

АТАНАС СЕМОВ

# **КАКВО ТРЯБВА ДА ЗНАЕМ ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Наръчник за работа с европейските институции  
и прилагане на Правото на ЕС

Таблиците и приложенията са изготвени от Христо Христов

**Институт по европейско право**

**Автор: гл. ас. д-р Атанас СЕМОВ**

Преподавател в Юридическия факултет  
на Софийския университет „Св. Климент Охридски”  
и съ-ръководител на Международната магистърска програма „Право на ЕС”,  
Изпълнителен директор  
на Центъра по европейско и сравнително право за Югоизточна Европа,  
Директор на Института по европейско право – София,  
Секретар на Българската асоциация по международно право и  
член на Асоциацията по Международно право – Лондон,  
член на Редакционния съвет по ядрено право – Париж

**Таблицы и приложения: Христо ХРИСТЕВ**

Докторант в Юридическия факултет  
на Софийския университет „Св. Климент Охридски”  
и Университета на Нанси, Франция

**Рецензент: доц. д-р Юлия ЗАХАРИЕВА**

Преподавател по Право на ЕС в Юридическия факултет  
на Софийския университет „Св. Климент Охридски”,  
Председател на Научния съвет на Института по европейско право – София,  
член на Борда на Институт „Отворено общество”  
член на Асоциацията по Международно право – Лондон

## Основни използвани съкращения

- БВП – брутен вътрешен продукт
- ВПЕСВОС – Върховен представител на ЕС за външните отношения и сигурността
- ДЕО – Договор за създаване на Европейската общност
- ДЕОАЕ – Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
- ДЕОВС – Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
- ДЕС – Договорът за създаване на Европейски съюз
- ДЧ – Държава (и)-членка (и)
- ЕБВР – Европейска банка за възстановяване и развитие
- ЕИБ – Европейска инвестиционна банка
- ЕИО – Европейска икономическа общност (до преименуването J в Европейска общност – ЕО – от 1 ноември 1993 г.)
- ЕИП – Европейско икономическо пространство
- ЕК – Европейска комисия
- ЕКПЧ – Европейска конвенция за правата на човека
- ЕНП – Европейска народна партия
- ЕО – Европейските общности или Европейската общност (според контекста)
- ЕОАЕ – Европейска общност за атомна енергия
- ЕОВС – Европейска общност за въглища и стомана
- ЕП – Европейски парламент
- ЕПС – Европейско политическо сътрудничество
- ЕС – Европейски съюз
- ЕСА – Европейско споразумение за асоцииране
- ЕСв – Европейски съвет
- ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека в Страсбург
- ЕФТА – Европейска асоциация за свободна търговия
- ЕЦБ – Европейска централна банка
- ЗЕС – Западно-европейски съюз
- ИкоСоКо – Икономически и социален комитет в ЕО
- ИКОСОС – Икономически и социален съвет на ООН
- КЕ – Конституцията за Европа
- КоЗа – Комитет по заетостта
- КоРе – Комитет на регионите
- КОРЕПЕР – Комитет на постоянните представители
- КМ – Комитет на министрите
- к.м. – квалифицирано мнозинство
- ЛД – Лисабонският договор

МБВР – Международна банка за възстановяване и развитие  
МВФ – Международен валутен фонд  
МОТ – Международна организация на труда  
МФК – Международна финансова корпорация  
НАТО – Организация на Северноатлантическия договор  
НК – Наказателен кодекс  
НО – национален орган  
ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие  
ООН – Организация на обединените нации  
ОПЕК – Организация на страните – износителки на петрол  
ОПОВОС – Обща политика в областта на външните отношения и сигурността  
ОЕИС – Организация за европейско икономическо сътрудничество  
ОМТ – обща митническа тарифа  
ОС – Общо събрание (на ООН)  
ОСП – Обща селскостопанска политика  
ОССЕ – Организация за сигурност и сътрудничество в Европа  
ОТП – Обща търговска политика  
ПАСЕ – Парламентарна асамблея на Съвета на Европа  
ПЕС – Европейска социалистическа партия (партия на европейските социалисти)  
ПИС – Първоинстанционен съд  
СБ – Световна банка  
СД – Северноатлантическия договор  
СЕО – Съд на Европейските общности  
СЗО – Световна здравна организация  
СМ – Съвет на министрите  
СОПВР – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи  
СПР – съвместно приемане на решения  
СС – Съвет за сигурност на ООН  
СТО – Световна търговска организация  
УД – Учредителните договори на ЕО  
ФАО – Организация на ООН за храната и земеделието  
ФЛ – физическо лице  
ФЮЛ - физически и/или юридически лица  
ХЕИ – Хигиенно-епидемиологична инспекция  
ЦЕФТА – Централноевропейска асоциация за свободна търговия  
ЮЛ – юридическо лице  
ЮНЕСКО – Организация на обединените нации за образование, наука и култура  
ГЕОГА – Европейски фонд за насочване и гарантиране на селското стопанство

# КАКВО, ЕВРОПА ЛИ?...

## Уводни думи

Европа е „малък нос в края на азиатския континент“, според поета Пол Валери. Европа е люлката на съвременната цивилизация, според някои школи в науката. Европа е нашият общ дом, според не един европейски политик.

... Европа – Старият континент!...

Стари са и проблемите, и тревогите, и надеждите му... Най-гъсто населеният континент в света. С много на брой – засега 49 – държави. С най-голям принос за напредъка на човечеството. Но и с най-голяма вина за трагедиите му...

В Европа са родени великите писатели Вергилий, Еразъм, Достоевски, Юго и Вазов, гениалните поети Омир, Шекспир, Пушкин и Христо Ботев, философите Аристотел, Платон, Тома Аквински и Куркегор, художниците Ван Гог, Реноар, Сезан и Цанко Лавренов, създателите на божествена музика Орфей, Бетовен и Чайковски, неземните гласове на Шаляпин, Мария Калас, Гена Димитрова и Борис Христов, непобедените спортисти Сергей Бубка, Бьорн Борг и Стефка Костадинова!

Ала на европейска земя проходиха и именно върху нея проляха морета от кръв и Цезар, Наполеон, Хитлер и Сталин...

Европа даде на човечеството светлината на философията, литературата и науката – ала тя даде и робството и Инквизицията. Европейци бяха вдъхновителите и реализаторите на абсурдните и кръвопролитни идеологии и политически режими на фашизма и комунизма.

Европейци измислиха книгопечатането (Гутенберг), телеграфа (Едисон), парната машина (Джеймс Уат), киното (братя Люмиер), телефона (Александър Бел) и дори компютъра (българинът Джон Атанасов). И пак европейци измислиха концентрационните и политическите лагери, газовата камера и политическата полиция...

Европеец е първият човек, излетял в Космоса (Юрий Гагарин), но и първият, използвал въздуха за военни цели (българският пилот Евстати Христов), в Европа живя и работи универсалният учен Леонардо

да Винчи – и само на няколко стотин километра от него – зловещият доктор Йосиф Менгеле...

...Това изброяване може да продължи десетки страници. И Все да води до големия Въпрос – **какво е Европа?** Родина на цивилизацията или майка на ужасите на човечеството? Вечният център на планетата или Вечният източник на проблемите ѝ?

От Европа започнаха и предимно в Европа оставиха страшните си бразди и Първата, и Втората световна война. И предимно европейци бяха загиналите в тях десетки милиони...

Но и именно Европа е тази, която след края на Втората и след Векове идеи и мечти на мислители и творци най-сетне намери формулата, начина, пътя към траен и истински мир, към приятелство и съвместно икономическо развитие.

Именно в тази Европа преди близо 60 години се създаде **най-голямото чудо на политическата мисъл на човека – Европейският съюз!**

Европа може да бъде обичана. Както видяхме – има и за какво да бъде мразена... Във всички случаи обаче, Европа трябва да се познава! Тази Европа е нашият континент. Тя е нашата земя. Ние, българите, живеем в една от най-старите европейски държави – само 3 държави в Европа официално са по-стари от България. Според някои исторически данни България е първата организирана европейска държавност!

Същата тази България, която днес има толкова проблеми именно със състоянието на своята държавност... Какво е това – парадокс на историческото колело или временна слабост на един силен народ?...

**Един народ и една държава, които и исторически, и географски, и политически, са Европа. И Все още – не съвсем...**

\* \* \*

... В наши дни сигурно няма по-магическа, по-използвана, по-претоварена от смисъл и даже безсмислие, по-уморена и по-уморителна, но и по-въодушевяваща дума от „Европа“! Всичко, което връхлетя гревното ни Отечество в последните двайсет години, беше обяснявано, оправдавано, извинявано или възвеличавано все с магическата дума „Европа“. Европа беше „основен приоритет“, „главно предизвикателство“, „основа на консенсуса“, „цел“ и даже „смисъл“ – на парламентарни решения, на правителствени политики и цели коалиции, на вотове и дебати, едва ли не на съществуването на цялата ни държава. Полуграмотни политици и журналисти повтаряха в унес ман-

трата „Европа“ с повод и без повод – тя беше удобно извинение на управленски грешки и лесно обяснение за национални изпитания. Дори децата в училище започнаха да изучават математика в „европейски контекст“. Че и бабите на Женския пазар продават евро-копър...

И през цялото това време – две объркани и в много отношения загубени десетилетия – малцина разбраха какво е Европа, а още по-малко бяха тези, които се наемаха да обяснят на останалите... Цели научни течения и даже политически формации се обособяваха при фундаменталния спор **България в Европа ли е или не**.

От този спор обаче така и не стана ясно дали това, че България е една от най-старите и с най-богата история европейски държави е достатъчно, за да се чувстваме граждани на истинска „европейска държава“. Нито дали като влезем в Европейския съюз (ЕС), ще влезем и в Европа. Като мислещо общество ние така и не стигнахме до същественния въпрос: **В коя Европа не сме и как да стигнем до нея?...**

Заради политическа алчност за оставане в историята – или заради мъдро прозрение, че ако не побързаме, можем да изпуснем „влака на историята“ (и като не влезем „точно сега“ в ЕС, може да не влезем никога...) – ние превърнахме членството в ЕС в най-важната национална задача, цел и „приоритет“. Постепенно, но упорито и всеизяждащо, въпросът за европеизацията на България беше подменен с темата за членството ѝ в ЕС. В това не би имало нищо страшно, ако самият ЕС бе останал верен на подхода си да приема само „европеизирани“, т.е. високоразвити държави, покрили неговите критерии. По свои си други причини (демографските проблеми и нуждата от работна ръка, приобщаването на нови пазари, увеличаване на политическата тежест, приобщаване на Турция...), ЕС прие за членове няколко държави, които не бяха покрили напълно критериите от Копенхаген, сред тях уви и България.

Последиците виждаме много ясно днес. За съжаление се оказа безпощадно вярно, че **подготовката за членство е по-важна от самото членство**. Усилията за стабилност, законност, икономически растеж, демократизация, модернизация – или най-общо „европеизация“, които подготовката за членство и „затварянето“ на 30-те преговорни глави изискваха, бяха най-значимата полза от европейската интеграция. Те бяха гаранция за превръщането на една изостанала, със съсипана икономика, преобърнати ценности и хаотична демокрация държава в пълноценна част от най-елитната организация на

човечеството. Влизането в ЕС за държава като България означаваше приобщаване към най-добрата, най-високоразвитата, най-хуманната част на човешкото общество!

За съжаление днес сме длъжни да признаем: ние извървахме този път не по най-добрия начин. Целта оправдаваше средствата в прекалено много случаи – а и средствата нерядко се оказваха несъвместими с целта. Немалко от реформите, които – заради самите себе си и по повод Европа – трябваше да извършим, бяха осъществени само привидно или просто бяха сведени до неизбежния минимум. Това навярно в най-голяма степен се отнася до прословутата „реформа на съдебната система“, която днес е по-скоро незапочвала, отколкото изпълнена... В администрацията „съкращенията“ приключваха с увеличен апарат, а подобряването на „административния капацитет“ бе съпроводено с непрекъснато влошаване на състоянието на кадрите...

Казано честно: в продължение на поне десетилетие ние посъхвахме Европа – за борбата с корупцията, за прозрачността, за законността, за немалко от 30-те преговорни глави, за кадастъра, за спешния телефон, за боклука, защитените територии и какво ли още не. И не защото не беше искрено желанието ни да се присъединим към нея – а защото остана силно желанието ни да го направим „**по втория начин**“!

Търпението на самият ЕС продължи цели 5 години – за да можем все пак да „хванем влака“, но след като се озовахме вътре – само 18 месеца. На 23 юли 2008 г. в своите доклади за напредъка на България Европейската комисия (ЕК) направи констатации, които по своята острота и критичност са без прецедент в над половинвековната история на европейската интеграция. От най-трудния кандидат, България се превърна в **най-проблемния член на ЕС**.

И тези констатации не са въпрос на политически пристрастия или традиционно българско черногледство. За черногледство място няма: никой с нормален разум не може да отрече, че с присъединяването си към ЕС и НАТО България намери стратегическо решение на исторически дилеми. Политическите пристрастия днес у нас са занимание за скучаещите по кръчмите – за добро или лошо отделните съставки на политическата реалност не показват твърде съществени различия помежду си... Който и да поеме управлението, ще трябва да се справя с последиците от негативната представа за страната ни, вече трайно настанила се в европейското обществено мнение. И да

поведе народа ни – най-сетне! – към действителните ползи от двете десетилетия, удобно наречени „преход“, но в много отношения заслужаващи да бъдат окачествени и като разруха...

Няма съмнение – един от най-добрите начини за преодоляване на слабостите и утвърждаване на един по-положителен, по-достоеен, а сигурен съм – и по-реален! – облик на Отечеството ни, е **гобратата подготовка на кадрите.**

Което, пак така най-просто казано, изисква не само Воля за ограничаване на корупцията, злоупотребите и беззаконието до минимални размери, но и по-добро познаване: на ЕС, на неговите уникални особености, на институциите му – които така остро ни критикуват (но и които са основната гаранция за правилното ни развитие), на уникалното право на ЕС, което вече втора година се прилага и в България (и което дава на българските граждани изключително много права и възможности), на политиките на ЕС (толкова много и толкова изгодни, особено за по-малките или по-слабите държави-членки), на фондовете му (от които така бързахме да гребем и така смело разплускахме настрана...), съдебната система (която дава нови възможности за защита на правата на хората), най-сетне на цялата нова европейска реалност, част от която – щем или не щем – вече сме всички ние.

Давам си сметка, че вече е малко късно тепърва да си обясняваме кои са основните органи на ЕС или каква е разликата между регламент и директива. В същото време имах предостатъчно поводи да се убедя, колко голяма е все още нуждата от базово запознаване с основните особености на ЕС...

Поради това тази книга няма нито задачата да разкаже всичко за Обединена Европа, нито претенцията да го направи с най-висок научен стил. Това е едно популярно, но дано пък поради това разбираемо, четиво за Европейския съюз. И, съвсем нескромно казано, ако всеки служител в държавната администрация знае това, което тази книжка предлага, ще му бъде значително по-лесно да си върши работата.

Убеден съм, че усилието си струва. Дори само защото... „да бъдем равни с другите европейски народи, зависи от собствените ни задружни усилия“!...

# 1.

## ОСНОВНИ МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ В ЕВРОПА

Едно от най-забележителните явления на ХХ век – най-ярко отразяващо неуморния стремеж на човечеството да живее в мир и напредък – е създаването на десетки, стотици – не, на хиляди нови, различни и все важни международни организации!

Разбира се, и по-рано е имало различни форми на международно обичуване, но през 20 век техният брой нараства главоломно – Юлия Захариева проследява от 37 междуправителствени и 176 неправителствени през 1909 г., през 118 и 997 през 1955 г. до над 4000 в началото на ХХI век! Част от тях се превърнаха в изключително важен фактор в световната икономика, политика, култура и в отношенията между народите.

Днес международният мир – и без това нестабилен – е немислим без международните организации, като ООН, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, НАТО.

Световната икономика – все по-глобализираща се – трудно би могла да функционира без Световната търговска организация, Световната банка или Европейските общности.

Десетки държави в света не биха могли да оцелеят без помощта и контрола на Международния валутен фонд или Международната асоциация за развитие...

Хиляди културни паметници и богатства по света са опазени благодарение на ЮНЕСКО.

Нито един самолет днес не може да излети без да спазва изключително строго правилата на Международната организация за гражданско въздухоплаване.

България участва активно в създаването и действието на международните организации. Най-голямата от тях Организацията на обединените нации (ООН) – според някои се създава под влиянието на идеите на българина Никола Димков! През 1917 г. българският инженер-индустриалец издава в Цариград на няколко езика и разпраща до всички столици книгата си „Звезда на съгласието“, в която аргументирано развива идеята си за създаване на

„постоянен съвет за мир, разбирателство и сътрудничество между всички народи, раси и религии“, като своеобразен „мозък на цялото човечество“. Твърди се, че Президентът на САЩ по това време Уудроу Уилсън е познавал книгата на българина Димков и е бил повлиян от нея при формулирането на знаменитите „14 точки“, които са в основата на инициативата за създаване на ОН през 1919 г.

Днес в света и в Европа действат огромен брой международни организации. Те несъмнено много си приличат. И – без никой да се сърди – и учениците, и учителите, а за съжаление не рядко дори журналистите и политиците – **често объркват някои международни организации или техните органи**. Все още някои от тях, като се върнат от Страсбург, не могат да обяснят в Съвета на Европа ли са били, в Европейския парламент ли...

Навярно най-забележителната от всички международни формации е Европейският съюз – територията на забравената вражда, на станалата вече невъзможна война, на заличените граници, на обединените интереси, усилия, надежди, мечти и дори... пари! Тъкмо затова преди да си поговорим подробно за Европейския съюз – трябва да погледнем Европа по-широко. Защото... тя не е само Европейският съюз!

А международните организации се различават по много неща – ако щете дори по това, че България членува в едни от тях, а в други – не. Приликите и разликите са много – и непознаването им освен конфузни ситуации, може да е причина и за реални проблеми в работата на мнозина от нас.

Затова е нужен поне скромнен опит за разграничаване поне на основните международни организации.

Международните организации (МО) се делят на **два основни вида** според начина на създаването им: *междуправителствени* (създадени от държави), и *неправителствени* (създадени от граждански организации в различните държави). Общото и на двата вида е, че те обслужват отношения с международен елемент – с участието на представители на повече от една държава. Всички те имат свое седалище в някоя страна, свои собствени органи (най-често Общо събрание и Председател или Генерален секретар) и свои устройствени правила (устава).

В зависимост от тяхната дейност, МО могат да се обединят в три големи групи: икономически (и към тях технико-специализираните), политически (и военни) и социални (и културни). В последната група попадат и всички граждански международни организации, като напр. Европейската и Световната футболни асоциации (УЕФА и ФИФА), Световният клуб на по-

читателите на „Бийтълс“ или Международната асоциация на сърфирите в Интернет с лява ръка...

Една от най-важните дейности на международните организации е подготвянето на различни **международни договори и конвенции**, в които се регламентират важни въпроси на международните отношения и които са задължителни за всяка страна, която ги подпише. В повечето развити страни (както и в България) международните договори и конвенции стават част от вътрешното право на страната и дори имат предимство пред вътрешните закони, ако им противоречат.

Някои от най-важните договори на Международното право са:

- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.

- Международният пакт за граждански и политически права от 1966 г.

- Международният пакт за икономическите, социалните и културните права от 1966 г.

- Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация от 1966 г.

- Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на дискриминация спрямо жени от 1979 г.

- Чикагската конвенция за международна гражданска авиация от 1944 г.

- Договорът за неразпространение на ядрено оръжие от 1968 г.

- Виенските конвенции за дипломатическите и консулските отношения от 1961 и 1963 г.

- Конвенция на ООН за правата на детето от 1989 г.

- Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г. (изработена с активното участие на големия българския проф. Александър

Янков – най-изтъкнатият български международник, дългогодишен член на Комисията по Международно право на ООН, понастоящем за втори 9-годишен мандат съдия в Международния трибунал по морско право в Хамбург!) и много други.

С несъмнено огромна важност са **актовете за защита на правата на човека**. Международното право предоставя разгърнат каталог от права и свободи и ясни правила за тяхната защита както чрез вътрешните съдилища във всяка държава, така и чрез международни съдилища.

Първоначално на правата на човека се е гледало като на правило за ненамеса на правителствата в живота на гражданите – за да се предотврати злоупотребата с държавна власт. Първото поколение права са гражданските и политическите права – право на живот, право на защита срещу мъчения и лошо отношение, свобода на мисълта, съзнанието и вероизповеданието, право на мирни събрания и ред други. Основните документи от това „поколение“ са:

- Всеобщата декларация за правата на човека, приета през 1946 г. от Общото Събрание на ООН – първият в историята универсален международен акт по човешките права. Тя не е юридически задължителна, но има огромно политическо значение като каталог на основните права на човека. Страните, присъединили се към нея, обявяват своята решимост да ги признават и зачитат. Тя е в основата и на много от конституциите на демократичните държави – частите, посветени на правата на човека и гражданина, често дословно повтарят нейния текст.

- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свобо-

ди от 1950 г. (на нея се спираме специално по-надолу);

- Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. урежда положението на търсещите убежище и техните права. Създадена е фигурата на Върховния комисар на ООН за бежанците, който има широки правомощия. Към него е изградена цялостна организация – Върховен комисариат на ООН за бежанците, който има представителство в много страни по света, вкл. и в България.

По-късно става очевидна нуждата от други юридически задължителни международни актове, които да затвърдят спазването на правата от Всеобщата декларация. Те са приети отново под егидата на ООН, през 1966 г. Това са Международният пакт за гражданските и политическите права и Международният пакт за икономически, социални и културни права. Създаден е Комитет по правата на човека, който разглежда жалби на държави или отделни граждани за нарушения на двата пакта. Той представя ежегодни доклади пред Икономическия и социален съвет на ООН, в които анализира случаите, които е разгледал през годината.

- Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация е приета през 1966 г.

През 60–те години се появява мнението, че исканията за активна намеса на държавата с цел да се повиши социалната справедливост също би следвало да се признаят за права на човека. Така второто

поколение права стават икономическите, социалните и културните права. В тях се включва правото на социална сигурност, правото на работа, правото на образование, правото на участие в живота на обществото и други.

Третото поколение права на човека са известни като „колективни права“ и – както почти всеки напредък в тази област – признаването им често пъти е предмет на разгорещени дебати, дори и до днес. Малко от тях са намерили приложение в международни договори.

- Съветът на Европа направи важна стъпка с приемането през 1994 г. на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

През 1993 г. е създадена институцията Върховен комисар на ООН по правата на човека с правомощия да извършва проверки в страните-членки и да представя доклад пред Общото събрание на ООН.

- Конвенцията за забрана на мъчение и друго жестоко, нечовешко или уничително отношение е приета от ООН през 1985 г. и създава Комитет срещу изтезанията с големи правомощия по разследване и анкетиране. Създадена е и институцията Върховен комисар на ООН по мъченията.

- През 1989 г. е приета Конвенцията на ООН за правата на детето, която не само осигурява закрила на децата, но и им предоставя гарантирани права. България я ратифицира през 1991 г.

## **I. Най-голямата международна организация е Организацията на обединените нации (ООН)**

Създадена на 26 юни 1945 г. в Сан Франциско, през 2008 г. в ООН членуват 192 страни, сред тях от 1955 г. и България.

1. Основните задачи на ООН според нейния Устав са опазването на мира, защитата на основните права на човека, насърчаване на прогреса, справедливост, търпимост и разбирателство между народите и сътрудничество между тях.

2. На основата на Устава на ООН и на Заключителния акт на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (Хелзинки 1975 г.) са утвърдени най-важните принципи на Международното право, които са задължителни за всички държави по света:

1. Суверенно равенство на всички държави;
2. Добросъвестно изпълнение на международните задължения;
3. Уреждане на международните спорове с мирни средства;
4. Въздържане от заплаха със сила или от употреба на сила срещу която и да е държава;
5. Съдействие на ООН в нейните инициативи;
6. Задължителност на принципите на Международното право и за държавите, които не членуват в ООН (а днес те са много малко и незначителни);
7. Ненамеса във вътрешните работи на суверенните държави;
8. Неприкосновеност и непроменимост на държавните граници;
9. Зачитане на териториалната цялост на държавите;
10. Зачитане и защита на основните права на човека.

3. *Седалището* на ООН е в Ню Йорк, а европейското му представителство – в Женева. Официалните *езици* на ООН са френски, английски, руски, испански, китайски и арабски.

4. ООН има богата *система от органи*, най-важните от които са:

– *Общо събрание* (ОС), в което всяка държава е представена от делегация, но независимо от територията и населението ѝ, има по един глас, като всяка друга. То решава всички въпроси, свързани с целите на организацията.

– *Съвет за сигурност* (СС), състоящ се от представители на 15 държави, 5 от които – постоянни членове: Китай, Франция, Русия, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и САЩ, и 10 членове, които се сменят на всеки 2 години и се определят от ОС. През 2002–2003 г. (за трети път след 60–те и 80–те години на XX век) една от тях беше Република България. Дейността на Съвета за сигурност както се вижда и от името му – е насочена изцяло към опазването на международния мир, като в много редки случаи, само по изключение, когато всички мирни средства за въздействие са изчерпани или неефикасни, може да разреши използването на международни въоръжени сили (както беше в бивша Югославия през 1999 г. или в Афганистан през 2002 г.). СС взема решения с квалифицирано мнозинство – 9 от общо 15 гласа (или 3/5). Важна особеност е *правото на вето* – ако дори само една от 5–те държави постоянни членове гласува против едно решение, то не може да се приеме.

– *Международен съд (МС)*, който разглежда и решава дела между държави. Заради голямото му значение и твърде честото объркване на различните международни съдилища, ще посочим най-важното за него.

Международният съд на ООН в Хага трябва много добре да се различава от други две международни съдилища, които също имат седалище в Хага, но са принципно различни. От една страна това е Международният наказателен съд (МНС), създаден с Римския статут и действащ от 2007 г. България има честта сред първите съдии в МНС да бъде и българският професор по наказателен процес Екатерина Трендафилова. От друга страна в Хага е и седалището на временния (създаден ад хок) Международен наказателен съд за бивша Югославия.

**Международният съд** се състои от 15 съдии от различни държави. Те се избират по списък на лица, посочени от националните групи при Постоянния арбитражен съд, с абсолютно мнозинство от гласовете в ОС и СС и трябва да имат високи морални и професионални качества, които отговарят на условията, изисквани в техните страни за заемане на най-висши съдебни длъжности, или да са юристи с призната компетентност по Международно право. След избирането им, те не могат да осъществяват никаква политическа или административна функция или каквато и да е друга професионална дейност. За времето на своя мандат съдиите се ползват с дипломатически привилегии и имунитети. Преди да встъпят в длъжност, те полагат тържествена декларация в открито заседание, че ще осъществяват своите правомощия безпристрастно и добросъвестно. Членовете на Съда се избират за 9 години и могат да бъдат преизбирани. От своя състав те избират председател и подпредседател за 3 години. Съдът назначава секретар и други необходими длъжностни лица.

Седалището на съда е в Хага. Той заседава постоянно, освен през дните на съдебните ваканции.

Обикновено Съдът гледа делата в пълен състав. Необходимият кворум е от девет съдии. Съдът може да образува отделения, съставени от трима или повече съдии, за разглеждане на определени категории дела, като например трудови дела и дела относно транспорта и съобщенията. Съдът може във всяко време да образува отделение за разглеждане на определено дело.

Съдът изработва Правилник за упражняване на своите функции и правила за своето съдопроизводство. Правилникът може да предвиди участието на допълнителни съдебни заседатели без право на глас.

Ищец или ответник пред Международния съд в Хага може да бъде само държава (или международна организация), и то само държава, която е приела Статута му, и само по изключение – други държави. Съдът е компетентен да разглежда всички спорове, които страните отнасят до него, и всички въпроси, специално предвидени в Устава на ООН или в действащи договори и конвенции.

За да реши споровете, той прилага следните източници на Международното право:

а) международните конвенции както общи, така и специални, които установяват правила, изрично признати от спорещите държави;

- б) международния обичай;
- в) общите принципи на правото, признати от цивилизованите народи;
- г) съдебната практика и доктрината на най-квалифицираните автори от различните страни като помощни средства за тълкуване на правните норми.

Официалните езици на съда са френски и английски.

Страните по делата задължително се представляват от представители, които могат да ползват помощта на съветници или адвокати. Представителите, съветниците и адвокатите на страните пред съда се ползват с привилегиите и имунитетите, необходими за независимото изпълнение на техните задължения.

Съдебното производство се провежда в две части: писмена и усна. Заседанията на съда са публични, освен ако съдът реши друго или ако страните поискат да не бъде допускана публика.

Всички въпроси се решават с мнозинство от гласовете на присъстващите съдии. В случай на равенство в гласовете гласът на председателя или на съдията, който го замества, е решаващ. Решението трябва да бъде мотивирано. Съдиите имат право на особено мнение.

Решението на съда е задължително само за страните по спора и само по отношение на даденото дело. То е окончателно и не подлежи на обжалване. В случай на спор относно смисъла и обхвата на решението Съдът по искане на някоя от страните дава тълкуване. Молба за преглед на решението може да бъде подадена само когато се основава на откриването на някакъв факт от решаващо значение, който при постановяване на решението е бил неизвестен на съда и на страната, която иска прегледа, и то ако незнанието не се дължи на небрежност.

## **II. Специализирани международни организации в системата на ООН**

Днес съществува сложна система от 15 специализирани международни организации в системата на ООН, които могат да бъдат разделени на 5 основни групи според техния предмет на дейност – финансови, икономически, технико-специални, социални и културно-хуманитарни.

### **A. СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ФИНАНСОВИ ОРГАНИЗАЦИИ КЪМ ООН**

Международната конференцията в Бретън-Уудс (Bretton-Woods) (САЩ, – 22 юли 1944 г.) взема решение за създаване на институции, които да подпомогнат реализирането на взетите на конференцията решения. Така се създават Международният валутен фонд (International Monetary Fund – IMF) и Световната банкова група (World Bank Group – WBG).

**1. Международният валутен фонд – МВФ** (International Monetary Fund (IMF) е създаден от конференцията в Бретън-Уудс като централна валутно-финансова организация с широки правомощия в управлението на световните валутни процеси. Заедно със Световната банка, МВФ осъществява глобалното регулиране на световния валутен ред след края на Втората световна война.

Седалището е Вашингтон. Членуват над 180 държави. Върховен орган е Съветът на Управляващите, който взема решения с обикновено мнозинство, а по важните въпроси – с квалифицирано. Изпълнителен орган е Директоратът (колегия от 22 директори), който назначава Управляващия директор на МВФ (Директор-разпоредител). В Директората по правило се избират петима постоянни директори от страните с най-големи вноски в капитала на МВФ: САЩ, Обединеното кралство, Франция, Германия и Япония, а след 1990 г. – и един от Саудитска Арабия, която е най-големият вложител на капитали.

Капиталът на фонда се формира от вноски на страните-членки по определени квоти, зависещи от финансовите им възможности. Фондът борави с една специфична мерна единица (собствена валута), наречена „Специални права на тираж (СПТ)“. Размерът на квотите определя и относителната тежест на гласовете на всяка страна в управлението на МВФ – всяка страна притежава една и съща база от 250 гласа, към която се прибавя по един глас за всеки 100 000 СПТ. В разпределението на квотите и гласовете съществува видима неравнопоставеност – индустриалните страни притежават около 63% от квотата и 61% от гласовете в управлението. Сред тях водят САЩ съответно с 20.06 и 19.29%. По-важните решения (за лихвената политика, одобрението на разходите на Фонда и др. ) се вземат с мнозинство от 70%, а някои дори с 85%. САЩ и страните от ЕС имат право на вето.

**Световната банкова група** е създадена да стимулира икономическия напредък в развиващите се икономики в дългосрочен план с акцент върху структурните проекти. Тя обединява четири финансови институции: Международната банка за възстановяване и развитие, Международна асоциация за развитие, Международна финансова корпорация, Многостранна агенция за инвестиционни гаранции. Четирите организации от Световната банкова група, заедно с МВФ, имат *общи институции* и организационно-управленската структура.

Върховен орган е Съветът на управляващите, състоящ се от финансовите министри или управителите на централни банки на страните-членки. Изпълнителен орган е Директоратът. Текущата дейност се ръководи от Президент, който се избира от Съвета на управляващите. Въпреки общите цели и общото организационно изграждане на четирите институции, те са самостоятелни правни субекти, всеки със свои собствени активи, пасиви и управленско-изпълнителски персонал.

**2. Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР)** (the International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) е създадена през 1946 г. и е известна още като „Световната банка“. Основната ѝ задача е да предоставя средносрочни и дългосрочни кредити за развитие на икономиките на изостаналите страни.

Седалището е във Вашингтон. Членове на банката могат да бъдат само страни-членки на МВФ! Целта на банката е да насърчава инвестициите за възстановяване и развитие на страните-членки чрез заеми. Основна задача на банката е поддържането на равновесие в националните платежни баланси, развитието на международната търговия и разширяването на частните капиталовложения в страните-членки.

Световната банка участва в осъществяването на Плана „Маршал“ в Европа след края на Втората световна война.

Капиталът на МБВР се формира и управлява от вноските на нейните акционери. Размерът на вноската се определя в зависимост от дела на съответната страна в световната търговия. МБВР управлява както собствени, така и привлечени капитали. От създаването си

банката е финансирала над 6000 проекта в над 140 страни, които възлизат на обща сума 270 млрд. долара. Тя кредитира само проекти на правителства или с правителствени гаранции, само при гарантиране на възможности за контрол върху изпълнението му. Основните заеми са Заемът за структурно преустройство (САЛ), Заемът за реструктуриране на финансовия и промишлен сектор (ФЕСАЛ); Специализиран инвестиционен заем, Заем за техническо преустройство (ТАЛ) и Заем за преодоляване на катастрофални последици.

Приемането на България през есента на 1990 г. за пълноправен член на МВФ и Световната банка бе решаващо, за да може да обслужва външния си дълг и да възстанови международния си финансов авторитет.

**3. Международна асоциация за развитие МАР** (The International Development Association – IDA) е създадена през 1960 г. и има за основна задача финансово подпомагане на най-бедните страни-членки (с годишен доход на глава от населението под 865 долара), които не могат да покрият изискванията на МБВР. МАР действа по-скоро като фондация – отпуска на правителствата дългосрочни кредити с преференциални условия и по правило без лихви.

Седалището на МАР е Вашингтон. Всяка страна-членка разполага с 500 гласа и по 1 допълнителен за всеки 5000 \$ вноски.

**4. Международна финансова корпорация – МФК** (The International Financial Corporation IFC). Създадена през 1956 г. за подпомагане на частната стопанска инициатива в развиващите се страни. Висш орган е Съветът на управляващите, изпълнителен орган е Директоратът. Президентът на МБВР е и Председател на Директората на Корпорацията. По негова препоръка Директоратът назначава Президент и Вицепрезидент на корпорацията. Оперативен орган е Секретариатът. Седалището е Вашингтон. Членуват само страни-членки на МБВР (респ. на МВФ).

МФК е финансирала над 1000 проекта в 90 страни. Участието ѝ не може да надхвърля 25% от стойността на всеки проект. По принцип Корпорацията не предприема инвестиции в търговски компании, но подпомага приватизационни сделки и банковата система.

**5. Многостранна агенция за инвестиционни гаранции – МАИГ** (the Multilateral Investment Guarantee Agency). Създадена през 1988 г. за да гарантира сигурността на инвестициите в политически нестабилни страни. Агенцията осигурява гаранции само срещу нетърговски рискове – валутен риск, война или чуждо военно присъствие.

## **Б. ИКОНОМИЧЕСКИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**6. Организация на обединените нации за промишлено развитие – ЮНИДО.** Създадена през 1967 г. Членуват само ДЧ на ООН.

Основни органи са Генералната конференция, Съветът за промишлено развитие и Секретариат. Седалището е Виена. Основна цел е повишаването на жизненото равнище на народите от всички страни, ускоряване на промишленото развитие на развиващите се страни и сътрудничество на световно, регионално и национално равнище. Дейността включва програми и проекти за техническа помощ на развиващите се страни.

**7. Организация на ООН по храната и земеделието – ФАО.** Създадена през 1845 г. в Квебек. Членството е свободно. Висш орган е Конференцията, изпълнителен орган е Съветът, работен – Секретариатът. Седалището е в Рим. Основните цели на ФАО са подобряване на

храненето и условията на живот, повишаване на ефективността на производството и разпределението на селскостопански и продоволствени продукти, стимулиране на икономическото развитие и премахване на глада в световен мащаб.

**8. Международен фонд за селскостопанско развитие – ИФАД.** Учреден през 1975 г. с решение на световната конференция по прехраната. Ръководен орган е Съветът на управляващите, работни органи са Изпълнителното бюро и Президент. Гласуването е неравноправно. 1800 гласа се разпределят по 600 на три групи членове – развити промишлени страни-донори (страни-членки на ОИСР), развиващи се страни-донори (членки на ОПЕК) и развиващи се страни, получаващи помощ. В първите две групи част от гласовете се разпределят по равно, а друга част – според вноските. Седалището е Рим. Основни цели са събирането на допълнителни ресурси за селското стопанство в развиващите се страни, оказване на техническа помощ.

## **В. ТЕХНИКО-СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**9. Световен пощенски съюз – СПС.** Създаден 1874 г. на Втория световен пощенски конгрес в Берн. Членуват страни-членки на ООН, както и международни организации. Висш орган е Световният пощенски конгрес, постоянен орган е Изпълнителният съвет, изградени са Консултативен съвет, Международно бюро и други. Седалището е в Берн. Основната цел е осигуряване на организация и усъвършенстване на пощенската служба, международно сътрудничество и техническа помощ на развиващите се страни в тази област.

**10. Международен съюз за електро-връзки (Международен съюз по далекосъобщения).** През 1865 г. в Париж се подписва Международна телеграфна конвенция, на чиято основа се създава Международен телеграфен съюз, през 1932 г. преименуван в Международен съюз за електро-връзки. Членуват страни-членки на ООН, както и други страни. Висш орган е Пълномощна конференция, ръководен орган е Административният съвет, постоянни органи са Генерален секретариат, Международен комитет по регистрация на честотите и ред международни консултативни комитети. Седалището е Женева. Основна цел на Съюза е установяването на международни правила за телеграфните, телефонните и радио-връзки, разпределение на радиочестоти, установяване на най-ниски тарифи и т. н.

**11. Световна метеорологична организация – СМО.** Създадена през 1947 г. на Конференцията на директорите на метеорологичните служби във Вашингтон. От 1951 г. е специализирана организация на ООН. Членството е свободно. Висш орган е Световният метеорологичен конгрес, работен орган е Изпълнителният комитет, административен орган е Секретариатът, оглавен от Генерален секретар. Седалището е Женева. Основната цел е създаването на мрежа от станции за метеорологични наблюдения и на центрове по осигуряването на метеорологичната служба.

## **Г. СОЦИАЛНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**12. Международна организация на труда – МОТ.** Създадена на 11 април 1919 г. по решение на Парижката мирна конференция като автономна междуправителствена организация. Членството е отворено, участват както правителствата, така и синдикални организации и работодатели. Висш орган е Генералната конференция, изпълнителен орган е Административният съвет, който ръководи Секретариата. Международното бюро на труда

(МБТ) изпълнява ролята на секретариат на МОТ. Седалище е Женева. Основната задача на МОТ е осигуряване на международния мир и сигурност чрез установяване на социална справедливост, подобряване на условията на труда и повишаване на жизненото равнище на трудещите се. В МОТ се разработват международни конвенции и препоръки по въпросите на работната заплата, работното време, минималната възраст за постъпване на работа, охраната на труда, социалните осигуровки, правото на синдикално обединяване и т. н.

**13. Световна здравна организация – СЗО.** Създадена като специализирана организация на ООН на 22 юли 1946 г. Членуват страни от ООН и други при одобрение с просто мнозинство. Висш орган е Общото събрание, чиято работа се подготвя от Комитет „А“ и Комитет „Б“. Работен орган е Изпълнителният комитет, постоянен орган е Секретариатът, ръководен от генерален директор и петима заместници. Седалището е Женева. В рамките на СЗО действат 6 регионални организации. Основни насоки в дейността на СЗО са сътрудничеството в медицинските изследвания и здравеопазването, спешна помощ на страни-членки при епидемии, организиране на масови кампании за профилактика на определени заболявания, усъвършенстване на грижите за майката и детето, подготовка на квалифицирани средни и висши медицински кадри и ред други. В дейността си СЗО ползва съдействието на 19-членен Комитет на съветници по медицинските изследвания и на 51 групи, включващи над 2500 специалисти от различни страни в основни области на медицината.

#### **Д. КУЛТУРНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**14. Организация на обединените нации за образование, наука и култура – ЮНЕСКО.** През ноември 1945 г. в Лондон на Учредителна конференция е създадена ЮНЕСКО, а Уставът ѝ влиза в сила на 4 ноември 1946 г. Членуват само членове на ООН, но при специална процедура са приемани и страни, които по това време не членуват в ООН. Основни органи са Генералната конференция, Изпълнителният съвет и Секретариатът. Седалището е в Париж. Основна цел на ЮНЕСКО е насърчаване на сътрудничеството между народите чрез всички средства на общуване, подпомагане на образованието, разпространението на културата и научните постижения, запазване на световното културно наследство и насърчаване на сътрудничеството във всички области на интелектуалната дейност. ЮНЕСКО се бори срещу колониализма и расизма, срещу неравенството във всички обществени сфери.

**15. Световна организация за интелектуална собственост – ОМПИ.** Могат да членуват всички страни, както и специализираните организации на ООН, членките на МАГАТЕ, страните по Устава на Международния съд или страни, поканени от ОС на ОМПИ. Седалището е Женева. Висш орган е Общото събрание, което избира Генерален директор. Работни органи са Конференцията, координационният комитет. Задачите на ОМПИ са да съдейства за защита на изобретения, модели, образци, търговски марки, наименования за произход и др. всичко онова, което се съдържа в понятието индустриална собственост, както и авторското право върху литературни, музикални, художествени, фотографски и кино-произведения и др. иначе казано: всичко, съдържащо се в понятието за интелектуална собственост.

**16. Международната агенция за атомна енергия – МААЕ** – е с по-особено положение – създадена със специален статут въз основа на договор.

Международната агенция по атомна енергия (МААЕ) е световният център за сътрудничество в областта на ядрената енергетика. Създадена е като световна организация

„Атом за мир“ през 1957 г., седалището е във Виена. Уставът ѝ е одобрен на 23 октомври 1956 г. от 81 страни, през 2008 г. наброява 142 държави-членки.

Предметът на дейност включва разширяването на ядрената сигурност и безопасност, както и развитието на ядрените технологии за мирни цели (земеделие, околна среда, енергия).

Агенцията следи за изпълнението на ангажиментите на държавите по използването на ядрената енергия за мирни цели. Работата ѝ под девиза „Атомът в служба на мира“ се основава върху три основни мисии, свързани с Договора за неразпространение (на ядрените оръжия):

– **Гаранции и проверка:** следи за използването на новите ядрени технологии само за мирни цели и за неразпространението на ядрените оръжия;

– **За развитие и използване за мирни цели на ядрените научни изследвания и технологии;**

– **Сигурност и безопасност:** осигурява сигурното и безопасно използване на ядрената енергия.

Основните органи на агенцията са:

– *Секретариат*, съставен от шест дирекции: Администрация, Научни изследвания и приложение, Ядрена енергия, Ядрена сигурност и безопасност, Техническо сътрудничество, Гаранции (контрол и проверка);

– *Съвет на управителите*, съставен от 35 държави-членки, някои от тях с постоянно представителство (Франция), други представлявани на ротационен принцип, номинирани за 2 години на Генералната конференция на Агенцията. Този съвет ръководи дейността на Агенцията и заседава четири пъти годишно във Виена;

– *Генерална конференция на държавите-членки*, която се свиква един път годишно. Изслушва доклада на Съвета на управителите и одобрява бюджета на агенцията. Основните насоки в дейността се определят от Съвета на управителите и Генералната конференция, които могат да вземат решение по важните въпрос;

– *Две постоянни комисии*, които заседават един път годишно: Комитет по програмата и по бюджета (през м. май) и Комитет за сътрудничество и техническа помощ (през м. ноември);

– *Генерален директор* е Мохамед Ел Барадей, подпомаган от шест Заместник-генерални директори, начело на основните дирекции.

МААЕ разполага с над 2200 души административен и технически персонал от 90 страни. Бюджетът за 2007 г. е 283 млн. евро.

### III. Икономически организации в Европа

След края на Втората световна война Европа попада в плен на изключително силен стремеж за създаване на нови организации, които да допринесат за следвоенното възстановяване на континента и премахване на пречките пред свободната търговия и развитието на икономиката. Те трябва ясно да се различават от Европейските общности и Европейския съюз, затова ще ги разгледаме накратко.

## **1. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).**

Най-рано – още на 16 април 1948 г. – е създадена Организацията за европейско икономическо сътрудничество (ОЕИС) – предназначена да подпомогне оползотворяването на американската помощ, предложена с Плана на Джордж Маршал. Включват се Австрия, Белгия, Дания, Франция, Гърция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Швейцария, Турция и Обединеното кралство.

Основните цели са усвояване на американската помощ, съдействие на сътрудничеството между участниците и координиране на техните национални програми за възстановяване на Европа; развитие на вътрешно-европейската търговия чрез намаляване на митата и премахване на други пречки пред взаимния стокообмен; търсене на възможности за създаване на митнически съюз и свободни търговски закони; изследване на международните плащания и създаване на условия за по-добро използване на работната сила.

На 14 декември 1960 г. в Париж е подписана Конвенция за създаване на Организация за икономически сътрудничество и развитие (ОИСР), като продължител на ОЕИС, която включва първоначално 20 държави – 18 европейски (Австрия, Белгия, Дания, Франция, ФРГ, Гърция, Исландия, Испания, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, Турция и Обединеното кралство), САЩ и Канада.

Основните цели на ОИСР са повишаване ефективността на икономиките, създаване на условия за развитие на пазарно стопанство и свободен обмен, както и икономически растеж на държавите-членки. Седалището на организацията е в Париж.

Главен орган е Съветът, в който всяка държава-членка има по един представител министър или постоянен представител. Препоръките и решенията се приемат с единодушие.

Като цяло днес ОИСР няма много голямо практическо значение.

## **2. Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ, ЕФТА)**

Европейската асоциация за свободна търговия ЕАСТ (European Free Trade Association – EFTA, все по-често често ЕФТА се използва и на български език) е основана през 1960 г. с цел премахване на вносните мита, квоти и други ограничения в търговията в Западна Европа.

Първоначални членове са: Австрия, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, Обединеното кралство. Финландия става асоцииран член през 1961 г., но едва през 1986 г. – пълноправен. Испания се включва през 1990 г., а Лихтенщайн през 1991 г.

Първата цел е била установяването на свободна търговия на индустриални стоки между страните-членки. Тази цел се постига още в края на 1966 г. – 3 години преди предвиденото. Тарифите и вносните мита са премахнати за всички стоки, с изключение на селскостопанските (въпреки че известен брой продукти, произвеждани от селскостопански суровини, също са без мита). От юли 1990 г. са премахнати всички ограничения и мита в търговията с риба и други морски продукти.

Всяка ДЧ запазва свобода в търговската си политика по отношение на трети държави (нечленуващи в ЕФТА) и именно поради това ЕФТА не се счита за „митническо обединение“.

За страните-членки на ЕФТА, които не членуват в ЕО (днес това са само Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн), много по-важна от търговията помежду им е търговията им с ЕО, която съставлява повече от 1/2 от техния внос и износ.

ЕФТА от своя страна също е най-важният търговски партньор на ЕО. Близостта на търговските връзки между ЕФТА и ЕО е една от причините да се проведат преговори за Свободна търговска зона, включваща първите 6 държави – учредителки на ЕО и други западноевропейски страни.

На среща на търговските или външни министри на всички държави членки на ЕФТА и ЕО в Люксембург се решава създаването на **Европейско икономическо пространство (ЕИП)**, включващо всички ДЧ на ЕФТА и ЕО, и установяването на по-голямо сътрудничество в други области (образование, култура и околна среда).

По инициатива на председателя на ЕК Жак Делор от края на 1989 до октомври 1991 г. се водят преговори, в резултат на които се сключва Споразумението за ЕИП, в сила от 1 януари 1993 г.

То възпроизвежда извън ЕО много от действащите вътре в Общностите разпоредби – напр. относно свободното движение на капитал, хора, стоки и услуги.

ЕИП е преходно образуване без големи самостоятелни задачи. По същността си то представлява опит да се постигнат изгодите от едно пълноправно членство в Общия пазар за онези страни, които по една или друга причина са останали извън него (тогава Норвегия, Исландия, Лихтенщайн, Швейцария, Финландия, Австрия, Швеция и т. н.). За някои от тези страни то представлява подготовка – вътрешна (на общественото мнение) и външна (законодателство и практики) за пълноправно членство в ЕО и ЕС – Австрия, Финландия и Швеция влизат в ЕС през 1995 г.

