

Флоранс БЕНОА-РОМЕР  
Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН,  
Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН

## ЗАПИСКИ ПО ПРАВО НА ЕС



Юридическия факултет  
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Флоранс БЕНОА-РОМЕР,  
Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН,  
Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН

# ЗАПИСКИ ПО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Съставители: **Атанас Семов** и **Христо Христов**  
Научна редакция: **Юлия Захариева**

Флоранс БЕНОА-РОМЕР,  
Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН,  
Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН

## **ЗАПИСКИ ПО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Първо издание

Съставители *Атанас Семов* и *Христо Христов*

Научна редакция *Юлия Захариева*

Редактор *Илияна Гелкова*

Превод от френски език *Атанас Семов, Христо Христов, Жулиета Борин*

ISBN 978-954-07-2942-8

Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“  
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

Сборник лекции  
от Международната магистърска програма „Право на ЕС“,  
осъществявана от Юридическия факултет  
на Софийския университет „Свети Климент Охридски“,  
Европейския университетски център – Нанси  
и Университета „Робер Шуман“ – Страсбург,  
с участието на университетите Париж-I „Пантеон-Сорбона“,  
Бордо-IV „Монтескьо“ и „София-Антиполис“ – Ница

Програмата се осъществява под патронажа  
на Министър-председателя на Република България  
и посланика на Френската република

София 2009

## ИНДЕКС НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>COREPER</b>	Комитет на постоянните представители
<b>ВСВ</b>	Втора световна война
<b>ГАТТ</b>	Общо споразумение за митата и търговията
<b>ГМО</b>	Генно модифициран организъм
<b>ДЕИО</b>	Договор за създаване на Европейската икономическа общност
<b>ДЕО</b>	Договор за създаване на Европейската общност
<b>ДЕОАЕ</b>	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
<b>ДЕОВС</b>	Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
<b>ДЕОО</b>	Договор за създаване на Европейската отбранителна общност
<b>ДЕС</b>	Договор за Европейския съюз
<b>ДКЕ</b>	Договор за създаване на Конституция за Европа
<b>ДФЕС</b>	Договор за функционирането на Европейския съюз
<b>ЕАСТ</b>	Европейска асоциация за свободна търговия
<b>ЕЕА</b>	Единен европейски акт
<b>ЕИО</b>	Европейска икономическа общност
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕКПЧ</b>	Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи
<b>ЕО</b>	Европейска общност
<b>ЕОАЕ</b>	Европейска общност за атомна енергия
<b>ЕОВС</b>	Европейска общност за въглища и стомана
<b>ЕОИС</b>	Европейска организация за икономическо сътрудничество
<b>ЕОО</b>	Европейска отбранителна общност
<b>ЕП</b>	Европейски парламент
<b>ЕПО</b>	Европейска политическа общност
<b>ЕСПЧ</b>	Европейски съд по правата на човека
<b>ЕСФ</b>	Европейски социален фонд
<b>ИВС</b>	Икономически и валутен съюз
<b>МОТ</b>	Международна организация по труда
<b>НАТО</b>	Организация на Северноатлантическия договор
<b>ОН</b>	Общество на нациите
<b>ООН</b>	Организация на обединените нации
<b>ОПВРС</b>	Обща политика във външните работи и сигурността
<b>ОССЕ</b>	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
<b>ОТП</b>	Обща търговска политика
<b>ПИС</b>	Първоинстанционен съд
<b>СЕ</b>	Съвет на Европа
<b>СЕО</b>	Съд на Европейските общности
<b>СМ</b>	Съвет на министрите
<b>СПС</b>	Съд на публичната служба
<b>СТО</b>	Световна търговска организация
<b>ФЕДЕР</b>	Европейски фонд за регионално развитие

## I. ЛЕКЦИИ ОТ ОФИЦИАЛНИ СЪБИТИЯ

## **БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – КАКВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА?**

### **ЛЕКЦИЯ**

**на д-р Сергей Станишев,  
Министър-председател на Република България (2005–2009)\***

*Уважаема госпожо Заместник-ректор,  
Уважаеми господин Декан на Юридическия факултет,  
Ваше превъзходителство,  
Уважаеми гости от Франция,  
Уважаеми преподаватели,  
Скъпи магистранти,*

За мен е голяма чест и удоволствие да участвам в днешната хубава церемония, при това в една година, в която има толкова много юбилеи и значими за нашата страна събития. Сред тях е отбелязването на 100 години от провъзгласяването на Независимостта на съвременната българската държава и 120 годишнината на Софийския университет, най-старият, най-авторитетният, с най-висок престиж български университета, университетът с най-високо качество на обучението в нашата страна.

Искам да благодаря на ръководството на Юридическия факултет и на програмата, за самата инициатива, за нейното стартиране и за нейното разгръщане през последните три години. Защото тя има огромно значение не само за всеки един магистрант, който минава през програмата, повишава качеството на своето образование по отношение на Правото на ЕС. Тази програма е важна за България, важна за това, по какъв начин, доколко успешно, реално, фактически, в истинския живот, в

---

\* Откриване на 2008/2009 академична година на Международната магистърска програма „Право на Европейския съюз“, 6 ноември 2008 г.

съществуването ни като член на ЕС нашата страна се интегрира в европейските институции, в прилагането на принципите и законодателството на ЕС.

Бих желал, да поздравя всеки един от завършващите програмата и да окуража всички студенти, които я започват в този не лек път сред дебрите на правото на ЕС. Искам също да припомня, че в самото начало Европейският съюз започва като нещо съвсем прагматично, начинание в икономическата област, свързано с добива на въглища, с тяхната търговия, урегулиране на тези въпроси между някои от ключовите стари страни в Европа. По тема, която, между другото, в продължение на стотици години, в една или друга степен е била основание за раздори и войни, в това число, две световни войни, в хода на XX век. Заслужава си да припомним това, за да можем да оценим какъв гигантски път е извървял ЕС, първо Европейската икономическа общност, днес ЕС, за тези пет десетилетия от своето създаване. Колко дълбоко се е трансформирал и каква степен на интеграция, не само икономическа, но и политическа, правна, интеграция във всяка една област на живота е достигнал Съюзът. И аз съм убеден, че и през следващите години този процес на задълбочаване на интеграцията, на разширяване на полето на общото европейско право ще се задълбочава. Именно затова, България се нуждае от вас, от вашия талант, от вашите нови знания в областта именно на европейското право и в тяхното коректно интерпретиране и прилагане в работата, както на българската администрация, така и на българската съдебна система, на всички институции в нашата страна.

Малцина в България имат пълноценна представа за сложността на тази материя. Тя действително е изключително комплицирана и дълбока като проблематика. Убеден съм, че не е лесен и процесът на нейното изучаване. Аз имах възможност преди буквално две седмици да се срещна с Председателя на Съда на Европейските общности. Да коментираме прилагането на правото на ЕС в България, нещо, което е много важно и полезно за страната, и съм убеден, че вие добре знаете какво е значението на общностната юрисдикция.

Бих желал днес пред Вас да акцентирам върху няколко теми. Дълги години, за България членството в ЕС беше мечта, една дългосрочна цел и с нея действително се мотивираше в много висока степен целия процес на реформи в страната. И аз мисля, че всеки един човек, който е преживял този процес и като участник, и като наблюдател, и като човек, който изучава промените, и в българското законодателство, и в българския политически живот, може ясно, категорично да каже, че този процес дълбоко промени България, и я промени определено към по-добро. Защото ЕС не е просто икономическа общност, не е политически клуб, това е действително съюз на народи, които споделят общи ценности. Ценностите на демокрацията, на правата на гражданите, ценностите на свободата и солидарността, и естествено, в основата на тази Общност на народи е върховенството на правото. Спомнете си, колко труден беше процесът на подготовка на нашата страна за членство в ЕС. Аз мога да споделя скромния опит на правителството, ръководено от мен.

Първото ми посещение след формирането на този кабинет, още през август на 2005 г., беше в Брюксел, на среща с Председателя на ЕК, г-н Барозу, който тогава директно ми заяви: „ЕК е притеснена. България е поела в хода на преговори за членство много ангажменти, трудни ангажменти, които засягат целия живот на страната, не само на институциите, на обществото и на икономиката. И се притесняваме, че няма да сте в състояние да ги изпълните“. Защото много от тези ангажменти бяха поети политически, записани в Договора за присъединяване, който нашата страна ратифицира много бързо. Но както винаги, това е сигурно част от човешката природа, прилагането на тези ангажменти беше отложено в не малка степен.

И можете да си представите моя ужас от тази новина. Важното е обаче, че я възприехме не като нещо обезкуражаващо, при което да си отпуснем ръцете и да кажем: ами какво да се прави, няма да се справим, няма да успеем, пък и политическата конюнктура в ЕС е различна. Спомнете си, че точно тогава беше отхвърлен от две страни, Франция и Холандия, проектът за Конституция на ЕС. И Съюзът изпадна в политическа криза, промени се отношението към разширяването на ЕС. Важното в

тази ситуация беше, че не се поддадохме, ние като общество и институциите като изпълнители на тези ангажменти, на паника или отчаяние. А запретнахме ръкави и работихме много здраво за изпълнение на всички тези много тежки критерии и стандарти на ЕС. Трябваше да се вършат няколко неща едновременно: да се приема ново законодателство, което отговоря на регламентите на ЕС, на общото право на Съюза и то да бъде прилагано чрез създаване на нужните организационни и административни структури и контролирането по неговото изпълнение от администрацията и изпълнителната власт.

В този период искам да ви припомня, и Парламентът, и Правителството работиха фактически без ваканция. И се приеха близо, за една година, над 120 закона, които са пряко свързани с общото европейско право и с ангажиментите пред ЕС. Няма да говоря за стотиците други нормативни актове, за конкретните действия на изпълнителната власт. Винаги е хубаво да се помни през какъв път, през какви усилия трябваше да се мине за да се стигане до една историческа дата за нашето общество, за всеки един българин, вярвам – 1 януари 2007 г., датата на присъединяването на България към ЕС.

И разбира се, през този период на подготовка за членство в ЕС, имаше много, бих казал, наивност, бих казал, илюзии, понякога съзнателно насаждани и така е винаги по-удобно за политиките. Защото всяко едно трудно решение, всяко едно непопулярно решение се обосноваваше с европейските изисквания, стандарти и това, кое иска Европейската комисия. Мнозина смятаха и такова отношение съществуваше, дори донякъде още съществува в нашето общество, че след като ние влезем в ЕС, тогава вече някой друг ще се грижи за нас. Дотогава се мобилизираме, след това можем да се отпуснем. И това е най-голямата заблуда и най-големият риск, струва ми се, пред нашата страна и пред нейното успешно интегриране в живота на ЕС.

Имаше разбира се и много негативни сценарии, мрачни прогнози, които говореха за това, че българската икономика няма да може да се адаптира към общия пазар и няма да бъде конкурентноспособна. Прогнози, които предричаха, че ще има шоково поскъпване на всички стоки, изведнъж, догонващо це-

новите нива на ЕС, че няма да бъде поносимо за българските граждани. Тези неща Слава богу, те не се случиха. Това обаче не отменя проблемите, с които България се сблъска фактически от момента на присъединяването си като пълноправен член на ЕС. Те трябва много ясно да бъдат идентифицирани, изговорени и да се намерят решенията, които да ни помогнат да ги отстраним, така че да бъдем една действително успешен участник в интеграционния процес.

Защото членството в ЕС дава шансове, възможности. Но те могат да бъдат оползотворени, но могат да бъдат и пропуснати, или използвани недостатъчно ефективно. И понастоящем ние сме точно в този, най-труден период на адаптацията на нашата страна към функционирането на интеграционната система. Вече не сме страна, която просто е наблюдавана, която е минава през оценки и мониторинг. Тогава, като че ли общият подход и нагласа беше ясна и проста. ЕК казва: трябва да правите първо, второ, трето, десето... И го правихме. Сега е много по-сложно, сега ние се учим първо, как да формулираме български позиции, в това число по формиране на законодателни решения на европейско ниво. По какъв начин тези позиции, от една страна, отговарят на общия дух в ЕС, от друга страна, дават възможност да се усвои конкретния български национален интерес в една или друга област. Как се водят преговори за формиране на обща позиция, която е в интерес на България. По какъв начин се формират червени линии, от които не бива да отстъпваме, по неща които се твърде важни за България, за българските граждани. И по какъв начин се постига гъвкавост по други въпроси.

Разбира се, не по-малко важен е въпросът за транспониране на европейските директиви, за изпълнение на тези ангажменти, които ние сме поели. И тук можем да кажем с достатъчно самочувствие, че нашата страна е в добра позиция. От 27 страни-членки ние сме на 5-то място, макар и съвсем нов член на ЕС, по транспониране на общите европейски директиви. В някои области, както например икономиката, ние нямаме никакво разминаване. Мисля, че това е първи прецедент в ЕС – страна да няма никакво изоставане в транспонирането на тези общи европейски правила в една ключова област.

Разбира се, всеки един от вас е чувал за процедурите по изпълнение. Медиите с голяма удоволствие обявяват всяка стартирала процедура срещу България. И е хубаво българското общество все пак да знае за какво става дума. Разбира се, става дума за случаи, когато една страна-член не изпълнява общи разпоредби, правни решения на ЕС. Но мога да кажа и тука с достатъчно самочувствие, че почти всички процедури, които бяха стартирани срещу България са изчистени и са решени, благодарение на активната позиция на българската държава, и на работата, която е свършена навреме при обявяване на началото на една процедура. Мисля, че остана само една в областта на околната среда и водите, в която висят случаи, които могат да стигнат до СЕО. Т. е. към момента, в Съда няма нито една заведена процедура срещу България, за разлика от много други страни, които са с къде, къде повече години стаж, съществуване в това голямо, сложно европейско семейство. И това са основания за самочувствие. Впрочем убеден съм също, че вие знаете добре, стартирането на една процедура не е драматично събитие, само за себе си, дори когато се стигне до СЕО. Защото като правило, между началото и финала има около година и половина, до две години, до изнасянето на окончателното решение, след което следват вече и финансови санкции към тази страна. И е много важно да се научим как да отстояваме българските позиции в това число пред СЕО.

Има вече и случаи, когато и България завежда дела срещу европейски институции, в това число и срещу Европейската комисия. Когато смятаме, че нашите интереси не са достатъчно добре отразени, както е в случаят с емисиите на въглероден диоксид и квотите за страната в следващия период. Това, Впрочем, са го направили, още няколко страни от Централна и Източна Европа, които се смятат с основание, според мен, за оцетени. Това са все част от примерите, които бих могъл да посоча за значението на европейското право за ежедневния живот, и за развитието на нашата страна.

Искам да споделя и още един важен аспект, важен момент – това е реформата на съдебната система. Аз знам, че в програмата, в магистърската програма по европейско право участват

много представители, хора, които работят в администрациите. В това число, виждам лица от администрацията на Министерски съвет и ги поздравявам, надявам се добре да са се представили, също много лица на магистрати от съдебната система.

България през последните години много често остро е критикувана от Европейската комисия и други европейски институции за липсата на достатъчен напредък в борбата с организираната престъпност и корупцията. И вярвам, че всеки един от вас, които сте преминали през този курс на обучение, през това образование, през тази магистратура по европейско право, добре осъзнавате, всеки един за себе си, вашата отговорност в прилагането на европейското право и европейските принципи в правораздаването. Защото трябва да си кажем достатъчно честно и открито, ние не постигнахме голям напредък, реален напредък нито в съдебната реформа, нито в отчетността на съдебната система, и в законодателно отношение. Много неща се подобриха, започвайки от конституционните промени, минавайки през конструирането на такива органи като нов Висш съдебен съвет, Инспекторат на съдебната система, много други действия. Но нямаме ли фактическо, ефективно, достатъчно бързо, справедливо, прозрачно правораздаване, всички тези усилия, които се полагат и от изпълнителната власт, и от законодателната власт, и от независимата съдебна власт, не са достатъчно убедителни.

Затова моят апел и пред тези представители на магистратурата, които са тук и са завършили своето образование в Юридическия факултет, и в международната магистърска степен, и към всички български прокурори, съдии, е действително да се ангажираме, всички заедно, като едно общество, да покажем, че в България съдебната система е ефективна. И че когато има престъпление, и когато се внесе обвинителен акт, действително процесът се разглежда, особено тези процеси, които са от голямо обществено значение, които се следят и от медиите, и от българските граждани, достатъчно бързо, справедливо и обективно. Тук става дума и за авторитета на българските институции, в това число на съдебната система. Тук става дума, ако щете, и за честта на нашата страна. И всички трябва да бъдем максимално ангажирани, за да се промени тази негативна представа, която

съществува. За нея има много причини. Има за основа, разбира се, реални проблеми, които са налице в България. Много от наследството на българския преход не е толкова красиво и не буди никакъв ентузиазъм сред българските граждани. Има недостатъчно високо доверие към всички институции, защото като че ли целенасочено българската държавност беше отслабвана и negliжирана в продължение на дълги години. Има разбира се и политически моменти, имам предвид средата в самия ЕС. Този процес започна още преди нашето присъединяване. И затова нашето присъединяване беше много по-трудно, отколкото на първите десет страни от петото разширяване. Достатъчно е да ви припомня например, че през пролетта само на 2006 г., през България минаха над 60 мисии за два месеца във всяка една сфера на обществения живот. И сега има мнозина, които казват ЕС се разширява прекалено много. Ние не можем реално да адаптираме толкова много страни-членки. Затруднена е работата на институциите. ЕС има проблеми с новата институционална рамка, говоря вече за Лисабонския договор. И казват: „дайте да поспрем с разширяването“ и от този контекст, посочването на България и Румъния, с нашите проблеми и засилването на това послание, разбира се, работи точна за тази политическа тенденция и нагласа в ЕС. Много лесно се манипулират страховете на гражданите в страните-членки, особено в старите, че ще дойдат тълпите българи, румънци, някои други, които ще заемат работните места. Конкурентноспособността на старите икономики ще намалее, защото производството ще се пренасочи към новите страни-членки и много други фактори. Но ние не можем да търсим извинение и в многото, понякога не съвсем справедливи оценки за България, понякога в засилването на черни краски за нашата страна. Напротив, както постъпихме като нация преди членството в ЕС, когато бяхме максимално мобилизирани за изпълнението на критериите за членство, така и сега трябва да обединим усилията и волята на всички институции, на всички българи, за да гарантираме реално, ефективно членство на страната в ЕС, в това число, в областта на правораздаването.

Естествено в нито един сериозен, истински процес, в нито една реформа резултатите не идват за един ден, един месец

или дори за половин година, особено в такава тежка и справедливо консервативна система, каквата е съдебната. Но е важно усилията да бъдат последователни, да бъдат общи. Защото съм сигурен, че когато има такова усилие и такава воля, ще дойдат неизбежно и резултатите, които се очакват и от българските граждани, на първо място, и от европейските институции, на второ. И това много ще помогне във всяко едно отношение. Защото аз не се спрях и сигурно нямам основание да се спирам върху много други неща и теми от европейския живот, по които трябва да се учим. Говоря за административния капацитет за усвояване на европейските средства, за работата на цялата администрация, започвайки от оценяването на едни проекти, процедурите по конкурсите за тяхната реализация, последващия контрол, в това число постфактум контрола за всички правни стъпки, които са извършени, за всички финансови отчети. Всички се учим на това, защото ако бъдем честни пред себе си, при нас все още съществува известна средиземноморска или балканска нагласа, че едно нещо като е тръгнало, одобрено е, вече е свършено. Не е така с европейските средства. Всяка стъпка в процесите, в процедурите има огромно значение. И грешката в едно от нивата, в едно от звената на тази верига може да опорочи целия процес. Затова се създава едно несправедливо, по мое дълбоко убеждение, впечатление, че едва ли не, никакви средства не са усвоени от България. Ами вижте, погледнете страната. Благодарение на солидарността на ЕС, нашата страна се промени много. Стотици са обектите, които са построени, които подобряват конкурентноспособността на българското земеделие, българското производство като цяло, инфраструктурата, в това число социалната инфраструктура. Това са все реални неща, които се виждат навсякъде по страната.

Накрая, искам да подчертая, днес пред вас, моето уважение към Вашето усилие да преминете през тази международна програма, защото тя е от значение за вас, за качеството на българските институции, за тяхната ефективна работа съобразно Правото на ЕС. Радвам се, също така, че вие сте предприели тази стъпка, и сте минали през това обучение, следвайки по същество Лисабонската стратегия, която включва обучение през

целия живот като задължително условие, бих казал, на успеха на една страна. И тук България има още много какво да направи. Вие сте един много добър пример за това как Лисабонската стратегия се реализира, и съм убеден, ще се реализира още повече и по-дълбоко в живота на нашата страна.

На финала искам да благодаря и на Посланика на Френската република, г-н Етиен дьо Понсен, за неговата подкрепа за магистърската програма, за това отлично сътрудничество, което съществува между България и Франция. А Франция действително, не просто на думи, не само на декларации е наш стратегически партньор. Имахме възможност и с Президента на Франция, господин Саркози, през лятото на тази година да подпишем споразумение за стратегическо партньорство. Работата на вашата програма е нагледен пример за успеха на точно такова партньорство. И съм убеден, че действително благодарение на качеството на преподаването както на френските, така и на българските преподаватели в тази международна магистърска програма, тя може да стане действителен регионален център за изучаване на правото на ЕС. Защото България измина голяма част от своя път за реална интеграция в ЕС. България продължава да реализира реформи, продължава да се адаптира, да се европеизира във всеки един сектор на нашия живот и има какво да споделим като наш опит със страните от Западните Балкани, които сега са на етапа, през който ние минахме преди доста години. И мисля, че можем да бъдем полезни и за младите хора, и за хората от съдебните системи, и за хората от администрацията на съседните ни страни, с все така силната амбиция на и ръководството на Юридическия факултет, и на ръководителя на програмата, със силната подкрепа на Френското посолство и на българското правителството.

Благодаря ви за вниманието.

Поздравления за всички, които завършват тази програма!

И на добър час на новите магистранти!

## ПОУКИ ОТ ФРЕНСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО

### ЛЕКЦИЯ

*на НЕГОВО ПРЕВЪЗХОДИТЕЛСТВО ЕТИЕН ДЪО ПОНСЕН*

*Извънреден и пълномощен посланик  
на Френската република в България\**

*Уважаеми г-н Ректор,  
Уважаеми г-н Декан на Юридическия факултет,  
Уважаема г-жо Почетен доктор на СУ „Св. Климент Охридски”,  
Дами и господа,*

Благодаря Ви, че ме поканихте, не толкова в качеството ми на Посланик на Френската република, а по-скоро като човек познаващ в детайли европейската проблематика, познание, което аз имам не толкова от книгите, колкото от работа в практиката, работата „на терен”, която имам възможността да водя в рамките на 15 години ангажираност в областта на европейските въпроси. Опит, който аз имам и от времето, когато работих като сътрудник на г-н Валери Жискард д’Естен, и съответно имам шанса да бъда един от многото, но все пак един от редакторите на проекта за Конституционен договор.

