсман е създаден от ЕП и пред него може да се подадат оплаквания срещу определени нарушения на правата, допуснати от ЕС. Това също е право на гражданите на ЕС.

Освен това има и други права – право на достъп до документацията на институциите на ЕС – ЕП, Европейския съвет, ЕК, СЕО с известни изключения. Правото на достъп до документацията се вписва в смисъла, който вложих, когато казах, че конституционният договор не създава нови по същността си неща, а че той уточнява, изяснява, опростява това, което вече съществува.

Има право, което е закрепено в Хартата на основните права, като право на гражданите на ЕС и което отива по-далеч, защото става въпрос за право на добра администрация. То се вписва пряко в сърцевината на разбирането за правова общност. Всяка правова общност трябва да осигури добра администрация по отношение на своите субекти.

Договорът от Амстердам – през 1993 г. е свикана МПК, която трябваше да приеме проекта за Договор от Амстердам, приет през 1997 г. и влязъл в сила през 1999 г. Договорът от Амстердам допълва гражданството на ЕС, прибавяйки правото да се пише (и, подразбирайки се, правото да се получава отговор) на основните институции на ЕС във всяка една от държавите-членки.

*Въпрос на студент: Всъщност излиза, че гражданството на ЕС зависи в най-голяма степен от... държавите-членки?...*

Доколкото националността определя гражданството на ЕС – още от раждането си всяко италианско дете е с италианска националност. Но може, например, в политическия смисъл на термина да я упражнява, като избира депутатите в италианския парламент, като достигне пълнолетие. Неговата политическа националност и гражданство ще станат ефективни, когато достигне пълнолетие. Държавите са тези, които определят условията за ефективното упражняване на гражданството. Но в степената, в която неговото предоставяне – трябва да се прави разлика между потенциално

гражданство и ефективно гражданство – човек е гражданин на ЕС от момента на раждането си, защото е с националност на държава-членка от момента на раждането си. Но не може да избира членове на ЕП – потенциалното гражданство ще се трансформира в ефективно гражданство едва когато се навърши пълнолетие според съществуващото в държавите-членки право – във всички държави от Обединена Европа възрастта е 18 години.

Самият Договор в чл. 22 предвижда, че съдържанието на това гражданство не е окончателно. То може да се променя и развива. Имаме примерът с Договора от Амстердам, който е допринесъл за развитието на гражданството на ЕС. Дадохме пример и с Хартата на основните права, която също така разшири гражданството на ЕС.

Това, което също е особено интересно, е фактът, че определени разпоредби на Договора (не само за ЕО, но и за ЕС) се отнасят пряко до гражданина и до гражданството на ЕС. Не само има уредба в ДЕО – чл. 17–22, които се отнасят до гражданството на ЕС и дефинират правата на гражданина, но и на други места в Договора се срещат разпоредби, които засягат гражданите на ЕС. И това са изключително важни разпоредби. Например, чл. 12 от Хартата за основните права, която постановява, че политическите партии на равнището на ЕС допринасят за изразяването на политическата воля на гражданите на ЕС – по този начин се отива далеч, ако се разсъждава върху това малко. Това означава, че това не са националните партии, а са европейските партии. Европейският парламент функционира на основата на формираните в него политически партии, които са образувани на европейска основа, а не национална. Има Европейската народна партия, Европейската социалистическа партия, Европейската зелена партия и дори националистическа партия. Те функционират на европейския принцип, който е предписан в правилника на ЕП, регулиращ например начина на формиране на политическите партии в ЕП, защото всеки национален парламент функционира на основата на политическите партии в него. Съществува и т.нар. транс-национален принцип – политическа група не може да бъде формирана от депутати само от една държава. Това създа-

ва пряка връзка между функционирането на европейските политически партии и гражданите на ЕС.

Всичко това води до заключението, което вече споменахме, че ЕС се опитва да отиде по-далеч от формалното гражданство на ЕС и да създаде чувство на принадлежност към ЕС, чувство на идентичност, което трябва да произлезе от гражданството на ЕС. Да се отиде пряко към ЕС, без да се минава през националното равнище. По този начин в известна степен гражданите на ЕС ще имат двойно чувство на идентичност, двойно чувство на принадлежност – национално (неуспехът на референдума за приемане на КЕ във Франция и Нидерландия беше преди всичко национално отражение) и европейско на равнището на ЕС, което ще бъде производна принадлежност, наложена над националната принадлежност, която по никакъв начин няма да постави под въпрос националната идентичност – това ще бъде “друга” идентичност – европейска идентичност. Никой не знае как ще се развие в бъдеще тази идентичност. Но началото на идентичността вече е поставено и се основава на текстовете за правовата общност.

Казахме, че гражданството на ЕС е производно, догълващо по отношение на националността на държавата-членка. В този смисъл трябва да се уточни, че това е атрибутивно, предоставено гражданство. Какво означава това? Видяхме, че ЕС и ЕО са създадени чрез международен договор – държавите преговарят и според собствените си конституционни процедури приемат договорите, върху които са базирани Общностите и ЕС. На държавите принадлежи преди всичко правомощието да дефинират какво би трябвало да представляват ЕС и Общностите, какви ще бъдат техните компетенции. По същия начин на държавата принадлежи, на първо място, приемайки конституционните договори, да определи какво ще представлява гражданството на ЕС. На нея принадлежи да определи какви права ще притежават гражданите на ЕС.

Европейското гражданство е производно, догълващо гражданство, но то и предоставено гражданство преди всичко. Според чл. 17 ДЕО гражданството на ЕС догълва, но не замества националното гражданство. Подобно е по-

ложението при идентичността, която може да е производна на това гражданство. Става въпрос да се създаде нова идентичност, която ще идентифицира гражданина на ЕС по отношение на ЕС, но без да поставя под въпрос националността на държавите-членки.

Фактът, че това предоставено гражданство ви казва, че не е ЕС този, който ще определи кой ще бъде гражданин на ЕС и кой не – държавата решава по непряк начин, защото държавите са тези, които определят условията за достъп до тяхната националност – по рождение или чрез натурализация. Също така държавата определя различните права и различните елементи на гражданството на ЕС. Самият ЕС няма тази възможност. Не е ЕС този, който може да определи, че всеки гражданин на държава-членка още от раждането си ще бъде и гражданин на ЕС – държавите са тези, които могат да го решат.

Може ли все пак да се твърди, че гражданството на ЕС се отделя по някакъв начин или става автономно по отношение на националността на държавите-членки? Това е изключително интересен въпрос, върху който се дискутира много. Това отделяне е търсено в посоката на едно възможно предоставяне на гражданство на ЕС от самия ЕС. Дали ЕС е този, който може на основата на даден критерий, елемент или право да реши, че даден човек е гражданин на ЕС или не. Или, напротив, не може да решава. Това право ще принадлежи на държавата по отношение на самото гражданство, което е трудно да се определи, и по отношение на правната природа на гражданството. Но може да се каже, че упражняването на правата, произтичащи от гражданството, съдържа действително отделяне. При упражняването на правото, което произтича от гражданството, се отива много по-далеч. Примерът, който цитирахме, за политическото право да се гласува във всеки друг район, е елемент, който отива отвъд националността. Защото това е право, което се упражнява в друга държава-членка на основата на свободното движение. Например, италиански гражданин се мести във Франция и в този момент има възможност да гласува не само защото е с италианска националност, но и защото се е възползвал от свободното движение на равни-

щето на ЕС, което вече е елемент, директно свързан със съществуването на ЕС като правова общност.

Може да се отиде и по-далеч. Чужденците, които пребивават законно на територията на ЕС, могат да се възползват от известни права, дефинирани в Договора като права на гражданите на ЕС, без чужденците да бъдат граждани на ЕС. Става въпрос да се подават жалби пред ЕП и други.

*Въпрос от студент: Доколко гражданството на ЕС влияе върху отношенията местен-чужденец в една държава-членка?*

Първо, трябва да разгледаме как се дефинира "чужденец". От гледна точка на Общностното право, италианците във Франция не са чужденци. Чужденците са гражданите на трети страни. Но на равнището на гражданите на трети страни също има разграничения – българите са граждани на трета страна, различна от държавите-членки. Но българин, който влиза законно на територията на ЕС, има възможност да се възползва от свободното движение, което не е свързано само с извършването на икономическа дейност. Руснак може да отиде във Франция с общностна виза, издадена от консулска служба в Русия. Но веднъж стъпил в ЕС, той има възможност, без да се изисква друга виза, да отиде в друга държава-членка, с изключение на Обединеното кралство, в рамките на три месеца и няма да бъде подлаган на митнически контрол във вътрешността на Съюза. Вярно е, че е малко лицемерно, защото се твърди, че гражданите на трети страни имат право на свободно движение, но тази свобода не е създадена за тях. Това е дадена свобода на движение, която е призната на гражданите на трети страни, но това е право на гражданите на ЕС, което отива отвъд гражданството на ЕС. Това е един вид отделяне на определени права, които произлизат от гражданството, на националността...

Функционалното гражданство е свързано с Общностното право, което за момента е функционално право макар и твърде широко. Въпросът, който се поставя, е, дали има чувство на принадлежност, чувство на солидарност, което да свързва, да обединява гражданите на ЕС по отношение на ЕС, на тази правова общност, което да ни позволи да кажем, че това е политическа общност. Въпросът остава отво-

рен, но може, например, да се разсъждава върху изборите за ЕП. Процентът на участие в тези избори е изключително нисък. Няма интерес към тези политически избори, които изразяват важно политическо право, което би трябвало да създаде чувство на принадлежност или на идентичност.

Възможните обяснения са няколко. Участието на гражданите на ЕС в изборите за ЕП е много слабо. Последните избори за ЕП са през 2004 г., като идеята е била да се даде възможност на гражданите на новоприсъединилите се държави да участват в изборите за ЕП.

*Дискусия дали студентите знаят кой е техният депутат в ЕП, дали го познават...)*

По принцип среднестатистическият гражданин на ЕС не познава депутатите в ЕП, дори от своя регион, а често дори не участва в изборите. Или ако участва, то е с някаква негативна нагласа, (френското участие в референдума за КЕ бе в немалка степен именно такава, същото бе и в Нидерландия...), което води до лоши резултати. На този план може да се каже, че няма голям интерес към изборите за ЕП. Много често самите национални политици пречат на интереса на гражданите към изборите за ЕП.

В крайна сметка политическият живот на ниво ЕС не се отличава много съществено от този на национално равнище. Той е просто един инструмент за изява на политическите права на гражданите – и само от тях зависи дали и как ще ги упражнят. Гарантирането им чрез правни инструменти, обаче, е съществен белег на една правова общност – която спокойно можем да наричаме просто... ЕВРОПА!

## ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

### Гл. ас. Атанас Семов

Софийски университет "Св. Кл. Охридски",  
Директор на Института по Европейско право,  
член на Асоциацията по Международно право – Лондон  
секретар-ковчезник на Българската асоциация  
по Международно право

Гражданството на ЕС е един от най-свързаните с ежедневието на обикновения европейец въпроси. Разбираемо, това е въпрос, който вече сериозно вълнува и българската общественост – но който традиционно се разглежда в българската правна или популярна литература накратко и само в най-основни щрихи<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Виж като типичен пример популярния сборник *От А до Я за Европа и младежта*, Държавна агенция за младежта и спорта, С. 200, с. 28-30.

Такъв е подходът и в основните съчинения на български език:

▪ **Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С. 2005

▪ **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Общностно право* – в: **Ингрид ШИКОВА (ред.)**, *Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С. 2003

▪ **Юлия ЗАХАРИЕВА, Жасмин ПОПОВА**, *Европейски съюз. Европейско гражданство* – в: **Ружа ИВАНОВА (ред.)**, *Основни на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С. 1988

▪ **Ружа ИВАНОВА**, *Източници и основни принципи на общностното право* – в: **Ружа ИВАНОВА (ред.)**, *Основни на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С. 1988

▪ **Марияна КАРАГЪЗОВА**, *Основните принципи на върховенство на правото и на пропорционалност и изграждането на европейския конституционен ред* – в: *Конституция, външна политика и европейско конституционно пространство*, Фондация „Фридрих Еберт“ и Институт за политически и правни изследвания, С. 2004

▪ **Денчо ГЕОРГИЕВ**, *Европейската икономическа общност. Международноправна характеристика*, Изд. на БАН, С. 1986

▪ **Орлин БОРИСОВ**, *Право на Европейския съюз*, Арго пбблишинг, С. 2005 и др.

▪ По-подробно въпросът е засяган единствено в: **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Европейско гражданство I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за*

Няма да е пресилено, ако приемем, че и в европейската правна литература институтът на гражданството на ЕС е сравнително слабо разработван<sup>2</sup> – навярно и поради отсъствието в него на някаква особено съществена и видима научна провокация. Дали това е така според мен е спорно, доколкото дори само уникалната природа на европейското гражданство, което принципно се отличава от националното, представлява сериозна научна провокация.

Във всички случаи, обаче, безспорно е, от една страна, че гражданството на ЕС засяга пряко всички национални граждани – и като такива и всички българи, а от друга страна – че това е проблем с изключително широко и ежедневно

---

*европейско гражданство*, и **Атанас СЕМОВ**, *Европейско гражданство II. Правото на свободно движение на лицата като част от института на Гражданството на Европейския съюз*, – в: Трудове по международно право, том 5, БАМП, С. 2000, стр. 230-266.

<sup>2</sup> Така виж например основни европейски съчинения като:

- **Jean BOULOUIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6<sup>e</sup> éd.
- **Mark BREALEY, Mark HOSKINS**, *Remedies in EC Law*, Sweet & Maxwell, 2<sup>e</sup> éd., 1998
- **Jean-Claude GAUTRON**, *Droit européen*, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, Paris 1997
- **Trevor C. HARTLEY**, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, 4th edition, 1998
- **Guy ISAAC, Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8<sup>e</sup> éd.
- **Jean Paul JACQUI**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2001
- **Dominik LASOK**, *Law and Institutions of the European Union*, Butterwords, London, 6th ed., 1994
- **Koen LENAERTS, Piet VAN NUFFEL**, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999
- **Jean-Victor LOUIS**, *L'ordre juridique communautaire*, 6<sup>ème</sup> éd., Perspectives européennes, OPOCE, Luxembourg, 1993
- **Philippe MANIN**, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pïdone, 3<sup>e</sup> éd., 1997
- **Pierre PESCATORE**, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Université de Liège, 2<sup>e</sup> éd., 1973
- **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005
- **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 1999, 3<sup>e</sup> éd.
- **Denis SIMON**, *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, 3<sup>ème</sup> éd., Paris 2001

практическо приложение. Поради това неговото изучаване, познаване и правилно разбиране са от несъмнена важност.

Настоящото кратко изследване не може само да се справи с тази задача. То е само опит за въведение в изненадващо обширната и смая да твърдя интересна материя на гражданството на Европейския съюз и съставляващите го права, особено като се вземе пред вид концепцията за свободата на движение на лицата като неделима част от този институт, както си позволявам да я разглеждам по-надолу.

За да бъде това изследване относително широкообхватно и практически полезно в неговата **Част I** ще бъдат направен кратък, но необходим прочит на вътрешната логика и историческото развитие на идеята за европейското гражданство, неговите особености и правна уредба, за да може **Част II** да бъде посветена по-подробно на неговото съдържание, включващо икономически (като първи по време и по важност) и политически (като важни допълващи) права на европейските граждани, произтичащи от Общностния правопорядък.

За да бъде това изследване полезно и на академичните среди, ще бъде приложена библиографска справка, в която решенията на Съда на Европейските общности ще бъдат посочвани на френски език, включително и защото това е неговият работен език.

**Част I****ИДЕЯ, ЛОГИКА, ОСОБЕНОСТИ И УРЕДБА  
НА ЕВРОПЕЙСКОТО ГРАЖДАНСТВО**

*“Ние не коалираме държавите – ние обединяваме хората”*  
Жан Моне<sup>3</sup>

Така още през 1952 г., по повод създаването на първата европейска общност, без да формулира идеята за уреждане на европейско гражданство, Бащата на Европа дава посока, към която да се насочат мислителите, политици и... противници. Само две десетилетия по-късно идеята изглежда узряла – и през 1974 г., годината на смелия подем в европейската интеграция, в Париж, първата ѝ столица, ръководителите на членуващите вече 9 държави натоварват една експертна работна група със задачата да проучи “условията, при които на гражданите на... държавите-членки могат да се дадат социални права като членове на Общността”<sup>4</sup>.

Година по-късно докладът “Към европейско гражданство” предлага въвеждането на “специални права” за гражданите на държавите-членки – политически и социални права. Ръководена от Лео Тиндеманс, работната група предлага разгърнат и задълбочен анализ, останал в историята като “Доклада Тиндеманс”. Всъщност този доклад се опитва да се справи с един очертал се като съществен проблем на вече двайсетгодишната интеграция – неучастие в нейната конструкция на тези, за които всъщност тя е предназначена и които са субекти на нейното функциониране – хората...

---

<sup>3</sup> Цит. по **Pascal FONTAINE**, *L'Europe des citoyens* – in : *12 leçons sur l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2003, p. 44.

<sup>4</sup> *Bull. EC*, 12-1974, 7, item 11.

## Глава 1. Предистория и идея за “европейското гражданство”

### 1. Предистория

Официалното начало е поставено. Споровете “за” и “против” и още повече “дали” и “как точно” са енергични и плодородни.

През лятото на 1979 г. европейците за първи път гласуват за... международен орган. Наистина не особено активно, без неударжим ентузиазъм – но реално. Първите пряко избрани европейски депутати са овластени да представляват “европейските народи” в управлението на “европейските общности”. Активно или не, убедено в историческото значение на акта или не – европеецът става пряк участник в европейското изграждане.

През юни 1990 г. Европейският съвет в Дъблин вече спокойно може да постави на глас същностния въпрос: Как Съюзът да включи и разшири понятието за общностно гражданство в контекста на гарантирането на специфични права (хуманитарни, политически, социални, право на пълна свобода на движение и престой и т.н.) за гражданите на държавите-членки?<sup>5</sup>

Само след няколко месеца ЕСв вече е готов да посочи липсващата до тогава връзка между дефинирането на европейското гражданство и демократичната легитимация на Съюза. На заседанието си в Рим през декември 1990 г. той еднозначно заключава:

Европейският съвет отбелязва със задоволство консенсусът между държавите-членки относно необходимостта от разработване на концепцията за европейското гражданство. Той се обръща към Междуправителствената конференция<sup>6</sup> да намери начин за включване в бъдещия договор с оглед изпълване със съдържание на тази концепция на следните права:

<sup>5</sup> Заседание на Европейския съвет, Дъблин, 2-26 юни 1990 г., Приложение I относно политическия съюз – in: *Conclusions of the Sessions of the European Council*, 1990.

<sup>6</sup> ...която трябва да подготви новия договор, подписан след по-малко от 2 години в Маастрихт.

- граждански права: участие в изборите за Европейски парламент в държавата по местопребиваване и възможно участие в местните избори там;

- социални и икономически права: свобода на движение и пребиваване независимо от стопанската дейност; равни условия и еднакво третиране за всички общностни граждани;

- съвместна защита на общностните граждани в извън границите на Съюза.

Необходимо е да се помисли за възможното създаване на механизъм за защита на правата на гражданите по отношение на Общностите (създаване на омбудсман). Специално внимание се обръща на необходимостта от отчитане на особеностите във всяка отделна държава-членка<sup>7</sup>.

Инициативата е подета енергично. Испанското председателство изготвя бързо нов документ "Към Европейско гражданство" в който констатира, че така направените предложения не надхвърлят представата за "привилегирован статут на чужденец" и е необходима по-сериозна крачка - и предлагат европейското гражданство да се дефинира като "персонален и неотчуждим статус на гражданите на държавите-членки, които, по силата на членството на последните в Съюза, имат специални права и задължения, които са уредени на съюзно равнище и се упражняват и гарантират в неговите рамки, включително и предвид възможността за черпенето на права от европейското гражданство и извън границите на Съюза".

Испанският проект предвижда пет групи права:

- централно място да заемат пълната свобода на движение, избор на местопребиваване и участие в политическия живот на това място;

- овластяване на Общността в областите на социалните отношения, здравеопазването, образованието, културата, околната среда, защитата на потребителите и др. С оглед предоставяне на европейските граждани на специфични права в тези области;

- предоставяне от държавите-членки на засилена дипломатическа и консулска защита в чужбина на гражданите на другите държави-членки;

<sup>7</sup> Виж *Conclusions of the Sessions of the European Council, Rome, 1990.*

– улесняване и стимулиране на достъпа до институциите, най-вече чрез въвеждането на право на петиции до ЕП и въвеждането на европейски обмудсман за защита на специфичните права на европейските граждани и други (например относно алтернативната военна служба и н.н.).

## **2. Мълчаливата концепция за “европейско гражданство” отвъд оковите на суверенитетите**

Очевидно се очертава една неотменна и до днес двупосочност на концепцията за европейското гражданство. От една страна то поставя разграничение в рамките на Съюза между “европейските” граждани и “не-европейските”, непритежаващите новия статус и поради това нямащи достъп до всички, включени в него права. Това разграничение е частично преодоляно в Договора от Маастрихт, който отваря някои от правата и за всички други лица, пребиваващи на законно основание на територията на Съюза. Същността на разграничението, обаче, се запазва.

От друга страна – въпреки демонстрираната пряка връзка между националното и европейското гражданство (второто и възможно само на основата на първото и само го “допълва, а не го замества”...) – се прокарва ясно разграничение между тях: гражданството на ЕС предоставя и гарантира нови права, каквито националното гражданство не може да предостави и гарантира. Така лицата освен права и задължения по отношение на държавите, на които са граждани, вече имат права и задължения (отделни!) по отношение на Съюза, на който са... граждани. Иначе казано, европейското гражданство, макар и функционално подчинено на националното, поставя “европейския гражданин” в по-различно положение от националния...

Нещо повече – ако тази линия на разсъждение бъде дръзко продължена и се мине през очертаното през годините разгърнато съдържание на гражданството (социални права, политически права, лични и широк каталог други права, гарантирани от общностните механизми за защита на правата на човека – зачитането на ЕКПЧ, новата Харта за основни-

те права на Съюза и т.н.), всъщност може да се достигне до представата за едно самостоятелно и пълнокръвно гражданство. Така едно лице, на основата на правата, гарантирани му от ГрЕС, фактически покрива почти пълния кръг права, които едно национално гражданство би му предоставило – което прави възможна мисълта за самостоятелно функциониране (придобиване?) на европейско гражданство дори въвн от националното. Което, още по-нататък, в условията на придобит и разгърнат правен персоналитет на самия Съюз, може да доведе до възможност за предоставяне на европейско гражданство без да се изисква притежаването на национално гражданство на една ДЧ. Защо след като е възможна конституция без държава, да не е възможно и гражданство без държава – е, не напълно същото, като националното, но ...своеобразно? Всъщност, отговорът на въпроса възможно ли е и ще имаме ли самостоятелно европейско гражданство зависи отново само от един критерий – има ли достатъчно силни икономически фактори, които да доведат до появата и закрепването на такова самостоятелно европейско гражданство... Позволявам си да предположа, че ако Съюзът продължи по очертания с римската Конституция за Европа от 2004 г. път отговорът ще е положителен...

Разбира се, първоначално процесът тръгва в точно обратната посока – уреждане на европейско гражданство в условията на тясна и демонстративна обвързаност с националното гражданство и при декларирано запазване на водещата роля на суверенната държава при предоставянето и отнемането на европейското гражданство (като атрибут на националното).

Нещо повече – за да е ясно на всички каква е идеята, респ. каква е обвързаността на европейското гражданство (а именно и само с националното), създателите на ЕС прилагат към Договора от Маастрихт изрична и красноречива (макар и кратка) декларация:

Конференцията декларира, че когато в Договора за създаване на Европейската общност се използва понятието "граждани на държавите-членки", въпросът дали дадено лице притежава гражданството на държава-членка се урежда само въз основа на националното законодателство на съ-

ответната държава-членка. За сведение държавите-членки могат да обявят кои лица следва да бъдат считани за техни граждани за целите на Общността посредством декларация, която внасят в Председателството и която могат да изменят, когато е необходимо.”<sup>8</sup>

Заслужава да се отбележи, че макар текстът да е категоричен, това се оказва недостатъчно на някои от държавите-членки. Чрез самостоятелни декларации някои от тях разширяват или стесняват разбирането за националните основи на европейското гражданство с оглед своите собствени нужди: Обединеното кралство ограничава кръга на лицата, които ще се считат за негови граждани по смисъла на съответните разпоредби на ДЕО; Германия, обратно, разширява обхвата на европейското гражданство и по отношение на гражданите на бившата ГДР. С изрична декларация излиза и Дания...

Въпреки това се налага да се произнесе и ЕСв – на заседанието в Единбург 10 месеца след подписването на Маастрихтския договор той заключава: “Въпросът дали едно лице притежава гражданство на държава членка ще се решава единствено от националното право на съответната държава”<sup>9</sup>. Както ще видим по-надолу, обаче, извън неговия тесен нормативен контекст, въпросът добива друго измерение – и притежаването на европейско гражданство се оказва предпоставка или катализатор на придобиването, респ. изгубването на национално гражданство.

Това заключение на ЕСв, обаче, се разминава с разбирането на Съда на ЕО, заявено само няколко месеца преди това по делото *Micheletti*. Верен на неизменната си линия на тълкуване на Договорите в светлината на тяхното функционално предназначение и директна адресираност към частните лица, СЕО отхвърля всяко разбиране за неограниченост на националната компетентност в областта на гражданството (дори и националното):

“Определянето на условията за придобиване и загубване на националното гражданство, според Международното право, е в компетентността на всяка държава-членка – ком-

<sup>8</sup> Учредителните договори..., цит. съч., с. 226.

<sup>9</sup> *Conclusions of the Sessions of the European Council, Edinburgh, 11-12 dec. 1992, Part B, Annex 1, p. 53.*

петентност, която трябва да се упражнява *при зачитане на Общностното право*. Следователно не може националното законодателство да ограничава последиците от притежаването на гражданство на друга държава-членка чрез поставяне на допълнителни условия за признаването на това гражданство с оглед упражняването на основните свободи, предвидени в Договора<sup>10</sup>.

Следвайки стремежа си за успокояване на суверенистките реакции срещу Договора от Маастрихт и създадената от него нова конструкция, включително относно “твърде дръзкото наднационално европейско гражданство”, ДЧ се решават да направят още една демонстративна нормативна крачка – Договорът от Амстердам допълни чл. 8-а ДЕО (след преномерирането вече чл. 17) с категорично второ изречение: “Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя”... Можем без колебание да установим, че това не е типичния подход на общностния конституционен законодател – вмъкването в базовите разпоредби на европейската правна конструкция на текстове, които нямат нито пряка връзка с останалите, нито юридическа обосновка и приложимост е неприсъщо. Нищо в Част II относно Гражданството на ЕС, още по-малко сред другите разпоредби на договора, не предполага, че европейското гражданство може “да замести” националното, а в теорията вече ясно е очертана неговата роля именно на “допълващо” националното...

Разпоредбата обаче е факт. Нещо повече – текстът на Част II ДЕО “Гражданство на Съюза” е възпроизведена без изменения по същество в Дял II на Част I на Конституцията за Европа, озаглавен “Основни права и гражданство на Съюза” (чл. I-10 KE)<sup>11</sup>. Така въпреки еманципирането на Съюза от ДЧ (чрез превръщането му в самостоятелно юридическо лице и закрепването на гласуването с мнозинство като основно правило, а изискването за единодушие – като сравнително рядко изключение), неговото гражданство остава демонстративно привързано към инструментите

<sup>10</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, Rec. 4239, подчертаването мое, А.С.

<sup>11</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 242.

на държавния суверенитет. Разбира се, подобни декларативни обвързвания могат да се четат и като знак за силата именно на обратната тенденция (в контекста на разглежданата по-горе възможна тенденция за пълно обособяване на европейското гражданство като самостоятелно)...

## **Глава 2. Икономическа и политическа логика на гражданството на ЕС**

Много преди да се заговори за "европейско гражданство" и да се формулират нормите за "гражданството на ЕС", изследователите откриват в редица текстове на Учредителните договори разпоредби и правни идеи, отнасящи се пряко до "народите", "гражданите", "отделните лица" и т.н.

Развитието на правната система на ЕО и особено създаването от 1 януари 1993 г. на Европейски съюз (ЕС), дават разгърнат и относително цялостен вид на стремежите за пряко свързване на европейските интеграционни процеси с отделните граждани.

Още в самото определение за ЕС се посочва, че той следва да бъде "съюз, в който решенията се взимат колкото е възможно по-близо до гражданите". В чл. 2 на Договора за ЕС (ДЕС), определящ подробно целите на Съюза, недвусмислено се посочва като една от основните цели на Съюза все по-пълната защита на правата на гражданите и като средство за постигане на тази цел се определя "създаването на гражданство на Съюза".

В осъществяване на тази цел в Договора за Европейската общност (ДЕО) се въвеждат нови разпоредби (тогава номерирани като член 8-а до 8-е, днес чл. 17-22, както и ще ги посочваме по-надолу), посветени изцяло на създаването на гражданство на ЕС. По-нататък чл. 6 от ДЕС ясно посочва изискването за пълна защита на основните права и свободи на гражданите, съобразно Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), с което допълва разпоредбите на чл. 17-22 ДЕО. Съдът на Европейските общности (СЕО), ангажиран в процедурата по предварително становище относно съвместимостта на

международен договор, който предстои да бъде сключен от ЕО, с нейното собствено право, се произнася отрицателно относно присъединяването на Европейската общност като такава, като страна по ЕКПЧ. За удовлетворително се приема разрешението, препращащо към основните принципи на правото, общи за конституциите на държавите-членки.

Договорът от Амстердам (ДА) допълва разпоредбите за европейското гражданство (на които ще се спрем по-долу).

Подробното разглеждане на уредбата и съдържанието на гражданството на ЕС (по-долу Част II) предполага представяне на неговото формиране и на неговите два основни аспекта – икономически и политически, на което ще бъде посветено следващото изложение.

### 1. Икономическа логика

Нито създателите на Учредителните договори, нито изследователите на Общностното право, някога са криели икономическата логика и основа на европейската интеграция. Нещо повече – именно тази логика се изтъква като водеща, за да се преодолеят силните и до днес страхове в отделни обществени кръгове или правителства (най-силно, разбира се, във Великобритания), че интеграцията означава политическа зависимост и обвързване и загуба на национален суверенитет.

Верни на тази логика, ранните разпоредби на Договора за ЕИО са ориентирани изцяло към подчиняването на “свободите на движение”, които създават, на една водеща стопанска мотивация. Тъкмо поради това най-важните разпоредби на ДЕО относно свободата на движение и установяване (чл. 39 и сл.) са под заглавие “Свободно движение на работници”.

Редно е да посочим, преди да разгледаме материята подробно, че, навярно подведени от тази формулировка, българските автори по Право на ЕС упорито не включват разпоредбите на чл. 39 в обхвата на правата, включващи се в “плътта на гражданството на ЕС” и разглеждат като такива единствено онези, които са уредени в чл. 17-22 и са онасловени именно “Гражданство на ЕС”<sup>12</sup>. Обратно, преведеното на български

<sup>12</sup> Можем дори да установим своеобразно “пренебрежително” отношение на българските автори към въпроса за “гражданството на ЕС”

език помагало на д-р Кристиан Цакер<sup>13</sup> отделя значително внимание на "гражданството на ЕС" и не пропуска да отбележи подробно неговите икономически параметри.

В класическата теория за ЕО и ЕС, въпреки нейната многостранност и полемичност, на икономическия и на политическия аспект се отделя равно място, дори – у някои автори – на икономическите права се придава, логично според нас, по-голямо значение. Този подход ще си позволим да следваме и ние тук, тъй като вярваме, че правото на глас (активно или пасивно), на петиции, сезирането на Омбудсман или консулската защита в трети страни, имат **допълващо икономическите права значение и предназначение!**... И ако на тях в самите Учредителни договори се придава по-голямо значение, то е само заради търсения ефект на стимулиране и на политическата интеграция...

Поради изложеното във втората част ще разгледаме съдържанието на гражданството на ЕС първо в контекста на пряката уредба по чл. 17-22 СЕО (политически права), но след това подробно ще проследим неговото икономическо съдържание (чл. 39 и др. от ДЕО).

## 2. Политическа логика

За европейско гражданство се говори още от 80-те години във връзка с установяването на пряка връзка между националните граждани и европейските институции чрез преките избори за Европейски парламент от 1979 г. нататък. То е съпроводено с разширяването на кръга на отношенията между гражданите и общностните институции и усилията за преодоляване на демократичния дефицит.

Изричното нормативно закрепване на гражданството в УД през 1993 г. е доказателство, че европейската интеграция надхвърля своето първоначално икономическо измерение. Всъщност истината е, че още в Плана на Моне – известен като Декларация на Робер Шуман от 9 май 1950 г. – изрич-

---

– както в колективните издания на ЦЕИ и СУ, така и в иначе обемните трудове на доц. д-р Жасмин Попова "Основи на правото на ЕС" (Институт по публична администрация и европейска интеграция, С. 2005) и на доц. д-р Орлин Борисов "Право на ЕС" (Арго пбблишинг, С. 2005) и др.

<sup>13</sup> "Европейско право" под редакцията на Ружа Иванова, Изд. "Сиби", С. 1998.

но се предвижда постепенното изграждане на политическо обединение ("...първи етап на Европейската федерация"<sup>14</sup>). Поставената в чл. 1, ал. 2 на ДЕС ясна формулировка за европейската интеграция като процес на "изграждане на един все по-тесен съюз между народите на Европа"<sup>15</sup> ясно очертава излизането извън чисто икономическата перспектива на европейското обединение.

Нещо повече, същата ал. 2 на чл. 1 ясно формулира водещата роля на демократичната легитимност в интеграционния процес – в този съюз "решенията се вземат колкото е възможно ...по-близо до гражданите"! Следователно те са не просто субект на правото на общностите и съюза, нито само ползватели на благата, създадени от него или в неговите рамки – те са негов център, негов смисъл и редом с това негов реален участник. Затова в третата алинея на чл. 1 организирането (по единен и солидарен начин) на отношенията между народите са поставени наравно с отношенията между държавите-членки като пряка задача и предназначение на самия съюз, като негово основание за съществуване.

**3. Нормативната уредба на ГрЕС разкрива още някои принципни политически особености, които заслужава да бъдат проследени.**

1. Още в Преамбюла на Договора за Европейския съюз държавите-членки декларират своята решимост да създадат "общо гражданство" за своите граждани<sup>16</sup>.

2. Тази декларация обаче е предшествана от още няколко<sup>17</sup>, за които може се приеме, че всъщност подготвят тази за гражданството – държавите-членки:

– потвърждават своята привързаност към принципите на свободата, демокрацията, *зачитането на правата на човека и основните свободи*, както и на правовата държава;

<sup>14</sup> Декларация на Робер Шуман от 9 май 1950 г. – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Правни въпроси за журналисти*, Фондация „Отворено общество“ и др., С. 2001, с. 144.

<sup>15</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 136.

<sup>16</sup> *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 134.

<sup>17</sup> Пак там, подчертаването мое – А.С.

– потвърждават своята привързаност (и) към основните социални права, уредени в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и в Общностната харта на основните социални права на работниците от 1989 г.<sup>18</sup>

– желаят да задълбочат солидарността между своите народи... (използвайки при това инструменти – като гражданството – които постепенно могат да доведат до създаването на един европейски народ, първоначално чрез създаването на: единен европейски изборителен корпус – на съюзно равнище чрез гласуването за ЕП в чужда ДЧ, но и на национално равнище чрез участието в местни избори на чужди граждани; единен европейски трудов корпус – на основата на единен и свободен пазар на труда, единен европейски социален корпус – на основата на пълното премахване на дискриминационно третиране по отношение на социалните права, придобити в друга ДЧ; единен европейски образователен корпус – на основата първо на взаимното признаване дипломите и професионалната квалификация, сетне на сближаването и постепенното уеднаквяване на изискванията и механизмите на образованието и т.н.);

– желаят да засилят демократичния характер... на институциите (важен инструмент за което са разширяването на практическото упражняване на правото на пряко избиране на ЕП, редом с последователното увеличаване на неговата (респ. на гражданите, които пряко го избират) роля в общностния нормотворчески процес; достъпа до институциите, вкл. чрез пълен езиков плурализъм, пълен достъп до документацията им и съдебен и извънсъдебен (Омбудсманът) контрол над техните актове и действия (бездействие).

Прочитът на Преамбюла на ДЕС през призмата на бъдещото гражданство на Съюза трябва да бъде продължен и по-нататък – след решимостта за създаване на такова гражданство, ДЧ правят и още две декларации<sup>19</sup> с несъмнено отношение към него:

<sup>18</sup> Така тези два акта следва да се разглеждат като основни правни източници на уредбата на гражданството на ЕС, редом с уредбата в УД и вторичното право – виж по-долу...

<sup>19</sup> Учредителните договори..., цит. съч., с. 134-135.

- Те са "решени да улеснят свободното движение на лицата..." - което ще намери ясно изражение в разширяването на свободата на движение от "работниците" (по смисъла на досегашната уредба на ДЕО) към всички граждани на... Съюза, макар и разбира се, при определени условия. Тази воля намира проявление и в последващото вторично законодателство, предназначено наистина именно "да улесни", а то ще рече да гарантира, пълната реализация на свободата на движение на лицата.

- ДЧ редом с това заявяват (още веднъж, тъй като по-горе вече изразиха желанието си за задълбочаване на солидарността между своите народи) решимост "да продължат процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа"... Тази решимост не е просто декларативна, нито само една от движещите идеи на интеграционния проект - тя всъщност засяга сърцевината на новия съюзен проект! Още чл. 1 на новия договор, имащ задачата (макар и очевидно неизпълнена...) да обясни какво всъщност представлява новия съюз, постановява, че неговият смисъл и природа са именно в "създаването на един по-тесен съюз между народите на Европа" - като при това извежда като негов основен императив максималната му "близост до гражданите".