**3. По-важна за нас беше Централно-европейската асоциация за свободна търговия (ЦЕФТА) – инструмент за сътрудничество в Централна и Източна Европа, според някои етап по пътя към ЕС.**

Централноевропейското споразумение за свободна търговия е подписано през 1992 г. от четири страни – Чехия, Словакия, Унгария и Полша. Започва да се прилага от март 1993 г. По-късно се присъединяват Словения, Румъния, България.

То дава възможност в страната-членка да се появят на по-ниски цени повече стоки от останалите страни, подписали споразумението. Защото те ще бъдат освободени от досега налаганите мита по вноса. Това, разбира се, увеличава разнообразието на стоки. Но естествено повишава и конкуренцията. Подписването на споразумение за свободна търговия обикновено води до увеличение почти с 50% на стокообмена с дадената страна.

Тази перспектива не се посреща с особена радост от местните производители – те не са подготвени и за сблъсък с именитите си конкуренти от бившето „семејство на СИВ“ (Съвета за икономическа взаимопомощ – социалистическият опит за организирано икономическо сътрудничество, известно време считано за алтернатива на европейските интеграционни общности...). По простата причина, че в т. нар. „страна-отличници“ Чехия, Полша, Унгария и Словения – се изсипаха огромни потоци чужди инвестиции, производството се модернизира, себестойността му се понижи. Изнасяйки стоки в другите страни, те могат да застрашат местните производители, себестойността на стоките на които е по-висока. Споразумението дава добри резултати. Стокообменът например на Полша с другите страни-членки се утроява за първите пет години, а Унгария удвоява външнотърговския си стокообмен със страните в ЦЕФТА. България също успя значително да намали отрицателното салдо в търговията си със страните от ЦЕФТА и да увеличи обема на търговията. Успоредно с усилията за облекчаване на търговията помежду си, всички страни се стремят чрез ЦЕФТА да докажат, че са достойни за Европейския съюз.

#### **4. Европейска банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).**

След падането на Берлинската стена политическите и икономическите промени в страните от Централна и Източна Европа се нуждаят от влиятелна международна институция, която да подкрепя проходащата пазарна икономика в целия регион. ЕБВР се създава, за да работи в страните, въвеждащи принципите на многопартийна демокрация, политически плурализъм и пазарна икономика в Централна и Източна Европа – общо 26 (Азербайджан,

Албания, Армения, Беларус, България, Босна и Херцеговина, Грузия, Естония, Казахстан, Киргизия, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Полша, Русия, Румъния, Словакия, Словения, Таджикистан, Тюркменистан, Узбекистан, Унгария, Украйна, Хърватска и Чехия).

Седището на ЕБВР е в Лондон. Тя действа като самостоятелна международна организация с 60 члена (58 държави, ЕИБ и ЕС), всеки от тях представен в Управителния Съвет и Съвета на Директорите. Напълно погрешно е да се смята, че ЕБВР е „европейски клон“ на МБВР, въпреки някои общи цели.

ЕБВР финансира проекти и в частния, и в държавния сектор. Основните форми на финансиране са кредити, дялови участия и гаранции. „Силата“ на банката е в много богатата информация за възможностите и проблемите на всяка от 26-те страни от Централна и Източна Европа, която предоставя на инвеститорите. ЕБВР се ползва с висок кредитен рейтинг и може да привлича средства от международния капиталов пазар при най-изгодни условия.

Отличително за банката е, че подкрепя преимуществено екологични проекти и играе важна роля в областта на ядрената безопасност. Първоначалния капитал на ЕБВР е 10 млрд. евро, удвоен през 1996 г. на срещата в София до 20 млрд. евро.

Банката подпомага основно:

- Финансовия сектор за постигане на финансова стабилност чрез децентрализация и подобряване на конкуренцията и асортимента на предоставяните финансови услуги в страната;

- Малки, средни и нововъзникващи предприятия;

- Инфраструктурата ангажира важна част от дейността на банката – тя се стреми да способства за комерсиализация, укрепване на организационната и нормативна база, разширяване на кръга от източници на финансиране и поощрява участието и на частния сектор;

- Структурното преустройство на големите предприятия е област, в която ЕБВР ползва своя опит и се старее да подкрепя реструктурирането на жизнеспособните крупни предприятия, щателно отбирайки неголямото число проекти, които могат да имат „силно положително въздействие“;

- Поддръжката на благоприятен инвестиционен климат.

#### **IV. Военно-политически организации в Европа: НАТО, ОССЕ, ЗЕС**

В Европа днес действат 3 военно-политически организации, които често се объркват или въобще не се познават. Най-старата от тях е Западно-евро-

пейският съюз (ЗЕС). Най-голямата е Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Несъмнено най-влиятелната е Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО).

В последните две членуват и неевропейски държави, но тяхното разглеждане тук, макар и накратко, е необходимо, особено предвид участието на България в тях.

1. Най-голямата и очевидно най-влиятелната и важна международна военно-политическа организация в света днес е **Организацията на Северноатлантическия договор** (НАТО – на английски NATO, съкратено от the North-Atlantic Treaty Organization, на френски OTAN – Organisation de Trait  d'Atlantique Nord).

1.1. Създаване на Северноатлантическия съюз. След Втората световна война западноевропейските страни осъзнават, че противопоставянето между Западна Европа и СССР е неизбежно. През март 1948 г. Франция и Великобритания официално поискват от САЩ да сключат договор за военен съюз за защита срещу съветската заплаха. Именно това желание на европейските страни да приобщят САЩ към проблемите на Европа е в основата на създаването на Северноатлантическия съюз.

Северноатлантическият договор за създаване на НАТО е подписан на 4 април 1949 г. във Вашингтон от 12 страни, 10 от които европейски (Белгия, Дания, Франция, Исландия, Италия, Норвегия, Великобритания, Португалия, Люксембург, Холандия), заедно с Канада и САЩ. През 1962–а се присъединяват Гърция, Турция, през 1954–а и Федерална Република Германия; през 1982 – Испания; през 1999 г. – Унгария, Полша и Чехия, а Република България, заедно с Румъния, Словения, Словакия, Литва, Латвия и Естония се присъединяват през май 2004 г. През 2008 г. за приемане се подготвят Хърватска (поканена), Грузия и Македония (чиято покана бе отложена заради спора за името ѝ с Гърция).

Северноатлантическият договор се позовава на Устава на ООН и по-конкретно на чл. 51, който урежда индивидуалното и колективното право на отбрана на страните-членки. Според СД страните-членки могат с единодушно съгласие да канят за членство европейски страни, които да спомагат за развитието на принципите му.

1.2. Принципи. НАТО е международна организация за отбрана, съставена от 26 независими и суверенни държави, различни по големина, население, политическо и икономическо развитие. Поради това е прието решенията в НАТО да се вземат с общо съгласие. Теоретично всяка държава има право на вето, а на практика – право на отлагане.

1.3. Предназначението на НАТО е при пълно зачитане на Устава на ООН и принципите на Международното право да осигурява защита на суверенитета и териториалната цялост на членуващите държави (според чл. 5 от Устава ако една от държавите-членки бъде нападната, всички други също се считат за нападнати) и да съдейства за международния мир и сигурност.

Основната цел на НАТО е да гарантира с политически и военни средства свободата и сигурността на всички свои ДЧ, съгласно принципите, изложени в Устава на ООН. В Доклада за бъдещите цели на НАТО от 14 декември 1967 г. се посочва, че най-належащата цел на НАТО е „да постигне мирен, справедлив и траен ред в Европа, в условията на съответстващи гаранции за сигурност“ и мерки за разоръжаване.

*а) Отбранителна функция на НАТО.*

От основаването си през 1949 г. НАТО е организация с отбранителна и възпираща функция, предоставяща взаимни гаранции в случай, че на територията на друга страна-членка бъде извършена агресия. Такава страна ще получи подкрепа от своите съюзници при нужда. Страните-членки имат право на лична преценка и не са автоматично обвързани с ангажименти. Чл. 5 от Вашингтонския договор дава на държавите свободата за избор на средствата, които може и да не бъдат военни.

Една от основните задачи на НАТО е да служи на съюзниците като незаменим център за трансатлантически консултации по всички важни въпроси. В чл. 4 на Северноатлантическия договор се предвижда, че „страните ще провеждат консултации всеки път, когато някоя от тях изложи мнение, че е застрашена териториалната цялост, политическата независимост или сигурността на страна-членка на пакта“.

*б) Мисиите на НАТО по поддържане на мира.*

В преамбюла на СД страните-членки изразяват „желанието си да живеят в мир с всички народи и всички правителства“, както и да защитават свободата на своите народи. В чл. 2 се подчертава, че „страните по договора ще допринасят за развитието на мирни и приятелски международни отношения“, ще се борят да отстранят противоречията между тях, за да може да се постигне стабилност и благосъстояние“. Сиреч взаимодействието между страните-членки на НАТО обхваща не само политическата област, но и икономически, научни и технически въпроси.

1.4. Седалището на НАТО е в Брюксел.

1.5. Организацията на Северноатлантическия договор е междуправителствена и включва едновременно политически и военни органи. Основните органи са Генерален секретар, Северно-атлантически съвет (който функционира

на различни равнища – държавни или правителствени глави, като в Прага през ноември 2002 г., когато бе поканена и България; външни министри или посланици – постоянни представители на държавите-членки), Парламентарна асамблея (представители на националните парламенти), Комитет за военно планиране (включващ военните министри на държавите-членки), Военен комитет (включващ началниците на генералните щабове), Постоянен военен комитет, Комитет за ядрено планиране, Политически комитет, Икономически комитет, Обединено командване и др. – общо над 20 комитета, в които се търси баланс между военната и гражданската и политическа сфера.

От 60-те години Франция не участва във военните структури на НАТО. След атентатите от 11 септември 2001 г. тя изрази готовност да се завърне в тях, но действия в тази посока предприе едва през 2008 г. по инициатива на президента Никола Саркози.

### 1.6. Гражданска и военна структура на НАТО

а) *Генералният секретар на НАТО* се избира от Съвета на НАТО и се назначава по общо съгласие от правителствата на ДЧ след провеждане на консултации. Постът на Генерален секретар досега винаги е бил заеман от европейец, а представители на САЩ традиционно осъществяват военното ръководство.

Генералният секретар има едновременно политически и военни функции. Трябва да следи развитието и да ръководи провеждането на консултации и вземането на решения в НАТО. От 1957 г. Генералният секретар изпълнява ролята на председател на Съвета на НАТО, който преди това е бил председателстван на ротационен принцип от министрите. Генералният секретар е председател също и на Комитета по планиране на отбраната и на Групата за ядрено планиране, които са основните стълбове на сигурността. В своята дейност той е подпомаган от Заместник-генерален секретар, който го замества по време на отсъствията му.

Канцеларията на Генералния секретар включва: Изпълнителен секретариат, Информационно и Пресбюро и Службата за сигурност на НАТО.

б) *Съветът на НАТО* (известен още като Северноатлантически съвет) е най-висшият политически и ръководен орган на Съюза. Той взема решенията си единодушно (всяка страна-членка има право на вето). Всяка ДЧ има по 1 глас.

Съветът се председателства от Генералния секретар на НАТО. Съществува и почетна председателска длъжност, която се предоставя на ротационен принцип на представителите на 26-те ДЧ.

Пред Съвета на НАТО може да бъде повдигнат всякакъв въпрос и в него страните-членки могат да провеждат консултации по всички въпроси, засягащи тяхната сигурност. Той взима най-важните решения.

Заседава поне 2 пъти годишно в Брюксел и се състои се от представители на всички страни-членки. В състав представители на най-високо равнище Съветът заседава по въпроси от изключителна важност (като в Прага през ноември 2002 г., когато България и още 6 държави бяха поканени за членове), а обичайно заседава в състав външни министри. Всяка една от страните-членки има постоянен представител с ранг на посланик, който ръководи националната делегация. Когато Съветът на НАТО заседава на ниво посланици, носи името Постоянен съвет на НАТО.

Всяко заседание завършва с „резюме на решенията“.

в) *Комитетът по планиране на отбраната* управлява специфичните дейности, свързани с отбраната. Той определя насоките на дейност на военните структури на НАТО. Състои се от министрите на отбраната на всички ДЧ, с изключение на Франция. Тя участва в работата на комитета в зависимост от разглежданите въпроси.

г) В *Групата за ядрено планиране* участват представители на всички ДЧ, с изключение на Франция. Исландия участва в нея като наблюдател. Както Комитетът по планиране на отбраната, така и Групата за ядрено планиране се създават през 1996 г. след като Франция напуска общата военна структура. Групата за ядрено планиране се председателства от Генералния секретар на НАТО и трябва да заседава на ниво министри на отбраната най-малко два пъти в годината. Тя е основният орган за консултации по всички въпроси, отнасящи се до ролята на ядрените сили в политиката за сигурност и отбраната на НАТО.

д) *Военният комитет*, създаден през 1949 г., е най-висшият военно-оперативен орган на НАТО. Тя е подчинена на Северноатлантическия съвет, Комитета за планиране на отбраната и на Групата за ядрено планиране. В мирно време той е натоварен да подготвя мерките и плановете, които са необходими за общата отбрана в Европа. Събира се на сесии не по-малко от два пъти в годината, а ако е необходимо и по-често. Военният комитет се председателства от Генералния секретар на НАТО и се състои от началниците на Генералните щабове на въоръжените сили на всички ДЧ.

#### 1.7. Реформата в структурата на командването.

След юли 1994 г. НАТО има само две върховни командвания: Съюзното командване в Европа и Съюзното командване за Атлантика.

Съюзното командване в Европа е подчинено на Върховен командващ на обединените въоръжени сили в Европа. То има за своя главна задача да спомага за поддържането на мира, сигурността и териториалната цялост на ДЧ. В случай на въоръжен конфликт Съюзното командване в Европа има за задача да поеме ръководството на всички сухопътни, морски и въздушни операции в зона, която обхваща около 2 млн. кв. км. сухопътна територия и 3 млн. кв. км. морски райони. Главната квартира на Съюзното командване в Европа е в Белгия, на около 60 км. от Брюксел.

Командващият американските въоръжени сили в Европа изпълнява длъжността и на Върховен командващ на обединените въоръжени сили в Европа. Той има множество подчинени командвания. Върховното командване на НАТО в Европа има в свое разпореждане Постоянни военноморски сили в Средиземно море.

Върховният командващ за Атлантика има за задача в мирно време да подготвя плановете за отбрана и да ръководи ученията за подготовка на видовете въоръжени сили.

#### 1.8. Състав на силите на НАТО.

Силите, с които разполага НАТО, са разпределени в три категории: сили за незабавно и бързо реагиране, основни сили за отбрана и сили за поддръжка. Основните сили за отбрана включват активни сухопътни, военновъздушни и военноморски сили. Те са съставени от национални и многонационални формирования, чието ниво на подготовка е различно.

#### 1.9. Новите структури на НАТО.

След края на Студената война Северноатлантическият съюз изяви желание да започне сътрудничество с всички страни от бившия Варшавски договор, които проявяват желание да се присъединят към НАТО. За тази цел бяха създадени Съветът за Северноатлантическо сътрудничество и Програмата „Партньорство за мир“, които допринасят за развитието на отношенията между НАТО и страните, непринадлежащи към Съюза. Съветът за Северноатлантическо сътрудничество е форум, на който се събират представители на Северноатлантическия съюз с представители на страните от бившия Варшавски договор. Създаден през ноември 1991 г., този Съвет позволи да се развие сътрудничество в областта на военната стратегия на планирането на отбраната, а също така и в областта на ядреното разоръжаване. През 1997 г. Съветът за Северноатлантическо сътрудничество бе заменен от Евроатлантически съвет за партньорство.

Първоначално формулировката „Партньорство за мир“ беше подсказана през октомври 1993 г. от американския президент Бил Клинтън. През 1994 г.

Програмата „Партньорство за мир“ бе предложена от НАТО на държавите от Централна и Източна Европа и официално обявена от НАТО по случай сесията в Брюксел през януари 1994 г. с участието на 28 страни.

Присъединявайки се към „Партньорство за мир“, бившите социалистически страни поеха ангажимента да спазват основните принципи на западното общество – демокрация, граждански контрол върху военните структури, прозрачност на военните бюджети и др. Партньорите поемат също ангажимента да защитават принципите на международното право и потвърждават своите намерения да изпълняват задълженията, произтичащи от Устава на ООН и да съблюдават принципите, прокламирани от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. Партньорите не могат да се възползват от чл. 5 на СД, който гарантира, че агресия срещу една ДЧ се възприема като агресия срещу всички членове на Алианса.

През май 1997 г. Русия и НАТО подписаха в Париж документ, наречен „Основополагащ акт за осъществяването на сътрудничество и за взаимна сигурност между НАТО и Руската федерация“, който учредява един постоянен съвместен съвет, посредством който Русия се приобщава към всички решения по въпросите на сигурността в Европа.

**1.10. НАТО и операциите на ООН.** Твърде често, особено в последните години, Съветът за сигурност на ООН, който не разполага със собствени въоръжени сили, възлага на силите на НАТО осъществяването на омиротворителни или мироопазващи операции в различни точки на света под мандата (от името и под флага на) ООН. Понякога в такива операции редом със силите на НАТО участват и военни формирования от други страни, сред които и България – в операциите в бивша Югославия, в Камбоджа, Афганистан и другаде).

Първата намеса на НАТО в нечленуваша държава е през 1994 г., когато се ангажира с охраната на въздушното пространство на Босна – по искане на ООН.

В Европа НАТО работи в тясно сътрудничество със създадената през 1995 г. Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и с Европейският съюз (ЕС) и Западно-европейския съюз (ЗЕС).

## **2. Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).**

На 1 август 1975 г. в Хелзинки завършва Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа, на което държавните или правителствени ръководители на 33 европейски държави (сред които и България), САЩ и Канада, подписват Заключителен акт един от най-важните документи за установява-

не на траен мир в Европа. През декември 1994 г. Съвещанието прераства в Организация. Днес в ОССЕ членуват 55 държави.

ОССЕ осъществява своите дейности чрез:

- Среци на най-високо равнище, които взимат най-важните решения;
- Конференции за преглед, които подготвят срещите на върха;
- Съвет на министрите на външните работи, който осъществява практическото изпълнение на решенията – заседава веднъж годишно от 1990 г. насам;
- Постоянен съвет – главният политически орган, състоящ се от по 1 постоянен представител на всяка ДЧ. Заседава всяка седмица в двореца Хофбург във Виена и взема решения с единодушие;
- Форум за сътрудничество по сигурността;
- Висш съвет/ Икономически форум;
- Парламентарна асамблея, създадена през 1991 г., състояща се от 317 депутати от националните парламенти на всички 55 ДЧ. Делегацията на българското Народно събрание се състои от 5 представители и 5 заместници. Провежда по 1 сесия годишно в различна ДЧ;
- Съд за помирение и арбитраж, създаден през 1992 г. по силата на Конвенцията за помирение и арбитраж на ОССЕ. Седалището е в Женева. Той не работи постоянно, а се състои от по един арбитър и един заместник-арбитър и от по двама помирители от всяка ДЧ. България не е страна по Конвенцията и не участва в работата на Съда.

През 2004 г. Република България беше председател на ОССЕ.

### **3. Западноевропейски съюз (ЗЕС).**

През март 1947 г. във френския град Дюнкерк Франция и Обединеното кралство подписват договор за взаимопомощ в случай на военно нападение (има се пред вид възможно ново нападение от Германия), известен като Дюнкеркския пакт.

На 17 март 1948 г. се подписва Брюкселския договор, с който към Дюнкеркския пакт се присъединяват Белгия, Холандия и Люксембург в стремеж за установяване на система за колективна отбрана срещу военна агресия от която и да е трета държава.

Постепенно новото разделение на Европа става неизбежно – заплахата вече не идва от Германия, а от съветския изток... На 4 април 1949 г. се създава НАТО.

Франция изразява готовност да съдейства за приобщаването на Германия и Италия (победени във Втората световна война) на 23 октомври 1954 г. в Париж се подписват Парижките споразумения, с които се създава Западно-европейски съюз, в който се включват и Италия и Германия (вече член и на

НАТО). Към тях по-късно се присъединяват Испания и Португалия (1990 г.) и Гърция (1995 г.) – така държавите-членки стават общо 10.

През 1994 г. в Кирхберг се подписват споразумения, по силата на които 7 източно-европейски държави получават статут на асоцииран партньор България, Румъния, Естония, Латвия, Литва, Словакия и Словения. Същите 7 държави през 2004 г. влязоха в НАТО и от асоциирани партньори автоматично станаха пълноправни членове на ЗЕС.

Структурата на ЗЕС включва Парламентарна асамблея (консултативен орган), Съвет на най-високо равнище (взима основните политически решения), Съвет на министрите на външните работи (осъществява оперативното ръководство на съюза), Постоянен съвет (постоянно действащ орган, включващ постоянни представители на ДЧ), Генерален секретариат, Институт за изследване на сигурността в Париж, Военен комитет и редица работни групи.

ЗЕС е специфична европейска организация, която има компетенции в областта на отбраната. Този „политико-военен съюз“, подобно на НАТО, има за главна цел да осигури колективна отбрана за всеки от своите членове в случай на агресия. На практика ЗЕС винаги е бил считан за европейско крило на НАТО и никога не е имал самостоятелни функции или дейности.

Договорът от Амстердам, в сила от 1 май 1999 г., дава на ЗЕС статут на част от ЕС и му възлага задачи в разработването на обща отбранителна политика като „въоръжена ръка на Съюза“. От 1999 г. започна изграждането на 50-хиляден европейски омиротворителен корпус, който при нужда да действа на територията на Европа за предотвратяване или прекратяване на конфликти.

## **V. Съветът на Европа**

Първата голяма европейска международна организация е Съветът на Европа (СЕ). Тя заслужава специално внимание.

Създаден на 5 май 1949 г., в края на 2008 г. той обединява 47 европейски държави с над 800 млн. население, сред които от 7 май 1992 г. е и България. (Единствената европейска държава, която не членува в СЕ, е Беларус, заради тоталитарния режим на президента Лукашенко).

### **1. Задачите на Съвета на Европа са:**

а) да защитава правата на човека, плуралистичната демокрация и правовата държава;

б) да благоприятства осъзнаването и оценяването на културната идентичност на Европа и опазването на нейното многообразие;

в) да съдейства за решаване на големите европейски проблеми (проблемите на малцинствата, ксенофобията, нетърпимостта, защита на околната среда, човешкото клониране, СПИН, наркотици, трафика на хора, организираната престъпност и др.).

г) да работи за запазване и повишаване на жизненото равнище на европейците;

д) да задълбочава демократичната сигурност в Европа, като подкрепя политическите, законодателните и конституционните реформи.

На практика се приема, че СЕ не се занимава единствено с военни въпроси. Неговата работна програма включва следните сфери на дейност: права на човека, медии, правно сътрудничество, социални и икономически въпроси, здравеопазване, образование, култура и културно наследство, спорт, младеж, местно самоуправление и трансгранично сътрудничество, околна страна и регионално планиране.

**2. Най-съществената дейност** на Съвета на Европа е изработването и подписването на международни договори и конвенции. Сред най-важните са посочената вече Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) от 1950 г., Рамковата конвенция за защита на националните малцинства от 1995 г., Протоколът за забрана на смъртното наказание от 1983 г. и ред други.

*ЕКПЧ* е документ с много широк обхват, който определя неотменимите права и свободи на всяко човешко същество и задължава европейските държави да гарантират тези права на всеки техен гражданин, както и на чужденците и на лицата без гражданство. В онези години приемането ѝ е имало ефекта на революция в областта на международното право, поради засилената закрила, която дава, и поради гаранциите за спазването ѝ. България ратифицира Конвенцията през 1992 г. Нормите на Конвенцията имат пряко приложение във вътрешното право на държавите т. е. не е необходимо последващо действие на държавата за изпълнението ѝ. В повечето страни, разбира се и в България, ЕКПЧ, както и всеки международен договор, се прилага от съда с предимство пред вътрешните закони в случай на противоречие между тях.

Навярно най-важната особеност на Конвенцията е, че освен другите държави, отделни граждани също могат да се позовават на разпоредбите ѝ – всеки гражданин може да търси защита на правата си, уредени от ЕКПЧ, както пред национален съд, така и пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

В самата конвенция е предвиден механизъм за контрол на изпълнението и спазването ѝ, който е максимално строг и ефективен. Европейският съд

по правата на човека в Страсбург контролира спазването на правата, гарантирани от Конвенцията, и включва специалисти юристи от всички държави в Европа. Той разглежда жалби на отделни лица или държави за нарушение на права, уредени от ЕКПЧ. Решенията на Съда, с които се констатира такова нарушение, са задължителни за държавите, включително и когато се постави обезщетение. Една от основните функции на Комитета на министрите на Съвета на Европа е да следи за спазването на решенията на Съда и досега никоя европейска страна не си е позволявала да не изпълни такова решение!

Важна гаранция за спазването на правата и свободите, уредени от конвенцията, е Мониторингът на Съвета на Европа за състоянието на човешките права в младите демокрации. Неговите резултати се използват и за преценка на политическите критерии за членство в ЕС.

*Рамковата конвенция за защита на националните малцинства* е подписана през 1995 г. Конвенцията гарантира определени права само за отделните индивиди, принадлежащи към националните малцинства в съответната държава. С нея не се въвеждат „колективни права“, но държавата се задължава да предприеме мерки за осигуряване на равнопоставеността на хората, принадлежащи към национални малцинства, и да съдейства на националните малцинства да запазят съществените елементи на своята идентичност, в частност своята религия, език, традиции и културно наследство.

Зачитането на правата на националните малцинства е много съществена част от критериите за членство в ЕС. Западните демокрации, инспирирали създаването и приемането на Рамковата конвенция, намират зачитането на малцинствата и техните различия за изключително съществена необходимост във всяка демократична страна. В същото време те желаят да избегнат излишни конфликти, както и злоупотребата с предоставените права – парещ е споменът от войните на Балканите. Именно по тази причина липсва определение за „малцинство“. Това е и причината конвенцията да е „рамкова“ – тя няма задължителна юридическа сила, (за разлика от ЕКПЧ), но всяка от подписалите я държави трябва да предприеме съответните мерки (законодателни или практически), за да осъществи предвиденото в нея, т. е. тя е задължителна по отношение на резултата.

Рамковата конвенцията съдържа разпоредби с програмен характер, т. е. дадени са цели и резултати, които трябва да бъдат постигнати от всяка държава, но не се уточнява как всяка страна има свободата да избере начините, като се съобразява с конкретните особености на историческото минало, политическата и етническата обстановката. За резултата следи Съветът на Европа чрез своя мониторинг.

3. В СЕ могат да **членуват** само страни с доказано демократично обществено устройство. За да помогне за укрепването на по-младите демокрации, СЕ осъществява постоянно наблюдение („мониторинг“) на състоянието на демокрацията, правата на човека, свободата на словото и медиите, правата на малцинствата и функционирането на съдебната система. До 1999 г. под такова наблюдение беше и България, след което бе установено, че страната ни има стабилни демократични институции, гарантиращи правата на човека и защитата на малцинствата и това позволи на Европейската комисия да започне преговори с България за членство в Европейския съюз.

4. Съветът на Европа, обаче, е напълно самостоятелна международна организация, напълно отделна и различна от Европейския съюз (макар много често да ги объркваме). Седалището на СЕ е в Страсбург. **Основните му органи са:**

4.1. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) е съвещателен орган, но решенията ѝ играят важна роля за определянето на насоките в дейността на Комитета на министрите. Дискусиите оказват влияние и върху правителствата, когато членовете на ПАСЕ ги продължат в националните си парламенти.

ПАСЕ се състои от 612 депутати – 306 представители и 306 заместници (при 44 ДЧ през 2003 г.). Те, обаче, не се избират в избори (като депутатите в националните парламенти или Европейския парламент). Националните парламенти на държавите-членки избират своя делегация в ПАСЕ, която по възможност трябва да включва представители на всички парламентарни групи. Делегациите на най-големите ДЧ (Русия, Франция, Германия и др.) се състоят от по 18 депутати, а на най-малките (Андора, Лихтенщайн и др.) – от по 2. Българската делегация се състои от 6–ма депутати (3–ма представители и 3–ма заместници).

В ПАСЕ депутатите се организират в парламентарни групи, но не по национален признак (група на Италия, на Швеция и т. н.), а по политически, като действат 5 постоянни групи на основните политически формации.

Асамблеята се събира на едноседмично заседание всяко тримесечие в заседателната зала на Двореца на Европа в Страсбург. Заседанията са публични. Освен редовните заседания, ежегодно се провежда и пролетна сесия в една от държавите-членки.

Асамблеята избира председател между своите членове, обикновено за три последователни едногодишни мандата. Председателят, заместник-председателите и председателите (18 на брой) на петте политически групи съставляват Бюрото на ПАСЕ.

Асамблеята избира също Генерален секретар на Съвета на Европа, секретар на ПАСЕ и съдиите в Европейския съд по правата на човека.

4.2. Комитетът на министрите (КМ) съдейства за практическото осъществяване на задачите във всяка страна. Състои се от министрите на външните работи на всички ДЧ и взема решения по дейностите на СЕ в изпълнение на препоръките на ПАСЕ и Конгреса на местните и регионални власти в Европа, а също и по предложенията на различни междуправителствени комитетии и конференции или отделни министерства. Той одобрява програмата за действие и бюджета на СЕ.

Заседава поне два пъти годишно, а поне два пъти месечно се срещат посланиците на ДЧ по текущи въпроси. Всеки министър председателства КМ на ротационен принцип за период от 6 месеца, като смените стават обикновено през май и ноември. КМ приема решения и препоръки най-често с квалифицирано мнозинство от 2/3 от членовете, а също и декларации и резолюции по текущи политически въпроси.

4.3. Конгресът на местните и регионални власти е създаден през 1994 г. като консултативен дискуссионен форум, обединяващ представители на местните органи за управление в отделните страни и спомагащ за обсъждането и решаването на регионалните проблеми.

Всяка държава е представена от делегация със същата големина, като тази в ПАСЕ, но включваща представители на съответните видове местни и регионални власти, както и политическите сили в тях (България се представлява от представители на общинските и областните власти). Конгресът се състои от две камари: Камара на местните власти и Камара на регионите. Всяка от тях си избира председател и бюро с двугодишен мандат. Председател на конгреса се избира също за две години, последователно от всяка от камарите.

Конгресът провежда поне една сесия всяка година. Между сесиите действат Постоянна комисия, състояща се от по 2 представители на всяка ДЧ.

5. Действието на ЕКПЧ и работата на **Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)** заслужава по-голямо внимание, защото всеки гражданин на всяка държава-членка и всеки българин, включително и ти! може да заведе дело пред ЕСПЧ, ако са нарушени неговите права по ЕКПЧ.

6. През 1990 г. бе създадена **Европейска комисия за демокрация чрез право** (известна като *Венецианска комисия*), обединяваща независими експерти. Нейната задача е да съдейства за осъществяването на проекти за насърчаване на мерките за защита на правата на човека, законодателни реформи, укрепване и развитие на демокрацията и правовата държава.

През 1998 г. се създава **Група на държавите против корупцията**, а през 1999 г. – **Комисар по правата на човека**, чиято задача е да поощрява осведомеността на гражданите по въпросите на правата на човека в държа-

вите-членки, да следи за недостатъци в законодателството и да подпомага защитата на правата на човека.

## 7. Съветът на Европа установява **общите европейски символи**:

– Европейският флаг е син с 12 златни звезди, които символизират единството, целостта, съвършенството – и обединението на европейските народи. Приет за флаг на СЕ от КМ по предложение на ПАСЕ през 1955 г. От май 1986 г. е приет за официален флаг и на ЕС.

– Европейският химн е приет от КМ през 1972 г. – прелюдията към „Ода на радостта“ от Лудвиг ван Бетовен, в аранжимент на Херберт фон Караян.

– През 1964 г. Комитетът на министрите определя 9 май за Ден на Европа.

ЕКПЧ от 1950 г. е може би най-значимото постижение на СЕ, влязла в сила през 1953 г., за България от 1992 г. Тя определя неотменимите права и свободи на всеки човек и задължава страните да гарантират тези права. Нещо повече с конвенцията се създава международна съдебна система за нейното прилагане, която позволява индивиди и държави, без значение на националността, да подават жалби за нарушения на гарантираните от конвенцията права до органите в Страсбург, предвидени със същата конвенция.

Индивидуалните жалби се отнасят до все по-разнообразни проблеми:

- права на затворниците;
- достъп до съдилищата;
- право на справедлив процес в рамките на разумен срок;

– свобода на пресата, радиото и телевизията и ред други.

С Протокол 11 към ЕКПЧ, от 1 ноември 1998 г. на мястото на съществуващата преди система от органи за контрол (Комисия по правата на човека и др.) се създава постоянен **Европейски съд по правата на човека** (ЕСПЧ). Този съд е пряко достъпен за всички хора и неговата юрисдикция е задължителна за всички ДЧ.

Броят на съдиите е равен на броя на ДЧ (през 2008 г. – 47). Всяко правителство предлага листа с 3–ма кандидат-съдии, като про-

цедурата се наблюдава от КМ. Съдиите се изслушват от комисия и се избират от ПАСЕ. Те не представляват държавите, които са ги предложили, и са напълно независими при изпълнението на своите задължения.

Съдиите избират от своя състав председател на Съда и четирима председатели на отделения, двама от които са и заместник-председатели на Съда. Във всяко отделение се формират състави от по 3 или 7 съдии.

Някои по-сложни дела се гледат от Голямо отделение от 17 съдии, сред които задължително са председателят на Съда, заместниците му и другите председатели на отделения.

Решенията на съда не могат да се обжалват и подлежат на изпълнение във всички ДЧ. С тях се установяват нарушенията на правата на човека, защитени от Конвенцията, и се присъждат значителни обезщетения. Това принуждава държавите да вземат мерки, за да не се допускат нови нарушения на Конвенцията.

• *Кой може да се обърне към ЕСПЧ?* ЕКПЧ дава възможност отделни лица или групи да отправят жалба в Съда в Страсбург за нарушение на нейните норми от някоя европейска държава. Жалбоподателите могат и да не са граждани на държавата, срещу която се оплакват.

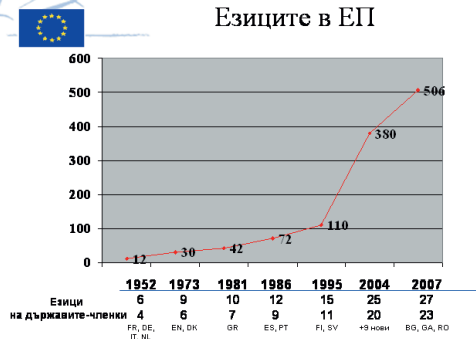
• *Защо?* Жалбата ще се бъде разгледа-

на от ЕСПЧ в Страсбург само ако претендира за нарушение на текст от ЕКПЧ – чрез някакво действие на държавни институции, органи или отделни държавни служители, или бездействие (напр. липса на подходяща защита на гарантираните по Конвенцията права, каквато държавата е длъжна да осигури). Можете да съдите държавата само ако тя (чрез нейните органи или закони) нарушава правата ви по ЕКПЧ, но не и когато частно лице ги нахърнява. Разбира се, не може да се подава жалба, когато нарушението е очевидно малозначително.

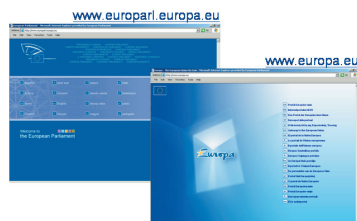
• **Как? Задължителна предпоставка за завеждане на дело в Страсбург е да бъдат използвани всички законни начини за защита в съответната страна, чак до последната инстанция, и едва след това въпросът може да се отнесе в Страсбург, т. е. „да са изчерпани всички вътрешноправни средства за защита“.** Жалбата може да се подаде в

Страсбург в срок до 6 месеца от изпробването на последното вътрешноправно средство (напр. до 6 м. от произнасянето на Върховния касационен съд). ЕСПЧ не може по никакъв начин да се произнася по решенията на националните съдилища нито да ги отменя, нито да ги изменя. Той не е инстанция „над“ националните съдилища. Неговите решения установяват единствено, че е извършено нарушение на правата, гарантирани от ЕКПЧ, и че за това нарушение е отговорна конкретна страна. С тях може и да се присъждат обезщетения, които държавата трябва да плати на пострадалите лица. Той не се интересува от въпроса дали, например, самото лице е извършило някакво нарушение по вътрешното право (напр. кражба и др. подобни, каквито бяха някои от българските случаи). Той се произнася само по това дали срещу това лице има някакво нарушение на правата, гарантирани от Конвенцията.

### Езиците в ЕП



### Информация за ЕС в Интернет



## ОСНОВНИ ДАТИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

- 9 май 1950** – Декларация на Роберт Шуман, Министър на външните работи на Франция
- 18 април 1951** – Белгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Франция подписват Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
- 1 и 2 юни 1955** – Министрите на външните работи на шестте държави от Общността решават на конференцията в Месина, Италия, да продължат изграждането на икономически интеграционни общности
- 25 март 1957** – В Рим са подписани Договорът за създаване на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия
- 4 януари 1960** – В Стокхолм е подписан договор за Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), включваща европейски държави, не участващи в интеграционните общности
- 8 април 1965** – Подписване на Договора за сливане на изпълнителните институции и Съвета на трите Общности
- 29 януари 1966** – Постигнат е т.нар. Люксембургски компромис, с който се слага край на Кризата на празния стол, предизвикана от бойката на европейските институции от страна на Франция, която се противопоставя на въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета
- 1 юли 1968** – Премахнати са предсрочно всички митнически сборове във вътрешнотърговския обмен между държавите-членки на ЕС и е въведена обща митническа тарифа
- 22 април 1970** – В Люксембург е подписан договор за финансиране на Европейските общности чрез собствени източници на средства и за разширяване правомощията на Европейския парламент
- 22 януари 1972** – В Брюксел е подписан договор за присъединяване към Европейските общности на Великобритания, Дания, Ирландия и Норвегия (договорът не влиза в сила за Норвегия поради отхвърлянето на ратификацията му в референдум)
- 1 януари 1973** – Великобритания, Дания и Ирландия се присъединяват към Европейските общности.
- 9 и 10 декември 1974** – Среща на върха в Париж, на която държавните и правителствени ръководители се договарят да се събират регулярно на Европейски съвет, предлагат пряк избор на Европейския парламент и решават да бъде създаден Европейския фонд за регионално развитие
- 28 февруари 1975** – В Ломе е подписан Договор между ЕИО и 46 държави от Африка, Карибите и Тихия Океан
- 22 юли 1975** – Подписан е Договора за разширяване бюджетните правомощия на Европейския парламент и за създаването на Европейската сметна палата.
- 7 и 10 юни 1979** – Провеждат се първите преки общи избори за 410 членове на Европейския парламент
- 1 януари 1981** – Присъединяване на Гърция към Европейските общности.
- 14 и 17 юни 1984** – Втори избори за Европейски парламент
- 7 януари 1985** – Жак Делор оглавява Европейската комисия
- 14 юни 1985** – Подписан е Договорът от Шенген, който урежда премахването на граничния контрол по вътрешните граници между пет държави-членки на Европейските общности
- 1 януари 1986** – Присъединяване на Испания и Португалия към Европейските общности.
- 17 и 28 февруари 1986** – В Люксембург и Хага е подписан Единният европейски акт.
- 15 и 18 юни 1989** – Трети избори за Европейски парламент.
- 9 ноември 1989** – Пада Берлинската стена
- 3 октомври 1990** – Обединение на Източна и Западна Германия
- 7 февруари 1992** – В Маастрихт е подписан Договорът за създаване на Европейския съюз.
- 1 януари 1993** – Завършва изграждането на единния пазар

- 9 и 12 юни 1994** – Четвърти избори за Европейски парламент
- 1 януари 1995** – Присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция към Европейския съюз. Въпреки че е подписала договора, Норвегия отново не се присъединява поради отрицателен референдум.
- 27 и 28 ноември 1995** – Конференция в Барселона, с която се поставя началото на Евросредиземноморското сътрудничество
- 2 октомври 1997** – Подписване на Амстердамския договор
- 1 януари 1999** – Начало на третата фаза на Икономическия и валутен съюз, изтегляне на националните валути на единадесетте държави-членки, участващи в Еврото, въвеждане на Еврото, Европейската централна банка поема регулирането на Евронатата.
- 10 и 13 юни 1999** – Пети избори за Европейски парламент.
- 15 и 16 октомври 1999** – В Тампере се провежда Европейски съвет по въпросите на изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие
- 23 и 24 март 2000** – Европейският съвет в Лисабон приема нова стратегия за заетост, икономически реформи и социално сближаване въз основа на знанието
- 7 и 8 декември 2000** – Европейският съвет в Ница приема изменения в Договорите, прокламирана е Хартата на основните права на Европейския съюз
- 26 февруари 2001** – Подписване на Договора от Ница
- 14 и 15 декември 2001** – Европейският съвет в Лаакен приема Декларация за бъдещето на Съюза, която открива пътя за нова голяма реформа на ЕС и свикване на Конвент под Председателството на Валери Жискар Д'Естен
- 1 януари 2002** – Пускане в обръщение на монетите и банкнотите на Еврото
- 13 декември 2002** – Европейски съвет в Копенхаген, подписан е Договорът за присъединяване на Естония, Кипър, Литва, Латвия, Малта, Полша, Словакия, Словения и Чешката република към ЕС.
- 10 юли 2003** – Конвентът за бъдещето на Европа приема проект за Европейска конституция
- 4 октомври 2003** – Открива се междуправителствена конференция по проекта за конституционен договор
- 1 май 2004** – Присъединяване на Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения и Чешката република към Съюза
- 10 и 13 юни 2004** – Избори за Европейски парламент
- 29 октомври 2004** – В Рим е подписан Договор за приемане на Конституция за Европа
- 29 май 2005** – Френските граждани отхвърлят в референдум ратифицирането на Европейската конституция
- 1 юни 2005** – На референдум в Холандия е отхвърлена ратификацията на Европейската конституция
- 3 октомври 2005** – Открити са преговори за присъединяване на Хърватска и Турция към ЕС
- 1 януари 2007** – България и Румъния се присъединяват към Европейския съюз, Словения се присъединява към Еврото.
- 13 декември 2007** – В Лисабон е подписан Договорът за реформи, които цели да преодолее кризата след блокиране ратификацията на Европейската конституция
- 21 декември 2007** - Естония, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения и Чешката република се присъединяват към Шенгенското пространство
- 1 януари 2008** – Кипър и Малта се присъединяват към Еврото.
- 13 юни 2008** – Референдумът в Ирландия отхвърля ратифицирането на Лисабонския договор

## ВИДОВЕ МНОЗИНСТВА

	Гласове	Орган на ЕС	В българското право
Обикновено	- повече от половината от присъстващите винаги с правила за кворум (присъствие): обикновено повече от половината от членовете	- Почти не се използва от органите на ЕС	- Народното събрание приема закони и избира правителство
Абсолютно	повече от половината от имащите право на глас (членовете на органа) – или 50 % от членовете + 1 глас (не 50 + 1 %!...)	- основно правило за СМ (до сега), но се използва рядко - основно правило за ЕК - в ЕП – за одобряване на договор за присъединяване и др.	- Народното събрание отхвърля президентско вето или гласува недоверие на правителството - Министерският съвет приема решенията си
Квалифицирано	- всяко мнозинство, по-голямо от абсолютното - напр. 50 % + 2 гласа, 55 %, 2/3, 3/4, 62/87, 268/365 - възм. е „двойно квалифицирано мнозинство“ – 55 % от ДЧ, чието население е 65 % от общото, или 62 от общо 87 гласа, подадени от поне 2/3 от ДЧ (в СМ до Ница)	- основно правило за СМ (след реформите) - с известни особености – в ЕП при гласуване на недоверие на ЕК (2/3 от гласувалите – „опростено квалифицирано мнозинство“ – но повече от половината от всички (това може да се нарече и „абсолютно мнозинство с елементи на квалифицирано...))	- Народното събрание приема закон за изменение на Конституцията (3/4 или поне 2/3)
Единодушие	- нито един глас против - отсъствието обикновено е глас против, ако членът не е представляван от другото - недемократично (дава право на вето – един ако е против, няма решение)	- първоначално основно използвано правило за актовете на СМ - след реформата сведено само до най-чувствителните въпроси - „Люксембургският компромис“ запазва възможността за използване по особено важни за една ДЧ въпроси“, не е прилаган никога	- Не се прилага, понякога обективно е налице (напр. в НС се гласува декларация и нито един не гласува против, журналистите често говорят за пълно мнозинство...)
Съгласие (консенсус)	- не се провежда гласуване, участващите постигат общо становище (заключение), ако няма съгласие, няма акт	- Основно правило за решенията на ЕС	- Не се прилага
Просто	- повече от половината от участващите в гласуването - винаги с правила за кворум – но депутатите могат да присъстват, без да участват в гласуването	- основно правило за решенията на ЕП	- Не се прилага

## 2.

# ИСТОРИЯ И ЛОГИКА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ОБЕДИНЯВАНЕ

### 1. Мечтите за обединение на континента.

Те са стари почти колкото самата Европа...

Почти всички големи пълководци от древността до XX век, покрай жаждата за завоюване на нови земи и богатства и завладяването на нови държави и народи, са били водени от мечтата да покорят цяла Европа и да я обединят под своя власт. Разбира се, тази мечта се е оказвала по-голяма и силна от всички тях – най-често те са ставали нейна жертва. Наполеон е най-противоречивият спомен, Хитлер и Сталин най-абсурдните...

Едва след края на Втората световна война става окончателно ясно, че не е възможно нито покоряването на Европа от един-единствен господар, нито дори насилственото ѝ обединяване.

А мъдрите умове и големите мечтатели са прозрели това много по-рано. Още през 1869 г. великият френски писател и общественик **Виктор Юго** говори пред Конгреса на мира в Лозана за „Европейска федерация, основана на правото“, която предлага да се нарича „Европейски съединени щати“.

През 1923 г. **граф Куденхоф-Калерги** създава „Пан-европейско движение“, което да съдейства за обединяването на европейските държави и народи. През 1929 г. френският президент **Аристид Бриан** предлага европейското обединяване да започне от икономическите отношения и то на първо място между Германия и Франция. Тази идея се оказва в основата на бъдещата уникална интеграционна конструкция.

На 1 септември 1939 година Германия напада Полша и започва Втората световна война... Цели пет години континентът е не просто разделен той е вцепенен от ужаса на най-мощната, най-кръвопролитната и най-ужасяващата война в историята на Европа, и на човечеството. Жертвите са десетки милиони, материалните загуби – неизчислими, духовните рани – неизлечими. Навярно няма да е пресилено ако приемем, че за цялата втора половина на XX век най-силното чувство, най-всеобщото желание и най-обединителният порив в Европа и целия свят – това е страхът от войната, стремежът да не се допусне нова война и мечтата за мир и разбирателство.

## 2. Мирът.

Мечтата за мир се превръща в *най-голямата европейска мечта*. Европа е разрушена, обезкървена и отчаяно уморена от войните. Европа е принудена да осъзнае, че ако не установи траен мир и не намери начини за разбирателство, не я чака нищо добро. И макар разделена идеологически на „капиталистически Запад“ и „комунистически Изток“, макар въввлечена в продължителна и скъпо струваща „Студена война“ десетилетия наред, Европа инстинктивно – или напълно съзнателно – се стреми да избегне една нова война и дори да я направи невъзможна.

През 1947 г. неизлекуваните още рани от войната са разровени от жестока икономическа криза, останалите почти без резерви държави са в колапс. В същото време по пътя на съветската Червена армия се установяват недемократични комунистически режими и се спуска... „желязната завеса“. Под непосредствено съветско влияние се оказва почти половината континент. Мечтаното единство на целия континент става невъзможно – той е разделен наполовина за почти половин век...

Тогава за старите европейски демокрации – изтощени от войната и неспособни поотделно да възстановят благоденствието си – единствената спасителна идея е евро-атлантическото обединяване.

Много по-пощадените от войната САЩ подкрепят енергично плановете за западно-европейско обединение, което да защити достиженията на демокрацията и да развие свободния стопански обмен. Още през юли 1944 г. в **Бретън-Уудс** (САЩ) са подписани споразумения за създаване на Международен валутен фонд (МВФ), който да подпомага изпадналите в криза икономики, и Международна банка за възстановяване и развитие (МБВР), която да финансира възстановяването на държавите, членуващи в МВФ – всичко това в условията на свободна международна търговия.

На 30 октомври 1947 г. се подписва **Общото споразумение за митата и търговията** (известно като GATT – General Agreement for the Taxes and Trade, което през 1995 г. прераства в Световна търговска организация – СТО).

Редом с това на 5 юни 1947 г. в Харвардския университет **генерал Джордж Маршал**, по това време държавен секретар на САЩ, предлага мащабна финансова подкрепа от САЩ за следвоенно (и следкризисно) възстановяване на Европа но... обща подкрепа, която зависи от едно условие – всички европейци да се обединят и заедно да използват и разпределят тази помощ!

## 3... И интересът.

Предложението на Джордж Маршал е адресирано до всички европейски държави – но Съветският съюз и подвластните на наложената от него ко-

мунистическа (антикапиталистическа) идеология държави в Източна Европа отказват участие...