Поканен бях да направя заключения относно френското председателство на ЕС. Не бих желал да подходя като представя пред вас един стандартен списък със заключения, защото според мен в европейската система съществува малко разочароваща практика: първо, да се направи дълъг списък с приоритети, съответно, в края на председателството, да се направи равносметка, отчет и да се посочи как всички тези приоритети са били изпълнени.

Освен това е малко рано за подобна равносметка, тъй като нещата трябва да се анализират внимателно, по-задълбочено.

---

\* Произнесена по повод удостояването на проф. Флоранс Беноа-Ромер, ректор на Университета „Робер Шуман” в Страсбург със званието Почетен доктор на Софийския университет „Св. Климент Охридски”, 16 януари 2009.

По-скоро бих желал да направя някои изводи относно начина, по който функционира ЕС и да покажа как ние французите се опитахме да осъществим председателството като предложим едни по-прагматичен начин затова. Да кажа какви поуки за бъдещето могат да се извлекат. За да бъде по-скоро откровен, пряк в изказа си, отколкото дипломатичен, ще се спра на следната формула: системата на европейското председателство е абсурдна система. Ние имахме известни съмнения в това отношение преди последното френското председателство. И мога да кажа, че сега в по-голяма степен сме склонни да поддържаме подобно мнение. Бих желал също така да ви припомним контекста на това председателство.

Механизмът на председателство датира от 50-те години на XX век, самото начало, когато Европейската икономическа общност (ЕИО) имаше шест държави-членки, впрочем много близки в географско отношение. Това беше Европа на Карл Велики. Съответно, логично беше при три големи и три малки държави-членки, председателството да се осъществява за период от 6 месеца от всяка от тях. Екипите във всяка от държавите-членки, имаха време да се подготвят, а след това да съхранят паметта на председателството. Да се постигне продължителност, последователност в работата от едно към следващо председателство.

Днес обаче, същата тази система се очаква да служи на политически съюз, който има общо население от 500 милиона жители, който е най-мощният икономически субект в световен мащаб. Един оригинален съюз, оригинално обединение на 27 държави-членки, някои от тях, големи и гъсто населени като Германия и Франция, други, малки като Малта и Кипър. И съответно отново, и при тези изменени условия, има председателството, което е призвано да ръководи Съюза, при това с висока степен на самостоятелна преценка. Тъй като системата се планира в многогодишен порядък, България, според установения ред, следва да председателства ЕС през 2018 г. Следващото френско председателство е планирано за 2022 г.

Защо твърдя, че системата има някои абсурдни елементи?

На първо място, вече не се прилага азбучният ред на последователност. В същото време се търси начин да се съчетаят

и съгласуват действията и приоритетите на страните, с оглед на определени критерии, които ще осъществява всяко председателство. Съответно ние трябваше да се синхронизираме програмата си с Чешката Република и със Словения.

На второ място, доколкото при такъв голям брой държави-членки, председателството се осъществява рядко, то изисква огромна политическа инвестиция. Страната, която председателства Съюза смята, че може да води ЕС както намира за необходимо. Дълго преди председателството се отделя много време, за да се определят приоритети и това се извършва от страната, която председателства Съюза. Респективно, когато имаме страна от Средиземноморския район, нейните приоритети са свързани със Средиземноморието, ако тя е северна държава, нейните приоритети са на Север, приоритет става Прибалтика. Ако председателството се осъществява от страна от Централна Европа, съответно приоритетът е някъде на Изток. В тази логика, Франция имаше приоритет в Средиземно море, а настоящият председател, Чешката Република, има приоритети на Изток. В известна степен обаче приоритетите биват наложени, а не свободно избрани. Европейската система е сложна, когато осъществявате председателство, вие се качвате в движение. Може да се каже, че до голяма степен ние наследяваме децата на другите.

Например, по време на френското председателство поставихме началото на Средиземноморския съюз. Днес Чешката република следва да се погрижи за това дете и да гарантира неговото израстване, но Чешката република по презумпция не се интересува от Средиземноморската зона.

На четвърто място, следващ абсурд, времето на председателството е кратко. Всяка държава-членка нормално се подготвя дълго за едно председателство. Във Франция например, ние се подготвихме 18 месеца. В същото време председателството прилича на спринт, точно започвате и дадените ви 6 месеца вече изтичат. В нашия случай имаше и един особен момент на фалстарт. Председателството започва номинално през юли, но действително то е в ход от началото на август. Съответно трябва да прекратите работа около 20 декември, преди Коледните празници. Трябва да бъдем реалисти. За 6 месеца не може да

променим света, дори Европа не можем да оправим за 6 месеца. Ето това е системата, в която живеем, ако трябва да бъде описана накратко.

Когато се осъществява председателство, трябва да си на висотата на тази игра. Ние определихме 4 приоритета. Тези 4 приоритета са може би малко много. Ще ги припомня най-общо, защото мисля, че отделих достатъчно време в медиите да ги разяснявам. Това бяха емиграцията, отбраната, земеделието и пакетът „Енергия и климат“ (това е интересна проблематика, която наследихме от председателството преди нас). Имате съответно в този контекст и всичко, което нямаше как да се предвиди. И когато започвате спринта на председателството, трябва винаги да очаквате неочакваното. В нашия случай беше тежко изпитание. Тръгваме да бягаме и на всеки 15 метра се появяват неочаквани препятствия. Вероятно това френско председателство ще остане именно като пример как при едно председателство могат да се случат много неочаквани неща. Имахме всички възможни кризи, за които може да се сетите. Първо препятствие – ирландската криза, отрицателният вот по ратификация на Лисабонския договор. А един от нашите приоритети беше именно да подготвим влизането в сила на Лисабонския договор от 1 януари 2009. Второ препятствие – класическо, но не по-малко трудно – Грузинската криза. Типична международна криза – да, но същевременно достатъчно сериозна, защото от времето на Войната в Залива<sup>1</sup> досега не сме били изправяни пред такава ситуация – когато една държава нахлува в друга държава. Доколкото тази криза се разрази през август, ситуацията беше още по-трудна, защото, разбирате, през този период не разполагате с екип от достатъчно хора. Същевременно кризата беше много опасна – руските танкови приближаваха грузинската столица!

И накрая, последната криза – черешката на тортата – финансовата и икономическа криза. Цунами с мащаб, какъвто светът не познава от 30-те години на XX век. Всичко сякаш беше събрано и организирано така, че да помрачи френското председателство. За щастие съдбата беше благосклонна и бде-

ше над Европа през тези 6 месеца. Имахме възможността да се ползваме и от един кръг положителни фактори, които настъпиха, може да се каже, случайно.

На първо място, шанс беше за нас, че френското правителство, изпълнителната власт беше на мястото си и в добра форма. Това е добра възможност, защото си спомням френското председателство през 1995 г., когато по време на мандата имахме президентски избори. Сега се радвахме на спокоен управленски екип и предварително избран президент със съответната роля, мотивиран и ефективен.

На следващо място, председателство на страна-учредител на Европейските общности, страна, която има солиден опит в интеграционния процес. И също така, ние бяхме направили нашите изводи относно неуспехите на предишните френски председателства, например това от 2000 г. Тогава няхмахме стабилен управленски екип. Премиерът беше социалист, Президентът – от десницата, между тях имаше известно напрежение. Друго наше предимство беше фактът, че Франция е страна със солидна и опитна администрация.

На следващо място, една добра възможност точно в този момент ЕС да бъде ръководен от държава, която съчетава различни положителни фактори: учредител на интеграционната система, член на Еврозоната, член на Шенгенската система, постоянен член на Съвета за сигурност на ООН. Същевременно, страна, която се характеризира с политическо равновесие в европейски мащаб, нито да речем, страна, където доминира евроскептицизмът, каквато е Чехия или Великобритания. Нито, да речем, в другата крайност, страна ярко ориентирана по посока федералистките виждания за европейското обединение, каквато понякога е Белгия, например. И разбира се, своето значение има и човешкият фактор – личността на Президента Саркози, един енергичен и динамичен човек. Според някои във Франция, дори прекалено енергичен. В крайна сметка обаче, тази негова енергичност се оказа много полезна по време на френското председателство. Особено, ако говорим за периода на грузинската криза. Малко са президентите в Европа, които са готови да станат от плажа и да започнат да сноват между Тбилиси и Москва. Може много неща

<sup>1</sup> Войната в Персийския залив през 1991 г. – бел.ред.

да бъдат отправени като критика към Никола Саркози, но не и тази, че не е решителен и действен политик, че не е направил нищо по време на европейското председателството. Съответно тези положителни, благоприятни фактори, които изброих, компенсирала неочаквано появилите се неочаквани препятствия.

Накрая, можем да кажем, резултатът беше положителен в две направления. От една страна, приоритетите бяха защитени, осъществени. Ние успяхме да се справим с общите предварително поставени задачи. От друга, успяхме да реагираме ефективно и на неочакваните изпитания, които се появиха, благодарение на активността, а и на добрите контакти на Президента Саркози с неговите руски колеги. Успяхме да спрем руските танкове и да ги накараме да се върнат горе-долу там, откъдето бяха тръгнали, където бяха в началото на кризата. Що се отнася до Ирландската криза, въпреки трудностите, намерен беше път, по който да излезем от създалата се ситуация. Ясно беше, че единственият полезен ход е референдумът в Ирландия да бъде повторен. Въпросът беше как да бъдат убедени да го направят. Относно финансовата криза, успяхме да консолидираме обща европейска позиция. И в най-голяма степен това, което е положителен резултат, успяхме да наложим гледището на ЕС за реформиране на световната капиталистическа система, а също така, националните позиции на европейските държави да се развият в една и съща посока.

Бихме могли оттам нататък да направим два извода: единият вариант е да кажем: всичко е прекрасно и системата се развива отлично. Възможно е обаче да се направи един по-реалистичен прочит, който аз споделям. По-точно е да кажем: успяхме да се разминем на косъм с катастрофата. Катастрофата – това щеше да бъде един разделен Съюз, който не може да поеме отговорността да има обща позиция по важните въпроси. Европа, която реагира абсолютно дезорганизирано спрямо световната финансова криза. Европа, която не е в състояние да пусне отново в ход ратификацията на Лисабонския договор.

Системата на председателството е толкова добра или толкова лоша, колкото е една монархия. Най-сериозната, същинската слабост на монархиите, поне на абсолютните монархии, там къ-

дето ги е имало, е свързана с личността, която носи властовите правомощия. Например, ако се обърнем към френската история, ние сме имали много силни монархически фигури като Анри IV или дори Луи XIV. Но доколкото става дума за една наследствена система, ние сме имало и много слаби управници, дори такива, които вероятно са били луди. ЕС се намира понастоящем в сходна ситуация и в много голяма степен е въпрос за шанс Председателството да попадне в ръцете на подходяща личност.

Налагат се и някои други заключения относно това, как функционира институционната система на ЕС. На първо място, Съюзът е все по-многообразен, съществуват различия между неговите държави-членки и съответно нужно е все повече време и внимание за вслушване в различни мнения. Френското председателство успя да се вслуша и да чуе различните гледни точки. Това несъмнено е сложна задача, но вие не бихте успели, ако не се стремите да чуете всички гледни точки, от най-големите до на най-малките държави-членки. Впрочем, когато се опитахме да не се съобразим с това правило, събирайки четирите най-големи икономики в Съюза, това не сработи. Намирането на решение се оказа възможно, едва когато събрахме държавните и правителствените ръководители на държавите-членки на Евроната.

Когато се анализира механизмът на Председателството, техниката на консултиране и формиране на решенията, има един субект в този процес, който изисква специално внимание – Европейският парламент. Френското председателство и Президентът Саркози в частност, положиха големи усилия да проявят необходимото внимание, да отделят необходимото време на този субект, на отделните политически групи. И това беше успешен ход.

Втори извод, който можем да направим по отношение на методите на работа на председателството, трябва да имаме куража да бъдем дейни, да поемем рискове. ЕС е една толкова тежка машина, че в повечето случаи е трудно тя да се приведе в действие. Например, когато Президентът Саркози отиде в Москва в хода на кризата с Грузия, той пое голям риск, защото нямаше мандат, нямаше общоприета позиция, рамка, в която да води преговори. Но в този случай, рискът беше много полезен – постигнато беше споразумение, съответно – обща позиция и на ЕС.

Въпреки че съм дипломат, ще кажа ясно още нещо: понякога системата трябва да бъде задействана с известна доза бруталност, в това число и в нейните протоколни измерения. Например, по време на преговорите по пакета „Енергия – климат“, казаха на Президента Саркози, че той не може да покани в залата неговия министър на околната среда, натоварен с работа по пакета, тъй като това противоречи на протокола на Европейския съвет. Поставен в тази ситуация, Никола Саркози предупреди, че в такъв случай, той лично ще отиде да му намери стол и ще го доведе за ръка, защото неговото присъствие е необходимо с оглед намирането на решение. Това е една весела история, но тя е показателна за това, че понякога не трябва да оставаме заключени в строгите правила. Друго правило, което си позволихме да пренебрегнем грубо, беше наследеното разбиране, че е логично да се преговаря по цели нощи. Това е една стара европейска традиция. Ако си припомним за Европейския съвет и за договора в Ница, преговорите там продължиха около три дни. Готвачът в един момент отиде при Президента Жак Ширак и му каза, че ако преговорите продължат още половин ден, той не ще бъде в състояние да сервира каквото и да било за ядене. И доколкото европейските държавни и правителствени ръководители, в крайна сметка, са човешки същества като всички други, скоро след това, в рамките на следобед, беше постигнат консенсус относно съответните решения. В този контекст, по време на нашето последно председателство, Президентът Саркози беше казал, че не желае провеждането на нощни преговори, че това е уморително и безпредметно. И ако дадена държава не желае да преговаря, не желае да постигне съгласие по даден въпрос, да го каже от самото начало, без да е необходимо това да се разбира в рамките на безкрайни преговори. В една подобна ситуация, Никола Саркози предупреди, че ако не бъде постигнат консенсус, ще свика нова среща в края на годината, на 30 декември. По този начин, прилагайки от една страна заплахата, че няма да се водят безкрайни нощни преговори и от друга – вероятността да свика преговори на връх Нова година, се оказа възможно сравнително бързо да се постигне договореност по обсъжданите проблеми.

И последната поука, която можеше да се направи, това е, че държавите-членки се завръщат като основен фактор в системата. Не знам дали тази тенденция е добра или лоша. Но се вижда ясно как Комисията, съставена от 27 членове, по един представител от всяка държава-членка, в същност отслабва. Преди всичко, тя е в състояние на силна конкуренция с Европейския парламент, който е с добра, ефективна вътрешна организация и изпитани методи на въздействие. Преди всичко обаче, Комисията е в конкуренция с държавите-членки, които също са заинтересовани да контролират процеса на приемане на решения и имат богат инструментариум на действие. Сега действащата Комисия върви по-скоро след събитията, отколкото да ги предизвиква, да ги създава. Това се дължи и на факта, че възникват проблеми по политически причини. Например, комисарят натоварен с Вътрешния пазар, по политически причини, е по-скоро идеолог на свободната търговия. В този смисъл, Комисията не беше в най-добра позиция, за да търси решения и противодействие на създалата се ситуация, когато избухна финансовата криза. Трябва да се признае също, че отслабването на Комисията се дължи и на факта, че наближава края на мандата на настоящия ѝ състав, в това число на Председателя, а той иска да бъде преизбран. Разбирате, когато Вие искате да бъдете преизбран, а този избор зависи от хората, които стоят срещу Вас, естествено не сте в състояние много лесно да изисквате от тях определени решения и да проявявате характер. Затова, нямам как да не се направи констатацията, че Комисията, в известна степен, е в упадък. Ние не сме в хипотезата на една силна Комисия, каквато тя беше през 80-те години, водена от Жак Делор. В онзи период, по-скоро Комисията играеше грубо, нарушаваше определени правила спрямо държавите-членки. Понастоящем, по-скоро държавите-членки и Европейският парламент иззеха инициативата. И фактът, че за да удовлетворим ирландците се запази и занапред системата на представителство – един комисар от държава-членка, е по-скоро знак, че няма желание сред държавите-членки да се върнем към формулата на една силна Комисия.

\*\*\*

Трябва да се има предвид в заключение, че ЕС е много желан като фактор в световен мащаб. Към него има големи очаквания. И ако трябва да използвам един икономически термин: търсенето на пазара за ЕС е много голямо. Това се вижда във всички възникнали досега кризи, вижда се и сега по отношение на газовата криза. Това е един добър пример, защото в началото чешкото председателство беше заявило, че няма да се занимава с газовата криза. Този въпрос не ги интересуваше. Но необходимостта, очакването да има действие от страна на Съюза по отношение на газа, беше толкова голямо, че председателството беше принудено да се ангажира с този въпрос. Когато имате в дадена област голям проблем в световен мащаб: миграционните потоци, енергетиката или климата, финансовата криза, естествено има голямо очакване за действие от страна на ЕС. Оттам нататък, това, което представлява проблем, не е че няма търсене, проблемът е свързан с предлагането. Това беше първият въпрос, на който желая да обърна внимание в моето заключение.

На второ място, това което ще изведе произтича от казаното до сега: ние трябва възможно най-бързо да сложим точка на това ротационно председателство. За щастие, предвидено е да се прекрати, да се сложи край на ротационната система на председателство с Лисабонския договор. Както знаете, една от най-важните мерки в него е въвеждането на Председател на Европейския съвет. Това ще бъде една нова система, в нея ще има определени несъвършенства и трудности. Но това, че в крайна сметка ще има постоянен Председател на Европейския съвет, който ще се избира за срок от две и половина години, следва да бъде оценено позитивно.

Предвид на всичко, което изложих дотук, трябва да споделя, че аз желая най-искрено, възможно най-бързото установяване на тази нова система. Това е моето пожелание, доколкото се намираме в началото на една Нова година. Затова мога да кажа пред Вас, надявам се, че френското председателство през 2022 г. няма да се състои.

## ЕВРОПА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

### ЛЕКЦИЯ

на Професор Флоранс БЕНОА-РОМЕР\*  
Ректор на Университета „Роберт Шуман“ – Страсбург,  
Франция\*

*Господин Ректор,  
Господин Посланик на Френската република,  
Господин Декан на Юридическия факултет,  
Дами и Господа професори,  
Уважаеми колеги,  
Скъпи студенти,*

Виждате, аз съм много развълнувана, за мен е голямо удоволствие да бъда тук, в тази голяма хубава зала, която вече познавам, в която вече не веднъж съм изнасяла лекции. За мен е голяма чест да получа званието почетен доктор на този престижен Университет.

Когато човек слуша какво е направил, винаги се учудва, че е успял да свърши толкова неща, но въпреки всичко представено, аз не съм абсолютно сигурна, че заслужавам това високо знание. За мен днес е не само много емоционален момент, но и много голяма чест – тази красива церемония в моя чест. Това е също голям жест за Университета в Страсбург, който представлявам. Днес Университетът в Страсбург е един, в резултат на сливането на трите страсбургски университета, в това число и на Университета „Роберт Шуман“, на който аз бях Ректор през последните години. Френското правителство реши да бъдат консолидирани нашите университети, да бъде намален техният брой, за да се организират същински университетските кампуси<sup>1</sup>. Университетите в Страсбург

\* Произнесена пред академичната общност в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ по повод удостояване със званието почетен доктор на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, 16 януари 2009 г.

<sup>1</sup> Интегрирани университетски комплекси – бел. съст.

бяха първите, които осъществиха подобно сливане, за да създадат най-големия университет във Франция, както от гледна точка на броя на студентите, така и по отношение на бюджета.

За мен е особена чест да кажа, Университетът в Страсбург е един от най-добрите научно-изследователски центрове във Франция. Искам да подчертая също, че за мен е особено важно, че отношенията между нашите университети, Университетът в Страсбург и Софийския университет, се обогатяват непрекъснато. Става дума за привилегирани отношения между София и Страсбург като израз на добър съюз между Франция и България.

Г-н Ректорът току-що ми призна, че той прекарва дълго време в Страсбург, без дори аз да зная това и имам удоволствието да го покана да се срещнем при следващото му гостуване в нашия град. Бих желала днес специално да благодаря на г-н Атанас Семов. Той е именно човекът, ангажиран с тези привилегирани отношения между Страсбург и София, във всички случаи по отношение на правото на ЕС. Искам днес от сърце да му благодаря за създаването на тази магистърска програма, която позволява на два френски Университета, Университета в Страсбург, но също и на Университета в Нанси да участват в организирането на специална магистърска програма по право на ЕС в България.

Г-н Семов ми предложи да говоря за правата на човека. Често са ми казвали, че човек трябва да бъде утопист, мечтател, за да преподава правата на човека и да мисли, че е възможно правата на човека да допринесат за мира, за поддържането на стабилността в световен мащаб. Тези хора сигурно имат основание да се съмняват. Защото, със съжаление, трябва да констатираме, че войните продължават, конфликтите не спират, проявите на геноцид и днес се срещат по света. Има конфликти не само между държавите, но и вътре в самите държави, правата на човека непрекъснато се потъпкват, съществува дискриминация, правата на националните малцинства не са зачитани и уважението към другия често липсва.

Защо тази проблематика е от съществено значение? Защо преподавам права на човека. Защото смятам, че е важно да се възпитава, да се разпространява една култура на демокрация,

една култура на респект към другия. Европа се основава именно на подобни ценности, които са общи за всички държави в нея и които са в частност нейното общо наследство. Днес ние сме част от Голяма Европа. Европа на Съвета на Европа, който наброява понастоящем 47 държави-членки. Франция е една от основателките на организацията, а България се присъединява непосредствено след падането на комунистическата диктатура във вашата страна.

Любопитно е, аз съм много емоционално привързана към Съвета на Европа, защото неговото седалище е в Страсбург. Съветът на Европа е организация добре позната в страните от Централна и Източна Европа и много по-малко позната в страните от Западна Европа. Винаги съм изпитвала срам от това, че когато попитам френските ми студенти какво е Съветът на Европа, каква е неговата мисия, какво той прави - 90 % от тях не знаят какво е Съветът на Европа и не могат да ми отговорят на тези въпроси. Ще направя този опит утре с българските ми студенти и съм сигурна, че резултатът ще е по-добър, ще получа по-голям брой положителни отговори.

Същевременно Съветът на Европа играе основна роля в разпространяването на тези общи ценности, които днес свързват в едно, спояват европейския континент. Съветът на Европа е създаден през 1949 г., непосредствено след края на Втората световна война именно с тази цел – да бъдат гарантирани мирът и стабилността на Европейския континент. Уинстън Чърчил, един от хората, които съществено допринасят за създаването му, през 1947 г. произнася забележителна реч в Университета в Цюрих, в която казва: „Европа трябва да се събуди“. Трябва да се създаде нещо, което прилича на Съединени европейски щати. В следствие на това, разбира се, не се създават Европейски съединени щати, а се учредява Съветът на Европа, с първостепенната цел да налага, да развива основните права на човека на Стария континент, да отстоява принципите на демокрацията, да защитава правата държава.