Така погледнато "гражданството", уредено в разпоредби на Маастрихтския договор, чието систематично място е далеч преди новите разпоредби относно т. нар. "втори" и "трети стълб", има не само своята логична и закономерна поява, но и водещо значение. Нещо повече - неговата уредба, въведена чрез този договор, намира място не в самия договор, създаващ новия (но натоварен с твърде съществени политически и най-вече юридически неясноти) съюз, а в договора, уреждащ функционирането на икономическата по характер, но действително функционираща и с ясна правна природа европейска общност (ЕИО) - защото именно там новосъздаденото гражданство може да намери смисъл, ефективни гаранции и действителна практическа реализация, както ще проследим по-надолу. И всичко това - въпреки наглед странното положение "гражданството на Съюза" да няма уредба в договора за Съюза, а в договора за

една от общностите, в която при това никъде другаде не се споменава какъвто и да било "съюз"...

Картината става още по-пълна, макар и не по-малко сложна, с прочитането на трета алинея на този ключов чл. 1 на Маастрихтския договор – новият Съюз "се основава" на общностите, но има "задача да организира *по единен и солидарен начин* отношенията между държавите-членки и отношенията между техните народи". Няма как тогава сред основните цели на Съюза, уредени в чл. 2, да не присъства "усилване на защитата на правата и интересите на гражданите на държавите-членки (разбирай гражданите на Съюза) чрез установяване на гражданство на Съюза"<sup>20</sup>.

Гражданството е може би най-типичния съвременен<sup>21</sup> инструмент за постигането или израз на постигането на "единството и солидарността" на един народ. И макар, разбира се, европейският учредителен законодател да не го посочва (и не би могъл!) изрично, един по-ясен прочит е напълно възможен: създава се "европейски" съюз с единно "европейско" гражданство, което предполага един "европейски" народ<sup>22</sup> – очевидно извън тясната дреха на строгото разбиране за държавен суверенитет...

### Глава 3. Основни особености на гражданството на ЕС

Повечето изследователи<sup>23</sup> отхвърлят изрази "европейско гражданство" като ненаучен и предпочитат да се придържат към легалния термин "гражданство на ЕС". От там нататък, обаче, те посочват, че макар закрепен в договорите именно като такъв, той също не е изчерпателно точен.

<sup>20</sup> *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 136.

<sup>21</sup> Можем без особен риск да потърсим политическа аналогия с инструмента на единната религия, използван в средновековието с държавостроителна функция навярно по най-ярък начин от българския Цар Борис I Покръстител...

<sup>22</sup> По този въпрос – виж и по-надолу

<sup>23</sup> И сред тях на първо място французинът Жан Булои, виж **Jean BOULOIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6<sup>e</sup> éd.

1. Разглеждат се някои важни **различия** между “гражданството” в тесен смисъл и новосъздаденото след 1991 г. “гражданство на ЕС”, основното сред които е отсъствието на непосредствена правна връзка между едно физическо лице (ФЛ) – гражданин, и държавата като правен субект. ЕС не е държава, нещо повече – приема се, че не е и субект на правото. Поради което отсъства типичната за националното гражданство публичноправна връзка.

Независимо от много възможни и немалкото съществуващи интерпретации, може да се счита за общоприето, че гражданството на ЕС не е гражданство по смисъла на националното конституционно право, а е своеобразно (*sui generis*, любимата формулировка на европейското право за бягство от класическите концепции за познати правници институти...) гражданство, което има своята правна основа, съдържание и реализация само и изцяло в рамките на Европейския съюз и неговата правна система. Поради това въпросът дали ГрЕС е “истинско гражданство” или не, е лишен от съдържание – то не е и не претендира по никакъв начин да бъде (истинско) национално гражданство и в същото време то е напълно истинско гражданство “на ЕС” и трябва да се разглежда именно и само като такава.

2. “Гражданството на ЕС” се изразява основно чрез **съвкупността от права (рядко задължения)**, произтичащи за обикновения, отделния гражданин на държавите-членки на ЕО именно от факта на членството на неговата държава в ЕО и ЕС. Тези права са уредени в Учредителните договори, приети от неговата държава, и от там се прилагат директно за него – отделния гражданин.

Като основополагащо за схващането за “общностно гражданство” (по-късно “гражданство на ЕС”) се разглежда решението на Съда на ЕО от 1963 г. по делото *Van Gend en Loos*<sup>24</sup>. В него за първи път ясно се посочва, че отделните частноправни субекти могат да черпят права директно от Общностното право и сами се явяват негови субекти. Така изведеният принцип на “директния ефект” на нормите на

<sup>24</sup> CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p.3.

правото на ЕО се оказва решаващ за разгръщането на идеята за “европейско гражданство”.

3. Трета важна особеност на “гражданството на ЕС” е заложената в първия текст на Договора на ЕО, уреждащ неговото създаване (чл. 17 ДЕО<sup>25</sup>) непосредствена и обуславяща **връзка на новото “гражданство” с притежавано от лицата национално гражданство** в техните държави. Текстът на чл. 17 ясно посочва, че “гражданин на ЕС е всяко лице, имащо гражданство на една от държавите-членки на Съюза”. Макар тази разпоредба да е ясна, възникват множество опасения и тревоги, че този текст нахлува в сферата на националния суверенитет и силно накърнява междудържавния характер на ЕС. Съдебната практика еднозначно доразвива принципа, уреден в чл. 17, ал. 2, според който придобиването и изгубването на националното гражданство става изцяло според вътрешното право на съответната държава.

Това се оказва недостатъчно и се налага в Договора от Амстердам да се предвиди изрично допълнение на чл. 17, ал. 1, според което “гражданството на ЕС” е едно гражданство в “надграждане”, в допълнение, към националното. Договорът от Амстердам посочва, че то “само допълва националното гражданство, а не го замества”! За правната мисъл този текст не предлага нищо ново – той само легализира на ниво Учредителни договори схващането за “допълнителност” на “гражданството на ЕС”.

4. Много съществена, както и в редица други случаи, е **ролята на Съда на ЕО за доразвиване на института**, според когото единствената предпоставка за придобиване на “гражданство на ЕС” е притежаването на гражданство на някоя от държавите-членки. В своето забележително решение *Micheletti*<sup>26</sup> от 1992 г., Съдът на ЕО посочва, че никоя страна не може да лиши едно лице от правата, произтича-

<sup>25</sup> Тук и навсякъде разпоредбите на Учредителните договори са цитирани по *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа* (съст. Атанас Семов), УИ “Св. Кл. Охридски” и Институт по Европейско право, С. 2005.

<sup>26</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, Rec. 4239.

щи за него от института на “гражданството на ЕС”, ако е налице единствената изискуема предпоставка – притежаване на гражданство на една от държавите-членки. Дори притежаваното двойно гражданство (и на държава, не членуваща в ЕС<sup>27</sup>), не е основание за ограничаването на неговите права като “гражданин на ЕС” в една трета държава-членка<sup>28</sup>.

5. Някои автори се спират на интересния въпрос за ролята на правото на ЕС и неговите разпоредби за “гражданството на ЕС” в процеса на **придобиване и изгубване на национално гражданство**. Без, разбира се, да имат директно въздействие, тези норми и произтичащите от тях права, се оказват годни да въздействат върху отделните лица в посока на придобиване или изгубване на национално гражданство:

5.1. Създадената от чл. 39 ДЕО възможност за свободно движение и установяване за работа в друга страна, допълнена от уреденото от чл. 19 право на един чужд гражданин (разбира се, от държава-членка) да гласува и дори да бъде избран в местни избори, създават предпоставки за установяването на една трайна и относително пълноценна връзка на едно лице с едно място на територията на друга държава. Редица страни (Люксембург, Великобритания, Белгия) предвиждат изисквания за определен период на живеене в страната като предпоставка за придобиване на нейно гражданство. Правата, които споменахме, значително облекчават и способстват за изпълняването на едно такова изискване.

5.2. От друга страна, законодателствата на някои страни (като Гърция) предвиждат възможност за лишаване от своето гражданство на лица, които осъществяват определени дейности в чужди държави (нпр. в чужди армии). Отварянето на огромен кръг публични длъжности за граждани на ЕС (виж по-долу относно чл. 39, ал. 4) дава възможност за осъществяването и на такъв публичноправен състав, което води до загубване на националното гражданство!

5.3. Към въпроса за формирането и същността на “гражданството на ЕС” може да се отнесе и разпоредбата на чл.

<sup>27</sup> В случая италианският зъболекар Микелети притежава и аржентинско гражданство, без да е загубил италианското.

<sup>28</sup> В случая – Испания.

191 от ДЕО, според която “политическите партии на европейско равнище са важен фактор за европейската интеграция и... за формирането на общностно самосъзнание у гражданите на ЕС”. Нещо повече – по реда на производството за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите на ЕО по чл.230 ДЕО могат да бъдат атакувани и актове на Европейския парламент, адресирани до “трети лица” – и като такива са се конституирали неведнъж отделни парламентарни групи в Европейския парламент!

6. Изложеното до тук позволява ГрЕС да бъде определено като **уникално гражданство**. Могат да бъдат посочени редица основания за това, основните от които са:

6.1. ГрЕС е уредено в рамките и за нуждите на една международна организация. То не се подчинява – а в отделни свои елементи отчетливо се разграничава – от разпоредбите или понятията относно националното гражданство. При това е налице един нормативен парадокс – наречено “гражданство на ЕС”, то е въведено чрез Договора за ЕС, но в Договора за ЕО, където е създадена специална нова Част II “Гражданство на Съюза”, но без изобщо никъде другаде в същия договор изобщо да се споменава какъвто и да било “съюз”, т.е. формално погледнато изобщо не става ясно гражданството на кой съюз е уредено в Договора за Европейската общност...

6.2. ГрЕС *не е типично гражданство* – “типичното” (“обикновеното”) гражданство е “правно-политическа връзка между едно физическо лице и една държава” – но от една страна ЕС не е държава и дори (все още) не е юридическо лице, а от друга страна от редица от правата, съставляващи “гражданството на ЕС”, се ползват и юридически лица. При това редица от правата са достъпни и за други ФЮЛ, които нямат националност на нито една ДЧ, т.е. изобщо нямат “политико-правна” връзка с ЕС, а просто пребивават на законно основание на територията му. Затова може да се приеме, че ГрЕС е едно *квази-гражданство* – то заимства елементи на традиционното гражданство, без да представлява такова и без да се стреми да го уподобява, поне не напълно. И всичко това е така, защото принципно различна е неговата политико-правна логика, освободена от национална

обусловеност, историческа формална устойчивост и най-вече наситена с прагматично, икономическо съдържание – и, както е известно, за сега поне, напълно лишена от каквото и да било емоционално съдържание...

6.3. По-важно е разбирането, че ГрЕС е *допълнително, акцесорно гражданство* – то няма самостоятелно съществуване, а “допълва националното гражданство”, изгражда се на негова основа и пряко зависи от него. Наличието на национално гражданство е пряка и безусловна предпоставка за упражняването на повечето от включените в ГрЕС права – докато гражданството на ЕС няма пряко отражение върху придобиването или загубването на национално гражданство (макар да има установимо косвено отражение – виж по-горе т. 5). Нещо повече – Европейският съвет в Единбург през 1992 г. трябваше да се справи с големия проблем за преодоляването на негативния референдум в Дания и свързаните с него датски резерви относно Договора от Маастрихт, не на последно място по отношение на създаването на европейско гражданство. В Заключенията си от Единбург той изрично посочва: “Разпоредбите на Част II на Договора за създаване на Европейската общност относно гражданството на ЕС, предоставят на гражданите на държавите-членки *допълнителни права и защита*, както е предвидено в Част II.”<sup>29</sup>

6.4. Още по-принципно е разбирането за ГрЕС като за едно *надстроечно гражданство* – то допълва с нов кръг права и задължения правата и задълженията, предвидени в националното законодателство и съставляващи националното гражданство, основавайки се на тях (надграждайки се над тях). От една страна като правен институт ГрЕС допълва националното гражданство (по смисъла и на чл. 17, ал. 1 ДЕО), от друга страна притежаването на някои права по националното право е пряка предпоставка за упражняването на някои от правата, предоставени от Общностното право (напр. притежаването на право на глас в националната държава е абсолютна предпоставка за упражняването на предоставеното с ПЕС право на глас в друга ДЧ – в местни избори или в изборите за ЕП).

<sup>29</sup> *Conclusions of the Sessions of the European Council, Edinburgh, 11-12 dec. 1992, Part B, Annex 3, p. 57-59.*

6.5. В Общностното право няма предвиден собствен механизъм за придобиване и загубване на ГрЕС – то се придобива автоматично, на основата на придобиването на гражданство на ДЧ или на основата на присъединяването на една държава, на която лицето е гражданин, към ЕС. При това Правото на ЕС не предвижда никакви условия за това – кой, при какви предпоставки и как придобива, упражнява или загубва националното гражданство на една ДЧ и заедно с него гражданството на ЕС, се определя единствено от съответната ДЧ.

6.6. Притежаването на *двойно гражданство* – напр. на една държава, членуваща в ЕС, и на една трета страна, не е пречка пред притежаването на ГрЕС. За да има едно лице статуса, респ. правата и задълженията на гражданин на ЕС, е достатъчно да е гражданин на ДЧ на ЕС, без значение дали същевременно е гражданин и на трета, нечленуваща в ЕС страна.

6.7. Същевременно с придобиването на ГрЕС не възниква правната фигура на *двойното гражданство*. Гражданите на ЕС не са лица с двойно (национално и “европейско” гражданство), макар често да се мисли именно така<sup>30</sup>...

6.8. Могат да бъдат очертани и още три важни групи особености на ГрЕС:

6.8.1. ГрЕС има персонална всеобхватност, но практическа ограниченост – в обикновения живот на огромната част от гражданите не намира никакво приложение. Т.е. то е едно функционално гражданство – ориентирано, имащо смисъл и намиращо реализация именно и само по отношение на работната сила.

Разбира се, това разбиране изисква нюансиране. “Например правото на отправяне на петиции и сезиране на европейския омбудсман засяга всеки гражданин, където и да се намира той. ...Освен това сред правата, които не са открито изразени като атрибути на европейското гражданство, има и някои, които се упражняват независимо от миг-

<sup>30</sup> Типичен пример: “В известен смисъл гражданите на държавите-членки на ЕС се сдобиват с двойно гражданство...” – което, макар и с уговорката “в известен смисъл”, просто не е вярно – виж **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация “Отворено общество”, С. 2002, с. 7.

рацията, например равенството между половете, екологичните права, правата за защита на потребителите”<sup>31</sup>.

6.8.2. ГрЕС е предпоставка за създаване на европейски народ (първо като европейски електорат, избирателен/политически корпус, сетне като съвкупност от равнопоставени субекти – граждани, в един единен субект – Съюза). Това обаче не е нито негова цел, нито негова естествена последица – а само една от възможните странични последици от съществуването му, макар и последица, на която понякога се обръща голямо внимание.

6.8.3. ГрЕС е съществена предпоставка за европейска/съюзна (конституционна) уредба на правата на човека. Без гражданството Хартата за правата на човека би била възможна, но при неговото съществуване тя е логична, естествена и... очаквана. Така погледнато ГрЕС е един необходим елемент за дооформянето на конституционния корпус на ЕС – един типичен конституционен елемент, без който УД не са достатъчно близко до идеята за конституционен акт/текст. Няма конституция без гражданство. И няма гражданство без конституция. Може без държава – очевидно, но не без конституция. Така ако ЕС е само условно едно държавоподобно образувание, то УД са със сигурност конституционоподобен нормативен корпус...

6.8.9. Нещо повече – именно уреждането на института на наднационалното гражданство в рамките на Договора за Европейската икономическа (до тогава) общност е едно от основанията<sup>32</sup> да се счита, че неговият (респ. нейният) обхват се разширява и тя престава да бъде *чисто* икономическа, поради което се налага преименуването ѝ с отпадането на квалифициращото (и ограничаващо) прилагателно “икономическа”, без да се променя нейната същност и без по никакъв начин да се ограничава съдържанието на икономическите права, които вече са предоставени на европейските граждани (макар и без да се считат за “граждани на ЕС”.

<sup>31</sup> Божана СТОЕВА..., *цит. съч.*, с. 9.

<sup>32</sup> Разбира се, има и много други – напр. уреждането на множество нови неикономически политики, като образование, култура, младеж, защита на потребителите и ред други.

...Всъщност теоретичният аспект на изучаването на гражданството на ЕС неизбежно се подчинява на неговата отчетлива функционална предназначеноост – европейското гражданство е функция, атрибут, *condition sine que non*, на европейския общ пазар и на четирите крайъгълни свободи на движение. Именно поради това е от особено съществено значение разглеждането му точно в контекста на предоставените права и тяхната отчетлива практическа приложимост и предназначеноост в рамките на икономическо-правната конструкция на европейските интеграционни организации.

Поради това по-надолу ще бъде проследено по-внимателно именно съдържанието на европейското гражданство (Част II), разбира се, не и преди да очертаем неговата уредба (Глава 4).

## Глава 4. Уредба на гражданството на ЕС

**1. Основа на уредбата.** Както вече неведнъж бе споменато, институтът на гражданството на ЕС е въведен с Договора за Европейския съюз от Маастрихт. Неговият преамбюл изрично посочва „общо гражданство“, а чл. 2 изрично посочва „създаването на гражданство на Съюза“ като средство за постигането на неговите цели. Тези две разпоредби следва да се разглеждат като основа на уредбата на ГрЕС – тъй като именно „създаването“ на това гражданство е предмет на разпоредбите, вмъкнати от ДЕС в новата Част II на ДЕО.

**2. Формална уредба.** Традиционно се приема, че „гражданството на ЕС е уредено в чл. 17-21 ДЕО“<sup>33</sup>. Това е раз-

<sup>33</sup> „Систематичното място на разпоредбите относно гражданството (част втора на ДЕО – чл. 17-22)...“ – **Жасмин ПОПОВА**, цит. съч., с. 20; „Материята е регламентирана в част втора на ДЕО – чл. 8-8e“. Авторките обаче посочват, че „правата и задълженията, образуващи съдържанието на европейското гражданство, трябва да се търсят в целия договор (а не само в разпоредбите на част втора на ДЕО). Такива норми се откриват в правилото на чл. F-2, както и чл. 138 и следващите.“ – **Юлия ЗАХАРИЕВА, Жасмин ПОПОВА**, *Европейски съюз. Европейско гражданство* – в:

бираемо – тези разпоредби съставляват не просто самостоятелен нормативен текст, а изпълват съдържанието на самостоятелна част на договора. Това в известен смисъл е озадачаващо – кратките разпоредби относно политическото съдържание на гражданството на ЕС са равнопоставени по тяхното систематично място на всички близо 160 разпоредби относно политиките на общността (Част III) и на близо стотте разпоредби относно институциите (Част V)... Може убедено да се твърди, че съдържанието и редакцията на чл. 18-22 позволява те да бъдат включени в Част I, която, макар и озаглавена “Принципи”, всъщност съдържа норми с различно съдържание (но със сигурност далеч не само принципи!), които спокойно биха могли да бъдат допълнени с шестте разпоредби относно гражданството.

**3. Същинска уредба.** Няма да е пресилено ако се твърди, че от практическа гледна точка същинската уредба на ГрЕС се намира... другаде в ДЕО, а и в другите УД. Впрочем програмният чл. 17 го посочва ясно в своята т. 2: “Гражданите имат правата и задълженията по настоящия договор” – а не само по настоящата Част II. Следователно е не просто възможно, а задължително съдържанието на ГрЕС да се търси във всички разпоредби на УД – т.е. нито само в петте текста на Част II ДЕО, нито дори само в самия ДЕО – а и в договорите за другите две общности, и дори в този за ЕС..

### 3.1. Уредба в ДЕО на права, съставляващи гражданството на ЕС:

- На първо място, разбира се, чл. 39 и сл. относно свободното движение на работници
- Чл. 43 и сл. относно свободата на установяване, чл. 49 и сл. относно свободата на предоставяне на услуги;
- Чл. 190 относно прякото избиране на депутатите в ЕП
- Чл. 191 относно политическите партии на европейско равнище
- Чл. 194 относно правото на петиции до ЕП;
- Чл. 195 относно Европейския омбудсман;

- Чл. 12 за забраната за дискриминация и чл. 13
- чл. 3, т. 2 относно задължението на Общността да се "стреми да премахва неравенството и да насърчава равенството между мъжете и жените"
- чл. 61-69 относно визите и т.н.

3.2. Уредба в ДЕО на други права на гражданите – това са права, които без да са изрично предвидени за "гражданите на ЕС" или "гражданите на държавите-членки", обективно представляват права, които те могат да черпят пряко от УД и другите източници на правото на ЕО/ЕС и като такива представляват нов кръг права, допълващи правата, които съставляват националното гражданство.

Тук трябва да се имат пред вид правата, които могат да бъдат черпени от ДЕО от физическите лица ("гражданите" в тесен смисъл), но и от юридическите лица на частното право (които нерядко попадат в обхвата на разбирането за правата на гражданите в широк смисъл). Тези права, респ. разпоредбите, които ги уреждат, трудно могат да бъдат изброени – може да се приеме разбирането, че тук се включват всички разпоредби на ДЕО, които предвиждат права (възможности), които могат да бъдат упражнявани от частните лица. Такива са например разпоредбите на чл. 23 и сл. относно свободното движение на стоки; чл. 56 и сл. относно свободното движение на капитал и плащания; чл. 32 и сл. относно общата селскостопанска политика, разпоредбите на Дял VIII относно заетостта, Дял IX относно общата търговска политика, Дял XI относно социалната политика, образованието, професионалната квалификация и младежта, Дял XIII относно общественото здраве, Дял XIV относно защитата на потребителите; Дял XIX относно околната среда и др.

3.2.1. Могат изрично да бъдат посочените разпоредбите на ДЕО, за които СЕО изрично е установил, че като разпоредби с директен ефект предоставят пряко на частните лица в държавите-членки права, защитими пред национален съд. С оглед предназначението им, те са най-много в част III на договора "Политики на Общността"<sup>34</sup> – именно те отразяват в най-голяма степен икономическата същност и логика на интеграционната общност, подчертана от СЕО

<sup>34</sup> Чл. 23 до 181-а ДЕО – виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 20 и сл.

през 1964 г. Така според изричното произнасяне на СЕО ограничен (вертикален) директен ефект имат разпоредбите на Учредителните договори относно:

- задължения на държавите-членки за действие: чл. 31, § 1<sup>35</sup>; и др.

- задълженията на държавите-членки за бездействие: чл. 23<sup>36</sup> и чл. 25 ДЕО относно митата, чл. 28<sup>37</sup>, чл. 29<sup>38</sup> и чл. 30<sup>39</sup> относно количествените ограничения; чл. 31, § 2 относно държавните монополи с търговски характер<sup>40</sup>; чл. 56, § 1 относно свободното движение на капитали и плащания (въведен с ДЕС)<sup>41</sup>; чл. 88, §2, ал. 3, края на посл. изр.<sup>42</sup> и § 3 относно държавните помощи<sup>43</sup>; чл. 90, ал. 1<sup>44</sup> и 2 относно дискриминацията на вносните стоки<sup>45</sup> и др.

3.2.2. СЕО еднозначно установява наличието и на норми с пълен директен ефект. Още през 1962 г. той ясно установява, че всички разпоредби, установяващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от директен ефект – техният смисъл е най-вече в отношенията между

<sup>35</sup> СЈСЕ, 13 mars 1979, *Hansen/Hauptzollamt Flensburg*, aff. 91/78, Rec. 935.

<sup>36</sup> СЈСЕ, 17 déc. 1970, *SACE*, aff. 33/70, Rec. 1213.

<sup>37</sup> СЈСЕ, 22 mars 1977, *Iannelli*, aff. 74/76, Rec. 577.

<sup>38</sup> СЈСЕ, 29 nov. 1978, *Pigs Marketing*, aff. 83/78, Rec. 2347.

<sup>39</sup> СЈСЕ, 8 juin 1971, *Deutsche Gramophon/Metro*, aff. 78/70, Rec. 487.

<sup>40</sup> СЈСЕ, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>41</sup> СЈСЕ, 14 déc. 1995, *Sanz de Lera*, aff. jointes C-163, 165 et 250/94, Rec. I-4821, p. 43.

<sup>42</sup> СЈСЕ, 11 déc. 1973, *Lorentz*, aff. 120/73, Rec. 1471.

<sup>43</sup> СЈСЕ, 11 déc. 1973, *Lorentz*, aff. 120/73, Rec. 1471.

<sup>44</sup> СЈСЕ, 16 juin 1966, *Lütticke*, aff. 57/65, Rec. 301.

<sup>45</sup> СЈСЕ, 4 avril 1968, *Fink-Frucht*, aff. 27/67, Rec. 341. Това важно решение установява, че едно задължение за действие по “премахването” или “изменянето” на дискриминационни мерки, след изтичането на определения срок за постигането на дължимия резултат автоматично се трансформира в задължение за бездействие. Впрочем, такъв бе подходът и на общностния законодател при осъществяването на “опростяването” в рамките на договорите от Маастрихт (най-вече) и от Амстердам – всички стари разпоредби, предвиждащи предприемането на определени мерки до изтичането на определен срок с оглед премахването на определени национални разпоредби или практики, добиват нова опростена и ясна редакция на “забрани”, при което дължимото поведение вече не е действие, а “бездействие” – виж напр. изменения чл. 25 ДЕО относно митата и ред други.

частните лица<sup>46</sup>. По-нататък в практиката си СЕО установява, че пълен директен ефект имат разпоредбите относно:

- забраната за дискриминация – чл. 12 ДЕО<sup>47</sup>;
- свободното движение на лицата – чл. 39 ДЕО<sup>48</sup>;
- свободата на установяване – чл. 43 ДЕО<sup>49</sup>, чл. 49<sup>50</sup> и чл. 50 ДЕО<sup>51</sup>;

- защитата на конкуренцията – чл. 81 и 82 ДЕО<sup>52</sup>,
- еднаквото третиране на половете – чл. 141 ДЕО<sup>53</sup>,
- както и за контрола за сигурност в атомната енергетика по ДЕОАЕ – чл. 78, 81 и 83 ДЕОАЕ.

Това са разпоредби, които “по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица”<sup>54</sup>.

3.2.3. Според големия френски професор Жоел Ридо редица разпоредби могат да имат както ограничен, така и пълен директен ефект<sup>55</sup> – като например членове 12, 28, 39, 43, 50, 81, 82, 119 ДЕО<sup>56</sup>.

3.3. Специално внимание следва да се отдели на разпоредбите, които уреждат права на гражданите в отношенията им с институциите, които, макар да не са норми с директен ефект, засягат пряко частните лица<sup>57</sup>. Извън онези относно правото на петиции, достъпът до документи, пра-

<sup>46</sup> СЈСЕ, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, Rec. 97.

<sup>47</sup> СЈСЕ, 20 oct. 1993, *Phil Collins*, aff. C-186/87, Rec. I-5154.

<sup>48</sup> СЈСЕ, 4 déc 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec. 1337; СЈСЕ, 6 juin 2000, *Angonese*, aff. C-218/98, Rec. I-4139.

<sup>49</sup> СЈСЕ, 21 juin 1974, *Reyners*, aff. 2/74, Rec. 631.

<sup>50</sup> СЈСЕ, 12 déc.1974. *Walrave*, aff. 36/74. Rec. p. 1405.

<sup>51</sup> СЈСЕ, 3 déc. 1974, *Van Bingsbergen*, aff. 33/74, Rec. 1244.

<sup>52</sup> *Учредителните договори...*, цит. съч., с.37.

<sup>53</sup> СЈСЕ, 8 avril 1976, *Defrenne*, aff. 43/75, Rec. 455.

<sup>54</sup> СЈСЕ, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, Rec. 97; СЈСЕ, 14 déc 1974, *BRT c/ SABAM*, aff. 127/73, Rec. 1974 ; СЈСЕ, 14 déc 1980, *Marty*, aff. 31/79, Rec. 2491.

<sup>55</sup> По-горе (Дял първи, Глава 2, Раздел трети,) бе посочено, че нормите, които установяват задължения както за частните лица, така и за държавата, просто следва да се разглеждат като норми с “пълен” директен ефект, както и тези, които установяват задължения само за частните лица.

<sup>56</sup> Жоел RIDEAU, *Droit institutionnel...*, op. cit., p. 822.

<sup>57</sup> По-подробно относно особеностите на директния ефект на общностните норми виж **Атанас СЕМОВ**, *Директният ефект в правото на Европейския съюз*, сп. „Европейска интеграция и право”, Министерство на правосъдието, бр. 4, 2006 г.

вото на информация и т.н., общи за основните институции, и тези, които са свързани с ЕП, на които се спираме подробно, следва да се имат пред вид и разпоредбите, уреждащи достъпът на гражданите на ЕС до общностното правосъдие. Такива са разпоредбите на чл. 230, ал. 4 и свързаните относно правото на иск срещу актове на институциите; чл. 232, ал. 3 и свързаните относно правото на иск срещу противоправно бездействие на институциите; чл. 235 във връзка с чл. 288 относно извъндоговорната отговорност; чл. 236 относно делата на служителите на Общността; чл. 238 относно делата въз основа на арбитражна клауза.

3.4. Уредба в другите УД. Подобен прочит може да се направи и на разпоредбите на Договора за Европейската общност за атомна енергия (виж по-горе), а де леге lata, и на разпоредбите на Договора за Европейската общност за въглища и стомана.

По-съществено внимание заслужава ДЕС и неговият чл. 6 относно правата на човека съгласно ЕКПЧ. Разбира се, може да се спори дали мястото на тази разпоредба е точно там и дали този текст не заслужаваше – по своето политическо значение и по правното си съдържание – да бъде обособен като самостоятелен член. Чл. 7, въведен с Договора от Амстердам и изменен с Договора от Ница, предвижда механизъм за санкциониране на държава-членка, която не зачита принципите по чл. 6, § 1 и като такъв представлява разпоредба, гарантираща правата на гражданите на Съюза.

Договорът за приемане на Конституция за Европа (ДКЕ) съдържа самостоятелна Част II, озаглавена “Харта на основните права на Съюза”<sup>58</sup>. Тя съдържа общо 53 разпоредби, обединени в 7 дяла (“Достойнство”, “Свободи”, “Равенство”, “Солидарност”, “Гражданство”, “Правосъдие” и общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата”), някои от които точно възпроизвеждат разпоредби на ДЕО, но други са напълно нови.

В края на 2006 г. обаче ДКЕ не е влязъл в сила, тъй като не е ратифициран от всички държави-членки, поради което се приема, че Хартата за основните права на Съюза, по подобие

<sup>58</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 265-277.

на хартата, приета с Договора от Ница, има "обвързващ политически характер за държавите-членки", които се ангажират да зачитат уредените в нея права, но няма правнозадължителна сила и не може да се приложи пред съд. Във всички случаи нейното значение е голямо като акт, който със сигурност в обозримо бъдеще ще има пълноценно правно действие (тъй като е безспорно политическо акъ – по него ДЧ са се разбрали еднозначно, категорично и окончателно).

3.5. Уредба в актовете на производното право. Редица от посочените по-горе разпоредби на Учредителните договори са доразвити в актове на вторичното европейско законодателство. Те са действително многобройни, поради което тук ще посоча по-скоро като пример само някои от най-важните сред тях, имащи пряко отношение към упражняването на основното право по Част II ДЕО – правото на движение и престой. Неговата уредба е "разхвърляна в около 10 правни инструмента, основните от които в хронологичен ред са следните:

– Директива 64/222 относно координирането на мерки във връзка с движението и пребиваването на чужди граждани, основаващи се на обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве;

– Регламент 1612/68 на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно свободата на движение на работници в рамките на Общността;

– Директива 68/360 на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно премахването на ограничения за движението и пребиваването на работниците от държавите-членки и техните семейства в рамките на Общността;

– Регламент 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работниците да останат на територията на държавата-членка след като са работили в тази държава;

– Директива 90/364 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване;

– Директива 90/365 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на работници и на лица със свободни професии, прекратили своята трудова дейност;

- Директива 93/96 на Съвета от 29 октомври 1993 г. относно правото на пребиваване на студенти.”<sup>59</sup>

Приемането на последните три директиви е “много важен етап в развитието на правото на свободно движение и пребиваване. До този момент правото е ограничено само за работниците и техните семейства, а с тези три директиви то се признава на всички европейски граждани, при спазване на съответните условия... В оценките на ЕК се изтъква колко много са проблемите, свързани с приложението на тези директиви... и през май 2001 г. ЕК внася предложение за консолидирана директива относно правата на гражданите на съюза и техните семейства за свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите-членки и предложение за изменение на Регламент 1612/68.”<sup>60</sup>

Извън това изброяване, възприетият по-горе подход изисква да се имат пред вид и всички други производни или други източници на Правото на ЕО и ЕС<sup>61</sup>, които уреждат права, достъпни за гражданите на ЕС именно в това им качество, доколкото чл. 17, ал. 2 ДЕО<sup>62</sup> определя, че “гражданите на Съюза имат правата и задълженията по настоящия договор”, а това означава и по всички актове, приети въз основа и в приложение на неговите разпоредби.

**3.6. Практиката на СЕО.** Нейната роля като източник на Правото на Европейските общности, както е известно, е особено съществена. По отношение на разширяването или разкриването на съдържанието на гарантираните от него права на гражданите тя е особено съществена. В огромно изобилие от дела СЕО дава тълкувания или прилага норми и по конкретни поводи извежда принципи, които се прилагат като общо правило по отношение на всички граждани (някои от тях посочих по-горе, т. 3.2. и др.). Практиката е особено изобилна и е почти непосилно да бъдат изброени

<sup>59</sup> Божана СТОЕВА..., *цит. съч.*, с. 6.

<sup>60</sup> Божана СТОЕВА..., *цит. съч.*, с. 6-7.

<sup>61</sup> По-подробно относно различните източници на Правото на ЕО и ЕС и тяхното действие виж Атанас СЕМОВ, *Източници на Правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*, Министерство на правосъдието, С. 2005.

<sup>62</sup> *Учредителните договори...*, *цит. съч.*, с. 16.

всички важни решения на люксембургските съдии – което, обаче, не отменя изискването за практикуващите юристи и най-вече за националните съдии, да ги познават...<sup>63</sup>

#### 4. Заключителни бележки

“Гражданството на ЕС” се създава формално с договора за ЕС от 1993 г., но неговите наченки (и неговото ядро), се откриват още в Римския договор от 1958 г. за създаване на Европейската (тогава “икономическа”) общност. И още преди институционализирането на ЕС редица автори говорят за “общностно гражданство”, имайки предвид съвкупността от специфични права, предоставени на гражданите на всички държави-членки (ДЧ) именно по силата на общностния правен ред. Тези права съставляват една от четирите свободи на движение – свободата на движение на работници в ЕО. Това е система от принципно нови правни възможности, предоставени на лицата, които са граждани на някоя ДЧ. Те са уредени най-вече в чл. 39 ДЕО.

Договорът от Маастрихт за създаване на ЕС всъщност само “констатира” съществуването на такива права и ги поставя в една обща политико-правна рамка – “гражданство на Съюза”. Редом с досега съществувалите права се уреждат и няколко нови, по-скоро политически (граждански) права. Те, обаче, нямат самостоятелно значение – тяхното предназначение е да гарантират реализацията и да засилят ефективността на другите (по-старите), които условно можем да наречем “социално-икономически”.

Формалната структура на Част Втора на ДЕО, озаглавена “Гражданство на Съюза”, създава впечатлението, че въпросното “гражданство” се състои единствено от правата, уредени в същата тази Част Втора (и наречени от нас “политически права”). Така е разгледан този въпрос в редица съчинения, вкл. и в съществуващите на български език...<sup>64</sup>

Още чл. 18 обаче, съдържа препратката, която обосновава включването на “социално-икономическите” права в обхвата на института: “Всеки гражданин на Съюза има право

<sup>63</sup> На български език виж **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С. 2006

<sup>64</sup> Виж по-горе бел. 1.

свободно да се движи и да пребивава на територията на ДЧ, при спазване на ограниченията и условията, предвидени в договора и в мерките, приети за неговото осъществяване". Единствените "ограничения и условия" за движението на лица в ДЕО можем да открием в чл. 39 (стар 48), озаглавен "Работници" и уреждащ споменатите "социално-икономически" права на европейските граждани. Именно за неговото приложение са приети и "мерките", за които говори чл. 18 и на които ще се спрем по-долу.

На пръв поглед се създава впечатлението, че преди ДЕС е било установено свободното движение "само на работниците", а след това (чл. 18, стар 8-а) се "разрешава свободното движение на "всички лица". Посоченото по-горе препращане, обаче, и особено предвиденото в чл. 40 (бивш 49) и в ал. 2 на чл. 18 създаване на вторично право, ни връща отново към собствената логика на всички тези разпоредби – да се премахнат пречките пред свободното движение именно на тези лица, които ще осъществяват стопанска дейност на територията на друга ДЧ, на която не са граждани. Тъкмо за тях (а не за "всички граждани на ДЧ") се отнасят както социално-икономическите права, уредени в чл. 39 и подробно разработени във вторичното право на ЕО, така и политическите права по чл. 19 и 20 (участието в местни избори и избори за ЕП в чужда ДЧ).

Поради това не само не е погрешно, но според мен е наложително разпоредбите за свободното движение на работниците да се разглеждат като част от института на "гражданството на ЕС", какъвто и подход ще бъде следван по-надолу.

## Част II

### СЪДЪРЖАНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ГРАЖДАНСТВО

*“...преди всичко една действителна солидарност...”*

Робер Шуман<sup>65</sup>

В първата част на това изследване проследихме накратко логиката, особеностите и уредбата на института на гражданството на ЕС, които го очертават като уникално, нетипично, надстроечно гражданство, които произтича от икономическата същност на европейската интеграция и има функционално предназначение да допълни и гарантира осъществяването на четирите свободи на движение в рамките на ЕС.

Изхождайки от тази логика и тези негови особености, би трябвало да разглеждаме и съдържанието на ГрЕС функционално. Поради това по-надолу ще проследим правата на гражданите на ЕС, изхождайки от техния нормативен и материален контекст, от тяхното предназначение и тяхното практическо осъществяване.