Европа е разделена на „стара“ или „истинска“ и „източна“ или „комунистическа“. Трайно. И болезнено... Точно така изглежда и самата Германия. Последниците знаем добре и виждаме и до днес...

На 12 юли 1947 година в Париж се провежда конференция на държавите, които приемат предложението на САЩ Австрия, Белгия, Великобритания, Гърция, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Норвегия, Португалия, Турция, Франция, Холандия, Швейцария и Швеция и изработват 4-годишна обща програма за действие. В резултат се създава *Европейската организация за икономическо сътрудничество* (ЕОИС – днес Организация за икономическо сътрудничество и развитие – ОИСР, виж по-горе) предназначена да съдейства за установяване на свободна търговия, премахване на ограниченията върху вноса и установяването на свободен обмен на националните валути. До края на 1951 г. са усвоени над 12 милиарда долара от САЩ...

През същата 1947 г. обаче страхът от война – и особено от започналата и двете световни войни Германия – все още е силен. На 4 март 1947 г. в Дюнкерк Франция и Великобритания подписват *Дюнкерския пакт* за взаимопомощ (в случай на ново нападение от Германия). На 17 март 1948 г. в Брюксел те подписват с Белгия, Холандия и Люксембург договор за обща отбрана в случай на нападение, който по-късно прераства в Западно европейски съюз (ЗЕС) на основата на Парижките споразумения от октомври 1954 г.

На 11 май 1948 г. Сенатът на САЩ гласува *резолуцията „Въндърбърг“*, която дава израз на разбирането, че опасността от нови военни конфликти изисква Западна Европа да се превърне в „източна военна граница на Америка“. На 4 април 1949 г. във Вашингтон петте от Брюксел, заедно със САЩ, Канада, Норвегия, Дания, Исландия, Италия и Португалия подписват Североатлантическия договор (по-подборно виж по-горе).

Идеите за създаване на европейска федерация избухват отново – с още по-голяма сила. **Антонио Спинели** и **Е. Роси** разпространяват *Европейски манифест*, а на 16 септември 1946 г. британският министър-председател **Уинстън Чърчил** изнася реч пред университета в Цюрих, в която пламенно аргументира идеята си за създаване на *Европейски съединени щати* (впрочем без участието на самата Великобритания).

От 7 до 11 май 1948 г. в Хага се събира **Конгрес на Европа** (форум на участниците в европейското движение) с делегати от 19 европейски държави. Конгресът завършва с предложение за създаване на политически съюз и постоянно събрание на представители на европейските държави – нещо

като европейски парламент. Идеята е подета на 5 май 1949 г. в Страсбург Обединеното кралство, Франция, Белгия, Холандия, Люксембург (петте от Брюкселския договор), заедно с Ирландия, Италия, Дания, Норвегия и Швеция подписват Устава на *Съвета на Европа*, създаваща организация, която да съдейства за гарантирането на демокрацията и правата на човека (подробно виж по-горе).

През 1948 г. Белгия, Холандия и Люксембург създават помежду си валутен и митнически съюз, известен като *Бенелюкс*.

#### 4. Обединението.

Всички тези опити за постигане на европейско обединяване – повече или по-малко успешни – остават далеч от мечтаната европейска федерация. Нещо повече всички създадени организации остават изцяло върху плоскостта на класическото международно право – суверенните държави създават равнопоставено международни организации от познатия характер на обикновено междуправителствено сътрудничество: без никакъв наднационален характер и прехвърляне на власт.

И всички те като че ли остават далеч от отговора на големия въпрос как да се постигне действително и необратимо европейско обединение, което да направи войната невъзможна, а мирът – наситен с икономически растеж.

И тогава идва денят на **големия французин ЖАН МОНЕ**, по това време (краят на 40-те години) политически секретар на министерството на промишлеността на Франция. Той ясно разбира, че политическо и особено военно сближение между воювали съвсем доскоро страни е трудно постижимо. И че старите идеи за създаване на „голяма европейска федерация“ или „Европейски съединени щати“, са твърде мегаломански, твърде амбициозни и твърде наивни, за да се осъществят отведнъж. Стари и големи европейски държави, някои от които воювали многократно помежду си, затормозени от все още неизчистени докрай териториални спорове, от неизживени или незабравени мераци за надмощие, за възмездие или просто за водеща роля – те не могат току-тъй да се откажат от миналото и страстите си, от спомените и ветераните си – и да се прегърнат в нов федерален съюз. Все още не са разчистени разрушенията от Втората световна война. Все още ходят в черно милиони майки и съпруги...

Жан Моне разбира, че подходът трябва да е друг. Не големи приказки и напразни надежди. Не изпълнени с противоречия и интереси политически договори и условности – твърде лесно нарушими при първата промяна на обстоятелствата или дори настроенията. А **обединение постепенно и еволютивно – което да започне от икономиката**, и то от малка, но важна област и ако върви успешно – да се разширява постепенно.

И тази област да бъде далеч от всякаква политика и обремененост от миналото и да зависи само от общ икономически интерес!

Това мъдро прозрение на Моне е разработено подробно върху само 2 страници. Идеята е възприета възторжено от френския министър на външните работи по това време Робер Шуман. *На 9 май 1950 година Шуман прочита декларация за бъдещето на Европа...*

Мечтана от десетилетия, сънувана от Юго като „Европейски съединени щати“, предвиждана на Конгреса на мира в Лозана като „Европейска федерация“, обсъждана и в Обществото на народите, влудявала умовете на философи, политолози, държавници и обикновени утописти, давена в кръвта на Първата и Втората световна война, ругана и отричана като безумна, самоубийствена или просто дълбоко наивна Великата Европейска Идея дочаква своя ден – пет години след края на най-страшната война, и своя велик ум – французинът Жан Моне!

Идеята е проста и гениална: добивът и преработката на въглища и стома на Франция, Германия и другите присъединили се страни да се постави под общо наднационално ръководство – така се поставят основите на икономическото сближаване между тях, а една нова война става практически невъзможна: никоя от участващите държави вече не може да произвежда оръжия без решението на новия Върховен орган, а от въглищата и стоманата на практика зависят и цялото машиностроене, енергетиката и военната промишленост...

Това трябва да е само първата стъпка към създаването на една цялостна икономическа общност – но процесът на европейското сближаване трябва да става *постепенно, стъпка по стъпка* и именно този принцип се оказва изключително важен за успешния ход на европейската интеграция и до днес!

Днес, 6 десетилетия след обявяването на плана на Ж. Моне и Р. Шуман, можем ясно да открием неговите съществени заслуги:

- откритото разковниче за неуспеха на дотогавашните обединителни идеи;
- намереният механизъм за постигане и гарантиране на траен мир в Европа;
- предложеният елегантен начин за приобщаване на „провинилата се Германия обратно в семейството на демократичните европейски народи“;
- заложените гениални идеи за започване на интеграцията от една „малка, но решаваща област“ и за разгръщането ѝ постепенно, „стъпка по стъпка“;
- прокараните хуманни идеи за „солидарност между народите“ и повишаване на жизненото равнище;
- формулирането на редица конкретни задачи и инструменти на интеграцията, оказали се по-късно с огромно практическо значение (като премахване на митата, създаване на единен пазар, отвореност към други страни и към световния пазар и др.);
- най-сетне, извършената действителна революция в правото (както в практиката, така и в теорията!) чрез създаването на принципно нов правен ред, позволяващ добро-

волно ограничаване на суверенитета и допускане на „външно“ нормотворчество във „вътрешното“ право.

Половинвековната дистанция ни позволява днес да четем този документ с особена признателност към бащата на модерната европейска идея – Жан Моне – и към шестимата отговорни държавници на нова Европа, събрали политическата воля да я реализират. Изминалите шест десетилетия ни позволяват без особени колебания да оценим Декларацията от 9 май 1950 г. като **исторически за съдбата на Европа и света документ!**

Този документ в немалка степен предопределя днес съдбата и на нашето Отечество. Редом с това той съдържа – било буквално, било между редовете – редица ценни съвети и препоръки към нас, припрените млади демократи от Източна Европа. Дано се окажем достойни да ги разберем така, както съвременниците на Жан Моне се оказаха достойни да ги реализират и да ни предложат днес един завършен и здрав половинвековен Общ Европейски Дом!

## 5. Интеграция и наднационалност.

Предложението на Шуман е прието възторжено от федералния канцлер на Федерална република Германия Конрад Аденауер, който отдавна призовава за френско-германско обединение. Идеята е подкрепена от още една голяма европейска държава – Италия и от трите вече започнали икономическото си сближаване по-малки Белгия, Холандия и Люксембург. Великобритания е поканена, но... отказва.

На 2 юни 1950 г. в Париж шестте държави започват преговори, а на 20 юни подписват исторически документ – **Договор за създаване на Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС)**. На 25 юли 1952 г. договарът влиза в сила и става факт първата международна структура, на която суверенни европейски държави предоставят част от своите държавни компетенции!

Това са забележителни за Европа дати. И забележителен успех. Върховният орган започва успешно работа за негов пръв председател е назначен вдъхновителят Жан Моне. Държавите-членки са удовлетворени от осъщественото прехвърляне на компетенции на органите на ЕОВС – между тях се установява трайно доверие, на мястото на преодолените противоречия и намерените пресечни точки между интересите на всяка държава се настанява траен и действителен ОБЩ ИНТЕРЕС. Резултатът е без прецедент – създадена е **организация от принципно нов тип**, в основата на която стои съгласието на суверенни държави... чувствително да ограничат суверенитета си. Шестте държави-учредителки се съгласяват да се откажат от възможността сами да упражняват цялата държавна власт и да прехвърлят част от нея на новата организация. Така те създават една нова конструкция, за която някои автори говорят за прехвърлен суверенитет, а други – и това ми се струва по-правилно – за **прехвърлена власт**.

Именно *прехвърлянето на власт* от суверенните държави на новите интеграционни общности и техните независими органи е същността на понятието за **интеграция**.

Ако в традиционните международни организации важи правилото „държавите действат чрез организациите“, то новите интеграционни общности се подчиняват на правилото „*организацията действа вместо държавите*“ (разбира се, в областите, в които им е предоставена компетентност). Това „**вместо**“ е най-съществената уникална особеност на интеграцията: държавите-членки предоставят на Европейските общности власт да вземат управленски решения вместо отделните държави – първоначално в ограничени, но с времето във все по-широки сфери. Приетите от органите на интеграционните общности властови управленски решения са задължителни както *ЗА членуващите държави* (техните правителства са длъжни да ги изпълняват), така и *В самите държави* – те обвързват, задължават, всички държавни органи (централни, регионални и местни, и във всички власти) и **всички частни субекти** – юридически и физически лица!

Тази възможност органите на европейските общности да приемат актове, които са задължителни за държавите-членки и техните граждани – т.е. да упражняват власт над държавите – и в същото време да са в една или друга степен независими от волята на държавите – представлява същността на понятието за наднационалния характер на интеграцията.

Власт *над* и независимост *от* суверенните държави – най-просто казано това е „**наднационалност**“.

Разбира се, уникалните властови функции, възложени на интеграционните общности, предполагат тези общности да имат уникална система от органи – по функции по-близки до представата за държавен орган, по състав и начин на функциониране – по-близки до представата за орган на международна организация. Първата интеграционна общност – ЕОВС – разполага с Върховен орган, Съвет на министрите, Общо събрание (генерална асамблея), Съд и др.

Разбира се, нека споменем още нещо: не е точно разбирането, че европейската интеграция се основава на ограничаване или прехвърляне („трансфер“) на суверенитет – суверенитетът е непрехвърлим и неделим. Една организация на суверенни държави – създадена именно като такава (а не като федерация), с напълно доброволен договор между суверенни държави – не може да бъде годин носител на суверенитет. Притежаването на суверенитет е ключов атрибут на държавността. В основата на уникалността – и на успеха! – на интегра-

ционните общности е не прехвърлянето на суверенитет, а *прехвърлянето на правомощия по упражняването на запазеня суверенитет*.

Иначе казано – държавите-членки предоставят на Европейските общности не част от своя суверенитет, а само част от своята власт по упражняването на иначе запазеня суверенитет, т.е. **прехвърлят (или „упражняват съвместно“) управленски функции (власт), а не тяхното основание (суверенитет)**.

## **6. Последвалите неуспешни опити за политическо и военно обединение.**

Еуфорията след успешното начало на интеграцията е голяма. Надеждите за изграждане на цялостно европейско обединение и преодоляване на разделението се съживяват отново. Редом с това агресията на Северна срещу Южна Корея поставя отново с голяма острота въпроса за политическото и военно сближаване на старите европейски демокрации. Френският министър-председател **Ренé Плевен**, който по това време е и председател на Съвета на ЕОВС, изготвя план за по-нататъшно военно-политическо обединение и още на 24 октомври 1950 г. го представя пред френското Национално събрание. Идеите на Моне и Шуман са заимствани в избраната и външната политика, разработват се виждания за обща европейска армия. На 11 август 1950 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа приема предложение за „незабавно създаване на обединена европейска армия под демократичен европейски контрол“.

На 27 май 1952 г., след наистина трудни преговори, същите шест държави подписват отново в Париж *Договор за създаване на Европейска отбранителна общност (ЕОО)*. Тя, обаче, е очевидно недомислена – или поне недоправена. Възниква сериозният въпрос как ще се командва общата европейска армия, след като все още няма обща европейска (външна) политика. Остава и въпросът доколко суверенните държави ще се откажат от своите компетенции в областта на избраната в полза на новата Общност. Докато се намери отговор, се решава общата европейска армия да се постави под командването на Генералщабния съвет на НАТО...

Тези противоречия изискват бързо разрешаване и още на 10 септември 1952 г. външните министри на шестте държави решават да изградят обща политическа рамка на своето обединение. Белгийският министър-председател **Пол-Анри Спаак** оглавява работна група на Асамблеята на ЕОВС, която в 6-месечен срок трябва да изготви проект за политическо обединение. На 9

март 1953 г. Спаак представя в Страсбург своя доклад за постепенно изграждане на цялостна *Европейска политическа общност* – първата официална и несъмнена крачка към създаване на една европейска федерация.

Германският канцлер **Конрад Аденауер** и италианският премиер-министър **Алчидо де Гаспери** подкрепят енергично проекта. Други пък са силно стъписани от федералисткия подход.

След встъпването си на власт през януари 1953 г. новият президент на САЩ **генерал Дуайт Айзенхауер** подкрепя ентузиастично идеите за създаване на Европейска отбранителна общност като важен фактор за постигане на трайно европейско единство – а и като важна външна гаранция за сигурността на самите САЩ...

През 1954 г. парламентите на шестте започват да ратифицират подписания през май 1952 г. Договор за ЕОО първо Германия, сетне Холандия и останалите. Във Франция, обаче, макар именно тя да е инициирала този договор, съпротивата срещу тази „твърде дръзка федеративна крачка“ нараства – привържениците на Шарл де Гол енергично се противопоставят на всяка наднационалност и всеки по-нататъшен отказ от суверенитет. Де Гол развива аргументирано идеята си за обединена Европа като „Европа на Отечествата“. Междувременно на 5 март 1953 г. в Съветския съюз умира Сталин, а на 27 юли Северна и Южна Корея подписват примирие... Заплахите като че ли намаляват обратно, съпротивата и страховете от прибързано военно обединяване растат. На 30 август 1954 г. френският парламент отхвърля ратификацията на Договора за ЕОО. Провалът на опита за създаване на отбранителна общност прави безпредметни и по-нататъшните усилия за създаване на политическа...

## **7. Обратно към икономиката!**

Разочарован от този провал, Жан Моне подава оставка като председател на Върховния орган на ЕОВС. Неговото велико прозрение за „интеграция стъпка по стъпка“, първоначално само в икономическата област, отново се потвърждава като единствено успешен път към европейско обединяване. Прибързаните федералистски амбиции са се провалили интеграционната алчност, както всеки път преди това, отново е довела до задънена улица.

Европейските правителства се връщат към мъдростта на „Плана Шуман“. През юни 1955 г. външните министри на шестте се събират на конференция в гр. Месина (на о-в Сицилия, Италия), да обсъждат по-нататъшното си сближаване. Съставена е експертна комисия, оглавена отново от Пол-Анри Спаак.

На 21 април тя представя два проекта – за създаване на общ пазар и за създаване на организация за развитие и контрол на атомната енергия. След преговори, продължили близо година (от юни 1956 до март 1957 г.), са подготвени два отделни договора – за създаване на **Европейска икономическа общност** и за създаване на **Европейска общност за атомна енергия**.

Те са подписани в Рим на 25 март 1957 г. и след успешна (този път) ратификация от всичките шест национални парламента, влизат в сила на 1 януари 1958 г.

Така в Европа вече действат 3 формално отделни, но идейно свързани организации – отрасловите Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС) и Европейска общност за атомна енергия (ЕОАЕ) и многофункционалната Европейска икономическа общност (ЕИО, известна още като Общия пазар), която става ядро на европейската интеграция (и до днес). Създадена е т. нар. „Малка Европа“ и е „спечелена първата европейска революция“...

Всяка от новите две Общности има свои собствени органи – всяка има Съвет, Комисия, Събрание, Съд и др. (по-подробно виж по-надолу).

В Международното право се появяват 3 *самостоятелни международни организации* – трите Европейски общности, които обаче имат едни и същи държави-членки, някои общи органи и, най-същественото, основават се на интеграционен (прехвърляне на власт), а не на традиционния междуправителствен подход.

Впечатлени от този успех, но все още нямащи решителност да станат част от него, други 7 европейски държави (Обединеното кралство, Дания, Швеция, Норвегия, Швейцария, Австрия и Португалия) създават друга организация за икономическо сближаване – Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ). Тази асоциация, обаче, е най-обикновена форма на междуправителствено сътрудничество, лишена от характерното за трите Европейски общности (ЕО) прехвърляне на суверенни държавни компетенции на Общностите, които сами да управляват някои икономически отрасли вместо отделните държави (виж по-горе).

### 3.

## РАЗВИТИЕ И ОСОБЕНОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

### 1. Териториално разширяване на Европейските общности.

Лондон сравнително бързо разбира, че постигната интеграция между Шестте е очевидно изгодна и заредена с много възможности за бъдещето. През 1961 г. Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (както е точното наименование на тази държава!) подава молба за членство.

Обаче... Франция налага вето, заради „твърде тесните атлантически връзки на Лондон“. Френските политически кръгове заклепват англичаните като „Троянски кон на Америка в Европа“ и се боят да ги включат в Общностите. Едва през април 1969 г. вето на Франция отпада.

**Обединеното кралство**, заедно с **Дания** и **Ирландия** (Ейре) подписват през януари 1972 г. в Брюксел договори за членство в трите ЕО, които влизат в сила от 1 януари 1973 г. (Договор за членство подписва и Норвегия, но по повод ратификацията му е проведен референдум, на който норвежкият народ се произнася отрицателно).

Установяването на демократично управление в Португалия (през 1974 г.), в Гърция (през 1975 г.) и в Испания (през 1977 г.) е предпоставка и тези държави да бъдат приобщени към интеграционния процес. На 28 май 1979 г., 6 години след подаването на молба за членство, **Гърция** подписва договор за членство, влязъл в сила от 1 януари 1981 г. От 1 януари 1986 г. влизат в сила и договорите за членство в ЕО на **Испания** и **Португалия** (след 5 години преговори). Така Общият пазар обхваща 12 държави – колкото са и златните звезди на знамето на Обединена Европа. Разбира се, както е известно, броят на звездите няма нищо общо с броя на държавите – дюзината символизира философската концепция за завършеност, хармония, цялост (възприета и във физиката – часовете, месеците и т.н.).

През 1995 година държавите-членки стават 15 – включват се **Австрия**, **Швеция** и **Финландия**. През декември 2002 г. в Копенхаген Европейският съвет отправя покана от 1 май 2004 г. да се присъединят още 10 държави – **Чехия**, **Полша**, **Унгария**, **Словакия**, **Словения**, **Естония**, **Латвия**, **Литва**, **Малта** и **Кипър**. В началото на 2007 г. се присъединяват **България** и

**Румъния** – така под знамето с 12-те европейски звезди се подреждат общо 27 европейски държави! И навярно това няма да е краят. През 2007 г. преговори за членство – след 4 десетилетия чакане! – започна Турция, заедно с нея започна, но има надежда бързо да се присъедини Хърватска, предстои започването на преговори за членство с Македония, очаква се подобно политическо решение и за Сърбия. Категорична воля за присъединяване към ЕС са заявили и други десетина европейски държави...

В същото време през лятото на 2008 г. френският президент Никола Саркози заяви, че приемането на нови държави-членки зависи пряко от осъществяването преди това на наложителните реформи в ЕС. Така той потвърди ясно въвеждането на нов, четвърти критерий за членство (редом с политическия, икономическия и юридическия) – известен като „абсорбционен капацитет на ЕС“ (заявен още в Мадрид през 1994 г.) и отразяващ способността на самия ЕС да „поеме“ още държави, с техните особености, проблеми, нужди, претенции и... представители в основните европейски органи.

## **2. Довършване на европейското изграждане.**

Създадената с трите Учредителни договора уникална интеграционна структура от 3 отделни европейски общности с едни и същи държави-членки се нуждае от усъвършенстване и опростяване. Всяка от тях има свои отделни органи, което затруднява функционирането им.

Още с подписването на Римските договори от 1958 г. се приема *Протокол*, съгласно който Общото събрание на ЕОВС поема функции като Събрание на трите Общности. С Единния европейски акт то се преименува официално на Европейски парламент, а от 1979 г. се провеждат и уникални всеобщи преки избори за депутати във всички ДЧ.

Със същия протокол Съдът на ЕОВС се натоварва да действа като Съд и на трите ЕО, какъвто е и до днес – под името Съд на Европейските общности.

На 8 април 1965 г. в Брюксел се подписва, а от 1 юли 1967 г. влиза в сила *Договор за сливане* на трите Съвета на министрите в един-единствен Съвет на министрите за трите ЕО, и на Върховния орган на другите две Комисии в единна Комисия на Европейските общности.

Важно през десетилетията е усилието за постепенно увеличаване на ролята на ЕП като действителен властови орган, а не само като консултативен орган, какъвто е бил в първоначалния замисъл. През 1986 г. в Люксембург се подписва, а на 1 юли 1987 г. влиза в сила **Единният европейски акт**. Той въвежда нови процедури за приемане на актове в ЕО – процедурата по сътруд-

ничество между Съвета и ЕП (при която ЕП може да предлага изменения в акта) и процедурата по одобрение (при която ЕП може да спре приемането на акт от Съвета) – като част от усилията за преодоляване на демократичния дефицит. По-късно тази тенденция е продължена с Договора от Маастрихт, подписан на 7 февруари 1992 г. и влязъл в сила на 1 ноември 1993 г., който създава и процедурата по и процедура по съвместно приемане на актове, при които ролята на Съвета и Парламента вече е изравнена – те приемат актовете заедно. Макар и твърде усложнени, тези процедури превръщат ЕП в реален властови орган със значителни законодателни правомощия (макар и все още по-малки от тези на СМ).

Ревизиите от **Амстердам** (в сила от 1 май 1999 г.) и от **Ница** (в сила от 1 февруари 2003 г.) продължават тенденцията за увеличаване на ролята на ЕП. Те не създават нови нормотворчески процедури, но значително разширяват приложението на тези две нови процедури, с което законодателната тежест на ЕП действително нараства.

Другата важна линия на преодоляване на демократичния дефицит в ЕС минава през въпроса за начина на взимане на решения в основния властови орган на ЕО – Съвета. Първоначално е предвидено той да приема своите решения (актове) само с единодушие – така, както е прието в класическото международно право. Съветът на министрите, обаче, е орган на уникална интеграционна общност, в която е осъществено прехвърляне на властови компетенции от държавите-членки. Поради това той трябва да може да действа не като трюмав международен форум (на който всяка държава може да гласува „против“ или да откаже да участва в дадено решение или дори с право на „вето“ да блокира приемането му), а като по-гъвкава институция на международна формация, който взема решенията си демократично – с мнозинство, а не с единодушие.

В същото време обаче много силен е и страхът от загуба на суверенитет в момента, в който една държава се откаже от възможността си сама да решава да се отнасят ли за нея или не едни или други международни решения, тя като че ли губи своята самостоятелност и става зависима... Впрочем, страховете в този смисъл в Европа има и до днес...

През 60-те години, обаче, става все пак ясно, че изискващото се единодушие (нито един глас против) за вземане на решенията на Съвета е прекалено недемократично (то дава възможност на една-единствена държава, като гласува „против“, да наложи волята си над всички останали...). Тук, обаче, силният глас на френския президент Шарл де Гол отново прозвучава. Разтревожена от възможността решенията в Съвета да се взимат без нейната

воля, от юли 1965 г. Франция прилага „политиката на празния стол“ (нейните представители отсъстват от заседанията на Съвета, което е равнозначно на глас „против“, поради което той не може да постигне единодушие и да взема решения...). Едва на 29 януари 1966 г. кризата е преодоляна чрез „Люксембургския компромис“, съгласно който се допуска възможността Съветът да взема решения с квалифицирано мнозинство (вместо с единодушие), но... не и по важните въпроси. Всяка ДЧ си запазва правото да обяви за „важен“ всеки въпрос, който засяга нейни съществени интереси, за да може решенията по него да се вземат само с единодушие и тя да има право на „вето“. Първоначално се е считало, че по този начин правото на вето се увековечава и завинаги се блокира възможността Съвета да действа като истински гъвкав и демократичен управленски орган. На практика обаче след въвеждането на тази възможност, тя... никога не е използвана! Така вместо да забави развитието на интеграцията, „Люксембургският компромис“ оказва положително „успокоително“ въздействие върху държавите и създава предпоставка за трайно въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство. Всяка следваща ревизия на Учредителните договори неотклонно следва тази линия – и въвежда гласуване с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие по все по-голям кръг въпроси (например дори по такива чувствителни за държавния суверенитет въпроси като визовата и имиграционната политика, по които е предвидено след 1 май 2004 г., когато се присъединяват и новите 10 източни ДЧ, Съветът да взема решения с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие, както дотогава), а след Договора от Ница това става основния начин на вземане на решения. (Разбира се, засега това е максимумът на демократизацията – изключително рядко се допуска гласуване с обикновено или абсолютно мнозинство – това би било твърде трудно приемлив отказ от възможността на големите държави да насочват процесите).

### **3. Какво, все пак, са тези Европейски общности?...**

Благодарение на гениалното прозрение на Жан Моне европейската интеграция се оказва успешна заради чисто икономическия си характер – започнала от „една малка, но важна икономическа област“, през десетилетията интеграцията преминава през няколко логично следващи етапа и обхваща нови и нови области. Интеграцията може да се разгледа като постепенно премахване на икономическите граници между

държавите и постепенното им сливане в единно икономическо пространство – или сливане на отделните национални пазари в един общ за всички тях пазар. Десетилетия наред интеграционните общности така се и наричаха: Общ пазар. В него най-важната предпоставка за просперитет е премахването на всички, свързани с наличието на държавни граници, пречки пред свободното движение на основните стопански фактори – работна сила, стоки (вкл. суровини и материали), услуги, капитали и предпри-

емачество. Точно тези свободи са постигнати постепенно в Европейските общности и пълната им реализация става факт, се преминава от Общ към Вътрешен пазар отделните национални пазари са се слели в един Вътрешен пазар – напълно хомогенен (с уеднаквени условия, изисквания и свободи) и наподобяващ вътрешния пазар на една отделна държава. Иначе казано от много държави с много пазари се създава един единен и общ за всички тях вътрешен пазар, в който вътрешните (държавни) граници на практика не съществуват.

В същото време самите държави, разбира се, не се сливат, нито изчезват. Всяка от държавите-членки на ЕС е суверенна, независима, самостоятелна и истинска държава. Не изчезват и държавните граници – премахват се само напълно излишните физически заграждения и гранични пунктове между тях. И, което е по-важно – премахват се всички икономически последици от наличието на държавни граници. Иначе казано държавните граници продължават да съществуват – тяхната ненарушимост е един от основните принципи на Международното право: всеки знае до къде на север е Франция и от къде започват Германия, Люксембург или Белгия. Един метър по-нататък вече е друга държава – това не е и не може да бъде променено. Но също така всеки знае, че в икономиката – производство, търговия, транспорт, мита, такси, квоти, ограничения – един метър назад или напред, сто километра вляво или вдясно – е все едно и също. Еднакви правила, еднакви условия, пълно отсъствие на каквито и да било различия, свързани с наличието на границите. Единен вътрешен пазар като да е в една държава, а не в 27! Точно както не съществуват никакви икономически различия, свързани с наличието на различни области в една държава

(например в България) между Софийска, Пазарджишка, Пловдивска, Старозагорска и Бургаска област от Сърбия до морето! – не съществуват никакви различия, свързани със съществуването на отделни области: изискванията, правилата, законите, таксите, митата, дори валутата във всички тези области са еднакви – всички те съставляват един-единствен и единен вътрешен пазар, макар общо да има 30 области.

По същия начин в ЕС 27-те „области“ (всъщност държави) нямат различия помежду си по отношение на нормите, уреждащи пазара. Основните стопански фактори – работна ръка, капитал, и техните производни – стоки и услуги – се движат свободно, в рамките на единен Вътрешния пазар – и се подчиняват на напълно еднакви правила. Огромна част от тези правила се приемат извън отделните държави – от органите на ЕС във формата на европейски правни актове (основно регламенти или директиви).

Разбира се... между отделните държави има обективни икономически различия, както между отделните области в България – в една държава-членка (напр. Швеция), както и в една област (напр. Варненска) заплатите може да са по-високи или цените по-ниски от друга държава-членка (напр. Гърция), респективно област (напр. Видин). Същото се отнася за цените. Но тези обективни различия не зависят от наличието на държавни граници, а от редица други фактори – климат, развитост на икономиката и ред други. Важното е, че правилата и с това условията са еднакви: законите, митата, таксите, изискванията на ХЕИ, дипломите за средно, специално или висше образование – премахнати са всички субективни (зависещи от отделните държави) пречки пред свободното движение на работна сила, стоки, услуги и капитал – за да се допринесе именно за уеднаквяване и общо повишаване на дохо-

дите и понижаване на цените. Така цените, доходите, търсенето и предлагането зависят единствено от чисто пазарни фактори, не от намесата на държавата. Но... пълно уеднаквяване не е възможно – колкото и да искат хората, не могат да променят снежния климат във Финландия, който не позволява да растат плодове и зеленчуци, поради което там те ще бъдат скъпи и ще се внасят от далеч (от други части на Вътрешния пазар, например от Испания, където са изобилни и поради това евтини, или от България) – както не можем да променим климата в планинската Смолянска област, където няма как да растат черешите, които растат изобилно в Кюстендил и поради това струват 3 пъти по-малко... Но пък испанците нямат онази качествена електроника, която финландците са развили толкова добре (може би за да компенсират особеностите на климата...) – и евтините финландски GSM-и ще се продават по-скъпо в Испания, а евтините смолянски картофи – по-скъпо в София... Но – важното, централното, ключовото понятие тук е ПРЕМАХВАНЕ НА ПРЕЧКИТЕ. Ето в това е чудото на европейската интеграция: производителят на череша от Кюстендил се съобразява със същите изисквания на ХЕИ, които важат и за смолянско това, че става дума за две различни и отдалечени области, не променя регламентацията и абсолютно никакви различия и ограничения между едната и другата област не съществуват: кюстендилецът е свободен да си продава черешите и в съседните села, и в Смолянските, и в Силистренските дори – нито смолянската, нито силистренската областна управа могат да го ограничат или да му налагат изисквания, които не важат и за местните производители. Това е един вътрешен пазар – и решението на кюстендилецът къде да си продава румените черешки зависи единствено от... пазарни фактори, от търсенето и предлагането. И цената на сто-

ката му зависи само от обективни стопански критерии – разстояние, транспортни разходи, трайност, реклама, опаковка, качество – все въпроси, които властите не могат да решават. Пазарът оценява! И като прецени, че му е по-изгодно вместо да продава черешите си в съседното село (където също се раждат череша...) по 1 лев /килограм, да ги опакова добре (макар и срещу малко парички), да ги превози до Смолян (е, също срещу парички), но да ги продаде за 2, дори 2.50 – и разноските му ще са по-малко от приходите, поради което и печалбата му ще е по-голяма свободен е да действа! Никой не може да му каже – не, ти няма да внасяш такава стока в тази област или пък ще внесеш само определени количества. Още по-малко пък областната власт да му наложи мито или такса заради преминаването на „границите на Смолянска област“... И така – в цели 30 области!

Чудото на 12-те звездички е именно в **постигането на същия резултат – но в 27 държави!** Които са разбрали, че имат общ интерес от създаването на напълно свободен общ пазар и са се отказали доброволно от правото си да ограничават вноса на стоки от една или друга държава, да налагат мита, да поддържат различни изисквания, да създават затруднения... Поради това днес един производител на вино в Италия е напълно свободен сам да прецени къде да продава хубавото си вино: в други градове на своята си Италия – или в магазините на други градове от... своята си Европа. И ако му е изгодно (проста сметка: приход минус разход) да си предлага и продава виното било в Швеция, която не произвежда свое и ще – не ще внася, било в съседна Франция, която също произвежда вино и преди създаването на ЕО силно е ограничавала възможността друг производител да внася и продава вино на нейния пазар, защото е защитавала своите производители. Сега

това ѝ е забранено френското правителство не може чрез мита, такси (които изкуствено вдигат цената) или квоти да ограничи внасянето на стоки отвън – щом виното на италианския производител е по-хубаво или по-евтино нека си го продава дори и във Франция. Кой печели от това, освен самият той? Ами печели потребителя! Отделният човек защото сега има възможност да избира между много повече доставчици – ако не му хареса италианското вино, ще предпочете испанското – което също се продава свободно навсякъде в неговата страна. И обратно: да си предпочете неговото – и тогава вносното просто... няма да се търси и неговите производители ще отидат на друг пазар – ала водени единствено и само от тези своеобразни богове на пазарната икономика Търсенето и Предлагането!

Така, както е постигнато в Съединените американски щати – 52 щата – но един пазар! С еднакви правила и – с еднаква възможност за успех. Ако си добър. Ако си конкурентен. Ако си намерил местенцето (нишата), където търсенето точно на това, което предлагаш, е по-голямо, от предлагането на същото от другото... Ако си намерил мястото си. И най-важното – с неограничена възможност да го търсиш. Непрекъснато. Докато го намериш. Или докато ти свършат силите... Навярно затова мечтатели през вековете говорят за Съединени европейски щати... И навярно затова днешният ЕС в икономическо отношение е същото! 27 държави – един пазар. 27 правителства

еднакви правила! 27 територии една земя, една търговия! Че вече и една валута в кварталния магазин на Неапол плащаш със същото евро, което си получил, когато си продал неаполитанското си вино в кварталния магазин на север! Копенхаген! На 2 000 километра на север! И със същото евро ще си платиш ски-курорта в Инсбрук или плажа на Карибите...

Свобода. Конкуренция. И постоянен просперитет!

Да не говорим, че благодарение на Интернет вече всеки може да седне пред компютъра до печката посред скандинавските виелици и да си намери най-евтиното или най-доброто кожено палто от... Италия или Франция. Да си го поръча. И да го получи у дома. Без да излиза на виелицата.

И като го получи ще си го плати със същото евро, с което производителя на палтото в Испания ще плати на своите работници за работата им. А те пък, вечерта след работа, ще се поровят в същия Интернет и ще си намерят най-евтиния и качествен телефонен апарат може би пък от Финландия и ще си го поръчат, и след няколко дни ще си го получат. У дома. И ще го платят със същото евро...

И така – един огромен и активен оборот, с огромно (27 пъти по-голямо, отколкото във всяка отделна държава) търсене и предлагане. С по-голяма конкуренция. С по-големи възможности. Несравнимо по-големи. И – както си му е редът – с по-големи печалби. Много по-големи...

**4. Разбира се, за да се постигне всичко това, са били необходими време и усилия. Преминава се през няколко етапа на интеграцията.**

– Започва се от зона за свободна търговия: няколко държави се договарят да намалят и по възможност премахнат помежду си съществуващите мита или гранични такси за стоките, произведени в зоната, без да се ограничават свободната им политика спрямо трети страни. От тази свобода на търговията между държавите печелят всички и самите държави, и производителите, и

потребителите. (Това трябва да се различава от свободната безмитна зона – пристанище, част от град, цял град, цял регион, в които се премахват митата и другите търговски ограничения и се установява свободен внос – сякаш няма граница. Такива зони има на много места по света. Те стимулират търговския оборот и са особено изгодни за самото място (град, район), където се правят – там се развиват комуникациите, услугите, инфраструктурата, но нямат общодържавна значимост. Отделни малки държави са избрали подобен подход върху цялата си територия и печелят от споменатите съпътстващи изгоди...)

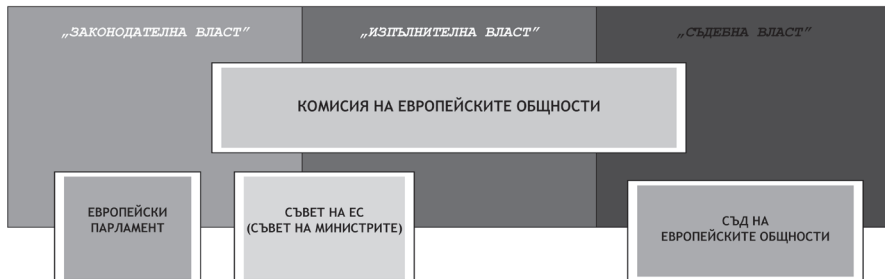
– Митническият съюз е следваща крачка: това е една зона за свободна търговия от по-висок ранг – премахват се всички пречки за търговията със стоки, независимо от къде идват, и се въвежда обща митническа тарифа в отношенията с трети страни. Държавите-членки на Европейските общности изградиха такъв съюз още през 1968 г. – от тогава всички мита в търговията помежду им са премахнати и е въведена единна митническа тарифа за вноса от други страни: независимо къде стоката влиза в Общността през пристанищата на Испания или Германия, летищата на Франция или сухоземната граница между Гърция и Турция тя се облага с едно и също мито, все едно влиза в една държава (нали няма разлика дали една стока влиза в България през Русе, Видин или Кулата...). След като веднъж е влязла, стоката се движи напълно свободно по територията на съюза – и никакви мита повече не ѝ се налагат, когато от Италия влезе във Франция, а след това продължи през морето до Англия в търсене на... по-голямо търсене (т. е. по-добра продажба).

– Общ пазар: митнически съюз, в който, обаче, се премахват и всички пречки пред движението на производствените фактори – работна ръка и капитал! Такъв общ пазар се изгражда в Европейските общности от Римските договори (1958 г.) насетне.

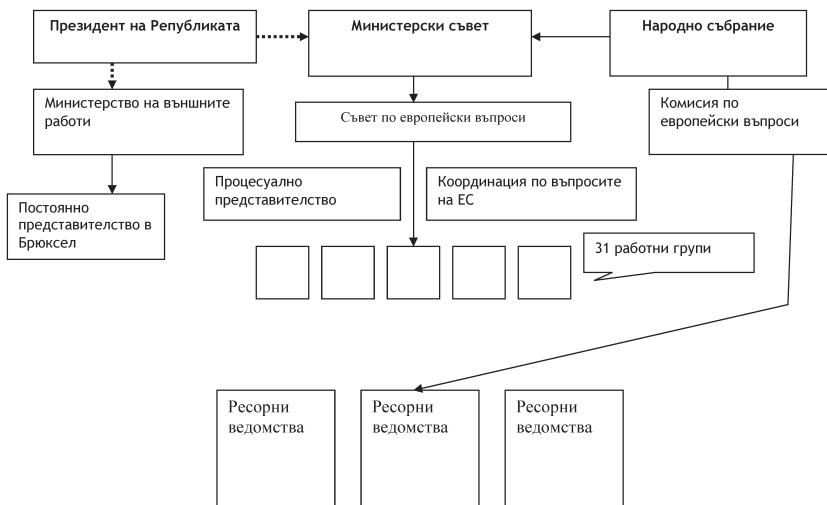
– Когато всички пречки се премахнат напълно и в Общия пазар напълно изчезне влиянието на държавните граници, сякаш изобщо ги няма – тогава вече е налице истински Вътрешен пазар. Констатация, че това е постигнато, направи Договорът от Маастрихт през 1992 г. и реши, че може да се отиде дори към установяването на единна валута, която да обслужва единния Вътрешен пазар.

– Икономически и валутен съюз е следващата забележителна крачка: при него отделните държави, създали Вътрешен пазар, уеднаквяват и обединяват икономическите си политики, съвместно управляват основните стопански отрасли и заменят отделните си национални валути с обща валута. След дълга и внимателна подготовка от 1 януари 1999 г. ДЧ на ЕС преминаха към Заключителната фаза от изграждането на своя Икономически и валутен съюз – въвеждането на единната валута евро.

## ИНСТИТУЦИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И „РАЗДЕЛЕНИЕТО НА ВЛАСТЕТЕ“



### ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ПО ЕВРОПЕЙСКИ ВЪПРОСИ



## ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС ОТ НАЦИОНАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

### Роля на държавите-членки в прилагането на правото на ЕС

- ✓ В най-широк кръг случаи държавите-членки осъществяват конкретното прилагане правото на ЕС
- ✓ Основен ангажимент към прилагането на правото на ЕС имат националната и местната администрация, както и съдебните органи
- ✓ Основен принцип, от който произтичат задълженията на държавата за прилагане правото на ЕС, е т.нар. *принцип на лоялното сътрудничество*, заложен в чл. 10 от ДЕО

### Процедурна автономия

- ✓ Не съществува обща европейска процедура, по която държавите-членки следва да прилагат правните актове на ЕС
- ✓ В прилагането на правото на ЕС, държавите-членки следват установения във вътрешното им право административен ред
- ✓ Възникналите спорове във връзка с прилагането на правото на ЕС от

### Еквивалентност

- ✓ При прилагане правото на ЕС държавата-членка следва да гарантира идентичен процедурен ред и ред на съдебно решаване на спорове, какъвто прилага за аналогични национални

### Ефективност

- ✓ Държавата-членка трябва да осигури такъв национален ред на прилагане на правото на ЕС, който гарантира реалното прилагане на съответния акт или норма

### Отговорност на държавата за нарушаване на правото на ЕС

- ✓ В случай на нарушаване на правото на ЕС, държавите-членки носят отговорност към Общността по реда на чл. 226-228 от ДЕО
- ✓ В практиката на СЕО е изведен и принцип на отговорност на държавата към частните лица, чиито права са засегнати от евентуално нарушение
- ✓ Условиата, необходими за ангажиране отговорността на държавата: нарушаване на норма, предоставяща права на частни лица (1), достатъчно характерно (съществено) нарушение (2), причинно-следствена връзка между нарушението и настъпилите вреди (3)
- ✓ Отговорността на държавата се реализира по реда за обезщетяване на гражданите за вреди, причинени от държавата

## 4.

# СЪЗДАВАНЕ И ОСОБЕНОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 1986 г., когато приемат Единния европейски акт, държавите-членки на ЕО стигат до извода, че е необходима следваща крачка към изграждането на един действителен съюз, без да указват конкретно как трябва да изглежда той.

През 1989-1990 г. идеологическото разделение на Европа свършва. Надеждата е всеобща – Изтокът се надява да се развие бързо и да се приобщи към Запада, Западът вярва, че Изтокът окончателно е „излязъл от орбитата на злото“ и бързо ще навакса изоставането си.

На **7 февруари 1992 г.** в холандския град Маастрихт е подписан наистина исторически документ – Договорът за създаване на Европейски съюз. По думите на чл. 1 на договора държавите пристъпват към „нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа.“ Направена е забележителна крачка напред – досегашната успешна интеграция в икономиката позволява сближаване между същите държави и в две нови изключително важни, но и изключително деликатни области – външната политика и вътрешните работи. 42 години след обявяването на Плана на Моне и Шуман, заложил принципа за интеграция „стъпка по стъпка“, обединените европейци се престахват да мислят за нова голяма стъпка: установяване на обща външна политика и трайно сътрудничество във вътрешните работи.

Страховете от загуба на суверенитет са потиснати в десетилетието след това и преодолени. След известни конституционни затруднения в Германия и колебания на гражданите в Дания (два референдума), договорът е ратифициран от националните парламенти и от **1 ноември 1993 г.** влиза в сила. Това е новата рождена дата на Обединена Европа – създаден е съюз!

Разбира се, този съюз е много специфичен. Той не прилича на нищо друго, съществувало или замисляно в историята на човечеството! Съзнателно авторите на Договора от Маастрихт не предвиждат ЕС да бъде юридическо лице – тогава твърде силно би заприличал на една федерация или конфедерация, в която отделните държави нямат достатъчна самостоятелност. Поради това ЕС не е и истинска международна организация от познатия ни тип – а следователно не е и действителен субект на правото. На практика за ЕС е

неприложимо нито едно от познатите ни понятия на Международното право и международните отношения.

ЕС е нещо ново. ЕС е нещо друго – една временна, но изключително важна връзка между зарасналите рани и преодоляното недоверие на миналото и здравата вярност към общи ценности и идеи, силната воля за съвместното им постигане и трайната икономическа основа за изграждане на общ европейски дом в мир и благоденствие.

През 1992 г. европейските държави все още не са готови да включат в обхвата на Европейската общност външните и вътрешните работи и да й прехвърлят своите компетенции в тези области. Това би било твърде голямо посегателство на суверенитета. Но те искат да използват добрата инерция на 40-годишното си икономическо сближаване, за да постигнат близост и в тези две толкова важни области. Затова създават Европейския съюз. Той „се основава на трите Европейски общности“, но добавя към тях още две важни области на сближаване:

– *Обща политика в областта на външните отношения и сигурността* (ОПОВОС) и

– *Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи* (СОПВР).

В тези две области принципите на интеграцията не се прилагат – държавите запазват суверенната си самостоятелност във вземането на решенията – но се съгласяват, че е необходимо да се опитат да постигнат обща външна политика и да си сътрудничат по въпросите на правосъдието и вътрешните работи.

Така **ЕС се оказва една сложна система от отношения между държавите-членки на ЕО**. За да се разбере по-лесно каква е идеята на ЕС, той се уподобява на гръцки храм с 3 стълба. Първият (по време и по важност) стълб на ЕС се нарича интеграционен и включва интеграционните Европейски общности (днес ЕО и ЕОАЕ, останали само 2, след като първата, Европейската общност за въглища и стомана, се прекрати). Вторият стълб е ОПОВОС, третият – СОПВР.

ЕС няма свои собствени органи – той използва органите на ЕО, които съставляват своеобразен „покрив“ на сградата. В „основата“ пък се намира общата правна система, наречена Право на ЕС (или още *Acquis communautaire*), а всичко това е обединено от участието на едни и същи вече 27 държави-членки.

Разбира се, подобна представа е твърде примитивна. Но тя позволява да се разбере внушението за създаването на общ европейски дом и да се възприеме логиката на по-нататъшното сближаване между европейските държави и народи.

Днес самият Европейски съюз е 15-годишен. И вече няма съмнения, че усилията за установяване на обща външна политика и трайно сътрудничество във вътрешните работи не застрашават суверенитета на държавите – напротив, през тези години те проявяват готовност да отидат и още по-нататък: например въпросите на визовата и имиграционната политика се преместват през 1999 г. от „Третия стълб“ в „Първия“ – влизат в обхвата на Европейската общност и по тях решенията вече се вземат не от националните правителства, а от Съвета на министрите – а след 1 май 2004 г. дори не с единодушие, а с квалифицирано мнозинство!

През 2001 г. Европейският съвет в Лаакен реши да учреди широк дискуссионен форум, който да обсъжда идеите за бъдещето на ЕС и да подготви приемането на нов конституционен договор. През периода 2002-2004 г. в Брюксел заседава **Европейски конвент** – представители на Европейския парламент и Европейската комисия, заедно с по трима представители на правителствата и парламентите на всички 15 държави-членки и 13 кандидати за членство обсъждат как да продължи изграждането на Обединена Европа. Предвижда се приемане на считаните до неотдавна за твърде дръзки или дори абсурдни идеи за превръщането на ЕС в юридическо лице, пълноценна организация от уникален федеративен тип и окончателно прекратяване на Европейската общност, на мястото на която остава само един опростен и по-ефикасен Европейски съюз (поради особеностите на атомната енергетика и особената чувствителност на част от държавите-членки към нея, се предвиди ЕОАЕ да продължи да съществува като самостоятелна организация, но пак така с общи органи с ЕС).

Най-съществената промяна, приета без спорове от всички ДЧ, е **премахването на трите „стълба“** – правосъдието и вътрешните работи стават област на поделена компетентност, външната политика и сигурността – една от политиките на ЕС. Това позволява превръщането на ЕС в самостоятелно юридическо лице. Той става правопреемник на Европейската общност (бившата Европейска икономическа общност), която престава да съществува. Създават се редица институционни предпоставки ЕС да стане по-ефективен на международната сцена – Европейският съвет става институция, която взема решения с мнозинство, предвижда се той (респ. самият ЕС) да имат постоянен председател, който не осъществява длъжност в своята държава, и върховен представител за външната политика (Конституцията го наричаше дори „министър на външните работи“) и ред други. Вземането на решения в Съвета с квалифицирано мнозинство става основно правило, Европейският парламент се изравнява със Съвета в рамките на процедурата по съвместно

приемане на решения, която става основна. Приема се **Харта за основните права** на Съюза, която, въпреки многото спорове и правни еквилибристики, все пак получава задължителен характер.