В този дух, Съветът на Европа отправя множество препоръки към правителствата. И това, което не е много известно е, че под неговата егида са изработени повече от 200 конвенции,

които имат за предмет именно защитата на основните права на човека. Аз не бих желала да ги цитирам всичките, ще бъде прекалено дълго. Всички обаче познават Европейската конвенция за защита правата на човека, подписана през 1950 г. и влязла в сила през 1953 г., която има за цел да се осуети възможността отново да има такова варварство, такива масови нарушения на човешките права, на които Европа става свидетел по време на Втората световна война. Оригиналното и дори уникалното в света е създаването на един Европейски съд по правата на човека, който е натоварен с мисията да санкционира държавите-членки в случаите, в които те нарушават основните права на човека. Оригиналността на тази система е, че ние, вие и аз, можем да се обърнем към този Съд и да осъдим една държава - страна по Конвенцията затова, че тя не е изпълнила своите ангажименти и не е спазила дадено право. Европейският съд е свръх натоварен с подобни дела. Всички европейски държави биват осъждани, в това число Франция и България, са осъждани за нарушаване на основните права.

Голяма Европа се изгражда именно около тези основни ценности, които ние споделяме. Разширяването на Съвета на Европа през 90-те години потвърждава именно това призвание, тази мисия, която има организацията на Европа – да гарантира сигурността на Европейския континент. Малка Европа (Европейският съюз, що се отнася до броя на нейните членове, които днес са 27) следва модела на Съвета на Европа в областта на защитата на основните права на човека. Вярно е, че в началния момент, когато бива изработен Римският договор, от 1957 г., в неговите текстове няма да откриете разпоредби относно правата на човека. Разбира се трябва да се каже, че вече съществува Съветът на Европа, който има за мисия да гарантира основните права и почти всички държави, които по това време са членове на ЕИО са ратифицирали Европейската конвенция за правата на човека. Тогава се оказва, че ЕИО има тясно икономически цели. Нейната мисия е създаването на един вътрешен пазар и има за цел да подобри жизненото равнище на народите на Стария континент.

И мисля, че ако днес имаха възможност да видят развитието на нещата, бащите-основатели на Европейския съюз биха били много

учудени да констатираят какво голямо значение са придобили права на човека. Това което те искаха през 1957 г. е помиряването на Германия и Франция. Договорите в техните последователни редакции припомнят, че Съюзът се основава на правата на човека, в това число и по начина на уреждането им от Съвета на Европа, в частност, на свободата на личността, на демокрацията и правовата държава. Конституцията и Лисабонският договор, тук говоря под контрола на Негово превъзходителство, Посланика на Френската република, съдържат изрични разпоредби относно правата на човека, относно тези ценности, на зачитането на човешкото достойнство, равенството, в частност на равенството на мъжете и жените, зачитането на лицата, които принадлежат към малцинствата. И тук именно отбелязвам влиянието на Франция: Франция смяташе, че трябва да се уредят индивидуални права, а не да се признават колективни права на национални групи.

В хода на тази революция бе приета и Хартата на основите права на ЕС. Тя е приета през 2000 г. от Европейския съвет в Ница. Хартата на основните права съдържа едновременно права от категорията на гражданските и политическите права, които са съответно уредени в Европейската конвенция за защита правата на човека, към които обаче тя прибавя и един кръг от социални и икономически права. През 2000 г., когато се изработва Хартата, авторите си дават сметка, че трябва да бъдат изведени един кръг от основни права, които обвързват институциите и държавите-членки в полето на прилагане на договорите. Днес и напред ЕС вече има своята собствена Харта на основните права. И мисля, че това е особено важно, защото то показва, че ние, французите и българите, споделяме едни и същи ценности в рамките на ЕС.

В началния етап, тази Харта на основните права, може да се каже, имаше слаба, ограничена юридическа сила, някакъв тип действие между Комисията, Съвета и Европейския парламент. Ние хранехме много надежда що се отнася до Европейската конституция, тъй като в нея Хартата на основните права беше интегрирана като неразделна част. Тя съставляваше Втора част на Конституционния договор, което съответно, ако беше влязъл в сила Договорът, ѝ даваше безусловна юридическа сила от най-висок ранг. За съжаление, Европейската конституция не влезе

в сила. Лисабонският договор върви в същата посока. Въпреки че от него се търсеше как да бъде отстранено всичко, което напомняше за Конституция. Знаете, конституциите обикновено съдържат една Харта или Декларация на основните права. Съответно, в Лисабонския договор не фигурира Хартата на основните права в една такава логика, но Договорът съдържа разпоредба относно нея и ѝ предоставя същата юридическа сила, каквато има основният корпус от норми на договорите.

Бихме могли също така да дадем множество примери свързани с правата на човека, които се отнасят до външните отношения на ЕС. Сигурно знаете, съществува практика в международните споразумения, които се сключват от Съюза, от Европейската общност, съществува една клауза, която се нарича клауза за човешките права, която позволява на ЕС да суспендира действието на съответния договор, ако насрещната страна по него не зачита основните права. И тази седмица в Европейския парламент се проведе една дискусия, на която се обсъждаше дали не се налице основания за да бъде суспендиран договорът с Израел.

След всичко, което казахме, може да се постави въпросът, дали Европа представлява един модел за зачитане на основните права. Мисля, че ще бъде нереалистично да се отговори „да“, поради това, че в нея съществува уредба на основните права и гаранции за тяхното ефективно зачитане. Мисля, че можем да кажем, че усилия в Европа са налице повече отколкото където и да е другаде, но много още може да бъде направено. Свидетелство в тази посока несъмнено са многото случаи на установени нарушения на основните права от Европейския съд по правата на човека.

Важно дапомним, голямата тежест, многото усилия, които Европа реализира, за да прояви и докаже своята свързаност с основните права на човека. Трябва да се постави акцент върху дейността, която имат Съветът на Европа и Европейският съюз за отстояването на основните права не само в рамките на тези две системи, но и в световен мащаб. Всички тези усилия трябва да бъдат отчетени и насърчени. И за всички нас, гражданите на Европа, тези усилия са основание да бъдем горди.

Благодаря ви!

## II. ЛЕКЦИИ ОТ УЧЕБНАТА ПРОГРАМА

## **ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ – ИСТОРИЧЕСКА РЕТРОСПЕКТИВА**

**ЛЕКЦИЯ**  
*на проф. Етиен Крики,*  
*Университет на Нанси*

*Проф. Етиен Крики е директор на Европейския университетски център в Нанси, бивш декан на Факултета по право, икономика и управление на Университета в Нанси. Преподавател по политически науки, автор на публикации в областта на политологията.*

## I. КОНТЕКСТ И НАЧАЛО НА ИНТЕГРАЦИОННИЯ ПРОЦЕС

### 1. Корени на европейското обединение

Идеята за европейско обединение е много стара, тя се появява далеч преди Втората световна война. В политическо и правно отношение обаче, Обединена Европа е функция на шока, белязъл първата половина на XX век. На 9 ноември 1998 г. Патити, бивш съдия в Европейския съд по правата на човека в Страсбург, заявява в Нанси: *„За да може ужасите и геноцидът на Втората световна война да не се повторят, беше необходимо изграждането на Обединена Европа, стъпила на демокрацията, която се явява предпазна мярка пред рисковете от повтаряне на тоталитаризма. Основа на демокрацията е философията на правата на човека и основните свободи“*.

Европа е континент, сбор от народи, огнище на цивилизации, от които е произлязъл съвременният свят. Да се обединят по мирен начин нации, които дълго са били врагове в миналото, несъмнено е амбициозна политическа идея, необичаен политически експеримент. Това е един голям проект, приведен в действие непосредствено след края на Втората световна война.

В същото време можем да търсим корените на европейското обединение назад във времето. Може да се зададе въпросът, дали Римската империя не е била в определена степен първообраз на Европейската интеграционна система? През II век от н.е. в епохата на своя апогей, тя обединява огромен брой народи в Средиземноморския регион. Тези народи, които са били и граждани на Римската империя, образуват първата общност на европейския континент. Тази общност е обединена от едни и същи закони – тези на римското право, белязало цялото европейско континентално право до наши дни; от едни и същи езици – латински и древногръцки; от единна отбрана срещу общите врагове.

Римската империя същевременно е икономическа общност, в която обменът е разнообразен, благоприятен от изградена мрежа от градове, населени места и качествена пътна инфра-

структура. В крайна сметка това е модел, който в редица отношения наподобява парадигмата на съвременния Европейски съюз.

Носталгията по времето на Рим се запазва през цялото Средновековие, а император Карл Велики почти успява да я възроди като политическо формирание през 800 година от н.е. След смъртта му договорът от Вердюн от 843 г. открива пътя за разделянето на Европа вследствие на господстващата тогава феодална политика. Така наследството, оставено от Карл Велики е разделено и това се явява фактор, който поставя началото на раздробяването на Европа.

Съвременният модели на нации и държави се появява също в Европа, в епохата на Ренесанса. До края на Средновековието на Стария континент се говори и пише на латински, прилага се Римското право, огромно влияние има латинската култура. През Ренесанса започва появата на националните държавите, а заедно с това се заражда и Европа на конфликтите. Европа на националните държави е белязана от много войни, зараждат се нови национални стремежи, които към края на XIX в. ще нанесат разрушителен удар на съществуващите империи – Прусия, Русия, Отоманската и Австро-Унгарската империи.

Още в този период обаче някои велики умове издигат глас в защита на идеята за траен мир, гарантиран от форма на съюз между държавите и народите в Европа. Сред тях са видният холандски юрист Хуго Гроций, френският граф Сен Симон, предложил още през 1814 г. създаването на Европейска общност с участието на Франция и Англия, с двукамарен парламент и общ монарх, просветен политически ръководител. Други видни мислители от този период са италианският републиканец Джузепе Мадзини, който издига идеята за федерация на свободните народи в Европа, френският социалист-утопист Жозеф Прудон, отстояващ модел на европейска федерация, съставена сама по себе си от трансформирани във федерации национални държави.

Сред кръга от личности, които имат отношение към зараждането на идеята за европейското обединение, като най-голям пророк несъмнено се доказва видният френски поет и писател Виктор Юго, който на 21 август 1848 г. председателства в Париж Конгреса на мира. В рамките на този конгрес Юго предлага

създаването на Обединена Европа, основана на всеобщо гласоподаване, с обща Конституция, която да представлява учредителен акт на Съединените европейски щати. Той заявява: „Ще дойде ден, когато Франция, Русия, Италия, Англия, Германия, всички нации на континента, без да загубят отличителните си качества и славна индивидуалност, ще се вляят в едно по-висше единство, ще образуват европейско братство. Ще дойде ден, когато гюлетата ще бъдат заменени от бюлетините, от всеобщо гласоподаване на народите, под арбитража на един суверенен сенат, който работи за единна Европа“. Въпреки, че лансираната от Виктор Юго хипотеза не е осъществена в пълна степен, изказаната от него през 1848 г. мисъл има повече от пророчески характер.

За съжаление политическите и икономически интереси, а в началото на XX в. играта на различните политически съюзи противопоставят, от една страна, централноевропейските империи, от друга страна, Франция, Англия и Русия. Дяволският цикъл е задействан и атентатът в Сараево хвърля Европа в катастрофата на Първата световна война от 1914–1919 г. Заражда се тенденцията на т.нар. народен шовинизъм. Резултатите от Първата световна война са катастрофални – 10 милиона жертви; рухват Австро-Унгарската империя, Царска Русия, Германската монархия. Дори победителите Франция и Англия, подпомагани от армията на САЩ, излизат обезкървени от тази война. Именно от този момент Европа престава да бъде „център на света“, а като такъв се утвърждават САЩ.

Все пак Европейската идея се възражда през 20-те години на XX в. и след войната тя е свързана с търсенето на гаранции за траен мир. Общността на нациите първоначално разкрива силуета на решение в тази посока, но дейността ѝ бързо бива парализирана, а Конгресът на САЩ отказва включването им в Общността.

В този контекст през 1923 г. младият австрийски аристократ граф Куденхов-Калерги учредява Паневропейски съюз. Първият конгрес на организацията се провежда във Виена през 1926 г. и събира над 2060 участници от 24 държави. Почетен председател на Съюза е френският Министър-председател Аристид Бриан. През 1929 г. той предлага пред ОН да се установи федерална връзка между европейските народи. През 1930 г. Бриан даже

публикува меморандум за организацията и режима на Европейския федерален съюз. Този меморандум е изготвен от Джон Пиърс – висш служител в администрацията, писател и поет.

Всички тези надежди за създаването на Обединена Европа обаче са унищожени, когато през януари 1933 г. Адолф Хитлер става канцлер на Германия. Задава се разделение в Европа и скоро нова катастрофа става действителност на Стария континент. Ако Първата световна война е сблъсък на държави, на национални интереси обаче, то Втората световна война се откроява не просто като противопоставяне на държави, но на правото и демокрацията срещу тиранията и варварството. Още преди края на войната някои европейци, ангажирани в съпротивата срещу Германия и Италия, обмислят необходимостта от помирение между народите на Стария континент, създаване на федерация на нациите, която има за цел да се възстанови мирът, стабилността и развитието в Европа. Те разглеждат необходимостта за създаването на федерална връзка като средство за възстановяване от войната. Сред личностите, които се открояват с ясно оформените си идеи и визия в тази посока, ще споменем двама – това са италианецът Алтиеро Спинели, който още по време на войната публикува федералистки манифест и французинът Жан Моне, който по-късно е в основата на създаването на ЕОВС.

## 2. Европа на бащите основатели

Много изследователи и историци определят датата 9 май 1950 г. – датата на обявяването на „Плана Шуман“, като начало на европейската интеграция. Не трябва обаче да се забравя, че периодът непосредствено след края на Втората световна война, е богат на много инициативи, насочени към гарантиране на траен мир и сътрудничество в Европа, чиято кулминацията бележи създаването Съвета на Европа през 1949 г.

За да разберем този букет от инициативи белязали края на войната, трябва да си дадем сметка за контекста на следвоенните години. В тази връзка три основни елемента изиграват решаваща роля за процесите, които се развиват на Стария континент – вече очерталия се сблъсък между западния икономически и

политически модел и моделът на съветския тоталитарен комунизъм, необходимостта от следвоенно възстановяване на Европа и желанието да се гарантира траен мир на Стария континент.

### 2.1. Съветската заплаха

Първ отчетливо откроява новата разделителна линия в Европа бившият британски министър председател и герой от битката с нацизма Уинстън Чърчил. Той недвусмислено заявява веднага след войната, че СССР и общественият модел, който съветската държава налага, представлява заплаха за западното демократично общество. В добила историческа известност реч във Фултън, САЩ, Чърчил заявява, че над Европа пада „желязна завеса“, която отново я разделя на две<sup>1</sup>. В този дух през 1946 г. Уинстън Чърчил предлага да бъдат създадени Съединени европейски щати, които да се обединят срещу новия хегемон СССР.

Съветската заплаха, добила конкретно проявление в блокадата на Берлин например, спомага бързо да бъдат организирани форми на европейска и евроатлантическа солидарност непо-

<sup>1</sup> На 5 март 1946 г. в Уестминистърския колеж във Фултън, Мисури, в присъствието на американския президент Хари Труман Чърчил заявява: „От Сечин на Балтика до Триест на Адриатика, желязна завеса пада над Европа. Заг тази линия се намират столиците на старите държави от Централна и Източна Европа. Варшава, Берлин, Прага, Виена, Будапеща, Белград, Букурещ и София, всички тези градове и населението в техните държави се намират в това, което определям като Съветската сфера и всички те под една или друга форма, са субект не само на съветско влияние, но също на нарастващи мерки на контрол от страна на Москва... Комунистическите партии, които бяха много малки във всички тези източноевропейски страни, бяха издигнати на власт отвъд тяхното реално влияние и навсякъде се опитват да установят тоталитарен контрол.“

...  
С изключение на Британската общност и САЩ, където комунизмът е още в своите детски години, комунистическите партии, които са пета колона на Москва, представляват нарастващо предизвикателство и заплаха за християнската цивилизация. Това са мрачни факти за всеки непосредствено след победата, постиганата с другарство в оръжие в името на свободата и демокрацията. И ще бъде глупаво от наша страна да не се изправим пред тях решително, докато все още има време.“ – (Robert Rhodes James, Winston S. Churchill: His Complete Speeches 1897-1963, Chelsea House Publishers: New York and London, vol. VII, 1943-1949, pp. 7285-7293) – бел. съст.

средствено след края на Втората световна война. Така на 4 април 1949 г. във Вашингтон се подписва Северноатлантическия договор, с който се създава Организация на северно атлантическия договор (НАТО), първоначално съставена от дванадесет държави, десет от които европейски – Белгия, Нидерландия, Люксембург, Дания, Франция, Исландия, Италия, Норвегия, Великобритания, Португалия, Канада и САЩ. В основата на НАТО е изграждането на система на обща отбрана и интегрирано военно командване. Първият главнокомандващ силите на Северноатлантическия договор е генерал Дуайт Айзенхауер, който по-късно става и президент на САЩ.

Други общи инициативи в областта на сигурността в Европа са Брюкселския договор от 17 март 1948 г., подписан между Франция, Великобритания и трите държави от Бенелюкс. Още към този момент Франция и Великобритания официално искат от САЩ да сключат договор за военен съюз за защита срещу съветската заплаха, но американското правителство все още не е узряло за формализирането на тази идеята. Брюкселският договор е отбранителен пакт, който предвижда система на взаимопомощ в случаи на въоръжено нападение в Европа. Договорът почива на формулата, че ако една от държавите-страни по него е заплашена, другите автоматично се намесват. Брюкселският договор поставя началото на нова международна организация в областта на отбраната – Западноевропейският съюз. Интересно и парадоксално като пример е, че тази организация съществува и до днес. Още в този договор ясно се откроява идеята за обща европейска отбрана, която ще се прояви по-късно в подписването на Договора за Европейската отбранителна общност. След провала на проекта за създаване на отбранителната общност като основна алтернатива за гарантиране сигурността на Западноевропейските държави се налага Атлантическата рамка. Оттогава и до наши дни сигурността и мирът на Стария континент остават тясно свързани със САЩ.

## **2.2. Следвоенно възстановяване и икономическо развитие**

### *2.2.1. Европейска организация за икономическо сътрудничество*

От определящо значение за генезиса на интеграционния процес същевременно са и нуждите на следвоенното възстановяване на Европа. Именно с тази цел през април 1948 г. е създадена Европейската организация за икономическо сътрудничество (ЕОИС), която има двукрака мисия:

- Да разпределя помощта по плана „Маршал“, предоставена от САЩ за следвоенното икономическо възстановяване на европейските държави;
- Да улесни премахването на ограниченията пред свободната търговия и да либерализира търговския обмен в Европа.

ЕОИС е изключително действена през първите години след създаването си, защото благоприятства сътрудничеството, сближаването на икономиките и политиките на западноевропейските държави, общото им икономическо развитие. Трябва да се подчертае обаче, че ролята на организацията е доста ограничена, което се доказва от това, че митническите тарифи не са елиминирани, преди всичко, защото Обединеното кралство не е искало митнически съюз с останалите европейски държави. Още в създаването на ЕОИС обаче се проявява концепцията за поставяне на икономическите въпроси в основата на сътрудничеството в Западна Европа.

### *2.2.2. Хагски конгрес*

Заедно с идеята за икономическо развитие се заражда и политическият елемент на европейския проект – желанието да се изгради Европа на мира. На 3 март 1947г. във френския град Дюнкерк Франция и Великобритания подписват договор за взаимопомощ в случай на военно нападение. Основна цел на споразумението, известно като Дюнкерски пакт, е да гарантира общата защита на двете държави в случай на военно нападение от страна на Германия. На 17 март 1948 г. се подписва Брюкселският договор, с който към страните от Дюнкерския пакт се присъединяват Белгия, Нидерландия и Люксембург. Предмет на

споразумението е установяване на система за колективна отбрана срещу военна агресия от която и да е трета държава.

Един месец след създаването на ЕОИС и два месеца след подписване на Брюкселския договор, в Хага, Нидерландия, се провежда Конгресът на Европа под председателството на Уинстън Чърчил. Форумът събира около 800 участници, водени от идеята за поставяне основите на нов тип сътрудничество между европейските държави. Участват много изключителни личности, но в крайна сметка между тях се открояват многобройни и дълбоки разногласия. Проектът за създаване на европейска федерация не успява да се наложи сред участниците. Постигнат е компромис – да бъде създадено консултативно събрание, съставено от делегирани представители на националните парламенти. В основата на тази инициатива е сближаването между Франция и Обединеното кралство. Именно това консултативно събрание става основа за създаването на Съвета на Европа една година по-късно. През пролетта на 1948 г. като последица от конгреса в Хага тръгва и т.нар. Европейско движение, което си поставя за цел да координира всички съществуващи федералистски течения.

### *2.2.3. Съвет на Европа*

Съветът на Европа е създаден след дълги и тежки преговори на 5 май 1949 г. За седалище на организацията е избран френският град Страсбург – символ на френско-германското сближаване. Организацията първоначално включва десет държави-членки, привързани към демокрацията, либерализма и политическия плурализъм. Държавите-членки се задължават да гарантират зачитането на правата на човека и на основните свободи. Към момента на своето създаване обаче, Съветът на Европа не разполага с почти никаква възможност да взема задължителни решения, нито с механизъм за контрол по тяхното спазване. В структурата на организацията е интегрирано консултативното събрание на представители на националните парламенти. Като основен решаващ орган на Съвета на Европа обаче е уреден Комитет на министрите, в който са представени държавите-членки на министерско равнище и който приема решения с единодушие. Днес Съветът на Европа обединява четиридесет и четири

държави-членки, с над 800 млн. население. Република България се присъединява към Съвета на Европа на 7 май 1992 г. На 4 ноември 1950 г. в рамките на Съвета на Европа е подписана Европейската конвенция за защита правата на човека и на основните свободи. Конвенцията ще претърпи значителни промени със създаването на Европейския съд по правата на човека.

\*\*\*

Така към началото на 50-те години на XX в. вече са очертани основните контури на рамката на следвоенното сътрудничество в Европа. ЕОИС се грижи за икономическото възстановяване на континента, Брюкселският договор и най-вече Северноатлантическият договор са мерките за гарантиране сигурността на Западна Европа, Съветът на Европа представлява политически и парламентарен форум за сътрудничество. Така ясно могат да бъдат открити три измерения – военно, икономическо и политическо, в които оттам нататък протичат процесите на сътрудничество и интеграция на Стария континент. В крайна сметка обаче, нито една от създадените в този план организации сама по себе си не е в състояние да осъществява стремежа към обединяване на Европа.

### **2.3. Начало на интеграционния процес**

Един от ключовите фактори за лансиране на интеграционния процес, е американското влияние върху Западноевропейските държави непосредствено след края на Втората световна война. САЩ са силно разтревожени от съветското присъствие в Европа, което значително се разраства след Войната. Особено проблемно то се проявява в източната част на Германия, която се намира под контрола на съветски окупационни войски. Непосредствена причина за изостряне безпокойството на САЩ, е блокадата на Берлин от съветските войски през 1948–1949 г., която довежда до разделянето на Германия на Източна и Западна. В така създалата се перспектива американците и англичаните се ориентират към обединяване на техните окупационни зони в обща държава, основана на модела на западната демокрация. Франция също

изразява желание Германия да възвърне своя суверенитет и да заеме достойно място в следвоенното сътрудничество между Западноевропейските страни, но иска също да получи гаранции, че германска заплаха няма отново да се състои. Още повече, че възстановяването на германския суверенитет предполага и връщане на властта над Рурския район, който е поставен под специален режим на администрация, в които Франция, заедно с другите държави-победителки от ВСВ има решаваща роля<sup>2</sup>.