**Първата глава** на това проследяване ще бъде посветена на икономическите права – които, макар и “скрити” в общия смисъл на разпоредбата на чл. 18 ДЕО и формално оставени извън обхвата на Част II ДЕО, озаглавена “Гражданство на ЕС”, според мен съставляват самото ядро на това квази гражданство.

**Втората глава** ще обхване политическите права – уредени предимно в Част II на ДЕО (но не само), функционалното предназначение на основните от които, обаче, е да допълни и гарантира реализацията на икономическите права.

Така противно на традиционното – и малко инерционно – разглеждане на гражданството на ЕС през оптиката на Глава II на ДЕО, аз ще се опитам да предложа една по-различна, но според мен практически по-обоснована конструкция на системата от права, съставляващи гражданството на ЕС,

---

<sup>65</sup> „Европа няма да се създаде отведнъж, нито като цялостна конструкция: тя ще бъде изградена само с помощта на конкретни стъпки, създаващи преди всичко една действителна солидарност.” – виж *Декларацията на Робер Шуман...*, цит. съч., с. 144.

стараейки да се обоснова този избор. Достатъчен аргумент, впрочем, може да бъде и фактът, че и общностният законодател е предпочел да уреди "гражданството на Съюза" в договора за Общността – именно заради материалната връзка (и подчиненост!) на новите политически права със старите и по-важни икономически...

### **Глава 1. Икономическите права на европейските граждани по Ччл. 39 ДЕО<sup>66</sup>**

Тези права са първи по време и по важност. Те са уредени още в първата редакция на Договора от Рим за създаване на Европейската икономическа общност от 1957 г. и остават неизменени до днес, половин век по-късно.

Те разкриват две съществени особености, които следва да се имат пред вид и които ще бъдат проследени внимателно по-надолу: отнасят се само за "работниците", т.е. за онези от гражданите на ЕС, които искат да се движат свободно по територията му, за да упражняват трудова дейност. Това изисква ясното разграничаване от лицата, които се движат свободно без намерение за придобиване на доход (извън всякакъв стопански контекст – като лица, които "имат достатъчно средства" – било след прекратяването на трудовата дейност, било като "туристи" в широк смисъл), както и от лицата, които, водени от стопанска мотивация, упражняват някоя друга от четирите свободи (най-вече свободата на установяване и предоставяне на услуги<sup>67</sup>). Втората особеност

<sup>66</sup> Преди ДА – чл. 48 ДЕО. При позоваването на нормативните текстове трябва да се използва новата и валидна в момента номерация съгласно Договора от Амстердам.

<sup>67</sup> Някои автори разглеждат свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги в друга ДЧ като две отделни свободи, черпейки аргумент и от отделната и равнопоставена уредба по Дял III на Част III на ДЕО. Това е предмет на отделен значим анализ. Тук е достатъчно да имаме пред вид съществената отлика по отношение на предоставените права.

Чл. 43 ДЕО, в Глава II "Право на установяване", предвижда: "...ограниченията на свободата на установяване на граждани на държава-членка на територията на друга държава-членка са забранени. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на пред-

произтича от предвидените съществени ограничения на предоставените права – във връзка със зачитането на съществени национални интереси и държавни функции.

“Правото на всеки европейски гражданин на достъп до националните пазари на труд във всяка една държава-членка е по същество много по-всеобхватно и съдържа в себе си правото на предоставяне на еднакви условия на труд, на социална, икономическа и културна интеграция на работниците и техните семейства в приемащата държава... и се допълва от координация на системите на социално осигуряване в държавите-членки на ЕС и от взаимното признаване на дипломи.”<sup>68</sup>

### 1. Обща постановка на въпроса.

Можем да приемем, че същностното икономическо право на гражданите на ЕС е правото им да се придвижват свободно, за да работят в другите ДЧ. Като такова то е уредено в чл. 39 и следващите на ДЕО. Това право е уредено 35 години преди създаването на гражданството на ЕС и поради това, разбира се, не е уредено като “право на гражданите на ЕС”. Първоначално това е право на гражданите на държавите, членуващи в Общностите – които след 1 ноември 1993 г. автоматично се превръщат в граждани на ЕС. Когато

---

ставителства, клонове или филиали от граждани на една държава-членка, установили се на територията на друга държава-членка.

Свободата на установяване включва правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност, както и да се създават и ръководят предприятия, по-специално дружества или фирми по смисъла на чл. 48, ал. 2, при условията, предвидени за нейните собствени граждани от законите на държавата, където се извършва установяването, при спазване на разпоредбите на главата, отнасяща се до капитала.”

Чл. 49 в Глава III “Услуги” определя: “...ограниченията върху свободата на предоставяне на услуги в рамките на Общността са забранени по отношение на гражданите на държавите-членки, установили се в държава от Общността, различна от държавата на лицето, за което са предназначени услугите.

<sup>68</sup> **Божана СТОЕВА...**, *цит. съч.*, с. 5.

Правото на ЕС съдържа разгърнато вторично законодателство относно различните професии – например относно взаимното признаване на дипломите на медиците, адвокатите, ветеринарите, фармацевтите, архитектите, застрахователните агенти и др.

това се случва, те запазват предоставените им по-рано права, просто допълнени от нови, добавени с Договора за ЕС.

1.1. Уредба. Систематичното място на уредбата на свободното движение на работниците е показателно – тази изключително важна материя е уредена в самото начало на договора, сред първите разпоредби относно т.нар. “Политики на Общността” (Част III). Дял III е озаглавен “Свободно движение на лица, услуги и капитали” и се намира веднага след уредбата на свободното движение на стоки (Дял I, чл. 23-31<sup>69</sup>) и Общата селскостопанска политика (Дял II, чл. 32-38<sup>70</sup>).

Свободното движение на работниците е поставено в началото на Дял III, макар да може аргументирано да се твърди, че свободата на осъществяване на търговска (стопанска) дейност е и по-важна, и практически по-широко упражнена в рамките на интеграционната общност...

На движението на работниците са посветени “само” четири разпоредби – чл. 39-42 – ала те обхващат по същество цялата общностна уредба на материята на конституционно (договорно) равнище.

1.2. Обхват. Верни на разгледаната икономическа логика, разпоредбите на чл. 39 и сл. ДЕО уреждат все права на “работници”. При това ДЕО ясно посочва, че тези права не се предоставят сами по себе си, а само подчинени на една ясна и конкретна стопанска мотивация. Чл. 39, ал. 1 говори за “движение на работниците” (очевидно не на всички граждани!); чл. 39, ал. 2 разглежда все недискриминация, свързана с едно трудово правоотношение; чл. 39, ал.3 урежда също права, свързани с “постъпване на работа”, “търсене на работа”, “край на трудовото правоотношение” и т.н.

Това е разбираемо – свободите на движение предвиждат на първо място именно свободното и неограничено от държавните граници предлагане на работна ръка. Още чл. 2 ДЕО, определящ изчерпателно целите на Общността (разбирай на интеграционния процес), посочва на първо място “установяването на общ пазар” (включително, ако не и на първо място, общ пазар на работната сила) като главно

<sup>69</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 20-21.

<sup>70</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 22-24.

средство за постигане на “хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономиката, високо равнище на заетост и социална закрила, равенство..., растеж и т.н.”<sup>71</sup>

1.3. Разширяване на обхвата. В същото време, обаче, в редица свои решения, СЕО е дал категоричен и конкретен израз на разбирането за неограничаване на свободата на движение. Съдът ясно е посочил, че за един гражданин на държава-членка не може да се изисква друго, освен представянето на карта за самоличност (паспорт), при преминаването и придвижването на територията на друга държава-членка. Допуска се единствено изискването на декларация, че лицето “влиза в страната, за да търси работа”.

Целият текст на чл. 39 е подчинен на принципа на недискриминацията на един “гражданин на ЕС” (а преди ДЕС се разбира гражданин на друга държава-членка, който се ползва с всички права по Правото на ЕО) в друга държава-членка – недискриминация, обоснована от не-притежаването на нейно (на приемащата страна) гражданство<sup>72</sup>. Според практиката на СЕО това изискване за недискриминация се прилага навсякъде и се отнася за поставянето на чуждия гражданин в неравностойно или неблагоприятно положение в сравнение с местните граждани. За него могат да се предвиждат определени изисквания единствено ако те се прилагат и за местните граждани. Приема се от някои автори, че СЕО е извършил “чудеса” в тази насока и със своите решения<sup>73</sup> последователно и неотклонно е прилагал и развивал принципа за недискриминация в различни насоки – признаване на дипломи, получаване на специални облекчения, право на престой на семейството на работещия, разширяване на кръга адресати (“работници”) и до студен-

<sup>71</sup> Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 10

<sup>72</sup> Принципът за недискриминация на национална основа е закрепен в чл. 12 ДЕО: “В обхвата на действие на този договор и без да се засягат специфичните му разпоредби, се забранява всякаква дискриминация, основаваща се на националността.” – *Учредителните договори...*, цит. съч., с.12. СЕО разглежда този принцип като неделим от института на гражданството на ЕС – СЈСЕ, 12 май 1998, *Martinez Sala*, aff. C 85/96, Rec. 2691.

<sup>73</sup> Помнят се редица решения – *Deina, Kovan, Mutch, Antonissen, Roier* и др. от различни периоди.

тите, вкл. и сензационното за времето си решение *Deina*, според което чуждият гражданин, работещ в страната, има право да се ползва и от такива “национално обусловени” и подчинени на категорична вътрешнонационална мотивация и логика социални облекчения, като... надбавки за раждаемост!...

Постепенно решенията на СЕО покриват почти всички сфери на националното законодателство и последователно и упорито обявяват за противоречащи с правото на ЕО всякакви изисквания и ограничения за чужди граждани, които ги поставят в неравностойно положение спрямо местните и които, бидейки подчинени на национална логика, нарушават принципа за недискриминация.

По-нататък ще разгледаме конкретно разпоредбите на чл. 39, уреждащи практическото прилагане на този основен принцип.

## **2. Съдържание на свободното движение на работниците.**

**2.1. Чл. 39, § 1** урежда свобода на движение на работници и служители по цялата територия на държавите-членки на ЕО. Представляваща една от “четирите свободи” на Европейската общност и смятана от някои изследователи като основната между тях, свободата на движение на работниците се оказва свобода и за “движение на самата Общност напред”, тъй като от нейното осъществяване непосредствено следват и добиват истински смисъл и значимост и другите три свободи – на движение на стоки, услуги и капитал. Осъщественото първоначално законодателно, а сетне и чисто практическо “отваряне на границите” между държавите-членки се оказва решаващо за развитието на европейската интеграция.

Единственото допускано ограничение на свободата на движение на работниците е разгледаното вече изискване за притежаване на документ за гражданство на една от държавите-членки (паспорт или *carte d'identité*) и възможното изискване за представяне на декларация от лицето, че влиза в чуждата страна<sup>74</sup>, за да работи или да търси работа.

<sup>74</sup> Някои автори дори използват евфемизма “другата страна”.

Това е реализация на разбирането за недопускане на дискриминация на национална основа, което намира изражение в прилагането на *принципа на националното третиране*<sup>75</sup>.

2.2. Чл. 39, § 2 доразвива и конкретизира принципа за недискриминация на национална основа. Той насочва неговото действие към няколко конкретни измерения на свободата на движение за работа, но изброяването, разбира се, не е изчерпателно.

Според този основен текст на ДЕО, недопустима е всякакви дискриминация на национална основа<sup>76</sup>. Като най-значими сфери на “защита” от общностното право са посочени “постъпването на работа”, “трудовете възнаграждение и други условия на труд”, както и въпросите, свързани със самото трудово правоотношение.

Практиката на Съда на ЕО посочва ясно като несъвместими с правото на ЕО и неговия принцип за недискриминация всякакви изисквания и ограничения, които се предявяват на един гражданин на друга държава-членка на ЕО, ако те не се прилагат и по отношение на местните (собствените) гражданите в същата мяра.

Погледнато от позицията на ДЕС и неговата идея за “гражданство на ЕС”, това означава пълна равнопоставеност между различните “граждани на ЕС”, работници в една държава-членка, независимо дали притежават нейното национално гражданство или не, именно заради притежаването на по-благоприятния статут на “гражданин на ЕС”.

2.3. Чл. 39, § 3 разгръща в най-пълна степен свободата на движение на работниците, без отново да търси изчерпателност.

2.3.1. На първо място ДЕО установява “правото да се приемат действително направени предложения”, което означава на практика правото свободно да се влиза в трудови правоотношения. СЕО е имал повод ясно да посочи, че разпоредбата на този текст засяга както “чисти” трудови пра-

---

<sup>75</sup> “Принципът, който лежи в основата на свободното движение на работници, е принципът на предоставяне на национално третиране”, **Божана СТОЕВА...**, *цит. съч.*, с. 5.

<sup>76</sup> А то ще рече на основа непритежаването на местно гражданство, доколкото “национална” дискриминация е възможна и спрямо собствените граждани на една държава съобразно етническата им идентичност...

воотношения, така и онези, които сме приели непрецизно да наричаме “граждански” – сезонна работа, на хонорар, изработка и т.н.

2.3.2. На второ място е уредено логично следващото право на лицата да се установяват на територията на съответната държава, за да могат да постъпят там на работа. Тази норма е доразвита по-късно от СЕО с възможността (правото) на семейството на работещия да го придружава в неговото ново местоживееие и да пребивава там. Нещо повече – на тях им се полагат и всички социални права и облекчения, с които се ползват семействата на работещите там местни граждани!

2.3.3. Логично уредбата, дадена в ДЕО в чл. 39, § 3, продължава с правото за свободно придвижване по територията на съответната (и всяка друга!) държава-членка. Наистина, традиционната “уговорка” не липсва и тук – това право се упражнява за “търсене на работа”. На практика, обаче, не съществуват (и не се допускат!) никакви механизми (освен споменатите декларации, чиято роля тук е малка) за установяване дали лицето се придвижва по територията на държавите-членки действително с цел да намери работа и да постъпи, или с друга цел. Единствените предвидени ограничения (виж по-долу) на практика засягат друг кръг от случаи (по-скоро криминални) и нямат отношение към въпроса за реалната приложимост на това ограничение. В основата на целия текст стои скритата логика, че нормалната човешка психология предполага търсене на работа и постъпване на работа в един разумен период от време.

Затова и СЕО изрично посочва, че на всяко лице, което влиза в една държава-членка като гражданин на друга такава, трябва да му бъде разрешено за един “разумен срок” от време, за да може да намери то работа и да се установи.

2.3.4. Уредбата на тази важна свобода се допълва от правото на лицата да престояват, т.е. да остават, на територията на другата държава, в която работят, дори “след приключването на трудовото правоотношение”. Това позволява на работниците да се чувстват “като у дома си” в чуждия град, да си устроят жилище (и дори да закупят) и заедно с разгледаното право на глас в местни избори, го предразполага към една

по-трайна и пълноценна връзка с новото място. Създателите на Учредителните договори, а очевидно и съдиите в СЕО, правилно са оценили, че една подобна връзка и едно подобно усещане за стабилност е ценен фактор за високо качество и производителност на труда – а именно такава е всъщност целта на “отварянето” на пазара на труда в 15-те!

2.4. Ограничения. Разбира се, би било не само нелогично, но и просто невъзможно, отварянето на границите и свободата на движение на лицата (пък били те и разглеждани като “работници”), да бъде оставено съвсем неограничено и неограничаемо. Регионът е твърде динамичен, Втората световна война е приключила не толкова отдавна, епохата предлага нови необичайни предизвикателства. Дори самата възможност да профучиш с колата си със 100 км/ч. през границата между Франция и Германия, например, където до вчера е имало контрол и войска, вече е изглеждала стряскаща. За мнозина в Европа тя е стряскаща и до днес, особено що се отнася до осъществяването на подобна възможност и по източните граници на ЕО.

2.4.1. Съвсем естествени са, тогава, ограниченията, предвидени в ДЕО – при това твърде деликатно, нека признаем. Чл. 39, § 3 посочва, че разгледаните по-горе свободи, се осъществяват при “отчитане на ограниченията, свързани със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве”. Разбира се, какви са тези ограничения ДЕО не посочва конкретно. Както и в други свои текстове и по други поводи, ДЕО стриктно спазва жизнено необходимата за самото съществуване на Общностите и Съюза логика за запазване на държавите-членки на реална и напълно осъществима възможност да защитават своята сигурност (в най-широк смисъл) и обществения ред (също в широк смисъл) при всяко посегателство или заплаха.

Без да са много случаите в историята на ЕО, достатъчно е да посочим дори само епидемията “луда крава” на Острова или честите вълни на “шап” в Гърция, за да обосновем и разберем разума и необходимостта на ограниченията, предвидени в чл. 39, ал. 3 на ДЕО.

2.4.2. Чл. 39, § 4 се опитва да въведе още едно съществено ограничение на правата, установени в предишните пара-

графи на чл. 39. Текстът лаконично посочва, че тези права не се прилагат за публични длъжности.

Макар да изглежда като много естествено ограничение, този текст само “се опитва”, ала практически не успява да обслужи до край защитата на “вечно застрашения от ЕО” национален суверенитет. А не успява, защото СЕО в десетки свои решения, с поразителна последователност и упоритост, постига – случай по случай, сетне отрасъл по отрасъл – “отхвърляне” като неоснователни и несъвпадащи с духа и целите на ДЕО и целия Общ пазар – на ограниченията, допуснати от чл. 39, § 4.

– В своето историческо по значение решение по делото *Commission c/Belgique* СЕО отива до същността на проблема. В становището на генералния адвокат по делото, възпроизведено после и в мотивите на решението, се посочва, че критерият за определяне на една длъжност като “публична” за прилагането на ограниченията на чл. 39, § 4, не е видът на органа, в който се работи, или наименованието на заеманата длъжност, а единствено това дали характерът на дейността съдържа като основна характеристика осъществяването на държавна (публична в по-широк смисъл) власт и поради това се изисква национална лоялност, каквато се предполага от притежаването на качеството “гражданин на съответната държава”.

– От там нататък СЕО е значително облекчен и с “широк размах” освобождава от ограничението на чл. 39, § 4 цели отрасли или типове дейности – образование, здравеопазване, съобщения, транспорт и т.н. Огромно количество дела са решени в полза на ищци – физически лица, на които СЕО признава правото да упражняват определена дейност на публични длъжности, защото за отделните конкретни случаи, а от там и за типа дейности, не се изисква като основна характеристика проявата на презумираната в института на гражданството лоялност или не се упражняват властнически правомощия с публично значение.

– Като важно постижение можем да посочим наложилото се изменение на редица национални конституции (нормите на правото на ЕО, по силата на принципа за примата, имат предимство пред противоречащите им норми от въ-

трешното право, дори да са от най-висш, конституционен порядък).

Можем да отбележим, че изучаването на разпоредбите на чл. 39 и на практиката на СЕО по прилагането му е важна задача за страните-кандидатки за членство в ЕС. Една от важните фази на хармонизирането на техните законодателства с това на ЕС е свързана именно с приемането на разпоредбите на чл. 39. Прочее, такова задължение следваше и за Република България по силата на Споразумението за асоцииране от 1993 г. Освен с изменения в законодателството, то бе свързано и с изменения в Конституцията...<sup>77</sup>

## Глава 2. Свободното движение на лицата и икономическите права на гражданите на ЕС<sup>78</sup>

Смисълът и задачата на свободното движение на лицата, закрепено в чл. 18 ДЕО, е да се създаде максимално широк и свободен от непазарни въздействия пазар на работната ръка. Поради това правата, осигуряващи свободата на движение на лицата, са ориентирани към извършването на стопанска дейност от лица, най-общо наречени "работници". Кое то пък позволява разпоредбите на чл. 39 ДЕО да се разглеждат като специални спрямо общите чл. 18 и като своеобразно ядро на института "гражданство на ЕС".

Развитието на уредбата на свободното движение на хората е еволютивно – някои автори проследяват три отделни етапа<sup>79</sup>: предоставяне на право на движение на работници (и техните семейства) – чрез първоначалните разпоредби на ДЕО и вторичното законодателство; разширяване на това право и по отношение на лица, "чиито статут и права не се базират единствено на икономическата им функция в обществото" – най-вече чрез практиката на СЕО; и разши-

<sup>77</sup> По този въпрос виж **Атанас СЕМОВ**, *Нужната или възможната реформа (Съображения относно конституционната реформа в България)* – в: "Конституцията за Европа и националните конституции", Университетско издателство "Св. Кл. Охридски" и ИЕП, С. 2006.

<sup>78</sup> За връзката между ГрЕС и свободното движение – така виж **Jo SHAW**, *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters, 3rd ed., 2000, p. 377-381.

<sup>79</sup> Така виж **Божана СТОЕВА...**, *цит. съч.*, с. 4.

ряването на свободното движение по отношение на "всички граждани" чрез разпоредбите относно ГрЕС, вмъкнати в ДЕО през 1993 г. чрез ДЕС.

### **1. Обхванати дейности**

Обхватът на създадената през 1958 г. Европейска ИКОНОМИЧЕСКА общност е ограничен до дейности с ясен икономически характер. Чл. 2 на Договора възлага на ЕИО мисията "да насърчава хармоничното и балансираното развитие на икономическите дейности".

Задачата на установената с ДЕИО "свобода на движение" е да създаде предпоставки за свободно движение на работната сила. Следователно вниманието е насочено към движението именно на тези лица, които имат намерение да отидат в друга ДЧ точно в качеството си на работна сила и да участват в извършването на някакъв вид стопанска дейност<sup>80</sup>. Извън приложното му поле ще останат редица групи лица, чиято дейност не може да бъде определяна като "стопанска" – туристи, студенти, благотворителни и неправителствени организации, някои дейци на културата и просветата (неплатени), спортистите аматьори<sup>81</sup>.

#### **1.1. Изискване да се извършва "СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ"**

Обхватът на това условие е твърде разширен от СЕО – приема се за "стопанска дейност" дори дейността на членовете на една религиозна или философска общност, ако тази дей-

---

<sup>80</sup> Именно критерият "да участват в извършването на..." отличава лицата, които се разглеждат като "работници", от лицата, които имат намерение "сами да извършват" стопанска дейност и поради това попадат в обхвата на разпоредбите за свободата на установяване и предоставяне на услуги – чл. 55 и сл., на които не можем да се спрем сега. Разбира се, един изчерпателен анализ на правата, съставляващи "гражданството на ЕС" ще изисква проследяването и на правата, обхванати от "свободата на установяване и предоставяне на услуги", отнасящи се също така за граждани на ДЧ, респ. за "граждани на ЕС".

<sup>81</sup> Прави се разграничение между спортните дейности на стопанска основа (като платена дейност, която попада изцяло в обхвата на разпоредбите за свободното движение), и спортните дейности на "чисто аматьорска основа, които не интересуват ЕО" (Реш. от 12 декември 1974 г. по дело 36/74 *Walrave*).

ност има за цел да осигури “икономическа независимост” на въпросната общност<sup>82</sup>.

Първоначално се е смятало, че свободата на движение не се прилага за гражданите на една ДЧ, които се настаняват да живеят в друга ДЧ, без да работят там (напр. лица, които имат достатъчно средства, за да живеят без да работят). На 28 юни 1990 г. Съветът приема три директиви<sup>83</sup> относно правото на престой “на икономически неактивни граждани” – студенти, пенсионери или просто неработещи.

За да се ползват от правото на престой в друга ДЧ, лицата трябва да разполагат със здравна осигуровка и да не получават социални помощи. Така на практика правото на влизане и престой на територията на друга ДЧ е предоставено на всички граждани на членуващите държави, независимо дали упражняват стопанска дейност. Точно това установява по първично-правен път Договорът от Маастрихт, който чрез чл. 8-а (сега чл. 18) на ДЕО предоставя правото на движение и пребиваване на територията на държавите-членки на “всеки гражданин на Съюза”.

Гражданин на ДЧ, нает на работа в друга ДЧ, се ползва от разпоредбите на общностното право дори ако самата му дейност се извършва извън територията на общността. СЕО констатира, че принципът за не дискриминация се прилага по отношение на всички правни аспекти на извършваната дейност, стига тя да е установена или да поражда ефект на територията на ЕО, независимо дали практически се извършва на тази територия.

По смисъла на чл. 39, “в рамките на Общността се обезпечава свободно движение на работниците” (§ 1), което включва “премахването на всяка дискриминация между работниците от държавите-членки, основана на гражданството и отнасяща се до наемането на работа, възнаграждението и другите условия на труд”.

<sup>82</sup> Реш. от 5 октомври 1988 г. по дело 196/87.

<sup>83</sup> Директивата относно правото на престой на студентите е отменена от СЕО с Реш. от 7 юли 1992 по дело 295/90 *Parlement c/ Conseil*, като издадена на основа на неподходящ текст от ДЕИО. Съветът отстранява недостатъка с нова Директива от 29 октомври 1993 г., влязла нормално в сила.

Съдът на ЕО е установил, че разпоредбите на чл. 39 са с директен ефект и като такива пораждаат пряко за физическите или юридическите лица права, годни да бъдат защитавани пред национален съд<sup>84</sup>. В изпълнение на чл. 40, Съветът е постановил необходимите за изпълнението на чл. 39 мерки – Регламент 1612/68 и Директива 68/360 от 15 октомври 1968 г.<sup>85</sup>

### 1.2. В. Уредбата на вторичното право за “ОТДЕЛНИТЕ ПРОФЕСИИ”

Чл. 39, § 2 ДЕО установява по ясен и недвусмислен начин забрана за дискриминация между гражданите на различните ДЧ, работещи в една от тях. За различните професии обаче реализацията на тази забрана зависи от това доколко изчерпателна е регламентацията във вторичното право.

Ако става дума за професия, за която Съветът е приел директива за облекчаване на упражняването ѝ съгласно чл. 44 или 47 ДЕО, именно съответната директива ще урежда материята<sup>86</sup>. Обратно, когато става дума за професия, която не е предвидена в директива, единствената приложима разпоредба е тази на чл. 43 на ДЕО, който предвижда еднакво третиране с местните лица – т.е. препраща към съответните разпоредби на вътрешното право като приложими за гражданите на тази държава<sup>87</sup>.

### 1.3. Проблемът за НЕПЪЛНОТО РАБОТНО ВРЕМЕ

<sup>84</sup> Реш. от 4 декември 1974 г. по дело 41/74 *Van Duyn*.

<sup>85</sup> Ю, бр. L. 257 от 19 октомври 1968 г.

<sup>86</sup> Особено типичен е случаят по делото *Knoors*, когато един гражданин на Холандия, работил в Белгия като водопроводчик, иска да се върне да работи в Холандия. Той е получил дипломата си в Белгия и Холандия отказва да я признае. Въпросът обаче е уреден от Директива на Съвета от 7 юли 1964 г., относно самостоятелната стопанска дейност в индустриалната сфера и занаятите. СЕО е принуден да констатира, че свободите на движение в ЕО няма да са напълно реализирани, ако отделна държава може да не прилага разпоредбите на общностна директива и в резултат осъжда Холандия.

<sup>87</sup> Така в Решение на СЕО от 7 февруари 1979 г. по дело 136/78 *Auer* френски гражданин, който е получил диплома за ветеринарен лекар в италиански университет, е осъден от съда в Мюлюз, за това, че работи във Франция без да отговаря на предвиденото във френския закон изискване за притежаване на френска диплома. Сезиран по този повод, СЕО констатира, че това осъждане е правилно, тъй като при постановя-

Разпоредбите на ДЕО се прилагат за лицата, извършващи стопанска дейност, без да се изисква пълно работно време. СЕО е преценил, че свободата на движение на работниците се отнася за лицата, които действително извършват или действително искат да извършват платена трудова дейност – било при пълна, било при непълна заетост. Броят работни часове на ден е ирелевантен. Изключват се само онези толкова краткотрайни дейности, които могат да бъдат считани като “странични (маргинални) и помощни”<sup>88!</sup>.

## **2. Обхванати лица**

### **2.1. Обхват на понятието “РАБОТНИК”**

Текстът на чл. 39 ДЕО, който установява свободното движение на “работници”, не предлага ориентир относно обхвата на тази категория. Ясна е единствено основната предпоставка – лицето да е гражданин на някоя ДЧ и като такъв – “гражданин на ЕС”<sup>89</sup>. Основавайки се на отчетливата икономическа логика на целия ДЕО и особено на разпоредбите за четирите свободи, СЕО<sup>90</sup> приема за “работник” лицето, което в продължение на определено време извършва определена престация на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава заплащане. Така се извеждат трите основни критерия:

– Изискване за продължителност (постоянство) на трудовата дейност, което поставя извън обхвата на чл. 39 всяка еднократна или краткотрайна дейност, била тя и действително “стопанска”.

– Договорна зависимост и “ръководство” – “работникът” не извършва въпросната дейност самостоятелно, нито за своя сметка, той “престира” за някого и по негово възложение; във всеки друг случай ще попадне в обхвата на разпоредбите за свободно установяване и предоставяне на услуги. Не е релевантно дали “другото лице” е публично или частно, нито дори дали е предприятие в тесния смисъл на думата.

ването му все още не са действали съответните директиви на Съвета, и единственото приложимо право е било вътрешното право на ДЧ.

<sup>88</sup> Реш. от 23 март 1982 г. по дело 52/81 *Levin*.

<sup>89</sup> По въпроса за двойното гражданство – Реш. от 7 юли 1992 г. по дело 369/90 *Micheletti*.

<sup>90</sup> Реш. от 3 юли 1986 по дело 66/85 *Lawrie-Blum* и реш. от 21 юни 1988 г. по дело 197/86 *Brown*.

- Контрапрестацията на работодателя е класическата за едно трудово правоотношение – заплащане. Извън логиката на чл. 39 стои преследването на печалба, както и предоставянето на друг вид услуга в замяна на неговата работна ръка – лицето предлага своя труд именно и само срещу заплащане. Няма да бъдат засегнати също така и всякакви благотворителни дейности и работа на “обществени начала”, нито такива с чисто колегиален или “приятелски” характер – помощ в работата, приятелска или “роднинска” услуга – дори тя да е действително “продължителна” и да се извършва “на друго лице и под негово ръководство”, и т.н.

В практиката на СЕО други критерии не са изведени. Не се изисква например извършването на работата да е “непрекъснато” – ако лицето прекъсне работа с образователна цел, няма да загуби качеството “работник”, стига това, което учи, да е свързано с работата, която е прекъснал (и поради това да се явява професионална квалификация)<sup>91</sup>. Не се изисква също така нито наличието на досегашен трудов опит в съответната професия – това е оставено на свободната (пазарна) преценка на работодателя, нито покриването на някакъв образователен или възрастов критерий. Не са поставени и никакви изисквания относно формата и съдържанието на трудовия договор, освен вече посочените – продължителност на работата, “чуждо” ръководство и насрещно заплащане.

## 2.2. Членовете на семейството

Евентуални ограничения спрямо членовете на семейството му биха могли да разубедят гражданина на една ДЧ, имащ намерение да работи на територията на друга ДЧ. Регламент 1612/68 подчертава, че “правото на свободно движение съществува, за да може да се упражнява в условията на свобода и достойнство,...което би било ограничено от затруднения за семейството му да го придружи или за приобщаването на това семейство на съответното ново населено място”.

а) За целта ПЕС предвижда определени права на съпругата (съпруга) на работещото лице, като се има предвид имен-

<sup>91</sup> Реш. от 21 юни 1988 по дело 39/86 *Lair*.

но съпруга (съпруг), но не и “партньор, с което лицето има стабилна връзка”<sup>92</sup>. Тези права се отнасят също и за децата под 21 години или на негова издръжка, за родителите на работещия или съпруга, които са на тяхна издръжка, независимо дали самите те притежават гражданството на някоя ДЧ. Иначе казано, разпоредбите на ПЕС обхващат всички членове на така очертаното семейство на работника.

б) Членовете на семейството имат в същата степен правото да се настанят на територията на друга ДЧ, както и самият работник – Регламент 1612/68 относно свободното движение на работници посочва това изрично (както и Директива 73/148 относно правото на установяване и свободно предоставяне на услуги). ДЧ са задължени да издадат карта за пребиваване на съответните лица без допълнителни формалности.

в) Единственото изискване, за да може работникът да бъде придружен от семейството си, е той да разполага с “нормално и достатъчно жилище”<sup>93</sup>.

г) Регламент 1612/68 признава на членовете на семейството на работника право самите те да постъпват на работа по цялата територия на приемащата ДЧ. Това право се полага и на децата, но не и на родителите на работещия.

д) Децата на работещия се допускат на общо основание до всички образователни форми. СЕО ясно посочва, че този достъп трябва да бъде напълно равнопоставен не само в тесен административен смисъл, но също така и по отношение на стипендиите или помощите за придвижване, прехрана и ред други, които биха могли да бъдат предвидени за местните граждани в местното законодателство<sup>94</sup>.

е) Регламент 1612/68 предвижда, че работникът чужденец се ползва от същите социални придобивки, които се полагат на местните работници. Текстът не посочва изрично члено-

<sup>92</sup> Реш. от 17 април 1986 г. по дело 59/85 *Reed*, както и реш. от 7 юли 1992 г. по дело 370/90 *Surinder Singh*.

<sup>93</sup> Не съществува обаче изискване за постоянно живеене в това жилище. Съпругата на работника запазва правото си на престой дори ако се раздели с него и живее в отделно жилище! В този смисъл – Реш. от 13 февруари 1985 г. по дело 267/83 *Diatta*, реш. от 18 май 1989 г. по дело 249/86 *Commission c/Allemagne*.

<sup>94</sup> Реш. от 3 юли 1974 по дело 9/74 *Casa grande*.

вете на семейството му, но практиката на Съда на ЕО ясно тълкува разпоредбите именно в този смисъл. Това се отнася както за съпруга и децата, така и за родителите, които са на негова издръжка.

### 3. Обхванати права

Съдържанието на правото на гражданина на една ДЧ да се придвижва из цялата ЕО и да пребивава на територията на всяка друга ДЧ е предмет на подробно уреждане в Регламент 1612/68 и Директива 68/360 от 15 октомври 1968 г.<sup>95</sup>.

Традиционните последици от притежаването на гражданство на отделна ДЧ съществено се изменят. Гражданинът придобива редица нови права (правни възможности), като при това запазва и правата си като гражданин на съответната държава. Но той вече може да се ползва и в “чуждата” ДЧ с права, по-рано запазени само за нейните граждани.

#### 3.1. Право на придвижване

Традиционно суверенно право на всяка държава е самостоятелно, чрез своето законодателство, да определя правилата за влизане и престой на нейната територия. Съгласно ПЕС, обаче, всяка ДЧ е длъжна тотално да ги “отвори” за гражданите на другите ДЧ, като осигури изравняване в третирането на гражданите на другите ДЧ със своите граждани.

а) За да се ползва от правото на свободно придвижване по територията на ЕО, гражданинът на една ДЧ трябва първо да може да напуска своята държава, което се удостоверява с простото представяне на валидна лична карта или паспорт. Администрацията на всяка ДЧ е длъжна да издава или да подновява съответния документ и е лишена от правото да изисква изходна виза или нещо друго със същия ефект. (Разбира се, отделните ДЧ не са и не могат да са лишени от възможността да ограничават напускането на своята територия на отделни лица, извършили престъпления, за които това се предвижда).

б) Аналогично правото на влизане на територията на всяка друга ДЧ е свързано единствено с простото представяне на валидна лична карта или паспорт и “приемащата

<sup>95</sup> Ю, бр. 257 от 19 октомври 1968 г.

администрация” също не може да изисква входна виза. Холандия например е била осъдена за това, че граничарите ѝ изискват и други формалности, несъвместими с Общностния правов ред<sup>96</sup>.

в) Конвенцията за прилагането на “Шенгенските споразумения” от 19 юни 1990 г. позволява пресичането на вътрешните граници на всяко място, без да се прави никаква проверка на лицата, освен когато “общественият ред или националната сигурност го изискват” (чл. 2 на Конвенцията). Договорът от Амстердам от 1 май 1999 г. включва Шенгенското споразумение в “първия стълб” на ЕС (освен по отношение на Обединеното Кралство, Дания и Ирландия).

### 3.2. Право на “пребиваване”<sup>97</sup>

Въпреки че чл. 17 ДЕО прави своеобразна “генерализация” на правото на влизане и престой, то всъщност е предоставено на лицата, които искат да имат “достъп до платена работа и възможност да я извършват” (чл. 2 на Директива 68/360)<sup>98</sup>.

Възниква въпросът дали общностното право ще се прилага и за гражданин на ДЧ, който иска да пребивава в друга ДЧ не за да упражнява някаква определена дейност, а просто за да търси работа. Според чл. 39, ал. 3 свободата на движение съдържа правото “да се приеме действително направено предложение” за работа, но практиката на СЕО е значително по-либерална. Тя приема, че правото на престой в друга ДЧ “съгласно целите на Договора и в частност, за да търси или упражнява професионална дейност, съставлява право, непосредствено гарантирано от Договора или

<sup>96</sup> Според решение на СЕО от 30 май 1991г. по дело 68/89 *Commission c/ Pays Bas*, изискването да се отговаря на поставени от граничните служители на приемащата държава въпроси (например относно продължителността на престоя или притежаваните финансови средства) не може да се превръща в предварително условие за достъпа да територията ѝ.

<sup>97</sup> Макар думата “престой” да е по-удобна и именно тя да се употребява в съществуващите български преводи на УД, считам за по-уместен изразът “пребиваване” заради неговата законова основа у нас, както и заради значително по-широкия му смислов обхват.

<sup>98</sup> Или, разбира се, които искат да упражняват свободна дейност, или да предоставят услуги (чл. 1 на Директива 73/148).

според случая от разпоредбите на вторичното право, приети за приложението му”<sup>99</sup>.

Съдът е преценил също, че срок от шест месеца по принцип би бил достатъчен, но се противопоставя категорично на възможността лицето да бъде принудено да напусне приемащата страна, ако докаже, че продължава да търси работа и че има действителни шансове да бъде нает (да намери)<sup>100</sup>. Особено ясно се подчертава изискването да се предостави право на “разумно дълъг престой” – реално позволяващ на лицето без притеснение да търси и евентуално наистина да намери работа – което се предполага и като действителен мотив на неговото желание за престой.