Идеите, развити от Конвента, бяха закрепени в **Договора за създаване на Конституция за Европа**, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г. Договорът беше посрещнат възторжено от политическите елити на повечето европейски държави и доста сдържано от обикновените хора. Неспособността на елитите да обяснят на избирателите си какво представлява новата европейска крачка и най-вече защо я правят и особено съчетаването по едно и също време на един стъписващ нов акт („Конституция“!), с едно стъписващо по мащаби (цели 12!) и също твърде зле обяснено (защо 12 наведнъж, защо източноевропейски, „бивши комунистически“, защо толкова неразвити – и всъщност просто непознати...) разширяване на ЕС, доведоха просто до провала на новия договор. Социологическите допитвания показваха отрицателни резултати, естествено с такива завършиха и референдумите, където бяха проведени – във Франция през май и в Холандия през юни 2005 г. Европейската конституция беше замразена.

През лятото на 2007 г. германското председателство на ЕС предложи компромис – основните договорености от Рим 2004 г. да бъдат запазени – като едно безспорно политическо акъ (съвкупност от достижения), по което между самите правителства спорове няма – но да бъдат възпроизведени във формално нов договор. Съществена промяна се прояви най-вече в демонстративния отказ от всякаква конституционна терминология (отпаднаха „европейските закони“, „министърът на външните работи, символите, самото наименование „конституция“ и т.н.). Разбира се, някои национални правителства (основно британското и полското) не пропуснаха възможността да прокарат свои, (макар не съвсем уместни или убедително аргументирани, но представени като изключително важни за тях самите...), корекции.

Новият договор беше подписан на **13 декември 2007 г. в Лисабон** – и националните правителства се ангажираха да осигурят ратификацията му без да провеждат референдуми. Конституцията на Ирландия обаче предвижда задължително свикване на референдум за ратификацията на договор от такъв характер – и след слаба подготовка и отново излишна самонадеяност на евро-оптимистите и правителството, единственият референдум отново завърши с провал – през юни 2008 г. ирландските избиратели отхвърлиха Лисабонския договор, впрочем без да стане много ясно защо...

Реакцията обаче също бе изненадваща – другите държави продължиха да ратифицират договора, дори англичаните приключиха своята ратифика-

ция само дни след отказа на съседите ирландци... Стана напълно ясно – когато е налице една устойчива политическа договореност („стабилно политическо акъ), намирането на изход от трудностите е само въпрос на време!

Така втората половина на 2008 г. – впрочем отново в рамките на френското председателство на ЕС – ще бъде запомнена с две наглед взаимно отричащи се, но всъщност много важни констатации: европейското обединение е в плен на поредната си тежка криза, но в същото време показва безспорна жизнеспособност: воля за промени и воля за продължаване напред! За нас остава само кроткото удовлетворение, че България вече е естествена част от европейския напредък...

Разбира се, напредък, очевидно подчинен на древноримското правило *festina lente* – бързай бавно!...

### Председателства на Европейския съюз

Германия	I–VI 2007 г.	Гърция	I–VI 2014 г.
Португалия	VII–XII 2007 г.	Италия	VII–XII 2014 г.
Словения	I–VI 2008 г.	Латвия	I–VI 2015 г.
Франция	VII–XII 2008 г.	Люксембург	VII–XII 2015 г.
Чехия	I–VI 2009 г.	Нидерландия	I–VI 2016 г.
Швеция	VII–XII 2009 г.	Словакия	VII–XII 2016 г.
Испания	I–VI 2010 г.	Малта	I–VI 2017 г.
Белгия	VII–XII 2010 г.	Обединеното кралство	VII–XII 2017 г.
Унгария	I–VI 2011 г.	Естония	I–VI 2018 г.
Полша	VII–XII 2011 г.	България	VII–XII 2018 г.
Дания	I–VI 2012 г.	Австрия	I–VI 2019 г.
Кипър	VII–XII 2012 г.	Румъния	VII–XII 2019 г.
Ирландия	I–VI 2013 г.	Финландия	I–VI 2020 г.
Литва	VII–XII 2013 г.		

Председателството определя дневния ред за даден период; свиква и ръководи заседанията на Съвета на всички нива; подготвя компромисни решения, съответно осигурява дългосрочната последователност и продължителност на вземането на решения от Съвета. Председателството замества Съвета във взаимоотношенията с ЕП и същевременно представлява Съвета във въпросите от Общата външна политика.

## ИНСТИТУЦИОНЕН МЕХАНИЗЪМ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ

Министерски съвет	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ръководи и осъществява политиката на Република България като държава – членка на Европейския съюз</li> <li>✓ Приема позициите на Република България за редовните и неформалните заседания на Европейския съвет, на Съвета на Европейския съюз, на други институции на Европейския съюз</li> <li>✓ Приема позиции на Република България за осигуряване защита на правата и интересите на страната пред съдебните институции на Европейския съюз</li> <li>✓ Одобрява проекти на актове, с които се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз</li> </ul>
Министърът на външните работи	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Участва в заседанията на Съвета по общи въпроси и външни отношения</li> <li>✓ Ръководи Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз</li> <li>✓ Координира назначаването на национални експерти в институциите и органите на Европейския съюз и поддържа база данни с информация за назначенията</li> </ul>
Министърът по европейските въпроси	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Осъществява обща координация по изпълнение задълженията на България като члена на ЕС и контролира функционирането на координационния механизъм по европейските въпроси</li> <li>✓ Ръководи заседанията на Съвета по европейските въпроси</li> <li>✓ Координира работата на отделните ведомства и структури по изготвяне на проекти, позиции и актове, свързани с участието на България в ЕС</li> </ul>
Ресорни министри	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Представяват Република България на заседанията на Съвета на Европейския съюз в съответствие със своята компетентност</li> <li>✓ Координират и контролират в съответствие със своята компетентност работата по отделните направления на интеграция</li> <li>✓ Определят българските експерти, които участват в заседанията на спомагателните органи към Съвета на Европейския съюз и в процеса на комитология</li> </ul>
Съвет по европейски въпроси	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Одобрява проекти за позиции, актове и действия на Република България в рамките на институционалната система на ЕС</li> <li>✓ Решава въпроси от координационен характер, които са от компетентността на повече от едно министерство или ведомство</li> <li>✓ Анализира въпроси и проблеми, свързани с участието на България в процеса на европейска интеграция и предлага предприемането на мерки по тях.</li> </ul>

## 5.

# УНИКАЛНАТА СИСТЕМА ОТ ОРГАНИ НА ЕС

Наистина уникалната система от органи на ЕС е една от неговите най-съществени отлики от всички международни организации. И тази отлика се дължи не на желанието ЕС (а преди него ЕО) да се отличават, а обратното – на уникалната властова природа на интеграционните общности и съюза., които налагат различието.

Вече стана дума – същността на европейската интеграция е **невижданото предоставяне на власт** от суверенните държави към Общностите и Съюза, които са създадени именно за да упражняват тази власт вместо членуващите държави. За да могат да се справят с тази толкова нетипична за една международна организация функции, Общностите и Съюзът се нуждаят от съответните нетипични органи – органи, които са способни да вземат управленски решения и да ги изпълняват, да набират и управляват огромен бюджет, да ръководят огромен (най-големият в света!) пазар. В същото време тези органи остават органи на международна организация – по състав и начин на конституиране, в някои отношения – по начин на функциониране, по езиковия си режим, по разпръснатите си градове-седалища, по отношенията им с националните органи.

Поради това органите на ЕС приличат едновременно и на държавни, и на международни органи – и в същото време изключително силно се различават от тях. За ЕС най-често – и най-лесно... – се говори като за структура без аналог, организация *sui generis*. Това определение удобно може да се пренесе и по отношение на неговите органи. Но едва ли ще бъде достатъчно...

Другият често използван подход – към ЕС изобщо и към неговите органи – е апофатическият. Присъщ на богословието, което по-лесно обяснява какво е Бог, като посочва какво той със сигурност не е, този метод, (без каквито и да било култови алюзии...), може успешно да се приложи и по отношение на интеграционната конструкция:

- **ЕС не е класическа международна организация** – защото притежава власт над членуващите държави, каквато друга МО никога не е имала, а пък и защото самият ЕС, за разлика от ЕО, (все още) не е юридическо лице;
- **ЕС не е държава** – създава се с международен договор, а не с конститутивен акт на прогласен суверенитет (конституция), т.е. не чрез акт на народен суверенитет (конституция), а чрез акт на държавен суверенитет (международен договор);
- **ЕС не е и федерация или конфедерация, дори „от нов тип“** – несъмнено се състои от суверенни държави (макар някои автори, предимно французи, да говорят за „федерация на държави и граждани“...)
- **ЕС няма собствен народ** – за „европейски народ“ може да се говори само медийно и то с много уговорки (разбира се, вярно е, че някои проявления на интеграцията водят до постепенно обособяване на европейски народ – общото гражданство на ЕС, участието в единни избори за ЕП, наличието на общоевропейски партии – ЕНП, ПЕС и др.
- **ЕС има бюджет**, който се формира както от вноски на ДЧ, така и от собствени приходи: мита, прелевмани, отчисления от събирания във всяка ДЧ ДДС (като при това ДЧ са относително свободни при определянето на самия ДДС на своя територия)

*И в същото време:*

- **ЕС действа като МО** – и целият правен мир, държавите, международните организации, политическият елит, медиите, гражданите – възприемат ЕС като действителна МО. Нещо повече – сключват договори с него (прецизните юристи приемат, че страна по тези договори е не самият ЕС, а съставляващата го Европейска общност, която безспорно е правен субект);
- ЕС сякаш наистина **притежава трите класически елемента на държавността: територия, население, власт** – друг е въпросът дали властта му е „държавна“ и дали има „суверенитет“, но дори отговорът да е по-скоро отрицателен, това не променя обективната картина: ЕС упражнява власт спрямо ясно определено население на ясно определена територия, при това с много ефективни външни граници – и без вътрешни!;
- ЕС има **единни органи**, при това **упражняващи власт**, т.е. действащи като държавните органи – а и външно приличащи на държавни (парламент, правителство, съд, сметна палата, централна банка, омбудсман, органи за социално партньорство, контролни органи и ред други);
- ЕС има уникални за една МО органи – цялостна собствена **съдебна система** (и други МО разполагат със съдебна институция – ООН, СТО, СЕ – но не и цялостна система от съдебни органи!); **сметна палата, централна банка** – все органи, присъщи на държавността, не на междудържавна организация;
- ЕС има свои **гражданство, език** (макар и повече от един...), **валута**, стопански **политики**, институционализирани **отношения с външния свят** и дори собствена външна политика и в бъдеще обща отбрана и т.н.
- Отгоре на всичко ЕС има **действителни държавни** (конституционни) **символи** – знаме, химн, столица (една или две-три), официален празник (макар и извадени от текста на Лисабонския договор...)

Поради всички тези – а и много други особености – ЕС е организация, конструкция, структура, без аналог. И пак поради тях, неговите органи силно приличат и на международни, и на държавни:

- Като международните органи, органите на ЕС се създават по силата на международен договор;
- имат седалище в определена държава, без да са нейни органи;
- съставът им се определя от суверенните държави;
- в някои от тях (или в някои случаи) всяка държава разполага с по един глас, в други – различните държави имат различни гласове (разбира се, в органи като Съда, по правило и в Комисията, изобщо не става дума за представителство, а членовете им са независими на първо място от своите държави...);
- имат множество официални езици;
- по някои въпроси някои от органите действат с единодушие;
- някои от актовете им са адресирани до държавите-членки;
- съдът на ЕС действа и като международен съд (гледа дела от или срещу държави);

- И в същото време, органите на ЕС, като държавните органи:
  - осъществяват властнически (управленски) функции
  - приемат правни актове – нормативни и индивидуални, нормативните актове се публикуват в специално издание (обнародване) и се ползват с презумпцията за осведоменост на адресатите (непознаването на закона не извинява никого);
  - актовете им са задължителни за частните лица (директно приложими пред национален съд);
  - актовете им подлежат на съдебен контрол (пред съда на Съюза);
  - действат с мнозинство (макар някои – с квалифицирано);
  - набират и разходват бюджет;
  - някои от тях са подчинени на политически контрол в условията на политическа многопартийна система, а ЕП дори се избира в преки избори и формира групи по политически признак;
  - някои от органите се състоят от физически лица в лично качество (независими експерти);
  - съставът на някои от органите е напълно независим от правителствата, други се определят пряко или косвено от тях;
  - най-сетне органите на ЕС действат като законодателна власт (издават собствени нормативни актове), като изпълнителна власт (приемат изпълнителни актове), и като съдебна власт (съдебни органи със задължителна компетентност, чиито решения имат изпълнителна сила). И още: независим орган за бюджетен контрол (Сметната палата), самостоятелен изпълнително-разпоредителен орган за собствената валута (Европейска централна банка), орган за конституционен контрол (контрол по зачитането на основополагащите правни норми – Съдът на ЕО), органи за социално партньорство (ИкоСоКо и КоРе), Омбудсман и ред други.

И може би най-съществената прилика и разлика: за разлика от МО ЕС разполага с предоставени държавни (управленски, властови) компетенции – може да взима управленски (задължителни) решения, обвързващи всички държавни органи и гражданите, но пък за разлика от държавата ЕС има само предоставена компетентност (няма компетентност за компетенциите, може да прави само това, за което ДЧ изрично са го овластили).

Това сравняване и разграничаване може да продължи дълго. То очертава наистина уникалните особености на ЕС и неговата институционална система и разкрива необходимостта от по-доброто им познаване. Още повече като се има пред вид, че може би най-важната за администрацията и юристите особеност на европейските институции е, че те влизат в изключително активни и съществени отношения – преки (искат и предоставят информация, формират съвместни изпълнителни органи и т.н.) или косвени (приемат задължителни за държавните органи правни актове) – с органите на държавите-членки: законодателни, изпълнителни и съдебни!

Поради което...

... нека добавим още няколко важни особености:

– Макар очевидно да наподобяват органите на една държава (разделени на законодателна, изпълнителна и съдебна власт), органите на ЕС са изградени не въз основа на характерния за държавата принцип за разделение на властите, а въз основа на идеята за **представителство на интересите**: прието е да се смята, че в Европейския парламент е изразена „волята на народите“, в Съвета на министрите – интересите на държавите и техните правителства, а Комисията изразява интересите и целите на самите Общности, докато Съдът на ЕО защитава и гарантира правовия характер на съюза, а Сметната палата – финансовия ред.

– В същото време макар да има парламент, при това пряко избран от гражданите, „законодателната власт“ се осъществява основно – или поне с решаващото участие на – друг орган, съставен от представители на изпълнителната власт в отделните държави: Съветът на министрите;

– Главен изпълнителен орган е Европейската комисия, наричана още „двигател на европейската интеграция“, но Съветът на министрите формално е носител на изпълнителните компетенции (които възлага на ЕК за упражняване). Комисията има и нормотворческа власт, макар че основната ѝ роля е на носител на „законодателната инициатива“ (почти изключително право да предлага проекти за актове);

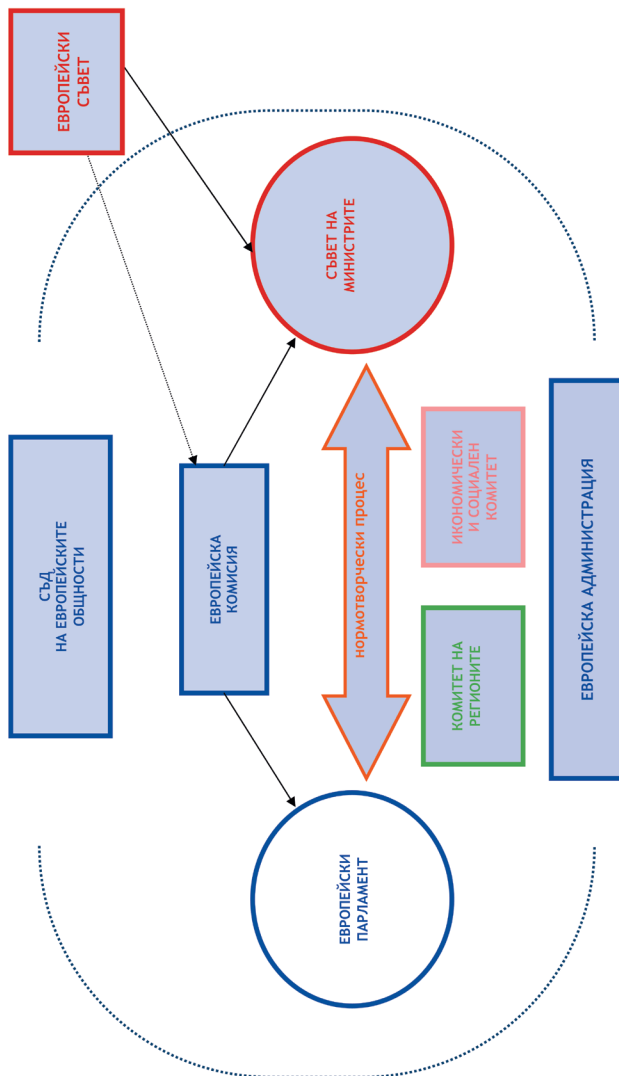
– ЕС (до сега) няма собствени органи – ползва органите на Европейските общности. От своя страна трите (днес само две) Европейски общности са самостоятелни МО, но с общи органи;

– Накрая, някои от органите на ЕС (СМ, ЕСв, комитети) нямат постоянен състав.

Съществена особеност е, че някои от органите на ЕС се наричат **институции**. Според досегашната уредба „институции“ по смисъла на Учредителните договори са само 5 органа: Европейският парламент (ЕП); Съветът (Съвет на министрите, СМ), Комисията (Европейската комисия, ЕК), Съдът (Съд на ЕО, СЕО) и Сметната палата (СП). Реформата, която трябваше да се осъществи с Лисабонския договор, предвижда още два органа да бъдат обявени за институции – Европейският съвет (ЕСв) и Европейската централна банка (ЕЦБ), заради важните управленски функции, които осъществяват.

Прието е обаче „институционалната рамка“ на ЕС освен основните органи – институциите – да включва и други органи. Една част от тях са свързани с изпълнението на актовете на институциите (т. нар. комитология и др), други имат консултативни и помощни функции.

Учредителните договори уреждат различните органи на различни места и по различен начин. Те отдават най-голямо значение на Европейския парламент – като органът с най-пряка овластеност (избран пряко от гражданите), сетне на Съвета, Комисията и т.н., а Европейският съвет е уреден отделно, съвсем накратко и сякаш някак небрежно. По своята действителна важност, обаче, органите на ЕС трябва да бъдат подредени по друг начин.



## 1. Върховно политическо ръководство – Европейският съвет.

Европейският съвет (ЕСв, European council, Conseil européen) е върховният политически орган на ЕС. Най-просто казано – и не най-младите читатели добре ще разберат това сравнение... – ЕСв е политбюро на ЕС. Най-висше политическо ръководство, което заседава рядко, взима само политически, принципни решения, без правна сила, но с огромна практическа важност – всички други органи следва да се съобразяват с тях и „да ги претворяват в дела“...

**1.1. Съставът** на ЕСв е твърде специфичен: състои се от 28 членове – държавните или правителствени ръководители на 27-те ДЧ и председателя на ЕК. Франция и по-рядко някои други ДЧ (Португалия, Финландия, Полша, Румъния и България, които имат относително не-слаби президенти) могат да бъдат представявани и от своя президент.

Работата на ЕСв се подпомага от външните министри на ДЧ и един член на ЕК (в зависимост от основната обсъждана тема – на заседанието на ЕСв в Мадрид през 2001 г. основната тема е енергетиката и в работата му участва комисарят по енергетиката Лойола де Паласио; докато заседанието на ЕСв в Копенхаген, декември 2002 г. е посветено на приемането на нови членове в ЕС и в работата участва комисарят по разширяването Гюнтер Ферхойген).

**1.2.** Понеже ЕСв няма постоянен състав, няма и **мандат**. Заседава поне 2 пъти (след реформата – поне 4 пъти) годишно – в Брюксел или по изключение на територията на тази ДЧ, която през съответния 6-месечен период осъществява председателството на ЕС. В последните години динамиката на международните отношения наложи ЕСв да заседава по 4–5 до 6 пъти годишно...

По неписано правило ЕСв провежда заседанията си на английски език. Всяко заседание се председателства от държавния или правителствен ръководител на държавата, която в този 6-месечен период осъществява председателството на ЕС.

**1.3. Самото председателство** не е орган. Това е *функция*, дейност. Тази дейност се осъществява от държава! Всяка държава-членка поема председателството на ЕС за срок от 6 месеца на ротационен принцип (редуване по предварително определен чрез жребий ред). Това не означава, че тя поема управлението на ЕС – ЕС си има постоянно действащи органи, чиито правомощия не се изменят със смяната на председателството. Сменят се обаче (по инициатива на държавата-председател) приоритетите, дневният ред (основните задачи за съответния период) и председателите на някои органи (на ЕСв и СМ).

Председателството има значение и за осъществяването на външната политика. По неписано правило в по-сложни политически ситуации ЕС се пред-

ставява от т. нар „Тройка“ (по асоциация от красивата руска тройка елени, които един до друг заедно теглят в снега големите руски шейни, така се изписва и на латиница – Troika...) съставена от правителствените ръководители на държавата, която осъществява в момента председателството на ЕС, на предишната и на следващата държава-председател (за втората половина на 2008 г. например „Тройката“ включва Словения, Франция и Чехия).

Освен всичко друго, ротационното председателство е добър повод европейските граждани да научат повече за отделните държави и народи...

**1.4. Функции.** ЕСв е типичен политически орган. Той взема стратегическите решения за развитието на Съюза и определя неговата програма за действие. **Не приема правни актове** – това е възложено на СМ и другите органи. В края на своите заседания ЕСв приема заключения и декларации. Те се приемат с постигане на общо съгласие, без гласуване. Практическото им значение, обаче, е огромно – в тях се определят насоките за развитие на ЕС и се формулират най-важните политически решения – за разширяването, за външната политика и отбраната и ред други.

Някои от най-съществените реформи, предвидените с ЛД, се отнасят именно до ЕСв:

- ЕСв вече ще има постоянен председател за срок от 2.5 години, който няма да бъде действащ държавен ръководител (разбира се, най-вероятно бивш – като например обсъжданите кандидатури на бившите премиери на Обединеното Кралство Тони Блеър, на Ирландия Бърти Ахърн и др.). Председателството на ЕС обаче се запазва като функция;

- така съставът на ЕС се увеличава до 29 членове – 27 държавни или правителствени ръководители, председателят на ЕК и новият постоянен председател;

- ЕСв става „институция“ на ЕС – т.е. орган, натоварен с осъществяването на по-ежедневни задачи;

- в това си ново качество ЕСв ще може да приема правни актове;

- той вече ще се произнася с квалифицирано мнозинство, а само по особено чувствителни въпроси – с единодушие;

- за квалифицираното мнозинство се предвиди ново правило – едно решение е прието, когато за него са гласували 55 % от членовете, чиито държави имат население, което е поне 65 % от общото население на ЕС; в гласуването участват само държавните представители, но не и председателите на ЕСв и ЕК.

Както видяхме, Европейският съвет е орган на ЕС и по никакъв начин не трябва да се бърка със Съвета на Европа, който е самостоятелна международна организация с 47 ДЧ и формално няма нищо общо с ЕС, още по-малко с ЕСв.

## **2. Най-овластеният орган – Съветът на министрите.**

Съветът (СМ, Council of ministers, Conseil des ministres) – или още Съветът на ЕС (Council of the European Union, Conseil de l'Union européenne) е на практика органът с най-голяма власт и следователно с най-голяма относителна „тежест“. Той изразява междуправителственото начало в европейската интеграция – и именно затова на него държавите държат най-много и не са склонни да намалят водещата му роля.

**2.1. Съставът** на СМ също не е постоянен – и дори е двойно променлив. От една страна, всяка държава се представлява от по един свой министър – но различен в зависимост от обсъжданите въпроси: веднъж министри на финансите, друг път на транспорта, трети път на селското стопанство, търговията и т. н. От друга страна във всяка ДЧ министрите могат да бъдат сменяни – до тази седмица един да е министър на търговията на Италия, от другата седмица – друг... Най-важните си решения Съветът взима в състав министри на външните работи, наричан „Съвет по общите въпроси“. Различните състави на СМ се наричат и формати.

Най-същественото за Съвета, е че в него са представени интересите и позициите на държавите-членки, поради което се състои от пълномощни представители на правителствата (министри) – за разлика например от ЕК, в която членуват независими от правителствата на ДЧ експерти.

**2.2. Мандат** СМ също няма. Няма и постоянен председател – всяко заседание се председателства от министъра от държавата, която в съответния 6-месечен период осъществява председателството на ЕС.

**2.3. Функциите** на СМ на практика включват всички основни дейности в рамките на ЕС – нормотворческа, изпълнителна, контролна, бюджетна, конститутивна, представителна, политическо ръководство и др.

- 2.3.1. приема основните нормативни актове регламенти, директиви и различни видове решения; приема и неюридически актове – във формата на препоръки или становища;
- 2.3.2. приема изпълнителните актове в ЕС – или (по-често) възлага част от тази дейност на Комисията;
- 2.3.3. може да води дела срещу другите институции;
- 2.3.4. приема Бюджета на ЕС;
- 2.3.5. определя съставите на някои от основните органи (ЕК, СП, Ико СоКо, КоРе и др.)
- 2.3.6. сключва международните договори от името на ЕС;
- 2.3.7. координира общата икономическа политика;
- 2.3.8. взима решения по СОПВР и ОПОВОС.

**2.4.** Съветът е овластен да приема **всички видове актове**. Най-съществена е неговата роля при приемането на регламентите (базови или изпълнителни, като понякога възлага приемането на изпълнителни регламенти на ЕК или на ЕЦБ), директивите (като в редки случаи директиви може да приема и ЕК) и решенията (нормативни – напр. за създаването на Първоинстанционен съд – или други).

### Мнозинства в Съвета на министрите

#### Гласуване с единодушие

- √ Необходимо е нито една държава-членка да не гласува против – чл. 203, п.3
- √ Прилага се в случаите, определени от договорите – ревизия, прилагане специални клаузи, институционални решения, данъчна, социална политика, култура

#### Гласуване с квалифицирано мнозинство

- √ Прилага се в основния кръг от случаи
- √ Система на оразмеряване на гласовете – 345 гласа, България – 10
- √ Необходимо мнозинство – 255 гласа (74 %) + 62 % от населението на ЕС (ако ДЧ изрично поиска това)
- √ Прилага се спрямо вътрешен пазар, околна среда, някои области на ПССП, финансови въпрос, наука, професионално обучение и др.

#### Гласуване с абсолютно мнозинство

- √ Прилага се по процедурни въпроси
- √ Всяка ДЧ – един гласи, решението е прието, ако за него са гласували повече от половината
- √ Приемане на вътрешен правилник, организация на Генералния секретариат на Съвета и др.

**2.5.** Въпросът за **мнозинството** при вземане на решение от СМ е един от най-спорните в реформата на ЕС. При създаването на ЕО е заложен стремежът решенията да се взимат с общо съгласие и затова първоначално Съветът е взимал решенията си с *единодушие*. Това, обаче, е най-недемократичното мнозинство – то позволява само на един член (една държава), като гласува „против“, да попречи на вземането на решение и така да наложи волята си над цялото останало огромно мнозинство (а демокрацията е воля на мнозинството над малцинството, нали?). Този проблем също е част от

т.нар. „демократичен дефицит“ в ЕО и през десетилетията се установява трайна тенденция на промяна – по все повече въпроси Съветът вече взима решения с квалифицирано мнозинство, вместо с единодушие.

Изискването за единодушие означава актът да се приеме без нито един глас „против“, като гласуването „въздържал се“ не е пречка. Дава се възможност един министър, който не може или не желае да присъства на заседанието, да упълномощи един свой колега (от друга ДЧ) да го представлява.

*Квалифицираното мнозинство* пък не е в познатия ни вид 2/3 или 3/4 от членовете. До реформата на ЕС, когато трябва да се приеме решение с квалифицирано мнозинство, всеки министър (ще рече всяка държава) разполага с определен брой гласове, като след ДН и разширяването на ЕС общият брой на оразмерените гласове стана 345, от които 4-те най-големи – по 29 гласа, най-малката Малта – 3, а България, заедно с Австрия и Швеция – по 10. Решение с квалифицирано мнозинство се взима, когато са подадени поне 258 гласа „за“ (когато проектът е предложен от ЕК) или поне 258 гласа от поне 2/3 от ДЧ (или 18 от 27, това е „двойно квалифицирано мнозинство“), в по-редките случаи, когато проектът не е предложен от ЕК.

ЛД предвиди съществена промяна на този механизъм – вместо оразмеряване на гласовете се прилага пряка демографска съотнесеност: всяка ДЧ разполага с един глас, за приемане на решение са необходими 55 % от гласовете (държавите) – или 15 при 27 ДЧ, но се изисква населението на гласувалите „за“ ДЧ да е поне 65 % от общото население на ЕС (което се обявява от ЕК официално всеки две години).

**2.6.** Актовете на СМ подлежат на съдебен контрол пред СЕО. Съдът може да бъде сезиран и когато СМ бездейства в нарушение на УД. От своя страна СМ може да води дела срещу другите органи – в упражняване на контролните си правомощия.

**2.7.** Работата на Съвета се подпомага от *Секретариат* и от особено важния *Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)*. Той се състои от по един постоянен представител на правителството на всяка държава и по един заместник. Ролята му е да подготвя политически решенията на СМ постоянните представители обсъждат проектите за актове, уточняват безспорните и спорните въпроси и се стремят да постигнат необходимото съгласие по спорните въпроси.

Самият КОРЕПЕР не приема актове – поради това и не провежда гласуване. Представителите се стремят просто да договорят (което пък въобще не е просто...) мнозинството, което се изисква в Съвета, за да се приеме актът. Когато УД предвиждат конкретният акт да бъде приет с единодушие, в КОРЕПЕР

се стремят да отстранят всички противоречия, за да няма нито един глас против в Съвета. Когато пък се изисква квалифицирано мнозинство, постоянните представители се стремят да напаснат необходимите 258 гласа, а не търсят непременно общо съгласие (единодушие), защото такова не се изисква.

Когато те постигнат (договорят) изискуемото за Съвета мнозинство, проектът за акт се внася в част „А“ на дневния ред на следващото заседание на СМ и се приема от него без обсъждане и независимо от това кои точно министри заседават (министри на земеделието могат да приемат акт от материята на данъчната политика). Обратно, ако не е договорено изискуемото мнозинство, актът се внася (не може да не се разгледа, това е правомощие, т.е. право и задължение на Съвета) в част „Б“ на дневния ред и по него се произнасят съответните компетентни министри на следващото им заседание (по земеделските въпроси – министрите на земеделието, по финансовите – министрите на финансите и т. н.).

### **3. Най-активният орган – Европейската комисия.**

Комисията (ЕК) е най-динамичният, но и най-необичайният орган на ЕО. Сега тя се състои от 27 члена (по един от всяка ДЧ, преди ДН обаче 5-те най-големи ДЧ посочваха по двама комисари...). Членовете на ЕК трябва да са високо авторитетни лица с обща компетентност, основното изискване към които е да бъдат независими – на първо място от своите държави, сетне от всякакви други стопански, съсловни и други въздействия. Задача им е заедно да защитават интересите на Съюза. От това следва нейният „наднационален“ характер: Комисията има задачата да защитава интересите на самия ЕС, на самата интеграция като процес. Поради това дейността на Комисията нерядко е насочена срещу решения на Съвета (съставен от ангажирани правителствени представители) или срещу действия на отделните държави, които в собствен интерес нарушават Общностното право.

Всеки член на ЕК отговаря за една или няколко от основните ѝ дейности („портфейл“). На тяхно подчинение са 22 генерални дирекции, с общо над 30 000 служители (а броят им навярно ще нараства).

Комисията често е сравнявана с европейско правителство. Тя наистина е най-близко до идеята за изпълнителна власт в Общностите. Наричат я „двигател на европейската интеграция“: натоварена е със задачата да „движи“ развитието на Съюза, като предлага на Съвета и Парламента проекти за актове, а след приемането им – да ги изпълнява.

Като изпълнителен орган Комисията организира и ръководи набирането и разходването на бюджета на ЕО.

## СИСТЕМА НА КОМИТОЛОГИЯ

### Същност на комитологията

- Комитологията е специфична система на прилагане на някои актове на правото на ЕС в определени области на политиката.
- Тя се изразява във формирането на комитети от представители на националните администрации и експерти, които консултират или контролират Комисията в прилагането на определените актове на ЕС.
- Системата на комитологията отразява специфичния характер на изпълнителната функция в ЕО, която номинално принадлежи на Съвета, а фактически се осъществява от Комисията и държавите-членки
- Системата на комитологията възниква и се развива през '60-'80-те години, без да е изрично уредена в правния ред на ЕС.
- Изрична правна уредба е създадена след ЕЕА през 1987 г. въз основа на чл. 202 и 211 от ДЕО, като уредбата е сериозно изменена през 1999 г.
- Механизмът на комитологията се концентрира в задължението на Европейската комисия да вземе предвид мнението на комитета, когато приема мерки по изпълнението на даден нормативен акт, а в някои случаи при размишаване позициите на Комисията и комитета, въпросът да се върне отново за обсъждане в Съвета.

Вид комитет	Състав на комитета	Характер на приеманите мерки	Ред на вземане на решение	Последици от становището на комитета
<b>Консултативен комитет</b>	Представители на държавите-членки под председателството на представител на Комисията	Всички мерки, които не спадат към управителен или регламентиращ комитет	Чрез гласуване или чрез размяна на мнения	Комисията следва да вземе предвид становището на Комитета преди да приеме мерки, но не е обвързана с него
<b>Управителен комитет</b>	Представители на държавите-членки под председателството на представител на Комисията	Мерки, които подлежат на незабавно изпълнение - селскостопанска политика, риболов, или мерки със значителни бюджетни последици	По предложение на председателя, при г.к.м. съобразно оразмеряването на гласовете в Съвета	При негативно становище на комитета, Комисията приема мярката и отлага нейното прилагане с 3 м., през които Съветът може да приеме друга мярка
<b>Регламентиращ комитет</b>	Представители на държавите-членки под председателството на представител на Комисията	Мерки с общо действие, уреждащи прилагането на един акт или допълващи отделни негови елементи, най-често свързани със защита на здравето, сигурност и безопасност	По предложение на председателя, с к.м., съобразно оразмеряването на гласовете в Съвета	В случай на негативно становище или липса на становище, въпросът се отнася до Съвета. Ако Съветът не се противопостави в срок от 3 м., Комисията може да приеме мярката. Ако Съветът се противопостави с к.м., Комисията следва да преразгледа проекта за мярка.

ЕК има и разпоредителна власт – сама може да приема нормативни актове, най-често в изпълнение на друг акт тя може да приема регламенти (изпълнителни), директиви, решения (индивидуални, рядко нормативни), препоръки и становища с много голямо практическо значение. Всяка година например, ЕК приема под формата на становище Годишен доклад за напредъка на страните-кандидатки, в който се поставя крайно важна оценка за състоянието им и се дават важни указания – в по-проблемни периоди (напр. веднага след присъединяването), тя може да приема и междинни доклади (през юли). Значението на тези доклади е чисто политическо – но именно като такава, то може да бъде огромно: спомняме си мощният политически и обществен отзвук от критичните доклади (даже не един, а два едновременно – за правосъдието и за европейските фондове) за България през юли 2008 г...

Комисията се определя и като „пазител на Договорите“ – има право (и същевременно задължение) да следи за спазването на Правото на ЕО от другите органи и от държавите-членки и когато установи нарушение – да завежда дело пред Съда на ЕО.

Съставът на ЕК се назначава по общо съгласие от правителствата на ДЧ за срок от 5 години. Първо се определя кандидатът за председател – това трябва да е високо авторитетна и общоприемлива фигура – правомощията на председателя на ЕК са широки и нерядко го сравняват с „държавен глава“ на ЕС. Неговата кандидатура и на всички останали членове на ЕК трябва да бъде одобрена от Европейския парламент. След одобряването от ЕП, съставът на ЕК се назначава от Съвета с квалифицирано мнозинство.

Дейностите на ЕК са най-многобройни – макар и не така значими, като тези на Съвета. Те са формулирани широко:

- приема нормативни актове „изпълнителни“ регламенти, директиви, има почти изключително право на инициатива (да внесе проект) за приемането на актове от другите органи;

- осигурява прилагането на разпоредбите на УД, а също и на актовете, приети от другите органите на ЕО, когато УД го предвиждат;

- дава препоръки и становища и взима решения по множество различни въпроси;

- осъществява широк контрол, вкл. и чрез сезиране на Съда;

- упражнява конкретни правомощия, възложени от Съвета.

Комисията твърде често приема различни ненормативни препоръки и становища с голямо практическо значение (такива са например, нейните „Бяла книга за изграждането на Вътрешния пазар“ от 1985 г. и „Бяла книга за подготовката на страните от Централна и Източна Европа за интеграция

## Генерални дирекции и служби на Комисията

ADMIN – Служители и администрация  
AGRI – Земеделие и селско развитие  
AIDCO: Europe Aid – Бюро за сътрудничество  
BEPA – Бюро на съветниците по европейска политика  
BUDG – Бюджет  
COMM – Комуникация  
COMP – Конкуренция  
DEV – Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихия Океан  
DGT – Преводи  
DIGIT – Информационни технологии  
EAC – Образование и култура  
ECFIN – Икономически и финансови въпроси  
ECHO – Хуманитарна помощ  
ELARG – Разширяване  
EMPL – Заетост, социална защита и равенство на шансовете  
ENTR – Индустрия и предприятия  
ENV – Околна среда  
EPSO – Европейска служба за подбор на служители  
ESTAT – Евростат  
FISH – Риболов и морски въпроси  
IAS – Служба за вътрешен одит  
INFOSO – Информационно общество и медии  
JLS – Правосъдие, свобода и сигурност  
JRC – Общ изследователски център  
MARKT – Вътрешен пазар и услуги  
OIB – Служба инфраструктура и логистика Брюксел  
OIL – Служба инфраструктура и логистика Люксембург  
OLAF – Европейска служба за борба с измамите  
OPOCE – Служба по публикациите  
REGIO – Регионална политика  
RELEX DEL – Делегации и представителства  
RTD – Изследвания  
SANCO – Здраве и защита на потребителите  
SCIC – Симултанен превод  
SG – Генерален секретариат  
SJ – Юридическа служба  
TAXUD – Данъчно облагане и митнически съюз  
TRADE – Търговия  
TREN – Транспорт и енергетика

във Вътрешния пазар на ЕС“ от 1995 г., както и ежегодните ѝ доклади пред ЕП за състоянието на ЕС или за напредъка на страните-кандидатки или новоприетите членове).

Комисията води преговорите за сключване на договорите за членство (самите договори се сключват от Съвета и се одобряват от ЕП с абсолютно мнозинство).

Комисията и Съветът заседават в Брюксел. Като добавим, че там се провеждат извънредните заседания на ЕП и заседават постоянните му комисии, а също и че там е седалището на ЗЕС (че и щаб-квартирата на НАТО), ще разберам защо често Брюксел бива наричан „столица на Европа“.



#### 4. Най-представителният орган – Европейският парламент.

Няма съмнение, Европейският парламент (ЕП, European Parliament, Parlement européen) е уникален орган...

**4.1. Състав.** Първоначално ЕП се е състоял от депутати от националните парламенти. От 1979 г. депутатите в ЕП се избират пряко от всички

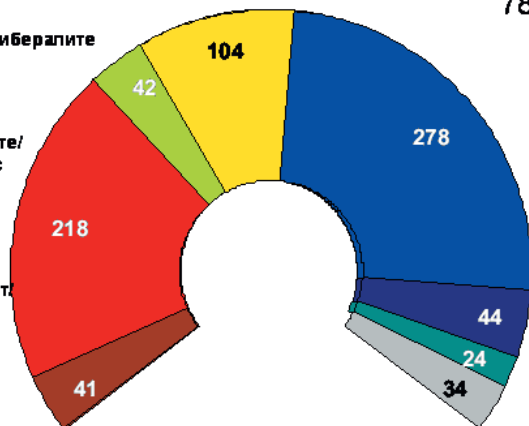
граждани на ЕС. Броят им сега е 785, а е предвидено след осъществяването на реформата на ЕС да бъдат 752. Във всяка страна се избират определен брой депутати – от най-голямата държава-членка Германия ще се избират 99, от България 17, а от най-малката Малта – 5 (в ЕП, като в повечето органи на ЕС, квотният принцип облагодетелства по-малките страни).

Депутатите се избират във всеобщи избори в няколко дни във всички ДЧ. Мандатът им е 5 години. Избори се провеждат във всяка 4-та и 9-та година на десетилетието. Кандидати за депутати се предлагат в избирателни листи, а отделните държави са разделени на един или няколко големи избирателни района (България е един избирателен район). След избирането им в ЕП, депутатите формират парламентарни групи по същия политически признак, а не по национален. Така в ЕП има парламентарни групи не на Германия, Франция и т.н., а на основните европейски партии: Европейската народна партия, Партията на европейските социалисти, Европейската либерална партия, Зелената партия и още няколко.



## Политически групи

- EPP-ED: Група на Европейската народна партия (Християндемократи) и Европейските демократи
- PES: Група на социалистите в Европейския парламент
- ALDE: Група на Алианса на либералите и демократите за Европа
- UEN: Група на Съюза за Европа на нациите
- Greens/EFA: Група на Зелените/ Европейски свободен алианс
- GUE/NGL: Конфедеративна група на Европейската обединена левица – Северна зелена левица
- IND/DEM: Група Независимост Демокрация
- Независими членове



4.2. От това следва една от най-съществените му особености – **начинът на гласуване**. За да е валидно заседанието на ЕП, е необходимо да присъст-

ват (*кворум*) повече от половината от всички депутати ( $1/2+1$  от 781, т. е. поне 391). Решенията, обаче, се взимат с гласовете на *повече от половината от участвалите в гласуването* (не в заседанието!) депутати. В залата могат да присъстват 500 депутати, но в гласуването да участват само от тях – и тогава за приемането на решение ще са достатъчни и само 51 гласа „за“... Това („*просто мнозинство*“) е предвидено, за да се избегне тежката дилема в случай на противоречие между партийния и националния интерес (виждане, политика) – когато един депутат не може да си позволи да гласува „за“ дадено решение (защото противоречи на националните или на партийните му позиции), но разбира, че това решение е важно и необходимо – му се дава възможност просто да не гласува. Ако гласува „въздържал се“, разширява базата, от която трябва да се съберат повече от половината гласове „за“. Ако, обаче, изобщо не гласува, дава възможност актът да се приеме, без сам той да го е подкрепил...

По важни въпроси (например одобрение на договорите за членство на нови държави) ЕП гласува с абсолютно мнозинство (повече от половината от всички членове – или поне 391 гласа). Недоверие на ЕК може да се гласува с мнозинство  $2/3$  от подадените гласове, ако те са повече от половината от всички депутати.



## Европейски парламент

### Правомощия





# Организация на Парламента

## ПРЕДСЕДАТЕЛ

Ханс-Герт Пьоотеринг



## ПРЕДСЕДАТЕЛСКИ СЪВЕТ

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ПАРЛАМЕНТА  
ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ГРУПИ

## БЮРО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ЕП, 14 ЗАМ.  
ПРЕДСЕДАТЕЛИ

## КВЕСТОРСКА КОЛЕГИЯ

6 КВЕСТОРИ

20 КОМИСИИ

ДЕЛЕГАЦИИ

СЕКРЕТАРИАТ

ПОЛИТИЧЕСКИ ГРУПИ  
ПЕРСОНАЛ

ЕП не е най-важният орган на ЕО и ЕС, но има многобройни и разнообразни **правомощия**:

- участва активно в избирането на Комисията (виж по-горе) и има право да ѝ гласува недоверие (до сега са правени само неуспешни опити);

- има все по-голяма роля в „законотворчеството“, по много въпроси може да блокира приемането на акт, който не одобрява, а по все повече въпроси участва в приемането на актовете наравно със Съвета – и тогава е съавтор на регламенти, директиви, решения, а сам може да приема становища и декларации;

- одобрява всички (без търговските) международни договори, сключвани от ЕО;

- приема частта „Незадължителни разходи“ от Бюджета на ЕО и участва в приемането на частта „Задължителни разходи“;

- осъществява контролни функции, а към него действа специализиран орган за жалби на гражданите – Обмудсман, който може да „разследва“ дейността на всички органи на ЕО;

- може да бъде ищец или ответник пред Съда на ЕО.

Характерен за ЕП е стремежът към увеличаване на собствената му значимост...

Трайна тенденция в развитието на ЕС е увеличаването на ролята на ЕП – от консултативен орган, съставен от депутати от националните парламенти, до пряко избран от гражданите орган, участващ в приемането на актовете наравно със Съвета.