### 2.3.1. Планът „Шуман“

Решение на това сложно уравнение намира Жан Моне – бивш заместник-генерален секретар на ООН. Той лансира формулата за формиране на интеграционна общност, която да почива на нова стратегия и метод на сътрудничество:

- Стратегия: да бъде създадено обединение между Франция и Германия, което да обхване цялата продукция на въглища и стомана, под ръководството на нов вид органи на публична власт от наднационален характер. Така под оригинална форма Франция следва да запази право на контрол над Рурския район, което би било категоричен жест на помирение между Франция и Германия, само пет години след края на ВСВ.

- Метод на сътрудничество: избраният метод също представлява повече от оригинална идея, защото рязко се различава от познатите дотогава политическите и дипломатическите схващания, които съблюдават суверенитета на отделните държави и почиват на поддържането на междуправителствен баланс. Проектът на Жан Моне е по средата между междуправителствения метод и федерализма и почива на т.нар. метод на функционализма. Моне предлага държавите да приемат договор, който предвижда ограничаване на техния суверенитет и постепенно прехвърляне

<sup>2</sup> С богатите залежи на въглища и стомана и високата степен на индустриално развитие, Рурския басейн се явява най-развитата зона в германската икономика или т.нар. индустриално сърце на Германия. В него са съсредоточени голяма част от най-големите германски предприятия. След ВСВ Рурския басейн е поставен под особен режим на международна администрация, а на Франция са гарантирани определени преференциални доставки на суровини от тази зона. – бел. съст.

на правомощия на наднационално ниво. Съществуват две условия, отразяващи постепенното осъществяване на модела:

- първо, избраната област за начално прехвърляне на компетенции трябва да е стратегически важна за държавите;
- второ, тази област трябва да може да се разширява по силата на интеграционния процес, като се увеличават правомощията на създадения наднационален регулативен орган.

Лансираният от Жан Моне проект обаче едва ли щеше да стане действителност без подкрепата на една друга ярка фигура от следвоенните години – Робер Шуман, по това време министър на външните работи на Франция. Шуман застава зад идеите на Моне и убеждава френския премиер Франция официално да лансира проекта, след което в пълна конфиденциалност осигурява съгласието на германския канцлер – Конрад Аденауер и на италианския министър председател Алчиде де Гаспери, относно създаването на такава интеграционна общност. Шуман представя официално плана на 9 май 1950 г. сутринта пред френското правителство, а в ранния следобед проектът за интеграционна общност е оповестен публично пред журналисти в Залата с часовника на френското министерство на външните работи.

Международният отзвук е впечатляващ. Съседните на Германия и Франция държави, на които е предложено да се присъединят към общността, до една приемат, с изключение на Обединеното кралство, за което идеята за форма на наднационална публична власт е неприемлива. Само след няколко месеца преговори договорът, с който се учредява Европейска общност за въглища и стомана е подписан в Париж на 18 април 1951 г. между Франция, Германия, Италия, Белгия, Нидерландия и Люксембург и влиза в сила на 25 юли 1952 г. За седалище на ЕОВС е избран град Люксембург.

Каква е институционната структура на създаденото интеграционно обединение? Върховният орган се състои от девет души, независими от националните правителствата, назначени за срок от шест години от държавите-членки. За първи председател на Върховния орган е избран Жан Моне. Предвидено е също формирането Парламентарна асамблея от 78 члена, излъчени от парламентите на шестте държави-членки, която следва да има

консултативен характер. Институционната система включва също Съвет на министрите – в който са представени националните правителства. Създава се и Съд на ЕОВС в състав от седем съдии, натоварени да решава споровете по прилагането на Договора и да следи за законността в дейността на институциите.

Каква е основната мисия на ЕОВС – да осигури свободното движение на вглищата и стоманата из цялата общност без прилагането на мита между отделните държави-членки. Договорът фиксира също определени норми относно производството в обхванатия сектор. Концентрациите на предприятията от сектора ще бъде контролирано. Забраняват се монополите и квази-монополите в областта на вглищата и стоманата, гарантират се правата на работниците, което предполага и тяхното представителство в органите на ЕОВС. Избраният сектор впрочем не е никак случаен. Освен решаването на деликатния въпрос за рурската зона, към 50-те години на ХХ в. вглищата и стоманата са индустрия от стратегическо значение, която има структуроопределящ характер за икономиките на индустриализираните държави, а от друга страна се явява жизненоважен отрасъл при избухване на военен конфликт. Поставянето на тази именно област в основата на интеграционния проект обуславя разширяването на компетенциите на Общността в нови области в хода на развитие на интеграционния процес.

### 2.3.2. Планът „Плевен“

Началото е многообещаващо, ЕОВС се развива с ентузиазъм, но бързо се сблъсква с трудности заради кризата на свръхпроизводство на вглища. Проявяват се и затруднения от политически характер, вследствие преговорите по нов европейски проект – предвиждащ създаването на Европейската отбранителна общност (ЕОО). Въпреки че създаването на ЕОО е иницирано от Франция и лично от тогавашния френски премиер Рене Плевен, именно особеностите на френския политически живот стават причина за неговия провал. Какви са причините за проекта и какво води до неговия провал?

Студената война между Изтока и Запада избухва с пълна сила. В Източна Европа се налагат със сила тоталитарни режими от съ-

ветски тип. Комунистическа Северна Корея напада Южна Корея. Мао Дзедун установява комунистически режим в Китай. Йосиф Сталин, които излиза с изключително силни позиции от ВСВ, насърчава действията по силово налагане на тоталитарния комунизъм. Европа е в опасност, съществува огромно напрежение.

В този контекст САЩ настояват ФРГ да заеме подобаващо място в общите усилия на западните демократични държави по гарантиране на отбраната в рамките на Атлантическия пакт. За Франция обаче превъоръжаването на Германия е недопустимо решение. За Обединеното кралство идеята също не е приемлива, но британците традиционно по-лесно приемат инициативите на САЩ, а от друга страна за тях липсата на германска армия в перспектива означава, че те трябва да гарантират с много повече свои войски сигурността на европейския континент. Изправени в тази ситуация, Жан Моне и френският премиер Плевен допускат, че най-доброто решение в отговор на искането на САЩ, е да бъде създадена обща европейска армия. Франция не иска германска армия, следователно европейската армия трябва да интегрира континенти на държавите-членки, като германските въоръжени сили бъдат включени в обща европейска структура на отбрана.

След тежки преговори Договорът за създаване на европейска отбранителна общност е подписан на 27 май 1952 г. от Франция и останалите държави-учредителки на ЕОВС. Институциите на ЕОО възпроизвеждат вече изградения модел по ДЕОВС. Предвидено е създаването на Съд, Съвет на министрите, Комисариат с девет комисари, който да има функции по управлението на 40-те дивизии на европейската армия.

ДЕОО бива ратифициран от петте държави партньори на Франция. Във Френската република обаче утвърждаването на модела на ЕОО среща сериозни затруднения. От една страна, не е изяснен въпросът за външнополитическите измерение на отбраната<sup>3</sup>. От друга страна, значителна част от френското общество разглежда създаването на обща европейска армия като

<sup>3</sup> Към момента на подписване на ДЕОО, които е подложен на ратификация не е налице уредба относно външнополитическите аспекти на отбраната. Именно в тази връзка е лансиран и проектът на Парламентарната асамблея на ЕОВС, който предвижда създаването на Европейска политическа общност – бел.сът.

тежко засягане на суверенитета на Франция. Междувременно е налице известно смекчаване на външнополитическата конюнктура – през март 1953г. умира Сталин, а през юли Северна и Южна Корея подписват примирие. Заплахите като че ли намаляват и страховете от прибързано военно обединение придобиват по-висока чуваемост. В подкрепа на ДЕОО се обявяват християндемократите на Робер Шуман, както и социалистите, въпреки че част от тях гласуват против ратификацията. Против проекта застават голистите<sup>4</sup> и тогава влиятелната Френска комунистическа партия<sup>5</sup>. В крайна сметка на 30.08.1954г. френския парламент отхвърля договора и идеята за ЕОО умира в зародиш. В резултат на това, под натиска на САЩ и Обединеното кралство бързо бива възприета другата алтернатива – самостоятелна германска армия, която бива интегрирана в НАТО още в края 1954 г. На 23.10.1954г. се подписват Парижките споразумения, които допълват Брюкселския договор и дават цялостна уредба на нова международна организация – Западно европейски съюз.

### *2.3.3. Разширяване системата на икономическа интеграция*

След провала на ЕОО и свързания с него проект за политическа общност, държавите-членки се отказва от подхода на пряка политическа интеграция и се връщат към логиката на функционализма – обща наднационална уредба в ключови области от икономическо или техническо естество. Съживяването на обединителния процес настъпва сравнително бързо в размирния контекст на важни кризи в международен план. От една страна, катализираща роля играят събитията, разразили се в Унгария през 1956 г., където съветската армия смазва със сила протестите срещу комунистическото ръководство и опита за демократични промени в унгарското общество. От друга страна, своя принос за разширяване на интеграцията между шестте има и Суецката криза, в хода на която Франция и Великобритания, заедно с

<sup>4</sup> Течение във френската десница, произхождащо от идеите и принципите, отстоявани от Шарл Дьо Гол – бел.съст.

<sup>5</sup> В първите три десетилетия след ВСВ Френската комунистическа партия е най-голямата политическа сила в левия спектър, ползваща се с подкрепата на 20-25 % от френските избиратели – бел.съст.

Изrael, се опитват да осъществят военна намеса в Египет след национализацията на Суецкия канал.

В предприетите действия за придаване нова динамика на процес на изграждане на Обединена Европа целта вече е различна. Акцентът е поставен не върху политическите или военните измерения, а върху създаването голям общ европейски пазар, който да гарантира либерализация на търговския обмен, като същевременно се съхранява суверенитетът и значителна част от прерогативите на договарящите се държави.

Още от есента на 1954 г. известен брой експерти започват работа по възможните посоки на задълбочаване на европейската интеграция. Жан Моне създава през октомври 1955 г. Комитет за действие за Съединени европейски щати и подготвя план за обща организация в областта на ядрената енергия. В Месина, Сицилия, през юни 1955 г. се събират министрите на външните работи на шестте държави-членки, за да обсъдят формирането на нов състав на Върховния орган на ЕОВС след Жан Моне. Конференцията се обявява в подкрепа на задълбочаването на интеграционния процес и изграждането на Обединена Европа чрез създаване на нови институции и на общ пазар. Конференцията възлага на специална комисия група под ръководството на белгийския външен министър Пол Анри Спаак да разработи конкретни предложения в тази посока. През април 1956 комисията Спаак представя два проекта – за създаване на общ пазар и за развитие и мерки на контрол над атомната енергетика, които представя през април 1956 г. Предложените решения са одобрени през май 1956 г. от министрите на външните работи на шестте страни-членки. Докладът на комисията Спаак открива възможност за либерализация на търговския обмен в Европа, за създаване една голяма зона на обща икономическа политика и развитие. След последен кръг преговори шестте държави – членки на ЕОВС, подписват в Рим на 25 март 1957 г. два договора, които след ратифицирането им влизат в сила на 1 януари 1958 г. Единият договор създава Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ), която по-късно придобива името ЕВРАТОМ. Другият договор учредява Европейската икономическа общност (ЕИО), която се утвърждава като

ядро на европейската интеграция и се явява централен елемент на обединителния процес в Европа и до днес.

Веднага следва да се уточни, че Римските договори нямат за последица прекратяването на ЕОВС. Първата интеграционна общност продължава да съществува, като към интеграционната система се присъединяват двете нови общности. Началната редакция на Римските договори предвижда съществуването на собствени органи на ЕИО и ЕОАЕ – всяка общност има Съвет на министрите и Комисия. Предвидено е същевременно Парламентарната асамблея и Съдът да бъдат общи за трите интеграционни общности, като съставът на Асамблеята се разширява от 78 на 142 члена. На Парламентарната асамблея, която до този момент е имала чисто консултативна роля, се признават първото съществено правомощие – да гласува недоверие на Комисията.

Съветът на министрите, в който са представени правителствата на държавите-членки, е носител на законодателната функция, като приема решения с единодушие. В Римските договори е предвидено след изтичане на определен преходен период на 1 януари 1966 г. процедурата на вземане на решения с квалифицирано мнозинство да се прилага в основния кръг от случаи на упражняване правомощията на Съвета.

Трите Комисии, чиито членове се назначават от държавите-членки с мандат от четири години и следва да бъдат независими, са натоварени с прилагането на решенията на Съвета на министрите. Те обаче имат роля и в приемането на нормативната уредба на Общностите, защото в техните прерогативи е правото на нормотворческа инициатива. В началния период на интеграция, всяка от Комисиите се състои от 9 члена – по 2 членове, излъчени от Франция, Германия и Италия и по един от Белгия, Нидерландия и Люксембург.

Към какви специфични цели са насочени двете общности:

- ЕОАЕ има за цел да създаване на общ пазар на ядрените технологии;
- ЕИО има за цел либерализацията на търговския обмен в рамките на един общ пазар, в който се прилагат общи политики в определени сектори. За да се реализира този общ пазар, е предвидено осъществяването на митническо „разоръжаване”

– отпадане на митническото облагане в търговския оборот между държавите-членки на ЕИО и определяне на общ митнически режим по външните граници на Общността. Крайният срок, поставен за постигането на тази цел, е 1 януари 1970 г. В действителност тя е постигната още на 1 юли 1968 година.

### **3. Европейската интеграция през 60-те**

Няколко месеца след влизане в сила на Римските договори, генерал дьо Гол се връща на власт във Франция и остава на върха на френската държава десет години. Разбиранията на дьо Гол не се вписват в модела на наднационална интеграция, въз основа на който трите общности са създадени. Тази политическа промяна в една от водещите държави-учредителки изправя пред сериозни изпитания интеграционната система през следващото десетилетие.

#### **3.1. Голистката визия за Европа**

Редица анализатори, дипломати и политици смятат, че новият френски президент ще откаже да прилага Договорите, на чието сключване остро се е противопоставял. През целия период преди 1958 г. дьо Гол е отхвърлял всякаква форма на наднационална интеграция, отстоявайки националния суверенитет и междуправителствения формат на отношенията в Европа. В Римските договори не липсва междуправителственият аспект, но ключов елемент в създадената уредба има наднационалната интеграция. Това в най-голяма степен се отнася за Евроатом, поради което дьо Гол донякъде изпразва от съдържание договора за атомната енергетика – този договор не бива приложен истински. В крайна сметка обаче новият френски президент все пак решава да играе играта на икономическата интеграция.

Много бързо Шарл дьо Гол бива убеден, че Общият пазар е уникална възможност за модернизация на икономиката, чрез отваряне към външна конкуренция в рамките на шестте държави-членки на ЕО. За френската икономика интеграционната система предоставя едно особено преимущество – свободен излаз на френското селско стопанство на Общия пазар. Франция е дър-

жава с традиционно силен земеделски сектор, който обаче изпитва необходимост от сериозна модернизация. Правителството на дьо Гол разработва и прилага план за икономическо оздравяване, придружен с девалвация на франка, който се увенчава с успех и позволява на Франция да извърши предвиденото понижаване на мита в рамките на изграждането на митническия съюз. Сътрудничеството с Комисията на ЕИО, която се председателства от бившия министър в правителството на Аденауер Валтер Валщайн протича сравнително ползотворно. Положителният ефект от ограничаване и премахване на митата по вътрешните граници настъпват незабавно. Търговията в рамките на Общността се развива, налице е силен икономически растеж – тридесетте години на периода 1945–1975 г. са изключително ползотворни за икономиката на Западна Европа, като този период остава в историята с наименованието „Тридесетте славни години“<sup>6</sup>.

Към момента на създаване на интеграционните общности, въпреки че е отправена покана за присъединяването ѝ към проекта, Великобритания е изразила желание да остане извън Общия пазар, като непосредствения мотив за британския отказ е свързан със заложеното в трите общности наднационално начало. В търсене на решение как да не изпусне инициативата в Западна Европа, Обединеното кралство инициира създаването на зона за свободна търговия между останалите западноевропейски държави, които не са част от интеграционната система. Така възниква Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), в която освен Великобритания се включват Дания, Швеция, Норвегия, Швейцария, Австрия и Португалия. В основната си част това са главно неутрални държави, за които не съществува възможност да се присъединят към онзи момент към Европейските общности, без да нарушат своя статут на неутралитет. В тази връзка, за тях се указва значително по-лесно да се включат в подобна класическа форма на икономическо сътрудничество. Основна цел на ЕАСТ е да улесни търговския обмен между държавите-страни по споразумението, чрез премахване или ограничаване на митата в търговския обмен между тях.

<sup>6</sup> „Les Trentes glorieuses“ – терминът идва от френската история и обществено-политически отношения – бел.съст.

### 3.1.1. Планът „Фуше“ и кризата в интеграционния процес през 60-те

Според вижданията на Шарл дьо Гол, икономическата интеграция не следва да бъде основа на отношенията в Европа. Френският президент, счита, че определящ характер в отношенията в Европа следва да има политическото сближаване. Дьо Гол е в разногласие по два фундаментални въпроса с останалите партньори в Общността:

- Той отказва изграждането на интеграционната система по посока на една наднационална Европа, воден от опасения, че тя ще бъде феодално зависима от САЩ. Според генерал дьо Гол зачитането на националния суверенитет и в частност утвърждаването на позициите на Франция и нейната независимост спрямо САЩ, налагат да се работи за „Европейска Европа“, за сътрудничество в рамките на конфедерален модел, при запазване суверенитета на националните държави<sup>7</sup>. Налагането на конфедералния модел предполага развитието на общност, в която суверенни държави съгласуват, координират действията си, а не биват обвързани с решения, които се приемат от специални наднационални органи, въз основа на особени наднационални процедури. В една конфедерация всички решения се вземат с единодушие. В тази логика, през 1966 г. Франция се оттегля от интегрираното военно командване и общата военна структура на НАТО. Френската република остава член на Организацията на Северноатлантическия договор, но американските бази във Франция са закрити, а военното командване на Пакта е преместено в Белгия.

- Второто основно разногласие между генерал дьо Гол и партньорите му е свързано с това, че той иска да придаде на европейското обединение различно политическо съдържание – дьо Гол отстоява друг модел на политическа Европа, която обхваща Стария континент от Атлантика до Урал, при зачитане позициите на отделните държави, при независима от САЩ външна и отбранителна политика. Френският президент не иска създаването на наднационална политическа конструкция, към което логически

<sup>7</sup> Дьо Гол казва: „Общността трябва да бъде конфедерация на държави, които образуват помежду си обща конфедерална власт, на която всяка държава делегира част от суверенитета си“.

води заложеният в трите интеграционни общности модел. Това разминаване в политическите концепции съответно предполага и разлика в правния инструментариум за постигане на търсените цели. В дъното на споделяната от Шарл дьо Гол концепция, стои виждането, че в подобна политическа Европа на Шестте, Франция би имала водеща, защото Германия и Италия към този етап не са силни в политическо отношение, тъй като са държави агресори във Втората световна война, а от нея все още не е минало достатъчно време. Франция като победител във ВСВ има статут на постоянен член на Съвета за сигурност на ООН, тя вече е и ядрена сила. Оттук генерал дьо Гол залага на една дръзка и амбициозна концепция на сближаване с ФРГ, която е голяма икономическа сила, но към този момент все още е „политическо джудже“. Оформянето на френско-германската ос се конкретизира с подписване на Договора от Елисейския дворец през януари 1963 г. между германския канцлер Конрад Аденауер и френския президент дьо Гол. Това е акт на тържествено официално помирение между двете държави и взаимното им легитимиране като основен фактор в развитието на европейското обединение.

Визията на дьо Гол за Европа намира конкретно проявление в т.нар. план „Фуше“. Кристиан Фуше е високопоставен френски дипломат, един от близките сътрудници на генерал дьо Гол. Той е ръководител на екипа, които превежда политическите виждания на френския президент в конкретни предложения за изменение на Учредителните договори. Първата редакция на Плана „Фуше“ е представена на 19 октомври 1961 г. Според направените предложения, се предвижда създаването на политически съюз, който има компетенции във външните работи и отбраната. Основен орган в Съюза следва да бъде Съвет на държавните и правителствени ръководители, който заседава на всеки четири месеца и приема решения с единодушие. Според проекта, Парламентарната асамблея не разполага с почти никакви правомощия, а Комисията, която подготвя и изпълнява решенията на Съвета, се формира от висши служители от администрациите на всяка държава-членка. В направените предложения ясно се откроява стремежът за заличаване на наднационалното начало в интеграционната система. Планът „Фуше“ поражда сериозни

дебати. Изготвена е и втора редакция. Инициативата на френското правителство е подкрепена лично от канцлера на ФРГ Конрад Аденауер. Тя обаче среща категоричната съпротива на останалите държави в Общността, особено на Белгия, Холандия и Люксембург, които не гледат с добро око на прокрадващата се опция за френско-германска Европа<sup>8</sup>.

### *3.1.2. Първо френско вето над присъединяване на Великобритания*

Противопоставянето на останалите четири държави води до провала на Плана „Фуше“, което има за резултат сериозно влошаване на отношенията в Общността. Този процес от друга страна съвпада с осъзнаването от Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия на ползите от евентуално членство в Европейските общности. Така в края на 1961 г. британското правителство представя кандидатура за присъединяване към интеграционната система. Консерваторите са достигнали до извода, че Общият пазар има обещаващо начало и Великобритания не би следвало да стои встрани от развитието му. Започват преговори с Комисията, които продължават повече от една година. Изискванията на британците по отношение на Общата земеделска

---

<sup>8</sup> Впрочем, тук ясно се проявява един от ключовите проблеми в историята на европейското изграждане. След подписването на Римските договори се навлиза в ситуация, при която нищо не е възможно да се върви напред без Франция, която е единствената голяма политическа сила в Общността. Същевременно развитието на процеса не би било възможно без Германия, която е най-силната икономика в интеграционните общности от началото до наши дни. Франция и Германия през 60-те години на XX в. представляват около три четвърти от населението и икономическа мощ на Общността. Неизбежно френско-германската ос се утвърждава като двигател на европейското изграждане, до голяма степен зараждането и напредъкът на европейската интеграция изобщо са комбинацията от техните възможности, плод на тяхната история и политика. В същото време френско-германската ос никога не е била напълно приета от останалите партньорите на Франция и Германия. Нито от Италия, която постепенно също проявява претенции за „голям фактор“ в процеса, нито от държавите от Бенелюкс, които отстояват едно по-изразено федералистско разбиране за интеграционния процес. След присъединяването на Обединеното кралство, то естествено също търси утвърждаването си като основен фактор в системата, което не съвпада с модела на френско-германската ос като мотор на европейската интеграция.

политика поражда технически и политически проблеми. Когато преговорите са във финална фаза, без да съгласува позицията си с Комисията и останалите партньор, Шарл дьо Гол обявява, че Франция не приема британско членство, което води до спиране на процеса по присъединяване. Френската позиция предизвиква изумление и недоволство на другите партньори и води до разваляне на отношенията с Обединеното кралство.