Правото на престой не се прекратява непременно когато приключи професионалната дейност – например, когато работникът достигне възраст за пенсия или е засегнат от увреждане, което не му позволява повече да работи. Специално са приети разпоредби, които му гарантират правото да продължи престоя си в страната, в която се е настанил<sup>101</sup>. Правото на престой не се прекратява и с приключването на трудовото правоотношение. Дори един работник да се намира в безработица в приемащата страна, правото на престой се запазва, ако преди това е работил там<sup>102</sup>. Въвежда се едно просто и логично изискване – лицето, което иска да продължи престоя си в “приемащата” страна, просто трябва да е финансово обезпечено.

### 3.3. Карта за пребиваване

<sup>99</sup> Реш. на СЕО от 8 април 1976 г. по дело 48/75 *Royer*.

<sup>100</sup> Реш. от 26 февруари 1991 г. по дело 292/89 *Antonissen*. Белгия също е била осъдена за разпоредба, според която гражданите на ЕО, които не са намерили работа до края на един тримесечен срок, автоматично ще получат нареждане да напуснат страната (Реш. от 20 февруари 1997 по дело 334/95 *Commission c/Belgique*).

<sup>101</sup> Регламент 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. за работниците (JO, L. 142 от 30 юни 1970 г.), Директива 75/34 от 17 декември 1974 г. за свободните професии (Jo, L. 14 от 20 януари 1975 г.). Освен това Комисията приема през май 1989 г. препоръка за държавите-членки относно “европейските граждани над 60-годишна възраст” (JO, L.144 от 27 май 1989 г.).

<sup>102</sup> Реш. от 26 май 1993 г. по дело 171/91 *Tsiotras*.

Не е необходимо гражданинът на ЕС да моли приемащата страна за “разрешение за пребиваване”, каквото са задължени да поискат “другите” чужденци. Той трябва да поиска само “карта за пребиваване на гражданин на държава – членка на ЕС” и властите на приемащата страна са длъжни да издадат такава карта, ако молителят отговаря на две кумулативни условия:

– да представи документа, с помощта на който е влязъл на нейна територия (лична карта или паспорт)<sup>103</sup>;

– да представи декларация от работодател, че ще бъде нает на работа, или удостоверение, че вече работи.

Картата за пребиваване трябва да важи за цялата територия на приемащата страна и за срок, не по-малък от пет години, който автоматично може да бъде продължен. Тя не може да бъде отнемана, освен ако титулярът не прекъсне своето пребиваване за повече от шест месеца наведнъж или ако доброволно остане без работа (напусне). СЕО подчертава в решението си по делото *Royer*, че правото на престой произтича директно от ДЕО и ДЧ са длъжни да го зачитат, без да имат право да се произнасят по него. Издаването на карта за пребиваване от приемащата страна има чисто декларативен ефект – тя няма правопораждащо действие, а е само “акт, предназначен да КОНСТАТИРА, от страна на една ДЧ, индивидуалното положение на гражданина на друга ДЧ по отношение на общностното право”. Правото на пребиваване се черпи от гражданите на ЕС директно от разпоредбите на ДЕО и вторичното право и никакви национални власти не могат да попречат на неговата реализация. Дори при липсата на карта за пребиваване, правото на пребиваване се запазва – то съществува *ipso jure* и не зависи от въпросната карта, която има за функция само да улесни упражняването му пред местните власти. Отделните страни са длъжни да съобразят законодателството си с това право.

В отделни случаи тази реализация е възможна дори без издаването на карта за пребиваване – например за работници-

<sup>103</sup> Правото на престой трябва да бъде признато, ако личната карта е в срок на действие, дори ако в приложение на законодателството на държава-членка, която я е издала, тази карта не позволява на собственика и да напусне нейната територия (Реш. от 5 март 1991 г. по дело 376/89 *Giagonidis*).

те, чийто очакван ангажимент ще бъде по-кратък от 3 месеца или за гранични<sup>104</sup>, или сезонни работници<sup>105</sup>. Особено симптоматично за възможността на общностното право да ограничава приложението на националното право, свързано с движението на лицата, е решението на СЕО по делото *Giagonidis*<sup>106</sup>. От него могат да се изведат два съществени извода:

- никоя ДЧ не може да пречи на свой гражданин да се ползва от свободите на ЕО, дори ако той не е изпълнил свое задължение към нея (освен ако не го лиши от своето гражданство, с което той автоматично ще загуби и качеството "гражданин на ЕС" и възможността да се ползва от въпросните свободи);

- териториалната ("приемащата") държава не може да се позовава на неизпълнени изисквания на "националната" държава, за да откаже или ограничи правото на придвижване и свързаните с него други права!

#### 4. Закрепване и съдържание на принципа за еднакво третиране

По смисъла на чл. 39, § 3, "с" на ДЕО, работникът чужденец е приравнен на гражданите на "приемащата" държава и това изискване за еднакво третиране отхвърля "не само явните забрани, основани на гражданството, но и всички други форми на дискриминация, които, чрез прилагането на други критерии за разграничение, довеждат в крайна сметка до същия резултат"<sup>107</sup>.

Същото се отнася например за вземането предвид на местожителството като критерий за приложението на националното право или за предоставянето на някаква привилегия – фактът на различното третиране на гражданина на чужда

<sup>104</sup> Гранични работници са тези, които живеят в една държава-членка, работят в друга (най-често съседна), но се връщат в своята "често и постоянно" (ежедневно или за уикенда) (Реш. от 22 септември 1988 по дело 236/77 *Bergemann* и реш. от 6 юли 1988 г. по дело 127/86 *Ledoux*).

<sup>105</sup> Белгия е била осъдена за това, че е издала документ за пребиваване на работници, чийто престой не превишава 3 месеца, както и на сезонни работници и че за това е трябвало да се плаща такса (Реш. от 20 февруари 1997 г. по дело 344/95, цитирано).

<sup>106</sup> Реш. от 5 март 1991 г. по дело 376/89 *Giagonidis*.

<sup>107</sup> Реш. от 12 февруари 1974 г. по дело 152/73 *Sotgiu*.

ДЧ, не защото няма гражданството на приемащата страна, а защото няма местожителство в нея, може да се разглежда като дискриминация, която се счита забранена<sup>108</sup>.

Зачитането на принципа за недискриминация е гарантирано от чл. 7, ал. 4 на Регламент 1612/68, който обявява за нищожна “всяка клауза на колективен или индивидуален договор, или на друго колективно споразумение... предвиждаща или допускаща дискриминативни условия спрямо работниците – граждани на друга ДЧ”.

Според чл. 39, § 2 ДЕО забраната за дискриминация засяга наемането на работа, възнаграждението и всички други условия на труд, но именно Регламент 1216/68 (чл. 7 и 8) и съдебната практика позволяват точното прецизиране на приложното поле на този принцип<sup>109</sup>.

а) Работникът мигрант е равнопоставен на местните граждани във всичко, свързано с постъпването на работа<sup>110</sup> и условията на труд, и в частност “в материята на заплащането, освобождаването от работа и повторното възстановяване на работа, ако е останал безработен”.

б) Регламентът предвижда също, че работникът чужденец се ползва от същите социални и данъчни облекчения като местните работници. Особено що се отнася до социалните облекчения и придобивки, принципът на еднакво третиране обхваща не само условията по трудовия договор, но и такива, които не са пряко свързани с него, като например правото на намаление по жп-линиите<sup>111</sup>. Разширителното тълкуване е напълно основателно, тъй като в противен случай гражданинът на ЕС

<sup>108</sup> Реш. от 12 декември 1972 г. по дело 44/72 *Marsman*.

<sup>109</sup> Директива на Съвета и парламента от 16 декември 1996г. предвижда също, че работниците в европейските предприятия, създадени в рамките на свободното предлагане на услуги, се ползват най-малкото от задължителните норми на приемащата ДЧ в материята за постъпване на работа и условията на труд (Ю, 21 януари 1997 г.)

<sup>110</sup> В решението си от 15 октомври 1987 г. по делото *Heylens* СЕО установява, че свободният достъп до работа е основно право, установено директно в ДЕО за всички работници в Общността. То трябва да се спазва стриктно и всички пречки пред равното третиране между местните и чуждите работници трябва да се премахнат.

<sup>111</sup> Реш. от 30 септември 1975 г. по дело 32/75 *Cristini*.

би могъл да бъде разколебан дали да упражни свободата на движение, ако ще бъде поставен в по-неблагоприятно материално положение от местните работници<sup>112</sup>. По същия начин се разглеждат и разпоредбите, гарантиращи минимални средства за съществуване, съгласно местното законодателство<sup>113</sup>, както и правото на престои не само на съпругата (съпруга) на работещото лице, но и на постоянния партньор, с който живее без брак и който също няма местно гражданство<sup>114</sup>, или пък правото на стипендия за професионална квалификация<sup>115</sup>.

Що се отнася до данъците, СЕО е отхвърлил като недопустима национална правна норма, която изисква постоянно местожителство на съответната територия като предпоставка за намаляване на данъците<sup>116</sup>. Съдът е приел, че социалните и данъчните предимства, полагащи се на местните работници, се полагат и на работниците от Общността, дори когато не са изрично записани в трудовите им договори, щом като се явяват средство, улесняващо тяхната мобилност<sup>117</sup>.

Особено красноречиво е поставянето и на помощите за майчинство в приложното поле на чл. 7 на Регламента, респ. на забраната за неравнопоставеност<sup>118</sup>. Според СЕО дискриминация може да съществува дори когато правната норма не прави никаква разлика между местни граждани и чужденци и ги поставя при напълно еднакви условия, ако тези условия са по своята същност такива, че за чужденеца ще е значително по-трудно да отговори на тях, отколкото за местния гражданин<sup>119</sup>.

В същото време обаче се прави отчетливо разграничение между тези граждани на друга ДЧ, които работят в приемащата ДЧ, и такива, които се придвижват по територията ѝ, за да търсят работа, но още не работят. Това, че последните

<sup>112</sup> Реш. от 31 май 1979 г. по дело 207/78 *Even*.

<sup>113</sup> Реш. от 27 март 1985 по дело 249/83 *Hoeckx*.

<sup>114</sup> Реш. от 17 април 1986 г. по дело 59/85.

<sup>115</sup> Реш. от 21 юни 1988 г. по дело 39/86 *Reed*.

<sup>116</sup> Реш. от 8 май 1990 г. по дело 175/88 *Lair*.

<sup>117</sup> Реш. от 31 май 1979 г. по дело 207/78 *Even*.

<sup>118</sup> Реш. от 14 януари 1982 по дело 65/81 *Reina*.

<sup>119</sup> Реш. от 10 март 1993 по дело 111/91 *Commission c/Luxembourg*.

предприемат необходимите действия, за да намерят работа или да постъпят на работа, все още не е достатъчно, за да се ползват от социалните привилегии и придобивки, предвидени за работещите в тази страна<sup>120</sup>.

в) Работникът чужденец е напълно равнопоставен на местните работници по отношение на професионалното образование и преквалификация. СЕО счита, че "достъпът до професионално образование благоприятства свободното движение на хората в цялата Общност, позволявайки им да получат квалификация и да развият своите лични качества в тази ДЧ, която предлага съответно най-подходящата специализация"<sup>121</sup>.

г) Принципът за еднакво третиране обхваща според чл. 8 на Регламента и синдикалните права – в същата степен като местните лица работниците чужденци могат да членуват в синдикални организации и да упражняват синдикални права, вкл. и право да избират или да бъдат избирани в синдикалните органи. Това право обхваща всички обществени организации, които, макар да не са чисто синдикални, упражняват функции, свързани със защитата или представляването на работещите<sup>122</sup>.

### 5. Заключение бележки

Като цяло съдържанието и реализацията на правото на свободно движение на лицата в ЕС са предмет на особено внимание и богата регламентация във "вторичното" право на ЕО. Както стана ясно по-горе, те са повод и за значителна съдебна практика в продължение вече на повече от четири десетилетия. Приложението на това право отдавна е утвърдена правна реалност в страните от ЕС, а възприемането им в страните –кандидатки за членство, в това число и в България, е едно от съществените изисквания (като важна част от обхвата на *Acquis communautaire*). Това предполага съществени усилия, включително и за неговото изучаване и

<sup>120</sup> Реш. от 18 юни 1987 г. по дело 316/85 *Lebon*.

<sup>121</sup> Реш. от 13 февруари 1985 по дело 293/83 *Gravier*, също и реш. от 26 февруари 1992 г. по дело 357/89 *Raulin*.

<sup>122</sup> Реш. от 18 май 1994 г. по дело 118/92 *Commission c/Luxembourg*.

за успешното хармонизиране на нашето законодателство с европейското в тази материя.

Правото на свободно движение на лицата познава и ограничения, предвидени в самия Договор за Европейската общност, които условно се делят условно на две групи (споменати по-горе):

- функционални ограничения - предвидената в чл. 39, § 4 възможност на отделните ДЧ да запазват само за свои граждани заемането на "публични" длъжности;

- ограничения от най-висш ред - предвидените в чл. 39, § 3 "съображения за обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве".

Практическото осъществяване на тези ограничения също поражда редица интересни въпроси, на които в това кратко изследване не можем да се спрем, но чиято значимост не бива поради това да се подценява.

## **Глава 2. Политическите права на европейските граждани по ДЕО**

Воден от своята предимно политическа посока на засилване на интеграцията, ДЕС от 1992 г. (в сила, след ратификацията от Германия, от 1 януари 1993 г.), посочва в своя чл. 2, ал. 1, т. 3 задача за създаване на "гражданство на ЕС" с цел постигане на по-пълна защита на правата на гражданите.

Въведеният чрез ДЕС нова Част II "Гражданство на ЕС" в Договора за ЕО всъщност допълва установените още с Договора за Европейската икономическа общност (преименувана на „Европейска общност“ именно с ДЕС от Маастрихт) голям кръг права, произтичащи за гражданите на всяка държава-членка пряко от правопорядъка на ЕО. Това допълване се извършва именно в споменатата политическа насока - новият чл.8 (дн. чл. 17-22) установява сравнително ограничен брой политически права, имащи, обаче, твърде съществено интеграционно значение. По своята същност те представляват "опит за формиране на единно политическо тяло на ЕС"<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Според сполучливия израз на проф. Жан-Дени Мутон от Европейския университетски център в Нанси, Франция, Почетен доктор на Софийския университет.

Преди да разгледаме подробно нововъведенията на ДЕС, обаче, следва да посочим, че въпреки своя дързък политически ръст, това са все права, оставащи по своята значимост далеч в сянката на икономическите права на "европейските граждани". Практиката посочва, че нито правото на глас (макар само по себе си основно политическо право!), нито възможността за внасяне на петиции или сезиране на Омбудсман (при това предвидени и преди ДЕС във вътрешния Правилник за дейността на Европейския парламент), още по-малко пък уреденият механизъм за консулска защита в чужбина, имат значително приложение на практика. Наистина, будният английски обществен дух и вечното германско чувство за ред и законност намират нов терен за изява във възможността изпращане на петиции то Европейския парламент, ала нито това, нито "козметичните" усилия на Омбудсмана, оказват съществено влияние върху хода на европейските дела.

Голямото значение на уредените от ДЕС политически права на "гражданите на ЕС" е не толкова практическо и конкретно, колкото психологическо и със заряд, насочен далеч напред във времето. Това е създаването – и легитимизирането в Учредителните договори – на усещане за принадлежност на европейските граждани към една нова и значима общност – тази на европейския политически живот, и за придобиването на един нов, жизнен и важен статут – този на гражданин на Голяма и Единна Европа. Гражданин, чиито права вече стигат не от Хамбург до Щутгарт, а от Северно море до Гибралтар!

Навярно дори само този резултат си струва изучаването на института...

### **1. Нормативно закрепване на гражданството като общностен конституционен институт.**

*Чл. 17, § 1. Създава се гражданство на Съюза. Гражданин на Съюза е всяко лице, които има гражданството на държава-членка. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя.*

Чл. 17 ДЕО е сравнително нов. Той не е съществувал и не е бил възможен в първоначалната редакция на Римския

договор. Той става възможен една в края на 80-те години, когато идеята за Европейски съюз узрява до степен на формално закрепване в самостоятелен правен акт.

Подписаният на 7 февруари 1993 г. в холандския град Маастрихт Договор за Европейския съюз, за разлика от другите Учредителни договори, не е за "създаване". В него изрично се посочва, че ЕС е просто един "етап" в изграждането на все по-тесен съюз между народите..." Естествен, незаобиколимо необходим инструмент за едно такова изграждане, е именно общото, макар и наднационално, гражданство! Всички разпоредби на този договор, обаче, следва да се разглеждат като доразвитие, допълване, продължаване на нормативната линия, на вече действащите разпоредби на Учредителните договори от Париж и Рим.

Поради това и в чл. 17 четем, че "се създава" гражданство на ЕС, но съдържанието на това гражданство, вкл. и изричната препратка към други разпоредби на "настоящия договор", разкриват икономически, политически и правен континуитет на един институт, чиято оформяне започва преди влизането в сила на чл. 8-а (новия чл. 18) ДЕО.

1.1. Легална и доктринална дефиниция. Както в повечето случаи, общностният законодател се въздържа от дефиниция – и нито от чл. 17, нито от която и да е друга договорна разпоредба не може да се изведе нормативно определение на онова, което създателите на института са имали пред вид. Разбира се, това е познат конституционен подход...

Дефиниция избягват да предлагат и повечето от европейските автори, както, разбира се и българските. За нас тук ще е достатъчно да приемем, че под гражданство на ЕС следва да се разбира *особеният правно-политически статус на гражданите на държавите-членки на ЕС, който се изразява в придобиването нов кръг права и задължения и който се придобива автоматично, заедно с гражданството на държава-членка, като негов атрибут.*

1.2. Нормативно закрепване и определящата роля на националната връзка. Не може да не се установи демонстративно голямото значение, което общностният законодател придава на нормативното определяне на механизма на придобиване на качеството "гражданин на ЕС" – от една

страна единствено на основата на притежаваното гражданство на една държава-членка, и от друга страна без да е необходимо никакво друго условие, освен това.

1.2.1. Така европейското гражданство се утвърждава като едно функционално, **акцесорно гражданство** – което зависи изцяло и на първо място от националното гражданство. Нито едно лице, което не притежава гражданство на една ДЧ, не може да притежава европейско гражданство – и обратно, всяко лице, което притежава гражданство на една ДЧ, е и гражданин на ЕС, дори да не го знае и дори да не го иска.

1.2.2. За притежаването на гражданство на ЕС не се изисква – и не се издава **никакъв документ** – гражданите на ЕС нямат “европейска лична карта” или нещо друго, което да удостоверява правото им да упражняват възможностите, предвидени от ДЕО и другите източници. Доказването на европейското гражданство става чрез доказването на национално гражданство на една ДЧ – лична карта, паспорт и др. (виж по-горе) – например при преминаване на границите.

1.2.3. Така може да се приеме, че ГрЕС **се придобива “служебно”** и начините за това се свеждат до два – или лицето придобива гражданство на една ДЧ и с него, като екстра, като аксесоар, и ГрЕС, или, обратно, държавата става член на ЕС и всички нейни граждани автоматично получават (като новогодишна награда) и ГрЕС...

1.2.4. По същия начин стои въпросът и с **изгубването** на ГрЕС – не е предвиден специален механизъм за отказ или лишаване от ГрЕС, поради което то се губи или когато лицето загуби гражданството на ДЧ (и не притежава гражданство на друга ДЧ), или когато държавата престане да членува в ЕС или денонсира по определения ред действието на разпоредбите относно ГрЕС спрямо себе си. Това, разбира се, до сега не е направила нито една ДЧ, но теоретично не е немислимо (по подобие на Шенгенските споразумения, например)...

1.2.5. **Практическият аспект** на придобиването и изгубването е малко по-усложнен – макар да не се иска никакво действие или акт за придобиване на европейско гражданство и да не се издава никакъв документ за това, за упражняването на някои права (право на престой напр.) се изис-

кват и издават определени документи (карта за престой и др., виж по-нагоре, Част II, Глава 1).

1.2.6. Има и още един интересен аспект – **националната връзка е относително условна**, доколкото едно лице може да загуби гражданството на една ДЧ, но ако притежава – или придобие – гражданство на друга ДЧ, то запазва в пълна степен и обем своето гражданство на ЕС...

Най-сетне тази национална връзка е условна и доколкото притежаването и на друго гражданство, на държава, която не членува в ЕС, не е пречка за упражняването на правата, произтичащи от ГрЕС (виж по-горе относно историческото решение на СЕО по делото *Micheletti*).

**1.3. Изричното закрепване на акцесорния характер на ГрЕС чрез допълнението от Договора от Амстердам (ДА).** Въпреки направените по-горе уговорки, уреждането на европейско гражданство е натоварено с дълбок политически заряд. Навярно поради това пет години по-късно Междуправителствената конференция за подготвяне на Договора от Амстердам се оказва принудена да включи в новия Договор за ЕС от Амстердам още една декларативна, ала важна разпоредба: *“Гражданството на Съюза допълва националното, а не го заменя”*. Това не просто позволява, а налага то да се разглежда като *“надстроечно”*<sup>124</sup>, допълнително, акцесорно. Тази декларация има поне две групи адресати. Едните са тези, които от тежка тревога за националния суверенитет, виждат в европейското гражданство отказ от национално и от национална идентичност. Това са противниците на наднационалния или федералния подход – на тях амстердамският законодател казва *“Не бойте се, интеграционният процес за дълго остава силно обвързан с националната държава”*. Другите адресати са тези, които твърде силно държат на наднационалния подход и очакват скоро да се осъществи заложената в Плана на Шуман мечта на Моне за *“постепенно изграждане на една действителна федерация”* – освободена от оковите на дребнавите и изживели времето си национални ограничения, сред които и националното гражданство. На тях този декларативен текст казва

<sup>124</sup> Във френския вариант на договора *“de superposition”*.

“Не бързайте, дори тенденцията да е такава, за сега реалностите са по-други...”

1.4. Декларацията към ДН. И ако вторите адресати на разгледаната разпоредба изглеждат по-успокоени, то първите се оказват неуморни – наистина силно се оказва притеснението, че умело прилагайки механизма на догълващата компетентност, скрит в чл. 308 ДЕО<sup>125</sup>, може след време да позволи на ЕК да внесе и на СМ да приеме (“и какво от това, че се искава единодушие...”) директива за въвеждане на уеднаквен или дори направо общностен механизъм за придобиване на гражданство на държава-членка...

Навярно поради това към иначе ориентирания в съвсем друга посока (разширяването на ЕС с нови 12 държави) Договор от Ница е приложена обща за всички ДЧ Декларация относно гражданството на държава-членка. Тъй като нейният текст е относително къс – но пък твърде еднозначен – ще я възпроизведа изцяло:

*“Конференцията декларира, че когато в Договора за създаване на Европейската общност се използва понятието “граждани на държавите-членки”, въпросът дали дадено лице притежава гражданство на държава-членка се урежда само въз основа на националното законодателство на съответната държава-членка. За сведение държавите-членки могат да обявят кои лица следва да бъдат считани за техни граждани за целите на Общността, посредством декларация, която внасят в Председателството и която могат да изменят, когато е необходимо.”*

## **2. Формално определяне на съдържанието на ГрЕС.**

Чл. 17, § 2. Гражданите на Съюза имат правата и задълженията по настоящия договор.

<sup>125</sup> Тази разпоредба позволява на Съвета да приема актове, които не в изричната компетентност на Общността, но които са необходими за постигането на нейните цели: “Ако за постигане 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.” – *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 126.

**2.1. Права.** Както вече не веднъж бе посочено, правата на гражданите на ЕС не са уредени само в частта, посветена на ГрЕС, а могат да бъдат открити на множество и различни места в договора. Тяхната систематизация по видове права и проследяването на съдържанието е предмет на проследяване в отделните части на това изследване.

**2.2. Задължения.** Част II не посочва **нищо едно** задължение на гражданите на ЕС. Нещо повече – целият договор не съдържа нито една разпоредба, която да урежда изрично задължения за гражданите на ЕС като такива!

2.2.1. Онези разпоредби, които, притежавайки пълен **директен ефект**, вменяват на физическите лица в държавите-членки определени задължения, са адресирани до конкретни групи или категории лица (в зависимост от материалния обхват на съответната норма) и могат да се разглеждат като “задължения на гражданите на ЕС” доста условно.

2.2.2. Всъщност може да се приеме, че гражданите на ЕС имат **само едно общо задължение**, което при това не изрично закрепено, а се подразбира от общия конституционен дух на договора. Това е задължението, което националните конституции обикновено формулират като “задължение за спазване на конституцията и законите на страната”. Преведено на общностен език, това задължение може да се формулира така: “Гражданите на ЕС са длъжни да спазват разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети в изпълнение на тези разпоредби”, т.е. **да спазват общностната законност**.

2.2.3. На практика обаче Общността не разполага нито с правомощия, нито с механизъм за **преследване и санкциониране** на нарушенията на общностната законност, извършени от физическите лица. Доколкото изобщо има подобни по отношение на частните юридически лица, те също са твърде ограничени и само в отделни области (напр. конкуренция).

### **3. Право на свободно движение.**

#### **Чл. 18.**

1. *Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията по този договор и на разпоредбите по приложението му.*

2. Ако дадено действие на Общността е необходимо за постигането на тази цел и този договор не е предвидил съответните правомощия, Съветът може да приеме разпоредби за улесняване на упражняването на правата по § 1. Той се произнася по процедурата по чл. 251.

3. Параграф 2 не се прилага за разпоредбите относно паспортите, личните карти, разрешенията за престой и всеки друг подобен документ, нито за разпоредбите относно социалното осигуряване или социалната защита.

**3.1. Пълната свобода.** Чл. 18 “урежда” свободата на движение на гражданите. Кавичките тук са наложителни, тъй като вече видяхме широкият обхват и значение на тази свобода, уредена в ДЕО още преди 1992 г. Дълбокият смисъл на това привидно законодателно повторение е скрит в идеята да се посочи изрично като първи по значимост елемент на “европейското гражданство” онзи каталог от права, уредени по-рано в рамките на свободното движение на “работници” по чл. 39, на който се спряхме подробно по-горе. По този начин чл. 18 залага широкия принцип – свобода на движение на всички граждани, а чл. 39 се явява конкретизация, доразвитие, *lex specialis*, спрямо чл. 18. Можем без страх да приемем, че заглавието на чл. 39 “...на работниците” губи своето сковаващо значение пред по-силната редакция на чл. 18 “...на гражданите”.

По тази причина си позволих да разгледам по-напред именно правата по чл. 39.

**3.2. Ограничената свобода.** Представата, която първият прочит на разпоредбата на § 1 на чл. 1 създава – че всеки гражданин на ЕС може свободно и неограничено да се движи по територията му – е неправилна. Правото на свободно движение всъщност е право на “трудова движение”. Осъществявано само “при спазване на ограниченията”, предвидени не само в договора, но и в актовете по приложението му, то всъщност се свежда до два вида свободно движение, само първият от които може да се счита за общностно достижение и има съществено значение<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> Всъщност правилна е констатацията, че “европейското право предвижда не “неограничено”, а в някаква степен “контролирано” движение на хора. Например получаването на разрешение за престой зависи от две

3.2.1. Единият аспект на свободното движение е движение при условията на чл. 39 – т.е. **движението на гражданите в качеството им на работна ръка** (или лица, пряко свързани с работещото в друга ДЧ лице), които разгледахме по-горе. Именно това е според мен същината на правото на свободно движение на гражданите на ЕС – за осъществяването на общия пазар на труда. В този смисъл чл. 18, § 1 само дава “конституционна основа” на действащата и до сега материалноправна уредба на свободното движение на лицата (по чл. 39 ДЕО и разгърнато вторично законодателство). Или може да се приеме, че чл. 18 просто посочва изрично като най-важно право на гражданите на ЕС правото им да работят и живеят в ДЧ, на които не са граждани...

3.2.2. Вторият аспект се отнася за всички други лица, които нямат намерение да работят в друга ДЧ, но искат свободно да се движат по територията ѝ. Те могат най-общо, макар и твърде непрецизно, да бъдат наречени “**туристи**” – тяхното “свободно” движение също е подчинено на ограниченията и условията, определени от ДЕО и актовете по прилагането му. А те, както също видяхме по-горе, определят едно съществено изискване – лицето да има “достатъчно средства”. Тези средства могат да покриват краткосрочен престой (класически туризъм) или постоянно пребиваване (“пенсионерска емиграция”) – но и в двата случая не представляват новост, нито имат съществена практическа важност. Нещо повече – възможността на едно лице в пенсионна възраст да предпочете друга ДЧ за свое постоянно местоживееие (например по климатични съображения) в много по-голяма степен зависи от разпоредбите относно свободно движение на капитал и възможността му както да получава полагащите му се в неговата страна социални плащания (пенсия и др.), така и да придобива собственост върху земя и друго недвижимо имущество, което да му позволи наистина трайно да се установи...

3.2.3. **Вторичната уредба на материята.** Именно уреждането на свободното движение на тези две основни групи

---

условия, а именно притежава ли кандидатът достатъчно средства, които да не го поставят в тежест на социалната система на приемащата държава, и осигурен ли е със здравна застраховка” – **Божана СТОЕВА...**, *цит. съч.*, с. 6.

“граждани на ЕС” изисква приемането на вторично законодателство, което Съветът прави било на основание друга конкретна материална разпоредба в УД, било на основание § 2 и 3 на чл. 18.

Тук могат да се имат пред вид например Шенгенските споразумения<sup>127</sup> (които, макар да не са вторично законодателство, а международни договори, се приемат в изпълнение на ДЕО) за отварянето на границите и уреждането на граничния контрол между ДЧ и по границите с трети страни. За тях Протоколът относно включването на Аки Шенген в обхвата на Европейския съюз, приложен към ДЕС и ДЕО и приет с ДА, са “приложими само ако и доколкото са съвместими с правото на Европейския съюз и Общността”<sup>128</sup>.

#### **4. Активно и пасивно избирателно право в местни избори в друга държава-членка**

##### **Чл. 19.**

*Всеки гражданин на Съюза, който живее в държава-членка, на която не е гражданин, има право да избира и да бъде избран в местни избори в тази държава-членка, в която живее, при същите условия, като нейните граждани. Това право се осъществява съгласно условията, определени от Съвета с единодушие, по предложение на Комисията и след консултиране с Европейския парламент; те могат да предвиждат изключения, когато се налагат поради специфични за дадена държава-членка проблеми.*

Чл. 19 урежда за първи път правото на глас в чужда (“друга”) държава. Не може да се отрече, че това право заема водещо място в каталога по Част II на ДЕО – както систематично, така и по значение.

<sup>127</sup> Споразуменията относно постепенната отмяна на контрола по общите граници, подписани от някои държави-членки на Европейския съюз в Шенген на 14 юни 1985 г. и на 19 юни 1990 г., както и свързаните с тях споразумения и разпоредбите, приети въз основа на тези споразумения, целящи да се засили европейската интеграция. Страни по тези споразумения са всички ДЧ на ЕС, с изключение (при определени условия) на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Ирландия, оправдаващи своето неучастие с “островните си географски особености и произтичащите от това затруднения”...

<sup>128</sup> Виж *учредителните договори...*, цит. съч., с. 213.

**4.1. Особености.** Типично за един конституционен каталог на основните права, Глава II на ДЕО урежда основни политически права. Ала както и всичко друго, тази уредба се отличава от една традиционно национална конституционна уредба по своята функционална обусловеност. Тази функционална обусловеност е дотолкова определяща в съдържанието на тези политически права, че може да се изрази аргументирано съмнение доколко всъщност права по чл. 19 изобщо са политически и дали става дума за предоставяне на “нови” политически права или само за уреждане на териториалното действие на вече притежавани такива.

Строго погледнато чл. 19, § 1 не дава “право на глас в местни избори” на европейските граждани – всеки от тях има такова право по националното си законодателство. Той само му позволява да упражнява това свое право и на територията на страна, чийто гражданин не е... Вън от спора ново право и политическо право ли е уредено в чл. 19, важно е да се има пред вид, че то е пряко, открито и безусловно свързано с упражняването правото на свободно движение по чл. 18. На практика това право се отнася само за онези две категории изключително ограничен кръг граждани на ЕС, които действително живеят в ДЧ, на която не са граждани, упражнявайки право на това било защото работят в нея, било защото имат достатъчно законни средства, за да живеят, без да работят.

4.1.1. Така първата особеност на това право е, че то не е просто “право на глас” (активно или пасивно), а е едно функционално ограничено право на глас – **само по отношение на местни избори**. Следователно не може да се твърди, че чл. 19 дава на гражданите на ЕС “европейско право на глас”. При това условията и реда за провеждане на местните избори и участието на гражданите в тях остават изцяло в компетентността на националните власти. Единствената особеност е гарантираната за пореден път **недискриминация** на национална основа – гражданите на друга ДЧ, упражнявайки правото на глас по смисъла на чл. 19, § 1, трябва да бъдат поставени при абсолютно същите условия, като гражданите на държавата, в която се провеждат въпросните местни избори. Конструкцията е абсолютно

аналогична, като приложимата по чл. 39 относно икономическите права – спрямо чуждите граждани не могат да се прилагат никакви забрани или ограничения, които не важат в същата степен за националните граждани.

4.1.2. Втората съществена особеност е, че то се упражнява **само на територията на друга ДЧ**. Поради това от разпоредбата на чл. 19, § 1 не настъпват абсолютно никакви последици за “гражданите на ЕС”, които участват в местните избори в своята страна.

Участието на едно лице в местните избори в друга ДЧ, на която то не е гражданин, може да се определи и като своеобразна политическа глезотия на интеграцията. Като цяло процентът на живеещите в друга ДЧ граждани на ЕС е относително твърде малък (разбира се, различен в различните страни, но средно около 1-1.5% за 1-те ДЧ до 2004 г., като той значително е намалял с присъединяването на близо 150 млн. население от 12 ДЧ, в които живеят пък съвсем малко граждани на друга ДЧ...). Поради това се приема, че това право представлява само по себе си един аксесоар на правото на свободно движение, предназначен да го гарантира политически и най-вече... психологически. Дълбокият смисъл на допускането на участието на чужди граждани в местните избори в ЕС е в премахването на онези наглед дребни, но годни да имат съществено личностно отражение, пречки пред (усещането за) пълна равнопоставеност спрямо местните лица, които могат да се отразят върху мотивите за извършване или неизвършване на определена трудова дейност в чужда ДЧ. Иначе казано, целта на авторите на ДЕС е на желаещите да работят в друга ДЧ граждани на ЕС да се създадат допълнителни предпоставки да се чувстват равнопоставени – и когато им се дава възможност за пълна трудова и социална интеграция на едно съвсем ново място, да им се даде възможност и за политическо приобщаване. Както е нежелателно за общностния идеолог (и недопустимо за общностния законотворец) работещият чужденец да получава по-ниска заплата, да има по-дълъг работен ден или по-кратък отпуск, в сравнение с колегата му, който просто има местно гражданство, така е нежелателно за маастрихтската идея същият този работник да си остане вкъщи или

да мълчи “сегрегирано”, когато всички негови колеги обсъждат кандидатите за кмет на града в който всички живеят и когато тръгнат да гласуват за такъв...

Едно от основните цели на европейската интеграция – в рамките на изграждането на Общия пазар – е създаването на напълно освободен от всякакви непазарни<sup>129</sup> въздействия пазар на труда. Типични непазарни фактори например са онези различия в политическите права на местните и чуждите граждани, които създават на чуждите граждани усещането за “втора категория” членове на обществото – поради което едни от най-съществените права, включени в изричната уредба на ГрЕС, са политическите права в друга ДЧ.

**4.1.3. Активно и пасивно избирателно право.** Разбира се, важно е да се има пред вид, че избирателното право по чл. 19 е “пълно” – гражданинът на ЕС, който живее в друга ДЧ, може не само да гласува за кмет или общински съветници в населеното място, в което живее (и работи, и плаща данъци, или просто е част от населението), но и сам може да се кандидатира – за да участва в толкова пълна степен в публичния живот на това населено място, колкото чувства за необходимо. И макар на практика случаите на избрани граждани на друга ДЧ в местните органи на 15-те до сега да бяха изключително изключение, тази възможност има своята несъмнена политическа и морално-психологическа значимост.

**4.2. Ограничения.** Разбира се, не може да се отрече, че самият факт на допускането на участие на чужденци в местните избори на една държава е с особено голямо политическо значение. Това е не просто преодоляване на същностното разбиране за национален (държавен) суверени-

---

<sup>129</sup> Ако приемем, че пазарните фактори могат да се сведат до два – търсене и предлагане – непазарните могат да бъдат много – и сред тях липсата на национално гражданство, непризнаване на образование или професионална квалификация, езикови изисквания или бариери и ред други. Последователно следвано в целия ход на европейското изграждане е премахването на всички непазарни бариери, включително и чрез предоставянето на гражданите на гарантирани от правната система на ЕС права, които се обединяват в рамките на института на гражданството на ЕС и които са предмет на това изложение по-нататък.

тет<sup>130</sup>, но и достигане до идеята за съвместно упражняване на суверенитета или “разтваряне” на суверенитетите...

Не случайно редица страни – като Белгия, Люксембург, Германия и др. – свързват правото на глас в местни избори с изискването за определен минимален престой в съответната страна. Съществуват дори различни изисквания за този срок по отношение на активното и пасивното изборително право. Редица страни изобщо не допускаха участието на чужди граждани в местни избори, сред тях, разбира се, и България<sup>131</sup>. Разбира се, новите разпоредби на ДЕО, въведени с ДЕС, както и самата ратификация на ДЕС, изискват изменения на конституциите на повечето ДЧ<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> По този въпрос виж подробно **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията* – в: Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки, УИ “Св. Кл. Охридски” и ИЕП, С. 2005, с. 28.

<sup>131</sup> Впрочем, макар да бе приет изричен конституционен текст за правото на глас на чужденците у нас, законът за местните избори все още (в края на 2006 г.) не е променен, а и договарянето за присъединяването на България към ЕС предвижда условия, които следва да се имат пред вид.

<sup>132</sup> Виж подробно по-специално Дял II, Глава 2 “Конституционното съобразяване с интеграционния правопорядък в държавите-членки на ЕС” в **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането...*, цит. съч., с. 87.