Държава-членка	Мандати 2008	Мандати VI. 2009	Тежест на един мандат в брой избиратели
Австрия	18	19	435 000
Белгия	24	22	480 000
България	18	17	451 000
Великобритания	78	73	832 000
Германия	99	96	857 000
Гърция	24	22	508 000
Дания	14	13	418 000
Естония	6	6	223 000
Ирландия	13	12	359 000
Испания	54	54	823 000
Италия	78	72	821 000
Кипър	6	6	128 000
Латвия	9	9	253 000
Литва	13	12	282 000
Люксембург	6	6	78 000
Малта	5	6	67 000
Нидерландия	27	26	629 000
Полша	54	51	713 000
Португалия	24	22	481 000
Румъния	35	33	653 000
Словакия	14	13	415 000
Словения	7	8	251 000
Унгария	24	22	457 000
Финландия	14	13	405 000
Франция	78	74	871 000
Чешка Република	24	22	467 000
Швеция	19	20	455 000

#### Парламентарни групи в ЕП през 2008 г.

Европейска народна партия – 288 членове

Партия на европейските социалисти – 218 членове

Алианс на либералите и демократите за Европа – 100 членове

Европа на нациите – 44 членове

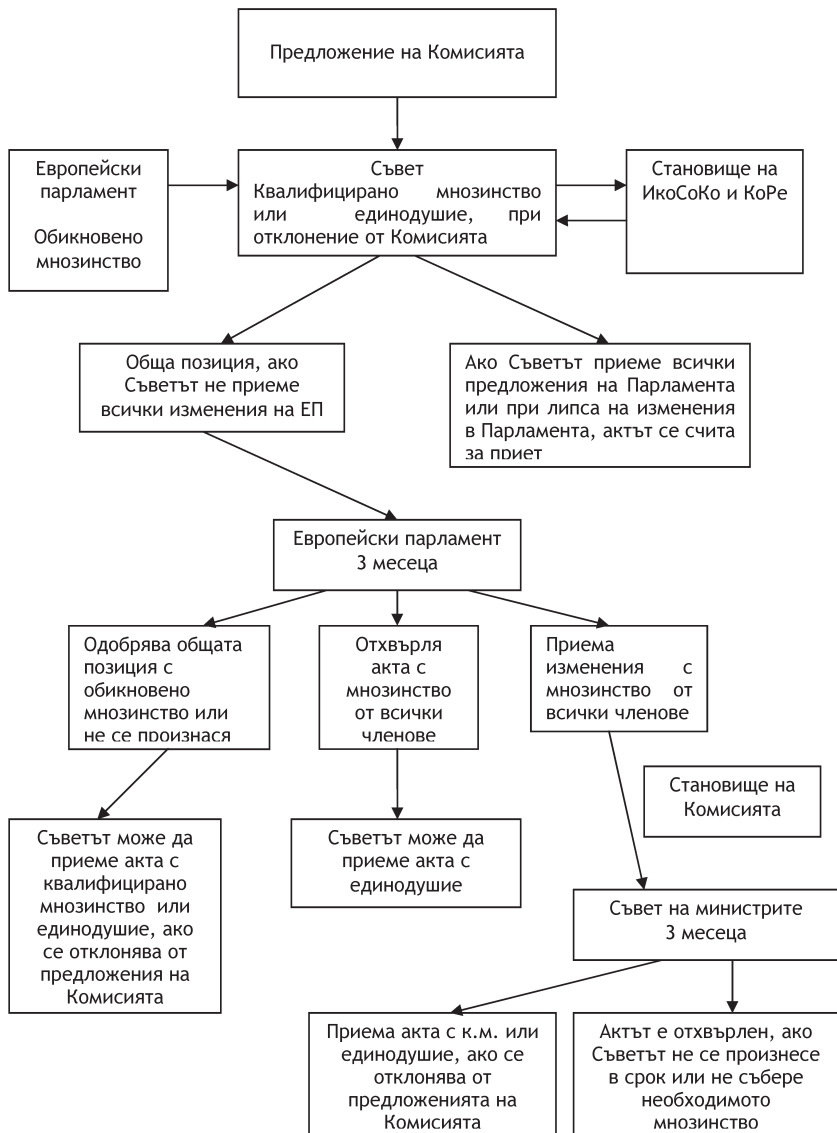
Зелени и Европейски свободен алианс – 43 членове

Обединена европейска левица и Северна левица (Радикална левица) – 41 членове

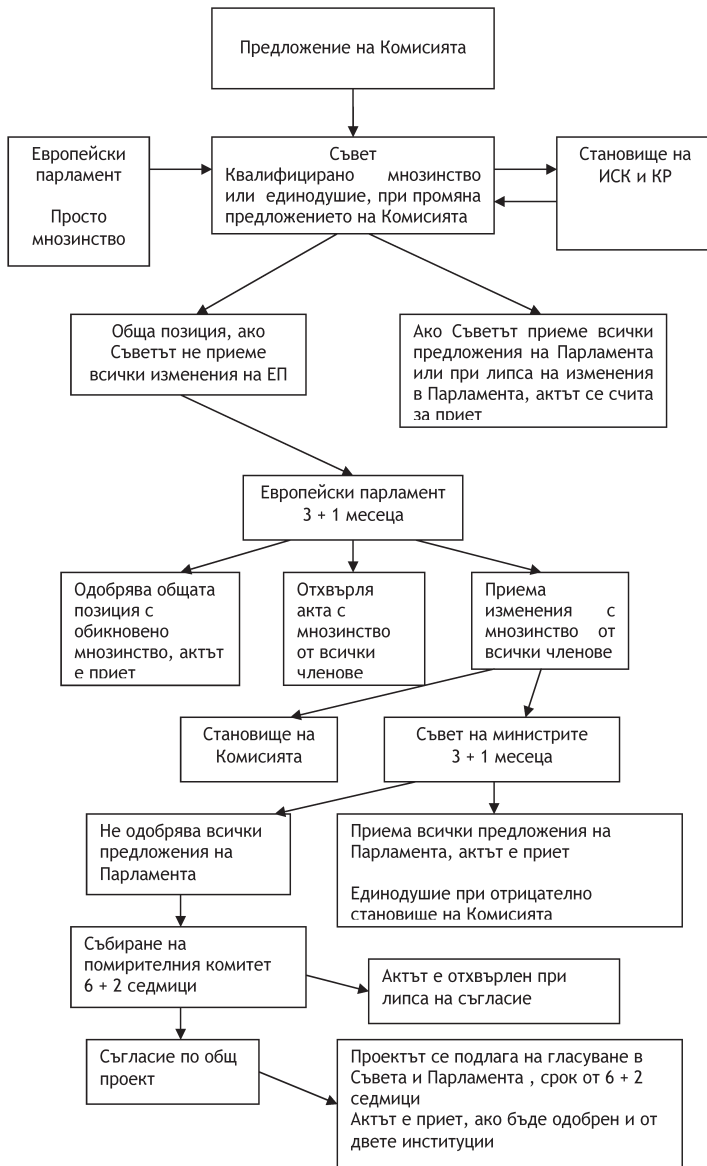
Независимост и демокрация – 22 членове

Независими – 29

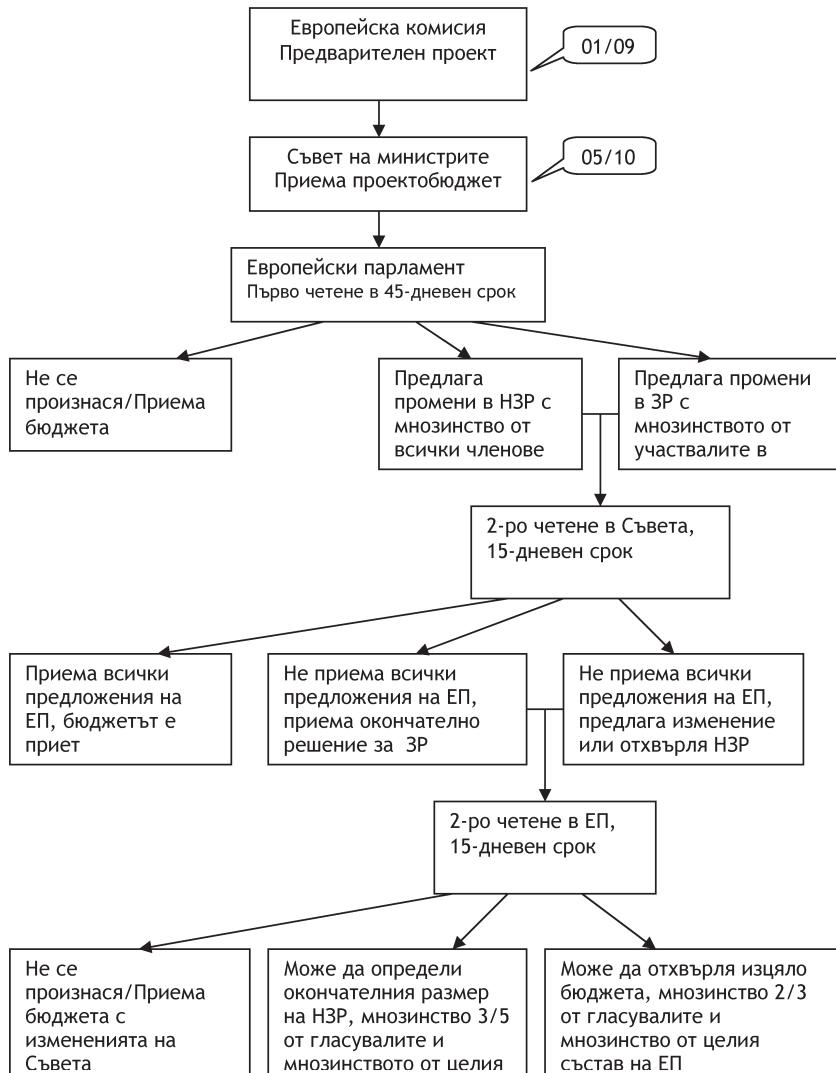
## Процедура по сътрудничество



## Процедура по съвместно приемане на актове



## Бюджетна процедура



## ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ НОРМОТВОРЧЕСКИ ПРОЦЕДУРИ

<b>ПРОЦЕДУРА ПО СЪВМЕСТНО ПРИЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ</b>	
<b>Квалифицирано мнозинство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Норми, забраняващи всяка форма на дискриминация въз основа на националността – чл. 12;</li> <li>• Разпоредби, които имат за цел да улеснят упражняването на правото на гражданите да се придвижват и пребивават свободно на територията на държавите-членки – чл. 18, § 2;</li> <li>• Мерки на подпомагане в подкрепа на държавите-членки в борбата с дискриминацията, с изключение на евентуални мерки на хармонизация – чл. 13, § 2;</li> <li>• Свободно движение на работници и служители – чл. 40;</li> <li>• Право на установяване – чл. 44;</li> <li>• Координация на законодателните, подзаконовите и административните разпоредби, които предвиждат установяването на специален режим упражняването на правото на свободно установяване от гражданите на други държави-членки– чл. 46, § 2;</li> <li>• Право на установяване за свободните професии – чл. 47, § 2;</li> <li>• Услуги – чл. 55;</li> <li>• Евентуално разширяване прилагането на процедурата по чл. 251 по отношение на дял IV от Договора (визова и имиграционна политика, други политики, свързани със свободното движение на хора) – чл. 67, § 2;</li> <li>• Мерки, свързани с предоставянето на убежище, посочени в чл. 63, ал. 1 и минимални норми относно предоставянето на временна защита на търсещите убежище, докато Съветът не определи общи правила и принципи на предоставянето на убежище – чл. 67, ал. 5;</li> <li>• Съдебно сътрудничество в гражданскоправната материя, с изключение на мерки, свързани със семейното право – чл. 65;</li> <li>• Общи правила относно международния транспорт, осъществяван от или към територията на една държава-членка или преминаващ през територията на една или повече държави-членки; условия на предоставяне на транспортни услуги от оператори, които не са установени на територията на Общността; мерки за подобряване сигурността на транспорта – чл. 71, § 1;</li> <li>• Разширяване приложението на правилата, предвидени в чл. 71, § 1 по отношение на морското плаване и въздухоплаването – чл. 80, § 2;</li> <li>• Мерки на хармонизация, свързани с вътрешния пазар – чл. 95, § 1;</li> <li>• Мерки в подкрепа на заетостта – чл. 129;</li> <li>• Митническо сътрудничество – чл. 135;</li> <li>• Условия на труд и работна среда; здраве, сигурност, информиране и консултиране на работниците и служителите; интеграция на хората в състояние на социално изключване; равенство на шансовете и на третирането; мерки за насърчаване сътрудничеството в борбата със социалната изолация;</li> <li>• Социална политика (равенство на шансовете, на третирането и заплащането)- чл. 141;</li> </ul>
<b>Единодушие</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вътрешен пазар (мерки по социалното осигуряване на работниците, упражняващи право на свободно движение);</li> <li>• Координация на законодателните, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, отнасящи се до достъпа до упражняването на свободни професии и до тяхното упражняване; координация на съществуващите законови принципи относно професионалната квалификация и условията на достъп на индивидуални лица до упражняването на самостоятелна стопанска дейност – чл. 47;</li> <li>• Култура – чл. 151 (с изключение на препоръките);</li> </ul>

<b>ПРОЦЕДУРА ПО СЪТРУДНИЧЕСТВО</b>	
<b>Квалифицирано мно- зинство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Многостранно наблюдение – чл. 99, § 5;</li> <li>• Прилагане забраната за привилегирован достъп – чл. 102, § 2 ;</li> <li>• Прилагане на забраната за сключване на договори и приемане на отрицателно салдо по сметките – чл. 103, § 2 ;</li> <li>• Мерки за хармонизиране на номиналните стойности и техническите спецификации на единната парична единица – чл. 106, § 2 ;</li> </ul>
<b>ПРОЦЕДУРА ПО КОНСУЛТИРАНЕ</b>	
<b>Квалифицирано мнозинство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разрешение за откриване на засилено сътрудничество- чл. 11, § 2 ;</li> <li>• Обща селскостопанска политика – чл. 37, § 3 ;</li> <li>• Либерализация на услугите – чл. 52, § 3 ;</li> <li>• Определяне списък на страните, подлежащи на визов режим или освободени от издаването на визи и създаване на единен модел на виза – чл. 67, § 3 ;</li> <li>• Приемане на уредба в областта на конкуренцията – чл. 83;</li> <li>• Приемане на уредба в областта на държавните помощи – чл. 89;</li> <li>• Разпоредби по прилагането на протокола относно прекомерния дефицит – чл. 104, § 14, последна алинея;</li> <li>• Изменение на някои разпоредби от протокола за статута на ЕСЦБ и ЕЦБ – чл. 107, § 6 ;</li> <li>• Условия и ред за налагане на глоби от ЕЦБ – чл. 110, § 3 ;</li> <li>• Решения относно представителството на ИВС във външните отношения – чл. 111, § 4, in fine (консултиране на ЕЦБ);</li> <li>• Решение за преминаване в третата фаза на ИВС – чл. 121, § 3 и 4;</li> <li>• Решение за присъединяване на една държава-членка към единната парична единица – чл. 122, § 2;</li> <li>• Определяне не ръководни насоки за държавите-членки в областта на политиката по заестостта, въз основа заключенията на Европейския съвет – чл. 128, § 2;</li> <li>• Специални програми в областта на научните изследвания – чл. 166, § 2;</li> <li>• Научни изследвания и създаване на общи предприятия – чл. 172, § 1 ;</li> <li>• Икономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети страни – чл. 181 bis;</li> <li>• Изменение Устава на СЕО – чл. 245;</li> <li>• Определяне членовете на Сметната палата – чл. 247, § 3;</li> <li>• Приемане на финансови регламенти – чл. 279 (след 1 януари 2007 г.);</li> <li>• Уредба на статута на длъжностните лица на Европейската общност и на режима, приложим за останалите служители на Общността – чл. 283;</li> <li>• Приемане на мерки в подкрепа на крайните периферни региони – чл. 299, § 2;</li> <li>• - Подписване, временно изпълнение и спиране прилагането на международни договори – чл. 300, § 2, ал. 1;</li> <li>• Приемане на разпоредби относно статута на ЕСЦБ – чл. 42 от Протокола относно статута на ЕСЦБ и ЕЦБ;</li> </ul>

Единодушие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приемане на мерки за борба с дискриминацията на основа на пола, расата, етническия произход, религия, убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация – чл. 13;</li> <li>• Гражданство: право на участие в избори – чл. 19, § 2 ;</li> <li>• Разширяване на правата, свързани с гражданството, ратифициране от държавите-членки – чл. 22;</li> <li>• Мерки по въвеждане на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (през преходния период от 5 години) – чл. 67, § 1 ;</li> <li>• Разпоредби относно основните принципи в областта на транспорта , чието прилагане може да породи ефект по отношение жизнения стандарт и заетостта – чл. 71, § 2 ;</li> <li>• Хармонизиране на непреките данъци – чл. 93;</li> <li>• Хармонизиране на законодателствата – чл. 94;</li> <li>• Разменен курс на Екюто по отношение на валути извън Общността;</li> <li>• Мерки в областта на социалното осигуряване, защитата на работниците в случай на прекратяване на трудовия договор, колективно представителство и защита интересите на интересите на работещите и работодателите; условия на наемане на работа на граждани на трети страни, имащи разрешение за пребиваване; финансови вноски за стимулиране на заетостта и създаване на работни места – чл. 137, § 3 ( част от тези въпроси ще бъдат решавани с квалифицирано мнозинство, в процедура н съвместно вземане на решения след единодушно решение на Съвета);</li> <li>• Индустрия – чл. 157, § 3;</li> <li>• Финансови разпоредби, мерки по устройство на територията, количественото управление на водните ресурси, предназначението на земите, избор на източниците на енергия и общата структура на снабдяването с енергия – чл. 175, § 2 ;</li> <li>• Определяне на производствата пред ПИС, състава на ПИС, изменения и допълнения в Устава на СЕО – чл. 252, § 2 ;</li> <li>• - Изменения в Устава на СЕО – чл. 245, ал. 2;</li> <li>• Решение относно собствените средства – чл. 269;</li> <li>• Подписване, временно прилагане и спиране прилагането на договори, сключени от Съвета в области, в които се изисква единодушие за приемането на вътрешни общностни норми, също както и в случаите на договори за асоцииране – чл. 300, § 2, ал. 1, in fine ;</li> <li>• Приемане на мерки, необходими за постигане целите на Общността – чл. 308;</li> <li>• Определяне произхода на петролните продукти, идващи от трети страни или асоциирани страни – чл.6 от Протокола относно петролните продукти, рафинирани в Холандските Антилски острови;</li> <li>• Приемане на разпоредби относно детайлната оценка на критериите за съвместимост, предвидени в чл. 121 от ДЕО – чл. 6 на Протокола относно критериите за съвместимост</li> </ul>
<b>ПРОЦЕДУРА ПО ОДОБРЕНИЕ</b>	
Квалифицирано мнозинство	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изменение на протокола относно статута на ЕСЦБ и на ЕЦБ по препоръка на Европейската централна банка – чл. 107, § 5;</li> <li>• Структурни фондове и Кохезионен фонд – чл. 161 (считано от 2007, ако бъде приета финансовата рамка) ;</li> <li>• Особена процедура, изискваща съгласието на Парламента – определяне на Председателя и членовете на Европейската комисия – чл. 214;</li> <li>• Единна избирателна процедура – чл. 190, § 4 ;</li> <li>• Договори за асоцииране, предвидени в чл. 310 и друг договори, създаващи специфична институционална рамка, които имат значими бюджетни последици и предполагат изменение-то на акт, приет в процедура на съвместно вземане на решения – чл. 300, § 3 , ал. 2.</li> </ul>

## ВИДОВЕ КОМПЕТЕНТНОСТ

Вид компетентност	Същност	Законодателна уредба	Актове	Области	Субсидиарност	Пропорционалност
Изключителна компетентност	Отношенията се регулират от Общността, а в отделни случаи от ДЧ	Европейска общност	Основно регламенти и решения	<ul style="list-style-type: none"> <li>- митнически съюз,</li> <li>- четирите свободи във вътрешния пазар</li> <li>- уредба на конкуренцията на общностно ниво,</li> <li>- парична политика – за ДЧ от Евророната,</li> <li>- опазване на морските биологични ресурси,</li> <li>- обща търговска политика</li> </ul>	НЕ	ДА
Поделена компетентност	Отношенията се регулират от ДЧ, а когато това е необходимо от Общността	Европейска общност и държавите-членки	Основно директиви и решения, по-ограничено регламенти	<ul style="list-style-type: none"> <li>- вътрешен пазар,</li> <li>- икономическо, социално и териториално сближаване,</li> <li>- селско стопанство</li> <li>- рибарство,</li> <li>- околна среда,</li> <li>- защита на потребителите,</li> <li>- транспорт,</li> <li>- трансевропейски мрежи,</li> <li>- свобода, сигурност и правосъдие (без наказателноправни въпроси)</li> </ul>	ДА	ДА
Допълваща компетентност	Отношенията се регулират от държавите-членки, а Общността подпомага и координира техните действия	Държавите-членки	Препоръки, Мнения, Решения	<ul style="list-style-type: none"> <li>- социална политика,</li> <li>- опазване на човешкото здраве,</li> <li>- промишленост,</li> <li>- култура,</li> <li>- туризъм,</li> <li>- образование, професионално обучение,</li> <li>- младеж и спорт,</li> <li>- гражданска защита</li> </ul>	НЕ	ДА

## **5. Уникалната институция за бюджетен контрол – Сметната палата.**

Като организация, която набира и разходва огромен бюджет (над 400 млрд. евро!), ЕС естествено се нуждае от независим орган за бюджетен контрол, типичен за всяка модерна държава. Сметната палата (СП) обаче е създадена едва през 1975 г. Съставът ѝ включва по един член от всяка ДЧ, назначени от Съвета с единодушие след консултиране с ЕП. Членовете имат мандат 6 години и трябва да са напълно независими. Помежду си избират председателят за 3 години.

СП прави финансови ревизии и проверява всички приходи и разходи на ЕС. След приключването на всяка финансова година, СП представя пред ЕП годишен доклад, който се обнародва и в Официалния вестник на ЕС. Текущо изготвя специализирани доклади по отделни въпроси (предприсъединителните програми, фондовете за земеделие или регионално развитие и др.)

СП може да сезира Съда на ЕС по въпроси, свързани с нейната дейност, но нейните актове или бездействие не подлежат на атакуване пред съда.

## **6. Уникалната съдебна система – Съдът на ЕС.**

ЕС е единствената международна организация, която има цялостна собствена съдебна система – няколко съдебни органа с йерархична (инстанционна) обвързаност!

Някои автори (не без основание) приемат, че националните и съюзните съдилища формират единна съдебна система. Огромната част от делата по прилагането на правото на ЕС се гледат от националните съдилища.

**Съдът на ЕО (СЕО)** има предоставена и задължителна компетентност. Той се произнася само по много ограничен кръг дела (грубо казано под 0.1 % от всички дела по Правото на ЕС във всички ДЧ...) – но делата с най-голяма важност.

До реформата на ЕС съдът действа като съд на Европейските общности, поради което носи и това наименование. ЛД обаче предвижда той да се нарича Съд на ЕС.

Към него е създаден Първоинстанционен съд (ПИС), а Договорът от Ница предвиди възможност към ПИС да бъдат изградени специализирани съдилища, които да гледат като първа инстанция някои категории типизирани дела – и през 2004 г бе създадено първото такова съдилище: съдът на публичната служба (за дела на функционерите на ЕС). Предстои създаването на съдилища в материята на конкуренцията, интелектуалната собственост (общностните марки) и др.

Тези няколко съдилища формират цялостна съдебна система – с първа и втора инстанция, а ДН предвиди възможност и за триинстанционно производство – нещо немислимо в други МО...

В същото време между съдилищата на ЕС и тези в ДЧ няма процесуална или йерархична връзка макар да прилагат едно и също право, решенията на националните съдилища не могат да се обжалват пред СЕО, а пък по въпросите, по които СЕО е компетентен, националните съдилища изобщо не могат да действат.

Съдът на ЕО се състои от по 1 съдия от всяка ДЧ, назначени за срок от 6 г., с възможност за преизбиране. Той гледа делата в съдебни състави от 3 или 5 съдии, Голямо отделение от 11 съдии или пленарен състав от всички съдии. Решенията на всеки състав са законни ако в заседанията му са участвали повече от половината нечетен брой съдии. Председателят разпределя делата между съставите. В СЕО не заседават съдебни заседатели.

Уникална особеност на СЕО е, че в състава му се включват и 8 Генерални адвокати. Генералният адвокат... не е адвокат. Той не заема страната на никоя от спорещите страни. Разбира се, не е и прокурор. Той не е член на съдебния състав и не участва в постановяването на решението. За генерални адвокати също се избират най-високо компетентни юристи и задачата им е да дават независими становища по отделните процесуални действия в хода на делото. По голям кръг въпроси се предвижда задължително да се поиска мнението на Генералния адвокат. В края на делото той дава становище по решението на съда, което се публикува в Официален вестник на ЕО (серия „С“), заедно с решението на съда. Навярно най-простото обяснение за съществуването на Генерален адвокат е в това, че решенията на СЕО не подлежат на обжалване затова като независим от съда и страните орган, ГА дава компетентно мнение по отделните процесуални действия.

През 1989 г. към СЕО се създаде Първоинстанционен съд, който да поеме като първа инстанция по-елементарните и многобройни дела и да облекчи работата на вече претоварения СЕО. ПИС се състои от поне по един съдия от всяка ДЧ (в момента 27, но могат да станат и повече). Няма щатни генерални адвокати. Ако по някое дело с по-голяма сложност е необходимо участието на генерален адвокат, Председателят на ПИС назначава един от съдиите в ПИС за генерален адвокат само по конкретното дело.

През годините компетентността на ПИС се разширява и след Договора от Ница той вече може да гледа почти всички категории дела от компетентността на СЕО. Тенденцията е постепенно СЕО да се превърне в горна инстанция, а по повечето въпроси като първа инстанция да се произнася ПИС. С ДН се предвиди още по-широка реформа – повечето масови дела да се поемат от специализирани съдилища, по техните решения горна инстанция да бъде досегашния ПИС (който според ЛД става Общ съд).

Решенията на ПИС могат да се обжалват пред СЕО само на касационно основание, т. е. за незаконосъобразност, за процесуални нарушения.

Съдилищата на ЕС са овластени да **разрешават само няколко основни видове правни спорове:**

– „*производство за отмяна на незаконосъобразни актове*“ – могат да се атакуват само регламентите, директивите и решенията на Съвета, Парламента, Комисията и ЕЦБ. Право на иск имат ДЧ и всяка институция. Акът (или отделна норма) ще бъде обявен за недействителен, ако противоречи на УД или на друг, по-висш акт (например ако изпълнителен регламент противоречи на базов регламент – относно йерархията на общностните актове виж по-долу при източниците на Правото на ЕС); ако е приет от некомпетентен орган или при превишаване на властта му; ако е направено съществено процедурно нарушение (например не е спазено изискването за консултиране с ИкоСоКо). Уникална особеност на ЕС е възможността частните лица – физически (граждани) или юридически (фирми или неправителствени организации) – да атакуват актовете на институциите на ЕС, които ги засягат! На практика частните лица могат да атакуват индивидуалните актове (най-вече на ЕК). За да поискат отмяната на един акт, обаче, частното лице трябва да докаже, че актът, който атакува, го засяга пряко и индивидуално – т.е. че е адресиран до него (само по изключение могат да се атакуват и адресирани до други лица актове). Много рядко е възможно едно ФЮЛ да атакува регламент – ако докаже, че го засяга като индивидуален акт. Директиви частните лица не могат да атакуват (няма как една директива, която поправило няма директен ефект, да засяга едно частно лице пряко). Важна особеност е, че един акт може да бъде атакуван само в срок от два месеца от обнародването му в ОВЕС (ако е нормативен) или от получаването му (узнаването за него), ако е индивидуален. След изтичането на този срок актът става неатакуем, независимо от какъв порок страда...

– „*производство за установяване на противоправно бездействие*“ – УД очертават много ясно както правата, така и задълженията на съюзните органи, и когато някой от тях в нарушение на тези разпоредби бездейства (не осъществява дължимото поведение), може да бъде сезиран съдът. Право да направят това има всяка друга институция и всяка ДЧ. Такава възможност е дадена и на всяко частно лице – стига да докаже, че органът е бил длъжен да приеме адресиран именно до него акт. За да се заведе дело пред съда, е необходимо бездействието на институцията предварително да бъде писмено поканена да спре бездействието – и ако тя не приеме дължимия акт в срок от два месеца, ищецът разполага с нови два месеца, за да подаде жалбата си до съда (следи изтичането на този срок, обаче, бездействието става неатакуемо);

– „*производство за установяване на неизпълнение на Договорите от ДЧ*“ – няма съмнение: това е производството, което смущава покоя на всяка администрация във всички ДЧ!... Неговото предназначение е да санкционира нарушенията на правото на ЕС в държавите-членки – и по този начин да гарантира еднообразното и правилно прилагане на единното Право на ЕС в толкова много на брой и с различни правни традиции държави,

от толкова много държавни органи (централни, регионални, местни) и пред толкова много съдилища. Такова производство може да се води само от друга ДЧ (сравнително рядко) или от ЕК (в ролята и на „пазителка на договорите“ или „съюзен прокурор“). За сметка на това, обаче, завеждането на едно такова дело има много съществен обществен отзвук – в съответната ДЧ и в целия ЕС – поради което по правила държавите полагат наистина големи усилия, за да не го допускат. Съществена особеност е, че производството е замислено така, че проблемите да се разрешават преди да стигнат до съда – целта е не държавите да се съдят помежду си (нали имат „слети интереси“ и са част от европейското „семејство“) или да бъдат „наказвани“ от ЕК, а да им се помага – ако е нужно и с институционен (де факто политически...) натиск – да спазват европейската законност и да не допускат или да преодоляват бързо своите слабости, които засягат функционирането на Вътрешния пазар, гарантирано от Правото на ЕС. Поради това от особено голямо значение е задължителната досъдебна фаза: преди да заведе пред СЕО дело срещу една държава-нарушителка, ЕК трябва да осъществи поредица от важни действия – първо да поиска обяснение относно обективната обстановка, сетне, ако прецени, че наистина има нарушение, да изпрати на правителството мотивирано становище, в което да посочи какво е нарушението, как трябва да бъде преодоляно (нужните мерки) и срок, в който това да бъде направено. Едва след изтичането на този срок, ако ЕК счита, че ДЧ не е взела нужните мерки (т.е. че нарушението всъщност продължава), може да заведе дело пред съда. Делото цели констатиране на нарушението – и ако дори след съдебното решение държавата продължава да нарушава, ЕК може да поиска от съда да наложи санкции (еднократна или периодична, до пълното прекратяване на нарушението), които могат да бъдат и изключително сериозни.

Особено важно е да се има пред вид, че СЕО има изключително широко разбиране за „нарушение на държавата“ – то може да бъде извършено както от правителството или централен административен орган, така и от орган на местната власт, дори от неправителствена структура, която осъществява държавни функции. Държавата носи отговорност дори и за неправилни решения на своите съдилища!

Когато една ДЧ иска да заведе дело срещу друга ДЧ, за това, че тя нарушава Правото на ЕС, трябва първо да се обърне към ЕК – именно на ЕК е възложена задача да следи за спазването на съюзната законност. Ако наистина има съществен проблем, ЕК е длъжна да започне посочените по-горе действия. Ако, обаче, до 3 месеца ЕК не направи това (например прецени, че проблемът е малозначителен), недоволната ДЧ може да се обърне към съда.

Граждани и фирми, разбира се, не могат да сезират СЕО – те могат да заведат дело или пред компетентния национален съд, или да сезират ЕК (на своя език, в относително свободна форма – всеки може да уведоми ЕК за дадено нарушение, след което ЕК е свободна да прецени има ли според нея нарушение и ако да – дали да действа по разгледания начин).

– *производство за извъндоговорна отговорност* (за обезщетение за вреди от действия или бездействия на органите на ЕС и др).

## УСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ НА ОБЩНОСТНОТО ПРАВО

Установяването на нарушенията на правото на ЕС от страна на държавите-членки се извършва в рамките на специфичен механизъм, уреден в чл. 226-228 от ДЕО  
Това производство изключва прилагането на механизми на международното право като принципа на реципрочността  
То гарантира ефективното прилагане правото на ЕС във всички държави членки, както и зачитането на правния ред на ЕС от всички държави, участващи в него.

### Нарушени норми

- Учредителните договори
- Регламент или директива
- Решение
- Общ принцип на правото на ЕС
- Всяко правно обвързващо задължение по силата на правото на ЕС

### Форма на нарушението

- Действие или бездействие
- Неизпълнение на задължение в определен срок
- Национална норма или практика, която противоречи на правото на ЕС
- Действия на частни лица, организирани, финансирани или контролирани от държавата

### Субект на нарушението

- Държавната администрация
- Орган на местната власт
- Законодателен орган
- Национален съд
- Частно лице, осъществяващо действия във връзка с държавата

### Откриване на нарушенията

- Реакция на държава-членка по чл. 228 от ДЕО
- Жалби от частни лица (на родния език)
- Механизъм за контрол по транспонирането на директивите
- Петиции в Европейския парламент
- Информация от медиите
- Текущо наблюдение от администрацията на Европейската комисия

### Досъдебна фаза

- Централна роля на Европейската комисия
- Основна цел - изясняване обстоятелствата по случая и постигане на решение без производство в CEO
- Пълна свобода на преценката на ЕК относно откриването и хода на производството

### Предварително проучване

- Преди официално откриване на производството, предварително проучване на случая
- Размяна на писма между ЕК и държавата-членка
- Държавите-членки са задължени да предоставят исканата информация

### Предупредително писмо

- Официално откриване на процедурата
- Водеща роля на съответната ресорна дирекция на ЕК
- Обща мотивация на позицията на ЕК
- Указване на претендираното нарушение
- Разумен срок за отговор и прекратяване на нарушението, обикновено 2 месеца

### Мотивирано становище

- При липса на отговор (или незадоволителен отговор)
- Изчерпателна мотивация
- Указване на мерки по прекратяване на нарушението
- Разумен срок за реакция на държавата-членка
- Последна стъпка преди отнасяне случая до CEO

### Съдебна фаза

- Комисията внася искане за установяване нарушаване правото на ЕС, след изтичане срока по мотивираното становище
- Комисията следва да посочи точно претендираното нарушение и фактите по него
- CEO следва да прецени наличието на нарушение към момента на изтичане на срока по мотивираното становище
- Тежестта на доказване лежи върху Комисията, но държавите-членки са длъжни да предоставят исканата информация
- CEO може да наложи обезпечителни мерки
- CEO се произнася с решение, с което констатира наличието на нарушение или отхвърля искането на Комисията

### Производство по искане на друга държава-членка

- Производство за установяване на нарушение на правото на ЕО може да се осъществи и по искане на друга държава-членка
- Трябва първо да бъде сезирана ЕК, която се произнася в тримесечен срок
- След произнасяне на Комисията, производството продължава водено от Комисията
- Държавата-членка може да води самостоятелно производството, дори ЕК да счита е няма нарушение

### Налагане на финансови санкции

- Ако една държава-членка не предприеме необходимите действия за прекратяване на нарушението след като е осъдена от СЕО по реда на чл. 226-227 от ДЕО, ЕК може да предприеме процедура за установяване неизпълнение решението на Съда и налагане на финансови санкции.
- Комисията разполага със свобода на преценката относно започването на производство по чл. 228 от ДЕО.
- Втората процедура следва основните етапи и правила на процедурата по чл. 226.
- При установяване на нарушение по реда на чл. 228, е възможно налагането на глоба и периодична имуществена санкция.
- В досегашната си практика СЕО допуска кумулирането на двете санкции, с оглед на различния предмет, който те имат - глобата се отнася за времето от осъждането на държавата по първото производство до осъждането ѝ по второто производство, докато периодичната имуществена санкция цели да принуди държавата да преустанови извършването на нарушението напред във времето.
- Глобата се определя в твърд размер, а периодичната имуществена санкция в ставка за определен период от време, която тече докато Комисията установи, че държавата-членка е прекратила нарушението.

СЕО има и уникална **тълкувателна компетентност** – той единствен може да дава задължителни тълкувания на Правото на ЕС. „Производството за преюдициални заключения” няма аналог в международната и националната съдебна практика – то е задължителен инструмент на сътрудничеството между националните съдии и най-високо компетентните съдии в СЕО в Люксембург. Целта на това сътрудничество е съюзният съд да им помага в моменти на трудност при решаването на дела по прилагането на Правото на ЕС – за да постановяват правилни решения. От друга страна смисълът на това производство е като осигурява помощ за доброто прилагане на Правото на ЕС от националните съдилища, да гарантира еднообразното и правилното прилагане на това право във всички ДЧ – и по този начин да гарантира съюзната законност и доброто функциониране на Вътрешния пазар и целия ЕС като „правова общност”.

Такова производство може да започне само по инициатива на национална юрисдикция (съд, рядко друг орган – напр. комисия за защита на конкуренцията) и само по повод всящо пред нея дело с действителни страни и действителен предмет (не инсценирано, за да се види отговора на СЕО). Националният съд спира делото, което гледа, и отправя до Съда в Люксембург преюдициално запитване (въпрос, без отговора на който делото не може да продължи). Запитването може да се отнася само до два вида въпроси – относно тълкуването на различните видове източници на правото на ЕС и относно валидността на актовете на институциите (съобразеността им с УД). Запитването може да се отнася и за валидността, и за тълкуването (ако актът е валиден), а самите въпроси в рамките на едно запитване могат да бъдат неограничен брой – разбира се, по същество (само за това, което наистина затруднява питащия съдия, не всичко, за което се сети...). Много важно е добре да се разбере, че запитване може да се отправи само ако питащият съдия не може сам да намери отговора на своите въпроси въз основа на досегашната практика на СЕО – т.е. могат да се задават само въпроси, които до сега не са задави – от същия съдия или от друг, в същата ДЧ или в някоя друга от 27-те.

Запитването се отправя в свободна форма, на езика на питащия съдия. Веднъж получено в СЕО, то се препраща на всички национални правителства и на основните институции на ЕС (задължително на ЕК, и на СМ, ЕП или ЕЦБ ако се иска тълкуване или преценка за валидност на техният акт). Те могат да изложат становище (но не са длъжни).

Производството пред СЕО е много специфично производство – то не решава спор, няма състезателен характер, няма страни, приключва с тълкувателно (а не да речем осъдително) решение. Провежда се писмено, само по изключение СЕО може да реши да изслуша страните по делото по същество. Тълкувателното решение е обвързващо за питащия съдия (той трябва да се съобрази с него в своето решение по делото по същество), но и за всички други съдилища във всички ДЧ – занапред те трябва да прилагат правото на ЕС така, както произтича от това решение (тълкувателна сила на решението). Държавните органи във всички ДЧ също са длъжни да познаят практиката на СЕО и да се съобразяват безусловно с нея – т.е. в работата си да прилагат нормите на европейското право така, както това е определено в решенията на СЕО.

СЕО има **и консултативна компетентност** – при сключване на международен договор на ЕС с трети страни дава становище относно съобразеността на договора с Учредителните договори.

Основно правило в производствата пред съдилищата на ЕС е задължителното процесуално представителство – частните лица задължително трябва да бъдат представлявани от адвокат, ДЧ – от правителствен агент, институциите – от специален функционер. Всички езици на ДЧ, като официални езици на ЕС, са езици и на СЕО, като процесуалният език по всяко дело се определя конкретно – ако ответник е институция на ЕС, езикът се определя от ищеца, ако ответник е ДЧ – това ще бъде нейният език.

На практика пред СЕО дела могат да се водят само срещу институциите на ЕС или срещу ДЧ. Гражданите и фирмите не могат да бъдат съдени пред СЕО – когато нарушават правото на ЕС, делото се води пред съответния национален съд. От своя страна пък частните лица могат да водят дела само срещу институциите – ако искат да съдят една ДЧ за нарушаването на правото на ЕС, трябва да го направят пред компетентния национален съд (например административен съд).

...Като цяло съдебната система на ЕО дава забележителна възможност за защита на съюзната законност и за действително утвърждаване на ЕС като „правова общност“!

## **7. Други важни органи.**

– **Икономически и социален комитет** (ИкоСоКо, да не се бърка с Икономическия и социален съвет (ИКОСОС) на ООН!). Той е консултативен орган, подпомагащ работата на Съвета и Комисията. Състои се от 345 (избрани по квоти от ДЧ) представители на работодателите, синдикатите в отделните стопански отрасли (производство, фермери, превозвачи, работници, търговци, занаятчии), свободните професии и представители на обществеността. Всички

те са напълно независими от своите национални правителства и получават възнаграждение за работата си. А тя се изразява в обсъждане на голяма част от подготвяните „законопроекти“ (регламенти или директиви на Съвета или Комисията) и в излагане на становища, поискването на които в редица случаи е задължително и обратното може да обоснове отмяна на акта.

– **Комитет на регионите (КоРе)**, създаден по-късно в резултат на усилието „да се доближи вземането на решенията в ЕС по-близо до гражданите“ и да се направи по-резултатна регионалната политика на Съюза. Състои се също от 345 членове – представители на различните регионални и местни власти в страните-членки. Той подпомага Съвета и Комисията и дава задължително становище в области като образование, култура, обществено здраве, инициативи за икономическо и социално изравняване на регионите и т. н.

– **Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)** – „допринася за балансираното и стабилно развитие на Общия пазар“. Без да се стреми към печалба (като обикновените банки), ЕИБ предоставя заеми и гаранции за финансирането на значими проекти в различни области на икономиката, (но предимно в по-изостанали райони). Капиталът ѝ се съставя основно от вноски на ДЧ.

– **Европейска система на централните банки и Европейската централна банка (ЕЦБ)** са много важни органи на ЕС (в рамките на Икономическия и валутен съюз), които заработиха пълноценно от 1999 г. и добиха огромно значение с въвеждането на единната валута. ЕЦБ разполага с изпълнително-разпоредителни правомощия – тя управлява валутните резерви и емитира единната валута, определя обменните курсове и може да приема изпълнителни регламенти.

## Комитет на регионите

- √ Образование, професионално обучение, младеж
  - √ Култура
  - √ Обществено здраве
  - √ Транс европейски мрежи, транспорт, телекомуникации и енергетика
  - √ Икономическо и социално сближаване
  - √ Структурни фондове
  - √ Регионално развитие
- √ 344 членове, разпределени при относителна пропорция спрямо големината на ДЧ
  - √ Гласуване с единодушие от СМ по предложение на ДЧ, след консултиране на ЕК
  - √ ДЧ са длъжни да представят списък с кандидати два пъти по-голям от местата, които съответната държава има
  - √ Следва да бъде съобразен географски баланс и баланс спрямо различните по вид и големина местните общности

### *Разпределение на мандатите в двата комитета:*

- 24 мандата – Великобритания, Германия, Италия, Франция
- 21 мандата – Испания и Полша
- 15 мандата – Румъния
- 12 мандата – Австрия, Белгия, България, Гърция, Португалия, Холандия, Унгария, Чехия, Швеция
- 9 мандата – Дания, Ирландия, Литва, Словакия, Финдландия
- 7 мандата – Естония, Латвия, Словения
- 6 мандата – Кипър, Люксембург
- 5 мандата – Малта

### **Икономически и социален комитет**

- √ Заетост и социална политика
  - √ Защита на потребителите
  - √ Земеделие
  - √ Индустриална политика
  - √ Образование, професионално обучение, младеж
  - √ Обществено здраве
  - √ Околна среда
  - √ Свободно движение на хора и предоставяне на услуги
  - √ Социално и икономическо сближаване
  - √ Трансевропейски мрежи
  - √ Транспорт
  - √ Хармонизиране на законодателството във вътрешния пазар
  - √ Хармонизиране на косвените данъци
- √ 344 членове разпределени относително пропорционално между държавите-членки
  - √ Членовете се предлагат от ДЧ, консултиране на Комисията и гласуване с к.м. в Съвета на министрите
  - √ ДЧ са длъжни да представят списък с кандидати два пъти по-голям от местата, които съответната държава има
  - √ Мандат четири години
  - √ Представителството на една държава-членка следва да се разпредели между синдикати, работодатели, граждански организации
  - √ Обикновено местата на съответната държава се разделя на три – равен борй за всяка от тези категории

## ПРАВОМОЩИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ	
<b>Законодателни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Процедура по съвместно приемане на решения</i> – поставя приемането на нормативните актове на ЕС в зависимост от одобрението на ЕП, не е възможно да бъде приет акт против волята на ЕП;</li> <li>• <i>Процедура по консултиране</i> – основна процедура в началния етап на интеграцията, днес тя има ограничено значение, прилага се в областта на земеделието, данъчната политика, конкуренцията, хармонизация, несвързана с вътрешния пазар, социална политика, някои области на правосъдието и вътрешните работи;</li> <li>• <i>Процедура по сътрудничество</i> – чл. 252 от ДЕО, имаше голямо значение в периода на ЕЕА и ДЕС, тя задължава Съвета да приеме предложенията на ЕП, гласувани с абсолютно мнозинство и подкрепени от ЕК, значението ѝ намалява с разгръщането на обхвата на процедурата на съвместно приемане на решения, понастоящем се прилага в областта на ИВС;</li> <li>• <i>Процедура по одобрение</i> – необходимо е одобрението на ЕП за приемането на съответния акт, прилага се основно в областта на структурните и кохезионния фонд – чл. 161 от ДЕО, също както отнoсно сключването на някои международни договори.</li> </ul>
<b>Бюджетни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентът е един от двата клона на „бюджетната власт“, той приема бюджета заедно с СМ;</li> <li>• Парламентът участва във всички фази на приемане на бюджета, още от приемането на общи насоки;</li> <li>• ЕП може да прави предложения относно „незадължителните разходи“ и да изразява становище относно „задължителните“;</li> <li>• Има окончателната дума при определяне на „незадължителните разходи“;</li> <li>• Може да отхвърли целия бюджет на ЕО/ЕС с мнозинство 2/3 от гласувалите и не по-малко от 1/2+1 от членовете на ЕП;</li> <li>• Разглежда годишния отчет за изпълнение на бюджета и гласува освобождаване от отговорност за изпълнение на бюджета.</li> </ul>

<b>Контролни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентарен контрол чрез въпроси в писмена или устна форма до ЕК и СМ;</li> <li>• Анкетни комисии за проверка случаи на нарушения или лошо изпълнение правото на ЕС/ЕО;</li> <li>• Може да гласува недоверие на Комисията с 2/3 от участвалите и не по-малко от 1/2 от членовете на ЕП;</li> <li>• Право на жалба пред СЕО относно нарушаване договора от друга институция – в производство за отмяна или производство за установяване на незаконосъобразно бездействие.</li> </ul>
<b>Участие в сключването на международно договори</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Одобрение на парламента за Договори, които предполагат значителни бюджетни разходи;</li> <li>• Одобрение за сключване на договори, които предполагат изменение на актове, приети при процедура на СПР;</li> <li>• Одобрение на договори, които създават специфична институционална рамка.</li> </ul>
<b>„Конституционни” правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приема становище относно приемането на нови членове на ЕС;</li> <li>• Предлага и одобрява налагането на санкции на държава-членка по реда на чл. 7 от ДЕС;</li> <li>• Одобрява изменения в общите правила за избор на Европейски парламент;</li> <li>• Избор на европейски омбудсман.</li> </ul>
<b>Общи политически функции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сериозна политическа тежест и роля в публичните отношения, свързани с интеграционния процес;</li> <li>• Приема широк кръг от актове доклади/резолюции и др. без непосредствени юридически последици, които имат важно политическо значение</li> </ul>
<b>СЪВЕТ НА ЕС (СЪВЕТ НА МИНИСТРИТЕ)</b>	
<b>Законодателни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• СМ е основен орган в законодателния процес в ЕС;</li> <li>• Всеки нормативен акт на Общността се приема от Съвета, самостоятелно/съвместно решение с Парламента.</li> </ul>
<b>Бюджетни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съветът има ключова роля и в приемането на Бюджета – той утвърждава предварителния проект за бюджет;</li> <li>• Съветът взема окончателното решение относно задължителните разходи.</li> </ul>

<b>Формиране на други институции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Съветът има правомощия по формирането на значителен кръг от други институции/органи на ЕС;</li> <li>Съветът участва във формирането на ЕК, СЕО, СП, ИкоСоКо, КоРе.</li> </ul>
<b>„Конституционни“ правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изменение на Договорите;</li> <li>Промяна режима на регулиране на определена област (когато договорите предвиждат това и съдържат „преходна клауза“;</li> <li>Разрешава формирането на засилено сътрудничество.</li> </ul>
<b>Изпълнителни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>СМ е номинален носител на изпълнителните правомощия в ЕС;</li> <li>СМ обичайно възлага тези функции на Комисията;</li> <li>В някои случаи Съветът създава т.нар. комитети, които подпомагат/контролират комисията в осъществяване на изпълнителната дейност.</li> </ul>
<b>Правомощия във външните отношения</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Съветът дава мандат за преговори относно сключването на договори в рамките на външните отношения на ЕО;</li> <li>Съветът решава сключването на договори.</li> </ul>
<b>Правомощия във Втория стълб</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Определя принципите и насоките на ОПВРС;</li> <li>Приема общи стратегии, общи позиции (специфичен проблем от географски и тематичен характер) и общи действия (специфични ситуации, в които е необходимо действие от страна на ЕС).</li> </ul>
<b>Правомощия в Третия стълб</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Приема решения относно устройството и дейността на създадените специализирани агенции Европол и Евростъп;</li> <li>Приема стратегии/насоки в наказателноправната материя;</li> <li>Приема рамкови решения за сближаване на законодателството на държавите-членки;</li> <li>Подготвя конвенции в областта на наказателноправното сътрудничество.</li> </ul>

### КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

<b>Право на инициатива/ Двигател на интеграцията</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Носител на общия интерес в ЕО;</li> <li>Инициатор на всички основни действия в рамките на процеса на европейска интеграция;</li> <li>Монопол върху правото да се предлага приемането на нормативни актове;</li> <li>Предлага предварителния проект за бюджет;</li> <li>Приема широк кръг от препоръки, становища, зелени и бели книги и др.</li> </ul>
--	---

<b>Изпълнителни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отговаря за изпълнението на бюджета;</li> <li>• Фактически ръководи изпълнителните дейности на нивото на ЕС;</li> <li>• Делегирани от Съвета.</li> </ul>
<b>Контролни правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Пазител на договорите“ – чл. 211 и чл. 226 от ДЕО;</li> <li>• Производство за установяване неизпълнение от ДЧ;</li> <li>• Контролно-санкционна роля в областта на конкуренцията;</li> <li>• Контрол в рамките на защита финансовите интереси на ЕО.</li> </ul>
<b>Нормотворчески правомощия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изключително право на „законодателна инициатива“;</li> <li>• Приемане на нормативна уредба в областта на конкуренцията относно „публичните предприятия“ и „публичните услуги“;</li> <li>• Делегирани правомощия по приемане на изпълнителни регламенти.</li> </ul>
<b>Правомощия във външните отношения</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Комисията осъществява текущите външни отношения на ЕО и ЕС;</li> <li>• Делегации на ЕК в трети страни;</li> <li>• Комисията води преговорите по сключване на Договори от ЕО;</li> <li>• Комисията сключва договори от името на ЕО в определени случаи;</li> <li>• Комисията ръководи осъществяването на ОТП и представлява ЕО в СТО.</li> </ul>
<b>СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ</b>	
<b>Правораздавателна компетентност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Контролира законосъобразността на действията на институциите – производство за отмяна на актове или за незаконсъобразно бездействие;</li> <li>• Контролира спазването на правото на ЕО от държавите-членки;</li> <li>• Решава спорове за правомерността на поведението на частно-правни субекти в областта на конкуренцията.</li> </ul>
<b>Тълкувателна компетентност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• СЕО постановява заключения по отправени от националните съдилища преюдициални запитвания относно съдържанието и валидността на нормите/актовете на правото на ЕС;</li> <li>• Решенията на СЕО по останалите видове производство също имат тълкувателно действие.</li> </ul>

<p><b>Становища по международни договори</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• СЕО приема становища относно съответствието с правото на ЕС на международни договори, които предстои да бъдат сключени от ЕС;</li> <li>• Пред СЕО фактически могат да се оспорват и вече сключени от Общността договори атакуване на решенията на СМ по тяхното сключени;</li> <li>• Ако СЕО обяви, че един проектодоговор противоречи на правото на ЕС, той не може да бъде сключен без изменение на правото на Общността</li> </ul>
<p><b>Допълнителна правораздавателна компетентност</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Спорове за вреди, причинени от действия на Общността или нейни служители (т.нар. извъндоговорна отговорност);</li> <li>• Спорове по договори, които съдържат арбитражна клауза, приета от Съда.</li> </ul>
<p><b>ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА</b></p>	
<p><b>Контрол над изпълнението на бюджета на ЕС</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Контролира редовността на приходите и разходите в бюджета на ЕС;</li> <li>• Контролът се отнася както до тяхната законосъобразност, така и до тяхната целесъобразност;</li> <li>• Осъществява външен контрол, като във всяка институция съществува звено за вътрешен финансов контрол.</li> </ul>
<p><b>Проверки относно приходите и разходите на ЕС</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сметната палата проверява редовността на приходите и разходите в рамките на институциите на ЕС;</li> <li>• Тя може да извършва проверки и в рамките на системата на държавите-членки;</li> <li>• Възможно е да бъдат проверявани и частни лица-бенефициенти на финансиране от европейския бюджет.</li> </ul>
<p><b>Консултативни правомощия</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сметната палата приема становища във връзка с финансовото законодателство по искане на други институции на Общността;</li> <li>• Задължително е консултирането ѝ при приемане на регламенти, уреждащи бюджетната материя и финансовия контрол;</li> <li>• При приемане на регламенти относно управлението на собствените ресурси на Общността.</li> </ul>

## 6.

# ЧЕТИРИТЕ СВОБОДИ НА ДВИЖЕНИЕ В ЕС

Вътрешният пазар – икономическата основа на европейската интеграция – представлява пространство на свободна стопанска дейност. Неговата същевина са гарантираните от правото на ЕС четири основни свободи – свободи, позволяващи напълно свободната – без каквато и да било роля на държавните граници, респ. на държавните власти – реализация на основните фактори: работната сила и капитала, и неговите (респ. техните) основни продукти – стоките и услугите.