### **3.2. „Криза на празния стол“ и Люксембургски компромис**

С подписването на Римските договори през 1957 г. се приема протокол, според който Асамблеята на ЕОВС поема функциите на асамблея на трите общности. Със същия протокол Съдът на ЕОВС се натоварва да упражнява правомощията на Съд и в трите Общности. На 8 април 1965 г в Брюксел се подписва протокол за създаване на общ Съвет и Комисия на трите общности, който влиза в сила на 1 юли 1967 г.

#### *3.2.1. „Криза на празния стол“*

През есента на 1965 г. Комисията на ЕИО представя пред Европейския парламент пакет предложения относно общата селскостопанска политика и собствените средства на Общността, които са насочени към задълбочаване на интеграционния процес. В предложенията на Комисията се предвижда въвеждането на специални селскостопански такси (прелевмани), които да се налагат над вноса на селскостопански продукти от трети страни. Предвижда се също тези такси да бъдат отчислявани в полза на европейския бюджет. По този начин ще се формира самостоятелен източник на приходната част на бюджета, който се управлява пряко от Комисията, а не от всеки член поотделно. Предложенията на Комисията включват като собствен източник на общностния бюджет да бъдат предоставени и събираните мита след въвеждане на общата митническа тарифа. Чрез въвеждането на системата на собствени средства, което впрочем е предвидено като принцип още с началната редакция на Договорите, се цели гарантиране на финансовата независимост на Общността от отделните държави-членки и реална свобода

на Комисията в защитата и отстояването на общия интерес в интеграционния процес. Успоредно с предложената система на собствени средства, се предвижда и разширяване на бюджетните правомощия на Европейския парламент.

Така очертаните промени обаче предизвикват враждебната реакция на Франция. Шарл дьо Гол решава да оттегли френските представители от европейските институции и извиква обратно своя постоянен представител в Брюксел. Френските министри не участват в заседанията на Съвета на министрите в продължение на няколко месеца. Периодът на бойкот от страна на Франция започва през юли 1965 и продължава до началото на 1966 г., като остава известен като „криза на празния стол“. В действителност целта на дьо Гол е отказ от прилагането на тези клаузи в Римските договори, които са предвиждали от 1 април 1966 г. решенията в Съвета на министрите да се вземат с квалифицирано мнозинство, а не както до този момент – с единодушие. Дьо Гол разглежда въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство като сериозна опасност, защото в съответните области Франция ще загуби възможността да налага вето на решенията, които не я удовлетворяват.

#### *3.2.2. Люксембургски компромис*

Както се случва и при следващи кризи в интеграционния процес, в крайна сметка бива намерен компромис. На среща между държавите-членки в Люксембург през януари 1966 г. шестте се договорят около решение, което удовлетворява Франция и тя прекратява политиката на бойкот. Това е така нареченият „Люксембургски компромис“. Всъщност шестте държави-членки оформят декларация, която не поставя под въпрос правилото на вземане на решения с квалифицирано мнозинство. В нея се посочва, че когато става въпрос за много важни интереси на една държава-членка, дискусиата трябва да продължи до постигането на единодушно решение. Т.е. Люксембургският компромис предполага, когато се приема решение с квалифицирано мнозинство и една държава-членка се позове на особено важни свои интереси, приемането на решение да бъде отложено до постигането на единодушие.

Люксембургският компромис проявява последици в две отношения:

- На първо място, Люксембургският компромис е констатацията за разногласие между Франция и нейните партньори, което за период от двадесет години всъщност се превръща в ключово правило на процеса на вземане на решения. Вследствие на възможността да се използва формулата на този компромис, бива забавено с близо две десетилетия вземането на редица важни решения за интеграционния процес, особено що се отнася до изграждането на общ пазар. Без да е прилаган формално, Люксембургският компромис е спирачка за приемане на много мерки под страх от фактическо налагане на вето от една или друга държава-членка.

- На второ място, може да се приеме, Франция печели само привидно, тъй като Люксембургският компромис се превръща в право на вето за всички държави и всички държави са използвали тази заплаха, за да блокират приемането на една или друга инициатива, в редица случаи – на решения полезни за Франция.

### *3.2.3. Второ френско вето над присъединяване на Великобритания*

През 1967 г. британското лейбъристко правителство начело с Харолд Уилсън отново подава молба за членство в Европейските общности. Шарл дьо Гол обаче блокира за втори път присъединяването на Обединеното Кралство и това задълбочава пропастта между Франция и нейните партньори. Какви са причините за френската позиция? Към 60 години Франция е в политически план „най-тежката“ държава-членка на ЕО. Ясно е, че ако Великобритания влезе в Европейските общности, Франция ще трябва да дели с нея мястото на първостепенен политически фактор<sup>9</sup>. От друга страна, трайната антибританска линия на дьо Гол произтича от схващането му, че Великобритания играе ролята на „дългата ръка“ на САЩ в Европа.

<sup>9</sup> Великобритания е победител от Втората световна война, също е ядрена сила и постоянен член на Съвета за сигурност на ООН.

## **II. РАЗВИТИЕ НА ИНТЕГРАЦИОННИЯ ПРОЦЕС – ВЪТРЕШЕН ПАЗАР, ИКОНОМИЧЕСКИ И ВАЛУТЕН СЪЮЗ, ПОЛИТИЧЕСКА ИНТЕГРАЦИЯ**

### **1. Довършване, разширяване, задълбочаване**

#### ***1.1. Разширяване на интеграционната система***

##### *1.1.1. Северното разширяване*

Така трябва да се изчака смяната на върха във Френската република и едва през 1970 г. да бъде дадена зелена светлина за британското членство в Европейските общности. Съществено значение за промяна на климата и „разведряването“ в интеграционния процес има и идването на власт на ново поколение политици – Вили Бранд във ФРГ и Жорж Помпиду във Франция, който е избран за президент след оттеглянето на дьо Гол през 1969 г.<sup>10</sup> От друга страна през 1970 г. във Великобритания на власт се връща Консервативната партия, водена от Едуард Хийт. Новият премиер е убеден европеец и ярък франкофон, което значително улеснява Помпиду в промяната на френската позиция. Освен това френският президент няма особен афинитет към Вили Бранд, най-вече защото не разбира т.нар. Източна политика на германския канцлер<sup>11</sup>. Към предвиденото разширяване на ЕО, освен Великобритания се включват още Дания, Норвегия и Ирландия. Четирите страни-кандидатки водят преговори в продължение на две години, които завършват с подписване на договор за присъединяване. След като на референдум в Норвегия ратификацията на Договора за присъединяване е отхвърлена, на 1 януари 1973г. към Европейските общности се присъединяват останалите три страни.

<sup>10</sup> В началото на 1969 г. Шарл дьо Гол подава оставка като президент на Френската република, след като губи референдума за предложените от него промени в уредбата на местното самоуправление и излъчването на Сената.

<sup>11</sup> Източната политика или Ostpolitik е политическа линия на разведряване отношенията и търсене на форми на сътрудничество и сближаване с източноевропейските народи и в частност с ГДР, отстоявана от Вили Бранд по времето когато е лидер на ГСДП и канцлер на ФРГ – бел.сът.

С разширяването от 1971 г. се очертава един проблем, който и до ден днешен внася напрежение в отношенията в Общността. Въпросът, който периодично води до остро противопоставяне при обсъждане на бюджетните въпроси, се отнася до вноските на Великобритания в общностния бюджет. Още от присъединяването си към ЕО, британците считат, че имат прекалено високо участие във финансирането на интеграционната система. Финансирането на Общността през 70 години почива до голяма степен на отчисленията от вноса на селскостопански продукти от трети страни. Великобритания е голям вносител на селскостопанска продукция, като същевременно не разполага с голям аграрен сектор. Отпук се стига до съотношение на отчисленията в общностния бюджет и средствата, които получава от бюджета Обединеното кралство, което кара британците да смята, че във финансово отношение губят от участието си в интеграционната система.

Определено решение на този проблем е намерено от правителството на лейбъриста Харолд Уилсън, който успява да издейства коригиращ механизъм в полза на Великобритания. През 1979 г. обаче консерваторите се връщат на власт, начело с нов лидер – Маргарет Тачър, националистки настроена, привърженик на ултралиберализма и евроскептик. Тачър поставя под въпрос споразумението, издействано от Харолд Уилсън. Тя смята, че Великобритания все още плаща твърде много в бюджета на Общността и настоява за ново коригиращо споразумение. Първоначално останалите държави-членки не реагират радушно на британските искания. Британското правителство от своя страна възприема тактика на противопоставяне и блокиране приemanето на важни за Общността решения, които подлежат на гласуване с единодушие. Маргарет Тачър успява да получи това, което желае, през 1984 г. на заседанието на Европейския съвет във Фонтенбло. Договорено е едно особено правило в рамките на уредбата на собствените средства на общностния бюджет. Правилото се изразява в това, че Великобритания ще получава от Комисията допълнително възстановяване на средства, равно на две трети от разликата между нетната британска вноска в европейския бюджет и това, което тя получава от разходната част на бюджета. Линията, отстоявана от британското правителство преди постигане на компромисното

решение, остава известна с прословутата фраза на Маргарет Тачър: *"I want my money back!"*. Постигнатото компромисно решение придобива популярност като т.нар. британски чек.

### *1.1.2. Южното разширяване*

През втората половина на 70-те ЕО предприема второ разширяване, очертава се присъединяването на Гърция, Испания и Португалия. Формира се нова двойка в оста Германия-Франция между федералния канцлерът Хелмут Шмид и френския президент Валери Жискар-д'Естен. Този тандем дава нов тласък на развитието на европейската конструкция, пристъпва се към създаването на европейската валутна система. Гърция подава молба за членство през 1975 г., преговорите протичат сравнително леко, договорът за присъединяване се подписва през 1979 г. и влиза в сила на 1 януари 1981г.

С другите две държави – Испания и Португалия процесът на интеграция протича значително по-трудно. Иберийските страни се присъединяват едва на 1 януари 1986 г. при подадена молба за членство още през 1977 г. Преговорите продължават почти десет години. Основната причина затова следва да се търси в структурата на техните икономики и в опасенията на Франция и Италия, че френските и италианските производители на средиземноморски селскостопански продукти и предприятия от леката промишленост, ще бъдат подложени на тежка конкуренция от аналогично и значително по-евтино производство от Испания и Португалия. В този контекст съответно се стига до необходимостта да бъдат приложени за първи път преходни мерки в интегрирането на новите държави. В крайна сметка южното разширяване се оказва много благоприятно за развитието на интеграционната система и за присъединилите се държави. От една страна Европейска общност достига до дванадесет държави-членки, обхваща Иберийския полуостров, постига се по-добър географски, социално-културен и политически баланс. От друга страна, Испания и Португалия за двадесет години осъществява сериозен скок в своето развитие, а Франция и Италия намират сериозни пазарни ниши на териториите на двете новоприсъединили се страни.

## 1.2. Довършване и задълбочаване

### 1.2.1. Формиране на Европейския съвет и преки избори за Европейски парламент

В логиката на довършване и задълбочаване на интеграционния процес, през декември 1974 г. в Париж на среща на върха на държавите-членки са взети две важни институционни решения. Деветте държавни и правителствени ръководители се договарят да конституират Европейски съвет, който да замести европейските срещи на върха. Европейският съвет обединява държавните и правителствени ръководители на страните-членки и председателят на Европейската комисия. Той следва да определя общите политически насоки и да генерира политически импулси за развитие на европейското обединение.

Другото решение, прието на срещата на върха в Париж, е да се приложи предвидената още с Римските договори възможност за преки общи избори за членове на Европейския парламент. Интерес представлява обстоятелството, че приемането на решението за пряк демократичен избор на Европейския парламент, е следствие от поставянето на въпроса за ролята на парламентарната институция по отношение на общия бюджет. След като на Европейския парламент е дадено правото гласува и да отхвърли бюджета, дадено му е ограничено право на бюджетна инициатива в областта на незадължителните разходи на Европейската общност, признават му се правомощия на контрол над изпълнението на бюджета, стои въпросът дали аналогично на националните системи, Парламентът не трябва да бъде съставен от пряко избрани представители на гражданите? По-късно във времето на тази основа, използвайки правомощията в бюджетния процес и обстоятелството, че се преминава към пряк избор на членовете на Европейския парламент, бива наложено и разширяването на законодателните правомощия на парламентарната институция.

Първите преки избори за членове на Европейския парламент се провеждат през юни 1979 г. Деветте държави-членки обаче не успяват да постигнат споразумение за въвеждането на единна избирателна система, поради което дълго време, включително

до ден днешен, този проблем остава актуален. Още в Римските договори е предвидено ЕП да бъде избран с пряко, всеобщо гласоподаване, при прилагане на обща изборна процедура. Поради липсата на консенсус относно елементите на една обща избирателна система за изборите за членове на Европейския парламент, такава не е въведена и до ден днешен<sup>12</sup>.

### 1.2.2. Европейската валутна система

Друг съществен въпрос, свързан със задълбочаването на интеграционния процес, е изграждането на европейска валутна система. В годините на своето изграждане, Общият пазар проявява една съществена слабост – хронична валутна нестабилност, резки промени в обменните курсове на националните валути, които пречат ефективното прилагане на общностното законодателство в определени области като общата селскостопанска политика и засягат условията на конкуренция – икономическите оператори не могат да формират пълноценно своето търговско поведение поради липсата на финансова стабилност. Това кара Комисията и държавите-членки да обмислят създаването на икономически и валутен съюз, които да позволи преодоляване на проблемите на финансовата нестабилност и да създаде необходимите предпоставки за заздравяване на Общия пазар. Първият проект в тази насока е приет през 1971 г. Той е изготвен под ръководството на люксембургския премиер Пиер Вернер. Проектът предвижда към 1980 г. да бъде постигнато необратимо фиксиране на валутите между различните държави-членки в Общността. Поради стратегически разногласия между Германия и Франция обаче, проектът „Вернер“ се проваля. Той почива на т.нар. принцип на „валутната змия“ – установяване паритет на националните парични единици при определен марж на движение на различните валути от 2,25%. Този марж обаче е силно ограничен и при липсата на мерки на наблюдение и контрол

<sup>12</sup> Като обща уредба в правото на ЕС съществува изискването изборът за членове на Европейския парламент да се проведе по пропорционална избирателна система, установени са и някои общи правила относно несъвместимостта на поста член на Европейския парламент с други длъжности в институционната система на ЕС – бел. съст.

на процеса, валутна змия загива под ударите на спекулата на финансовите пазар, заедно с падането курса на долара и засилването на германската марка и японската йена.

През 1978 г. по време на мандата на Валери Жискар д'Естен бива направен нов опит за изграждане на валутен съюз. Въведена е т.нар. европейската валутна система. Новият механизъм на координация на националните валути донася стабилност във валутните курсове и една относителна солидарност между националните икономики в продължение на повече от 10 години. Въпреки втория петролен шок от 1979г. и въпреки покачването на курса на долара през 80-те, Обединеното кралство се присъединява към европейската валутна система през 1990 г. В основата на европейската валутна система е т.нар. ЕКЮ –своеобразна европейска валутна единица, представляваща кошница от националните валути в Общността. Курсът на всяка национална парична единица, участваща в системата съответно е обвързан с курса на единицата ЕКЮ. Определя се централен курс на единицата ЕКЮ и валутите участващи в европейската валутна система не могат да се отдалечава с повече от 2.25% нагоре или надолу от така определения централен курс. За италианската лира установената граница на отклонение е от 6,00 %.

Европейската валутна система включва също механизми на подкрепа – поддържащи и кредитни, за да се гарантира на една или друга държава от системата, че в случай на затруднения, ще може да остане в рамките на определения марж на „плаване“ на курса. Сериозно изпитание за просъществуването на системата се оказва промяната на върха във Франция, настъпила през 1981 г. – за Президент на Френската република под мотото „Да променим живота“ е избран лидерът на френската левица Франсоа Митеран, а съюзът между Социалистическата партия и Комунистическата партия печели с голямо мнозинство парламентарните избори и формира правителство с обещания за радикални промени във френското общество. Осъществяваните от лявото правителство на Митеран политики на национализация в индустрията и банковия сектор, значителното нарастване на социалните плащания отдалечават Франция от поддържането на финансова стабилност спрямо валутите на останалите държави.

Много бързо френското правителство се озовава пред тежка дилема – да продължи по пътя на „френския социализъм“, но да излезе от европейската валутна система или Франция да остане в европейската валутна система, но да промени водената вътрешна политика. След остри разногласия в правителството и управляващата левица, министър председателят Пиер Мороа и финансовият министър Жак Делор успяват да убедят Франсоа Митеран да се откаже от проекта за мащабни социални реформи и да остане в европейската валутна система с цената на нова девалвация на франка и много строг план за оздравяване, който слага край на щедрата социална политика от първите години на управление на левицата.

## **2. Европейската интеграция през 80-те и Единният европейски акт**

В началото на 80-те години Европа изглежда в застой. Налице е сериозно забавяне в осъществяването на мерки за изграждане на единен вътрешен пазар. Назначаването на французина Жак Делор за Председател на Европейската комисия през юли 1984 г. се явява обрат в развитието на европейското обединение. То поставя началото на период от десет години, през които интеграционният проект бележи изключителен напредък. Основен акцент в управлението на Делор е завършване изграждането на вътрешен пазар, който се конкретизира с първата мащабна промяна на Учредителните договори, т.нар. Единен европейски акт.

### **2.1. Проектът „Спинели“**

Сред всички инициативи, които допринасят за приемането на ЕЕА особен акцент следва да бъде поставен на инициативата на италианеца Алтиеро Спинели. Спинели е основател на европейското федералистско движение по време на Втората световна война, повлиял е на подписването на първите интеграционни договори, участвал е пряко в изготвянето на Договора за Европейската отбранителна общност. Алтиеро Спинели бива избран за член на Европейския парламент в първите преки избори

през 1979 г. В рамките на Парламента, той съумява да прокара приемането амбициозен проект за договор, който предвижда засилване на наднационалното начало в интеграционната система, укрепване на независимостта и правомощията на Европейската комисия. В т.нар. проект „Спинели“ е включена също процедура на съвместно приемане на решения между Съвета на министрите и Парламента в рамките на нормотворческия процес. Предлага се също разширяване приложното поле на процедурата на гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета на министрите. Проектът „Спинели“ съдържа и революционно решение относно ратификацията на бъдещия договор – той влиза в сила при ратифицирането му от мнозинството държави-членки, което трябва да представлява не по-малко от 2/3 от общото население на Съюза. Относно държавите, които не биха ратифицирали този договор, се предлага подписването на договори за асоцииране. Проектът „Спинели“ бива отхвърлен от правителствата на държавите-членки, но допринася за формиране на убеждаването, че е необходимо да бъдат направени решителни промени, за да продължи развитието на интеграционния процес. Различни елементи от проекта „Спинели“ биват заимствани както в ЕЕА, така и в по-късните ревизии на Учредителните договори.

## **2.2. Единният европейски акт**

Европейският съвет във Фонтенбло през юни 1984 г. решава да се подпише нов договор, който да възпроизведе някои от идеите на Проекта „Спинели“. Той учредява един специален комитет ad hoc, натоварен да намери начин да се подобри работата на Общността<sup>13</sup>. Този комитет връчва първи доклад на следващия Европейски съвет в Дъблин през декември 1984 г. В този доклад се набляга на необходимостта от консолидиране на едно хомогенно икономическо и валутно пространство в Европа. Втори доклад от Ad hoc комитета е представен пред Европейския съвет в Милано през юни 1985 г. Той значително се

<sup>13</sup> Комитетът работи под ръководството на бившия ирландски външен министър Джеймс Дуудж – бел. съст.

доближава до предложенията на проекта „Спинели“ и почива на ясна наднационална и интеграционна логика.

От друга страна, Комисията е натоварена да подготви Бяла книга относно завършване изграждането на Вътрешния пазар. Това съответства и на убежденията на новия председател на Комисията Жак Делор, който е убеден, че единствената тема, която би могла да се приеме единодушно от държавите-членки, е финализирането на Общия пазар. Делор предпочита да наложи изграждането на Вътрешния пазар като приоритет в развитието на интеграционния процес, защото го разглежда като изпълнима цел. В този контекст Европейският съвет приема с консенсус Бялата книга, но е разделен по отношение на предложенията от втория доклад на Ad hoc комитета.

Европейският съвет свиква междуправителствена конференция, на която да бъде изготвен и приет договор. Само за три месеца текстът на Договора е изготвен и той бива подписан в Люксембург на 17.2.1986 г. г., като влиза в сила на 1.1.1987 г. Договорът е наречен Единен европейски акт, защото включва две основни групи разпоредби. Първата засяга икономическите аспекти и е свързана с прилагането на Бялата книга на Европейската комисия. Тези разпоредби са израз на волята да се премахнат вътрешните граници и да се постигне изграждането единен вътрешен пазар до 01.01.1993 г. Втората група разпоредби се отнасят до политическото сътрудничество и произтичат от втория доклад на Ad hoc комитета. В това отношение новата редакция на учредителните договори не отива толкова далеч. Предвижда се разширяване приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство, също както и разширяване компетентността на Общността в нови области – регионална политика, научни изследвания и технологично развитие, околна среда, социална политика. Утвърждава се ролята на Европейския парламент чрез въведената процедура на сътрудничество в нормотворческия процес. При тази процедура все още не е налице съвместно вземане на решения, защото последната дума принадлежи на Съвета на министрите, тъй като в хипотеза на разногласие с Европейския парламент, Съветът може да приеме с единодушие окончателна редакция на текста според своята

позиция. ЕЕА въвежда нова съдебна инстанция – Първоинстанционният съд към СЕО и урежда възможността за двуинстанционно производство пред общностната юрисдикция. За първи път в текста на Учредителните договори се предвижда сътрудничество в областта на външната политика на европейско равнище.

ЕЕА бележи решаващ обрат в изграждането на Обединена Европа. Той играе ролята на силен фактор, който отново дава ход на интеграционния процес. От съществено значение е и това, че ЕЕА затваря страницата на Люксембургския компромис от 1966 г., като утвърждава гласуването с квалифицирано мнозинство като процедура, приложима по една основна част от областите, предоставени в компетентност на Общността и по този начин реабилитира наднационалния характер на европейската конструкция. Според мнозина автори, именно ЕЕА следва да се разглежда като най-важната ревизия на първичното право от подписването на Римския договор насам.

### **3. Европейската интеграция през 90-те**

#### **3.1. Договорът за Европейския съюз**

Един огромен трус – падането на желязната завеса и рухването на комунизма в Източна Европа стои в основата на следващата решаваща фаза в развитието на процеса на европейска интеграция. Определящо място в тази фаза има подписването на Договора за Европейския съюз или още известен като Договор от Маастрихт. Тя се характеризира от дистанцията на времето с фрапиращия контраст между реализираните икономически успехи, въвеждането на обща парична единица, относителния успех, но все пак успех, свързан с разширяването на Изток, и от друга страна – тъпченето на едно място, а според някои дори провалът на политическа Европа, белязан от разочароващи ревизии на Учредителните договори и особено от отхвърлянето на Договора за създаване на Конституция за Европа.