Тук може да се отбележи само, че редица от направените изменения имат своя специфична логика... Например Германия – Кристиан Отексие пише преди приемането на конституционните изменения във връзка с Маастрихт в Германия: “Не беше задължително необходимо изрично да се изменя конституционния текст (относно предоставянето на право на глас на чужденци – именно защото Германският основен закон не съдържа изрична разпоредба в обратния смисъл! – б.м. А.С.)... Като се има пред вид, обаче, че става дума за въпроси, за които общественото мнение е особено чувствително, беше разумно да се пристъпи към формално изменение... за да се осигури максимална яснота...” – **Chrisitan AUTEXIER**, *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand* – in : *Les constitutions européennes et le Traité de Maastricht*, *Revue française de Droit constitutionnel*, No 12/1992, p. 637.

Така предложената нова редакция на чл. 23 на Германската конституция е следната: “Ново изречение трето в чл. 28, ал. 1. За изборите в лендерите и общините, лицата, притежаващи гражданство на една държава-членка на Европейската общност могат също да избират и да бъдат избирани при условията на правото на Европейската общност.” Изменението е направено с федерален закон на 21 декември 1992 г.

От само себе си следва обаче въпросът дали в България изобщо може да се мисли подобна ситуация – особена обществена чувствителност по този

Изключения се допускат само за Белгия и Люксембург, където процентът на чужди граждани е относително най-висок и действително значителен. Това изключение е предварително регламентирано, като са посочени точно и районите, за които се отнася.

Изключение е допуснато и за Франция, където избраните за общински съветници или кметски помощници чужди граждани нямат право да участват в избора на сенатори за горната камара на френския парламент – Сената.

Тази материя представлява особено съществен интерес, поради която в настоящия сборник веднага след този труд е включена директивата, уреждаща участието на гражданите на ЕС в местните избори в друга ДЧ, на която не са граждани, придружена с разгърнат коментар (виж по-долу)<sup>133</sup>.

## 5. Активно и пасивно избирателно право за изборите за ЕП в друга ДЧ.

Чл. 19.

въпрос. По-скоро обратното – това е един от въпросите, които не поражда особени спорове, още по-малко емоции – и това е разбираемо: България съществено се отличава от Германия и по административно-териториално устройство, и по традиции, и по етнически профил на населението...

Навярно най-типичният пример е **португалската конституция**. Нейният чл. 15 предвижда в ал. 1, че *“Чужденците и апатридите, пребиваващи или живеещи в Португалия, се имат същите права и задължения, като португалските граждани”*. Тази разпоредба е принципно идентична с разпоредбата на чл. 26, ал.2 на Българската конституция.

След нея, обаче, следва ал. 2: *“Политическите права, упражняването на публични функции без очевидно техническите и правата и задълженията, които Конституцията и закона запазват изключително за португалските граждани, са изключени от разпоредбите на предишната алинея.”*

Очевидно такова изрично изключване на политическите права на нашата конституция не познава!

Още преди ДЕС ал. 4 на същия чл. 15 допуска: *“При резервата за реципрочност, законът може да предостави на чужденците, които живеят на националната територия, електорално качество за изборите за членове на органите на местните единици.”* – Portugal – in : *Les constitutions de l'Europe des Douze*, Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdorff, La documentation Française, Paris, 1994, p. 309.

<sup>133</sup> Директива на Съвета 94/80 от 19.12.1994 г., JO № L 368/38, 31.12.1994. Докладът «Адоино» става основа за Директива, предвиждаща регламентация на този процес, останала, обаче, дълго време неприета.

2. Без да се засягат чл. 190, § 4 и разпоредбите по прилагането му, всеки гражданин на Съюза, който живее в държава-членка, на която не е гражданин, има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент в държавата-членка, където живее, при същите условия, като нейните граждани. Това право се осъществява съгласно условията, определени от Съвета с единодушие, по предложение на Комисията и след консултиране с Европейския парламент; те могат да предвиждат изключения, когато се налагат поради специфични за дадена държава-членка проблеми.

Не само редакцията, но и логиката на тази разпоредба е аналогична. Това не е ново право на европейските граждани – нито като право на участие в парламентарни избори, нито дори като право на участие в европейски парламентарни избори – те имат това право още от 1979 г., когато за първи път в историята избират пряко орган на международна организация. Въпросната разпоредба от една страна просто конституционализира това право, а от друга му придава онова функционално предназначение, което разгледахме по-горе по отношение на местните избори – това е право, което “изравнява” гражданите на ДЧ, които живеят в друга ДЧ, с местните и в този единствен на пет години ден, когато те избират своите представители в Страсбург...

Можем да добавим също и констатацията, че и това право намира изключително ограничена практическа реализация – при традиционно ниската избирателна активност в изборите за ЕП (рядко над 30 %) гласуващите в друга ДЧ са единици... Съвсем единични пък са случаите на избрани в една национална партийна листа граждани на друга ДЧ, макар да е особено важно да се има пред вид, че има такива прецеденти (например избирането на италианец в листата на европейската десница в Германия в мандата 1999-2004)!

Участието в Правото за участие в избори за Европейски парламент на територията на чужда държава е уредено в Директива на Съвета 93/109/ЕО<sup>134</sup> и е свързано и със за-

<sup>134</sup> *ЮО*, No L 329, 30.12.1993.

легналото в ДЕО изискване за провеждането им по единна процедура с единни листи<sup>135</sup>.

Иначе схемата за разглеждане на това право е аналогична:

- това е право, което се упражнява само в изборите за ЕП
- то се упражнява само в друга ДЧ, където избирателят (или кандидат) живее постоянно
  - то е пълно – активно и пасивно – избирателно право
  - упражнява се изцяло при условията, определени от националното законодателство за провеждането на избори за ЕП в съответната ДЧ при пълна реализация на принципа за недискриминация на национална основа
  - общите правила относно провеждането на такива избори също са уредени в Директивата на Съвета. Те се основават на три принципа: свобода на избора на избирателя между своята държава и друга ДЧ, в която живее; еднакво третиране (на местните и чуждите избиратели). Допускат се изключения за страни, в които гражданите, които живеят там, без да имат съответното гражданство, са повече от 20 % от имащите право на глас – възможно е да се въведе изискване за минимален престой, но за не повече от 5 години за активно и не повече от 10 години за пасивно право на глас. До сега подобно изключение е прилагано единствено за Люксембург.

Директивата предвижда, че и за парламентарните (както за местните) избори, се прилагат предвидените в националните законодателства изисквания за несъвместимост на длъжности и неизбираемост. За местните избори е предвидена възможност за двойно гласуване – и в своята страна, и в “чуждата”. Обратно, ако в Белгия гласуването е задължително за белгийските граждани, това задължение не тежи върху гражданите на ЕС от други държави. Допуска се кумулирането на критериите за неизбираемост и на двете държави – своята и тази, в която лицето участва в изборите.

## **6. Други основни политически права на гражданите на ЕС**

Може да се приеме, че за разлика от изложеното по-горе, правата, които ще бъдат проследени тук, разкриват много

<sup>135</sup> Такава, обаче, и до днес не е уредена, заради съпротивата най-вече на Великобритания, където изборите са единствено мажоритарни.

по-висока степен на **общностна (европейска) оригиналност**. Те не разкриват и проследената функционална обусловеност – не са свързани нито с реализацията на свободата на движение и не изискват или предполагат упражняването им да става на територията на друга ДЧ. Нещо повече – някои от тях са достъпни и за лица, които не са граждани на ДЧ, т.е. не са граждани на ЕС! Това е така, тъй като става дума за права, пряко свързани с укрепването и гарантирането на общностната законност, програмното изискване “решенията да се взимат колкото е възможно по-открито и по-близо до гражданите”<sup>136</sup>, “привързаността към принципите на ...демокрацията, ...и правовата държава и ...засилването на демократичния характер и ефикасността на функционирането на институциите”<sup>137</sup> и създаването на условия за една действителна “демокрация на участието”<sup>138</sup>, както и усещането за принадлежност към едно политическо тяло (ако не и към един европейски народ – видимо най-вече с правото на дипломатическа и консулска защита в чужбина).

### **6.1. Право на дипломатическа и консулска защита в трети страни.**

Чл. 20.

*Всеки гражданин на Съюза има на територията на трета страна, където държава-членка, на която е гражданин, няма представителство, право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, както гражданите на тази държава. Държавите-членки установяват помежду си необходимите разпоредби и започват необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила.*

Чл. 20 урежда една нова за цялото Международно право възможност на “гражданите на ЕС” да се обръщат за консулска помощ и дипломатическа защита към представителството на която и да е държава-членка, на територията

<sup>136</sup> Изрично прокламирано в преамбюла и в “дефиницията” на ЕС по чл. 1 ДЕС – *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 134 и 136.

<sup>137</sup> Пак там, с. 134.

<sup>138</sup> Чл. I-47 от Конституцията за Европа, пак там, с. 258.

на трета държава, когато държавата, на която въпросното лице е гражданин, няма собствено представителство там.

Това право подлежи на уреждане в обща позиция на държавите-членки в рамките на Общата политика по външните работи и сигурността (ОПВРС) на ЕС<sup>139</sup> и на двустранни договаряния с трети страни. Такива договаряния са направени вече с голям брой държави<sup>140</sup>. Всъщност това право има относително рядко приложение, но съществено значение – много от ДЧ на ЕС са относително малки и твърде много са страните по света, където те нямат представителства, а техните граждани могат да се окажат в затруднено положение.

Въпреки своята значимост, приема се, че правото по чл. 20 не е с мащабите и съдържанието на една класическа дипломатическа защита по Международното право.

Неговите формални особености се изразяват в следното:

– това право се упражнява само при наличието на **четири абсолютни предпоставки**: лицето да е гражданин на една ДЧ на ЕС, да се намира на територията на трета страна, неговата държава да няма свое дипломатическо или консулско представителство в тази трета страна и някоя друга ДЧ да има такова;

– това право представлява едновременно проявление на принципа на **недискриминацията** и възможност за **достъп до защита** от чужда страна – лицето може да се обърне към представителството на която и да е друга ДЧ (по негов избор, ако са представени повече от една ДЧ) и правото му да получи защита се изразява в задължението на съответната ДЧ да му предостави пълна защита;

– особеността е в обема дължимата защита – тя зависи от националното законодателство на тази ДЧ, към чието представителство лицето се е обърнало. Иначе казано, европейският гражданин може да иска от чуждата ДЧ пълна защита – но не тази пълна защита, която би получило от своята държава, а тази пълна защита, която съответната пълна защита

<sup>139</sup> Решение на представителите на държавите-членки в рамките на Съвета от 19.12.1995 г., JO, № L 314, 28.12.1995.

<sup>140</sup> Членуващите до 2004 г. 15 ДЧ имаха до една представителство само в 4 държави в света – САЩ, Русия, Китай и Япония. Обратно в 17 държави по света представителство имат само Франция и Обединеното кралство...

би предоставила (е длъжна да предостави) на свой собствен гражданин. Следователно това право трябва да се разглежда именно в контекста на правото на равно третиране – предоставящата защита ДЧ е длъжна да се отнесе към съответния европейски гражданин като към свой. Но от нея не може да се иска извършването на услуги, които един неин гражданин не може по обвързващ начин да иска от нея...

Обхватът на защитата е традиционен – помощ в случай на смърт, злополука, арест, жертва на престъпление, репатриране. Това, разбира се, не се прави безплатно – след приключване на операцията гражданите дължат възстановяване на направените за тях разноски на своята държава – а тя възстановява разноските на другата ДЧ, която е извършила операцията, съгласно вътрешните законодателства на двете страни.

Добре е да се има пред вид също, че там, където ЕС има свое представителство на равнище Делегация на Европейската комисия (както в България до края на 2006 г.), тя има широки политически функции, но не може да действа като дипломатическо или консулско представителство на държавите-членки на ЕС...

## **6.2. Право на петиции до Европейския парламент.**

### **Чл. 21.**

*(1) Всеки гражданин на Съюза има право да отправя петиция до Европейския парламент, съгласно чл. 194.*

Първата алинея на чл. 21 предвижда (закрепва) несъмнено важната възможност за сезиране чрез петиция на най-големия и най-представителния орган на ЕС (макар и все още не най-овластения) – Европейския парламент. Това право се упражнява при условията на чл. 194, който определя неговите особености:

– това право може да се упражнява лично или в група (и много по-често става именно по втория начин);

– петицията се отправя пряко до ЕП, но и само до него, не се предвижда сезирането с петиция на другите общностни органи, напр. Съвета, макар именно той да е основния законодателен орган;

- предметът на петицията може да бъде свързан единствено с въпросите "от сферите на действие на общностите", като, разбира се, преценката кой въпрос е такъв, и кой не е, е оставена на адресата на петицията, който е свободен да остави всяка една петиция без отговор, било защото наистина не е от сферите на действие на общностите, било защото поставя... незначителен въпрос. Следователно петиция не може да се отправя по въпроси от Втория и Третия стълб. Впрочем и това прави възможен задавания в литературата въпрос дали не е по-основателно да се говори за "Гражданство на Общността", а не "на Съюза" ...;

- установено е абсолютното изискване за доказване на интерес - петиция могат да отправят само лицата, които са "засегнати пряко" от поставения въпрос. Доказването е в свободна форма, политическо по съдържание и преценката му е подчинена на същата условност, като тази за сферата на поставения въпрос;

Важно е обаче да се обърне внимание на още две съществени особености - това право, макар и уредено като право на "гражданите на ЕС" по чл. 21, съгласно чл. 21 търпи изключително съществено разширяване на кръга на адресатите:

- право на петиция се предоставя и на физически лица, които не са "граждани на ЕС", но тъй като имат местожителство (т.е. пребивават на законно основание) на територията на ЕС (т.е. в някоя от ДЧ), са заинтересувани и засегнати от общностната демократичност и законност;

- това "гражданско" право се предоставя и на юридическите лица, които имат седалище на територията на ЕС - което е поредното потвърждение за дълбоката икономическа логика на европейската интеграция. В този смисъл е и много по-логично именно юридическите лица, стопанските субекти, да се нуждаят от по-широк кръг права, доколкото в много по-голяма степен от физическите лица са засегнати от нормите на Общностното право и действията на общностните органи!

Интересно е да се има предвид, че правото на петици до ЕП е въведено още през 1983 г. с вътрешен правилник на ЕП. ДЕС го уреди на конституционно равнище - в чл. 194, а едва ДА разшири редакцията и по отношение на физически и юри-

дически лица, които имат местожителство или седалище на територията на ДЧ, без да имат съответната националност...

### **6.3. Право на сезиране на Европейския омбудсман.**

*Чл. 21.*

*(2) Всеки гражданин на Съюза има право да се обръща към Омбудсмана, установен съгласно чл. 195.*

Омбудсманът е орган на ЕП, който провежда “разследване” по искане на молителя. Това “разследване”<sup>141</sup> включва искане на обяснения и събиране на информация от органа, срещу който е насочено искането на молителя, и завършва с доклад пред Европейския парламент и изпращане на молителя на становище (отговор от “разследването”).

Това право има съвсем аналогична природа и особености:

– може да се упражнява лично или в група (макар това тук да не е посочено изрично, не може да има пречка);

– изразява се в “изпращането” пряко до Омбудсмана на жалба;

– нейният предмет може да бъде свързан единствено със “случаи на лоша администрация в действията на общностните институции или органи”<sup>142</sup>, като, разбира се, схващането за “лоша администрация” може да е много широко и неговата преценка е в компетентността на самия Омбудсман. И тук обаче е очевидно ограничението само по отношение на “общностните” работи и изключването от предмета на жалбата на въпросите по Втория и Третия стълб... През 2001 г.

<sup>141</sup> И тук кавичките са нужни, за да подчертаят условността на понятието “разследване”, което стои далеч от едно съде/но разследване и по-скоро има за цел събиране факти и доказателства за целите на един парламентарен контрол.

<sup>142</sup> Общностният законодател тук е прецизен – според чл. 7 ДЕО за “институции” се считат само от многото органи на ЕО – ЕП, СМ, ЕК, СП и СЕО. Разбира се, в случай изрично извън предмета на жалбата до Омбудсмана са оставени актовете и действията на общностните съдилища СЕО и ПИС – но само при осъществяването на съдебните им функции (респ. възможна е жалба на служител на съда срещу административни действия на съдебната администрация), а трябва да се считат за извадени и новите специализирани съдилища към ПИС. Обратно, като “органи” са включени ЕЦБ, консултативните комитети и всички други органи, чиято дейност може да се счита за административна и засягаща по пряк начин гражданите.

77 % от жалбите са насочени срещу ЕК, 2 срещу актове на СМ и 7 % срещу самия ЕП – “като оплакванията най-често са свързани с отказ за обществен достъп до информация, спорове относно възлагане на обществени поръчки (напр. от Комисията) и прояви на дискриминационно третиране спрямо граждани на ЕС.”<sup>143</sup>

– не е предвидено обаче изискване за доказване на интерес – следователно жалба би могло да отпрати и лице, което не е пряко засегнато от “лошата администрация” – и това е в защита на общностната законност, интерес от която имат всички.

– право на жалба имат и физически лица, които не са “граждани на ЕС”, а имат местожителство на територията на ЕС, както и на юридическите лица, които имат седалище на територията на ЕС, в контекста на разгледаната по-горе логика;

– дейността на Омбудсмана е разследваща. Разследването<sup>144</sup> се провежда от екипа, с който Омбудсманът работи, а резултатите се съобщават на заинтересованото лице (жалбоподател или засегнат, макар да не се е жалвал);

– Омбудсманът обаче няма санкционни правомощия и разбира се не може да изменя или отменя правни актове, още по-малко да заменя действащи правни актове с “по-правилни”. Той, “когато счете за нужно” (!), може – дори по своя инициатива – да проведе разследване и когато намери основание, “да постави въпроса пред съответната институция”. В този случай тя е длъжна да отговори – и то в срок от 3 месеца;

– Силното оръжие на Европейския омбудсман са неговите доклади пред ЕП – по конкретен повод или по обобщени изводи. Всяка година той прави и обобщен доклад. Тези доклади се приемат от ЕП без гласуване – но могат да имат съществени политически последици и традиционно институциите им обръщат необходимото внимание;

<sup>143</sup> **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. “Съвременно право”, бр. 5/2002, Сиби, с. 39.

<sup>144</sup> “Смущаващо впечатление оставя обаче прекомерната средна продължителност на производството-проверка на Омбудсмана – 289 дни за всеки отделен случай през 2001 г.” – **Кристиан РУСЕВ**, *цит. съч.*, с. 39.

– Предвидено е обаче категоричното ограничение за непроизнасяне по въпроси, които са предмет на неприключило съдебно разглеждане.

Голямата практическа значимост на функционирането на европейския омбудсман изискват проследяването на още няколко особености:

– като независима и важна фигура, омбудсманът се нуждае от сигурни гаранции за независимост по отношение на институциите на ЕС. Така при неговото назначаване думата има единствено Европейския парламент – т.е. както Комисията, така и националните правителства са изолирани от избирането (и изобщо не става дума за назначаване като в редица други, макар и също независими, органи на ЕС – като напр. в СЕО и ПИС). Те имат участие само при първоначалното определяне на статуса и общите условия за осъществяването на функциите му – като Комисията дава само становище, а Съвета одобрява акта на ЕП, при това с по-демократичното квалифицирано мнозинство<sup>145</sup>. Правителствата и Комисията не могат по никакъв начин да прекратят пълномощията на даден Омбудсман – това е правомощие единствено на Съда на ЕО, което може да бъде упражнено при това единствено по предложение на ЕП<sup>146</sup>, направено с решение, прието с обикновеното за ЕП мнозинство (повече от половината от участвалите в гласуването, съгласно чл. 198 ДЕО<sup>147</sup>). Допълнителни гаранции за независимостта на Омбудсмана дават и чл. 10 на Статута на Европейския омбудсман и Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности.

...Можем да приемем за правилно оригиналното виждане на Кристиан Русев, че “е повече от необходимо Европейският омбудсман да бъде снабден със съответния инструментариум с оглед да не се допусне превръщането му в прекъснал връзки с реалността общностен “Дон Кихот”, атакуващ с крехкото си копие непревземаемите “вятърни мелници” на бюрократичните институции на ЕС. Тази препоръка е във все по-голяма степен валидна предвид значително еволюи-

<sup>145</sup> Чл. 195, т. 4 ДЕО – *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 92.

<sup>146</sup> Чл. 195, т. 2, ал. 2 ДЕО – *пак там*.

<sup>147</sup> *Пак там*.

ралите очаквания към него и с оглед нарасналите публично-правни функции, възложени му и от Европейския кодекс за добро администриране, тържествено приет с Резолюция на Европейския парламент на 6 септември 2001 г.”<sup>148</sup>

Не можем да приемем, обаче, продължението на това разбиране за “неотложна потребност от създаване на обновена правна регламентация... с оглед изграждане на капацитет... за ефикасно функциониране на Омбудсмана в периода след... разширяването на ЕС... Безспорно броят на потенциалните жалбоподатели ще нарасне в пъти, тъй като към ЕС ще се присъединят държави..., които са в процес на утвърждаване на модела на правова държава... ..Едва ли Омбудсманът ще бъде подготвен... за предизвикателствата, които неминуемо ще възникнат след масираното разширяване на ЕС на изток”<sup>149</sup>. Тук виждаме очевидно прехвърляне върху Омбудсмана на функции и очаквания, за които е особено важно да се разбере, че са му неприсъщи – Европейският омбудсман няма НИКАКВО ОТНОШЕНИЕ към вътрешните правни или политически проблеми, респ. лоша администрация, в отделните държави-членки. Дори да става дума за фрапантни нарушения – той няма никакви правомощия да се произнася по национални проблеми. И обратното – доколкото е компетентен да се занимава само със случаи на лоша администрация или нарушени права на равнище органи на ЕС, няма видимо основание да се очаква повишаване “в пъти” на броя на жалбите до него, доколкото населението на ЕС се увеличава само с ок. 20 % (от ок. 370 на ок. 40 млн. жители)... Разбира се, възможно е значително нарастване именно на неправилно адресирани към него жалби относно национални нарушения и в този смисъл е вярно, че “би могло да се настоява за преосмисляне и прецизиране на чл. 5 от Статута, който дава възможност на Европейския омбудсман да си сътрудничи с националните омбудсмани...”<sup>150</sup> Поради това остава неприемливо разбирането за “налагането му като пълноценен блюстител на

<sup>148</sup> Кристиан РУСЕВ, *цит. съч.*, с. 40.

<sup>149</sup> Кристиан РУСЕВ, *цит. съч.*, с. 36-37.

<sup>150</sup> Пак там, с. 40.

субективните права на гражданите на ЕС<sup>151</sup>, тъй като той има правомощия само по отношение на един изключително ограничен кръг от тези права! Поради това е наистина неправилно твърдението, че "...след присъединяването на Република България към ЕС гражданите на страната ни ще се сдобият с още един надежден гарант за своите права<sup>152</sup>". Европейският омбудсман по никакъв начин не може да бъде гарант за правата, гарантирани на националните граждани от националното им законодателство. Поради това вярно би било единствено, че след влизането на страна в ЕС, нейните граждани се сдобиват с нови права, зачитането на които е гарантирано и чрез фигурата на Европейския омбудсман... Т.е. можем наистина да приемем, че е "извънредно вредно както подценяването му, така и създаването на свръхочаквания във връзка с дейността му"<sup>153</sup>.

Поради това акцентът трябва да се поставя върху разбирането за големите възможности за действие на Омбудсмана в този ограничен кръг права, а не върху разширяването на този кръг... В тази смисъл например е полезно да се имат пред вид ръководните начала, които според споменатия по-горе Европейски кодекс за добро администриране трябва да се съблюдават от институциите на ЕС:

- принцип на законосъобразност на актовете на служителите на институциите на ЕС
- принцип на пропорционалност, т.е. допустимо е санкциониране и рестриктивни мерки само в необходимите за целта предели;
- принцип за недопускане на превратно упражняване на властта и злоупотреба с властнически правомощия;
- принцип на закрила срещу дискриминация;
- принцип на обективност и приоритет на обвързаната компетентност пред т. нар. дискреционна преценка (оперативна самостоятелност – б.м.А.С.)

<sup>151</sup> Пак там, с. 37.

<sup>152</sup> Пак там, с. 42.

<sup>153</sup> Пак там. Прави впечатление, че този цитат естествено противоречи на предходните...

- принцип на необходимостта да бъдат удовлетворени т. нар. легитимни очаквания на субектите в правните им отношения с институциите на ЕС;

- принцип на справедливост, независимост и безпристрастност<sup>154</sup>.

#### **6.4. Право на пряко обръщане към органите на ЕС.**

##### *Чл. 21*

(3) Всеки гражданин на Съюза може да се обръща писмено до всяка институция или орган по този член или по чл. 7 на един от езиците по чл. 314 и да получи отговор на същия език.

Въпросът с езиците е един от най-сложните в ЕС – особено днес, когато в него на практика се използват 22 официални езика<sup>155</sup>. За да бъде това възможно на практика 1/3 от всички висшисти, работещи към институциите, са преводачи (писмено или устно). Когато ЕС се състоеше от 1 ДЧ (до май 2004 г.), само за нуждите на СМ, ЕП и ЕК се правеха преводи в обем около 3 млн. страници годишно, чиято стойност се изчисляваше на около ... две евро на човек от населението на ЕС, т.е. “по-малко от едно кафе”<sup>156</sup>...

Всъщност възможните комбинации от преводи от един на друг от официалните езици са общо 380... На практика обаче в ежедневната си работа ЕК например използва само три работни езика – английски, френски и немски<sup>157</sup>, като

<sup>154</sup> Цит. по **Кристиан РУСЕВ**, *цит. съч.*, с. 41-42.

<sup>155</sup> Сред 27-те ДЧ без свой собствен официален език са само Люксембург (френски и немски), Белгия (френски, немски и фламандски, респ. холандски), Австрия (немски) и Кипър (гръцки). Въпросът с ирландския език е сложен и той има “особен статус” – Учредителните договори и някои основни текстове са преведени на писмен ирландски език, такъв може да използват и гражданите на Ирландия в отношенията си с институциите. Говорим ирландски език обаче се приема, че няма и той се приравнява към английския език, поради което работно се приема, че езиците са 22, а официално – 23...

<sup>156</sup> Виж *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2003, p. 18.

<sup>157</sup> Немският език е най-малко използваният от трите по исторически и културни причини, но на практика е най-разпространеният в ЕС, тъй като се приема, че над 90 млн. от неговите граждани говорят немски като

проектите за актове се изготвят на един или най-много два от тях, най-често първите два. Едва когато въпросът опре до влизането в сила на тези актове, респ. до публикуването им, те се превеждат на всички официални езици и се публикуват в съответните (вече 23) езикови версии на Официалния вестник на ЕС. В ЕП например, където твърде често трябва бързо да се размножи даден документ, той се превежда на 6 пилотни езика – английски, френски, немски, испански, италиански и полски – и едва след това след, ако е необходимо, и на останалите. При устните преводи на практика се преминава през тези пилотни езици – при превод например от гръцки на унгарски гръцкият текст се превежда на един от шестте езика, а преводачът на унгарски слуша един от тях – при този механизъм не е необходимо да се осигурява например преводач, който владее гръцки и унгарски език, например, т.е. да се изпълняват всички 380 възможни комбинации при 20 езика.

Всъщност цялата сложност идва не от институциите, в които по правило работят хора, владеещи поне по 3 езика, а от нормативните актове, които – поради възможността за директен ефект и пряко засягане на правните субекти в държавите-членки – трябва да бъдат преведени и обнародвани на всички официални езици на всички държави-членки, та да се удовлетвори презумпцията за познаване на правото и да може да се прилага принципа “непознаването на правото никого не оневинява”...

Същевременно необходимостта от запазването на езиковото многообразие, съчетано с подобряването на възможностите за диалог, обмен и професионална мобилност, води до разгръщането на програма на ЕК за насърчаване на изучаването на чужди езици по модела “майчин език плюс други два”, а проучванията показват, че 26 % от евро-

---

майчин език (в Германия и Австрия). В същото време макар италианския да е майчин на около 60 млн. души, точно както са френският и английският, той далеч няма същата употреба... Всъщност безспорно начело по практическата му употреба е английският език, който се говори като майчин, владее или използва от близо половината население на ЕС – виж *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2003, p. 6.

пейците заявяват, че владеят поне два чужди езика<sup>158</sup>. Същевременно се насърчават и регионалните и малцинствените езици, които, без да са официални, се говорят от над 50 млн. от жителите на Съюза.

На практика езиковото съобразяване в ЕС е изключително достижение. Някоя друга международна организация или друга формация не използва толкова много официални езици. За сравнение – в ООН, където вече членуват близо 200 държави, официалните езици са само 6 (английски, френски, испански, руски, китайски и арабски).

### **6.5. Право на достъп до документите на Съюза.**

*Чл. 255.*

*1. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо и юридическо лице, което живее или има седалище в държава-членка, има право на достъп до документите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени съгласно § 2 и 3.*

*2. Общите принципи и ограниченията, основаващи се на публичен или частен интерес, които регламентират правото на достъп до документите, се определя от Съвета по процедурата по чл. 251, в срок от две години от влизането в сила на Договора от Амстердам.*

*3. Всяка от горепосочените институции включва в своя вътрешен правилник особени разпоредби относно правото на достъп до нейните документи.*

Това право също бе уредено с Договора от Маастрихт но не намери място в Част II на ДЕО, посветена на гражданството на ЕС, а в Глава II “Общи разпоредби за някои институции” на Дял I “Институции” на Част V “Институции на Общността”. Това систематично място може да се обясни с пряката връзка на тази разпоредба с другите разпоредби относно функционирането на институциите, но това обяснение е незадоволително. Поради това новият Договор за приемане на Конституция за Европа, систематизирайки разпоредбите

<sup>158</sup> *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2003, p. 22.

на Учредителните договори, поставя всички основни права на гражданите на ЕС, свързани с неговото функциониране, в общ дял, озаглавен "демократичен живот на Съюза"<sup>159</sup>.

Упражняването на това право е уредено в регламент на Съвета и в разпоредби в устройствените правилници на всички основни органи. На практика обаче предвидените възможности за ограничаването му предвид публичен или частен интерес позволява на отделните институции доста свободно да преценяват коя информация и как може да бъде достъпна. Приема се, че това право все още не е реализирано в значителен обем...

#### **6.6. Право на достъп до общностен съд.**

Редица автори оспорват самостоятелния характер на това право, макар неговата значимост да е несъмнена. Без да можем сега да навлезем в този спор, можем да приемем, че това е едно особено съществено право на гражданите на ЕС, което съществено отличава общностната правна система от Международното право.

Това право намира нормативна основа в редица разпоредби на Учредителните договори, сред които най-съществено значение има разпоредбата на чл. 230, ал. 4 ДЕО, която предоставя на "всяко физическо и юридическо лице" (т.е. не само на гражданите на ЕС) право на иск срещу акт на общностна институция, който го засяга пряко и лично. Чл. 232, ал. 3 ДЕО предоставя на всяко физическо и юридическо лице и правото на иск срещу противоправно бездействие на общностна институция, което го засяга пряко и лично.

Правото на достъп до общностно правосъдие е право с огромно значение, което само по себе си заслужава да бъде предмет на отделно изследване.

**6.7.** Като самостоятелни права на гражданите на ЕС могат да се разглеждат също правото на засилена **защита на човешкото здраве** (по чл. 12 ДЕО), **защитата на потребителите** (по чл. 13 ДЕО), **здравословна околна среда** (по чл. 174 и сл. ДЕО) и др. Тези права несъмнено заслужават вни-

<sup>159</sup> Чл. 1-45 - I-51 КЕ, виж *Учредителните договори...*, цит. съч., с. 258-259.

мание (каквото тук не можем да им отделим), но не разкриват съществени теоретични особености.

**6.8. Информация за правата на гражданите на ЕС** може да се получи в Интернет – на адрес: <http://europa.eu.int/citizenrights>, а много информация може да се получи и в специалния портал “Твоята Европа” на адрес: <http://europa.eu.int/youreurope>.

За всякакъв вид информация за Европейския съюз всеки може да посети адреса <http://europa.eu.int/europedirect> или да се обади безплатно от своята страна на тел. 00800 67891011 или от държава извън ЕС на платен номер +32 22 99 96 96.

От друга страна всеки гражданин на ЕС може да участва индиректно в политическия процес в ЕС чрез програмата “Твоят глас” – и да дава мнения, предложения, съвети – на адрес: <http://europa.eu.int/yourvoice>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Възможно е обобщението, че институтът на „гражданството на ЕС“ е сред най-съществените постижения на европейския правопорядък и има огромно значение за хода на европейската интеграция. Той се смята за един от важните елементи на „конституцията на ЕС“, при това със съществено отношение към разпоредбите на националните конституции.

Това е правен институт с изключително съществени специфики, който трудно и твърде условно може да бъде уподобен на аналогичен институт от националното право и безусловно е без дори най-малък прецедент в Международното право. Този институт отразява същностните особености на европейския интеграционен процес и е естествен елемент от неговата уникална правна конструкция. Елемент, който е пряко свързан с икономическото ядро на тази конструкция – четирите свободи на движение, и е закрепен в основополагащата „конституционна харта“ на тази конструкция – Римския договор за Европейската общност.

Гражданството на ЕС напомня за гражданството на една държава – по своето наименование, по някои от съставляващите го права, по своята персонална всеобхватност. Много по-очевидни обаче са различията между концепцията за гражданството в конституционно право и концепцията за Европейското гражданство в Общностното право – различия, започващи от отсъствието на държава или държавоподобно образуване като страна в „политико-правната връзка“, преминаващи през принципно различния начин за придобиване и загубване и завършващи с твърде различното им съдържание. Иначе казано, различия, които просто разкриват отказа от уподобяване на ГрЕС на едно национално гражданство.

Правата, съставляващи гражданството на ЕС, са от една страна, ограничени по брой и вид – то не включва пълен „европейски“ каталог на правата на човека (или поне докато Хартата за основните права – самостоятелно или като част от Конституцията – не стане действащо право), а от друга страна – очевидно функционално обвързани (в съществената си част) с концепцията за свободното движение

на лицата. Сред тези права декларативно първи по важност са политическите права, които, обаче, имат своето предназначение и смисъл само във връзка с и като допълнение на икономическите права на гражданите на ЕС, които следва да се разглеждат като по-съществени.

Поради това в заключение може да се приеме, че гражданството на ЕС не е истинско гражданство в смисъла на националното, а по-скоро е квази-гражданство, с функционален (приложен) характер и акцесорна (несамостоятелна) природа. Неговото съдържание е предимно икономическо или с икономическа логика и е пряко свързано с уникалните характеристики на Общия пазар.

Не може обаче – и не трябва! – да се подценява практическото значение на института на европейското гражданство и особено на изключително широкото и ежедневно приложение на някои от съставляващите го права, при това по отношение на много голям кръг физически лица. Всъщност, може да се приеме, че това е единственият институт на Правото на ЕО и ЕС, който едновременно ангажира всички граждани на всички държави-членки, т.е. цялото население на ЕС.

При това става дума за институт, чиито косвени политически последици допринасят за формирането на чувство за принадлежност и очертаването на параметрите на един зараждащ се и функциониращ европейски първоначално електорален, сетне цялостен политически корпус, защо не европейски народ.

За нас, българите, остава усещането за удовлетворение от приобщаването към високоцивилизования европейски народ и историческата повеля на Апостола на свободата да бъдем достойно и гордо “равни на другите европейски народи”!

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

### На български език

- Денчо ГЕОРГИЕВ**, *Европейската икономическа общност. Международноправна характеристика*, Изд. на БАН, С. 1986
- Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г.* – в: *Правни въпроси за журналисти* (Атанас Семов, съст.), Фондация „Отворено общество“ – София и др., С. 2001
- Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна*, Народно събрание, приложение към ДВ, С. 1995
- Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Общностно право* – в: **Ингрид ШИКОВА (ред.)**, *Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С. 2003
- Ружа ИВАНОВА**, *Основни на европейската интеграция*, С. 1998
- Жерар КОРНЮ**, *Юридически речник*, Софи-Р, С. 2004
- Мария МИХАЛЕВА**, *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави-членки на ЕС* – в: *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки* (Атанас Семов, съст.), Институт по Европейско право, Софийски университет “Св. Кл. Охридски”, С. 2005
- Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С. 2005
- Атанас СЕМОВ**, *Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*, Министерство на правосъдието, С. 2005
- Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията* – в: *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки* (Атанас Семов, съст.), Институт по Европейско право, Софийски университет “Св. Кл. Охридски”, С. 2005
- Георги СТЕФАНОВ, Благой Видин, Юлия Захариева, Пламен Пантев**, *Международни отношения. Международно право. Дипломация. Кратка енциклопедия*, Сиела, София 2001
- Стефан СТОЙЧЕВ**, *Конституционно право на Република България*, част първа, Изд. “Сиела”, С. 2000
- Евгени ТАНЧЕВ**, *Конституционни измерения на суверенитета*, сп. “Съвременно право”, бр. 1/2003
- Евгени ТАНЧЕВ**, *Развитие на Европейската идея и опити за създаване на конституция на Европа* – В: *Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г., произтичащи от приемането на България в Европейския съюз*, Изд. “Феня”, С. 1998
- Евгений ТАНЧЕВ**, *Адаптиране на Конституцията на републиката от 1991 г. към изискванията за присъединяване на България към Европейския съюз*, Юридически свят, бр. 2/2002
- Тодор ТОДОРОВ**, *Присъединяването на Република България към Европейския съюз и въпросът за промяна на Конституцията*, *Съвременно право*, 6/2003

*Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа* (съст. Атанас Семов), УИ "Св. Кл. Охридски" и Институт по Европейско право, С. 2005

**Робер Шуман**, *За Европа*, Изд. "Книжен тигър", С.2001

*50 най-важни решения на Съда на ЕО*, Атанас Семов (съст.), Институт по Международно право, С. 2002 (по-надолу: *50 най-важни решения...*)

**На други езици**

**Jean BOULOUIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6<sup>e</sup> éd.

**Mark BREALEY, Mark HOSKINS**, *Remedies in EC Law*, Sweet & Maxwell, 2<sup>e</sup> éd., 1998

**Nicola CATALANO**, *La position du droit communautaire dans le droit des Etats membres - in : Droit communautaire et droit national*, Collège d'Europe, Bruges, 1965

**Jean-Claude GAUTRON**, *Droit européen*, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, Paris 1997

**Guy ISAAC, Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8<sup>e</sup> éd.

**Jean Paul JACQUÏ**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2001

**Hans KELSEN**, *Les rapports de systume entre le droit international et droit interne*, R.C.A.D.I., 1926-IV, vol.14

**Dominik LASOK**, *Law and Institutions of the European Union*, Butterwords, London, 6th ed., 1994

**Koen LENAERTS, Piet VAN NUFFEL**, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999

**Philippe MANIN**, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pédone, 3<sup>e</sup> éd., 1997

**Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005

**Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 1999, 3<sup>e</sup> éd.

**Jean-Claude ZARCA**, *Les institutions de l'Union Européenne*, Guiliano éditeur, 1998, 2<sup>e</sup> éd.

## СЪЩЕСТВУВА ЛИ „СВЕТОВНО ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО?“

Д-р Анна Димитрова  
СУ „Св. Климент Охридски“<sup>1</sup>

### I. Въведение

Този текст си поставя две задачи. На първо място, да анализира понятието „световно гражданско общество“, разглеждайки го в неговия исторически контекст през призмата на няколко известни дефиниции, за да видим какви реалности описва то днес.