**1. Свободното движение на лицата** в ЕС е уредено още с Римските договори за създаване на ЕО и ЕОАЕ, но е в пряка връзка със създадения с Договора от Маастрихт институт на **гражданството на ЕС**. То няма елементите на едно класическо гражданство (правна връзка на един човек с една държава), тъй като ЕС не е държава, а представлява съвкупност от права, които се предоставят на гражданите на ДЧ и допълват правата, които те имат по силата на националните си конституции.

– Гражданин на ЕС е всяко лице, което е гражданин на поне една ДЧ, без да са необходими други изисквания – гражданството на ЕС се придобива и загубва **автоматично**, заедно с гражданството на една ДЧ;

– Всеки гражданин на ЕС има правото „**да се движи и да пребивава**“ на територията на всяка друга ДЧ – като се имат пред вид от една страна (и най-вече!) гражданите на една ДЧ, които искат да отидат да работят в друга ДЧ, а от друга страна тези, които разполагат с достатъчно средства (от спестявания или например получават по-добра пенсия), за да живеят без да работят. Гражданинът се ползва от: право на придвижване (трябва само да покаже лична карта или паспорт, за да влезе и да се придвижва свободно по територията на всяка друга ДЧ), право на пребиваване (в разумен срок, обикновено до 6 м., всеки гражданин на ЕС може да живее във всяка друга ДЧ, за да си търси работа или след като е работил за да си намери друга работа); право на карта за престой (когато е намерил работа в чуждата ДЧ, гражданинът на ЕС може да поиска от властите да му издадат документ за постоянен престой и работа);

– всеки, който живее (и работи) в друга ДЧ, се ползва с **изключително широки и важни социално-икономически права** – да бъде напълно равнопоставен на местните граждани по отношение на постъпването на работа, условията на труд и заплащането, да бъде придружен от своето семейство, всички заедно да се ползват от всички социални придобивки, които са предвидени и за местните (вкл. помощите за майчинство, детските надбавки и др.), зачитане на трудовия и осигурителния стаж, разбира се признаване на образователната и професионалната квалификация и ред други;

– за да са ефективни икономическите права, на гражданите на ЕС са предоставени **няколко съществени политически права**: право да участват в местните избори и в изборите за ЕП в друга ДЧ, в която живеят, без да на нейни граждани;

– **други политически права**, съставляващи гражданството на ЕС, са правото да се отправят петиции до ЕП, да се иска информация от европейските институции, да се търси закрила от Европейския омбудсман, както и да се ползва дипломатическа или консулска закрила от службите на друга ДЧ на територията на трета държава, където собствената държава на лицето няма представителство и др.

– нека споменем и важното право на гражданите на ЕС да търсят и получават **съдебна защита** пред съдилищата на ЕС (срещу актове или бездействие на институциите на ЕС – виж по-горе).

Основната цел на гарантираната свобода на движение на лицата е да се постигне максимално широк и максимално свободен пазар на работна ръка – което е предпоставка за повишаването на конкуренцията, производителността, растежа и в крайна сметка благосъстоянието на гражданите.

**2. Свобода на установяване и предоставяне на услуги** на граждани на една държава-членка на територията на друга се изразява в премахване на всякакви ограничения пред осъществяването на стопанска дейност, включително за „*създаване на представителства, клонове или дъщерни фирми*“.

Тя включва правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност или да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества или фирми, създадени в съответствие с гражданското или търговското право, вкл. кооперации и други юридически лица, но без юридическите лица с идеална цел.

За да бъде практически реализирана тази свобода, Съветът е приел редица директиви за взаимно признаване на дипломи, сертификати и други квалификационни документи и за съгласуване на законодателствата на страните-членки, уреждащи условията за предприемане и осъществяване

## ОСНОВНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

### ПОЛИТИЧЕСКИ ПРАВА

1. Да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент в държава-членка, където живее, дори когато не е неин гражданин, при същите условия като нейните граждани
2. Да избира и да бъде избран в местни избори в тази държава-членка, в която живее, при същите условия като нейните граждани
3. Право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка, при същите условия, както гражданите на тази държава, на територията на трета страна, където държава-членка, на която е гражданин, няма представителство
4. Да отправя петиция до Европейския парламент
5. Да се обръща към Европейския омбудсман
6. Да се обръща писмено до всяка институция или орган на един от официалните езици на ЕС и да получи отговор на същия език
7. Да иска достъп до всяка информация или документ, намираща се в която и да е европейска институция или орган

### СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ПРАВА

1. Да влиза и да пребивава свободно на територията на всички държави-членки на ЕС
2. Да упражнява трудова дейност или свободна професия на територията на държава-членка, на която не е гражданин, при същите условия, при които това могат да правят нейните собствени граждани
3. Да не бъде дискриминиран по какъвто и да е начин спрямо гражданите на друга държава-членка, когато упражнява правото на свободно движение на нейна територия
4. Да кандидатства и заеме всяко работно място, с изключение на определени места, пряко свързани с упражняване на прерогативи на публична власт (Президент, член на парламента, министър, висши длъжностни лица в администрацията, магистрат, полицай, военен и др.)
5. Да участва в социалното и здравното осигуряване, и да ползва всички произтичащи от тях права, когато работи или пребивава дългосрочно или продължително на територията на друга държава-членка, при същите условия и ред, които се прилагат за собствените ѝ граждани.
6. Да се ползва от системата за социално подпомагане при същите условия, при които собствените граждани на съответната друга държава-членка.
7. Да има достъп до образователната система на държава-членка, на която не е гражданин при същите условия, при които нейните собствени граждани

на самостоятелна стопанска дейност и дори е създадена Обща програма за премахване на съществуващите ограничения за всеки вид дейност. Приоритетно значение се отдава на „дейностите, за които свободата на установяване е от особено съществено значение за развитието на производството и търговията.“

Свободата на предоставяне на услуги се изразява в премахване на ограниченията за вече установили се в друга ДЧ граждани (и фирми) от някоя от 27-те ДЧ. Предвидено е, че Съветът може да разшири обхвата на тези разпоредби и по отношение на граждани от трети държави, които са се установили и предоставят услуги на територията на ЕО. Основното в свободата на установяване е възможността на лицата, които предлагат услуги, да упражняват своята дейност в държавата, където предлагат услугата, при същите условия, каквито съответната държава прилага спрямо своите собствени граждани. Съветът приема Обща програма за премахването на съществуващите ограничения пред свободата на предлагане на услуги. Понятието „услуги“ включва престациите, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение, доколкото не попадат в обхвата на разпоредбите, отнасящи се до свободата на движение на стоки, капитали и лица. В частност в „услугите“ се включват: дейности от промишлен характер; дейности от търговски характер; дейности на занаятчиите; дейности на свободните професии.

### **3. Свободно движение на стоки.**

Разгледаните две свободи на движение в Европейските общности на хора и на услуги не биха имали голям смисъл, ако редом с тях не беше установено и свободно движение на стоки и капитали, с което се постига създаването на един истински Общ пазар (дълги години държавите-членки на ЕО бяха наричани „страните от Общия пазар“).

Най-просто казано, свободата на движение на стоките се изразява в премахване на всички ограничения в предлагането на стоки на територията на ЕС. Понятието „стоки“ няма легална дефиниция, но с тълкувателни решения Съдът на ЕО установява, че „стока“ е всяка вещь, която може да бъде парично оценена и да стане предмет на търговски сделки, вкл. отпадъците и предметите на изкуството. (Напр. аудиоивизуалните и информационните носители също са стока, докато телевизионната реклама е услуга.) Тя се прилага по отношение както на стоки, произхождащи от държава-членка, така и на стоки, произхождащи от трета страна, но намиращи се в свободно обръщение с някоя държава-членка на ЕО.

Нежеланите ограничения пред движението на стоки са най-общо два вида:

– „тарифни“: мита или такси с равностоен на мито ефект (които се налагат върху една стока само поради факта, че тя пресича границата) и

– количествени ограничения и всякакви мерки с подобен ефект: квоти, административни изисквания и усложнения, разлики в техническите изисквания, норми относно опаковки, етикети и др., които на практика затрудняват или ограничават търговията, без да имат непременно такава цел.

Всякакви такива ограничения постепенно се отменят през годините и днес са забранени в страните от ЕС. Така се създава т. нар. **Митнически съюз**. Всяко мито имат за цел да събира приходи за държавния бюджет или да защитава местните стоки от конкуренцията на вносните – но това са цели, несъвместими с целите на Общия пазар: напълно равни условия за предлагане на стоки по цялата му територия и установяване на свободна конкуренция между тях.

Такси с равностоен на мито ефект са всички парични такси, били те и минимални, наложени върху една стока единствено защото тя пресича границата на държавата, независимо от наименованието J или използвания метод за изчисляване. Техният ефект е равностоен на мито, именно защото цели набиране на финансови средства в полза на приемащата страна, или затрудняване на реализацията, респ. на достъпа, на вносни стоки (поради получаващото се придружително повишаване на цената им).

**В ЕС са забранени всички количествени ограничения и мерки с равностоен ефект спрямо вноса и износа между държавите-членки. Целта е ясна създаване на максимално свободен и конкурентен пазар на стоки. „Количествено ограничение“ е всяка мярка за пълна или частична забрана, засягаща вноса, износа или дори транзитното движение на една стока. Най-често ро-**

Митническият съюз има и изключително важно външно проявление. По решение на Съвета се установява *Единна митническа тарифа* по отношение на всички стоки, които влизат в Съюза от други държави. Това означава, че вътрешните митнически бариери между 27-те се премахват и по външните граници на ЕС се установява единна митническа рамка спрямо другите страни. Независимо от къде една стока влиза в ЕС дали през пристанище на Пирея в Гърция или на Хамбург в Германия, дали през летище „Хийтроу“ в Лондон или „Шарл де Гол“ в Париж, дали с камион през Капитан Андреево в България или с влак от Русия през границите на Литва или Латвия тя се облага с едно и единствено и еднакво мито: и от там нататък може да се придвижва по територията на всичките 27 страни без друго митническо облагане сякаш става дума за райони на една-единствена държава!...

Определянето на митата за външните стоки е предмет на *изключителна компетентност* на ЕС и отделните държави нямат право самостоятелно да предприемат действия в тази област. Нещо повече решенията на Съвета в тази област се вземат не с единодушие, а с по-динамичното квалифицирано мнозинство. Когато внася предложенията си за параметрите на общата тарифа, Комисията се води от идеята за „подобряване на условията за конкуренция“ и в същото време да се избегнат „сериозни смущения в икономиките на държавите-членки и да се осигури рационалното развитие на производството и разширяването на потреблението в Общността“.

лята на такова ограничение изпълняват различните квоти. „Ефект, равностоеен на количествено ограничение“ могат да имат най-различни административни или стопански изисквания, като удостоверения за произход, технически данни, допустимо съдържание на определени вещества и ред други. Те не представляват непосредствени забрани, но на практика значително затрудняват или дори правят невъзможно движението или реализацията на засегнатите стоки.

Като несъвместими със свободната конкуренция и свободния пазар на стоките се определят и държавните монополи с търговски характер. Тук попада всеки орган, посредством който държава-членка може „пряко или не пряко, фактически или юридически, да контролира, определя или чувствително да влияе на вноса или износа“.

ДЕО предвижда, разбира се, **известни изключения**, при които се допуска налагането на количествени или други ограничителни мерки. Тези изключения са свързани със защитата на обществения морал, обществения ред или обществената сигурност, здравето или живота на хората, животните или растенията, националните богатства с художествена, историческа или археологическа стойност и на индустриалната или търговската собственост. На практика случаите на прилагане на тези съображения са незначителни.

#### **4. Свободно движение на капитал и плащания.**

Макар да я разглеждаме четвърта по ред, тази „свобода“ е от голямо значение, тъй като без широки възможности за трансфер на финансови средства би останало неосъществимо или обезсмислено и свободното движение на лицата, стоките и услугите. За разлика от тях, обаче, това е „свобода“, която се реализира значително по-трудно. Едва въвеждането на единна валута (еврото) през 1999-2002 г. създава предпоставки за пълното ѝ разгръщане, но то ще бъде постигнато изцяло едва когато се постигне и единна икономическа политика за всички държави-членки.

В понятието за „капитал“ се включват парите във всички техни форми и се забраняват всички ограничения върху движението на капитал между държавите-членки, както и между тях и трети страни. На Съвета е предоставена възможността да приема мерки за движението на капитал за или от трети страни, когато то е свързано с преки инвестиции, вкл. и в недвижима собственост, с установяването, с предлагането на финансови услуги или с допустимостта на ценни книжа до капиталовия пазар.

Разбира се, по изключение са допустими ограничения на свободата на движение на капитал и плащания най-често проблемите са свързани с различия в данъчното облагане в отделните страни.

## ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Аудиовизия	Външна политика и сигурност	Външни отношения	Данъци	Евро	Енергетика	Защита на животните
Сателитно телевизионно разпръскване	Общи действия	Многостранно митническо сътрудничество	Данък върху доходите	Стабилност на цените	Електро-снабдяване	Стандарти за животните в селското стопанство
Радио телевизионно разпръскване	Хуманитарна помощ	Международни договори	Корпоративно облагане	Обменни курсове	Атомна енергетика	Стандарти за умъртвяване на животни в селското стопанство
Уредба на кабелната телевизия	Временен прием и защита на бежанци	Договори за асоцииране	ДДС	Многогодишни Лихви	Развитие на възобновяеми енергийни източници	Регулиране използването на животни за научни и изследователски цели
		Смесени договори	Акцизи		Горива	Защита на дивите животни
			Данъчни облекчения за частни лица			
			Ценни книжа			
			Борба с измами и заобикаляне на данъците			
<b>Защита на здравето</b>	<b>Защита на потребителите</b>	<b>Земеделие</b>	<b>Икономическа и парична политика, свободно движение на капитали</b>	<b>Индустриална политика и вътрешен пазар</b>	<b>Интелектуална собственост</b>	<b>Конкуренция</b>
Ограничаване тютюнопушенето	Стандарти за здраве и сигурност	Национални субсидии	Плащания	Текстил	Защита на правата в литературата и изкуствата	Забранени търговски споразумения
Борба с допинга	Защита на икономическите интереси	Обща земеделска политика	Регулиране на финансовия сектор	Черна и цветна металургия	Марки, патенти, графически знаци и др.	Доминиращо положение

Контрол на радиоактивността	Обезщетение	Обработка и комерсиализиране на земеделски продукти	Движение на капитали	Въздухоплавателно и корабостроене	Правна защита на софтуера	Национални монополи
Стандарти относно използване радиоактивността в медицината	Информация	Изследвания в областта на земеделието и ХВП	Борба с изпирането на мръсни пари	Научно-технологични изследвания и развитие		Концентрации
Контрол над наркотични и упойващи вещества	Представителство	Гори и горски култури				Държавни помощи
Лекарствени рецепти		Храни в животновъдството				Вътрешнообщностен дъмпинг
		Фитосанитарен контрол				
		Ветеринарен и зоотехнически контрол				
		Семена и растения				
Митнически съюз, свободно движение на стоки	Научни изследвания и развитие	Образование, професионално обучение и култура	Обществени поръчки	Околна среда	Право на установяване и свобода на предоставяне на услуги	Правосъдие и вътрешни работи
Митнически тарифи	Програми за технологични Изследвания	Програми за мобилност, съвместно обучение, стипендии	Доставки	Замърсяване	Предоставяне на услуги	Защита на свидетели
Произход на стоките	Формиране и мобилност на изследователите	Междукултурен обмен	Строителство	Опазване и управление на водите	Търговия	Репатриране
Митническо облагане		Взаимно признаване на дипломите	Услуги	Ядрена безопасност	Свободни професии	Визова политика

Режим на преференциален внос		Опазване на културното наследство	Води, енергетика, телекомуникации, транспорт	Контрол на атмосферното замърсяване	Медицински и други здравни услуги	Предоставяне на убежище
Транзитен внос		Опазване на природното и архитектурно наследство		Регулиране на звуковото натоварване	Услуги в областта на изкуствата и литературата	Защита финансовите интереси на ЕО
Експортни процедури				Опазване на флората и фауната	Услуги в индустрията	
Вътрешно общностен търговски обмен				Стандарти относно химическите вещества		
				Управление на отпадъците		
<b>Риболов</b>	<b>Свободно движение на хора</b>	<b>Социална политика, свободно движение на работници</b>	<b>Транспортна политика</b>	<b>Малки и средни предприятия</b>		
Европейски субсидии	Право на влизане и престои	Право на социално осигуряване	Транспортна структура	Европейски субсидии		
Риболовни квоти и управление на улова	Свободно преминаване на вътрешните граници	Здравословни и безопасни условия на труд	Наземен транспорт	Държавни помощи		
Опазване на биологичните морски ресурси	Изключения свързани с обществен ред и обществено здраве	Работна заплата и продължителност на работното време	Воден транспорт			
		Равенство на мъжете и жените	Въздушен транспорт			
		Представителство и информация на работниците и служителите				

## 7.

# НЯКОИ КЛЮЧОВИ ПОЛИТИКИ НА ЕС

Неведнъж вече стана дума: ЕС не е държава, макар да носи някои белези на държавността. Нещо повече, един от значимите проблеми пред европейската интеграцията е именно противоречието между конституциите на ДЧ, защитаващи държавния суверенитет, и Учредителните договори, ограничаващи този суверенитет в полза на наднационалната Общност. И наистина, всички конституции претърпяват промени, допускащи прехвърляне на част от държавната власт върху новото формирование. Така Европейските общности биват овластени в определени отрасли с изключителните правомощия единствено те да могат да предприемат действия, а държавите се задължават да се подчиняват (да изпълняват). УД никъде не правят изчерпателно изброяване, но в доктрината (и това е възпроизведено в Конституцията за Европа) се приема, че ЕС има изключителна компетентност по въпросите на общата търговска политика и Митническия съюз, опазването на ресурсите в риболовната политика, валутната политика, защитата на конкуренцията – в тези области ДЧ не могат (или могат само ако ЕС ги натовари) да предприемат самостоятелно действия и вместо тях действа ЕС чрез своите органи. В други области (вътрешния пазар, социалната политика, земеделие и риболов, защита на потребителите или на околната среда, транспорт, енергетика и др.), ДЧ запазват право за самостоятелни действия, но на ЕО е предоставена възможност „субсидиарно“ (заместващо) да взимат всички мерки, които на съюзно равнище биха дали по-добър резултат, отколкото на национално. Предвидени са възможности ЕС да взема мерки – вместо ДМ или за координиране или подкрепа на техните усилия множество мерки в редица други области, сред които индустрия, данъчно облагане, туризъм, научни изследвания и технологично развитие, трансевропейски мрежи, здравеопазване, образование, култура и професионална квалификация и др., на всяка от които е посветен отделен дял в Договора за ЕО.

Без да проследяваме подробно политиките на ЕС, е нужно да добием най-обща представа поне за основните от тях:

1. Едно от най-важните средства за постигането на целите на Европейските общности е **Общата търговска политика (ОТП)**. Със своите близо 500 млн. население (при това високо платежоспособно) ЕС е най-големият пазар в света! Годишният продукт на глава от населението в Общността за 15-те ДЧ преди 2004 г. възлизаше над 17 000 евро, след разширяването слезе на около 13 000 евро. Премахването на вътрешните граници между 27-те и въвеждането на единната валута направиха този пазар най-динамичен и жизнеспособен.

Интересът към него от страна на външни за Общността стопански субекти и износът към трети страни са с огромни мащаби и се нуждаят от обща и универсална регламентация. Всички „външнотърговски“ дейности на страните-членки са подчинени изцяло на изключителната компетентност на ЕО, която обхваща сключването на търговски и тарифни споразумения, изменението на тарифите, установяването на единни мерки за либерализация на търговията, единна експортна политика, мерки за търговска защита, вкл. и в случаите на дъмпинг или субсидиране. (Нека отново ясно да посочим, че всеки търговски договор с някоя от 15-те ДЧ всъщност се сключва с Европейската общност като цяло, тъй като единствено тя е компетентна да сключва международни търговски договори!) В отношенията ѝ с външните субекти, ЕО използва различни форми в зависимост от урежданата материя:

- Споразумения за създаване на митнически съюз (със страни като Турция, Малта и Кипър);
- Споразумения за свободна търговия (с онези страни от ЕАСТ, които не членуват в ЕО, е сключено споразумението за Европейско икономическо пространство);
- Европейски споразумения за асоцииране (с България и другите страни-кандидатки за членство от Централна и Източна Европа);
- Споразумения за партньорство и сътрудничество (с Русия, бившите съветски републики и Монголия);
- Особени споразумения за асоцииране с неевропейски страни (евро-средиземноморски споразумения със страните от Магриб – Мароко, Алжир, Тунис, и от Машрек – Египет, Йордания, Сирия, със страни като Израел, Ливан и др.);
- Преференциални споразумения (установяващи облекчен търговски режим за страните от Африка, Карибския басейн и Тихоокеанския регион);
- Непреференциални двустранни споразумения за търговско и икономическо сътрудничество (със страните от Латинска Америка и Азия);
- Споразумения за сътрудничество с Канада, САЩ, Япония и други високоразвити неевропейски страни;
- Специални споразумения в отделни отрасли (текстил, въглища и стомана, автомобили и др.)

В обхвата на разбирането за „търговия със стоки“, дълго време се включва и търговията с услуги, съставляваща около 1/4 от целия търговски оборот, и с интелектуална собственост, които, обаче, напоследък са отчетливо обособени. (Особено влияние в това отношение оказва създаването на Световната търговска организация през 1995 г., която замести три международни споразумения: Общото споразумение за митата и търговията (GATT), Общото споразумение относно търговията с услуги (GATS) и Споразумение относно свързаните с търговията аспекти на правата на интелектуалната собственост (TRIPs).

### **Общата търговска политика се състои от няколко основни елемента:**

– Обща митническа тарифа приета през 1966 г., тя е задължителна за всяка присъединила се държава и може да бъде изменяна само по решение на Съвета. В основата на единната тарифа стоят Комбинираната номенклатура (с тарифни и статистически данни) и Интегрираната митническа тарифа (TARIC), включваща тарифни квоти и преференции, антидъмпингови и изравнителни мита и др. От 1992 г. е в сила Митнически кодекс на ЕО. На практика поради множеството преференциални споразумения с редица страни, Общата митническа тарифа се прилага изцяло само в търговията с Канада, САЩ и ЮАР...;

– Общ режим и защитни мерки спрямо вноса от трети страни предвижда премахване на съществуващите национални защитни мерки и установяване вместо тях на малък брой общностни квоти за някои видове стоки. Установява се еднотипно разрешително за внос в ЕС. За изключителни случаи (когато свободното движение на една вносна стока е от естество да причини сериозни вреди на производителите от ЕО или да разстрои пазара) се предвиждат възможност за установяване на наблюдение и защитни мерки;

– Търговска защита срещу дъмпингов или държавно субсидиран внос, който уврежда съществуващото производство в ЕО или забавя възникването на такова (налагат се „компенсаторни“ мита), като цяло рядкост в практиката;

– Търговска защита срещу „незаконни търговски практики“ на трети страни спрямо износа на С (възможните мерки на ЕС са суспендиране или отнемане на концесии, повишаване на съществуващите мита или въвеждане на вносни такси, установяване на количествени ограничения или квоти и др.);

– Общ режим за износ на стоки от ЕС към трети страни освободен от всякакви количествени ограничения, по отношение на някои стоки, той допуска значителни субсидии (най-вече в селското стопанство), което е повод за постоянни и настойчиви претенции от по-значителните световни търговски

актьори. В последните години се насърчава износът към страни от Близкия Изток и Азия, по-специално Китай, Япония и др.

Като цяло Общата търговска политика на ЕО има за цел осигуряването на максимално високооборотен вътрешен пазар и защитата му от сериозни външни заплахи.

**2. Общата селскостопанска политика (ОСП)** е областта, в която интеграцията е най-напреднала и която поглъща най-голяма част от Бюджета на Общността (през 1979 г. ОСП е поглъщала 75% от бюджета, през 1985 г. – 70%, през 1993 г. 52%, през 1997 г. – 44%, а през 2007 г. – 39 %). И това е разбираемо селското стопанство е фундаментален отрасъл, чието подценяване е фатално.

ОСП е най-сложната и богата на разнообразни мерки на въздействие политика на ЕО. Тя ангажира най-голям дял от бюджета на Общността и продължава и до днес да бъде повод за множество принципни спорове и вътрешно разделение между страните-членки. В сегашния си вид, ОСП се подчинява на **четири основни принципа:**

– Единство на пазара (прилагане на правилата за свободно движение на стоки спрямо всички земеделски продукти и установяване на единни постоянни цени, определени от Съвета) за еднакви стоки в рамките на цялата Общност (Правилата на СТО силно затрудняват тази политика и стимулират конкурентоспособността на стоките, произведени извън ЕО);

– Общностни преференции (защита на стоките, произведени в Общността);

– Финансова солидарност (всички страни-членки съразмерно участват във финансирането на ОСП, независимо коя от тях каква част от средствата получава (Великобритания, например, дълги години недоволстваше от твърде големия си дял във финансирането на ОСП спрямо твърде малката част, която получаваше, и постигна механизъм за „компенсиране“ на такива „нетни донори“ като нея) и се създава специален Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, известен с френското съкращение FEOGA. Фондът се състои съответно от две секции: „Гарантиране“, чийто основен бенефициент са Гърция, Дания, Ирландия и Холандия, и „Ориентация“, с доста по-малък бюджет;

– Финансова съпричастност на производителите (ангажираща получаващите помощи производители в отговорностите по набирането на средствата и реализацията на продукцията).

ОСП преследва няколко отчетливо формулирани **цели:**

– увеличаване на селскостопанската производителност чрез развитие на техническия прогрес и осигуряване на рационално развитие на селскостопанското производство и оптимално използване на производствените фактори и в частност работната сила;

– осигуряване на приемлив жизнен стандарт и по-специално увеличаване на доходите на лицата, занимаващи се със селско стопанство;

– стабилизиране на пазарите;

– гарантиране на снабдяването и

– гарантиране на достигане на продукцията на разумни цени до потребителите.

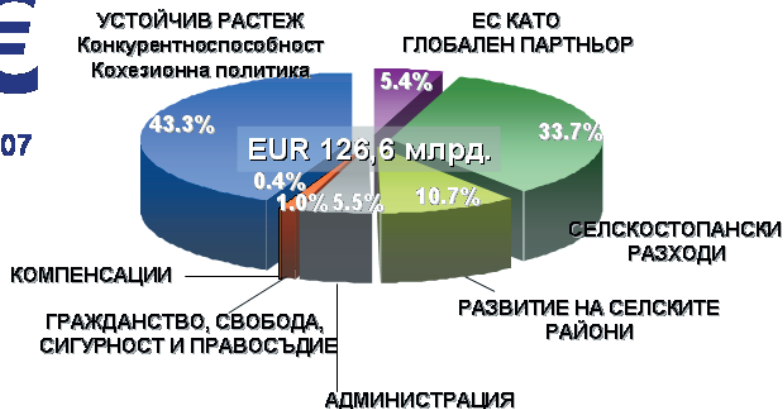


## Бюджет на ЕС

Финансова година 2007



2007

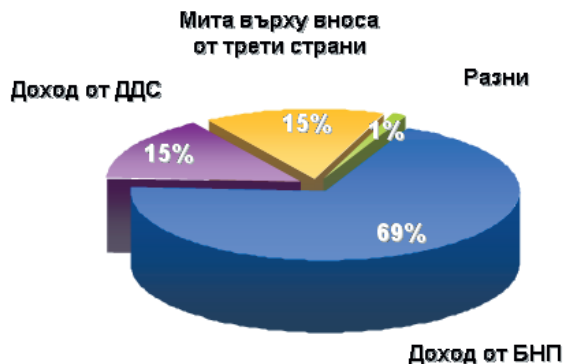


## Собствени ресурси на ЕС

Финансова година 2007



2007



### **ОСП се състои от две големи части:**

- Пазарна политика (контрол и подпомагане на производството и реализацията) и
- Структурна политика (модернизирани на организацията и производителността на труда).

**Общата организация на селскостопанските пазари** (пазарна политика) съчетава принципите на свободния пазар (вodeщ за ЕО) с един модерен протекционизъм (неизбежен за такъв важен и същевременно чувствителен отрасъл), доколкото е допустим според споразуменията на СТО. Основната цел е да се осигури минимално ниво на доход за производителите чрез въздействие върху цените или осигуряване на реализацията на продукцията. В зависимост от продукта, организацията може да вземе формата на: правила за конкуренцията, координация на националните пазари или (най-често) единна регламентация на европейския пазар.

Предвидени са множество мерки, централни по важност сред които са регулирането на цените. Борави се с **3 вида цени**:

- ориентировъчни, към които трябва да се стремят участниците на пазара;
- цени за интервенция, под които възможните загуби се компенсират от Орган за интервенция при FEOGA;
- минимални продажни цени за вносните стоки в ЕС, помощи за производството и продажбата на различни продукти, (вкл. такива, които не са стопански атрактивни, но производството им е необходимо); мерки за съхраняване при забавяне на реализацията и общ механизъм за стабилизиране на вноса и износа.

При осъществяването на всички тези мерки централна роля се пада на Европейския фонд за насочване и гарантиране на селското стопанство (FEOGA). Най-сериозните усилия се насочват към зърнените култури, захарта, слънчогледа, производството на свинско и телешко месо и винарството и лозарството. От особено значение са мерките за недопускане на свърхпроизводство или временен недостиг на определени продукти.

**Общата политика по рибарството** е важна част от ОСП. ЕС е третият в света производител на риба, а пазарът на морски продукти е традиционно дефицитен. ЕО разполагат с над 100 000 риболовни кораба, от които 21 000 в Гърция, 17 00 в Италия и т. н. Най-голям дял в улова – над 32% – се падат обаче на Испания (с около 630 000 тона годишен улов).

Уредбата на производството и търговията с риба в ЕС също е изцяло в компетентността на Общностите и е реализирана в десетки актове на вторичното законодателство, основната цел на които е да се осигури задоволяване на пазара при неотменно съхраняване и развитие на природните ресурси и строг контрол над количествата и видовете улов. В този отрасъл също

се осъществява структурна политика и са установени множество механизми за интервенция от страна на Съюза.

Особено значими са споразуменията с трети страни, най-вече в средиземноморския район (където се намират такива крупни световни производители на риба като Мароко и др.).

### **3. Политика за защита на конкуренцията.**

Основната цел на отрасловите политики на ЕС е създаването на единен и жизнеспособен Вътрешен пазар, осигуряващ максимална свобода на движение и реализация на продукцията. За постигането на тази цел особено значение имат общите норми за защита на конкуренцията. Усилията за осигуряване на ненарушена свободна конкуренция са насочени в няколко насоки: забрана на определени групи споразумения между предприятия, забрана на установяване и злоупотреба с монополно положение и забрана на държавните помощи и субсидии.

**3.1. Забранени са всички споразумения между предприятия**, общи решения на сдружения от предприятия или всяко съгласуване на дейностите, **които могат** (дори само хипотетично!) **да повлияят** на търговията в ЕС или имат за цел или резултат накърняването на конкуренцията в рамките на Вътрешния пазар.

а) В тази група като забранени и поради това автоматично недействителни безусловно се разглеждат всякакви споразумения или съгласувания между предприятия, с които:

- пряко или непряко се определят покупни или продажни цени или други условия на търговията;
- се ограничава или контролира производството, пазарите, технологичното развитие или инвестициите;
- се осъществява подялба на пазари или на доставчици;
- се прилагат различни условия по отношение на еквивалентни сделки с други търговски партньори, с които те се поставят в по-неблагоприятно положение;
- сключването на договорите се поставя в зависимост от приемането на допълнителни задължения, които нямат пряка връзка с предмета им (според обичайната търговска практика).

б) Разглеждани са забранени споразумения могат да бъдат както „хоризонтални“ – между пазарни участници на едно и също равнище в определена дейност (няколко производители, няколко дистрибутори, няколко търговци и т. н.), така и „вертикални“ – между пазарни участници на различни равнища (между производител и дистрибутор, между доставчик и дистрибутор и т. н.).

в) Определени са, разбира се, строги критерии за това дали едно споразумение е годно да окаже съществено влияние върху търговията и поради това да бъде считано за забранено:

– пазарният дял на съгласуваните предприятия да е над 5% от цялата реализация на стоката или услугата от въпросния вид

– и общият им годишен оборот да е над 300 млн. евро (минимален праг).

г) За всяко споразумение, което попада в обхвата на тези критерии, сключилите го предприятия са задължени писмено да уведомят Комисията (т. нар. „формуляр А/В“, съдържащ подробни данни), която се явява основният решаващ орган в материята на конкуренцията.

д) След като изслуша трети заинтересовани субекти и представителите на засегнатите държави (с помощта на Консултативния комитет по картелите и монополното положение), Комисията разполага с няколко алтернативни възможности:

– да обяви въпросното споразумение за противоречащо с правото на ЕС и да постави искане за прекратяването му, като може да наложи и глоба на нарушителите, вкл. и перидична глоба постоянно докато не бъде прекратено нарушението;

– да издаде „негативна атестация“, с която да обяви споразумението за непротиворечащо на разпоредбите или

– да вземе решение за „индивидуално освобождаване“ на споразумението като допустимо съгласно предвидените възможности за изключения.

**3.2. Забранена е всяка злоупотреба с монополно положение** в рамките на целия Общ пазар или на значителна част от него, която може да засегне търговията между държавите-членки.

а) Конкретно забранените от Договора за ЕО форми на злоупотреба с монополно положение са близки до разгледаните по-горе:

– всяко пряко или непряко налагане на покупни или продажни цени или на други несправедливи условия за търговия;

– всяко ограничаване на производството, пазарите или технологичното развитие, което е във вреда на потребителя;

– всяко прилагане на различни условия по отношение на еднотипни сделки с партньори, поставени от това в неблагоприятно положение;

– всяко поставяне на сключването на договори в зависимост от допълнителни задължения, нямащи (според обичайната търговска практика) пряка връзка с техния предмет.

б) В практиката „концентрация“ на предприятия е налице винаги, когато:

– две или повече такива се слеят или едното се влее в другото;

– или когато едно или повече лица, вече контролиращи едно или няколко предприятия, придобият пряк или косвен контрол (чрез покупка на ценни книжа или активи, чрез договор или по друг начин) върху цялото или част от друго предприятие.

в) Не се разглежда като „концентрация“ създаването на дружество с чуждестранно участие, имащо за цел или резултат координиране на поведението на иначе запазващи самостоятелността си предприятия.

г) Когато концентрацията създава или засилва монополно положение на пазара и по този начин ограничава конкуренцията, тя е несъвместима с принципите и целите на Общия пазар. Необходимо е ясно да се разбере, че се забранява не самото монополно положение, а такава „злоупотреба, която реално уврежда общностната търговия“.

д) За да може да се прецени това, са установени постоянни критерии:

– общият световен оборот на всички засегнати предприятия да надхвърля 5 млрд. евро и

– оборотът вътре в рамките на ЕО на поне две от засегнатите предприятия да надхвърля 250 млн. евро за всяко от тях.

е) Когато обаче засегнатите предприятия реализират повече от 2/3 от оборота си в рамките на една и съща държава, случаят се отнася пред съответните национални власти по съответното вътрешно антиконкурентно законодателство.

ж) Всички предприятия, осъществили концентрация, отговаряща на посочените критерии, са длъжни в 7-дневен срок да уведомят Комисията, която разполага с аналогични на разгледаните правомощия:

– да обяви концентрацията за недопустима и да поиска разделяне;

– да реши, че не е налице нарушение или макар да има нарушение, то е допустимо.

**3.3. Забранени** като несъвместими с Общия пазар **са всички държавни помощи** за поощряване на отделни предприятия или производството на определени стоки, когато нарушават или застрашават конкуренцията и търговията.

а) Комисията осъществява постоянно наблюдение над системите за помощи на държавите-членки и когато установи нарушение, дава срок на съответната държава да прекрати помощите, след което може да сезира Съда на ЕО.

б) Договорът за ЕО не би могъл да не предвиди ясни възможности за отклоняване от забраната за помощи и да обяви като допустими помощите, които са предназначени за:

- социална защита;
- отстраняване на вреди от природни бедствия или изключителни обстоятелства;
- насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е „необичайно ниско“ или където има сериозна безработица;
- изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес;
- преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка;
- подпомагане на културата и историческото наследство и др.

в) Под особено наблюдение са всички държавни предприятия, както и онези недържавни предприятия, на които държавата е предоставила изключителни или специални права или функциите да оказват услуги от общ икономически интерес.

Дейността на Комисията в контрола за изпълнение на нормите за защита на свободната конкуренция се определя като една от най-успешните сфери на нейната дейност...

## 8.

# ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Правото на ЕО/ЕС<sup>1</sup> е самостоятелен правопорядък<sup>2</sup>. Още през 1964 г. СЕО е категоричен: „В действителност договорът за ЕО не цели създаването на взаимни задължения между различните субекти, за които се прилага, а установява един **нов правен ред**, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване“.

Правото на ЕС не е Международно право и принципно се отличава от него - по делото *Costa c/ ENEL* СЕО изрично заключава за „**самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки**“, без каквото и да било позоваване на Международното право<sup>3</sup>.

Правото на ЕС не е и част от вътрешното право на държавите-членки, а се прилага на територията им като отделен правен ред. Ако е позволено такова сравнение – след присъединяването ѝ към ЕС, над всяка ДЧ греят две нормативни „слънца“ – национално и европейско. Националното е по-голямо и „огрява“ цялата нормативни уредена територия. Европейското е по-малко – лъчите на актовете му стигат само до около 17 % от територията (останалите над 80 % от обществените отношения са си уредени само от национални норми), но стои по-високо, грее по-силно (има върховенство над националното). Така тази около 1/5 една част от територията е огряна и от двете слънца. В материите, в които няма

---

<sup>1</sup> Макар че до края на 2008 г. Лисабонският договор за реформа на ЕС не е влязъл в сила и Европейската общност продължава да съществува, решението за прекратяването ѝ е безспорно и рано или късно ще стане правна реалност. Поради това – а и предвид вече установилата се езикова инерция – е по-уместно и по-лесно да говорим най-общо за „Правото на ЕС“, като имаме пред вид, разбира се, и правото на Европейските общности. От друга страна, обаче, дори с прекратяването на общностите, **понятието „общностен“** не губи смисъл – то се отнася не само до „правото на Общностите“, но и до неговата същностна характеристика – интеграционната. Поради това и „Правото на ЕС“ е „общностно“, т.е. наднационално интеграционно право. Именно поради това и в Конституцията за Европа (невлязла в сила) се говореше са „упражняване на компетенциите на ЕС по общностен начин“, т.е. по наднационален, интеграционен (с прехвърляне на власт за вземане на управленски решения с непосредствена приложимост) начин. Поради това е уместно да се използва както „Право на ЕС“, така и (като синоним) „Общностно право“ или „Общностен правопорядък“, респ. „общностни норми“ ще означава „норми на Правото на ЕС“.

<sup>2</sup> **CJCE**, 13. nov. 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. 90-91/63 Rec. 1220.

<sup>3</sup> **CJCE**, 15 juil. 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141, на бълг. език виж *55 най-важни решения на СЕО*, Институт по европейско право, С. 2007, с. 109.

европейска уредба, националните органи прилагат националното право. В материите, в които има европейска уредба – тази 1/5 от територията, националните органи са длъжни да прилагат европейските норми, а доколкото прилагат националните, да го правят „в светлината“ (съобразено) на европейските...

Като самостоятелен правопорядък, Правото на ЕС има свои **собствени източници** – сложна система от актове, принципи и неписани източници, които не са източници на международното право, а са съществен атрибут на самостоятелния интеграционен правопорядък.

Източниците на самостоятелния правен ред на ЕО и ЕС са **уникални** както със своето забележително многообразие, така и с принадлежността си към един цялостен и завършен (благодарение и на СЕО) йерархичен правопорядък. Въпросът за систематиката, обхвата, особеностите и действието на правните източници на европейската интеграция е на практика най-сложният и навярно поради това един от най-спорните въпроси в Европейското право. По него не съществува не само единна доктрина – можем смело да кажем, че не съществува дори задоволителна яснота.

Най-просто казано: източниците на правото на ЕС са действащи правни източници във всички ДЧ, между другото и в България... Поради това необходимостта от поне кратък преглед на източниците на Правото на ЕС е несъмнена. Ние ще направим това обаче не по класическия начин – по реда на тяхната йерархия (тъй като тя е доста условна, на нея ще се спрем накрая – III), а по видове източници: писани (I) и неписани (II), подразделени на „вътрешни“ и „външни“.

## I. Писани източници на Правото на ЕС

### 1. Първичните източници

Те имат, разбира се, най-голямо значение. СЕО ясно и изрично определя УД за „конституционна харта“<sup>4</sup> на Общностите. Най-високият ранг на УД е установен еднозначно и в самите тях – актовете на институциите подлежат на отмяна, ако противоречат на Договорите!

Някои автори приемат, че след като са сключени като международни договори, те действат в държавите-членки именно като такива. Това е погрешно – нормите както на актовете на вторичните, така и на първичните източници не стават част от вътрешното право и действат в държавите-членки като норми на Правото на ЕО/ЕС, а не като международноправни норми – и се прилагат в държавите-членки не като **Международно право, а като Право на ЕО/ЕС** – поради което за тях не се отнасят нито чл. 5, ал. 4 на нашата Конституция, нито доктрината за международното право.

<sup>4</sup> **СЈСЕ**, 14.12.1991, *Avis 1/91*, Rec. I-6079. – на български език виж *55 най-важни решения на СЕО*, Институт по Европейско право, С. 2007, с. 302.

„Първичното право“ на ЕО и ЕС включва няколко групи източници, които ще бъдат проследени по реда на тяхната значимост:

**1.1.** На първо място по важност сред Първичните (и изобщо сред всички) източници на ПЕС стоят **УЧРЕДИТЕЛНИТЕ ДОГОВОРИ**. „Учредителни договори“ се наричат актовете за създаване на Европейските общности, с известни уговорки – и Договорът за създаване на ЕС.

– Първият „Учредителен договор“ е **Парижкият договор за създаване на ЕОВС**, подписан на 18 април 1951 г. и влязъл в сила на 25 юли 1952 г. за срок от 50 години, който изтече на 25 юли 2002 г. В Рим на 25 март 1957 г. се подписват още два „Учредителни“ договора: за създаване на ЕИО и за създаване на ЕОАЕ, влезли в сила на 1 януари 1958 г. ДЕС от Маастрихт е подписан на 7 февруари 1992 г. и влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

– Всеки УД съдържа **4 групи разпоредби**: с декларативен и програмен характер и политическо значение (преамбул и въстъпителни норми - СЕО не се колебае да се позовава на тях и подчертава „фундаменталния им характер“ – те трябва да се спазват, „защото закрепват основните цели на Общността“, което е основен критерий при използването на сложния механизъм на разпределението на компетенциите в общностната конструкция и принципа на субсидиарността); разпоредби за институциите; материални разпоредби, които разкриват най-съществената правна отлика на УД от всеки друг МД – изчерпателната уредба на някои материи и най-вече годността за непосредствено и пряко засягане на частните лица); Заклучителните разпоредби на УД са типични (уреждат традиционни въпроси като начин на обвързване на държавите и предпоставки за влизане в сила).

**1.2.** Други първични източници са неделима част от Учредителните договори, но спецификата им предполага да се разглеждат отделно: всеки от УД е придружен от множество допълнителни актове, които имат самостоятелно юридическо (**протоколите**) и политическо (**декларациите**) значение, но формално са неделима част от самия УД, към който са приложени. Сред **протоколите** най-голямо значение имат протоколите за уставите на Съда, на ЕСЦБ и ЕЦБ, на ЕИБ, относно разширяването на Европейския съюз, принципите на субсидиарността и пропорционалността, ролята на националните парламенти в ЕС, включването на Аки Шенген в обхвата на Правото на ЕС и др.

**1.3.** **Договорите и актовете за изменение и допълнение на Учредителните договори** са многобройни: **четирите „големи ревизии“** внасят особено съществени изменения в УД – **Единния европейски акт**, в сила от 1 юли 1987 г.; **Договорът за създаване на ЕС**, в сила от 1 ноември 1993 г.; Договорът от Амстердам (ДА) и последната успешна голяма ревизия – Договорът от Ница (ДН), в сила от 1 февруари 2003 г. На 13 декември 2007 г. бе подписан Договорът от Лисабон, чието влизане в сила обаче бе спряно от отрицателния референдум в Ирландия през юли 2008 г.

**1.4. Т.нар. „малки ревизии“** са международни договори, с които се внася изменение в УД, които обаче нямат такъв голям обхват или такъв фундаментален характер, каквито имат измененията, осъществени от т.нар. „големи ревизии“. Тук се включват: *Конвенцията относно някои институции, общи за Европейските общности*, подписана и влязла в сила заедно с Римските договори, Договорът от Брюксел от 8 април 1965 г. за създаване на общи Съвет и Комисия (известен като *Договор за сливане*); *Протоколът за привилегиите и имунитетите на Европейските общности*; Договорите за увеличаване на бюджетните правомощия на ЕП; Решението от 21 април 1970 г. за собствените приходи и др.

**1.5. Договорите за присъединяване на нови държави-членки** са самостоятелни международни договори – и самостоятелни правни източници. Те, обаче, съдържат и разпоредби за изменение на УД (относно разпределението на местата в ЕП, относно членството в някои органи – ЕК, СЕО и ПИС и т.н.)

Макар да представлява един цялостен конституционен корпус, Първичното право има своя **вътрешна йерархия** – встъпителните декларативни норми имат предимство при тълкуването на останалите, някои текстове имат фундаментален характер, някои не подлежат на преразглеждане, самите УД пък имат предимство пред договорите за присъединяване на нови ДЧ. От друга страна цялото „Първично“ право стои над всички останали източници.

## **2. Производните източници.**

Изключително широката нормотворческа компетентност на органите на ЕО е една от техните най-съществени отлики от международните организации. Чл. 249 ДЕО изброява само 5 от видовете актове, които могат да бъдат създавани от органите на ЕС:

**2.1. Актът, който е в най-голяма степен обвързващ, е регламентът.** Той е абстрактен нормативен акт – няма конкретни адресати и съдържа норми с общ характер. Според СЕО той „*установява нормативни принципи, определя абстрактно условията за приложението им и формулира произтичащите правни последици*“<sup>5</sup> като „*квази-закондателни актове с действие erga omnes*“.<sup>6</sup> Той е непосредствено приложим и нормите му се ползват с директен ефект – с влизането му в сила той става действащо право – не само за държавите-членки (и то за всички ДЧ, с цялата им територия – т.е. действа върху цялата територия на ЕС!), но и в тях – за частните лица.

**2.2. Обвързващ характер има и директивата.** Тя е специфичен акт, чието основно предназначение е да дава задължителни указания на ДЧ. Чрез директивата ЕС изпълнява своите цели и задачи в областите, в които не е овластен сам да предприема необходимите мерки – вместо това той указва на ДЧ необходимия резултат и ги задължава

<sup>5</sup> **CJCE**, 21.06.1958, *Wirtschaftsvereinigung Eisen-und Stahlindustrie*, 13/57, Rec.1958, p. 261.

<sup>6</sup> **CJSE**, 20.03.1959, *Firme I.Nold*, 18/57, Rec.1959, p. 89. – на български език виж *55 най-важни...*, цит. съч., с. 190.