Подготовката и подписването на Договора за Европейски съюз са неразривно свързани с международния контекст в Европа след падането на Берлинската стена през ноември 1989г., обединение-

то на Германия и края на Съветската империя. В член 1 от ДЕС се определят, че той представлява „нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа“. Договорът от Маастрихт поставя началото на съвместното решаване на въпроси и формирането на обща уредба в две нови изключително важни и деликатни области – външна политика и вътрешни работи и правосъдието. През април 1990 г. германският канцлер Хелмут Кол и френският президент Франсоа Митеран предлагат свикването на нова междуправителствена конференция с оглед задълбочаване на интеграцията в Общността. От особено значение е това решение за федералния канцлер Кол, който се нуждае от европейския формат, за да наложи приемането на обединението на Германия. Европейският съвет през юни 1990 г. в Дъблин одобрява свикването на две междуправителствени конференции – едната за подготовка на измененията, свързани с икономическия и валутен съюз и другата, за подготовка на уредбата на политическия съюз. Преговорите започват през декември 1991 г. От съществено значение е обстоятелството, че към този момент Маргарет Тачър е подала оставка, а начело на управляващата във Великобритания Консервативната партия застава Джон Мейджър, който не е толкова безкомпромисно и антиевропейски настроен колкото своята именита предшественичка.

Преговорите протичат тежко и трудно в частта относно политическия съюз. Очертават се два основни лагера – на привържениците на решително задълбочаване на интеграционния процес, които желаят външната политика и вътрешните работи и правосъдието да бъдат уредени като нови области на компетентност на ЕО. На тази позиция застават Белгия, Нидерландия, Германия, Италия. В другия лагер са Франция, Великобритания и Испания, които отстояват разбирането въпросите на външните работи, сигурността, вътрешните работи и правосъдието да се решават в особен междуправителствен формат и да останат извън системата на общностна компетентност, при водеща роля на Съвета на министри в тези материи. В крайна сметка, поради необходимото единодушие за ревизиране на Договорите и нежеланието на по-федералистки настроените държави-членки да блокират реформите, в уредба на новите области, обхванати от

политическия съюз, се налага модел на особен вид междууправителствено сътрудничество, обвързано с общата интеграционна система. Договорът за Европейския съюз е официално подписан на 7 февруари 1992 г. и влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

Ратификацията на Договорът от Маастрихт протича при сериозни трудности в някои държави-членки. Във Франция и Дания се провеждат референдуми, като френските избиратели одобряват Договора с малка преднина, а в Дания се налага повторно гласуване, след като в първия вот датчаните отхвърлят подписаните изменения. В основата на тези трудности са опасенията, че Договорът за Европейския съюз приближава интеграционната система към създаването на европейска федерална държава. В действителност обаче, ревизията от Маастрихт не съдържа революционни изменения. Нейният обхват в политическо отношение е ограничен. Създаден е особения формат на трите стълба, като Първият стълб е същинската интеграционна система, а Вторият и третият стълб са резултат от стремежа да бъде запазена водещата роля на държавите-членки в областта на външните работи и сигурността и в областта на вътрешните работи и правосъдието. Вторият и Третият стълб почиват на принципите на междууправителственото сътрудничество, в тези области Съветът на министрите приема решения с единодушие, а ролята на Комисията и особено на Парламента и са силно ограничени. Вторият стълб обхваща общата политика в областта на външните работи и сигурността. Изрично е предвидено, че европейската политика в областта на отбраната се опира на Западно европейския съюз, създаден въз основа на Брюкселския договор от 1948 г. Третият стълб обхваща въпросите на вътрешната сигурност и правосъдието. Особен акцент е поставен на борба срещу наркотрафика, борба срещу организираната престъпност, митническо, полицейско и съдебно сътрудничество. До Договора от Амстердам в него се включват също политика по предоставяне на убежище, имиграционната политика и граничния контрол по външните граници.

В рамките на общностното право, ДЕС предвижда уредбата, необходима за икономическия и валутен съюз. Новите разпоредби имат за цел въвеждането на Еврото като единна парична единица на държавите-членки на 1 януари 1999 г. За да бъде включена една държава-членка в системата на Еврото е необходимо

покриването на пет критерия, които отразяват нужната степен на икономическо конвергенция. Тези критерии се отнасят до:

- равнището на инфлация;
- дългосрочните лихвени проценти;
- публичния дефицит;
- държавния дълг;
- спазването на определен марж в „плаването“ на националната валута.

В уредбата на икономическия и валутен съюз е предвидено също създаването на Европейска централна банка със седалище във Франкфурт, която да бъде независима от правителствата на държавите-членки и от Европейската комисията, и чиято основна цел е да гарантира стабилност на цените и инфлация в рамките на определеното ниво. Предвиден е също механизъм на координация на икономическите политики на държавите-членки.

В рамките на общностната уредба са предвидени и някои институционни реформи, като разширяване на прерогативите на Европейския парламент, въвеждане на нова нормотворческа процедура, която поставя наравно Парламента и Съвета в процеса на приемане на общностното право. На Европейския парламент е признато и правото да одобрява състава на Комисията, а мандатът на Комисията е изравнен с този на Парламента. Разширява се приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство и се създава гражданството на ЕС. Разширява се компетентността на Общността в областта на индустриалната политика, образованието, културата, здравеопазването.

Годините след влизане в сила на ДЕС са белязани от контраста между успешната подготовка и въвеждане на обща парична единица, което задълбочава икономическата интеграцията от една страна, и стагнацията на политическа Европа от друга. Сред тежки корупционни скандали, Комисията Жак Сантер подава оставка, като по този начин за първи път в историята на интеграционния процес състав на Комисията фактически бива свален от власт от Европейския парламент<sup>14</sup>. Налице е застой в политическата инте-

<sup>14</sup> Въпреки, че формално внесеното искане за вот на недоверие не е гласувано от Парламента, Жак Сантер подава оставката на Комисията след като се очертава необходимото мнозинство, за да бъде прието внесеното искане – бел.сът.

гация, въпреки третото разширение на ЕС, в рамките на което на 1 януари 1995 г. към Съюза се присъединяват Австрия, Финландия и Швеция. Подобно на Великобритания и Дания, Швеция остава извън системата на Еврото. Подобно на първото разширяване през 70-те, Норвегия отново подписва договора за присъединяване, но за втори път в референдум норвежките поданици отхвърлят присъединяването към процеса на европейска интеграция.

Въпреки политическите и икономическите трудности, които бележат периода след подписване на Договора от Маастрихт – криза в европейската валутна система, повишаване на безработицата, бързо бива постигнат консенсус по предприемането на необходимите мерки за въвеждане на единната европейска валута. Като част от мерките по въвеждане на еврото е приет и т.нар. Пакт за стабилност и растеж, одобрен през декември 1996 г. Изключително усилие, за да се впишат в поставените условия за участие в общата парична единица, свързани с бюджетното оздравяване, се налага да направят Италия, Португалия и Франция. Така на 1.1.1999 г. Еврото влиза в сила, като старите националните валути временно остават в обръщение до окончателното им отпадане на 1.1.2002г. Същевременно ЕЦБ заменя бившите национални централни банки.

### **3.2. Договор от Амстердам**

Договорът от Амстердам е подписан на 2. 10. 1997 и влиза в сила от 1. 5. 1999 г. Подписването на Договора от Амстердам е свързано с необходимостта от осъществяване на сериозна реформа на институционната система на ЕС в светлината на присъединяването на нови държави-членки от Централна и Източна Европа. Предвид очертаващото се включване в процеса на европейска интеграция на значителен брой нови страни, се налага институционния модел на Общността, конфигуриран за шест държави-членки да бъде преосмислен. В този контекст през юни 1997 г. е свикана междуправителствена конференция, която да разработи необходимите промени в Учредителните договори. В същия момент във Франция и Великобритания се осъществява смяна на управлението. Във Великобритания на

власт идват лейбъристите, водени от Тони Блеър, а във Франция – социалистите, начело с Лионел Жоспен.

Въпреки че по обща оценка, не е на висотата на нуждите, поради които е подписан, Договорът от Амстердам несъмнено представлява определен интерес. В него се съдържат някои важни решения за развитието на интеграционния процес. Като такива могат да бъдат посочени:

- Нововъведенията в социалната проблематика;
- Въвеждането на ред за констатиране на нарушения на принципите на демокрацията, правовата държава и основните права на човека, които са издигнати от чл. 6 на ДЕС във фундамент на европейската интеграция;
- Разширяване компетентността на ЕО;
- Създаване на длъжността Върховен представител за общата външна политика и политиката за сигурност;
- Признаването на обществените услуги;
- Комюотаризиране на някои въпроси от Третия стълб – като предоставянето на убежище, визовата и имиграционната политика, граничния контрол, съдебното сътрудничество по граждански дела.
- Разширяване правомощията на Комисията – тя придобива съществени функции в нови области, в това число и чрез интегрирането на Шенгенската уредба в правото на ЕС. Засилва се ролята на Председателя на Европейската комисия, като му се предоставя право на вето върху номинирането на членовете на Комисията. Членовете на Комисията продължават да бъдат номинирани от отделните държави-членки, но излъченият кандидат за Председател трябва да бъде съгласен с издигнатата от съответната държава-членка кандидатура.
- Нарастване ролята на Европейския парламент вследствие разширяване приложното поле на съвместното вземане на решения в нови области; на Парламентът се предоставя също правото да утвърждава кандидата за Председател на Комисията преди излъчването на останалите членове на състава ѝ, а след това да гласува целия ѝ състав, след неговото излъчване в съгласие с вече утвърдения кандидат за Председател.

Независимо от тези постижения обаче, големите промени в институционната система биват отложени за следваща ревизия.

Не е намерено решение относно ново оразмеряване на гласовете в рамките на системата на гласуване с квалифицирано мнозинство. Няма решение относно числения състав на Европейската комисия. Няма ново решение и относно председателството на ЕС – то остава организирано въз основа на равнопоставена ротация, при осъществяване на председателската функция за срок от шест месеца от всяка държава-членка.

### **3.3. Договор от Ница**

В резултат на това, че Амстердамският договор не дава необходимите решения за реформиране на институционната система, осъществяването на нова ревизия преди присъединяването на държавите от Централна и Източна Европа се налага като необходимост. В тази логика самият Договор от Амстердам предвижда в специален протокол свикването на нова междуправителствена конференция за изменение на Учредителните договори. На тази основа Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 г. постига консенсус относно свикването на нова МПК, която да обсъди въпросите на реформа в институциите, останали открити след Амстердамския договор – претеглянето на гласовете в Съвета при гласуване с квалифицирано мнозинство, състав и формиране на Комисията, разширяване приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство.

Новата МПК се открива през февруари 2000 г. под португалско председателство и приключва през октомври на Европейския съвет в Биариц под френско председателство. По редица спорни въпроси обаче държавите-членки не успяват да постигнат съгласие. Така се стига до Европейския съвет в Ница през декември 2000 г., на който в продължение на четири дни държавните и правителствени ръководители водят тежки преговори по реформиране на институционната система. Германия настоява при претеглянето на гласовете да има брой гласове, съответстващ на позицията ѝ на най-голяма държава-членка. Франция иска да има същия брой гласове като Германия и не приема ГKM да бъде прилагано в нови области като социалните, образователни и културни услуги. Великобритания не е съгласна

ГKM да се прилага в данъчната материя. Испания иска да има при гласуване в Съвета тежест, която я доближава до „големите“ държави-членки. Изправени пред опасността от провал на ревизията, държавните и правителствени ръководители достигат до компромис, който в крайна сметка е остро критикуван и според анализите, не дава необходимите решения, които да позволят ефективно функциониране на институциите при значителен брой нови държави-членки. Внесени са следните основни промени:

- Промяна на системата на ГKM в Съвета, въвеждане на нова формула на „тройно мнозинство“, която в общ порядък благоприятства по-големите държави-членки;
- Разширяване приложното поле на ГKM до 30 нови области;
- Промяна в уредбата на Европейската комисия – засилване ролята на Парламента и Председателя на Европейската комисия, един комисар от държава-членка, редуциране на състава от 2009 г. до брой по-малък от този на държавите-членки;
- Изменения в разпределението на мандати и общия брой членове на ЕП;
- Смекчават се условията и редът за откриване на форми на засилено сътрудничество;
- Внесени са промени в Статута на СЕО, предвидена е възможност за създаване на специализирани отделения към Съда и за възлагане разглеждането на преюдициални запитвания от ПИС.

Общата оценка за резултатите, с които се характеризира Договорът от Ница, е преобладаващо критична. Надделява мнението, че те не удовлетворяват нуждата от реформа на институционната система с оглед на предстоящото разширяване. Може би най-значимото нововъведение – новата система на ГKM се очертава като прекалено сложна и ограничаваща възможността за динамизиране процеса на вземане на решения и постигане на пълноценни резултати в него. Изготвянето на Договора от Ница води до разразяване на напрежение между големи и малки държави-членки – една опасна тенденция, която в хода на досегашната еволюция на европейското обединение субектите на интеграционната система умело успяваха да избегнат.

Успоредно с постигането на политическите договорености по изменението на Учредителните договори, през декември 2000 г. в Ница

е прокламирана и Хартата на основните права. Хартата е изготвена от специален консултативен орган – Европейски конвент, съставен от представители на държавите-членки, институциите и гражданското общество, въз основа на мандат, даден от Европейския съвет в Кьолн през юни 1999 г. Въпреки че формално няма официална правна форма и не се характеризира с юридическа сила, Хартата представлява ценна неофициална кодификация на основните права, гарантирани в рамките на общностния правен ред. За първи път в един акт са обединени всички основни права, които имат гражданите на ЕС, както от политическо и гражданско естество, така и от социално-икономическо естество. Редактирана като юридически текст, Хартата има за цел да запълни празнотата от единна обща уредба на основните права в рамките на правото на ЕС.

\*\*\*

Историята на последните години от европейското обединение обобщава по интересен начин изминалите пет десетилетия интеграция. Видно е, че икономиката от самото начало е този фактор, който позволява да се осъществява напредък в интеграционния процес. Категорично доказателство в тази посока е и пускането в обръщение на Еврото на 1 януари 2002 г. Същевременно обаче стои въпросът при навлизането във все по-висока степен на икономическа интеграция, какви решения са следва да се осъществят по отношение на политическата и военната интеграция в Европа? И именно това второ измерение на европейското обединение е в основата на множество подводни течения и проблеми. Такъв е случаят през 50-те години на 20 век, такъв е случаят и в наши дни.

Провалът на Договора за създаване на Конституция за Европа от 2004 г., който бива отхвърлен на референдумите във Франция и Нидерландия, ясно показва, че Европа продължава да изглежда да твърде дистанцирана, прекалено технократска, отдалечена от действителността и ежедневието на своите граждани.

От 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г. европейският континент отново е обединен. Осъществено е пророческото предсказание, направено през 1959 г. от Робер Шуман: *„Ние не трябва да изграждаме Европа единствено в интереса на свободните народи, ние трябва да сме в състояние да приемем народите от Изтока в деня, в който те поискат това от нас“*. Днес европейското обединение

наброява 27 държави, които имат общо 480 милиона граждани. Така Европейският съюз се издига като третия по-големина демографска субект с света, след Китай и Индия. Същевременно Съюзът е първата икономическа сила и най-големият пазар в света. Предизвикателствата, пред които ЕС е изправен са огромни. Как да се премине в политическо, икономическо и социално отношение през мащабното разширяване от 2004–2007, което беше извършено бързо и може би още не е завършило.

Това от една страна е голямо икономическо предизвикателство – между 1990 и 2004 г. икономиките на страните-кандидатки бяха възстановени, като ЕС е предоставил за тази цел над 20 млрд. евро под формата на програми за асоцииране и предприемачески програми. Същевременно Съюзът не поставя новите държави-членки от Източна Европа в този режим на селскостопански и структурни помощи, които позволи Испания и Португалия да осъществява впечатляващ скок в своето развитие през 80-те и 90-те години. Необходимо е също да се контролира процесът на децентрализация на икономически структури от Западна към Източна Европа, а от друга страна миграционните потоци на работници от Централна и Източна Европа към Запада, привлечени от по-доброто заплащане и по-високите социални стандарти.

Голямото Източно разширяване от друга страна, е политическо и културно предизвикателство – недвусмислен сигнал в тази посока е Иракската криза, която показва, че геополитическата ориентация на повечето държави от Централна и Източна Европа се приближава повече до американските позиции, отколкото до позициите на Франция и Германия. Не трябва да се пренебрегва и това, че либерално-демократичният модел на западноевропейското общество не успява да се вкорени напълно пълноценно в бившите социалистически страни от Източна Европа. В новите държави-членки се наблюдават редица слабости в развитието на демокрацията, политическия либерализъм и евроинтеграцията, налице са тенденции на национализъм и политически екстремизъм.

На следващо място, въпросът за границите на европейското обединение все още е силно болезнен и в крайна сметка остава нерешен. До голяма степен именно той е сред факторите, довели до провала на Договора за създаване на Конституция за Европа.

В тази връзка стоят много въпросителни – дали Турция е европейска страна? Какво е мястото на държавите от бивша Югославия? Каква е визията за Европа, състояща се от 30-35 държави-членки? Не е ли това огромен риск интеграционната система да стане неуправляема и да се ограничи до обикновена зона на свободен търговски обмен? Оттук и изключителната актуалност на все така неосъществената реформа в институционната система.

Досегашните Договори не позволяват политическа Европа да стане действителност, така както икономически европейското обединение вече е факт. Днес ЕС страда от отпадналост и умора. Институционната система функционира изключително трудно с 27 държави-членки. Последствията са драматични за европейския дух. Съществува една почти всеобща подозрителност към интеграцията, резервираност и нежелание за каквато и да е инициатива. Няма хармонизация, няма търсене на общия интерес. Търси се мъничък компромис, минимално възможното решение, а не това, което е най-рационално, най-добро за проблемите, пред които Европа, нейните народи и държави са изправени.

Къде може да бъде намерен изходът от тази стагнация? Европа би трябвало да се откаже от решаването на всички въпроси, които формират дневния ред на обществените отношения. Тя трябва да се насочи приоритетно към тези проблеми, които не могат повече да бъдат ефективно регулирани на национално ниво. Интеграционната система трябва да има в своя дневен ред общите, важните, централните теми. Необходимо е също институционният механизъм и инструментариум на системата да бъде решително изменен, така че да позволи ефективно, динамично и пълноценно действие в условията на 27 и повече държави-членки, основано на общия интерес, на рационалността, на постигането на конкретен полезен резултат, а не на наслагването на национални интереси, намирането на най-малкото общо кратко или удобното за всички палиативно решение. Без пълна реформа и преосмисляне на целите и формите на Европейското обединение, рискът то да бъде надминато от времето остава голям.

## **ПРАВНА СИСТЕМА НА ЕС – ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА**

### **ЛЕКЦИЯ**

**на проф. Жан-Клод Готрон,  
Университет „Шарл дьо Монтескьо“ – Бордо  
Почетен доктор на Лисабонския университет**

*Един от доайените на европейското право във Франция. Преподавател по европейско право в Университета „Шарл дьо Монтескьо“ в Бордо, в Националния институт по правосъдие на Франция, в Института по политически науки в Париж, в Университета в Лисабон. В рамките на дългогодишната си кариера, проф. Готрон е бил директор на Центъра за изследване на европейското право в Бордо, член на Висшата атестационна комисия на Франция, Председател на Асоциацията за изследване на Европейската общност (ЕССА).*

## ВЪВЕДЕНИЕ

Първият въпрос, който ще разгледаме, се отнася до особено-стите и специфичните черти на европейската интеграция. Още в самото начало следва да се направи едно уточнение от семантичен характер. Ако трябва да отговорим на въпроса, какво е понятието, каква е дефиницията, какво е „европейската интеграция“, това не е лесна задача. Думата „интеграция“ се използва по най-различен начин особено в медиите, много често без особена връзка с нейния смисъл, с това, което тя реално означава и определя. Затова, ще се опитаме да стесним понятието, да определим какво означава „европейска интеграция“.

В този контекст, ще започнем, като очертаем две значения, които, може да се каже, че има интеграцията. Интеграцията, на първо място е процес, който има за предмет преобразуване от множество неща, които имате, към едно нещо, към нещо, което е концентрирано. Ако говорим за Европа, този преход представлява да констатираме към началния момент, това че има широк кръг, много държави, които ще се включат в този процес, които тръгвайки в него, много на брой и различни, би следвало, ако това е възможно, в края на този процес, да изградят едно цяло, едно европейско общество.

Трябва да се подчертае, необходимо е да се пазим от необоснован, глуповат идеализъм по отношение на понятието интеграция. Няма да има в края на този процес създаване на едно европейско общество. Няма да стигнем до единна федерална европейска държава. Ако целта на интеграцията беше да се създаде една федерална държава, подобна възможност може би имаше в момента, когато европейската интеграция включваше шест държави, т. е. шестте държави-учредители на ЕО. Между тях съответно са Франция и Германия, две големи европейски държави, които са стигали до член сблъсък в рамките на три последователни войни за период от 50 години. Не можете да сравнявате, да подходите по един и същи начин към Франция и Германия в Европа, както подходите към Северна и Южна Каролина в САЩ. Това са напълно различни неща. Да останем с отворени очи. Днес с 27 държави-членки, утре вероятно с още повече държави-членки,

особено които идват от Балканите, да речем, от бивша Югославия. Като имаме предвид това, едва ли можем да заключим, че утре също ще бъде възможно да се достигне до конструирането на такава единна европейска федерална държава.

Един процес – това е първото значение на понятието интеграция. Второто му значение, това е състоянието на отношенията, които вече са интегрирани. Във втория смисъл не става дума за процес, а за определен резултат. Ако говорим с американски термини, не става въпрос за input, а за output. И в рамките на този курс, на това обучение, следва през цялото време да се държи сметка за тези две измерения, за това, което представлява процесът, но и за това, до което се е достигнало в него.

Оттам нататък, ако искате да разберете как протича, на какви правила се подчинява процесът, за който говорим, отговорът на този въпрос можете да намерите в институционното право на ЕС. Състоянието, което е достигнато, това, което вече е интегрирано, него можете да го откриете в рамките на материалното право на ЕС. И именно по тази плоскост протича голямото разделение в рамките на общностното право – институционно право и материално право на ЕС.

## **I. За същността на европейската интеграция**

### **1. Неюридически теории за европейската интеграция**

За да бъде разбрана същността на процеса на европейска интеграция, в това число и особеният правен модел, създаден в хода на този процес, най-ценни са неюридическите теории за този феномен. Затова на първо място следва да бъде направен кратък преглед на основните теории, на които почива и които дават обяснение на процеса на европейска интеграция. Ако тук отворим една скоба от методически характер, може да се заключи, че европейската интеграция е постоянен диалог или постоянна диалектика, между теориите от една страна и фактите от друга. Теориите влияят на фактите, а съответно фактите изменят теориите. Налице е интересна релация между теории и факти

Теориите на европейската интеграция, откъде те произтичат? Кои са техните източници? Най-общо казано, източниците на теориите, даващи обяснение на интеграционния процес, могат да се търсят в две посоки. Една част от тях условно можем да наречем европейски, а друга част – американски. Професор Мерл, бележит френски специалист по международни отношения казваше, че в началото Европа, европейската интеграция е един американски проект, една американска идея. За да сме на висотата на това предизвикателство, трябва да се вземат също предвид анализите на американската политология и на американската икономическа теория по отношение на процеса на европейската интеграция. Теориите за процеса на интеграция, без значение дали са от европейски или американски произход, съответно се развиват в различни дисциплинарни подходи, различни дисциплини, които ще разгледаме по сравнително кратък и обобщаващ начин.