Много изследователи свързват „световното гражданско общество“ със света на неправителствените организации / НПО/, докато други го идентифицират с анти и алтерглобалистките движения. И в двата случая това понятие предполага наличието на „договор“ между гражданите, независим от авторитета на държавната власт, и по-точно между различните групи алтерглобалисти относно техните принципи и програми на действие. Но защитаването на общи ценности не се постига лесно предвид разнородните групи, формиращи алтерглобалисткото движение, между които често възникват сериозни разногласия, поставящи под въпрос неговата легитимност. Именно този проблем инспирира втората задача на текста, която е да види каква би била ролята и мястото на световното гражданско общество в съвременния свят и по-конкретно по отношение на държавата и международните икономически организации.

---

<sup>1</sup> Хоноруван асистент в Катедра „Теория и история на културата“ на СУ и в Катедра „Международни изследвания“ на ЮЗУ; специализант в CNRS /LAIOS/, Paris; гост-лектор в *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales* (I.E.H.E.I) – Ница, Доктор по Културна антропология на университета на Ница “София Антиполис”.

## II. Как да мислим понятието „световно гражданско общество“?

Безспорна е превърналата се в мода днес тенденция да се „залепя“ етикета „глобален“ и „световен“ на множество думи, както и все по-често да се свързва с понятието „световно“ или „глобално гражданско общество“. Това понятие се популяризира бързо от медиите дотолкова, че се превръща в медийно клише, което се представя като саморазбиращо се и самодостатъчно. В същото време, обаче, то е обект на критически анализи както в политическите, така и в академичните среди.

За да изясним полисемичността му е уместно да се обърнем към неговата история. Според Заки Лаиди<sup>2</sup> понятието „гражданско общество“ трябва да се свърже с Аристотел, за когото „гражданското общество“ представлява „публично пространство“, т.е. такова, което е външно спрямо „ойкоса“ или „частната сфера“. Аристотел смята, че разграничението между частното и публичното пространство се определя от връзката с авторитета, т.е. с властта. В личния живот тази връзка, според него, е вертикална, тъй като в едно семейство обикновено бащата е господарят на дома. В гражданското общество, обратното, отношенията са хоризонтални и се договарят между хората, които участват в него. Така публичната сфера е автономна и се изпълзва от авторитета на държавата.

Модерната дефиниция на понятието „гражданско общество“ е тясно свързана с модерните теории за държавата, според които дори и гражданското общество в известен смисъл да се противопоставя или по-точно да се опитва да се явява коректив на държавната власт, то не би могло да съществува без държавата. Откъдето и често използваната формула „общество = национална държава“, която означава, че обществото е немислимо без институцията на държавата, както и самата държава без наличието на общество, което да организира и управлява.

С развитието на теориите за държавата се открояват две основни течения – на контрактуалистите и на либералите. Според контрактуалистите идеята за гражданско общество трябва да се мисли през призмата на социалната мобилност,

<sup>2</sup> Zaki LAÏDI, *La société civile internationale existe-t-elle ?* – in: Cadres – CFDT, N 410-411, juillet 2004.

интериоризирана от индивидите и гарантирана от т.нар. „правова държава“. Либералите, от своя страна, считат, че в едно подобно общество социалният ред не зависи вече от суверена, а от взаимодействието между самите индивиди. Пазарните връзки са в основата на гражданското общество, тъй като именно чрез търговския обмен и културата хората се „цивилизоват“. От тази гледна точка гражданското общество се мисли като индустриално и пазарно общество.

Концепцията на Хегел за гражданското общество внася нов елемент в неговото дефиниране. Той го разглежда като независима от държавата и от семейството сфера, в която се развиват социални контакти, присъщи единствено на хората. За Хегел гражданското общество представлява социална сфера на автономна преценка, независима от държавната власт.

В съвременната дефиниция на понятието се откриват както общи, така и различни черти с Хегелианската концепция. Общото е, че в идеята за гражданско общество акцентът се поставя върху отношенията между неговите членове, а не върху йерархични отношения или подчинение на даден авторитет. Кризата на суверенитета, ускорена от процесите на глобализация, се изразява също и в загубата на контрол на държавата над обществото и отделните индивиди. Но в съвременното разбиране за гражданско общество има и един аспект, пряко свързан с процесите на глобализация, и по-точно с критиката на пазара. За разлика от дефиницията на Хегел за гражданското общество като коректив на държавата, днес то се мисли по-скоро в опозиция с глобалния пазар, считан за автономен и властен актьор, който все повече измества държавата от икономическата, политическата и дори от социалната сцена.

### **III. Две основни концепции за „световното гражданско общество“**

**За много анализатори „глобалното“ или „световното гражданско общество“** описва съвкупността от НПО, вкл. и неофициални асоциации с нестопанска цел, чиито дейности излизат извън предела на държавните граници.

От тази гледна точка може да се каже, че световното гражданско общество не е свързано с никаква държава и

че е външно спрямо нормативния сектор на официалната власт. Това общество принадлежи на не-пазарната сфера доколкото действията му остават извън частния сектор на пазарната икономика. Но подобно разбиране не е напълно задоволително, защото търговските лобита или асоциациите на банки, например, защитават търговски интереси дори и тези организации сами по себе си да не извършват търговска дейност. Друг проблем при дефинирането на глобалното гражданско общество произтича от факта, че това общество не принадлежи нито на официалната, нито на държавната сфера, и въпросът е как тогава то легитимира своите дейности?

В тази перспектива световното гражданско общество се дефинира като общност от национални граждански общества и техните НПО. Но за какви точно НПО става въпрос и как същност се идентифицира една неправителствена организация в контекста на глобалното гражданско общество? Ще се опитаме да отговорим на този въпрос, като в същото време го разширим, за да видим къде са допирните точки и различията между НПО и анти и алтерглобалистките движения.

Понятието „неправителствена организация“ обхваща разнородни реалности. По данни на Съюза на международните асоциации, чийто главен офис е в Брюксел, броят на НПО по света днес е около 38 000, в сравнение с 1945 г., когато те са едва 45. Бързата поява на нови НПО след края на Студената война не е непременно знак за съживяване и подем на демокрацията. Сред НПО безспорно има много сериозни организации, известни със своята автономност и ефективност, чийто дейности имат за цел да стимулират международната солидарност и взаимопомощ, но съществуват и такива, създадени от правителствата на отделни държави с цел да защитават изцяло техните интереси.

По своята същност понятието „НПО“ означава асоциация с нестопанска цел на международната солидарност, която не е обвързана с никаква политическа партия, независима е от държавната власт, и чиято програма се гради върху хуманистични ценности и принципи. Емблематичен пример за класически тип НПО е Червеният кръст, основан

през 1864 г. от Хенри Дюнан. Подобно на тази организация – по нечия частна инициатива, се създават и много други, като *Amnesty International*, създадена през 1961 г. от Питър Бененсън, британски адвокат, чиято цел е да бъдат защитени британските затворници, задържани заради своите политически или религиозни убеждения. *Greenpeace* е основана през 1971 г. от Джим Болън и Ървинг Стоу, двама канадски граждани, решени да се противопоставят на америсанските опити с ядрено оръжие в Аляска. От 1978 г. *Human Right Watch* работи под името *Helsinki Watch* с мисия да контролира спазването на споразуменията, поети от страните от Съветския блок относно защитата правата на човека<sup>3</sup>.

Но от 90-те години насам по-горе цитираните примери на организации за международна солидарност представляват само една малка част от света на НПО. Появата на нови НПО, които не са нито неправителствени, нито с нестопанска цел, нито са ангажирани с проблемите на международната солидарност, променя изцяло картината. Увеличаването на техния брой се дължи не само на развитието на новите информационни и комуникационни технологии, които стимулират транснационалните връзки и мобилност, но и на политическите процеси, и по-конкретно на зачестилите локални конфликти и граждански войни. Така много от НПО се ориентират към проекти за оказване на помощ на развиващите се страни като Кюрдистан, Руанда, балканските страни и други, защита на околната среда, на правата на човека, правата на жените и пр. Но успоредно с този тип НПО се развиват други, чиито дейности не са предназначени за защита на хуманистични цели. Зад името НПО се крият често търговски предприятия, които се опитват да се възползват от фондовете на ООН, ЕС, МВФ, СБ и други международни организации, които отпускат средства на местни институции и асоциации за подпомагане на развитието в съответните райони.

Освен този тип прагматично ориентирани НПО, се развиват също и интегриски християнски и мюсюлмански организации, чиито дейности са с пропаганден характер.

<sup>3</sup> Цит по: **Samy COHEN**, *ONG, Alter mondialistes et société civile internationale*, Colloque « Les mobilisations altermondialistes », 3-5 décembre 2003.

Друга група НПО се формира в полза на авторитарните режими на страните от Третия свят, които се намесват в зони с етнически конфликти и локални военни конфликти. Множеството разновидности НПО показва, че няма ясно и точно определение за това, какво представлява една такава организация. Тя може да бъде както неправителствена, така и правителствена, с нестопанска или със стопанска цел, религиозна или лаическа. Преди да разгледаме въпроса за връзката между НПО и алтерглобалисткото движение ще обясним на първо място какво представлява това движение и защо то толкова често се свързва с понятието „световно гражданско общество“.

• Според някои анализатори идеята за „глобалното гражданско общество“ трябва да се мисли през призмата на алтерглобализма и световните и европейски социални форуми<sup>4</sup>, считани за трибуна на представителност, легитимация и действие на алтерглобалистите.

Концепцията, свързваща глобалното гражданско общество със света на алтерглобалистите произлиза от съвременните обществени дебати върху глобализацията. Конференцията в Сиатъл през 1999 г. получава отзвук в целия свят и се приема за начало на алтерглобализма и като знак

<sup>4</sup> Първият световен социален форум се провежда в Порто Алегре през януари 2001 г. Инициаторите на форума в Порто Алегре считат, че на провеждащия се в Давос Икономически световен форум, на който се срещат международните икономически организации (СТО, МВФ, Световната банка), се обсъждат само икономически въпроси в интерес на големите икономически играчи, докато изцяло се игнорира социалната политика, проблемите с правата на човека, социалната справедливост, устойчивото развитие. Според тях, Давос подчинява хората на икономическите и финансови интереси, вместо да е обратното. За да се акцентира върху социалния характер на проявата, всеки социален се взема решение всеки социален форум да се провежда в Порто Алегре паралелно със срещите на икономическите елити в Давос. Опозицията Порто Алегре – Давос се подсилва от директно видео предаване от страна на алтерглобалистите, което позволява да се следят едновременно двете събития. Дебатите между участници в Давос и Порто Алегре се предават директно от бразилската телевизия Арте. Цит. по: Dirk BARREZ, *Une autre mondialisation est possible. De Seattle à porto Alegre*, Paris, Le Reseau Vert, 2002, р. 63. Виж още Анна ДИМИТРОВА, *Социалният форум – трибуна на алтерглобалисткото движение*, сп. Ново време, брой 2, февруари 2004, София.

за зараждането на едно глобално гражданско общество. Оттук и важноста да уточним кои точно са алтерглобалистите, какви са техните визии и действия.

Не е лесно да се каже какво представлява алтерглобалистското движение, защото то обхваща много разнородни групи от социален и политически характер, НПО и др., общото между които е че действията им имат не само национален, но и международен отзвук и влияние.

Най-напред трябва да уточним, че наименованието „антиглобализация“ или „антимондиализация“<sup>5</sup> не произлиза от самите протестни движения, а им се приписва от медиите, които го лансират за първи път в своите репортажи, отразяващи протестните манифестации по повод международната среща на Световната търговска организация в Сиатъл през 1999 г. Но още в Сиатъл участниците в тези движения се обявяват за една „друга глобализация“, откъдето и името „алтерглобализация“ / „алтермондиализация“, което означава, че това движение не е против глобализацията като такава, а е за една различна от днешната неолиберална, капиталистическа и технико-икономическа глобализация, която да бъде по-демократична, по-справедлива и по-човешка – една „глобализация с човешко лице“<sup>6</sup>.

Тъй като френското алтерглобалистско движение е едно от най-активните ще се спрем накратко на неговите участници. Сред тях се открояват две организации. Първата е позната като Асоциация за облагане с данъци на финансовите транзакции в полза на гражданите (АТТАС – *Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide des citoyens*).

АТТАС е създадена през 1998 г. след публикация на Игнасио Рамоне в Монд Дипломатик, озаглавена „Обезоръжете пазарите!“, в която той призовава към създаването на свето-

<sup>5</sup> З. Лаиди твърди, че разликата между „антиглобализация“ и „алтерглобализация“ се прави единствено на френски език, където думата произхожда от латинското (алтер, означаващо „друг“). **Zaki LAÏDI**, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2004, p. 308.

<sup>6</sup> Изразът „*Globalization with a Human Face*“ принадлежи на генералния секретар на ООН Кофи Анан, който изтъква необходимостта да се въведе система от регулации за контрол над този процес. Това е призив към хората да „опитомят“ и овладеят глобализацията. Цит. по: **Константин КОЛЕВ**, *Глобалното село: илюзия или реалност?*, София, Колинс-5, 2003, с. 50.

вен данък върху финансовите транзакции по примера на данъка Тобин<sup>7</sup>. Асоциацията се ръководи от Бернар Касен и е адресирана към средните класи в стремежа да се превърне в първото анти и алтерглобалистко лоби във Франция. Френската АТТАС функционира на принципа на мрежата, създавайки много локални и регионални комитети във всички части на страната, като тя самата е свързана с други такива в целия свят. По дейността се тя наподобява НПО, чийто състав възлиза на 28000 души<sup>8</sup>.

Втората организация, играеща ключова роля във френската алтерглобализация, е Селската конфедерация, сред създателите на която е Жозе Бове<sup>9</sup>, превърнал се във Франция, а и в света, в "икона" на алтерглобалистката борба. Организацията представлява земеделски синдикат, създаден през 1987 г., който се обявява за изграждането на "устойчиво земеделие в полза на земеделците в един солидарен свят". Поставайки под въпрос моделът за селското стопанство и зе-

<sup>7</sup> "Данъкът Тобин", наречен така на името на носителя на Нобелова награда за икономика Джеймс Тобин. През 1971 г. лансира идеята за въвеждането на подобен данък с очакването, че в краткосрочна перспектива той ще ограничи финансовите спекулации.

<sup>8</sup> Множество изследвания във Франция са посветени на дейностите и организацията на АТТАС. Виж **Geoffrey PLEYERS**, *Le modèle français : 1995-2000* - in: **Michel WIEVIORKA (dir.)**, *Un autre monde. Contestations, dérives et surprises dans l'antimondialisation*, Paris, Editions Balland, 2003, 151-154 ; **Eddy FOUGIER** *La contestation de la mondialisation : une nouvelle exception française ?*, Institut français des relations internationales (IFRI), Les notes de l'IFRI, 46, octobre 2002; **Philip GORDON**, Meunier, Sophie, *Le nouveau défi français. La France face à la mondialisation*, Paris, Odile Jacob, 2002.

<sup>9</sup> Жозе Бове от обикновен земеделец се превръща в медийна фигура, "герой на модерните времена" поради дързостта си да е винаги начело на алтерглобалистките протести. Изследователите считат, че със своята непосредственост той привлича хората, които го идентифицират като "един от народа", като "един от тях". Бове придобива особена популярност след участието си в разрушаване на фасадата на един ресторант МакДоналдс в италианско градче, в резултат на което е арестуван. Веднага се организират масови граждански протести в негова защита, под натиска на които той скоро е освободен. Интересен анализ на "харизматичната", както го определя авторът, фигура на Жозе Бове, прави Жан Вигру. Виж **Jean VI-GREUX**, *José Bové et la Confédération paysanne : du syndicalisme paysan à l'antimondialisation* - in: **Anna KRASTEVA**, **Antoni TODOROV**, *La mondialisation et les nouvelles limites du politique*, Sofia, EON2000, 2004.

меделие, функциониращ в рамките на ЕС (под егидата на Общата политика за селско стопанство), Селската конфедерация се стреми да прокара идеята за “разумна” политика, действаща съобразно възможностите на околната среда без да се злоупотребява с тях, защитаваща правата на земеделците и стимулираща производството на екологично чисти продукти. Протестът е насочен в частност срещу използването на генно модифицирани организми при производството на храни, като тези в продуктите на американските ресторанти за бързо хранене от типа на МакДоналдс.

Освен двете най-важни и влиятелни организации, в обхвата на френското алтерглобалистско движение попада и интелектуалният кръг “*Raisons d’agir*” на Пиер Бурдийо, Гражданската организация за контрол на СТО, движението на младите VAMOS, родено по време на Женевските бунтове и мн. др.<sup>10</sup>.

В политически план много политически партии, идващи както от лявото, така и от дясното пространство, се ангажират с алтерглобалистката идеология. Някои членове на Френската социалистическа партия, като Жюлиен Дрей, Жан-Кристоф Комбанделис и Арлем Дезир, изразяват публично подкрепата си за това движение. ФКП също заклепва “злините” на глобализацията, отъждествявайки я с нова форма на капитализъм.

На базата на представената дотук панорама на френските алтерглобалистки участници може да се отграничат две главни потока. Първият произлиза от гражданското общество и включва НПО, асоциации (АТГАС), социални и земеделски движения (Селската конфедерация), синдикати, повечето от които се самоопределят като алтерглобалисти. Обикновено този поток се обявява за културното и технологическо отваряне на страната и за умерено икономическо такова. Това течение се обявява и бори за една “друга глобализация”, различна от икономическата неолиберална глобализация, считана за деструктивна за социалния ред и кохерентност. Алтернативата се представя като регулирана глобализация, която освен икономическа, ще бъде и политическа, културна и социална.

<sup>10</sup> Geoffrey PLEYERS, *opp. cit.*, p. 147-148.

По своя характер вторият поток е подчертано политически – от сферата на “национал-популисткото” дясно с подчертано суверенистки идеи. Тук влизат националистически и протекционистки политически партии, често дори с ксенофобска ориентация, които настояват за икономически и политически протекционизъм на страната, единствен в състояние да съхрани изконните принципи на Републиката. Тези партии са антиглобалистки в прекия смисъл на думата и без да предлагат алтернатива се обявяват против глобализацията като цяло, защото тя, според тях, застрашава целостта на нацията, френската идентичност и републиканските принципи<sup>11</sup>.

Относно позицията на френските леви политически партии Латуш твърди, че те единодушно се противопоставят на негативните следствия от неолибералната и ултралибералната глобализация. Лявата критика се артикулира около шест основни пункта:

“1. разкриване на нарастващите социални неравенства както между Севера и Юга, както и вътре във всяка държава; 2. на капана със заема на страните от Юг с несъобразените последиствия за експлоатацията на естествените богатства и връщането на формите на раболепие и робство (особено на деца); 3. на разрушаването на екосистемите и опасността от глобални замърсявания, гибелно за бъдещето на планетата; 4. края на социалното благополучие, разрушаване на обществените сектори и на системите за социална защита; 5. на повсеместната комерсиализация, трафика на органи, развитието на униформизиращите “културни индустрии”, нарушаване на правото на интелектуална собственост; 6. на отслабването на националните държави за сметка на възхода на транснационалните компании, превърнали се в “новите господари на света”<sup>12</sup>.

Шестте елемента на контестация от страна на френските леви политически партии показва безпокойството от

<sup>11</sup> Eddy FOUQUIER, *La contestation de la mondialisation : une nouvelle exception française ?*, Les notes de l'IFRI, 46, Réactions et réponses à la mondialisation, Paris, Institut français des relations internationales, 2002, p. 33-59.

<sup>12</sup> Serge LATOUCHE, *D'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation* – in: *Quelle « autre mondialisation » ?*, Revue du MAUSS, deuxième semestre 2002, numéro 20, p. 77-78.

четири основни предизвикателства, пред които глобализационните процеси изправят френското общество – геополитическо, засягащо ролята на Франция на глобалната сцена, икономическо, отнасящо се до влиянието на пазарните принципи върху всички сфери на живота, културно, сблъскващо идеята за френската “културна изключителност” с културните индустрии и социално, при което се нарушават функциите на социалната държава. Към тези четири проблема Латуш добавя още екологическото предизвикателство от нерегулираната експлоатация на природните ресурси и въпроса за задълбочаване на неравенствата между страните от Север и тези от Юг.

В контекста на подобна логика, алтернативата, предложена от ляво, представлява проект за една управляема, социална, човешка и симетрична глобализация. Философската основа на лявата алтерглобализация е философията на Просвещението с идеите за правата на човека, демокрацията и универсализма. В политически план се пледира за засилване ролята на държавата пред пазарните сили, което е необходимо за самото ефективно функциониране на пазара. На икономическо равнище алтернативният проект се съдържа в израза “устойчиво развитие”, което предвижда да се осигурят средства, позволяващи на най-бедните страни да се справят с проблемите си и да стимулират развитието на най-изостаналите икономически сектори. По отношение на културата се издига идеята за “демократия на културите”, при която всички ще съхранят своето място и специфики в бързо налагащата се глобална култура. От социална гледна точка, левите алтерглобалисти също се увличат по утопичната визия за “световното гражданско общество”, чиито основи се смятат вече поставени от световните и европейски социални форуми.

В дясното френско политическо пространство се откроява партията на Националния фронт на Жан-Мари Льо Пен, който обявява глобализацията за “враг номер 1” на Франция. Тази радикална позиция се обяснява с националистическата идеология, лежаща в основата на партията на Льо Пен в защита на хомогенността и чистотата на френската нация от всякакво “омърсяващо и гибелно” външно

влияние. Обект на атака са предимно имигрантите, като се стига до откровени ксенофобски изявления.<sup>13</sup>

Сравнявайки позициите на френските леви и десни политически партии относно глобализационните процеси може да се заключи, че първите следват една по-социална логика, предлагайки като алтернатива “една хуманна, хоризонтална и управляема глобализация”, докато вторите се вдъхновяват от националистически дискурси, стигащи дори до шовинизъм, приписвайки всички социални злини на глобализацията без да предлагат други алтернативи освен протекционизъм и изолационизъм.

Описаните дотук групи на френското анти и алтерглобалистско движение са много разнородни както по състав, така и по своите идеи, влияние, политически ориентации и форми на активност във френското общество. Дори и вътре във всяка група съществуват множество тенденции - от умерени до радикални. Това е основната причина, поради която е спорно да се говори за алтерглобалистско движение в буквалния смисъл на думата, конотиращо идеята за обща цел и посока на развитие. Редица автори подчертават, че именно “множествеността на позициите съставлява богатството на феномена, на неговото “единство в различието””<sup>14</sup>. Става въпрос за мрежово образувание, чиито съставни части са повече или по-малко автономни, което означава, че между тях не винаги се постига съгласие за общо действие. Поради това, въпреки че използвахме досега термина “движение”, поради липсата на по-подходящ, трябва да се има предвид, че това е многопосочно и комплексно явление, което предлага не една, а множество различни траектории и идеологии за следване като алтернативи на съвременните глобални трансформации.

Имайки предвид характеристиките на алтерглобалистските движения можем вече да видим до каква степен те се доближават или не до НПО. Близостта идва поради общите на пръв поглед идеи като защита правата на човека, здравеопазване, опазване на околната среда, борба срещу бедността

<sup>13</sup> Philip GORDON, Sophie MEUNIER, *Le nouveau défi français. La France face à la mondialisation*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 149-150.

<sup>14</sup> Geoffrey PLEYERS, *opp. cit.*, p. 150.

и социалните неравенства. Освен това много НПО участват в европейските и световни социални форуми. За разлика обаче от алтерглобалистките движения, които са „протестни“ по своята същност, големите НПО представляват „граждански движения“. Функционирането на една НПО няма нищо общо с начина на организация и действие на алтерглобалистките движения. НПО са специализирани организации и силно зависими от частни, а в някои случаи и от държавни фондове или от такива на международни организации. Те могат да се сравнят с мултинационалните фирми, които за да бъдат по-ефикасни и конкурентни, са организирани на йерархичен принцип, където решенията се вземат „отгоре“, т.е. от борда на директорите. За сравнение, в организациите, участващи в алтерглобалисткото движение, решенията се вземат на базата на консенсус, а не на еднолично решение. Алтерглобалистките форуми, както изтъква Сами Коен „са места, където се обсъжда и грижата е как да се даде възможност на всички участници да вземат думата. Международните НПО са места, където на първо място се действа“<sup>15</sup>.

#### **IV. Раждането на „световното гражданско общество“**

Различните автори свързват появата на световното гражданско общество с различни събития. Според някои това е Световната среща на земята в Рио де Жанейро през 1992 г. Според други главното събитие, което поражда световна социална ангажираност е подготовката на конвенцията за забрана на подземните мини от 1998 г. Независимо каква е точната дата, трябва да се подчертае, че дискурсите върху световното гражданско общество започват от 90-те години насам и стават активно обект на изследване след антиглобалистките протести в Сиатъл през 1999 г., после и в Порто Алегре. Тези дискурси са тясно свързани с дискурсите върху глобализацията. Причината е във факта, че глобализационните процеси пораждат феномена на детериториализация, т.е. глобалната мобилност и възможност за бързо движение на събития, хора и информация от едно място на друго, което от своя страна прави възможно съществуването на глобалното гражданско общество като една „въоб-

<sup>15</sup> *Samy COHEN, opp. cit, p. 7.*

разена общност". Територията естествено продължава да бъде от значение, но глобализацията въвежда в социалната география ново измерение, което вече е надтериториално и наднационално. Оттеглянето на държавата от икономическия и политическия сектор позволява на някои НПО да изземат нейните функции, създавайки нуждата от развитието на транснационална социална солидарност, която да запълни овакantenото място на „социалната държава“. С други думи, зараждането на глобалното гражданско общество произтича от процесите на „дезетатизация“, ускорени от икономическата и финансова глобализация. То е израз на стремежа на гражданите и социалните групи да си осигурят повече влияние в едно пост-етатистко управление<sup>16</sup>.

Друг фактор, който също оказва влияние върху появата и развитието на глобалното гражданско общество са новите информационни и комуникационни технологии, чрез които се развиват транснационални връзки на общуване. Интернет прави виртуалната комуникация много бърза и позволява циркулацията на огромно количество информация, обменяща се за нула време между всички части на света. Във виртуалното пространство, което постепенно измества политическото пространство на националната държава, йерархиите губят смисъл и това усещане, макар и често измамно, за абсолютна свобода кара индивидите да се чувстват независими в своите действия. Но трябва да се има предвид, че достъпът до Интернет съвсем не е глобален и че все още много страни остават извън глобалната комуникация, което означава, че много групи са изключени от привидно глобалното по своя обхват гражданско общество.

Проникването на граждански сдружения и организации в официалните канали на политиката и нарастване значимостта и обхвата на техните транснационални програми на действие модифицира принципите на групова принадлежност и идеята за общностна солидарност. Идентичностите не са вече от етатичен, т.е. национален тип. Те се определят все повече от друг тип групова принадлежност на база раса, социално положение, религия, пол. Тази про-

<sup>16</sup> Jan Aart SCHOLTE, *Qu'est-ce que la société civile mondiale ?*, article Internet, p. 3.

мяна в механизмите на идентификация са отнася също и до формите на гражданство, което излиза извън традиционната юридическа рамка. Гражданството става мобилно и множествено, доколкото позволява на индивидите да се чувстват граждани не само на една държава, а на света.

Сред факторите, благоприятстващи развитието на глобалното гражданско общество трябва да се посочи и обстоятелството, че транснационалните граждански организации отварят нови пространства за демокрацията, създавайки канали за гражданска инициатива, участие и дебати в политическия живот в национален и световен план. Така се раждат и нови граждански форми на влияние върху управлението, чиято цел е да го направят по-отговорно и по-прозрачно.

В тази връзка Ян Шолт<sup>17</sup> отбелязва, че световното общество съществува при условие, че има граждански групи, които се занимават с транснационални проблеми посредством транснационална комуникация, организират се не на базата на географски принцип, а чрез Интернет и споделят идеята за световна солидарност.

От направения анализ се налага извода, че визията за "световно гражданско общество" е едновременно реалистична и утопична. Реалистична в смисъл, че имплицира идеята за социално взаимодействие на световно равнище, аналогично на формата и функциите на гражданските общества във всяка национална държава.

Скептицизмът, проявен от много автори относно утопичността на тази концепция са дължи на факта, че "световното гражданско общество" е общество без правителство и без държава, т.е. без наличието на институционален ред, което е трудно осъществимо. Затова изразът се използва най-често като метафора, означаваща нарастващата свързаност и взаимозависимост между хората и техните социални дейности.

Някои анализатори, като Едгар Морен, предпочитат понятието "общество-свят" (*sociûtû-monde*) пред "световно гражданско общество". Очевидно терминът на Морен се стреми да означаи социалните преобразувания, които все повече сближават хората и ги правят зависими едни от други. Според Морен понастоящем дори не става вече въпрос

<sup>17</sup> Jan Aart SCHOLTE, *ibid.*

за метафора, тъй като тя се е превърнала в реалност, но и при тази концептуална промяна утопизмът остава. Авторът твърди, че "обществото-свят" действително съществува – то има обща територия за действие, включваща системата на глобалните комуникации, своя глобална пазарна икономика, свой цивилизационен модел в лицето на западната цивилизация, своя форма на култура, съставено от транскултурни и хибридни практики. Това, което все още липсва на световното общество, обаче, е определена правна организация, висша инстанция, която да регулира световната икономика, политика и социален ред.

Бихме могли да заключим заедно с Морен, че „все още няма световно гражданско общество, както и съзнанието, че ние сме граждани на Земята, превърнала се в наша обща родина, все още е дисперсирано и в зародишен стадий. Накратко, глобализацията поставя основите на инфраструктурата на едно общество-свят, което е неспособна да издигне по-нататък. Разполагаме с основите, но не и със самата сграда. Имаме хардуеъра, но ни липсва софтуеъра<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Edgar MORIN, *Une mondialisation plurielle*, - in : *Quelle autre mondialisation ?*, revue de MAUSS, 20, deuxième semestre 2002, p. 46.

## ЛИШАВАНЕ НА ДЕМОСА ОТ ПРОЦЕДУРНИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЕМАНЦИПАТОРСКИЯТ ПОТЕНЦИАЛ НА КОНФЛИКТА В ДЕМОКРАТИЧНАТА РЕФОРМА

**Мила Видина**

Докторант в Университета на Принстън, САЩ

Тази статия разглежда една от най-актуалните проблематики в политическата теория в англо-саксонските академични среди – теорията на демокрацията. Навлязла в концептуалния речник на политолози и юристи главно чрез сравнителната политика на развиващия се свят, днес т.нар. “демократична теория” се прилага с нарастваща популярност и при анализирането на демократичните процеси в Западна Европа и САЩ.

В контекста на скорошното присъединяване на България към Европейския съюз и по-конкретно с оглед юридическата същност на Съюза като “правова общност”, терминът “демократия” добива все по-решаващо значение, отразявайки политическите аспирации на България като правова държава. За да утвърди позициите си на ново-присъединила се като навременни и заслужени, на България ѝ предстои да се справи именно с демократичния тест. Дали напредваме по пътя към демократизация и възможност един бивш комунистически режим да постигне заветния статут на западна демокрация, са въпроси от чиито отговор зависи успеха на бъдещото ни интегриране в ЕС.

Предвид актуалността на проблема за демокрацията в българското политическо пространство американските политически модели за идеален политически режим, синтезирани в теория на демокрацията, може да са от помощ за насърчаването и дългосрочното реализиране на демократичния проект в България. Преди обаче да последваме западната теория на демокрацията, е редно внимателно да се вслушаме в гласа на практиката. Това и предлагам със следната работа.

### Въведение

Заплетена в концептуалните тънкости как теоретично да осъвремени процеса на демократизация, не съществува ли опасност, че демократичната теория ще загуби своя "demos"? Иначе казано, какво се случва с демокрацията, когато стриктно формални, институционни предпоставки на различни процедури по демократизирането изместват това, което дефинира същността на демокрацията – именно, непосредствено участие на народа в управлението?

След далновидното изказване на Бенжамен Констан относно невъзможността съвременната политика да се ръководи от идеала за пряката демокрация на народа, модерната драма на тоталитаризма през XX век окончателно развенча утопичния модел за непосредствено народно участие в управлението (в крайна сметка историята нагледно демонстрира, че именно това участие води до неоспоримо демократичното избиране на Хитлер). След краха на демократичния управленчески модел от времето на Ваймаровата република и с налагането на леви и социално-ориентирани политически режими непосредствено след края на Втората световна война, в политическата теория навлиза нова концептуална призма за разглеждането на демокрацията като политическо явление, а именно – *демокрацията като процедурен проблем*. Така нареченият процедурен модел за демокрация бяга от сферата на политиката в по-технически области като икономиката и правото, за да разясни възникването и протичането на демократичните процеси от целесъобразна, техническа гледна точка, свързана със спазването на установени директиви и лишена от всякакво нормативно съдържание. Това обяснява настоящото изобилие от теории за демокрацията, постулиращи връзката между демократичния процес и конституционното развитие на дадена държава или пък позовавайки се на състоянието на свободния пазар като индикатор за бъдещите демократични показатели на съответната страна<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> John ELSTER and Rune SLAGSTAD (editors), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988); Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York, Cambridge University Press,

Двете основни причинно-следствени схеми, които процедурното схващане за демокрацията предполага, са икономическата и правната. И в двата случая определени процедури, било то от правен или икономически характер, приемат ролята на свързващо звено между електората и държавния управленчески апарат. Спазването на тези процедурни изисквания се счита за необходима и достатъчна предпоставка за успеха на демокрацията, като освен практическите дивиденди от успеха, процедурното зачитане изпълнява и втора, равностойна по важност, легитимираща функция спрямо конкретното правителство и държавата като цяло.

За съжаление процедурните правни и икономически процеси, които съвременната теория на демокрацията предлага като панацея за неразвити или още несъществуващи демокрации, се оказват с на практика илюзорна ефективност. Вместо теоретично да утвърждава съществената връзка между народа и народните избраници в правителствена власт, процедурното обуславяне на демокрацията *de facto* онагледява грешките на вече съществуващата порочна псевдо-демократична практика. Така, по ирония, теорията на демокрацията разиграва в съвременен вариант драмата, за която още по времето на Просвещението Кант предупреждава, а именно – че в активната взаимовръзка между политическата философия и политическия живот на дадено общество често се случва философските идеали да бъдат изместени от ръководната си роля, така че вместо теорията да насочва политическата практика, порочната действителност служи за образец на теорията. В конкретния случай с теорията на демокрацията “опорочаването” на теорията чрез практиката е онагледено с проблематичния акцент, който съвременните теории на демокрацията поставят върху процедурата като решение на структурни демократични проблеми. Процедурата е елемента в политическата философия, който макар теоретично обединяващ, на практика разединява или служи като бариера в комуникацията между избирателите и политиците и по този начин пряко отразява и съответства на действителността,

---

1991; **Stephan HAGGARD and Robert KAUFMAN**, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

в която политически апатичният електорат е откъснат от затворения *vanguard* на политиците...

Изолирането на гласоподавателите от елитарните кръгове на държавния политически живот е отразено в политическата теория чрез начина, по който мнозинството от познатите ми съвременни теории на демокрацията формулират процедурната връзка между управляващата власт и формално "подчинения" електорат. Тази връзка е неизменно *едностранна*. Иначе казано, теориите на демокрацията препоръчват, че за да установи демократичен режим, дадена държава трябва да се погрижи за въвеждането на определени процедурни инструменти в услуга на електората *или* на власто-държащите държавници.

Липсата на широка концептуална рамка в теория на демокрацията, която да обхваща едновременната реформа и взаимодействие между управляващи и управлявани, е резултат от гореспоменатия проблематичен начин, по който теорията отразява липсата на диалог и политическото неравноправие, компрометиращи действителното състояние на демократичната ситуация в държавата. Така, най-накрая заветната мечта на Кант за хармонично съответствие между теория и практика е осъществена, само че в един карикатурен, принизен вид, в който практиката изкривява и подчинява на своите цели образците от философски идеали.

Изхождайки от позициите на студент по политическа философия, гореспоменатите съждения не целят да възстановят теорията на пиедестала на ръководен модел за практиката. С настоящия критичен преглед се обръщам към теоретиките с надеждата да напомня за отговорността, която всички в академичните кръгове на теорията носим относно практическите последици от теорията. За да може съвременната теория на демокрацията да сбъдне Кантовия завет за философията като нормативна пътеводна светлина на практиката, тя трябва из основи да промени централната си презумпция за ефективността на правните и икономически процедури като двигател на демократизацията. Вместо процедурни предпоставки, настоящата работа предлага да заложи понятието за "конфликт" в основата на успешното демократично развитие.