# Система на източниците на Правото на ЕО и ЕС

## I. Писани източници

### 1. Вътрешни източници

- 1.1. Първични източници
  - Учредителните договори
  - Протоколите и декларациите
  - Ревизиите – големи и малки
- 1.2. Производни източници
  - Регламент
  - Директива
  - Решение
  - *Препоръка и становище*
- 1.3. Атипични актове
  - едностранни актове: политически, неформални, вътрешни регламенти, вътрешни мерки
  - "договорни" актове : общи декларации, междуинституционни споразумения
- 1.4. Актове по II и III стълб на ЕС
  - едностранни по II стълб: обща стратегия, обща позиция, общо действие
  - едностранни по III стълб: обща позиция, рамково решение, общо действие
- 1.5. Допълнителни източници
  - общностни конвенции
  - конвенции по III стълб
  - Споразумения: решения на представителите на правителствата, заседаващи в СМ, общи декларации на ДЧ

### 2. Външни източници

- 2.1. Споразумения на Общността
  - външни споразумения – търговски, асоцииране, външни компетенции
  - споразумения по II и III стълб
  - Едностранни актове на органите, създадени със споразумения
- 2.2. Договори на ДЧ
  - Сключени преди присъединяването
  - Сключени след присъединяването

## II. Неписани източници

### 1. Външни източници

- 1.1. Общи правни принципи
- 1.2. Международният обичай

### 2. Вътрешни източници

- 2.1. Практиката на СЕО
- 2.2. Общностна административна практика и общностни обичаи

да го постигнат. Нерядко директивата съдържа не само посочване на дължимия резултат, но и конкретни указания за начините на постигането му. Директивата, обаче, принципно се отличава от регламента: винаги има конкретен адресат (една, няколко или всички ДЧ, но само ДЧ – не други органи на Общностите, нито лица в ДЧ); предназначението ѝ не е да уреди по задължителен начин една материя (такова е предназначението на регламента), а да обслужи интеграцията на ДЧ, като възложи по единен за цялата общност начин постигането на определен резултат, като остави на ДЧ свобода на преценка за начина.

**2.3. Годността да поражда права и задължения направо за частните субекти в ДЧ** е основна характеристика на третия вид актове според чл. 249 – **решенията**. Решението е акт, предвиден, за да обслужи осъществяването от органите на ЕС на възложените им непосредствени административни правомощия – да въздействат пряко върху патримониума на частните лица (чрез разрешения или забрани). Решението е акт, който има конкретен адресат – обикновено субект на частното право в някоя ДЧ (но също и субект на публичното право – самата ДЧ или неин орган). Осъщественото в множество материи значително (в някои материи изключително) овластяване на ЕС логично предполага Общностите чрез своите органи да могат да осъществяват не само обща, но и индивидуална нормотворческа власт – т.е. да имат административни разпоредителни компетенции.

**2.4. Другите два акта, предвидени в чл.249 – препоръките и становищата** – са без правна сила, те не обвързват. Политическото им значение обаче може да бъде много голямо. СЕО изрично установява задължение на националния съд да се съобразява с препоръките на Общностните институции при изпълването и прилагането на националното право.<sup>7</sup>

**2.5. Непредвидени общности актове.** Приема се, че изброяването по чл. 249 ДЕО не е изчерпателно и не изключва съществуването на други видове правни актове, приемани от Съвета или Комисията – така, както то не засяга актовете на други институции или органи на Общността: атипични актове, непредвидени в договорите видове актове (резолуции, позиции, заключения, декларации, съобщения и др.).

**2.6. Актове по „Втория“ и „Третия стълб“ на ЕС.** Според чл. 12 ДЕС **Общата политика по външните работи и сигурността** се осъществява чрез общи стратегии, общи действия и общи позиции, както и чрез решения в изпълнение на определени от ЕСв общи насоки. Според чл. 34 ДЕС **полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси** се осъществява чрез общи позиции, рамкови решения, други решения и конвенции.

### **3. Външни източници.**

Европейската общност се явява една от най-големите организирани икономически сили в света – и като такава естествено влиза в разгърнати международни договорни отношения с останалия свят. Редом с това ДЧ са

<sup>7</sup> СЈСЕ, 13 déc. 1989, *Grimaldi*, aff. 322/88, Rec. 4407.

й предоставили редица изключително съществени компетенции, които да упражнява вместо тях – не на последно място и чрез инструментариума на международните договори: митническа политика, търговска политика, транспортна политика, селскостопанска политика и ред други.

Поради интеграционната специфика на общностния правен ред, **международното право** (МП) не намира особено съществено приложение нито в отношенията между институциите на ЕС и държавите-членки, нито в отношенията между самите ДЧ в рамките на приложното поле на УД. Общите принципи и обичаи на международното право се прилагат спрямо ЕО/ЕС на общо основание. СЕО приема това разбиране сякаш без резерви<sup>8</sup>. Един принцип на международното право трябва да е годен да влезе в Общностния правен ред, т.е. той не може да му противоречи – и СЕО прилага едни, но отказва да прилага други принципи на международното право.

От друга страна трите ЕО са признати субекти на МП, а ЕС – условно. Те сключват редица договори с трети страни – и спрямо тях правилата на МП, разбира се, се прилагат. От една страна, ЕС сключва договорите, за които изрично е овластен (търговски и тарифни, за асоцииране, споразумения с други държави или МО), а от друга – договори, които по подразбиране са необходими за осъществяване на компетенциите, които са му предоставени.

„Смесени“ договори е прието да се наричат договорите, по които страна са едновременно Европейската общност (ЕС) и държавите-членки, сключени с трети държави или международни организации (напр. Договора за СТО, Споразумението за създаване на Европейско икономическо пространство).

Източник на правото на ЕС са и актовете на органите, създадени с международни договори на ЕО.

Независимо от членството си в ЕО/ЕС, **държавите-членки остават суверенни държави, субекти и на международното право**. Присъединяването на една държава към интеграционния правопорядък не я „вади“ от международния. Тя продължава да участва в международните правоотношения, но е длъжна да съобрази всичките си международни ангажименти с интеграционните – договорите, които са сключени преди членството в ЕС, остават в сила (но ако съдържат разпоредби, несъвместими с общностния правопорядък, трябва да ги изменят или да денонсират съответния договор), а след влизането в ЕС една ДЧ не може да сключва МД, които противоречат на Правото на ЕС.

---

<sup>8</sup> **CJCE**, 12 déc. 1972, *International Fruit Co. et a.*, aff. jointes 21-24/72, Rec. 1219, на български език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., с. 24; **CJCE**, 24 nov. 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. 286/90, Rec. I-6019.

## ОСОБЕНОСТИ НА НЯКОИ ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА ЕС И АКТОВЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Вид акт	Общо действие	Обвързващо действие	Върховенство	Директен ефект	Национални актове по прилагане
Учредителни договори	ДА	ДА	ДА	отделни разпоредби	В отделни случаи
Международни договори, сключени от Европейската общност	в отделни случаи	ДА	ДА	в отделни случаи, отделни разпоредби	В общия случай
Регламенти	ДА	ДА	А	ДА	НЕ. Възможно е издаването на актове по изпълнението на регламент
Директиви	НЕ	ДА	ДА	НЕ, В отделни случаи отделни разпоредби могат да про- явят директен ефект	ДА
Решения	В определени случаи	В определени случаи	ДА	В определени случаи	В определени случаи
Препоръки	НЕ	НЕ	Доколкото са тълкувателен източник, националните актове трябва да бъдат съобразени	НЕ	В отделни случаи
Мнения	НЕ	НЕ	Доколкото са тълкувателен източник, националните актове трябва да бъдат съобразени	НЕ	НЕ

## II. Неписани източници

Систематизацията и дори простото изброяване на „останалите“ източници на Правото на ЕО и ЕС е трудна задача – било заради отсъствието на нормативна систематизация или дори индикации какво извън разгледаните „първични“ и „производни“ източници следва да се счита за източник, било заради отсъствието на единство във вижданията.

### 1. Външни източници

**1.1. Правни принципи** – в практиката на СЕО са изведени най-общо три вида принципи на правото: Общи правни принципи (вътрешно присъщи за правните системи – националните и международната, т.е. естествено съставляващи всеки цивилизован правопорядък или съвременния правен ред – напр. правната сигурност, правото на съдебна защита, състезателното начало на съдебния процес, забраната за ретроактивно действие на нормите и др. Някои автори разглеждат тук и основните права на човека), Общи принципи на Международното право (СЕО се позовава на тях **само по изключение** и отхвърля напр. като неприложим принципа, според който една държава може да се позове на неизпълнението на договорно задължение на другата страна по един международен договор, за да оправдае собственото си неизпълнение); Основни правни принципи, общи за правните системи на ДЧ – обратно, това са принципи, на които СЕО често се позовава и към които дори ДЕО препраща – чл. 288. Такива са напр. принципите за полезния ефект, за разграничението между данъци и такси, за неоснователното обогатяване, за отмяна на административните актове, пораждащи субективни права, за равенство пред икономическите правила, за континуитет на правните структури, за йерархия на правните норми, за конфиденциалност на кореспонденцията на адвокатите и техните клиенти, за зачитане на търговските тайни, за неоснователното обогатяване, за непреодолимата сила, за законната защита и за крайната необходимост и ред други).

Тези принципи нямат обособено място в йерархията на източниците на Правото на ЕО и ЕС. Изхождайки от техния характер, би могло да се предположи, че те няма как да не се прилагат и по отношение на самите Учредителните договори, респ. цялото „Първично“ право.

**1.2. Международният обичай** има ограничено действие, но е признат като източник.

### 2. Вътрешни източници

**2.1. Практиката на Съда на ЕО** е уникален източник. Проф. Жоел Ридо пише, че „общественият съдия не се ограничава само да прилага Общностното право. Той играе роля на творец на правото, разкривайки се като законодател, даже като конститутивна власт – макар и помощна или по заместване.“ Същевременно „разглеждането на съдебната практика като правен източник не е общоприето“... Строго погледнато, практиката на СЕО не следва да притежава по-голямо значение като правен източник, отколкото практиката на всеки национален съд. В същото време, обаче, СЕО е уникална обществена

институция, натоварена да допринася за постигането на целите на Общностите. Той е натоварен и с изключителното право да тълкува общностните норми по задължителен начин с оглед еднаквото и правилното им прилагане в ДЧ. Тълкувателните решения на СЕО имат ранга и силата на тълкуваната норма, т.е. когато се отнасят до „първична“ норма, те ще стоят над всички останали източници.

**2.2. Общностната административна практика и общностният обичай** имат ограничено приложение, но са признати като субсидиарен правен източник – който, разбира се, във всеки конкретен случай на спор подлежи на преценка от СЕО. В работата на някои от органите обичаите намират съществено приложение.

### III. Йерархия на източниците на Правото на ЕС

Учредителните договори, традиционно мълчаливи по основни въпроси, не предлагат уредба нито на системата на източниците на Правото на ЕС, нито на тяхната йерархия. Според проф. Жан Пол Жаке „...йерархия на актовете и нормите на Общностното право несъмнено съществува. Всеки акт заема своето място в правния ред със задължение за зачитане на по-висшите норми, без което СЕО може да го обяви за невалиден. Актовете от по-нисък ранг трябва да бъдат съобразени с тези, които имат по-висш ранг. Следователно създаването на йерархия на нормите не е необходимо, тъй като такава вече съществува. Би ли могъл иначе СЕО да говори за „правен ред“?“.

1. Начело на йерархията на общностните правни норми стои **конституционният корпус**. Той включва:

1.1. Учредителните договори, определени от СЕО като „конституционна харта на една правова общност“<sup>9</sup>, заедно с протоколите и декларациите към тях;

1.2. Договорите за изменение на УД – т. нар. „малки“ и „големи ревизии“.

1.3. Договорите за присъединяване на нови държави-членки – но само разпоредбите им, предвиждащи изменения в УД.

1.4. Някои автори поставят в корпуса на първичните източници и някои „допълнителни“ („помощни“) източници: решения на Съвета, ратифицирани от националните държави; решения на представителите на ДЧ в рамките на Съвета (или „засадаващи в Съвета“); решения на Съвета за изменение на УД, които не подлежат на ратификация (по чл. 67 ДЕО относно визовата и имиграционната политика и др.) и евентуално други подобни.

#### 2. Общите правни принципи.

2.1. Основни правни принципи, естествено присъщи на всеки правопорядък, иманентно свързани със самата идея за правото.

---

<sup>9</sup> СЈСЕ, 14 déc. 1991, *Avis 1/91 Espace économique européen*, Rec. I-6079 – тази формула СЕО използва и в много други случаи – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 302.

2.2. Правни принципи, общи за всички ДЧ.

2.3. Принципи(те) на международното право – СЕО си служи с тях буквално „както му скимне“. Едни принципи счита за несъмнено приложими в интеграционния правопорядък, други – за несъвместими с неговата „особена природа“.

2.4. Принципи, изведени от природата на Общностите. Тук могат да бъдат поставени както основополагащите принципи на непосредствена приложимост, примат и директен ефект, на субсидиарност и пропорционалност, така и един много широк кръг други принципи и „общи ценности“, чието очертаване е не само изключително трудно, но и крайно условно.

2.5. Основните права – спорно е дали те трябва да се разглеждат като обособена категория, доколкото или възпроизвеждат (отразяват) общите конституционни традиции на ДЧ, или възпроизвеждат (отразяват) източници или принципи на международното право, от които ЕО/ЕС се считат обвързани.

### **3. Международното право на ЕО/ЕС.**

3.1. Международните договори на Общностите (и ЕС) с трети държави и международни организации (и актовете на институциите, създадени с тези договори, които имат същата правна сила като самите договори);

3.2. Международните договори между ДЧ, сключени в изпълнение на УД;

3.3. Смесените международни договори;

3.4. Международните договори на ДЧ, сключени преди или след присъединяването им към ЕС, доколкото обвързват Общността или другите ДЧ.

### **4. Производното право.**

СЕО изрично е признал възможност да контролира съобразността на актовете на институциите с международното право на ЕО<sup>10</sup>. Това ясно показва, че актовете на производното право следва да се считат за поставени в йерархията на Общностното право след източниците на международното право.

От своя страна, обаче, за актовете на институциите не е изведена от четлива йерархия – всеки от тях има собствена природа, собствено правно основание и не се подчинява йерархично на другите. Поради това е напълно неправилно разпространеното разбиране, че регламентите стоят най-горе, подчинени са им директивите, а след това идват решенията! Точно обратното – едно решение на Съвета може да има по-голямо правно значение от един регламент. И едно решение на ЕК да няма никаква подчиненост на който и да е регламент.

Доколкото все пак може да се очертае йерархия, та зависи от съдържанието на всеки отделен акт.

<sup>10</sup> СЖЕ, 16 juin 1998, *Racke*, aff. C-162/96, Rec. I-3655.

4.1. Ясно е, например, че ако СМ приеме регламент, в който овластява ЕК да приеме друг регламент, който да доразвие разпоредбите на първия, то между тях ще има несъмнена йерархична подчиненост („изпълнителният“ регламент ще подлежи на отмяна, ако не е съобразен с „базовия“). Съотношението между „базов“ и „изпълнителен“ регламент е точно същото като между закон и правилник по прилагането му.

Впрочем, напълно неправилно е и разбирането за регламентите „като кодекси“, а директивите „като закони“...

4.2. Ако пък един регламент предвижда приемането на директива, тя ще следва да е съобразена с него.

4.3. Ако даден регламент предвиди механизъм, по силата на който ЕК например може да издава индивидуални решения, всяко от тези решения, разбира се, ще трябва да е съобразено с регламента, по силата на който се издава.

4.4. В огромната част от случаите УД посочват изрично каква е компетентността на ЕС (какво може да се прави), кой орган може да я упражни (кой може да действа), с какъв акт, даже с какво мнозинство и по каква нормотворческа процедура. Това е изключително важно, за да се проследи основанието за приемането на един или друг акт.

В същото време понякога УД дават на институциите по-голяма свобода на преценка – дали да приемат регламент (или два регламента – базов и изпълнителен), или да приемат директива. Когато приемат директива, органите на ЕС трябва да се стараят тя да бъде максимално обща („рамкова“), за да запазват на ДЧ максимална свобода на преценка относно необходимите мерки.

**5. Практиката на СЕО и правните обичаи** нямат самостоятелно място в йерархията. Когато тълкува една общностна норма, решението на СЕО се вписва в самата норма – и заема същото като нея място в йерархията. Сигурно е, разбира се, че никой акт на институциите не може да противоречи на предходно решение на СЕО.

## ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА ЕС

ПЪРВИЧНИ ИЗТОЧНИЦИ	
<b>Учредителни договори</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Договор за Европейската общност за въглища и стомана – 1951 г.</li> <li>• Договор за създаване на Европейската икономическа общност – 1957 г.</li> <li>• Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия – 1957 г.</li> <li>• С условия: Договор за Европейския съюз (Договор от Маастрихт) – 1992 г.;</li> </ul>
<b>Приравнени на учредителните договори актове</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Договор за сливане институциите на трите общности – 1965 г.;</li> <li>• Бюджетни актове: решение за собствените средства на ЕО и протокол за предоставяне бюджетни правомощия на ЕП – 1970 + протокол за предоставяне правомощия на ЕП да отхвърля бюджета и да освобождава Комисията от бюджетна отговорност и за създаване на Сметната палата на ЕО – 1975 г.;</li> <li>• Решение за избиране на Европейския парламент чрез преки общи избори – 1976 г.</li> <li>• Договори за присъединяване на нови членове – 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 г.</li> </ul>
<b>Изменения (ревизии) на Учредителните договори</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Единен европейски акт – 1986 г.</li> <li>• Договор за Европейския съюз (Договор от Маастрихт) – 1992 г.;</li> <li>• Договор от Амстердам – 1997 г.;</li> <li>• Договор от Ница – 2001 г.</li> <li>• Договорът за приемане на Конституция за Европа (Конституционен договор/ Европейска конституция) не влезе в сила и не е част от първичното право;</li> <li>• Лисабонският договор (Договор за реформи) следва да влезе в сила през 2009 г., ако бъде ратифициран от всички държави-членки на ЕС.</li> </ul>
ПРОИЗВОДНИ ИЗТОЧНИЦИ	
<b>Регламент</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Акт с общо действие – прилага се спрямо неопределен кръг лица;</li> <li>• Задължителен във всички свои елементи;</li> <li>• Непосредствено приложим във всички държави-членки;</li> <li>• Подлежи на обнародване в ОВЕС;</li> <li>• Нормите на регламента винаги имат директен ефект;</li> <li>• Не могат да бъдат приемани национални актове по въвеждане/прилагане на регламента (и дори обнародване);</li> <li>• Когато регламентът предвижда това, държавите-членки могат/трябва да приемат актове, които регламента изрично е предвидил (обикновено е оставена определена свобода на уредбата на национално ниво).</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Директива</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Акт с конкретни адресати – една, няколко или всички ДЧ;</li> <li>• Задължителен за адресатите;</li> <li>• Подлежи на транспониране (изпълнение чрез национални мерки)</li> <li>• Поражда задължение за осъществяване на нормативен резултат чрез средствата/формите на вътрешното право на ДЧ;</li> <li>• Остава по-малка или по-голяма свобода на преценката при транспонирането според степента на „нормативен интензитет“ (дълбочината и детайлността на уредба, която има);</li> <li>• Държавите-членки следва да осъществят определения нормативен резултат в срок, обикновено две години;</li> <li>• Една директива не може да се транспонира частично;</li> <li>• Основни изисквания по транспонирането: яснота и сигурност на формулировките, актовете на вътрешното право, които са задължителни;</li> <li>• Държавата следва да избере това средство/форма, което позволява най-ефективно да бъде постигнат съответния резултат и което обичайно използва, за да урежда/регулира съответните отношения;</li> <li>• Директивата е непосредствено приложима и в общия случай, нормите ѝ не се характеризират с директен ефект (освен по изключение при нетранспониране);</li> <li>• Изискване за съобразено тълкуване.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Решение</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Индивидуален акт – адресиран до конкретно лице;</li> <li>• Задължителен за адресата – държави-членки/частни</li> <li>• лица/органи в системата на ЕС;</li> <li>• Непосредствена приложимост</li> <li>• Няма общо действие;</li> <li>• Когато е адресирано до ДЧ, може да изисква приемане на национални мерки по неговото прилагане;</li> <li>• Възможно е да има директен ефект, както хоризонтален (пример – държавни помощи/търговско споразумение), така и вертикален.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Препоръка Становище</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нямаат обвързващо действие;</li> <li>• Използват се във вътрешните институционни отношения и в отношенията между институциите и ДЧ, когато Договорите не предвиждат/предполагат приемането на задължителен акт;</li> <li>• Могат да бъдат източник за изясняване съдържанието на правни норми при тълкуване;</li> <li>• Приемат се особено в политическите отношения.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ненаименовани актове</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Актове, които не са предвидени в УД;</li> <li>• Като общ принцип не могат да имат обвързващо действие;</li> <li>• Становища/известия/комуникации на комисията – възможно проявяване на правен ефект;</li> <li>• Междуинституционни споразумения – възможно проявяване на правен ефект;</li> <li>• Резолюции, Заключения и др.</li> </ul>

<b>Международни договори</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ЕС (ЕО) може да сключва самостоятелно договори;</li> <li>• ЕС (ЕО) може да сключва и смесени договори, заедно с държавите-членки;</li> <li>• ЕС (ЕО) сключва договори, когато Учредителните договори изрично или по подразбиране позволяват това;</li> <li>• Теория на имплицитните правомощия;</li> <li>• Международните договори сключени от Общността обвързват и държавите-членки, дори когато тя сключва договори самостоятелно.</li> </ul>
<b>ОБЩИ ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО</b>	
<b>Същност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основни начала на правото на ЕС, с които следва да бъдат съобразени всички актове и действия на институциите на ЕС и на държавите-членки в приложното поле на правото на ЕС</li> <li>• Висши норми на правото на ЕС, които се налагат като обща рамка на целия правен ред на Общността</li> <li>• По същество общите принципи на правото на ЕС са издигнати до ранга на норми на първичното право</li> <li>• СЕО признава преимуществото на защитата правата на човека като общ принцип на правото на ЕС в случай на колизия с норми на първичното право</li> </ul>
<b>Извеждане</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• СЕО извежда общите принципи на правото на ЕС въз основа на правната система, конституционната уредба и традиции на отделните държави-членки</li> <li>• СЕО извежда общите принципи по своя собствена преценка</li> <li>• Някои принципи нямат аналог в правото на никоя държава-членка</li> </ul>
<b>Някои принципи, Изведени в практиката на СЕО</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Защита на правата на човека</li> <li>• Правна сигурност и легитимно очакване</li> <li>• Лоялно сътрудничество</li> <li>• Пропорционалност</li> <li>• Равенство и недискриминация</li> <li>• Право на съдебна защита</li> <li>• Non bis in idem</li> </ul>
<b>ПРАКТИКА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ</b>	
<b>Същност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Особения начин на формулиране на нормите на договорите и актовете на Общността определя нуждата от тълкуване и свързване на тези нормите с фактическите отношения;</li> <li>• Правото на ЕС е такова, каквото пише в Договорите и съответните актове и особено каквото СЕО е казал, че пише в тях...;</li> <li>• Правото на ЕС е своеобразно „прецедентно право“;</li> <li>• Постановените от СЕО тълкувания относно съдържанието на нормите на правото на ЕС дават конкретни измерения на тяхното съдържание.</li> </ul>
<b>Място в системата на правото на ЕС</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дадените от СЕО тълкувания, имат същата сила, каквато нормите, до които се отнасят</li> <li>• Решенията на СЕО гарантират единството в тълкуването и прилагането на правото на ЕС</li> </ul>

## 9.

# ПРИНЦИПИ НА ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Вече не веднъж стана дума – Правото на ЕС е **самостоятелна правна система**. Тази самостоятелност е не просто особеност или отлика, а фундаментална характеристика на целия Общностен правопорядък!

Самостоятелността на правната система на ЕО е установена изрично от Съда на Европейските общности най-напред в историческото му решение по дело 26/62 *Van Gend en Loos*, където Съдът констатира наличието на „нов правен ред на международното право“.<sup>1</sup> Съвсем скоро след това СЕО отива още по-нататък като акцентира върху самостоятелността на този нов правен ред – особено по отношение на международното право – в решението по делото 6/64 *Costa c/ENEL*<sup>2</sup> изразът „нов правен ред в международното право“ вече е заменен от „самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите-членки“. Този правен ред, обаче е самостоятелен и по отношение на собствения правопорядък на държавите-членки – в решението по съединени дела 90 и 91/63 *Commission c/Luxembourg et Belgique* СЕО установява широко разбиране за истински и самостоятелен правен ред: „в действителност договорът не цели създаването на взаимни задължения между различните субекти, за които се прилага, а установява един нов правен ред, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване.“

Според френските професори Ги Исаак и Марк Бланки с отбелязването, че това е самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на ДЧ, „СЕО подчертава най-оригиналната черта на Общностния правен ред,

---

<sup>1</sup> „Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, а неговите субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани“ – CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p.3. – на български език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., с. 13 и 99..

<sup>2</sup> CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. p.1141, – на български език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., с. 109.

която засяга неговото действие и най-вече съотношението му с вътрешния правен ред на държавите-членки.”

Този самостоятелен правен ред, който се оказва в преки и сложни отношения с националния правен ред, има конституционен характер според констатацията на самия СЕО в неговото Становище 1/91: „ДЕИО, макар и сключен във формата на международен договор, представлява **конституционна харта на една правна Общност**. ...Общностните договори са установили един нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили, във все по широки области, своите суверенни права, и чиито субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани. Съществените характеристики на така създадения Общностен правен ред в частност са неговият примат по отношение на правото на държавите-членки и директният ефект на цяла поредица норми, приложими спрямо самите тях и спрямо техните граждани.”<sup>3</sup>

Конституционното измерение на уникалния Общностен правопорядък проличава най-ярко и отчетливо в неговите общи принципни положения, традиционно наричани „основни принципи на Правото на ЕО и ЕС“.

Десетилетия на ред тези принципи не бяха закрепени в нормативен текст, нито изброени изрично, още по-малко изчерпателно – правната теория и науката ги извеждаха от анализа на УД и практиката на Съда на ЕО. Тук ще се спрем на принципите за **съотношението на Общностното право и националното**, които имат най-съществено наднационално измерение: непосредствената приложимост на територията на всички ДЧ (1), превъзходството над националното право (2) и уникалната способност директно да се създават права и задължения за гражданите (3).

В действителност макар да няма спор, че именно тези три принципа са най-съществени за функционирането на Вътрешния пазар и неговата правна система, не съществува достатъчно единство в теорията нито по отношение на точното им наименование (различните автори говорят за „директна“ („пряка“) или „непосредствена“ приложимост, или пък за „директен ефект“, „директно действие“ или „пряка изпълняемост“, както и за „примат“, „превъзходство“ или „надмощие“...), нито дори по точното им съдържание и значение (виж по-долу, най-вече по отношение на въпроса за непосредствената приложимост и имплементацията), а дори и по отношение на точния им обхват...

---

<sup>3</sup> CJCE, 14 déc. 1991, Avis 1/91.

## 1. Непосредствена приложимост

В Международното право въпросът за неговото съотношение с вътрешното право на суверенните държави е оставен изцяло на свободната преценка на последните. Всяка държава сама, чрез вътрешните си правни норми (най-често конституционни) урежда приложението на международноправните норми и съотношението им с вътрешноправните. В зависимост от разрешенията, възприети в различните страни, националните правни системи се делят на **дуалистични** (които възприемат международното право като отделен правопорядък, който съществува във и независимо от националния и отделните негови източници могат да имат приложение в съответната държава само след като и доколкото бъдат възпроизведени – чрез рецепция или трансформация – във вътрешни правни норми – т.е. нямат самостоятелно приложение), и **монистични** (при които международноправните норми се прилагат като такива – без рецепция или трансформация – от органите и спрямо правните субекти на съответната държава).

Една част от ДЧ на ЕС се придържат към теорията на дуализма<sup>4</sup>. Правото на ЕС, обаче, изисква монистичен подход към своите норми и го налага на всички ДЧ. СЕО ясно установява, че „за разлика от обикновените международни договори, ДЕИО създава самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки още от влизането в сила на договора и задължителен за техните правораздавателни органи“<sup>5</sup> и подчертава, че „Общностният правен ред... става неделима част... от правни ред, приложим на територията на всяка от държавите-членки“<sup>6</sup>.

Поради това в литературата е изведен принципът за непосредствената приложимост.

**Принципът на непосредствена приложимост определя автоматичното превръщане на нормите на Правото на ЕС след влизането им в сила в действащо право в държавите-членки.**

Така установената непосредствена приложимост на общностните правни норми има няколко съществени наднационални проявления:

**1. Всеки източник на Правото на ЕС – от момента на влизането си в сила – става действащо право за и във всяка ДЧ! Неговият задължителен характер и приложение не се нуждаят от никакви допълнителни правни действия на държавата за обвързване или приваждане в изпълнение, познати по отноше-**

<sup>4</sup> Това са учредителките Италия и Федерална република Германия и страните от първото разширяване на ЕО – Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, Ирландия и Дания.

<sup>5</sup> **СЖЕ**, 15 juill. 1964, *Costa C/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141. – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 109.

<sup>6</sup> **СЖЕ**, 9 mars 1978, *Administration des Finances c/Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 609 – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 283.

ние на Международното право (имплементация или въвеждане, публикуване в национално издание и т.н.). Нещо повече – Съдът на ЕО изрично е приел, че са „забранени“ всякакви национални правни мерки, обуславящи или опосредстващи действието и приложението на общностните правни норми<sup>7</sup>.

2. Разбира се, **известно разграничение между различните правни източници** не може да не бъде отбелязано. **Учредителните договори** по форма са класически международни договори – за тях не може да не се приложат (макар и само по вътрешни конституционни причини) националните процедури по ангажиране с оглед влизането им в сила и действието им. За да се обвърже действително една държава с такъв договор, тя трябва да спази собствените си съответни разпоредби. В монистичните ДЧ проблем не възниква – те признават действието на международните договори във вътрешното си право именно като такива по силата на своята ратификация. Спрямо ДЧ с дуалистична система СЕО е бил „безпощаден“ – той отказва да приеме, че осъществената рецепция има за резултат трансформиране на общностните норми (УД) във вътрешни, и счита, че те следва да се прилагат като общностни. Италианският КС изрично установява, че *„фундаменталното изискване за равнопоставеност и за правна сигурност предполага общностните норми да бъдат ...напълно и задължително ефикасни и непосредствено приложени във всички държави-членки, без да са нужни закони за реципиране и адаптиране...“*

По отношение на Производните източници на Правото на ЕО уредбата също предполага разграничение. За **регламентите** уредбата е очевидна – чл. 249 ДЕО ги определя като непосредствено приложими и поставя тяхното действие в зависимост единствено от публикуването им в общностния Официален вестник. В монистичните ДЧ това не поражда никакъв проблем. В дуалистичните държави органите за конституционен надзор са се произнесли изрично в този смисъл...

По-интересен и сложен е въпросът за **директивите** – тяхното прилагане по идея предполага приемането на съответни правни мерки от страна на ДЧ. Същественото е, обаче, че става дума именно за **мерки по приложението** (действия или актове), т.е. по изпълнението на съответната директива, а не по въвеждането ѝ във вътрешното право! Самата директива като общностен правен източник също се ползва от принципа за непосредствена приложимост – и става действателно право в ДЧ (до които е адресирана) само по силата на приемането, обнарод-

---

<sup>7</sup> СЕО формулира изрична забрана по повод „въвеждането“ на регламентите – **CJCE**, 7 févr. 1973, *Com. c/Italie*, aff. 39/72, Rec. 101, но същата логика се възпроизвежда и по отношение на останалите правни източници – виж по-долу.

ването и влизането ѝ в сила по реда, определен в УД – без да зависи в никаква степен от национални мерки. Необходимите национални мерки – които самата директива предполага или понякога конкретно предписва – са мерки единствено по нейното изпълнение, **не и мерки по „въвеждане“, „имплементация“, „рецепция“** на директивата, от които да зависи нейното действие (именно това разграничение позволява при определени предпоставки да се установи дори наличието на директен ефект на отделни разпоредби на директива).

В не по-малка степен същото се отнася и за **решенията**, както и за другите източници на Общностното право (виж по-горе...).

Кога ще влезе в сила един такъв акт зависи само от правото на ЕС, не от ДЧ. Така регламентите и директивите влизат в сила на 20-я или 12-я ден след обнародването им в ОВЕС, а решенията – след узнаването (получаването) им от адресата. Волта на държавата е напълно ирелевантна (без значение).

**3. Всяка правна норма на правото на ЕС става именно като такава приложима на територията на всяка ДЧ, без да е необходимо **нищо дори допустимо трансформирането ѝ във вътрешноправна норма**.** Така нейната задължителност и валидност се преценяват единствено с оглед установените общностни критерии за това – респ. преценката се прави единствено от компетентния за това съд (а именно Общностният съд, не и националният – който има компетентността да прилага общностната норма, но не и да преценява валидността ѝ, като на помощ му е предоставена практиката на СЕО и процедурата за преюдициални запитвания).

Иначе казано – и както вече беше казано... - над правната територия на всяка държава в ЕС „греят“ две нормативни „слънца“ – националното и европейското. Те съществуват по отделно и независимо едно от друго. Правото на ЕС се прилага в ДЧ като самостоятелно право – със своите собствени източници, които влизат в сила и се прилагат само по волята на самия ЕС (по определените от него правила). ДЧ не могат да се произнасят дали един общностен да влезе в сила и кога – това просто не зависи от тях.

#### **4. Практически изводи (обобщение).**

Като „непосредствено приложимо“, Правото на ЕС е действащо право във всички ДЧ, без да става част от вътрешното право (и за него изобщо не важат националните правила за нормативните актове, тяхната йерархия, реквизити, обнародване, действие, и т.н.).

Правото на ЕС се прилага като самостоятелен правопорядък, със свои източници, принципи и правила. Веднага щом влезе в сила, един общностен правен акт става действащо право във всички ДЧ (освен ако не е адресиран само до някои от тях, като някои директиви). Кога ще влезе в сила, обаче, изобщо не зависи от държавите – правилата за това се определят от самото Право на ЕС (и евентуално в самия акт).

Европейските норми действат във всички ДЧ независимо дали пораждат права или задължения за правните субекти. Така действащо право във всяка ДЧ са не само УД и регламентите, но и директивите, решенията, дори актовете по втория и третия стълб.

Непосредствено приложими наистина са и директивите – щом бъдат обнародвани (в ОВЕС) или изпратени на държавите, те влизат в сила – и стават действащо право. Посоченият в тях срок е срок за изпълнението им от ДЧ – т.е. срок, в който трябва да се приемат нужните мерки. Ако този срок бъде спазен – директивата е транспонирана надлежно и предназначението ѝ е изчерпано: лицата ще черпят права и задължения от съответните национални норми, приети в изпълнение на директивата.

Това обаче не означава, че директивата престава да действа – по всяко време всяко лице може да поиска от съда да установи, че дадена национална норма противоречи на директивата – и тази национална норма трябва да бъде оставена неприложена. (Т.е. държавата е трябвало да я отмени, като част от мерките по транспониране на директивата, но по една или друга причина – недоглеждане, недобър прочит – не го е направила... След като националният съд установи противоречието, обаче, държавата ще е длъжна да отмени въпросната национална норма – иначе няма да е направила всичко необходимо за доброто транспониране на директивата и може да бъде преследвана от ЕК). Иначе казано – дори да е „добре транспонирана“, директивата остава действащо право.

Винаги, когато е изтекъл срока за транспониране на една директива (задължително посочен в самата нея), гражданите могат да се позовават на нея. И ако директивата не е транспонирана добре – държавата не е направила всичко необходимо („лошо транспониране“) или не е направила нищо (отсъствие на транспониране), се отключва възможността за търсене на директен ефект. Ако директивата съдържа достатъчно ясни, конкретни, безусловни, най-просто годни за прилагане от съд норми, едно лице може да се позове на самата директива и да поиска от националния съд да я приложи, т.е. да удовлетвори субективното право, което лицето черпи от нея – и което при добро транспониране щеше да черпи от новата национална норма. (Впрочем, това при приемането на директиви трябва да се избягва твърде конкретната уредба, защото иначе те силно заприличват на регламенти и се губи смисълът от обособяването на тези два принципино различни източника... Затова директивният ефект в директивите е само изключение – при това наистина рядко!)

Впрочем, според СЕО дори преди да изтече срока за транспониране, държавата е длъжна да не приема актове, които – дори да бъдат отменени до края на въпросния срок – могат да намалят ефекта от действието на директивата. Така е възможно да се мисли дори за едно скрито предварително изпълнение на директивите.

Затова израза „въвеждане“ трябва да се счита за забранен, когато говорим за европейско право. Нито един от актовете на ЕС не подлежи на въвеждане във вътрешното право. Дори директивите – ако директивата подлежеше на „въвеждане“ и държавата не направи нищо за целта до края на срока, директивата не би действала, следователно и лицата не биха могли след изтичането на срока да черпят права от нея (а даже и преди това, както видяхме).

## 2. Примат (върховенство)

Принципът за примата е навярно **най-яркото проявление на наднационалния характер на Общностното право** – още повече, че той се урежда именно от самото това Общностно право. УД не съдържат изрична разпоредба, която да урежда съотношението на техните норми (още по-малко на всички Общностни правни норми) с вътрешните норми на ДЧ.

Провъзгласяването на принципа се прави (разбира се...) от СЕО в решението му по делото *Costa c/ENEL* от 1964 г. В него СЕО установява, че интегрирането на Общностните правни норми във вътрешното право на всяка ДЧ предполага невъзможност тя да може да се позовава срещу него на своя последваща едностранна правна норма<sup>8</sup>. Според него изричният текст на чл. 249 относно регламентите категорично отхвърля подобна възможност<sup>9</sup>. ДЧ осъществяват чрез УД прехвърляне на компетенции, пълноценното упражняване на които би било невъзможно или застрашено, ако ДЧ можеха да противопоставят на общностните норми свои едностранни вътрешни разпоредби. Най-сетне, изискването за еднакво приложение на общностните норми във всички ДЧ е несъвместимо с възможността всяка от тях да може със свой вътрешен акт да обуславя или променя действието на общностна норма.<sup>10</sup>

СЕО обобщава ясно и недвусмислено, че *„правото на Договора, произтичащо от един автономен източник, поради своята специфична оригинална природа, не би могло да бъде юридически противопоставено на норма на вътрешното право, каквато и да е тя, без да загуби своя общностен характер и без да бъде поставена под въпрос правната основа на самата Общност“*.

<sup>8</sup> „...За разлика от обикновените международни договори, Договорът за създаване на ЕИО установява самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите-членки от момента на влизане в сила на договора и който националните правораздавателни органи са длъжни да прилагат; ...обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141. – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 109.

<sup>9</sup> „Приматът на правото на ЕО се потвърждава от чл. 189 (нов чл.249 – б.м .А.С.), според който регламентът е „задължителен“ и „пряко приложим във всички държави членки“...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141. – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 109.

<sup>10</sup> „...Правната сила на Общностните норми не може да варира в отделните държави в зависимост от последващи вътрешни закони, без така да се застраши постигането на целите на Договора, посочени в чл.5 (нов чл. 10 – б.м. А.С.), ал.2, или да се осъществи дискриминация, забранена по чл.7 (отменен ДА, сега забраната за дискриминация е уредена по чл. 13 – б.м. А.С.). ...Поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правната основа на сама Общност...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141., на български език виж – на български език пак там, с. 109.

Принципът на примата – видно и от мотивите на СЕО – е логична и естествена последица от уникалния характер на Общностното право.<sup>11</sup> Най-просто казано, то не би могло да бъде друго, освен доминиращо над вътрешното право – обратното би означавало да е затруднено или невъзможно еднообразното му прилагане, а с това – създаването на единна правна общност и постигането на интеграция. Обратното би означавало също така и обезсмисляне на осъществяването чрез УД предоставяне на властнически компетенции от ДЧ на ЕС, а също и компрометиране на възможността за директен ефект на общностните норми.

Логично необходим и неизбежен, принципът на примата предвижда Правото на ЕС, което се интегрира във вътрешното право на всички ДЧ и е непосредствено приложимо на цялата им територия, в случай на противоречие, да има предимство пред нормите на вътрешното право.

***Принципът на примата урежда прилагането на цялото Право на ЕС в държавите-членки с безусловно предимство пред цялото действащо право в случай на противоречие.***

Разбира се, това не означава „тотален примат“ – това е един своеобразен *функционален примат*. Въпросът за примата се поставя в областите, в които съществува Общностно право – т.е. само в материите, уредени по един или друг начин в УД. И при това само когато възникне противоречие между националната и общностната уредба на една и съща материя.

Идеята за примата не е свързана единствено с нормите на регламентите. Тя се отнася също за нормите с директен ефект на директивите и решенията, а, разбира се, и на Учредителните договори. Професорите Ги Исаак и Марк Бланке (както и редица други автори) определят ясно: „*Общностният правен ред се налага над вътрешния в своята цялост. Това означава, първо, че приматът засяга всички общностни норми, били те първични или производни..., директно приложими или не.*”

Вътрешната логика на създаването на ЕС (и на присъединяването на нови ДЧ) е свързана с желанието и стремежа на суверенните държави да изградят механизъм – правен и икономически – който да им позволи по-успешно да пости-

---

<sup>11</sup> Проф. Жан-Клод Зарка констатира: „*Приматът на Общностното право е едно логично изискване, свързано с три характеристики на общностния правен ред:*

- природата на Общността, която почива върху ограничаване на суверенните права на държавите;
- автономията на общностното право, което предполага невъзможност да му бъде противопоставена една вътрешна норма;
- единството на Общностното право, което налага невъзможност общностните норми да бъдат парализирани чрез различаващи се от тях национални норми.“

гат общите си цели, отколкото биха могли по отделно... Поради това те се съгласяват по въпросите, по които са предвидили овластяване на ЕС, за да действа вместо самите тях, неговите мерки да имат и необходимата ефикасност: което логично включва да се налагат над евентуално противоречащи им национални мерки. Професорите Марк Брийли и Марк Хоскинс са категорични: „*СЕО ясно разглежда принципа за примата на Общностното право като необходим резултат от уникалния статус на Общността като **наднационална организация**, упражняваща суверенни права, прехвърлени от държавите-членки!*“

Принципът на примата се изразява в една тройна неограниченост. От една страна приматът не може да бъде ограничен **по сила** – общностната норма не може да търпи никакво противоречие<sup>12</sup> – нито пълно, нито частично, нито постоянно, нито дори временно.

От друга страна приматът не може да бъде ограничен и **по форма** – той не приема отричането на която и да било общностна норма от каквато и да е по вид или ранг вътрешна норма. Поради това принципът на примата предвижда надмощие на всяка общностна норма (норма на Първичното, на Производното право или на специфичните източници, които разгледахме по-горе) над всяка вътрешна норма на ДЧ – както законна или подзаконна, така и от най-висок конституционен ранг. Иначе казано, в случай на противоречие дори **националните конституции** няма да се прилагат (разбира се, в такива случаи всяка ДЧ следва своевременно да предприеме съответни изменения в Конституцията си, за да не попада в абсурдната ситуация на дерогиране на основния закон – и примерите за това са много, през 2005 г. България също измени конституцията си, за да я съобрази с Правото на ЕС...) Приматът е израз на съотношението между Общностното право в неговата цялост и вътрешното право на всяка ДЧ в неговата цялост. При това обхватът на двата правопорядъка зависи само от самите тях. Общностното право не се интересува от това кои и какви са вътрешните правни норми – то просто не приема правна норма, установена извън него (от една държава или от някой неин орган или автономно образуване<sup>13</sup>) – да ограничава приложението му. И обратно: националното право не може да се произнася по това какъв да е обхвата на общностната правна цялост – коя норма ще се счита за общностна решава самото Общностно право...

На трето място, приматът не търпи и **никакви времеви изключения** – авторите подчертават, че общностната норма веднага след влизането си в сила прави „автоматично“ (!) неприложима всяка несъответна ѝ вътрешна норма. Именно от момента на влизането на господстващата общностна норма в сила се „преклюдират“ (забраняват) и приемането на нови противоречащи вътрешни правни норми.

---

<sup>12</sup> „...Поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правната основа на сама Общност...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141. – на български език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., с. 109.

<sup>13</sup> „...Вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141. – на български език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., с. 109.

**Последиците** от действието на принципа за примата на Общностното право над вътрешното са изключително важни: всяка заварена национална правна норма, която противоречи на общностна норма, става неприложима („трябва да бъде оставена неприложена от националния съдия“ според категоричните указания на СЕО<sup>14</sup>).

ДЧ и техните органи не могат да приемат и последващи актове (норми), противоречащи на норма от Общностното право. За тях важи безусловното задължение, установено в чл. 10 ДЕО<sup>15</sup>. СЕО е категоричен: *„приложението на Общностното право налага на всички компетентни национални органи забрана да прилагат национална правна норма, противоречаща на (несъвместима с) Договора и във всеки конкретен случай да вземат всички мерки за улесняване на ефективното приложение на Общностното право“*.

Националният съдия е длъжен (дори на своя отговорност!) да откаже приложението на всяка вътрешна правна норма, предходна или последваща влизането в сила на Общностната, с която е в противоречие. Неприложима ще е и всяка вътрешна разпоредба или практика, която пречи на националния съдия да остави без действие друга норма, противоречаща на Общностна.

Неприложимостта засяга освен това не само всяка пряко противоречаща вътрешна норма, но и всяка вътрешна норма, която се отнася до приложното поле на общностната разпоредба - т.е. не само когато противоречието е пряко, но и когато е „индиректно или потенциално“. Особено показателна е забраната за сключване на международни договори от една ДЧ с трети страни в материи, в които уредбата се установява изключително на общностно равнище (като напр. селското стопанство) – дори когато формално няма никакво противоречие!...

СЕО отива още по-нататък: той задължава националния съдия, при констатирано противоречие между общностна норма и национален закон, да спре незабавно приложението на този закон, дори ако по вътрешното си право няма право на това!

---

<sup>14</sup> „...Националният съдия, натоварен да прилага, в рамките на своята компетентност, разпоредбите на Общностното право, има задължението да осигури пълният ефект на тези норми, като ако се наложи, остави неприложени, на своя отговорност, всяка, дори последваща, противоречаща правна норма от националното законодателство, без да трябва да иска или да чака предварителната ѝ отмяна по законодателен ред или по друг конституционен ред...“ – СЈСЕ, 9 mars 1978.

<sup>15</sup> Това е една от най-важните разпоредби в Правото на ЕС – чл. 10 ДЕО: *„Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от този договор или от актове на институциите на Общността. Те подпомагат Общността за постигането на нейните цели.*

*Те се въздържат от всяка мярка, годна да застраши постигането на целите на договора.“*

Брийли и Хоскинс подчертават, че „*принципът на примата не се ограничава само до преценката на националния съдия – той се прилага също и спрямо всички държавни административни органи*“ – те не по-малко са длъжни да откажат приложение на противоречаща на общностна норма вътрешна разпоредба, както и да вземат всички необходими мерки, за да осигурят пълното и ефикасно приложение на Общностната норма.

Разбира се, Общностното право не налага изрично ДЧ да отменят изрично противоречащите му свои разпоредби – за него е достатъчно да ги счита за неприложими. Литературата обаче извежда аргументи за задължението на една ДЧ, в която действа противоречащ на Общностна норма закон, не просто да го счита за неприложим, а и да го отмени, за да не се създава двойствена уредба и несигурност за частните лица. Дори, обаче, една противоречаща национална норма да не е отменена, това не значи, че не противоречи – преценката се прави във всеки конкретен случай от всеки правоприлагащ орган – и ако той установи противоречие, е длъжен да остави националната норма неприложена, без изобщо да се вълнува от въпроса защо не е отменена... Така отговорността тежи не само на законодателния орган (да отменя или изменя нормите, несъвместими с Правото на ЕС), а на всеки национален орган – административен и съдебен – който е длъжен никога и по никакъв повод да не прилага национална норма (каквато и да е, дори конституционна), ако вижда, че противоречи на европейска (каквато и да е, дори решение, а даже и неюридическите актове, които също трябва да се имат пред вид – виж по-горе). И националният орган е длъжен сам да прави такава преценка, дори ако националното право (напр. устройствения или процесуалния закон) не го овластяват да прави такава преценка. Той е овластен да я направи от Правото на ЕС и няма никакво значение какво му позволява – или не му позволява! – националното право.

Точно тук намира най-ясно проявление изключително важното разбира-не, за общностната роля на националните органи. Всеки национален орган – административен и най-вече съдебен – трябва да живее със съзнанието, че е орган на ЕС – и във всеки елемент на своята дейност да действа именно като такъв. Това означава да прилага цялото Право на ЕС, да съобразява всички си актове с това право и най-вече да не прилага противоречащи му норми от вътрешното си право по никакъв повод и начин, а да гарантира върховенството на европейското. Всъщност логиката е елементарна – директорът на служба „Озеленяване“ в Плевен е служител преди всичко на българската държава, а не на община Плевен. Поради това той трябва да прилага на първо място националното законодателство, а едва след това

решенията на кмета на Плевен. И ако има противоречие между едно кметско решение (или наредба на общинския съвет) и един национален закон, несъмнено трябва да остави неприложено решението на кмета (наредбата). По същия начин директорът на същата служба „Озеленяване“ трябва да не приложи същия национален закон, ако той пък противоречи на европейски регламент или директива. Нещо повече – този директор може смело да приложи решението на кмета, въпреки че противоречи на българския закон, ако е съобразено с европейската директива – и по този начин ще остави неприложен българския закон, противоречащ на европейското право...