#### ***1.1. Икономически теории за европейската интеграция***

Съществува една първа група теории, която можем да наречем „икономически теории“. В основата на тези теории, стои идеята за развитие на свободната търговия, т. е. идеите за свободното движение на стоки във възможно най-голяма степен, а оттам възможно най-голямо либерализиране на движението на стоки през границите на отделните държави. Сред основоположниците на тази концепция е икономистът Бела Баласа. Той е автор на модела на международна икономическа интеграция, който се спряга по различен начин в отделните случаи в хода на неговото прилагане.

Кои са формите на икономическата интеграция? Формите не на европейската, а на икономическата интеграция:

- Първата и най-проста форма на икономическа интеграция, е зоната за свободна търговия. Именно този модел на интеграция отстоява Великобритания при учредяването на Европейските общности, а в значителна степен и след това. В интерес на истината, Великобритания продължава и до днес да отстоява концепцията за интеграцията като зона за свободна търговия, но вече

не толкова в европейски мащаб, колкото в атлантически мащаб, т.е. между Европа и атлантическите ѝ съюзници САЩ и Канада. В Европа като проявление на този интеграционен модел може да се разглежда Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), която по същество престава да съществува в резултат на последователното влизане на почти всички нейни членове в ЕО.

- Втора форма на икономическа интеграция, това е частичният митнически съюз. При частичния митнически съюз имате свободно движение на стоки, съпроводено с определено митническо разоръжаване, т. е. частично премахване или ограничаване на митата между тези, които участват в частичния митнически съюз.

- Третата форма на икономическа интеграция, е пълният или абсолютният митнически съюз. Той съдържа две основни решения. Във вътрешен план, премахване на митата и другите пречки пред свободното движение на стоки, често определяни като „нетарифни пречки“, тъй като без да имат характера на мита, те ограничават по друг начин движението на стоки. Пълният митнически съюз съдържа и втори елемент, така да го наречем, външен митнически кордон, външна митническа граница, който се нарича още обща митническа тарифа. Тя се договаря с други страни във все по-голяма степен в областта на такива големи международни структури като Световната търговска организация, наследник на ГАТТ.

- Друга форма на икономическа интеграция, която има своето проявление и в системата на европейската интеграция, е изграждането на икономически съюз<sup>1</sup>. Икономическият съюз стъпва на формата на митническия съюз, но в него са включени и някои допълнителни елементи. На първо място, свободата на движение не се прилага само по отношение на стоките, но също по отношение на останалите производствените фактори, за да бъдем по-конкретни, по отношение на физически и юридически лица, по отношение на капиталите, по отношение осъществяването на икономическа дейност под формата на предоставяне на услуги. Икономическият съюз предвижда също така към тази система да бъдат присъединени и определени общи политики, т. е. общо регулиране в различни области, свързани с икономи-

<sup>1</sup> В системата на европейска интеграция тази фаза е определена като „Вътрешен пазар“ – бел.съст.

ката. Налице е определена зависимост в интеграционния процес – зона за свободна търговия, след това като възможна форма на интеграция частичен митнически съюз, след това пълен митнически съюз, след това икономически съюз.

Оттам нататък в процеса на европейска интеграция стои един друг въпрос – този за преминаването от икономически съюз към политически съюз. Защото да регулирате например митата в рамките на СТО, да регулирате движението на капитали, да сключвате международни споразумения с трети страни в рамките на тези политики, това всъщност означава да изградите комплексна система на регулиране на широк кръг въпроси и отношения над нивото на националната държава, т.е. да изградите политическият съюз.

## ***1.2. Политически теории за европейската интеграция***

Съществуват три основни категории социално-политически теории за европейската интеграция. Някои от тях са доста стари и датират от годините непосредствено след Втората световна война, например такива теории биват лансирани от Университета в Харвард. Това са т. н. функционалистски теории. Същевременно следва да се има предвид, че функционалистските теории се променят във времето, с оглед на развитието на самия интеграционен процес. Може да се обобщи, че има един оригинален функционализъм, по-късно се оформя едно ново течение в тази теория, наречено неофункционализъм, а в най-ново време можем да говорим дори за нео-неофункционализъм. Сред новите теории за европейската интеграция са теорията на системния анализ, теория на мрежите и др.

### ***1.2.1 Функционализъм***

Идеята на функционализма се състои в това, че интеграцията трябва да започне в една отделна област, която има определено технологично или икономическо естество, като впоследствие в своето развитие тази технологично-икономическа интеграция, следва да доведе до политическа интеграция – феномен, кой-

то функционалистите наричат spillover<sup>2</sup>. Т. е. процесът започва в една област, оттам нататък се задълбочава и обхваща други области. Така, ако федералистите искат да тръгнат от политиката, функционалистите искат да тръгнат от материя, която има икономически и технологичен характер. Функционализмът е повлиял в значителна степен т. н. бащи-основатели на Европа, в частност французина Жан Моне, Конрад Аденауер в Германия или Алчиде Ди Гаспери в Италия, както и други политически фигури на ръководни позиции в държавите-учредителки.

Как се проявява функционализмът в системата на европейска интеграция? Интересен пример в това отношение представлява развитието на Общата селскостопанска политика. Какво отражение намира spill over факторът в рамките на уредбата на този сектор? Ако тръгнем от долу нагоре, Общата селскостопанска политика е политика на общите цени на земеделските продукти. За да се изгради един голям земеделски пазар, първо се решава, че в мащаба на търговията на едро ще бъдат фиксирани общи цени за селскостопанските стоки. Наличието на общи цени обаче предполага, че структурните условия на производство ще бъдат сходни. Структура на предприятията да речем, начинът, по който те осъществяват своята дейност, регулирането на земеделските терени и др. В логиката на тази зависимост, политиката на общи цени за земеделската продукция води до това, че се налага провеждането на политика по отношение структурата на земеделското производство. Мерките, предприети по отношение структурата на земеделското производство, съответно водят до необходимостта да бъдат решени определени въпроси на общото финансиране развитието на отделните изостанали райони на Общността. Биват създадени три основни фонда. Специфично насочен към земеделския сектор е фондът ФЕОГА<sup>3</sup>. Този фонд гарантира осъществяването на мерки в две основни посоки, от една страна – мерки, които гарантират цените, от друга – мерки, които въздействат върху структурата на земеделското производство. Оттам нататък се създават още два фонда -Европейският социален фонд (ЕСФ) и Европейският

<sup>2</sup> На български се среща също „ефект на зъбчатото колело“ – бел. съст.

<sup>3</sup> Европейски фонд за ориентация и гаранции в земеделието

фонд за регионално развитие (ФЕДЕР). В рамките на тези фондове съответно на държавите-членки въз основа на определени обективни критерии се предоставят финансови средства за развитие на изостанали региони в Общността.

С оглед на необходимостта от значителни финансови разходи по различните фондове съответно се стига до формирането на единен режим на финансиране, във връзка с който бива изградена и системата на собствени средства на Европейските общности. Моделът на spillover, на който почива интеграционната система се проявява и в друго, много интересно отношение? Предвид на риска от срив на Общия земеделски пазар в резултат на отклоненията в курсовете на паричните единици на държавите-членки на Общността<sup>4</sup>, се налага да бъде въведен и механизъм на общо регулиране на паричната система. Прилагат се два механизма за корекции плаването на курса. Първият условно е нарече „европейска валутна змия“, вторият – „европейска валутна система“. Целта на тези механизми е да ограничат разминаването в курсовете на паричните единици на държавите-членки на ЕО. В крайна сметка обаче моделът на координация на валутните единици от Общността се проваля, тъй като на финансовите пазари циркулират значителен обем спекулативни капитали. Банките, големите икономически оператори на националните икономики, играят със съответните капитали и по този начин девалвират или съответно качват курса на една или друга европейска парична единица. Да речем, те играят като използват марката и съответно се стига до девалвация на франка и италианската лира и т. н. В тази хипотеза като единствено възможно ефективно решение се очертава създаването на единна парична единица на държавите-членки на ЕО, решението, което бива заложено в Договора от Маастрихт.

Интересен е въпросът, действа ли все още механизъмът на функционализма в правото на ЕС? Отговорът е положителен и в това отношение може да бъде даден един особено актуален

<sup>4</sup> Проблемът е свързан с невъзможността ефективно да се поддържат единни цени на селскостопанските стоки при съществено и постоянно разминаване обменния курс на парични единици на държавите, които участват в общата организация на земеделските пазари – бел. съст.

пример, свързан едновременно с Договора от Маастрихт от 1992 и с Договора от Амстердам от 1997 г. Става въпрос за зависимостта между това да се осъществи реалното свободно движение на лица и необходимостта да се приемат мерки в области като правосъдието и вътрешните работи, имиграционната политика граничния контрол. Изграждането на тази система започва чрез т.н. Шенгенски договори, които са сключени извън правния ред на ЕО през 1985 и 1990 г., при това между част от държавите-членки. Шенгенската уредба след това бива пренесена в правната система на ЕС с Договора от Амстердам. Така може да се наблюдава следната релация – необходимо е да бъде уредено свободното движение на лица. Това съответно води до необходимостта от приемане на нови политики, нова уредба на нивото на Съюза в областта на имиграцията, предоставянето на убежище, визовата политика, също както и до необходимостта от сътрудничество в дейността на органите на правосъдие и вътрешни работи. Казано по друг начин, в хода на постигането на свободно движение на лица, механизъмът *spillover* води до създаването на европейска уредба в областта на визовата и имиграционната политика, предоставянето на убежище, съдебното и полицейско сътрудничество.

### 1.2.2. Федерализъм

Какво е особеното, какво характеризира федералистките теории за интеграцията? Същността на тази група теории е в това, че поставят на първо място политическите отношения, политическите аспекти на интеграцията. За разлика от тях функционалистките теории поставят акцент върху икономиката, върху индустриалните, научно-техническите, технологичните фактори. В основата на федералния прочит за европейското обединение е Хагският конгрес от 1947 г. Той обединява обществени и политически фигури от десноцентристкия и лявоцентристкия спектър в западноевропейските страни около идеята да се очертае нова форма на международно сътрудничество в Европа, която да гарантира траен мир и развитие на демокрацията. Конгресът лансира идеята за европейска федерация, поради географската близост между европейските страни, общите им цивилизаци-

онни достижения, интензивните икономически отношения на Стария континент.

Първата инициатива в това отношение, която обективно погледнато не постига целите, посочени от Хагския конгрес, е създаването на Съвета на Европа. Може би причината е, че тази организация малко изпреварва времето си. Парламентарната асамблея в Страсбург прави опит да се трансформира в една Европейска федерална асамблея, но в крайна сметка, по отношение създаването на федерална форма на регулиране в рамките на Съвета на Европа, тя търпи провал.

Ако лансираните от Хагския конгрес Съединени европейски щати не се състоят, то в рамките на европейската интеграционна система се формира нов вид съюз на държави от федерално естество. Следва да се акцентира обаче, че съществува голяма разлика между една класическа федерация на държави и една асоциация на държави от федерален тип. Европейският съюз днес е един съюз от държави. Държавите са създатели на Договорите, но същевременно са обвързани от тях и трябва да им служат. Те са господари и роби на Договорите. ЕС не е федерална държава, но правото на Съюза непрекъснато прибъгва до използване на присъщи на федерализма техники и форми на регулиране.

Затова, преди да изчерпим въпроса за федералистките теории, следва да се обърне внимание кои са основните проявни форми на федерализма в правото на ЕС? Няколко черти от подобно естество могат да бъдат открити:

- На първо място, такава следа имаме в режима на компетентността. Той се подчинява, в голяма степен, на един федерален правен модел, присъщ на организацията на публичната власт във федералните държави като например САЩ. В това отношение особено характерна е развитата в практиката на СЕО теория на имплицитно предоставените или подразбиращите се правомощия. Според тази концепция Общността разполага не само с изрично предоставените й компетенции, но също и с правомощията, които са й естествено необходими, за да постигне цели, които Договорите поставят. Подобна постановка може да се открие в Международното право, т. н. тълкуване с оглед на крайната цел, с оглед на това какви цели трябва да бъдат достигнати със

съответния акт. Концепцията за подразбиращите се правомощия на Общността се приближава и до едно тълкуване, което дава Върховният съд на САЩ по повод на т. н. *Implied powers*, отново стъпвайки на метода на тълкуване с оглед на целта.

- Второ проявление на федералното начало в системата на европейска интеграция представлява директивата. Директивата е акт на общностното право, който определя нормативни цели и оставя на държавите-членки грижата да изберат средствата за достигането на тези цели. При директивата целите се определят от Общността, а средствата за тяхното постигане се избират от държавите-членки. Тази техника на регулиране е типично федерално разрешение, поради това може да се заключи, че директивата е един федерален по своя характер нормативен инструмент. Подобна форма на регулиране може да бъде видяна в различни федерални системи.

- Друга проява на федерализъм в правото на Общността е единната парична единица – Еврото. Еврото е федерален по своя характер инструмент, управляван от специален организъм – Европейската централна банка. За разлика от една федерална държава обаче, да речем САЩ, икономическата политика не се определя пряко от Съюза, а остава в сферата на компетентност на държавите-членки. Следователно налице е разделяне – имате федерална парична единица, но същевременно икономическа политика, която не е федерирана. Това изкривяване ще има тежки последици занаяпред. В условията на финансова криза през последните месеци, ЕЦБ предприе съответните действия в областта, в която е компетентна, но единна икономическа политика на ЕС за преодоляване на кризата по същество не е налице. Имате координация на отделните икономически политики, но не и пълноценни общи мерки на нивото на Съюза.

- Последната проява на федерализъм в правната система на ЕС, на която следва да се постави акцент, това е европейското гражданство. Европейското гражданство е допълващ елемент към националното гражданство, с което разполагат гражданите на държавите-членки на ЕС и дава на тези лица някои специални права, свързани с интеграционната система.

Преди да затворим темата за федералното начало в процеса на европейска интеграция, следва да се направи едно обобщение

– не е основателно да се очаква създаването на същинска федерална държава в хода на европейската интеграция. Същевременно правното устройство и редица елементи в реда на функциониране на интеграционната система почиват на федерализма като концепция, като юридически процес и като техника на регулиране на обществени отношения.

### *1.2.3. Теория на системния анализ*

Какво стои в основата на този теоретичен подход? Той разглежда системата на европейска интеграция като система, която почива на определени очаквания и интереси, тя е адресат на определено търсене. За какво търсене става въпрос? На първо място за интереси и търсене на определени решения от страна на държавите-членки. Става въпрос за това, което имат като потребност от решения в институционната система Италия, Германия, Франция или България. Пред тези държави не стоят винаги едни и същи проблеми, не са едни същи решенията, от които те съответно са заинтересовани. Очакванията на България или на някоя друга от новите държави-членки са различни от тези на старите държави-членки. Така отделните държави от Съюза, в израз на техните различни национални интереси, имат различни очаквания. Съответно те се намират в търсене на различни нормативни решения, на различни мерки и политики на Общността. Именно поради тази особеност на отношенията в интеграционната система днес да се изработи една директива се оказва доста тежка задача. Ако преди е било необходимо да се съвместят очакванията на шест държави, след това девет с Великобритания, Ирландия и Дания, десет с Гърция, днес в изработването на една директива се пресичат интересите на 27 държави-членки.

Системният анализ държи също сметка за влиянието върху интеграционния процес на недържавните актьори. Ако трябва да споменем някои от тях – като такива могат да бъдат разглеждани големите наднационални фирми, които имат интерес от приемането на определено законодателство. Това са също различни групи за натиск – синдикални и работодателски организации, религиозни организации, екологични организации, дори различните теоретични школи, изследователски звена, интелектуални центрове. Т. е. концепцията на системния анализ

ни напомня, че в европейския процес субект са не само държавите-членки, но също и редица недържавни участници.

Основната заслуга на теорията на системния анализ се състои в това, че показва монообразието на субектите, които участват в процеса на европейска интеграция. Тя ясно илюстрира обстоятелството, че тези субект са източник на противоречиви, понякога противоположни интереси, на различните очаквания. Вследствие на това, отговорите, които дава Комисията като политика отразяват в по-малко или по-голяма степен тази богата палитра от различни очаквания. Затова има и мнения, според които теорията на системния анализ обяснява по-добре от функционализма стабилността на интеграционната система. Не всичко в европейската интеграция е spill over. Ясно доловими са също определени периоди на стабилизация, по време на които не е налице значително задълбочаване на интеграцията. Именно тази тенденция на stop and go, на ускорение и на спиране в процеса на интеграция теорията на системния анализ отразява по-успешно от функционализма.

От момента на отхвърляне на ратификацията на Европейската конституция, дори ако искате от 1992 г., европейската интеграция преминава през период на криза, т. е. тя търпи загуба на доверие в публичното пространство, възкресяване на национализма в различни държави-членки, опити за протекционизъм на национално ниво. Ако трябва да се върнем на марксистката лексика, бих казал, че ние преминаваме през фаза на идеологическа криза на европейската интеграция и това може да се усети добре. Един единствен референдум трябваше да се проведе за ратификация на Лисабонския договор и единственият народ, до който се допитаха гласува с „не“. Налице е сериозна криза на доверие в интеграционния проект. Тази ситуация е реален проблем и именно системният анализ позволява по-добре да се разберат причините за тази криза – наличието на толкова различни и противоречиви очаквания, много от които остават неудовлетворени.

#### *1.2.4. Теория на мрежите*

Теорията на мрежите е свързана с нарастваща взаимна зависимост между националните политики и политиките на европейско ниво и съответно между националната бюрокрация и

европейската бюрокрация. Тя отразява и специфичния ред на работа, които следва Комисията, развитието на широк кръг от работни групи от експерти, които консултират и подпомагат нейната дейност. Един добър пример за използването на модела на мрежите е материята на Третия стълб и това което представлява понастоящем полицейското сътрудничество в ЕС.

Теорията на мрежите има едно основно предимство. Тя в известна степен изменя класическия подход да се търси отговор на въпроса, кой е носител на компетентността в дадена област и съответно винаги да се прави разграничение по тази линия. Теорията на мрежите ни казва, че всъщност въпросът как се решава даден проблем и как се създава правна уредба в определена област, не е толкова прост, и процесът на регулиране не е толкова изчистен. Тази теория извежда идеята, че днес в много по-голяма степен се наблюдава идейно свързване в упражняването на компетентността и в решенията, които се приемат в системата на европейска интеграция и това съответно прави трудно поставянето на ясна граница между Общността и държавите-членки в процеса на вземане на решение. Оттук, когато се анализира определена политика, определени мерки, в това число и дадена правна уредба, трябва да се прави преценка не само на формалната страна, трябва да се стъпва не само на формалните характеризиращи белези на съответното отношение. Необходима е да бъдат взети предвид и редица други неюридически елементи, които често не подлежат на обективна идентификация.

\*\*\*

Неюридическите теории за европейската интеграция позволяват да се вникне в същност и да се разберат редица особени характеристики, които има от правна страна интеграционната система. Не трябва да се копае непреодолима пропаст между правото и това, което не е право. Правното познание е един многостранен интелектуален процес, свързан с много и различни дисциплини. Необходимостта от подобен комплексен подход на анализ с особена актуалност се отнася за правната система на ЕС.

## 2. Правна характеристика на европейската интеграция

Юридическата страна на европейската интеграция според мен се характеризира с няколко основни доминиращи черти. За да бъдат разкрити тези черти, от една страна следва да се направи сравнителен анализ между правната система на ЕО и системата на международното право. От друга следва да бъдат разгледани някои особености на системата на съдебни производства, или още наричана Съдебна система на Европейските общности. И накрая, следва да бъде изследван и реда на изпълнение задълженията на държавите-членки в прилагането на Общностното право.

### 2.1. Самостоятелност на общностния правен ред

Общностният правен ред е самостоятелен правопорядък. Тази самостоятелност се утвърждава от СЕО в редица важни съдебни решения, както и в някои важни становища на Съда относно предложения за международни договори.

#### 2.1.1. Същност на самостоятелността на общностния правен ред

В тази връзка от съществено значение са например решението по делото *Van Gend en Loos*, постановено на 5 февруари 1963 г.<sup>5</sup> Това е решение на Съда по едно холандско дело. С него СЕО се произнася относно някои основни аспекти на Общностната правна система и в него също така е определен принципът на директния ефект. В мотивите си по това дело Съдът посочва: „Общността съставлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, и чийто субекти са не само държавите-членки, но също така и техните граждани”.

Именно тук се откроява една от основните особености на системата на Общностното право – негови субекти са не само държавите-членки, но също така физическите и юридически лица. За разлика от това решение в класическото Международното

право субектите на международноправната система са само държавите. По тази причина се казва, че международното право в своята същност е междудържавно право. Международното право се създава от и за държавите. И само чрез предприетите от тях действия по неговото прилагане, частните лица могат да бъдат засегнати от действието на един международен договор. Оттук в класическите форми на международно правораздаване едно частно лице няма да бъде страна по дело пред Международния съд или пък страна по процес, който се решава по реда на международния арбитраж. Има ситуации, в които частните лица биха могли да се явят страна по дело, което се разглежда от Международен съд, но това разрешение е ограничено в областта на хуманитарното право или в международното наказателно право.

Друго важно решение с огромно значение за системата на общностното право е решението по делото *Costa/ ENEL*<sup>6</sup>. В какво се проявява големият принос, който дава решението по това дело? В това дело е изведен принципът на примат на правото на Европейските общности над вътрешното право на държавите-членки. Интересни са мотивите на Съда, въз основа на които е постановено съществуването на принципа на примата. СЕО констатира, че Договорът създава самостоятелен правен ред, който се инкорпорира в правната система на държавите-членки. Като произлязъл от автономен източник, този правен ред не може да бъде в ситуация, в която норма на вътрешното право бива противопоставена на норма на общностното право<sup>7</sup>. По-късно в друго свое решение Съдът изрич-

<sup>6</sup> СЕО, 15.7.1964, *Costa/ENEL*, дело 6/64.

<sup>7</sup> „За разлика от обикновените международни договори, Договорът за Европейската икономическа общност е създал своя собствена правна система, която с влизането в сила на Договора, е станала неразделна част от правните системи на държавите-членки и която техните съдилища са обвързани да прилагат.

Създавайки Общност за неограничено време, която има свои собствени институции, собствена правосубектност, собствена юридическа правоспособност, правомощия за представителство на международно ниво и по-специално, реални правомощия, произтичащи от ограничаване на суверенитета или прехвърляне на правомощия от държавите към Общността, държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, и по този начин са създали съвкупност от правни норми, която обвързва както техните граждани, така самите тях.