От терминологична гледна точка изборът на понятието “конфликт” или “сблъсък” като заместител на процедурното обуславяне на демокрацията е проблематичен. Терминът “конфликт” е прекомерно асоциативно обременен, водейки до такива разностранни теоретични източници като Хегеловата диалектика, понятието за “гражданското неподчинение” на Henry David Thoreau и съответната му действителна историческа реализация чрез възникналото през 60-те години на XX век в Съединените щати социалистическо движение “Новата левица”, както и вдъхновеното от комуникативната теория на политиката на съвременния немски философ Юрген Хабермас теоретично течение за възраждане на политическата активност на гражданското общество. В настоящата работа предлагам да се абстрахираме от гореспоменатите асоциативни “наслойки” върху ключовото понятие “конфликт” и да го разгледаме от друг теоретичен ъгъл.

Вместо да правим сложен психологичен разбор на многопластовото философско значение на думата “конфликт”, можем да използваме понятието стратегически като *алтернативен метод* или като *алтернативно изразно средство*, чрез което да изобличим и предложим адекватен коректив за посочените пропуски на съвременната теория на демокрацията. Базирането на теорията върху едно умишлено общо и деструктивно понятие като “конфликт” би спомогнало развитието на възвратен философски инстинкт към самокритика, така че теорията на демокрацията да е също толкова критично насочена и към собствените си проблематични доводи и практическа безрезултатност.

В контекста на теорията философска самокритика означава способността ѝ да разкрие собственото си конкретно значение – тоест, какво е демокрацията според теория на демокрацията, както и да се самонасочи в ценностната си ориентация към различни възможности за бъдещото си развитие – тоест, демокрацията такава, каквато *може да бъде* според една подобрена теория на демокрацията. Подобен самокритичен подход би обърнал на 180 градуса посоката на взаимодействие между елементите на философа и практика в теория на демокрацията, така че философското начало да се освободи от порочната схватка на действител-

ността и да си възвърне ръководната позиция като пътеводна светлина на политическата практика.

Затова тук предлагам да преразгледаме процедурното схващане за демокрацията от гледната точка на теоретичния метод, базиран на конфликта. Това алтернативно изграждане на теорията на основите на сблъсъка би спомогнало за разрешаването на три от значимите настоящи проблеми на теорията на демокрацията. За по-голяма яснота, нека условно обозначим тези проблеми със следните обяснителни наименования: 1) проблемът за погрешната идентичност; 2) процесът на "изолиращо опростяване"; 3) дилемата на "третата сила".

Първият проблем се отнася за илюзорната презумпция за идентичност на управляващата власт с "управляваните" гласоподаватели, която стои в основата на утопичните обещания на процедурните модели на демокрацията да превъзмогнат институционното разделение между народа и управляващия политически елит. Подобна презумпция е практически опасна, тъй като застрашава не само символичното разграничение между подчинените на държавната власт и тези, които я държат, а в същата степен засяга и конкретната общо-народна полза от това разделение.

Противно на очакванията, тази полза не се състои изцяло в предотвратяването на анархия. Още с установяването на представителната власт през 19 век, пряката демокрация постепенно се превръща в безвъзвратно анахроничен политически модел и с това институционната дистанция между народа и неговите политически представители се налага като историческа необходимост. Опитите да пренебрегнем историята с утопични идеали за "обнародването" на властта биха довели до следните две, вече познати от историята, опасни политически ситуации: 1) използването на формални, легитимиращи аргументи за идентичността на управляващите с "общата воля на народа", като прикритие за издигането на тираничен, якобински елит; 2) аналогична употреба на същия аргумент за реализирането на теоретизираното от италианския философ Антонио Грамши понятие за "хегемония" или пълното надмощие и завземане на независимото обществено пространство от държавата.

В първия случай опасността е крайно авторитарен режим от диктаторски характер, докато във втория – проникване чрез бюрократизиране на държавния апарат в не-институционализираните структури на гражданското общество, процес прочуто оприличен от Юрген Хабермас като “колонизация на живия свят”<sup>2</sup> на гражданите...

Що се отнася до втория основен пропуск па теория на демокрацията – т. нар. “явление на изолиращото опростяване”, условното му наименование изисква по-високо ниво на теоретична сложност на разбирането, отколкото осмислянето на самия феномен изисква в действителност. По същество този проблем е логично следствие от гореизложената илюзия за идентичност между управляващото правителство и народа. Самото теоретично представяне на народа като неизменно съставна част на действащата правителствена власт предполага предходен концептуален тест, чрез който държавата и народът са разграничени като две автономни единици с отделни същности, които биват свързани изцяло по силата на благоприятстващи институционни фактори на юридически и икономически процедури. Както вече отбелязах, в това теоретично разграничаване на понятията “държава” и “народ” се крие опасността теорията да затвърди и по този начин да легитимира вече съществуващото в политическата практика порочно изолиране на народа от управляващите държавници.

Трета и последна проблематична сфера от теория на демокрацията касае набора от емпирични признаци, които теорията използва за прогнозиране на успеха на демократичните процеси. Процедурният модел на демокрацията ползва като извънредно средство за демокрация ясни, емпирично лесно доказуеми институционни реформи и съответно предвижда демократичен регрес при липсата на тези институционни демократични показатели.

---

<sup>2</sup> Пзовавам се на Хабермас в контекста на неговите разяснителни бележки относно значението на “хегемония” у Грамши. Според Хабермас, хегемонията се състои в бюрократичната, систематична окупация на гражданското общество от структурите на държавата – **Uergen HABERMAS**, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, translation by William Rehg, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996.

Особено удачни примери за това са две от настолните класики в теория на демокрацията: сравнителният исторически анализ на демократизацията на различни политически режими "Полиархия" на политолога Робърт Дал<sup>3</sup>.

Фокусирайки се върху видимите политически явления и действително функциониращи процеси на вземане на решения, били те явни или не, процедурните модели на демократичната институционална реформа, като парадигмата на Хиршман за изход/глас и полиархията на Дал с оспорване и включване като двете различаващи се теоретични измерения на демократизацията, опасно свидетелстват за недемократични сили, които попадат в прочутата "трета гледна точка за властта" на Стивън Люк<sup>4</sup>. Посредством изключителния акцент, който поставят върху формалните институционализирани взаимодействия между електората и управляващите го, а по този начин и посредством изключителното боравене с правен език, процедурните демократични обяснения пренебрегват извън-правните, т.е. извън-институционалните средства за разнищване на демокрацията<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> **Robert DAHL**, *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; **Albert HIRSCHMAN**, *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

<sup>4</sup> **Steven LUKES**, *Power. A Radical View*, Hong Kong: MacMillan Publishers Ltd., 1984, 9<sup>th</sup> ed., p. 24-25.

<sup>5</sup> Тъй като ограничената тематична рамка на настоящата работа не ми позволява да дискутирам в подробности приноса на модела на демокрацията от гледна точка на конфликта за неутрализиране на вредната трета форма на властта, тук само ще засегна един особено показателен пример. Проникновената лекция на проф. Марта Миноу относно противоречивия въпрос за гражданските права на религиозните групи ми помогна да направя следното съждение. Свързвайки правния анализ на проф. Миноу с провокативното твърдение на Щатшнайдер, че "политическата власт включва в себе си конфликта" и че демокрацията има като важна задача да "социализира" този конфликт, осъзнах значението на това институционалните политически проблеми да се поставят в рамката на конфликта. Както проф. Миноу наблегна, въпросът за конституционния имунитет на религиозните групи от правни претенции, основаващи се на гражданските права, се решава по различен начин в зависимост от конкретното формулиране на антагонистичната позиция. Ако релевантният конфликт се формулира като противопоставяне на религиозните права на чувствителната от гледна точка на пола прав-

Освен явните атаки по демократичната институционална инфраструктура, демокрациите могат да бъдат обречени на институционално безсилие, стига действителното прилагане на демократичната процедура да бъде осуетено чрез стратегическото изпреварващо действие на конфликта. Изключително губелното влияние на третата форма на властта, така, както е дефинирана в социологичните размишления на Люк, намира израз именно в реакционната ѝ способност да влияе върху политическите резултати *непряко*, т.е. не като се набърква в резултатите от политическата борба, а преди всичко като предотвратява подобни политически конфликти. Ето защо ограничаването на мащаба на конфликта, видоизменянето на особеностите му характер, замяната му с по-малко интензивно противоречие или просто размиването му в политическа ирелевантност – всичко това служи като пример за различни *извън-правни* средства, посредством които анти-демократичните сили от третото множество на Люк се изплъзват от радарите на демократичната процедура.

В допълнение на тяхната подвеждаща идентификация на правителствената власт с народа, както едновременната, подразбираща се теоретична изолация на електората от неговите представители, процедурните определения на демокрацията са безразлични към третото, свързано с конфликта, измерение на властта, което не им позволява адекватно да изяснят действителните постижения и провали на демокрацията в съвременната политическа реалност. Това да се разкрие как тези три проблематични елемента на процедурните обяснения могат да бъдат коригирани чрез поставяне на акцента върху присъщата на демократичната политика конфликтна динамика, би било твърде обемна задача за тесния и целенасочено въвеждащ характер на настоящия материал. Ето защо, с оглед стегнатост на

---

на защита на жените, то тогава Върховният съд е по-вероятно да де-се произнесе срещу религиозните интереси и в полза на решения срещу дискриминацията по признак на пол. Ако, от друга страна, религиозните групи се противопоставят на еднородните бракове на хомосексуални и лесбийски двойки, равната защита е вероятно да бъде изтъквана в полза на религиозните над сексуалните права.

изложението, по-нататък ще се спра на това, което считам за интелектуално най-провокативното и опиращо се не на интуицията преразглеждане през призмата на конфликта на демократичния процедурен модел.

Разглеждането на демокрацията от гледна точка на конфликта хвърля светлина върху природата на демократичната борба **не** като управление на народа, а по-скоро като особен модел за *управление на конфликта*, при който народът стратегически използва властта на държавата за увеличаване на собственото им благополучие. По думите на Шатпнайдер демокрацията не се свързва с определен тип режим, предопределен от прякото конституиране на управляващата власт от част от народа, а по-скоро – с непрестанния конфликт между различни властови множества, в които управляващите са само един от многото инструменти за упражняване на власт, чието отличително предимство се състои в присъщият за тях по-широк, обществен мащаб на действие.

**От тъждественост в теорията до отделяне в практиката: дилемата за “фалшивата тъждественост” при процедурното концептуално осмисляне на демокрацията**

Опитвайки се чрез процедурни гаранции отново да свържат народа с управляващите го, процедурните обяснения на демокрацията противоречат на факта, че в действителната политическа практика внушаваната легитимираща тъждественост ще остане неосъществима. Вместо търсене на пълна равностойност между конституиращото мнозинство от гражданите и конституираната управленска власт, истинското представяне на резултатите от действителното прилагане на демократичните процедури сближава политиката клиент-покровител между неформалните властови групи, което според Джеймс Скот характеризира политическите промени в развиващите се страни.

В качеството си на гръбнак на легитимността на даден режим, демократичните процедури често увековечават порочния процес на формално придържане към изборните правила, допускайки в същото време само-конституирането *de facto* на правителствената власт от самоизбираци

се и с подходящи връзки бюрократични кадри, както и на “войнство” от други, инструментално свързани “групирани около лидера групи и фракции”<sup>6</sup>.

Парадоксът на самоизбиращият се елит, въпреки наличието на подходящи избирателни процедури, става възможен благодарение на това, което Щатшнайдер сполучливо нарича “класовата предубеденост на сдруженията”, а именно – фактът, че обществени групи, които подлежат на политическа организация, неизменно са склонни към привилегировано обществено-икономическо участие.<sup>7</sup> Казано другояче, отново с думите на Щатшнайдер, “политическото разграничение между гласуващи и негласуващи отговаря на общественото разграничение между в голяма степен същите сегменти на общността” и така хората, които влизат в политиката, било като част от управляващите или по институционалните канали на опозицията, са представители на предубеден обществен сегмент. Ето защо процедурните модели на демократична реформа, като полиархичното предложение на Дал за институционално утвърждаване на канали за официално политическо оспорване и включване, неизбежно препращат сами към себе си. С други думи, институционалните демократични възможности, които те откриват за участие в и противопоставяне на управляващите, са неизменно привлекателни за същото изключително малцинство на привилегирования електорат, чийто глас така или иначе ще бъде търсен чрез редовни избори.

Ето защо не е съвпадение, че в списъка от реални, институционални приноси на предлаганите от него политически реформи за демократизация, които Дал изброява в риторично озаглавената глава “Полиархията от значение ли е?”, той почти не се занимава с действителните последици от тези реформи върху гражданството в неговата политическа цялост, а засяга само тази част от електората, която вече е политически активна, както и вече конституираната политическа система от партии и институционал-

<sup>6</sup> James SCOTT, *The Political Economy of Development*, Norman Uphoff & Warren Ilchman, eds., p. 177-78.

<sup>7</sup> E. E. SCHATTSCHEIDER, *The Semi-sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960, p. 34-35.

ното разделение на властите. На практика той споменава, единствено в една лаконична, полу-извинителна бележка под линия, че държавните политики по принцип (включително тези, целящи демократизация, която той защитава) “почти нямат връзка” с основни демократични показатели, като “политическите променливи” на “гласоподавателска активност” и “партийно съперничество”.

Действителното политическо поведение на гражданите, добавя той, продължава да зависи от “най-мощния разяснителен фактор”, а именно – “нивото на обществено-икономическо развитие, за което например свидетелства доходът на глава от населението”<sup>8</sup>. В резултат на това, ако същият самоизбиращ се елит, който едновременно е политически и обществено-икономически, продължава да укрепва политическото си влияние в рамките на управленческите институции на държавната власт, на днешните демократични граждани не им остава друго, освен да гледат на държавата със същото безразличие, като самия Дал в процедурните му обяснения на полиархията. С други думи, те трябва да възприемат държавата само като “предавка” за надмощието на същата група от политически активни и икономически привилегирани представители в политическата власт.

Все пак, подобно впускане в политически цинизъм може и да се избегне, ако вместо това гражданите да се разглеждат като тъждествени на политическата власт или заместващи я, те се възприемат като звено от инструменталното взаимодействие на превъзходство във връзка с управленческата власт. С други думи, политическата власт на държавата трябва да се преосмисли концептуално само като особен вид власт в разнообразния набор от публични властови средства, включващи такива разнородни източници на овластяване на гражданското общество, като религиозната власт и бизнес интересите. Във връзка с последното Щатс-найдер подчертава, че особенният принос на модерните демокрации се състои именно във факта, че те гарантирали отделянето на политическата от икономическата власт и по

---

<sup>8</sup> Robert A. DAHL, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, p. 26-27.

такъв начин са осигурили нови, подчертано публични канали на общественото недоволство<sup>9</sup>.

За разлика от процедурните определения на демокрацията, неговият модел на демокрацията, концентриран около конфликта, не внушава, че липсва демократична алтернатива на управлението на народа и отгук, че тъждествеността между народ и управление по дефиниция е задължителна за всеки демократичен режим. Вместо това постиженията на демокрацията, разбирани като колективна, обществена мобилизация около определено спорно политическо разцепление, се определят като по-скромни, но подчертано по-реалистични.

На мястото на тъждествеността конфликтният модел на демокрацията на Шатшнайдер поставя акцента върху *отделянето* на политическата от икономическата власт, така че самото наличие на публичната власт на управлението се превръща в политическо оръжие за лишените от избирателни права сегменти на гражданството. Бегъл поглед върху историята на колективната политическа борба, намерила израз в движения за граждански права, потвърждава подобно определение за демокрацията от гледна точка на конфликта. Успешни граждански движения за даване и разширяване кръга на правата, като например разнообразни движения за предоставяне на избирателни права, класово ориентирани и екологични движения, повлияват върху законодателните и конституционни традиции на съответните държави посредством експлоатиране на пукнатината между публичната власт на държавата и частната власт на бизнеса. Именно чрез изваждането на показ на противоречията на втората в светлината на първата, т.е. светлината на публичната критика, различните движения успяват ефективно да утвърдят политическата легитимност на съответстващите им каузи. Така например, в случая на феминистите решаващото преобръщане в политическата борба на половете зависи от това конфликтът да се изведе от частните ограничения на домакинствата и да се разположи в

<sup>9</sup> SCHATTSCHEIDER, p. 120-121: "Функцията на демокрацията се състои в това да предоставя на обществеността втора система на власт, която може да се използва като противовес на икономическата власт".

публичната сфера на институционализираната държавна защита. По подобен начин, в случая на класовата борба, работниците се стремят да отстранят спора от частния сектор на своя работодател, където разполагат с ограничени възможности за влияние, и да го вкарат в оживените публични форуми на улиците и парламентите. По такъв начин, прибягването до управленческа помощ чрез прехвърлянето на конфликта от частната в публичната сфера отчита подчертано различните и евентуално по-напредничави решения на политическите дилеми.

### Заключение

Настоящата разработка започна с критика на това как съвременните теории в областта на изследванията на демокрацията по-скоро отразяват, вместо да разкрият и да предложат коректив за съществуващия демократичен дефицит в политическата практика. Връщането към връзката теория-практика, стига пропагандираната теория на демокрацията от гледна точка на конфликта да удържи позициите си срещу процедурните си съперници, трябва да се свързва с практическа приложимост. В крайна сметка тя трябва да се защити срещу подозренията, че алтернативната методология на конфликта е само още едно суетно, академично упражнение по концептуално преосмисляне; теоретична игра на думи, която просто поставя лек, козметичен акцент върху конфронтационните елементи, като заменя *процедурното* определение за демокрация с речника на *конфликта*. За да се осъзнае възможната прогностична стойност на настоящото изложение, предлагам да се направи по-задълбочен преглед на стремежа, изразен в гореизложения и без претенции за изчерпателност теоретичен проект, към преосмисляне на подхода ни към демократичните институции. По-конкретно, с настоящото изследване беше направен опит да се преразгледа фундаменталната методология на демократичната теория.

Трите основни спорни въпроса, разгледани във въведението, критикуват точно определен метод за анализ на политическите процеси, който, *поради това че* превръща процедурите в опорна точка за утвърждаване на режима,

е обвързан с твърде индивидуалистично от методологична гледна точка изследване на демократичната власт. Опасността, произтичаща от процедурните демократични модели, се изразява в това, че те разглеждат индивидите като изолирани потребители на ползите от демократичните институции и по този начин подкопават далеч по-ефикасните форми на демократична власт чрез колективна обществена мобилизация. Ценността на подобни колективни обществени инициативи е подчертана в следната бележка на Стивън Люк: “[...] колективите и организациите се състоят от индивиди, но властта, която те упражняват, не може да бъде концептуално преценена само от гледна точка на решенията и поведението на отделните индивиди”<sup>10</sup>.

Силата да се оформят политически възможности и да се предвиждат резултатите от реализирането на революционни перспективи, т.е. т.нар. трето измерение на политическата власт, е открояващо се с широкото си разпространение демократично противосредство, което е още по-ефективно поради своята скритост може концептуално да бъде осмислено единствено като “функция на колективните сили и обществените договорености”. От тук институционалните стъпки към демократизация трябва също така да провокират колективни форми на обществена съпротива, т.е. да консолидират задействаната от институциите обществена мобилизация около демократични платформи, което, както посочих, може да бъде гарантирано в най-голяма степен чрез съвместяването в широка рамка на редица въпроси, така че възможността за *конфликт* да остане открита. Оставянето на подобна възможност отворена дава допълнителна гаранция за това демократичните процеси никога да не изпаднат в институционално самодоволство и електорална апатия; опасност, която е надвиснала, ако вече не е връхлетяла, над съвременните западни демокрации. Преформулирането на демократичните практики в съответствие с постулатите на конфликта дава възможност за непрестанно институционално обновяване, така че демократичната реформа да се възприема като продължаващ и все по-новаторски процес. В заключение към тези бележки

<sup>10</sup> LUKES, p. 22-23.

за конфликта и демокрацията е най-уместно да се обобщи със запомнящата се теза на Маркс относно политическите явления, които възплащават конфликтната природа на демократичния прогрес, а именно – революциите. С риск да завърша с очевидно утопична нотка, важно е да се отбележи, че дързостта, вдъхновила настоящото теоретично изследване, намира най-добър израз във виждането за демокрацията като непрестанно подновяващ се процес на оспорване, т.е. виждане, което е най-живо пресъздадено в прочутото описание на Маркс на пролетарските революции в *Осемнадесетият брюмер на Луи Бонапарт*:

Пролетарските революции [...] са непрекъсната критика сами на себе си; непрестанно прекъсват сами себе си в собствения си ход; връщат се към това, което очевидно е вече постигнато, за да започнат отначало; осмиват безмилостно несъответствията, слабостите и актове на безчестие на собствените си първи опити; изглежда повалят противника си, само за да може той отново да събере сили и да се надигне по-могъщ срещу тях; от време на време се отдръпват от неопределената изумителност на собствените си цели, докато ситуацията стане такава, че е невъзможно връщане назад [...].<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> **Karl MARX**, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* – in: *The Marx-Engels Reader*, edited by Robert C. Tucker, New York, Norton, 1978, 2d ed., p. 596-597.

**ДИРЕКТИВА 94/80 ЕО<sup>1</sup> на СЪВЕТА<sup>2</sup>  
от 19 декември 1994,  
определяща условията за упражняване  
на правото да избират и да бъдат избирани  
в местни избори на граждани на Съюза,  
живеещи в държава-членка,  
на която не са граждани**

*Официален вестник на Европейските общности № L 368/38  
от 31 декември 1994 г.*

*Превод от френски и английски език и коментар – Атанас Семов*

**СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ<sup>3</sup>,**  
като взе пред вид Договора за създаване на Европейската  
общност и по-специално неговия чл. 8-b, § 1,<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Това е нормативният акт в Правото на ЕО/ЕС, който урежда материята – тази директива е задължителна за всички държави-членки и изпълнението ѝ предполага приемането на всички необходими мерки – законови (вкл. ако е необходимо – изменение на Конституцията), подзаконови и административни. Редица държави-членки (ДЧ), обаче, са направили необходимите конституционни изменения още когато става ясно, че такива ще са необходими – при ратификацията на договора от Маастрихт за Европейския съюз (ДЕС) – като Франция, Германия, Испания, Португалия и ред други.

<sup>2</sup> Според чл. 18, § 2 ДЕО “Ако дадено действие на Общността е необходимо за постигането на тази цел (целта по § 1 – право на свободно движение на всеки гражданин на Съюза – б.м.А.С.) и този договор не е предвидил съответни правомощия (а той не е предвидил нищо повече – б.м.А.С.), Съветът може да приеме разпоредби за улесняване на упражняването на правата по § 1.” Този текст е основанието, което позволява на Съвета да приеме нормативен акт по въпроса – и на 19 декември 1994 г. той приема тази директива.

<sup>3</sup> Тук и навсякъде в текста на директивата – подчертаването мое, А.С.

<sup>4</sup> След Договора от Амстердам – чл. 19 ДЕО (б.м. А.С.).

Комисията, която има изключително право на инициатива, очевидно е счела за по-уместно да предложи проект за директива, а не за регламент – именно с оглед съществените специфики на административно-териториалното деление и изборителните процедури в отделните ДЧ и особено на етническото равновесие в някои от тях. В същото време поради особената важност на материята, съдържанието на директивата разкрива детайлна и конкретна уредба, която позволява тази директива

като взе пред вид предложението на Комисията,<sup>5</sup>  
като взе пред вид становището на Европейския парламент,<sup>6</sup>  
като взе пред вид становището на Икономическия и социален комитет,<sup>7</sup>

да се разглежда като типичен пример за директива близка по съдържание до един регламент – с разпоредби, които остават малко възможности на ДЧ за преценка по същество и с конкретни и пълни разпоредби, които предполагат еднозначно възпроизвеждане във вътрешноправен акт... Разпоредбите на директивата я нареждат сред онези, чиито норми са достатъчно конкретни, точни и безусловни, за да могат да имат директен ефект (гражданите да могат пряко да се позовават на тях пред национален съд, за да черпят права в отношенията си с държавата) – в случай, че дадена ДЧ не я е изпълнила чрез вътрешноправен акт в срок. (Впрочем, предвиденият срок – до края на 1995 г. – на практика е годишен, е сравнително кратък с оглед съществената специфика на материята. Тъкмо поради това конкретният и безусловен характер на някои от разпоредбите на директивата, който създава предпоставки за директен ефект при неизпълнение от съответната ДЧ има също за ефект да “принуди” тази ДЧ да вземе в срок необходимите мерки...)

<sup>5</sup> Това е второ предложение на Комисията. Първото е внесено на 22 юни 1988 г. въз основа на доклада на Комитета “Адоино” “Европа на гражданите” – в него се предлага разработване на механизъм за предоставяне на право на глас в местните избори в ДЧ на лица, които са граждани на други ДЧ, но работят там – като “необходимо за действителното реализиране на свободата на движение (уредена в чл. 48 и сл. – след ДА – чл. 48 и сл.) – защото иначе тези лица на практика няма да могат да гласуват никъде, освен това те имат данъчни и други задължения и участие в живота на съответната община – и е нормално те да могат да участват и в нейните избори, което най-добре би изразило идеята за житейска солидарност (solidarité de la vie). Трето, това би било действителна реализация на принципа за недискриминация” (уреден по чл. 6-ъ след ДА – чл.13). Според този проект решаващ фактор за предоставяне на правото на глас е продължителността на престой и се прави разграничение между изискванията за предоставяне на активно и на пасивно избирателно право.

Директивата е внесена на основание чл. 235 ДЕИО (след ДА – чл. 308 ДЕО) – текст, който позволява осъществяването на “допълнителна” компетентност – но изисква гласуване с единодушие в Съвета. Такова не е постигнато и директивата не е приета. През 1994 г. Комисията внася нов проект, въз основа на който се приема настоящата директива. Най-общо тя възпроизвежда философията и основните разпоредби на проекта “Адоино”...

<sup>6</sup> ОJ, No C 323 – 21.11.1994

<sup>7</sup> Становище, прието на 14 септември 1994 г. (непубликувано в ОJ до 31.12.1994 г.)

като взе пред вид становището на Комитета на регионите,<sup>8</sup> като има пред вид, че Договорът за Европейския съюз представлява нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа; че Съюзът по-специално има за задача да организира по един и солидарен начин отношенията между народите на държавите-членки; че сред неговите цели е и тази за засилването на защитата на правата и интересите на гражданите на неговите държави-членки чрез установяването на едно **гражданство на Съюза**;<sup>9</sup>

като има пред вид, че за тази цел разпоредбите на Част II та Договора за Европейския съюз създават гражданство на Съюза в полза на всички граждани на държавите-членки и им предоставя определена **съвкупност от права**;<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Становище, прието на 28 септември 1994 г. (непубликувано в ОJ до 31.12.1994 г.) И трите становища подкрепят проекта и настояват за минимални възможности за изключения в отделните ДЧ – когато особено съществени национални интереси или специфики го налагат!

<sup>9</sup> Гражданството на ЕС (ГрЕС) е едно квази-гражданство. То принципно се различава от разбирането на правната наука за института на гражданството, като правна и политическа връзка на едно лице с една държава. За ГрЕС няма легална дефиниция в ДЕС, приема се, че то е едно “надстроечно” гражданство – съвкупност от нови права, които се надграждат, допълват съвкупността от права, предоставена от националния им правен ред. ГрЕС няма самостоятелно съществуване – то съществува само като допълнение, като “екстра” към националното гражданство – поради което се придобива и изгубва само заедно с националното гражданство на ДЧ.

<sup>10</sup> **Правата**, които ГрЕС включва, най-общо са **два вида**. Първи по време и по значение са икономическите права – уредени (предоставени) още с ДЕИО от 1958 г. по чл. 84 (след ДА чл.39) и сл. в глава III “Свободно движение на лица, услуги и капитали” и в редица други текстове на Договора. Едва с ДЕС в ДЕО се включва втората група права – политически, чиято очевидна логика и смисъл е да допълнят и гарантират реализацията на първите, икономическите. Това в най-голяма степен се отнася за изборителните права (чл. 19 § 1 и 2 ДЕО) – за местни избори и Европейски парламент – предоставени, за да бъдат упражнявани именно на територията на друга ДЧ, на която лицето не е гражданин, но в която живее и работи именно въз основа на правата си в рамките на свободата на движение на лицата!

като има пред вид, че активното и пасивно право на глас в местните избори в държава-членка по местоживеене, предвидено в чл. 8-b, § 1 на Договора представлява **приложение на принципа за равенство и за недискриминация** между местните и чуждите граждани и е следствие от правото на свободно движение и пребиваване, уредено в чл. 8-а на Договора,<sup>11</sup>

като има пред вид, че приложението на чл. 8-b, § 1 на Договора не предполага цялостно хармонизиране на избирателните системи на държавите-членки; че той цели най-вече **премахването на изискването за гражданство**, което понастоящем се изисква в повечето държави-членки за упражняването на активно и пасивно избирателно право<sup>12</sup>; че, при това,

<sup>11</sup> Всъщност теорията приема, че уредбата на правото на свободно движение на лицата по чл. 8-а (чл. 18) е само нова, **политическа декларация на по-рано предоставено и уредено право – правото на свободно движение на работници** по Глава III – чл. 39 и сл. ДЕО (за това право и връзката му с Гражданството на ЕС виж по-подробно Атанас СЕМОВ, *Европейското гражданство II. Правото на свободно движение на лицата като част от института на Гражданството на ЕС*, Трудове по Международно право, т. V, БАМП, С.2000, с. 253-266.) Тази нова декларация гласи: “чл. 18. Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията по този договор и разпоредбите по приложението му.” Нейното предназначение е да придаде цялостно политическо оформление на уреденото по-рано право на свободно движение на работниците и да го постави в рамките на гражданството на ЕС. По този начин ясно се разкрива, че новите политически права, предоставени чрез ДЕС (т.е. новите членове 8-а до 8-е ДЕИО, след ДА – членове 18-22 ДЕО) са предназначени да допълнят, обслужват и гарантират пълната реализация на по-старите икономически права (по чл. 48, след ДА – член 39, и други от ДЕО.) На практика правото по чл. 18 (цитиран по-горе) не предоставя никаква нова възможност – “спазването на ограниченията и условията по този договор и разпоредбите по приложението му” означава спазването на уредбата по чл.39 и сл. и актовете по приложението им, които са ориентирани изцяло към свободно движение на лица, които осъществяват или възнамеряват да осъществяват стопанска дейност (подробно виж А. Семов, цит. съч., с. 254.).

<sup>12</sup> Именно този текст – категоричен, макар и лаконичен – възпроизвежда утвърденото разбиране, че правото на свободно движение и неговото политическо допълнение – правото на глас в местни избори в условията на упражнено право на свободно движение – изисква взимането на всички мерки за преодоляване на съществуващите национални ограничения, включително и на конституционно равнище – разбиране,

за да бъде спазен принципът на **пропорционалността** по чл. 3-b<sup>13</sup>, ал. 3 на Договора, съдържанието на Общностното законодателство в материята не трябва да надвишава необходимото за постигането на целите на чл. 8-b, §1 на Договора;

като има пред вид, че чл. 8-b, § 1 от Договора цели всички граждани на Съюза, независимо дали са граждани на държавата-членка по местожителство или не, да могат да упражняват в нея право да избират и да бъдат избирани в местни избори **при еднакви условия**<sup>14</sup>; че за това е необходимо условията, и по-специално тези за продължителността и доказването на пребиваването на чуждите граждани, да са същите като тези, които се прилагат за гражданите на съответната държава-

---

довело до осъществяването на конституционни изменения във всички ДЧ, които са имали подобно конституционно закрепено ограничаване на правото на глас само за своите граждани. В същото време отсъствието на изрична уредба на подобно ограничение (каквото е случаят и с българската конституционна уредба!) позволява да се приеме, че не е необходимо осъществяването на конституционно изменение – или изрично конституционно допускане – на правото на глас на чужденци (в държавите, в които не е имало конституционна забрана)! В същото време е необходимо да се напомни, че към днешна дата тази директива е неделима част от *Acquis communautaire* (и по-специално от Производното право на ЕС) и като такава се ползва безусловно от принципа на примата над всеки вътрешноправен акт, включително и националната Конституция... В случай на противоречие втората следва да бъде изменена...

<sup>13</sup> След ДА – член 5 (бел. пр.)

<sup>14</sup> Изискването за предоставяне на еднакъв режим на местните граждани и гражданите на друга ДЧ е водещо в цялата уредба на 4-те свободи на движение. То е развитие на принципа за пълна недискриминация въз основа на гражданството. В практиката на Съда на ЕО в десетки решения е разгърнато разбирането, че според принципа за недискриминацията и изискването за еднакво третиране всяка ДЧ е длъжна да поставя спрямо гражданите на другите ДЧ на своя територия абсолютно същите условия и изисквания и същия режим, които прилага спрямо своите собствени граждани. В същото време не се допуска въвеждането на изисквания, които не са предвидени за собствените граждани. Допустимите в това отношение изключения се допускат именно само “по изключение”, когато особено съществени обстоятелства го налагат. Разбирането на Съда, а и на Европейската комисия, когато е компетентна да преценява, е крайно ограничително и в крайна сметка се свежда до разбирането за особено съществени управленски (суверенни) функции и особено важни национални (държавни) интереси, които винаги се преценяват конкретно.

членка; че чуждите граждани не трябва да бъдат подчинявани на специални условия, освен ако **по изключение** различното третиране на местните и чуждите граждани е оправдано от **специфични обстоятелства**, които ги разграничават;

като има пред вид, че чл. 8-b, § 1 от Договора признава активно и пасивно изборително право в местните избори в държавата-членка по местоживеене **без то да замества** активното и пасивно изборително право в държава-членка, на която е гражданин съответният гражданин на Съюза; че е необходимо да се зачита свободата на гражданите **да участват или не** в местните избори в държавата-членка по местоживеене; че в същото време е редно тези граждани да могат да изразят волята си да упражнят там своето право на глас; че в държавите-членки, в които не съществува задължение за гласуване, регистрирането на тези граждани може да бъде разрешено служебно;

като има пред вид, че местната администрация в държавите-членки отразява **различни политически и юридически традиции** и се характеризира с голямо **многообразие на структури**; че концепцията на местните избори в различните страни не е еднаква; че следователно е подходящо да се прецизира предмета на настоящата директива чрез дефиниране на понятието за местни избори; че тези избори включват всеобщи и преки избори на равнището на основните местни единици и техните подразделения; че става дума както за всеобщи преки избори за местните представителни колективни органи, така и за членове на местния изпълнителен орган;

като има пред вид, че **неизбираемост** може да се обяви с индивидуално решение на орган било в държавата-членка по местоживеене, било на държавата-членка по произход; че с оглед политическата важност на функциите на местните изборни длъжности, е уместно държавите-членки да могат да вземат необходимите **мерки за недопускане** едно лице, лишено от право да бъде избирано в неговата държава-членка по произход, да получи такова право само поради факта, че живее в друга държава-членка; че този

специфичен проблем за кандидатите с чуждо гражданство оправдава нуждата държавите-членки, които го считат за необходимо, да могат да прилагат спрямо такива лица не само своите критерии за неизбираемост, но и тези по законодателството на техните държави-членки по произход; че като се има пред вид принципа на пропорционалността, е достатъчно лишаването от право на глас да е подчинено само на режима на държавата-членка по местоживеене;

като има пред вид, че функциите по управление на основните местни органи могат да включват **участие в упражняването на публичната власт и в защитата на общите интереси**; че, следователно, е уместно държавите-членки да могат да запазват тези функции за своите граждани;<sup>15</sup> че е подходящо също държавите-членки да могат за тази цел да приемат съответни мерки, които не могат да ограничават в **повече от необходимото**<sup>16</sup> за постигането на тази цел възможността на гражданите на други държави-членки да бъдат избирани;

като има пред вид, че е подходящо също участието на местните изборни органи във **формирането на законодателните органи**<sup>17</sup> да бъде запазено за гражданите на съответната държава;

като има пред вид, че когато законодателствата на държавите-членки предвиждат **несъвместимост** между заемането на местна изборна длъжност и други функции, е умес-

---

<sup>15</sup> Директивата ясно предвижда и мотивира възможност за ограничаване на нейното приложение в отделни ДЧ или техни региони. Тази възможност, обаче, не трябва да се разбира разширително – още по-малко само като въпрос на желание. Тя подлежи на строга преценка по ограничителни критерии – виж по-надолу...

<sup>16</sup> Принципът за пропорционалността, приложен тук, намира разгърнатото приложение – колко е “необходимото” ще прецени Комисията, а в случай на спор – Съдът!

<sup>17</sup> Имат се пред вид единични случаи, когато местните органи участват в издигането на кандидатури или определянето на състава на някои национални органи (като във Франция – в издигането на кандидатури за Президент и избирането на горната камара на парламента – Сената, виж по-надолу...)

тно държавите-членки да могат да разширяват приложенияето на тези ограничения и спрямо еквивалентни функции, упражнявани в други държави-членки;

като има пред вид, че всяко отклонение от общите разпоредби на настоящата директива трябва да бъде оправдано, съгласно чл. 8-b, §1 от Договора, от специфични проблеми за една държава-членка и че всяко отклонение трябва да е **годно да бъде преразгледано**;<sup>18</sup>

като има пред вид, че такива специфични проблеми могат по-специално да възникнат в държава-членка, в която пропорционалният брой на гражданите на Съюза на изборна възраст, които живеят в нея без да са нейни граждани, надвишава твърде съществено средната пропорция; че една **пропорция от 20%** такива граждани от всички избиратели **оправдава установяването на изключения**, основани на критерий за продължителност на пребиваването;

като има пред вид, че гражданството на Съюза цели по-доброто интегриране на гражданите на Съюза в страните по местоживееене и че в този контекст то се съобразява с волята на авторите на Договора да се избегне **всякакво противопоставяне** между кандидатските листи на местни и чужди граждани;

като има пред вид, че този риск от противопоставяне засяга най-вече държавите-членки, в които относителният брой на гражданите на Съюза на изборна възраст, които не са техни граждани, надвишава 20% от всички граждани на Съюза на изборна възраст, които живеят там; че, следователно, е уместно такава държава членка да може да предвиди **особени разпоредби** относно съставянето на кандидатските листи, при зачитане на чл. 8-b от Договора;

---

<sup>18</sup> Има се пред вид, че предприятиите на национално равнище мерки трябва да подлежат на преразглеждане – за да могат да се отменят или изменят, когато основанията се изменят или отпадат!