При всичко това трябва много ясно да се има пред вид, че ефективността на принципа за примата над вътрешното право е скрепена с широка възможност за санкциониране на неспазването му от ДЧ (вкл. от техни държавни органи или регионални власти). Ако директорът на служба „Озеленяване“ в Плевен не зачита европейския регламент, неговото поведение в крайна сметка може да доведе до осъждане на държавата от Съда на ЕО в Люксембург!...

#### **4. Практически изводи (обобщение).**

Принципът на примата гарантира еднообразното прилагане на Правото на ЕС във всички ДЧ. Той налага на всички държавни органи да прилагат европейските норми (едни и същи за всички ДЧ) с предимство пред националните (различни във всяка държава).

Това задължение тежи на всички държавни органи – административни и съдебни (разбира се, и законодателните, които не могат да приемат норми, несъвместими с европейското право).

Същината на примата е задължението да не се прилага никоя национална норма, несъвместима с конкретна общностна норма, принцип, духа и целите на ЕС.

Не става дума само за противоречие, а за **всякакъв вид несъвместимост**. Поради това задължението има две измерения:

– ако едно и също обществено отношение е уредено от европейска и национална норма по различен начин, националният орган е длъжен да приложи европейската уредба (норма), а не националната (т.е. „да остави националната неприложена“). Това е класическият примат – предимство в случай на (пряко) противоречие;

– ако дадено обществено отношение е уредено само от национална правна норма, но тя е несъвместима с европейското право, националният орган е длъжен да не я прилага („да я остави неприложена“), но този път без да я замества с европейска (защото такава няма). Това е тълкувателният примат – предимство в случай на косвено противоречие (несъвместимост).

СЕО е категоричен – националните органи, когато тълкуват националните норми (правоправагането естествено включва тълкуване), са длъжни да ги тълкуват „в светлината“ на Правото на ЕС – т.е. така, както произтича от целите, принципите, общите начала на ЕС и неговите политики.

**ПРИМЕРИ:** В единия случай: да речем в материята за защита на конкуренцията – ако има сливане на предприятия, което според националния закон не е забранено, но според един европейски регламент е забранено, то националните органи са длъжни да приложат регламента, не националния закон. (Няма значение и не трябва да ги интересува дали националният закон ще бъде изменен или отменен от НС и защо до сега не е...) В другия случай: в материята на семейното право (по която разбира се няма уредба в Правото на ЕС) – ако нашият Семейен кодекс определя правила относно разпоредането със семейното имущество (съпругеската имуществена общност), които са несъвместими с правилата на ЕС за свободно движение на капитали (например са твърде ограничителни), то националният орган – а при спор националният съдия – е длъжен така да „прочете“ националната норма, че да я съобрази с европейската – и ако не може да я разтълкува „в светлината“ на европейското право, просто да я остави неприложена, все едно, че е отменена. Или в наказателното право (където също няма европейска правна уредба) – ако в НК определен начин на преминаване на държавната граница е инкриминиран (обявен за престъпление), но тази забрана представлява твърде съществено ограничаване на свободното движение на лицата, т.е. противоречи не на конкретна европейска норма, а на духа, на целите на една от четирите свободи на движение в ЕС, то тази национална норма следва да се счита за несъвместима с европейското право, респ. да не се прилага. Така съдът ще е длъжен да оправдае обвиняемия, въпреки че той формално е извършил престъпление по смисъла на НК!

Тези примери навярно стъписват. Разбира се, на практика нещата са по-елементарни. Рядко националният орган ще бъде поставен в трудната ситуация да прави преценка дали една национална норма в материя, в която няма европейска уредба, противоречи на уредбата на други материи или общо на духа и целите на Правото на ЕС. Рядко – но напълно възможно! И което е по-важно – дори в материите, в които няма уредба на ниво ЕС, националният орган е длъжен постоянно да има пред вид, да следи, за съобразеността на националното право (което прилага) с европейското право (което в тази материя не прилага право), което има предимство. Простият извод е, че независимо от сферата на дейност, националната администрация **трябва поне най-общо да познава цялото Право на ЕС.**

Евентуалната грешка в преценката на националният орган – не забележи несъвместимостта или откаже да я вземе предвид, т.е. все пак приложи националната норма – е основание въпросът да се отнесе до съда. Лицето, което е недоволено от поведението на държавния орган, **може да атакува** неговото действие или бездействие пред компетентния съд (да кажем административния) и да иска от съда да отмени акта или да осъди бездействието, като противоречащи на Правото на ЕС. Националният съдия е длъжен на свой ред да направи преценка – и ако установи противоречие (несъвместимост), да обяви съответната национална норма за неприложима.

Ако и той откаже да направи това, държавата може да **носи отговорност пред ЕС** – и ЕК да заведе срещу нея дело пред СЕО, а нарушаване на Правото на ЕС. Самият СЕО е изключително активен в това отношение – и в практиката му има десетки решения за осъждане на държави, заради това, че техни органи не зачитат върховенството на Правото на ЕС. Самият принцип и неговото съдържание и последици, са изведени, очертани и утвърдени именно по този начин – чрез решения на СЕО по различни конкретни поводи.

Най-сетне приматът има съществено проявление, дори когато „няма противоречие“. Ако едно обществено отношение е уредено от една национална и една европейска норма (акт) по

един и същ начин – уредбата е идентична по съдържание и последици, националният орган пак е длъжен да приложи европейската норма (акт), а не националната! Логиката е елементарна:

- ако има противоречие, несъмнено е длъжен да приложи европейската уредба;

- преценката има или няма противоречие прави самият правоприлагащ орган – в рамките на собствената си подготвеност и умения. На него може „да му се струва“, че няма противоречие – и затова смело да приложи „същата“ национална норма, но противоречие все пак да има. Всеки, прилагал закон, знае – всяка норма се тълкува в своя контекст: и тълкуването бива систематично (връзки с други норми, респ. актове), езиково, историческо, телеологично (във връзка с целите на нормата, респ. акта) и т.н. И тук вече различията могат да се окажат съществени: дословно един и същи текст, записан в чл. 16 на един европейски регламент и в чл. 61 на един български закон, могат да представляват ...различни норми. Всяка норма действа в своя нормативен контекст, а в правото понякога дори нюансите имат съществено значение. Както целите на европейския и на българския акт могат да са различни, така и практиката (административна и съдебна) по неговото тълкуване и прилагане, а също и връзката между разглеждана норма и други (напр. преходни или заключителни) норми на същия акт или още повече на други актове (напр. в случай на правилник по прилагането на закон). Поради това националният орган – и най-вече националният съдия – трябва винаги да прилага европейските норми, дори когато (според него...) няма противоречие.

Националният съдия разполага с изключително средство за **помощ в случай на съмнение**. (На администрацията ѝ е лесно – ако сбърка и някой е недоволен, има съд – да оспорва...) Това е производството за преюдициални запитвания до Съда на ЕС. Интересното е, че (както видяхме по-горе), в това производство не може да се иска тълкуване на национална норма. Но може да се поиска тълкуване на европейска норма (принцип, целите и духа на акта) – тази, с която националната норма навярно е в противоречие. Националният съдия е длъжен да изложи пред общността всички съществени обстоятелства по делото – и във всички случаи и приложимите национални норми, за да може общността да му даде максимално полезен, а не абстрактен отговор. Така давайки тълкуване на общността норма, SEO ще има възможност да даде достатъчно ясни индикации относно съвместимостта с нея на съответната национална норма – и на националният съдия ще остане само да отсъди така, както произтича от тълкувателното решение (отговора) на общността съд.

И още една изключително важна хипотеза: ако едно лице претендира, че дадена национална норма противоречи на европейска, а отсрещната страна (друго ФЮЛ или по-често държавен орган), твърди, че тази европейска норма (акт) е невалидна (защото да речем тя самата противоречи на по-висша европейска норма) – тогава **свободата на преценка е ограничена**. Ако националният орган реши, че европейският акт е нищожен, и другата страна се съгласи – нищо повече не може да се направи... Ако обаче другата страна не се съгласи, а заведе дело – националният съдия не може да сам да реши въпроса. Дори нищожността на европейската норма да е съвсем очевидна (противоречие на норма на регламент с норма на УД) – той няма право сам да я прогласи. Тогава националният съдия е длъжен да отпрати преюдициално запитване до SEO в Люксембург – и да поиска от него преценка за валидност. Навярно SEO ще констатира същото (щом е толкова очевидно...) – но само неговата преценка има правни последици. От една страна, питащият национален съд вече има валидно основание да остави общността норма неприложена – и като си приложи необезпокоявано националната норма, да отсъди в полза на ответника (държания орган). От друга страна – констатираната от SEO

недействителност на общностната норма (акт) има действие по отношение на всички – съдилища и всякакви държавни органи – във всички ДЧ. Така ако същият проблем възникне пред други съд – в същата държава или в друга – съответният съд вече няма да трябва (и не може) да пита СЕО за същото – СЕО вече се е произнесъл – а ще трябва да реши делото така, както следва от вече дадения по друго питане отговор на СЕО...

### 3. Директен ефект

*„Директният ефект...се описва като крайгълен камък на конституционната еволюция и без неговото дефиниране правата, установени от ДЕО, биха останали един „абстрактен скелет“...<sup>16</sup>*

Принципът на директния ефект е една от най-уникалните и съществени отлики на Общностния правопорядък, принципно отличаваща го от цялото Международно право. Без изрична уредба в УД17 и изведен в практиката на Съда на ЕО, този принцип днес е не само безспорен, но и централен сред принципите, които уреждат приложението на Общностното право в държавите членки.

**Принципът на директния ефект<sup>18</sup> определя възможността нормите на Правото на ЕО и ЕС да пораждат директно за частните субекти в държавите-членки права и задължения, подлежащи на защита пред националните юрисдикции на тези държави-членки.**

<sup>16</sup> **Andrea OTT**, *Fundamental and Basic principles*.

<sup>17</sup> Единственото споменаване на принципа за директния ефект, без, при това, да бъде наричан така, е в разпоредбата на чл. 249, ал. 2 ДЕО относно регламента: „Регламентът е... директно приложим във всички държави-членки“. Въпреки неясната редакция на този текст, приема се, че той има пред вид именно идеята за директния ефект, а не за непосредствената приложимост, която, както видяхме, се отнася за всички източници на ПЕС.

<sup>18</sup> Възможният спор относно това дали трябва да се използват думите „директен ефект“ и дали те са чуждици, е неплодотворен. И двете думи, макар наистина с чужд произход, са трайно и ясно възприети в българския език – и имат своята ясна и незаменяема функция, за разлика от други наистина излишни чуждици – все латински термини, които имат свое съществено съдържание, което би се изгубило при буквалната им замяна с български превод. По отношение на Правото на ЕО и ЕС термините по разбираеми причини не са латински, а френски. Разбира се, напълно споделям по принцип стремежът за максимално изчистване на научната и ежедневната реч от всички излишни чуждици и изобщо от излишна терминология. Колкото до възможната замяна с „пряко“ или „непосредствено действие“, с „пряко прилагане“ и т.н., срещани у някои автори, смятам, че те, макар с чисто български произход, са по-неясни. Употребата на термина „директен ефект“ позволява от една страна, ясното отграничаване от „непосредствената приложимост“ и от друга – внушението, че става дума не само и не просто за прилагане, а за ефект – т.е. за последици от състоянието на дадена общностна правна норма.

## 1. Същност и обхват

Уникалната възможност частни лица в ДЧ да черпят права директно от норми на правото, създадено от Общностите, независимо от участието на своите държави в приемането му или от отношението им към него (респ. към самите норми), отличава може би в най-голяма степен правните норми на ЕС и в най-голяма степен оправдава разглеждането им като „самостоятелен правен ред“...

В същото време въпросът за директния ефект на общностните норми е навярно и един от най-сложните в европейското право – от една страна поради неговото огромно практическо значение (както за самите Общности при изпълнението на техните задачи, така и още повече за самите физически или юридически лица в ДЧ, оказали се преки субекти на общностната правна уредба), от друга поради твърде съществените особености на самия принцип, както, разбира се, и поради факта, че и тук самите УД запазват гордо мълчание и разработването на принципа се осъществява от Съда на ЕО в изключително изобилна практика. Най-сетне сложността е продиктувана и от това, че за разлика от принципите за непосредствена приложимост и примат, принципът за директен ефект на практика не се отнася нито до всички норми на Общностното право, нито дори до всички негови източници – а само до онези норми, респ. източници, които отговарят на определен набор от критерии, установен в практиката на СЕО (виж по-долу).

Редом с това именно директният ефект на Общностните норми е този, по повод който националните органи се превръщат в органи по Общностното право – т.е. натоварва органите на една суверенна държава да прилагат право, което е прието във и независимо от нейната воля!

Доктрината за директния ефект е изведена за първи път в решението по делото *Van Gend en Loos*. Оправданието на директния ефект е в самия характер на общностния правопорядък – „*собствените цели на интеграцията предполагат по принцип директен ефект*“ на правните норми, които я уреждат. СЕО установява, че Общностното право е не просто самостоятелен правен ред, но и е по принцип (с оглед целите на Договора) годно да създава права и задължения за частните лица в ДЧ – независимо дали те са преки адресати на неговите норми или не.

Всъщност СЕО установява в практиката си, че правото на ЕО в своята съвкупност е предназначено да уреди една съвкупност от отношения по задължителен за държавите и частните лица начин, т.е. то е по идея годно да въздейства върху патримониума на частните лица в ДЧ. На практика, обаче, поради богатството и многообразието на общностната правна уредба – видове източници и видове норми – **не всяка общност на норма** е годна да породии права или задължения за частните лица.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Проф. Тревор Хартли, обаче, отбелязва, че в резултат на богатата практика на СЕО днес може да се приеме, че директният ефект е по-скоро правило, отколкото изключение в Общностното право!

Така се установяват две неща:

– че преценката на директния ефект се прави **винаги с оглед една конкретна норма**, която подлежи на изпълнение.<sup>20</sup> Правоприлагачият, а в крайна сметка правораздаващият орган е този, който трябва да прецени дали съответната общностна норма е годна да предостави права или да възложи задължения на едно физическо или юридическо лице в една ДЧ – т.е. дали има директен ефект;

– че тази преценка се извършва на базата на **съвкупност от обективни критерии**,<sup>21</sup> които СЕО в резултат на богата и еволютивна практика<sup>22</sup> е свел до няколко: нормата трябва да е ясна, точна (конкретна), пълна, безусловна и да не се нуждае от никакви допълнителни мерки – общностни или национални – по приложението ѝ.<sup>23</sup>

**Директният ефект е такова състояние на една общностна правна норма, при което тя е годна да породи права или задължения за частно лице, защитими пред национален съд.**

Всяко такова лице може да се позове на тези си права пред всеки национален съд – и пред всеки национален орган – държавен или орган на местната власт<sup>24</sup> в отношенията си с други лица или с държавата. Професорите Исаак и Бланке цитират Р. Льокур, според когото директният ефект е *„правото на всяко лице да поиска от своя съдия да приложи спрямо него Общностните договори, регламенти, директиви или решения. Това е задължението на съдията да приложи тези текстове, независимо от законодателството на своята държава“*.

<sup>20</sup> Проф. Ридо посочва, че според СЕО *„е необходимо във всеки случай да се преценява дали характера, смисъла и съдържанието на разпоредбата са годни да произведат директен ефект...“* „Решаващо за определяне дали една норма има директен ефект или не, е нейното съдържание“

<sup>21</sup> *„Доколкото намерението на държавите-учредители (за обвързване – б.м.А.Р.) винаги се преизмира, единствено критериите от материален характер, т.е. свързани със съдържанието на съответната Общностна норма, позволяват да се установи или отрече нейния директен ефект.“*

<sup>22</sup> В решението по делото *Vecker* СЕО установява изискването „разпоредбите на една директива да са от гледна точка на тяхното съдържание безусловни и достатъчно точни“.

<sup>23</sup> Проф. Жан-Клод Готрон установява, че нормите с директен ефект налагат задължения, които са ясни и конкретни, пълни и безусловни, които не изискват допълнителни национални или общностни мерки и които задължават нещо да не се прави, да не се прави след определен момент (напр. срок) или да се прави.

<sup>24</sup> Жоел Ридо отбелязва, че *„Задължението за прилагане на разпоредбите с директен ефект засяга не само съдията, а се отнася за всички национални власти като цяло ...включително и децентрализираните, като напр. общините“*.

Наднационалният характер на директния ефект е очевиден. Исаак и Бланке отбелязват, че „директният ефект е най-просто – но и не по-малко – годността (на една норма – б.м.) да бъде източник на законност, действащ в националния правен ред, или още по-точно, да бъде правен източник на национална територия.“

## 2. Условия за директния ефект

Решението на СЕО по делото *Van Gend en Loos* е продължение на традиционното разглеждане на въпроса за директния ефект на нормите на международното право, според което един международен договор обикновено урежда отношения между държави, но може да предвиди права или задължения за частните лица, които са адресати на съответните му норми – т.нар. самоизпълняеми норми (*autoexecutoire, self-executing*), примерите с международните договори в областта на правата на човека са многобройни и не единствени. По повод Правото на ЕС СЕО установява, че частните лица могат да черпят от него индивидуални права, дори когато не са адресати на съответната норма.

*„Обратно на международните договори от класически тип, Общностните договори предоставят на частните лица права, които националните правораздавателни органи трябва да защитават, не само когато съответната норма изрично ги определя като нейни адресати, но и когато тя възлага на ДЧ едно достатъчно определено задължение“.*

Въпросът за „достатъчната определеност“ се оказва част от въпроса кога, при какви предпоставки, една норма ще може да се счита за годна да предостави директно на едно физическо или юридическо лице определено индивидуално право.

Проф. Булюи свежда изискванията до формулата „достатъчно ясни и конкретни“ (изведена от СЕО, който говори за „ясни и достатъчно конкретни разпоредби“). Проф. Ридо приема, че в хода на еволюцията на съдебната практика в единствен критерий за директен ефект се е превърнал безусловният и конкретен характер на съответната разпоредба.<sup>25</sup> Професорите Исаак и Бланке пък приемат, че „определящият критерий е безусловността“. Накрая те заключават, че критериите се свеждат до едно изискване от функционален характер – „една норма има директен ефект доколкото нейните характеристики и позволяват да бъде приложена от съда“.

Проф. Доминик Ласок отбелязва, че това е най-вече „способността на нормата да произведе права и задължения, които лицата могат да искат

---

<sup>25</sup> Той отбелязва това по повод разпоредбите на УД, но по-късно потвърждава, че „същите критерии – яснота, конкретност и безусловност на задължението“ са приложими и по отношение на директивите.

приложат...“ Проф. Тревър Хартли пък заключава, че директно приложимата норма трябва да отговаря на две основни изисквания: да е действашо право за съответния съд (т.е. да е норма, която той следва да приложи) и да е годна да предостави права на частните лица. Второто изискване според него означава нормата да е ясна и недвусмислена (!), безусловна и независеща от допълнителна правна норма.

Може да се приеме, че за да се прилага от националните органи, една европейска правна норма трябва да е:

- ясна,
- конкретна,
- пълна (изчерпателна);
- безусловна
- завършена (перфектна).

Или – иначе казано – да съдържа всички елементи, необходими на съдията, за да може да отсъди в случай на спор. Нормата трябва ясно да посочва какво е дължимото поведение, кой е задълженото лице, кой има право да иска от него това поведение, да няма условия, които пречат на прилагането на нормата (напр. изискване за създаване на специален орган) и т.н.

Редом с това доктрината разграничава няколко вида директен ефект в зависимост от насрещно задълженото лице. Когато една общностна норма поражда права в полза на едно физическо или юридическо лице в отношенията му („срещу“) друго такова, се приема, че това е норма с „хоризонтален“ директен ефект. Обратно, когато нормата предоставя на едно физическо или юридическо лице права, противопоставими единствено на държавата<sup>26</sup> (на която той е гражданин или друга!), се приема, че е налице „ограничен“ или „вертикален“ директен ефект<sup>27</sup>. Такъв именно е случаят с нормата на чл.12 ДЕИО (чл.25 ДЕО), относно която CEO постановява историческото си решение по делото *Van Gend en Loos*.

Когато пък една норма е годна да предостави на едно физическо или юридическо лице права едновременно и срещу друго частно лице, и срещу държавата, е налице „пълнен“ директен ефект.

---

<sup>26</sup> **Държавата, разбрана широко:** всеки държавен орган, всяка публична власт – централна или местна, дори частни субекти, на които е възложена публична функция. Проф. Тревър Хартли посочва, че на практика най-често черпените от норми с директен ефект субективни права са насочени срещу централното правителство.

<sup>27</sup> Двете формулировки принадлежат на самия CEO – CJCE, 26 février 1986, *Marshall*, aff. 152/84.

### 3. Директен ефект на различните вторични източници

От друга страна се поставя въпросът кои източници са по принцип годни да съдържат норми с директен ефект. По отношение на **УД** отговорът е еднозначен и положителен още в първото решение на СЕО, в което е изведен самият принцип – *Van Gend en Loos*<sup>28</sup> – предизвикано относно чл.12 ДЕИО (сега чл. 25 ДЕО). По отношение на **регламентите** въпросът също е очевидно ясен<sup>29</sup> – те са единственият правен акт, за който самите УД изрично предвиджат директен ефект.<sup>30</sup>

Разбира се, най-сложен е въпросът с **директивите**. Доктрината приема, че те по принцип не съдържат норми с директен ефект – вътрешната им логика, предназначението им в рамките на общностната правна система е именно да създават задължения не за частни лица (тъй като никога не могат да бъдат адресирани до такива), нито права в полза на такива лица. Те са предназначени да укажат определен резултат, който ДЧ са длъжни да постигнат с вътрешни правни мерки – и именно тези мерки следва да имат правнообвързващ характер за частните лица на тяхна територия. На практика, обаче, въпросът се поставя за случаите, когато една директива не е изпълнена в срок<sup>31</sup> или пък не е изпълнена (приложена) правилно (коректно)<sup>32</sup>. СЕО признава при определени условия „вертикален директен ефект“

<sup>28</sup> Проф. Ж. Булюи изразява резерви относно правилността на това решение – според него редакцията на чл. 12 ДЕИО двойно показва, че не създава задължения, освен за ДЧ.

<sup>29</sup> СЕО обаче трайно приема необходимостта всеки акт да се преценява не само с оглед формата (наименованието) му, но и с оглед неговото съдържание и действителна насоченост – **CJCE**, 14 déc 1962, *Confédération nationale des producteurs des fruits et légumes* aff. jointes 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901 – на български език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 213.

<sup>30</sup> По-интересен е въпросът за преценката на СЕО, че макар регламентът по принцип да е акт, чиито норми имат директен ефект, това не означава, че всички негови норми са с директен ефект – изискването за преценка за всяка норма конкретно е напълно приложимо и тук, защото като всеки нормативен акт, и регламентът може – и обикновено съдържа – норми с декларативен характер, както и допълнителни, преходни и заключителни разпоредби, или просто разпоредби, които по една или друга причина не отговарят на съвкупността от критерии, установена от СЕО. По-общо това се отнася за всички общностни правни норми – сред тях има норми, за които по принцип е прието, че нямат директен ефект: нормите-принципи, декларативните норми, институционалните норми, нормите, чието приложение зависи от упражняването на общностна компетентност (т.е. от взимането на допълнителни общностни мерки), и обратно – норми, които оставят на ДЧ възможност за преценка (каквито, по идея, са нормите на директивите) и т.н.

<sup>31</sup> СЕО приема, че частно лице не може да черпи права срещу една ДЧ от една директива преди изтичането на срока, предоставен на тази държава, за да я изпълни – **CJCE**, 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78.

<sup>32</sup> Обратно – когато една ДЧ, адресат на една директива, е спазила задължението си да я изпълни, въпрос за нейния директен ефект не се поставя. Проф. Булюи подчертава, обаче, че въпросът дали тя е изпълнена коректно или не, не е въпрос за директния ефект, а за съобразеността на националното

– възможност на частните лица да се позоват срещу държавата (разбирана в широк смисъл – като всеки орган, който действа от нейно име, дори и местен или дори субект, натоварен ad hoc с публична функция) на една неприложена или некоректно приложена директива пред националния си съдия – те могат да черпят директно от нея правата<sup>33</sup>, които биха черпили от националната правна мярка, ако тя бе приета или приета коректно. Особено интересно е, че СЕО установява една „тълкувателна приложимост“ на всички директиви, според която националният съдия „трябва да тълкува вътрешното право в светлината на всички директиви, дори да нямат директен ефект“.

По въпроса за **решенията** практиката и теорията не срещат значими затруднения – типичните решения, адресирани до едно частно лице, несъмнено имат правнообвързващо действие спрямо него, т.е. имат директен ефект. Решенията, адресирани до ДЧ се уподобяват на директиви. Обратно – „нетипичните“ нормативни решения по принцип не съдържат норми с директен ефект.

**Други актове** на институциите по принцип нямат правнообвързващ характер (виж по-горе...).<sup>34</sup> Интересен е въпросът за международните договори на Общностите с трети страни<sup>35</sup> – СЕО допуска, че те могат да съдържат норми с директен ефект.

**За нормите по Втория и Третия стълб** се приема, че нямат директен ефект. Тяхното предназначение е да уреждат отношенията между държавите-членки в области, в които водач остава инструментариумът на Международното право.

#### 4. Практически изводи (обобщение).

Директният ефект е принцип на цялото Право на ЕС – то е предназначено да дава права и задължения на частните лица в държавите-членки.

Не всички европейски норми обаче правят това – могат да предоставят права на частните лица са само част от европейските норми (другите просто не засягат частните лица,

---

право с Общността. Дали обаче ако е така възниква въпросът за възможността за защита на накрънените от некоректното изпълнение на тази директива права на частните лица – те нямат право на иск срещу държавата пред СЕО...

<sup>33</sup> В решението по делото *Becker*: „СЕО решава, че „във всички случаи, когато разпоредбите на една директива се разкриват – от гледна точка на тяхното съдържание – като безусловни и достатъчно точни, те могат да бъдат прилагани – при липса на приети в срок мерки по изпълнението им – срещу всяка национална норма, несъобразена с директивата, и като такива са годни да предоставят права, които частните лица да могат да противопоставят на държавата“ – **CJCE**, 19 janv. 1982, *Becker*.

<sup>34</sup> Това, обаче, не отменя задължението на националния съд да се съобразява с препоръките на Общностните институции при тълкуването и прилагането на националното право.

<sup>35</sup> Проф. Ридо подчертава и проследява широко необходимостта от разграничение между приложимостта на договорите на Общностите с трети страни във вътрешното право на ДЧ и директния ефект на Общностните норми.

а да речем институциите, или не предписват права, а уреждат други въпроси), които са конкретни, ясни, пълни, най-общо годни за прилагане пред съд.

Нормите с директен ефект са само тези, които предоставят права на лицата – физически или юридически (ФЮЛ), публични или частни – в държавите членки. Не говорим за директен ефект при европейски норми, които не дават права на ФЮЛ – дори да са ясни, конкретни, да предвиждат права и задължения (на други субекти, напр. институциите или ДЧ).

Правата, които едно ФЮЛ може да черпи от една европейска норма с директен ефект, са насочени само срещу друго ФЮЛ или срещу ДЧ. Именно това е „директен“ ефект – възможност да се поражда правни последици в отношенията вътре в държавите: между гражданите (и фирмите) или между тях и държавните органи. Не говорим за директен ефект да речем при нормите, които дават права на ФЮЛ срещу органите на ЕС (напр. правото на иск за отмяна на акт на ЕК по чл. 230 ДЕО).

Правата, които едно ФЮЛ може да черпи от една европейска норма с директен ефект, са защитими само пред национален съд. Ако даден държавен орган (или ФЮЛ) отказва да признае субективно право на едно ФЮЛ, произтичащо от европейска норма, това ФЮЛ може да се обърне към съответния национален съд (да речем по седалището на ответника). И националният съд е длъжен да приложи европейската норма с директен ефект – т.е. да осъди другото ФЮЛ или държавата (държавния орган) да изпълни предписаното от европейската норма в полза на ФЮЛ-ищец. Съдът на ЕО по никакъв повод и начин не прилага норми с директен ефект – той не гледа дела, по които едно ФЮЛ съди друго ФЮЛ или държавен орган, това са дела изцяло в компетентността на националните съдилища (граждански или административни).

Поради това именно нормите с директен ефект правят националния съдия съдия по правото на ЕС на общо основание.

## 10.

# ОСНОВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС

*(Някои най-често задавани въпроси)*

**Няма съмнение** – пред един служител в администрацията или в съдебната система в хода на неговата ежедневна работа могат да възникнат редица наглед елементарни, но съществени въпроси. Някои от тях се задават често – и изглежда е нужен по-обобщен отговор. Дори само защото националните органи (НО) имат изключително съществени задължения по прилагането на правото на ЕС - **именно на държавната административна и съдебна система тежи изцяло прилагането на Правото на ЕС!**

***– Какво да правя, когато в българските закони няма уредба на възникналия пред мен проблем (празноти в законодателството)?***

Ако материята е уредена в източник на Правото на ЕС, няма особено значение дали има или няма национална уредба – и даже по-добре да няма! Всеки национален орган трябва да прилага пряко разпоредбите на европейското право.

Ако все пак има и национална уредба – създадена преди или след влизането в сила на съответната европейска уредба – всеки национален орган е длъжен с изключително внимание да следи дали националните норми са съвместими с европейските (особено ако става дума за акт, приет преди членството).

***– Какво да правя, когато европейска норма предвижда едно, а българска – друго (противоречие и върховенство)?***

Това е т. нар. „**противоречие**“. В случай на противоречие, НО е длъжен да не прилага националната норма. Това означава или да приложи предвиждащата друго европейска норма, или – ако няма европейска норма, която да приложи, просто да остави неприложена и националната (все

едно е отменена!). Така ще приложи принципа на **примат** на правото на ЕС над националното.

**НО не трябва да чака отменянето на националните норми.** Имено затова негова е основната тежест по прилагането на европейското право – защото му е дадено **абсолютно право на преценка** дали има несъвместимост между една европейска и една национална норма и винаги, когато установи такава несъвместимост, да не прилага националната норма!

Най-добре е дори когато на един НО *му се струва*, че няма противоречие, пак да прилага европейската норма, а не националната...

В случай, че сгреша в преценката си, неговото решение може да бъде атакувано по съдебен ред. Ако и националният съдия има съмнение, може да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕО в Люксембург.

**– Може ли обикновеният гражданин да иска от мен да прилагам европейски норми? Ами ако има и български?**

Няма съмнение – **всеки гражданин** може (и трябва!) да иска държавните органи да прилагат правото на ЕС – разбира се, когато в дадена материя има приложими европейски норми.

Дори да има български норми, ако има и европейски, те се ползват с предимство.

Всеки гражданин може да поиска от един НО да констатира, че дадена национална норма е несъвместима с европейското право и да не я прилага.

Във всички случаи гражданите могат (и трябва!) **да атакуват по съдебен ред** актовете на НО, които не са съобразени с правото на ЕС. В това отношение възможностите, които имат на разположение добре подготвените по европейските въпроси адвокати, са огромни...

Най-просто казано: **ВСЯКА НАЦИОНАЛНА НОРМА може да бъде обявена за несъвместима с правото на ЕС** – и като такава да бъде оставена неприложена. Това е възможно не само в материите, където има уредба на равнище ЕС, но и в материи, където няма такава уредба – даже например Наказателното право. Теоретично дори едно обвинение по наказателно дело може да бъде съборено, ако адвокатът на обвиняемия докаже, че разпоредбата от НК – или процесуалната разпоредба в НПК – са несъвместими с правото на ЕС (противоречат на някоя европейска норма или принцип, напр. относно свободното движение на хора, стоки, капитал и услуги.

**– Като държавен орган нося ли отговорност, ако не приложа една европейска норма? А държавата носи ли отговорност? Ако държавата бъде осъдена заради моята грешка, какво ще стане с мен?**

Вън от съмнение: **всеки НО носи отговорност за неприлагането на европейското право.** Той може да бъде санкциониран от по-висшестоящ орган (в зависимост от случая) или актът му да бъде отменен по съдебен ред.

Във всички случаи – и това е най-същественият проблем! – отговорност за неправилно прилагане на Правото на ЕС от нейните служители, носи **самата държава!**

ЕК разполага с широк инструментариум за въздействие – в крайна сметка с възможността (и задължението) в случай на нарушение, което не е прекратено след нейната намеса, да заведе в Съда на ЕО дело срещу държавата-нарушител.

Разбирането на СЕО за „държава-нарушител“ е изключително широко – държавата ще носи отговорност за действията на всеки държавен орган, вкл. съдебен, даже за частни лица, които действат по нейно възложение или с бюджетно финансиране.

От своя страна държавата разбира се е свободна да търси отговорност от своите служители по вътрешния си правен ред...

**– Кои европейски норми – и кои източници – съм длъжен да прилагам и кои – не (източници на правото на ЕС, приложими в държавите-членки)?**

Източниците на правото на ЕС са изключително многообразни. Съществено е да се знае, че всички те са **ДЕЙСТВАЩО ПРАВО ВЪВ ВСИЧКИ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ!**

Разбира се, далеч не всички източници предвиждат конкретни задължения за националните органи – но НО имат общото задължение да познават цялото право на ЕС и да прилагат националното си право в светлината на европейското.

Още по-малко пък всички източници предоставят права на частните лица.

Във всички случаи, обаче, няма ограничения – едно физическо или юридическо лице може да поиска да черпи права от всеки акт на европейското право. Дали съответният акт съдържа норма, годна да предостави права на частните лица, е въпрос на **конкретна преценка във всеки конкретен случай** – от съответния правоприлагащ орган, а при спор – от съда. Ако съдията пък има съмнения, може да поиска тълкуване от СЕО в Люксембург.

Преценката зависи от обективните характеристики на конкретната норма – тя трябва да е годна за прилагане – да е достатъчно ясна, конкретна, завършена, безусловна, т.е. да е годна да предостави субективни права на частни лица. Това се нарича „**директен ефект**“.

Някои актове по предназначение съдържат такива норми – Учредителните договори, регламентите, индивидуалните решения. За други (директивите) е установено, че по изключение отделни техни норми също могат да проявят директен ефект. За останалите източници се приема, че *по принцип* не могат да съдържат норми с директен ефект – но преценката се прави конкретно и СЕО е категоричен, че видът на един акт се определя не от наименованието, а от съдържанието му.

**– Каква е разликата между регламент и директива? Мога ли да се позовавам на една нетранспонирана директива? А на една транспонирана?... И какво мога и трябва да правя самият аз по транспонирането на една директива?**

Разликата е принципна: регламентът няма адресати, той е акт с общо действие и е задължителен за правните субекти в държавите-членки, докато директивата винаги е адресирана само до ДЧ, не създава задължения за частните лица.

Регламентът директно урежда обществени отношения по задължителен начин – а директивата указва на ДЧ как да уредят дадени обществени отношения, но след това ДЧ правят това със свои вътрешни мерки (актове). Съвкупността от тези национални мерки се нарича „**транспониране**“.

В нормалната хипотеза - когато една директива е транспонирана в срок – гражданите черпят права от националните норми.

Когато една директива не е транспонирана и срокът за това е изтекъл, **гражданите могат да се позовават на самата директива пред съд.**

На нетранспонирана директива по принцип следва да могат да се позовават и административните органи – например като обосновават неприлагането на една национална норма, която противоречи на директивата.

Транспонирането на директивата не прекратява действието ѝ. По всяко време всяко лице може да поиска от съда да установи, че **транспонирането е некоректно** (не е направено всичко необходимо) и да остави неприложена действаща национална норма, несъвместима с директивата (която при добро транспониране би трябвало да е изменена или отменена!) или

направо да извлече субективно право от норма на директивата (ако е на лице такава годна норма).

Всеки НО **може да се позовава** както на нетранспонирана директива, така и на коректно транспонирана – това е задължението за съобразено тълкуване на националното право: всяка национална норма трябва да се тълкува в светлината на европейските норми, вкл. и директивите.

Нерядко транспонирането изисква различни НО да вземат мерки – законодателни, подзаконови, административни, организационни – всеки НО е длъжен да прецени дали дадена директива изисква определено активно поведение от него. По правило обаче необходимите мерки се определят от правителството – и даже то докладва на ЕК какво предвижда и сетне как изпълнява мерките.

За лошо транспониране на една директива държавата носи отговорност – и това са най-честите случаи на намеса на ЕК.

**ЗАБРАВЕТЕ ИЗРАЗА „ВЪВЕЖДАНЕ!“** Той е неприложим за никой от източниците на правото на ЕС: нито един европейски акт не подлежи на въвеждане във вътрешното право. Европейските норми не стават част от вътрешното право, а действат като **самостоятелен правопорядък**.

***– Как да открия един или друг източник на Правото на ЕС (достъп до източниците)? А какво да правя, ако даден акт не е преведен на български език?***

Всички актове на ЕС са достъпни на основния и десетки други сайтове на ЕС (виж приложението). Достъпът до тях е свободен.

Отделно основните нормативни актове (регламентите и повечето директиви, някои решения и т.н.) **се обнародват** в Официалния вестник на ЕС, който има официална версия и на български език.

По правило всички действащи норми на правото на ЕС **трябва да бъдат преведени** на всички официални езици на ДЧ, вкл. и на български. Без това те не могат да имат обвързващ характер. Добре е обаче националната администрация да има пред вид и непреведените, но действащи в ЕС, нормативни актове, както и съдът да се съобразява с цялата (близо 6-десетилетна...) практика на СЕО, въпреки че голямата част от нея ще остане непреведена на български език...

Във всички случаи източниците на правото на ЕС **не се обнародват в България** – нито в Държавен вестник, нито по друг начин – това е даже забранено.

**– Кои европейски институции имат право да искат от мен информация? А аз от кои мога да искам информация или съдействие?**

Във всички случаи право да иска информация от НО по всякакъв въпроси има ЕК – тя е „пазителка на Договорите“. Когато става дума за лоша администрация, право на информация има и Омбудсманът.

Към ЕК действат десетки органи и агенции, някои от които специално предназначени да събират информация – например небезизвестната служба за борба с измамите ОЛАФ (OLAF).

От своя страна НО – и всеки гражданин! – имат право на информация и достъп до документите на всички органи на ЕС (по определен ред) – на своя език. Всеки може да се обърне към основните органи на ЕС и да поиска информация.

Разбира се, не можем да искаме органите на ЕС да се занимават само с нас, да си изоставят другата работа и да отговарят на всякакви искания на 500 млн. европейски граждани...

**– Пред кой съд гражданите могат да атакуват моите актове по прилагането на Правото на ЕС? Как мога да се защитя?**

Пред националния съд – този, който според нашето право е компетентен да се произнася по законосъобразността на актовете на съответния орган (в общия случай – съответния административен съд, за актовете на правителството – Върховния административен съд).

**Националните съдилища са съдилища на общо основание по прилагането на Правото на ЕС:** именно пред тях – **и само пред тях!** – гражданите могат да защитят правата си по отношение на други граждани или по отношение на държавата и всички нейни органи.

Съдът на ЕС не може по никакъв начин да бъде сезиран с „вътрешни“ въпроси – той не гледа дела по актовете на националните органи, нито пък може да отменя решенията на националните съдилища.

Важно е обаче да се знае, че ако националните съдилища отказват да прилагат правото на ЕС – или го прилагат лошо – **държавата може да бъде осъдена** в Съда на ЕС за нарушаване на правото на ЕС!

Защитата – както на правата на гражданите, така и на правата на държавата, става по предвидения в националното право ред. Правото на ЕС

не предвижда никакви специални процедури или права – **процесуалната автономия** на националното правосъдие е гарантирана.

Тази автономия обаче по изключение може да бъде **ограничена** – заради нуждата да се гарантира еднообразното и правилно прилагане на правото на ЕС във всички ДЧ: ако една национална процесуална норма прави невъзможна или твърде трудна защитата на едно субективно право, произтичащо от Правото на ЕС, националният съдия може (дори е „длъжен“!) да не я прилага или да я тълкува така, както произтича от изискването за добро прилагане на Правото на ЕС.

## – Как да намираме информация за ЕС?

### 1. Подготвителни актове

Преди публикуването на окончателен законодателен акт в Официален вестник, в процеса на вземане на решение се публикуват редица документи. Тези документи често съдържат тезисна информация за предложението. Подготвените актове на ЕК са означени с „**COM**“ и заедно с други документи са на разположение в базата данни **PRELEX**: (<http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en>), в която може да се търсят на английски и френски. PRELEX съдържа препратки към пълните текстове на документите в **EURLEX** и същевременно пресъобщения от базата данни **Rapid** и дебати към дадената тема в **EU Bulletin**.

PRELEX също съдържа документи на ЕК, които нямат законодателен характер, т.нар. „**зелени**“ и „**бели**“ книги. Зелените книги имат ориентиращ характер и насочват към стимулиране на дискусия на избрана тема, докато белите книги са предимно отражение на тази дискусия и съдържат становището на ЕК за това как смята да постъпи в определена област (например *Бяла книга за управлението*). Съдържанието на PRELEX по принцип отговаря на съдържанието на гид в законодателния процес на страницата на ЕП (<http://wwwwdb.europarl.eu.int/dors/oeil/en/default.htm>). Гидът има това преимущество, че съдържа индикация в коя фаза на процеса по вземане на решения се намира документът и времевият хоризонт на приемането му.

### 2. Законодателство

Важна търсачка за правни текстове е **EURLEX** (<http://europa.eu.int/eurlex/en/index.html>). В нея могат да се търсят валидните актове в глава „Legislation“.

Препратките съдържат преглед на всички промени в текста и информация дали съществува консолидирана версия.

Официален вестник (*Official Journal – OJ*) се публикува на хартиен носител, както и в Интернет на адрес: [www.europa.eu.int/eurlex/en/search/search\\_oj.html](http://www.europa.eu.int/eurlex/en/search/search_oj.html) и се дели на следните части (т.нар. серии):

– **L** – законодателство (*legislation*): съдържа първични и вторични актове на Правото на ЕС и най-вече текстовете на регламенти, директиви и решения, чието публикуване е задължително;

– **C** – информация (*communications*): предварителни актове, бележки (*notices*): съдържа информация за органите и институциите на ЕС, предварителни законодателни предложения, предупреждения за непредвидени жалби в Съда на ЕО, бележки от заседанията на ЕП, съобщения на Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите и резолюции и декларации на Съвета;

– **S** – допълнителни (*supplement*): съдържа всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявявани в рамките на ЕС, които надхвърлят определен финансов праг. Серия S може да бъде открита чрез търсачката TED (<http://ted.publications.eu.int/static/home/en/home-page.ini>).

**3. Основният сайт:** Сървър Европа <http://europa.eu.int>

#### **4. Органи на ЕС:**

– Агенции и други органи <http://europa.eu.int/en/agencies.html>

– Комитета на регионите <http://www.cor.eu.int>

– Съвет на ЕС (Съвет на министрите) <http://ue.eu.int>

– Съд на ЕО <http://europa.eu.int/cj>

– Сметна палата <http://www.eca.eu.int>

– Икономически и социален комитет <http://www.esc.eu.int>

– Европейска централна банка <http://www.ecb.int>

– Европейска комисия <http://europa.eu.int>

– ЕК на Романо Проди <http://europa.eu.int/comm/commissioners>

– Европейска инвестиционна банка <http://eib.eu.int>

– Омбудсман на ЕС <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

#### **5. Правни източници:**

– База данни за Правото на ЕС CELEX <http://europa.eu.int/celex>

– Документация - EUDOR <http://eudor.eur-op.eu.int>

– Официален вестник и законодателство (EUR-Lex) <http://europa.eu.int>

eu.int/eur-lex

- Информационна служба на ЕК - RAPID <http://europa.eu.int/rapid/start>
- Учредителните договори <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/index.htm>
- Официалните документи на ЕС [http://europa.eu.int/abc/off/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/off/index_en.htm)
- Официалните документи на ЕК [http://europa.eu.int/comm/off/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm)
- Бюлетин на ЕС <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/welcome.htm>
- Доклад за дейностите на ЕС <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm>
- Действащо законодателство <http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg>
- Конкуренция [http://europa.eu.int/comm/competition/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/competition/index_en.html)

## **6. Политики и основни европейски въпроси:**

- Програма 2000 <http://europa.eu.int/comm/off/com/persp/>
- Всичко за Европа <http://eur-op.eu.int/general/en/index.htm>
- Граждански права в Европа <http://citizens.eu.int>
- Гражданска защита и бедствия <http://europa.eu.int/comm/environment>
- ОПОВОС <http://ue.eu.int/pesc/default.asp>
- Образование <http://europa.eu.int/comm/education/info.html>
- Разширяване на ЕС <http://europa.eu.int/comm/enlargement>
- Отношения със средиземноморските страни <http://www.euromed.net>
- Еврото и Икономически и валутен съюз <http://europa.eu.int/euro>
- Външни отношения [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://europa.eu.int/comm/external_relations)
- Информационно общество <http://www.ispo.cec.be>
- Информационно общество <http://www.infowin.org/ACTS/IST/>
- Документи он-лайн <http://eudor.eur-op.eu.int/>
- Политики <http://europa.eu.int/pol/index-en.htm>
- Предприсъединяване <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare>
- Регионална политика <http://www.inforegio.org>
- Научни изследвания и развитие <http://www.cordis.lu>
- Вътрешен пазар [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/move.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/move.htm)
- Търговия [http://europa.eu.int/comm/trade/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm)
- Въпроси и отговори относно Еврото и ИВС <http://europa.eu.int/euro/quest>
- Гражданите на ЕС <http://citizens.eu.int>

## **7. Други:**

- АБВ на европейското гражданство <http://europa.eu.int/abc-en.htm>
- Календар на институциите <http://europa.eu.int/news/cal-en.htm>

- Евростат <http://europa.eu.int/eurostat.html>
- Служба за официални публикации <http://euro-op.eu.int>
- Виртуална разходка из органите на ЕС <http://europa.eu.int/virtvis>
- Възможности за кариера <http://europa.eu.int/en/comm./dg/09/career/cover.htm>
- Диалог за Европа [http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/index_en.htm)
- Европа по сателит <http://europa.eu.int/comm/dg10/ebs>
- Заеми и помощи <http://europa.eu.int/comm/sg/aides/en/cover.htm>
- Правителствени уеб сървъри [http://europa.eu.int/en/gonline\\_en.html](http://europa.eu.int/en/gonline_en.html)
- Мултимедийна информация <http://www2.echo.lu/sistemap.html>
- Прес-релийз <http://europa.eu.int/news-en.html>
- Кратък прес-релийз <http://europa.eu.int/rapid/start/welcome.html>
- В помощ на преводача <http://www2.echo.lu/etp/en/tools/home.html>
- Възможности за стаж в ЕК <http://europa.eu.int/comm/sg/stages/info>
- Служба за наука и развитие CORDIS <http://www.cordis.lu>
- Информационен пазар <http://www.echo.lu>
- Исторически архиви <http://www.arc.iue.it>
- КАКВО НОВО? <http://europa.eu.int/geninfo/whatsnew.html>
- КОЙ КОЙ Е В ЕС? <http://europa.eu.int/ideaen.html>

#### **8. Някои международни организации:**

- Организация на обединените нации <http://www.un.org>
- НАТО <http://www.nato.int>
- ЮНЕСКО <http://www.unesco.org>
- Амнести интърнешънъл <http://www.amnesty.org>
- И... *Енциклопедия Британика* <http://www.britannica.com>

## СЪДЪРЖАНИЕ

КАКВО, ЕВРОПА ЛИ?... Уводни думи .....	5
1. ОСНОВНИ МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ В ЕВРОПА .....	10
I. Организацията на обединените нации (ООН) .....	13
II. Специализирани международни организации в системата на ООН.....	16
III. Икономически организации в Европа (ОИСР, ЕФТА, ЦЕФТА, ЕБВР).....	21
IV. Военно-политически организации в Европа: НАТО, ОССЕ, ЗЕС.....	25
V. Съветът на Европа .....	33
2. ИСТОРИЯ И ЛОГИКА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ОБЕДИНЯВАНЕ .....	43
3. РАЗВИТИЕ И ОСОБЕНОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ .....	53
4. СЪЗДАВАНЕ И ОСОБЕНОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ .....	63
5. УНИКАЛНАТА СИСТЕМА ОТ ОРГАНИ НА ЕС .....	69
6. ЧЕТИРИТЕ СВОБОДИ НА ДВИЖЕНИЕ В ЕС.....	110
7. НЯКОИ КЛЮЧОВИ ПОЛИТИКИ НА ЕС .....	119
8. ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ПРАВОТО НА ЕС.....	129
I. Писани източници на Правото на ЕС .....	130
II. Неписани източници .....	137
III. Йерархия на източниците на Правото на ЕС .....	138
9. ПРИНЦИПИ НА ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС .....	144
1. Непосредствена приложимост .....	146
2. Примат (върховенство) .....	150
3. Директен ефект .....	158
10. ОСНОВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС (Някои най-често задавани въпроси) .....	166
Как да намираме информация за ЕС? .....	172