като има пред вид, че е редно да се отчита фактът, че в някои държави-членки гражданите на други държави-членки, които живеят там, имат право на глас в **парламентарните избори** и поради това формалностите, предвидени по тази директива, могат да бъдат олекотени;

като има пред вид, че **Кралство Белгия** има специфични и собствени съотношения, свързани с факта, че нейната конституция (членове 1-4) установява три официални езика и деление на региони и общини; че поради това, цялостното приложение на тази директива в някои общини би могло да има такива последици, че е добре да се предвиди възможност за **отклонение** от нейните разпоредби с оглед отчитането на спецификите и съотношенията;

като има пред вид, че **Комисията ще осъществява преценка** на юридическото и фактическото прилагане на тази директива, включително изменението на електората, настъпило след влизането ѝ в сила; и че за тази цел Комисията ще внася доклад в Европейския парламент и в Съвета,

ПРИЕ ТАЗИ ДИРЕКТИВА:

## **ГЛАВА ПЪРВА**

### ***Общи разпоредби***

#### **Член първи**

1. Тази директива урежда условията, при които гражданите на Съюза, които живеят в държава-членка, на която не са граждани, могат да упражняват в нея право да избират и да бъдат избирани в местни избори.

2. Разпоредбите на тази директива не засягат разпоредбите на всяка държава-членка относно активното и пасивно изборително право както на нейните граждани, които

живеят извън нейната територия, така и на гражданите на трети страни, които живеят на нейна територия.<sup>19</sup>

### Член втори

1. За целите на тази директива, следва да се разбира:

а) *“основна местна единица”* – административните единици, изброени в приложението, които, според националното законодателство, имат органи, избрани във всеобщи преки избори и компетентни да управляват на основно политическо и административно равнище, на своя отговорност, определени местни работи;<sup>20</sup>

б) *“местни избори”* – всеобщи преки избори за определяне на членовете на представително тяло и, в зависимост от националното законодателство, ръководителя или членовете на изпълнителния орган на една основна местна единица;

с) *“държавна-членка по местоживееене”* – държавата-членка, в която гражданин на Съюза живее, без да е неин гражданин;

д) *“избирателни списъци”* – избирателният регистър на всички избиратели, имащи право да гласуват в дадена основна местна единица или в даден избирателен район, създаден и актуализиран от компетентния орган според избирателното право на държавата-членка по местоживееене, или регистър на населението, ако отчита качеството *“избирател”*;

е) *“съответния ден”* – денят или дните, когато гражданите на Съюза трябва да отговорят на изискванията по законодателството на държавата-членка, за да избират или да бъдат избрани на нейна територия

ф) *“формална декларация”* – акт на заинтересуваното лице, чиято недостоверност подлежи на санкциониране съгласно приложимото национално право.

2. Ако, в резултат на изменение на национален закон, една основна местна единица, посочена в приложението,

<sup>19</sup> ДЧ на ЕС се разделят на две – в едните правото на глас е запазено за собствените граждани (Германия, Белгия, Франция, Гърция, Италия, Люксембург), а в другите се допуска право на глас на чужденци при определени условия (Ирландия, Обединеното Кралство, Холандия, Дания, Португалия, Испания...), най-често това са условия свързани с произхода, езика или продължителността на пребиваване.

<sup>20</sup> Очевидно за България това ще се отнася единствено до общините.

бъде заменена от друга с компетенциите по § 1, т. а) на този член или ако, в резултат на едно такова изменение, се закрие или създаде една основна местна единица, съответната държава-членка уведомява Комисията за това;

В трите месеца след получаването на едно такова съобщение, във връзка с декларация на държавата-членка, според която няма да бъдат засегнати правата, произтичащи от тази директива, Комисията приема приложение в което извършва необходимото заместване, заличаване или допълнение. Така изменението приложение се обнародва в *Официален вестник на Европейските общности*.

### **Член трети**

Всяко лице, което, в съответния ден:

а) е гражданин на Съюза по смисъла на чл.8, § 1, ал. 2 на Договора

и

б) без да има нейното гражданство, отговаря на изискванията, които законодателството на държавата-членка по местоживеее поставя за правото на своите граждани да избират и да бъдат избирани,

има право да избира и да бъде избран в местни избори в тази държава-членка съгласно разпоредбите на тази директива.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Това е основната разпоредба – тя предоставя на всички лица, отговарящи на посочените критерии, активно и пасивно изборително право в местните избори в ДЧ. На практика съответното лице се сдобива с един двоен вот – то не загубва правото да участва в местни избори в своята страна (освен в редките случаи, когато е гражданин на ДЧ, в която и за местните лица се изисква определена продължителност на пребиваване в дадена териториална единица, за упражняване на право на глас в нея), а добива право да участва в местни избори и в друга ДЧ, в която в момента живее.

В същото време той е освободен от някои специфични изисквания. Ако, например, в една ДЧ (като Белгия!) гласуването е задължително, това задължение няма да важи за чуждите граждани – те се записват в изборителните списъци само по свое желание и заявление. И обратно – ако гражданин на една такава ДЧ (напр. белгиец) живее в друга ДЧ, в която гласуването не е задължително, то той няма да има в тази друга ДЧ задължението да гласува, което има в своята ДЧ...

Логиката е, че гражданството на ЕС (с включващите се в него права и задължения) не замества националното гражданство, а само го допълва

#### Член четвърти

1. Ако за да притежават активно или пасивно избирателно право, гражданите на държавата-членка по местоживееие трябва да са живели в продължение на определен минимален период на националната територия, за избирателите и кандидатите по чл. 3 се счита, че отговарят на това изискване, ако са живели в продължение на същия период от време в други държави-членки.<sup>22</sup>

2. Ако според законодателството на държавата-членка по местоживееие нейните собствени граждани могат да избират или да бъдат избирани само в основната местна единица, в която е основното им местожителство, избирателите или кандидатите по чл. 3 също се подчиняват на това условие.

3. Разпоредбата на § 1 не засяга разпоредбите на всяка държава-членка, подчиняващи упражняването на активно и пасивно избирателно право от всеки избирател или кандидат в дадена основна местна единица на условие за минимално пребиваване на територията на тази единица.<sup>23</sup>

Разпоредбата на § 1 не засяга също и националните разпоредби, които са в сила към датата на приемане на тази директива и които подчиняват упражняването на това активно или пасивно избирателно право от всеки избирател или кандидат на изискване за минимално пребиваване в съответната част от страната, в която се намира основната териториална единица.<sup>24</sup>

---

– и то с оглед постигането на недискриминационни условия за осъществяване на 4-те свободи на движение!

<sup>22</sup> Това е принципът на кумулиране на престога, “интегрирана концепция”.

<sup>23</sup> Това означава, че ако в дадена местна единица право на глас се предоставя само на лица, които са живеели на нейна територия определен минимален период от време, независимо от тяхното гражданство (т.е. това се отнася и за собствените граждани на тази ДЧ), това изискване ще важи именно в този му вид и за гражданите на друга ДЧ – т.е. те няма да могат да приложат принципа на кумулирането...

<sup>24</sup> Тук логиката е същата, но с регионален, а не с местен обхват – като водещо е именно изискването това условие да е еднакво валидно за местните и чуждите граждани, а не предпоставка за прикрита дискриминация, която би била недопустима.

### Член пети

1. Държавите-членки по местоживеене могат да предвидят всеки гражданин на Съюза, който, по силата на едно индивидуално решение с граждански или наказателен характер, е лишен от право да избира по силата на правото на неговата държава-членка по произход, да бъде лишен от упражняването на такова право в местните избори.<sup>25</sup>

2. Кандидатурата на един гражданин на Съюза за местни избори в държава-членка по местоживеене може да бъде обявена за недопустима, когато този гражданин не може да представи декларацията, предвидена по чл.9, § 2, т. а) или атестацията, предвидена по чл. 9, §2, т. b).

3. Държавите-членки могат да предвидят единствено собствените им граждани да могат да бъдат избирани за длъжностите на ръководител, заместник-ръководител или член на ръководното тяло на изпълнителния орган на основна местна единица, ако тези лица се избират за упражняването на тези функции за времето на мандата.

Държавите-членки могат също да предвидят, че временното упражняване на функциите на ръководител, заместник-ръководител или член на ръководното тяло на изпълнителния орган на основна местна единица, също може да бъде запазено за техни граждани.

Разпоредбите, които държавите-членки биха могли да приемат, за да гарантират, че упражняването на функциите по ал. 1 или временните длъжности по ал. 2 ще се осъществява само от техни граждани, трябва да са съобразени с Дого-

<sup>25</sup> Когато едно лице е лишено от право на глас в ДЧ, на която е гражданин, фактът, че живее и работи в друга ДЧ не го освобождава от ограничението и то продължава да тежи върху него. Това, обаче, е само една възможност за ДЧ по местоживеене – ако не иска, тя не е длъжна да налага това ограничение и може да му предостави право на глас. Този текст, обаче, ѝ дава възможността законно да откаже това!

На практика е налице специфична уредба – ДЧ по местоживеене не може да налага на един гражданин на друга ДЧ по-строги изисквания, отколкото на собствените си граждани. В същото време, обаче, тя може да приложи спрямо него изискванията, които са предвидени в неговата си ДЧ, на която е гражданин. Така се стига до кумулиране на двата режима – националния и местния...

вора и общите принципи на правото и да бъдат подходящи, необходими и пропорционални на посочените цели.

4. Държавите-членки могат също да предвидят, че гражданите на Съюза, избрани за членове на представителен орган, не могат да участват в определянето на изборително тяло за парламентарно събрание или в избирането на членове на такова събрание.<sup>26</sup>

### Член шести

1. Кандидатите по чл. 3 се подчиняват на условията за несъвместимост, които се прилагат, според законодател-

<sup>26</sup> Това е случаят на Франция. Според френската конституция кметовете и заместник-кметовете участват в номинирането на членовете на Сената. Френският Конституционен съвет установява, че чл. 8-b (добавен в ДЕО чрез ДЕС) противоречи на френската Конституция, тъй като "избирането на общински съветници има пряко влияние върху избирането на сенатори, ...а Сенатът участва в упражняването на националния суверенитет" (цит. по Joël RIDÉAU, *France - Dans: Les constitutions nationales a l'épreuve de l'Europe*, La documentation française, Paris 1992, p. 89. Той отбелязва особено енергично, че това становище на Конституционния съвет буди учудване, защото по-логично би било въз основа на други конституционни разпоредби да се установи, че чужденците по принцип нямат право на глас, а от друга страна, че кметовете сами участват съществено в упражняването на националния суверенитет и, между другото, в издигането на кандидатури за Президент на Републиката... - пак там. Чл. 3, § 4 на Френската конституция предвижда, че "избиратели, при условията, определени в закона, са пълнолетните френски граждани от двата пола, които имат политически и граждански права.")

В своето становище по френския казус Комисията е приела за допустимо френският закон (приет в изпълнение на тази директива!), според който гражданите на ЕС, които не са френски граждани, да не могат да бъдат избрани за кметове или заместник-кметове, а когато са избрани за членове на общинския съвет, няма да участват в избирането на състава на Сената на френския парламент, т.е. няма да упражняват тази функция, без да се ограничават останалите им права на членове на колективния орган!

Извън този случай, обаче, **никъде другаде** - в никоя друга ДЧ - националните органи за конституционен контрол не са установили връзка между функциите на органите на местната власт и прякото осъществяване на националния (държавния!) суверенитет, които да оправдаят допускането от Комисията на подобно изключение. Така единствената ДЧ на ЕС, в която правото на глас (активно и пасивно) на гражданите на друга ДЧ са ограничени с оглед функциите на изборните органи, е Франция!

ството на държавата-членка по местоживеене, за гражданите на тази държава.

2. Държавите-членки могат да предвидят, че качеството на общински избранник в държавата-членка по местоживеене е несъвместимо също и с упражняването в други държави-членки на функции, еквивалентни на тези, които са основание за несъвместимост в държавата-членка по местоживеене.<sup>27</sup>

## ГЛАВА ВТОРА

### *Упражняване на активно и пасивно право на глас*

#### **Член седми**

1. Избирателят по чл. 3 упражнява своето право на глас в държавата-членка по местоживеене ако изрази желание за това.<sup>28</sup>

2. Ако в държавата-членка по местоживеене гласуването е задължително, това задължение се прилага и по отношение на избирателите по чл. 3, които са се записали в избирателните списъци.<sup>29</sup>

3. Държавите-членки, в които гласуването не е задължително, могат да предвидят служебно вписване в избирателните списъци на избирателите по чл. 3.

#### **Член осми**

1. Държавите-членки взимат всички необходими мерки, за да позволят на избирателя по член 3 да бъде вписан в избирателните списъци достатъчно време преди провеждането на изборите.

---

<sup>27</sup> Според тази разпоредба ДЧ по местоживеене може да приеме за основание за несъвместимост заемането на други публични длъжности в националната ДЧ на съответния гражданин!

<sup>28</sup> Упражняването на свободната воля на гражданина на ЕС може да бъде подчинено на изискване за форма, което, обаче, не може да представлява скрита дискриминация – поради необоснована сложност, например.

<sup>29</sup> Но, разбира се, само ако преди това напълно свободно са изразили желание за вписване в списъците!

2. За да бъде вписан в избирателните списъци, избирателят по чл. 3 трябва да представи същите доказателства, като един местен избирател.

Извън това, държавата-членка по местоживеене може да изисква избирателят по чл. 3 да представи валиден документ за самоличност, както и формална декларация, изясняваща неговото гражданство и адресът му в държавата-членка по местоживеене.

3. Избирателят по чл. 3, който фигурира в един избирателен списък, остава вписан в него при същите условия като местните избиратели, докато не бъде заличен служебно, поради това, че не отговаря повече на изискуемите условия.

Избирателите, които са били вписани в избирателните списъци по тяхна молба, могат също да бъдат заличени от тези списъци по тяхна молба.

В случай на преместване на местоживеенето в друга основна местна единица в същата държава-членка, този избирател се вписва в избирателните списъци на тази местна единица при същите условия, като местен избирател.

#### **Член девети**

1. При представянето на своята декларация за кандидатиране, всеки кандидат по чл. 3 трябва да представи същите доказателства, като един местен кандидат. Държавата-членка по местоживеене може да изисква той да представи формална декларация, изясняваща неговото гражданство и неговия адрес в държавата-членка по местоживеене.

2. Извън това, държавата-членка по местоживеене може да изисква кандидатът по член 3:

а) да заяви в своята формална декларация по § 1, при представянето на своята декларация за кандидатиране, че в своята държава-членка по произход не е бил лишен от право да бъде избран;

б) да представи, в случай на съмнение относно съдържанието на декларацията по т. а), преди или след провеждането на изборите, атестация от компетентните административни органи на неговата държава-членка по произход, удостоверяваща, че той не е бил лишен от право да бъде избран в тази държава и че властите не са в процес на налагане на такова лишаване;

- с) да представи валиден документ за самоличност;
- д) да заяви в своята формална декларация по § 1, че не упражнява никаква от функциите, считани за несъвместими по чл. 6, § 2;
- е) да обяви, в зависимост от случая, своя последен адрес в държавата-членка по произход.

#### **Член десети**

1. Държавата-членка по местоживеење уведомява своевременно заинтересувания за произнасянето по неговата молба за вписване в изборителните списъци или за решението относно допустимостта на неговата кандидатура.

2. В случай на невписване в изборителните списъци, на отказ по молбата за вписване в изборителните списъци или на отхвърляне на кандидатурата, заинтересуваният може да заведе иск, какъвто законодателството на държавата-членка по местоживеење предвижда при подобни условия за своите местни изборители и кандидати.

#### **Член единайсети**

Държавата-членка по местоживеење уведомява своевременно и в предвидената форма изборителите и кандидатите по чл. 3 за изискванията и условията за упражняване на правото да избират или да бъдат избирани в тази държава.

### **ГЛАВА ТРЕТА**

#### ***Изключения и преходни разпоредби***

#### **Член дванайсети**

1. Ако в една държава-членка към 1 януари 1996 г. носителният брой на гражданите на Съюза в изборителна възраст, които живеят там без да имат нейното гражданство, надвишава 20% от всички граждани на Съюза в изборителна възраст, които живеят там, тази държава-членка може, в отклонение от тази директива:<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Това е вторият тип основания за изключение, които директивата допуска. Те се прилагат на практика само за Белгия и Люксембург.

а) да запази активното изборително право за изборителите по чл. 3, които живеят в тази държава-членка в продължение на минимален период, който не може да е по-голям от продължителността на мандата на местния представителен орган;<sup>31</sup>

б) да запази пасивното изборително право за кандидатите по чл. 3, които живеят в тази държава-членка в продължение на минимален период, който не може да е по-голям от продължителността на два мандата на този орган;

в) да вземе подходящи мерки относно съставянето на кандидатските листи и по-специално за улесняване на включването на гражданите на Съюза, които са граждани на друга държава-членка.

2. Кралство Белгия може по изключение от тази директива да прилага § 1, т. а) за ограничен брой общини, списък с които съобщава най-малко една година преди провеждането на общинските избори, за които се отнася прилагането на изключението.

3. Ако към 1 януари 1996 г. законодателството на една държава-членка предвижда, че гражданите на една държава-членка, които живеят в друга държава-членка, имат там право да гласуват за националния парламент на тази държава и могат да бъдат вписани в изборителните списъци за тази цел при абсолютно същите условия, като местните изборители, първата държава-членка може, по изключение от тази директива, да не прилага членове 6-11 спрямо тези граждани.

---

<sup>31</sup> Ако е налице изискуемата предпоставка - броят на чужденците да е повече от 20% от всички изборители, ДЧ по местоживеее не може да въведе изискване за минимален престой на нейна територия (респ. на територията на съответната териториална единица). Условието, обаче, е ясно - максималната продължителност на пребиваването, която може да се изисква, не може да надвишава продължителността на мандата на съответния изборен орган!

4. Най-късно до 31 декември 1998 г.<sup>32</sup> и след това на всеки три години<sup>33</sup>, Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад, в който проследява наличието на основанията в съответните държави-членки за предоставяне на право за отклоняване съгласно чл. 8-b, § 1 на Договора, и предлага в зависимост от случая да се пристъпи към необходимата актуализация.<sup>34</sup> Държавите-членки, които приемат разпоредби за изключение съгласно § 1 и 2, представят пред Комисията необходимите доказателства.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Именно в този доклад Комисията установява, че значими основания за изключение от режима по директивата са налице **само в 3 ДЧ (!) – Франция, Белгия и Люксембург – и за никоя друга! Важно е да се разбере, че ролята на Комисията е не просто да провери и да докладва – тя е овластена да решава, да преценява ДАЛИ ДА РАЗРЕШИ ИЗКЛЮЧЕНИЕ за дадена ДЧ или община в ДЧ или НЕ!**

За Франция са допуснати две изключения: забрана за кандидатиране на гражданин на друга ДЧ за кмет и заместник-кмет – тъй като във Франция “кметът осъществява пряко важни функции по упражняването на националния (държавния – б.м. А.С.) суверенитет,” за които се изисква наличието на пряка връзка на принадлежност, каквато представлява гражданството; второто изключение е забраната за участие на избран за общински съветник гражданин на друга ДЧ в избирането на избирателното тяло, което избира Сената, който като орган пряко участва в осъществяването на законодателната власт и чрез нея – на националния суверенитет.

За Люксембург е допуснато по изключение да може да въвежда за участие в изборите, когато броят на чуждите граждани в избирателна възраст надвишава 20% от всички избиратели, изискване за минимален престой в страната в рамките на предвидения по директивата максимален срок (най-много колкото е продължителността на съответния мандат).

За Белгия, където нещата изглеждат особено сложно, изключенията не се допускат за цялата територия (като Люксембург), а за определени общини – за целта Белгия трябва не по-късно от 1 година преди провеждането на съответните избори да представи пред Комисията списъка с общините, за които иска да приложи изключението.

<sup>33</sup> Идеята е периодичността на докладите да е по-интензивна от нормалната периодичност на местните избори, за да могат да отразяват обективно и без отлагане обективно настъпилите електорални промени.

<sup>34</sup> Тази актуализация отразява настъпилите промени – отпаднали обстоятелства (напр. намален процентен дял на чужденците под 20% от всички избиратели) или новопоявили се обстоятелства (например нараснал процентен дял на чуждите граждани...).

<sup>35</sup> Тези доказателства могат да бъдат от нормативен характер (конституционни разпоредби, като във Франция), които обуславят особената политическа и правна роля на някои изборни длъжности на местната власт;

## ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

### Заключителни разпоредби

#### Член тринайсети

Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на тази директива, включително измененията на електората, настъпили след встъпването ѝ в длъжност, в срок от една година след провеждането във всички държави-членки на местни избори,<sup>36</sup> организирани на основата на предходните разпоредби, и предлага подходящо адаптиране в зависимост от случая.

#### Член четиринайсети

Държавите-членки приемат необходимите закони, подзаконови или административни разпоредби за съобразяване с тази директива **преди 1 януари 1996 г.**<sup>37</sup> Те незабавно уведомяват Комисията за това.

Когато държавите-членки приемат тези разпоредби, те съдържат позоваване на тази директива или се придружават от

---

статистически данни и/или данни от изборителните комисии за броя и процентния дял на чуждите граждани сред изборителите в съответната държава (Люксембург, цялото население на която е под 400 000 души...) или в посочените от съответната държава изборителни райони (Белгия) и др.

<sup>36</sup> Има се пред вид първия доклад след влизането в сила на директивата – който, в зависимост от това кога ще бъдат проведени местни избори във всички ДЧ, да бъде изготвен най-късно една година след последните избори, но не по-късно от края на 1998 г.

<sup>37</sup> Това е срокът, до изтичането на който заинтересуваните ДЧ трябва да са събрали необходимите доказателства и да са ги представили пред Комисията с искане за предоставяне на право за изключението от директивата, или пък – в обратния и много по-масов случай – да са приели всички необходими "законови, подзаконови и административни мерки" за действителната и пълна реализация на предоставеното по чл. 8 (чл. 17) и доразвито в тази директива право, т.е. това е срокът, в който всички ДЧ трябва да изпълнят тази директива – чрез мерки във вътрешното си право. И ако необходимите конституционни изменения вече са били извършени по повод ратификацията на ДЕС, то необходимите закони и подзаконовите мерки са многобройни и във всички ДЧ, дори такива, които не са срещнали конституционни пречки и не са извършили конституционни ревизии за целта...

такова позоваване при официалното им обнародване. Условието за това позоваване се определят от държавите-членки.<sup>38</sup>

#### **Член петнайсети**

Настоящата директива влиза в сила на двайсетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейските общности*.

#### **Член шестнайсети**

Тази директива е адресирана до държавите-членки.<sup>39</sup>  
Приета в Брюксел на 19 декември 1994 година.

За Съвета:  
*Председател*  
К. Кинкел

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ**

“Основна местна единица” по смисъла на чл. 2, § 1, т. а) от тази директива означава всяко от следните:

- ✓ Дания – amtskommune, Koubenhavns kommune, frederiksberg kommune, primerkommune
- ✓ Белгия – commune/gemeente/Gemeinde
- ✓ Германия – kreisfreie Stadt bzw. Stadtkeris;
- ✓ Гърция – ... (не се чете)
- ✓ Испания – municipio, entidad de ambito territorial inferior al municipal във Франция – commune, arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune
- ✓ Ирландия – country, country borough borough, urban district, town,
- ✓ Италия – comune, circoscrizione,
- ✓ Люксембург – commune,
- ✓ Нидерландия – gemeente, deelgemeente

<sup>38</sup> Настоява се при осъществяването на тези мерки да се прави изрично позоваване на тази директива (вкл. при обнародването им, когато подлежат на обнародване) – за да е ясно за всички, че съответната национална мярка се приема в изпълнение на тази общностна такава..

<sup>39</sup> Очевидно до всички ДЧ, без изключение. Отделен е въпросът, че в едни ДЧ тя поставя далеч по-малко ли по-малки проблеми, отколкото в други. Задължителността и срокът са еднакви за всички ДЧ.

- ✓ Португалия – municipio, freguesia,
- ✓ Обединеното кралство – counties in England; counties, county boroughs and communities in Wales; regions and Islands in Scotland; districts in England, Scotland and Northern Ireland; London boroughs; parishes in England; the City of London in relation to ward elections for common councilmen.

Бележка на германската делегация по чл. 2, § 1, т. b):

Федерална Република Германия приема, че дефиницията по чл. 2, § 1, т. b) относно избирането на ръководител и членове на изпълнителния орган на основна местна единица може да бъде разширено също и до отстраняването от служба чрез електорален процес (“Abwahl”).

Федерална Република Германия ще отбележи, че според германското конституционно право правилата, уреждащи местните избори се прилагат mutatis mutandis спрямо местните колективни органи, когато те представляват изборен представителен съвет.

Бележка на Съвета и на Комисията по чл. 3:

Чл. 3 не отменя отговорността на държавата-членка по недискриминационен начин да се увери, че избирателят по чл. 3 не е лишен от право да гласува в друга държава-членка, различна от държавата-членка по местоживееене, ако същото изискване се прилага и по отношение на нейните граждани.<sup>40</sup>

Бележка на Люксембургската делегация по бележката на Съвета и Комисията по чл. 3:

Властите на Люксембург тълкуват израза “да се увери” като съответстващ на формалната декларацията на избирателя по чл. 3.

---

<sup>40</sup> Има се предвид недопустимостта изискването на такова доказателство да се прави по начин или да се облича във форма, които могат да имат дискриминационен характер (като създават затруднения значително по-големи от необходимото) и така да ограничат пълната реализация на гарантираното право на гражданина на ЕС...

Бележка на Съвета и на Комисията по чл. 5 § 3:

Мерките по § 3 на чл. 5 не могат да ограничават в повече от необходимото за постигането на целите по § 1 и 2 на чл. 5 възможността за избиране на граждани на друга държава-членка.

Бележка на Френската делегация по чл. 5, § 4:

Възможността за изключване на граждани на Съюза, които са граждани на друга държава-членка от избирането или определянето на избирателна колегия, която избира френския Сенат, съгласно чл. 5, § 4, по никакъв начин не застрашава активното и пасивно избирателно право в честни избори, произтичащо от чл. 8-b, § 1 на Договора за създаване на Европейска общност.

Бележка на Съвета по бележката на Белгийската делегация чл. 12, § 2:

Съветът взема пред вид следната бележка на Белгийската делегация:

Бележка на Белгийската делегация по чл. 12, § 2:

Белгия отбелязва, че ако е необходимо да се прилага изключението, предвидено по чл. 12, § 2, това изключение ще бъде приложено единствено до тези местни единици, в които броят на избирателите по чл. 3 надвишава 20% от всички избиратели, когато Белгийското Федерално правителство счита специфичната ситуация като оправдаваща по изключение такъв вид изключение.<sup>41</sup>

Бележка на Съвета и Комисията по чл. 13:

Съветът взема пред вид следната бележка на Комисията:

Бележка на Комисията по чл. 13:

Комисията отбелязва, че ще обърне специално внимание на измененията на електората след влизането в сила

---

<sup>41</sup> Именно затова от Белгия се иска пълен списък на общините, за които иска да прилага изключението не по-късно от 1 година преди провеждането на изборите – за да може Комисията да прецени съществуват или не изтъкваните основания за разрешаване на изключение.

на тази директива, което може да доведе до специфични проблеми в отделни държави-членки.

*Бележка на Гръцката делегация по чл. 13:*

С оглед нейното географско положение, Гърция отдава особено значение на доклада, който комисията ще изготвя съгласно чл. 13.

Тя очаква, че Комисията, имайки пред вид измененията на електората в държавите-членки, ще установи специфичните проблеми, които могат да възникнат от влизането в сила на директивата.

*Бележка на Испанската делегация относно Гибралтар:*

Кралство Испания отбелязва, че ако по силата на Директива на съвета 94/80/ЕО от 19 декември 1994 г., уреждаща условията за упражняване на активното и пасивно изборно право в местни избори от граждани на Съюза, които живеят в държава-членка, на която не са граждани, Обединеното Кралство реши да разшири нейното приложение спрямо Гибралтар, такова приложение ще се счита за незасягащо позицията на Испания относно Гибралтар.

Official journal

L 368/38

31/12/1994

## Aux participants au rencontre européen de la jeunesse en Bulgarie

*Chères participants au rencontre européen de la jeunesse,*

C'est un honneur pour moi de donner mon égide comme Président de la République à cet événement de grande importance, au sens et l'utilité duquel je suis pleinement convaincu. Le rencontre de tellement de jeunes gens de différents pays, unis de l'espoir pour le développement de l'Europe comme un espace de liberté, de sécurité et de justice, est une initiative, qui reflète entièrement l'idée fondatrice de la construction européenne - « Unis dans la diversité ».

Avec l'appui des intervenant de grande autorité de la France et de la Bulgarie, vous aurez l'opportunité de chercher vous-même et de trouver ensemble la réponse de la question centrale de l'évolution européenne d'aujourd'hui - est-ce qu'il est possible de construire un mécanisme européen suffisamment stable afin d'assurer le respect de la loi et la justice.

Réunis pour huit jours à Sofia et à Silistra, vous pourrez échanger des idées, des espoirs pour l'Europe d'aujourd'hui et pour l'Europe de demain. De la question :ce qui est commun ou bien ce qui est différent entre vous est en plus, dépend dans une très large mesure l'avenir du projet de Jean Monet et de Robert Schumann.

Dans cette optique je comprends également le sens de l'initiative du Conseil de l'Europe « Tous différents, tous égaux », de laquelle fait partie votre rencontre. Préserver les différences entre les personnes et les peuples - et respecter l'égalité sacré devant la loi entre tous les gens et tous les peuples - c'est le fondement le plus stable sur lequel peut être bâti la paix et le progrès de l'humanité.

Pour cette raison je voudrais féliciter l'équipe de l'Institut de droit européen, qui pour une fois suivante est à l'origine d'un événement d'importance européenne. Je voudrais remercier l'Agence national de la jeunesse et du sport, pour son appui qui est un signe catégorique, que seuls les efforts communs de la société civile et de l'autorité publique peuvent permettre de construire une vraie communauté de droit.

Votre visite à Gabrovo, Veliko Tarnovo et Pléven et en particulier votre visite à Silistra, dans les jours de son 1900 anniversaire, sont une très bonne opportunité de découvrir, et j'espère bien d'aimer bien notre beaux pays.

Le soutien de l'Université de Sofia et l'Université d'économie nationale et mondiale, est un signe pour le rôle déterminant de la formation et de la science dans la construction européenne. D'autre part le concours de l'Institut français de Sofia est une nouvelle expression des très bonnes relations culturelles traditionnelles franco-bulgares.

Je vous souhaite de discussions fruitées et d'optimisme raisonné - car, si je me permet de m'inspirer de Vasil Léovski, l'apôtre de la liberté Bulgare : construire l'Europe comme une communauté de droit et de la prospérité, cela dépend de nos propres forces unies !

*GUEORGUI PARVANOV,*  
Président de la République de Bulgarie

**Introduction par Atanas SEMOV**  
**Directeur de l'Institut de droit européen**

*Madame la Présidente de l'Agence nationale pour la jeunesse et le sport,*  
*Monsieur le Ministre adjoint de la Justice,*  
*Monsieur le Président de la Commission nationale de protection*  
*de discrimination,*  
*Monsieur le Secrétaire du Président de la République,*  
*Chères invités de l'Université de Sofia,*  
*Chères amis,*

Je ne peux pas nier, que je suis bien ému au début de cet événement. Je suis ému, parce que devant nous il y a sept jours, lesquels probablement vont nous changer. Sept jours, durant lesquels nous aurons au moins trois tâches, ou bien pour être plus intéressant, au moins trois bonne opportunités :

- D'entendre et d'apprendre des choses nouvelles et des choses différentes ;
- De comparer nos rêves et nous idées ;
- Et de devenir des amis.

Je suis ému, car aujourd'hui parmi nous sont quelques hommes et femmes de la politique et de l'Etat, des personnalités de grande importance, comme la champion des jeux olympiques Vesela Lecheva, Présidente de l'Agence nationale de la jeunesse et du sport. D'autre part, notre rencontre se déroule sous l'égide du Président de la République Monsieur Gueorgui PARVANOV. Je crois que le niveau assez élevé de participation, que nous avons est une appréciation pour l'importance de ce rencontre européen de la jeunesse. Une telle appréciation est également la participation de plus 40 étudiants et enseignants de neuf pays, parmi lesquels l'un des plus éminents spécialiste en droit de l'Union européen, Prof. Joël Rideau.

Dorénavant, c'est à nous à décider est-ce que dans sept jours nous partiront d'ici avec le sentiment que tous cela voulait la peine...

Le rencontre européen de la jeunesse qui nous a réuni est dédié au sujet « Europe – communauté de droit ». L'importance dudit sujet provient pour moi aussi du fait, que les règles et le

droit sont loin d'être la chose la plus préférée des jeunes gens d'aujourd'hui. Ce rencontre fait également partie de la campagne européenne pour la diversité, les droits de l'homme et la participation « Tous différents, tous égaux » du Conseil de l'Europe.

Il est également possible grâce à vous, nos invités de toute l'Europe et de toute la Bulgarie. Merci d'être ici!

Je voudrais remercier également pour le soutien de l'Agence nationale de la jeunesse et du sport et personnellement, Madame Vesela Lecheva, la communication avec laquelle était un plaisir ( honneur ) pour moi.

Je remercie sincèrement pour la coopération de la part de l'Université de Sofia, où je suis fier d'être enseignant, et à l'Université d'économie nationale et mondiale, ainsi qu'à l'Institut français qui soutient traditionnellement notre élan européen.

En vous souhaitant des discussions pleines d'intérêt et des soirs pleins d'émotions, j'ai l'honneur de donner la parole à Monsieur le Premier Vice-président de l'Université de Sofia et un enseignant qui m'a appris beaucoup, Prof. Gueorgui Bakalov, pour ouvrir le rencontre européen de la jeunesse.

**Adresse du Président de l'Université de Sofia  
présenté par prof. Gueorgui Bakalov,  
Premier Vice-président de l'Université de Sofia**

*Madame la Présidente de l'Agence nationale de la jeunesse et du sport ,  
Monsieur le Ministre adjoint de la Justice,  
Monsieur le Président de la Commission nationale d'anti-discrimination*  
*Monsieur le Secrétaire du Président de la République,  
Chères collègues ,  
Chères étudiants,  
Chères invités de l'Université de Sofia,*

Quatre mois seulement avant l'entrée de la Bulgarie à l'Union européenne, l'Université de Sofia a pour une nouvelle fois l'opportunité d'organiser un événement scientifique de grande importance : le rencontre européen de la jeunesse « Europe – communauté de droit » , sous l'égide du Président de la République de Bulgarie.

L'histoire de l'Europe est pleine d'idées, d'ambitions et même des essais à réunir tout le territoire européen sous une autorité – et par force ; et par des moyens politiques, et par la voie de la religion ; et par les instruments de la globalisation dans les temps d'aujourd'hui... Ce qui persiste toutefois, ce qui est toujours plus fort et plus pertinent, c'est la diversité – et même plus, le besoin d'être différent. Pour cette raison l'initiative du Conseil de l'Europe « Tous différents, tous égaux », dont le présent rencontre de la jeunesse fait partie, est pour moi une continuité naturelle de l'élan européen millénaire pour une société de droit et de la justice, tout en préservant la richesse de la diversité des nations et des personnes.

La plupart de vous sont des juristes. Je suis historien. Le regard de l'homme de droit et de l'homme de l'histoire ne sont pas d'habitude orientés dans la même direction. Unies dans cette diversité nous sommes toutefois égaux devant la loi – la loi du droit et du temps. C'est pourquoi, je trouve que cet événement est une voie vers l'unité des volontés et la diversité des idées. C'était également la mission des frères Chyryl et Méthode – les prédécesseurs de l'idée européenne et les patrons de l'Europe,

dont un des élèves les plus illustres – Saint Kliment Ohridski – est le patron de notre université.

Je suis convaincu, que votre rencontre se déroulera dans une ambiance dynamique et qu'elle sera assez successive. J'espère que vous allez partir d'ici comme missionnaires de l'Université de Sofia et comme des amis de la Bulgarie. Pour cette raison je voudrais remercier l'Institut de droit européen pour ses initiatives toujours pertinentes, je voudrais remercier aussi l'Agence nationale de la jeunesse et du sport, je voudrais remercier vous tous, réunis aujourd'hui ici et dans quelques jours, dans la 1900 centenaire ville de Silistra, et de vous souhaiter de faire ce qui est nécessaire pour que ce rencontre devienne une tradition.

Vous serez toujours bien venus en Bulgarie et dans plus vielle Université. Moi, je vous souhaite bon succès !

J'ai l'honneur de déclarer le Rencontre européen de la jeunesse ouvert !

## ОСНОВНИ ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>ДЕО</b>	Договор за създаване на Европейската общност
<b>ДЕОАЕ</b>	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
<b>ДЕОВС</b>	Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
<b>ДЕС</b>	Договор за създаване на Европейски съюз
<b>ДКЕ</b>	Договор за приемане на Конституция за Европа
<b>ДМ</b>	Договор от Маастрихт
<b>ЕИО</b>	Европейска икономическа общност (до преименуването и в Европейска общност от 1 ноември 1993 г.)
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕКПЧ</b>	Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.
<b>ЕСПЧ</b>	Европейски съд по правата на човека
<b>ЕО</b>	Европейските общности, Европейската общност
<b>ЕОАЕ</b>	Европейска общност за атомна енергия
<b>ЕОВС</b>	Европейска общност за въглища и стомана
<b>ЕП</b>	Европейски парламент
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>КЕ</b>	Конституцията за Европа
<b>МП</b>	Международно право
<b>ПИС</b>	Първоинстанционен съд
<b>СЕО</b>	Съд на Европейските общности
<b>СРЮ</b>	Съзна република Югославия
<b>УД</b>	Учредителните договори на ЕО
<b>ФРГ</b>	Федерална република Германия
<b>ФЮЛ</b>	физически и юридически лица
<b>СJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes (Съд на Европейските общности)
<b>JO (CE)</b>	Journal officiel des Communautés européennes (Официален вестник на Европейските общности)