Това интегриране в законодателството на всяка държава-членка на разпоредби, произтичащи от източник на Общността, и по-общо, терминологията и

<sup>5</sup> СЕО, 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, дело 26/62.

но определя, че примата на общностното право се простира и по отношение нормите на конституционното право, с което утвърждава, че никоя национална норма не трябва и не може да противоречи на правото на Общността. В случай на такъв конфликт, нормата на вътрешното право не може да бъде приложена.

Въз основа на визираните решения, може да заключим, че самостоятелността на общностния правен ред се проявява в две посоки. От една страна, общностното право е самостоятелен по отношение на международното право правопорядък. От друга страна, общностният правен ред се характеризира и със самостоятелност по отношение на вътрешното право на държавите-членки. Това ясно показва, че правото на Европейските общности има особен характер и почива на една уникална правна концепция. Може да се каже също, че с участието си в системата на европейска интеграция, държавите-членки се ангажират в една особена форма на правото, която съществува въз основа на свои специални правила и не е подчинена нито на международното право, нито на вътрешното право на държавите-членки.

### *2.1.2. Основни последици от автономността на общностния правен ред*

Самостоятелността, на която почива общностния правен ред, се проявява в няколко основни посоки:

#### (1). Институционална система

Общностното право се създава по особен ред, в рамките на специална институционална система, създадена именно за тази цел – да създава правните норми на системата на европейска интеграция. За разлика от някои международни организации, които също познават създаването на правна уредба от специални органи, в системата на общностното право по такъв ред се приема основната част от правната уредба – нормите на всички актове на производното право, докато в международното право това е изключение.

---

духа на Договора, като естествен резултат води до невъзможност за държавите да противопоставят едностранна последваща мярка на правен ред, приет от тях на основа на взаимност.”

#### (2). Самостоятелна нормативна йерархия

Втора характерна последица от самостоятелността на общностния правопорядък, е съществуването на собствена нормативна йерархия на правото на Европейските общности, много по-завършена и развита от тази на международното право. Какво представлява тя?

- На върха на тази йерархия стоят нормите на Учредителните договори. В тази връзка от изключително значение е постановеното от СЕО в решението по делото Зелените срещу Европейския парламент: *„Договорите са конституционната харта на една правова общност”*<sup>8</sup>. И тази констатация на общностната юрисдикция е направена много преди някой под каквато и да е форма да започне да говори за Европейска конституция.

- На следващо място под нормите на договорите имате основните принципи на правото, които СЕО извежда в своята практика. Същевременно някои от основните принципи на правото се инкорпорират също в текста на Договорите като изрично уредени норми и в този случай те безусловно имат юридическата сила на нормите на първичното право.

- След това в нормативната йерархия на правото на ЕО стоят нормите на международните споразумения, сключени от Общността.

- На следващо място съответно ще намерите актовете на производното право, нормите на регламентите, директивите, решенията.

Така очертаната нормативна йерархия се различава съществено от нормативната йерархия в системата на международното право. В правото на ЕО е налице пирамидална йерархия на нормите, която се приближава повече до системата на прилагане на нормите, която съществува в рамките на националните правни системи.

### *2.1.3. Концепции за самостоятелността на общностното право*

Що се отнася до самостоятелността на общностния правен ред, за разлика от други мои колеги, аз смятам, че са възможни две концепции. Едната, която се отнася до същността на това състояние и която бихме могли да наречем субстенциална концепция за

---

<sup>8</sup> СЕО, 23.4.1986, *Зелените/ЕП*, дело 294/83.

самостоятелността на общностното право. Другата бихме могли да определим като екзистенциална концепция за самостоятелността с оглед на това, че тя разглежда проблема от гледна точка на неговото съществуване, на това, което е налице като правна форма.

Субстенциалната концепция почива на разбирането, че общностният правен ред по своята същност е нов правопорядък, който не може да бъде разглеждан нито като правен ред на международното право, нито като правен ред на вътрешното право. От гледна точка на тази теория би следвало да разглеждаме правото на ЕО като нова форма на правото. Този прочит напомня теорията на големия американски юрист Филип Дже-съб, който развива идеята за т. н. транснационално право.

Екзистенциалната концепция за общностния правен ред съответно анализира правото на ЕО в структурен или функционален аспект и оттам не търси задълбочаване и обяснение каква точно представлява то, тя не се интересува от неговата реална същност, от това което общностното право представлява по същество. Бихме могли да кажем, че това е вид *real politics* в правото. Възприемаме правно явление, което съществува и не се опитваме да отговорим на въпроса какво точно представлява това явление.

В действителност общностният правен ред е продукт на едно оригинално съчетаване между елементи на международното право и елементи на вътрешно право от федерален тип. В резултат на това е формирана една комплексна правна система, която функционира въз основа на собствени правила. Тя не е част от общата система на международното право, независимо, че използва някои характерни за нея форми, но не може да бъде разглеждана и като вътрешноправен ред.

## **2.2. Юрипродентно начало на общностния правен ред**

Трябва да бъде казано много ясно – ако не съществуваше СЕО, нямаше да има общностен правен ред. Това, което представляват Договорите като текст, не е достатъчно, за да се даде пълноценна правна форма за осъществяване на европейската интеграция. Казано по друг начин, общностният правен ред е творение на съдебната практика, неговите основни елементи са

създадени и наложени от СЕО. В голяма степен, това е правен ред произтекъл от съдебната практика. В България вероятно нямате такава традиция, съдът да създава право, да налага основни елементи на правната система. Във Франция може да се каже, че има една област в правото, където се наблюдава подобен процес на правосъздаване чрез юриспруденция и това е административното право, правото на Държавния съвет на Франция<sup>9</sup>.

Благодарение на какво става възможно СЕО да има тази своеобразна правосъздаваща функция в общностния правен ред? Преди всичко, благодарение на многофункционалният характер на СЕО, благодарение на това, че общностната юрисдикция съчетава правомощия, които са израз на различни съдебни функции:

- СЕО е международен съд, който решава спорове между държавите.
- СЕО е административна юрисдикция, която се произнася относно възникващи спорове във функционирането на администрацията на ЕО, в приемането и прилагане на съответните актове, също както и по отношение предоставяне обезщетение за вреди, причинени от действия на нейни служители.
- Освен това, СЕО има също функцията на конституционна юрисдикция. Т. е. той решава спорове относно съдържанието на нормите на Учредителните договори, подобно на това, което прави една национална конституционна юрисдикция. В такава хипотеза се намираме, когато Съдът решава спорове и се произнася относно уредбата на компетентността. Такива спорове възникват между Общността и държави-членки относно вертикалното разделяне на компетентността. Такава е и хипотезата, когато СЕО се произнася относно спорове по правомощията между институциите на Общността. Такива спорове възникват между Европейския парламент, Съвета или Комисията относно хоризонталното разделяне на компетентността в рамките на институционната система ЕС.

<sup>9</sup> Държавният съвет на Франция е върховната административна юрисдикция. Освен функцията на върховен правораздавателен орган по административни дела, Държавния съвет на Франция осъществява също консултативна функция в нормотворческия процес в областта на административното право – бел.сът.

• СЕО е върховната инстанция, която трябва да решава спорове свързани с търговски отношения, които се подчиняват на правния ред на Общността, особено в областта на конкуренцията.

Второто заложено в Договорите разрешение, което позволява СЕО да се утвърди като определящ интеграционен фактор, е процедурата по преюдициално запитване, уредена в чл. 234 ДЕО. Това е изключително важна процедура, която се използва широко от общностната юрисдикция за изграждане основните елементи на общностния правен ред. Тя предвижда един оригинален механизъм на съдебно сътрудничество между националните съдилища и СЕО с оглед изясняване съдържанието и гарантиране законността в рамките на общностния правопорядък.

В съчетание със самостоятелния характер на общностното право, с динамиката в развитието на интеграционния процес, с особения начин на формулиране нормите на Договорите и на редица от актовете по тяхното прилагане, с уникалната и различаваща се от всички познати решения в рамките на международното право институционна система, процедурата по чл. 234 дава на СЕО реална власт да създава право, да определя обвързващи правила, които следва да се прилагат във всички подобни на отнесените до него хипотези и във всички следващи аналогични съдебни спорове. Благодарение на производството по преюдициални запитвания, е възможно общностното право да бъде развивано, да бъдат включвани нови елементи в него, да бъде съобразявано с действителността. Може да се заключи, че това производство е най-важната част, най-същественният инструмент, благодарение на който Съдът има своята основоположна функция в правната система на европейската интеграция. Именно по преюдициален път са изведени основните концепции и принципи, на които почива Общностното право.

## 2.3. Конституционно начало на общностния правен ред

### 2.3.1. Европейската интеграция като правова общност

В анализа на юридическите особености на интеграционния процес, следва бъде взето предвид и наличието на особен вид конституционни измерения на общностния правопорядък. От особено значение в тази връзка е решението на СЕО по делото Зеление срещу Европейския парламент<sup>10</sup>. В него Съдът постановява, че Договорът е конституционната харта на една правова общност, с чието спазване са обвързани както институциите на Общността, така и държавите-членки. *„Европейската икономическа общност е правова общност, доколкото нито държавите-членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола относно това дали действията им съответстват на основната конституционна харта на Общността — Договорът... Договорът е създал цялостна система от правни средства за защита и производство, с която да се повери на Съда упражняването на контрол за законосъобразност върху актовете на институциите.“*

Отношение към конституционното начало в общностния правен ред имат още две важни решения, които Съдът е постановил. В Становище № 1/1976 г. СЕО определя, че определен корпус от норми следва да се разглежда като *„вътрешна конституция на Общността“*. В друго становище – № 1/ 1991 г. Съдът казва: *„...ДЕИО, макар и сключен под формата на международен договор, е конституционната харта на една правова общност. Според постоянната практика на СЕО, общностните договори създават един нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили техните суверенни права във все повече сфери и субекти на които са не само държавите-членки, но също така и техните физически и юридически лица“*.

Постановеното от Съда конституционно начало в правната уредба на европейската интеграция е тясно свързано с концепцията за правовата държава. Правовата държава се характеризира в своята уредба с определени особености като правен и политически модел. Тя се основава на принципите на демокрацията, разделението на властите, защитата правата на човека,

<sup>10</sup> СЕО, 23.4.1986. Зеление/Европейския парламент, дело 294/83.

наличието на всеобхватен съдебен контрол. Съществена особеност на модела на правовата държава е поставянето в основата на правната уредба на конституционен акт, корпус от висши норми, трайно закрепени по процедурен път, които не могат да бъдат отменени, изменени или допълвани по общия законодателен ред. Това особено устройство на правовата държава цели да гарантира, че при упражняване на публичната власт, приемането на властовите решения и правните актове на съответната държава, ще бъде действително отразена волята на гражданите, ще бъдат зачетени техните права, ще се осъществява власт в съответствие с техните интереси.

В светлината на този именно модел СЕО постановява, че Европейската общност следва да се разглежда като правова общност, така както нейните държави-членки са основани на модела на правовата държава. Оттук идва и констатацията, че в основата на правната система на ЕО стои един корпус от висши норми, които имат конституционен характер и Договорите следва да бъдат разглеждани като конституционната харта или вътрешна конституция на Общността, а общостният правен ред като един конституционен правен ред.

### *2.3.2. Формален и материален подход към конституционната уредба*

Когато се разглежда въпросът за конституционното начало на общостния правен ред, следва да се има предвид, че са възможни два подхода към конституционните измерения на европейската интеграция. Съществува т.нар. материален подход към конституцията, които стъпва на естеството на правната уредба, на материалния характер на дадените от нея решения. Въз основа на този подход може да се приеме, че е налице конституционна уредба тогава, когато са уредени конституционни по своето материално естество отношения. Съществува и друг подход – т.нар. формален подход, който съответно разглежда конституционната материя, от гледна точка на формата, на наличието на формален конституционен акт, а не от гледна точка характера на отношенията, които са предмет на съответната уредба.

Въз основа на тези два подхода могат да бъдат дадени различни определения за същността на конституцията. Оттам, ако изхожда-

ме от материалния подход, можем да приемем, че Учредителните договори, юриспруденцията относно норми на учредителните договори и относно основните принципи на правото на Общността, както и институционните практики на ЕО и ЕС съставляват конституционната уредба на интеграционната система. Подобен прочит се доближава до теорията на германската историческа школа от началото на XIX век, според която конституционният акт на една държава е продукт на писаното право, на съдебната практика и на това, което те наричат „конституционни обичаи“.

Какви конкретни белези на материя от конституционен характер могат да бъдат открити в общостното право? Като конституционни по естеството си въпроси могат да се разглеждат разделянето на компетентността между държавите-членки и Общността, разделянето на компетентността и правомощията между институциите на Общността, нормативната йерархия в правото на интеграционната система. От конституционно естество е също изградеността в решенията на СЕО механизъм за защита правата на човека и скрепението в различни решения на Съда основни права.

В анализа на конституционните измерения на общостния правен ред, следва да бъде отчетено също, че конституционното устройство на ЕО в материален смисъл черпи своята легитимност от два източника. Кои са те? Европейското обединение е съюз на държави и съюз на народи. Именно от тази негова особеност произтичат и източниците на легитимност в неговата конституционна уредба. От една страна е налице легитимност, която произтича от международното право, защото европейската интеграционна система е обединение на държави. На второ място обаче, налице е също легитимност, която произтича пряко от гражданите, тъй като народите на държавите-членки участват чрез свои представители във вземането на решения, приемането на правни актове, формиране на други общостни институции.

Като стъпим на тази двойна основа на легитимност, е възможно да определим какво представлява конституционната архитектура на Съюза. Имате съюза на държави, който се проявява в уредбата на Съвета и от 1974 г., в съществуването и ролята на Европейския съвет в интеграционната система. Съветът на министрите и Европейският съвет са израз на именно това начало на

държавна легитимност. Но казахме също така, и това е определящото за да се приеме, че съществува конституционна уредба на ЕО, че европейската интеграция е също съюз на народи. Именно народите са представени в Европейския парламент.

Оттук можем да формираме разбиране, какво представлява материалната конституция на ЕС и къде следва да се постави нейното възникване във времево отношение. Много важна в тази връзка е 1974 г. На срещата на държавните и правителствени ръководители в Париж се взема едно решение от изключително за системата на европейска интеграция значение. Това е решението да се въведе ред на преки общи избори за членове на Европейския парламент<sup>11</sup> и същевременно, да се провеждат регулярни заседания на държавните и правителствените ръководители, които да конституират т.нар. Европейски съвет.

Друг съществен въпрос от конституционен характер е основната уредба на упражняването публичната власт в интеграционната система? В началния етап на интеграция например решението по приемане на нормативни актове се приемат едностранно от Съвета. Освен, че е единствен законодател, Съветът в този етап гласува с единодушие. Т. е. намираме се в хипотеза, при която колегиумът на представители на държавите-членки приема правото на Общността и доколкото той приема съответните актове с единодушие, всяка държава реално разполага с правото да не допусне приемането на дадено нормативно решение.

По-късно в определени области се въвежда гласуване с квалифицирано мнозинство, при което актове със законодателен характер могат да бъдат приемани с гласовете на част от държавите-членки и против волята на някои от тях. След въвеждане на системата на собствени средства и преминаването към преки общи избори за членове на Европейския парламент, в уредбата на упражняването на публична власт в рамките на ЕО бива инкорпориран нов елемент – участието на представители на гражданите на държавите-членки. Съчетано с особеното право на нормотворческа инициатива на Комисията и гласуването с

<sup>11</sup> До този момент членовете на Парламента се излъчват като делегирани представители на националните парламенти, аналогична на реда, по който се излъчват членовете на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.

квалифицирано мнозинство в Съвета, това води до кардинално различни условия на приемане правото на Общността, при която възможността на отделна държава-членка да определя съдържанието на съответния акт е значително ограничена.

Така в хода на институционната еволюция на Общността биват създадени процедурата на съгласуване, процедурата на сътрудничество, процедурата на съвместно приемане на решения. Изменена е и процедурата на формиране на Европейската комисия, като след ревизиите от Амстердам и Ница Парламентът разполага с право да утвърждава кандидата за Председател и общия състав на Комисията, като по този начин се засилва наднационалното начало в Комисията и се ограничава тежестта на държавите-членки във формирането ѝ.

Ако се проследи в дълбочина протичането на описания процес на изменение уредбата на упражняване на публична власт в системата на европейска интеграция, може да се открие, че определящо значение в него имат няколко решения – въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета, въвеждането на система на собствени средства и въвеждането на преки общи избори за членове на Европейския парламент. Оттук може да се приеме, че Учредителните договори придобиват характера на конституционен акт в материално отношение именно с въвеждането на тези разрешения в правната уредба на европейската интеграция и съответно тези именно разрешения бележат своеобразния „конституционен момент“ в правната система на ЕО.

### *2.3.3. Договор за създаване на Конституция за Европа*

Правните актове, които дават основната уредба на европейската интеграция по своята форма са един комплексен международен договор. Оттам редът на влизане в сила и изменение на тези актове е подчинен на всички процедури, приложими спрямо влизането в действие на един международен договор. Те съответно включват и процедура на ратификацията от всяка държава-членка. От друга страна, що се отнася до предмета, който уреждат и институционната системата, която се изгражда въз основа на тях, тези договори се доближават до предмета на уредба и до съдържанието на една конституция. В този смисъл

Учредителните договори на европейската интеграция могат да бъдат разглеждани като конституционен акт или конституционна харта. Това обаче не е конституция, която има формата на този вид източник на правото. Оттук може да се заключи, че сме изправени пред един конституционен акт от международен характер. Т.е. налице е не конституция от вътрешноправен вид, конституция на една държава, а един особен международен конституционен акт, който урежда оригинална по своя характер наднационална система на публична власт – интеграционна система или съюз на държави и народи.

В този контекст процесът на изработване на т.нар. Европейска конституция, а впоследствие предложеният и подписан проект за изменение на Договорите, се характеризираше с някои провокативни аспекти, които бяха непродуктивни и допринесоха за провала на това начинание. Опитите да бъдат придадени формално-конституционни белези на изменението на Учредителните договори, както и да се въведе терминология изначално присъща на различни органи и институти, тясно свързани с формата на държавата, бяха фактор, който в определена степен се отрази неблагоприятно на общественото мнение и доведе до отхвърляне ратифицирането на Конституционния договор във Франция и Холандия.

Оттук в търсенето на изход от създалата се ситуация, с Договора за реформи<sup>12</sup> беше приложен своеобразен подход на деконституционализиране изменението на Учредителните договори – от проекта за изменение бяха премахнати именно тези елементи, които се приближаваха до характерните белези на една формална конституционна уредба. В тази логика Договорът за реформи не използва формулите „министър на външните работи“ и „ европейски закон“. От друга страна Хартата на основните права беше разделена от основния текст на Учредителните договори и уредена като протокол към тях. Не беше възпроизведен и текстът, който урежда примата на общностното право, също както и изричната уредба в първичното право на символите на ЕС. Така внасяйки изменения в първичната правна уредба на ев-

<sup>12</sup> Договор за реформи – първоначално даденото наименование на проекта за изменение на Учредителните договори, подписан в Лисабон на 13.12.2007 г. – бел. съст.

ропейската интеграция, Лисабонският договор в крайна сметка остава в логиката на една материална конституционна уредба, въплътена във формата на международен договор. Т.е. налице е запазване на същността на Учредителните договори като конституционна уредба в материално отношение, без да се използват понятия, изначално свързани със съществуването на конституция във формално отношение.

## II. ПРАВОТО НА ЕО И МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО

Когато се търси отговор на въпроса, кои са основните характеристики на правната уредба на ЕО, следва да бъде поставен акцент и върху това, какво отличава правото на ЕО от познатото ни международно право. Това означава, като се има предвид, че правото на Общността в своята основа почива на класически форми на международноправна уредба, каквито са международните договори, да се открие какво оттам нататък разграничава създадената въз основа на тези договори правна система от системата на международното право. В анализа на тази проблематика могат да бъдат обособени две групи присъщи на общностното право характеристики. От една страна могат да бъдат поставени тези негови разрешения, които са присъщи на класическото международно право, които бихме могли да определим като международноправни дадености, на които стъпва правото на ЕО или както ги нарича проф. Дени Симон, международноправно генетично наследство на общностното право. Другата група разрешения, на които почива правото на Общността са оригинален инструментариум, създаден за нуждите на европейската интеграция, които съществено се отличава от класическите принципи, механизми и познати форми на международноправна уредба. Този дуализъм в основните черти, които характеризират правната уредба на интеграционната система, отразява една изначално белязала правото на ЕО зависимост – произтичаща от това, че то е създадено като форма на международноправна уредба, но се развива и се обособява извън, отделно, и независимо, често в противовес на Международното право.

## **1. Международноправни елементи в системата на общностното право**

### ***1.1. Договорна основа на общностното право***

Системата на общностното право е основана на международни договори, сключени от държавите-учредителки, към които във времето се присъединяват и нови държави-членки. Поради тази причина, да се разглежда европейското обединение като федерална държава е неоснователно. Въпреки спецификата и особеностите, които има системата на интеграционното право, въпреки съществената еволюция, която търпи в хода на своето развитие, тя почива на сключените между държавите-членки международни договори. Договорното начало ясно се откроява независимо от процеса на конституционализация, които характеризира общностния правен ред след 70-те години и повече от показателно затова е, че дори т.нар. Европейска конституция имаше формата на договор, с които се изменят Учредителните договори.

### ***1.2. Присъединяване на държавите към системата на европейска интеграция***

Вторият аспект, който трябва да бъде разгледан, е въпросът за присъединяването на нови държави-членки към Учредителните договори, които дават основната уредба на интеграционната система. По своя характер това е един международен процес, който протича в присъща на международното право форма, но съдържа и някои особености, характерни за общностното право. Редът на присъединяване на нови държави съдържа два основни елемента. Единият е типичен за международното право, а другият е особеност на процедурата по присъединяване на нови държави в системата на ЕО. Особен характер имат определените от Договорите специални правила, които обуславят откриването на процеса по присъединяване, протичането на преговорите и осъществяването на членството на нова държава-членка. Като такива следва да се разглеждат изискваното положителното становище на Комисията относно започването на преговори за членство,

ролята на Комисията в хода на преговорите по отделните глави на Договора за присъединяване, и необходимото одобрение от Европейския парламент на присъединяването на нова държава-членка след приключването на преговорния процес. В рамките на този процес окончателното решение за приключване на преговорите и за присъединяване на нов субект към системата се взема от Съвета на министрите при гласуване с единодушие.

Така в процеса на присъединяване на нова държава-членка е налице една първа общностна по своя характер фаза, вземането на основни решения в хода на която е правомощие на наднационални институции, каквито са Комисията и Парламентът. Без нейното осъществяване приемане на нова държава-членка не е възможно. След протичане на тази общностна фаза обаче непосредствената форма на самото присъединяване е международен договор, наричан Договор за присъединяване, които има статута на изменение на учредителните договори и следва да бъде поставен на територията на Международното право. Следва да се подчертае, че Договорът за присъединяването на нова държава се сключва не между нея и Общността, а между нея и отделните държави-членки на ЕО, които са действителни членове на Общността към момента на присъединяване. Това показва, че независимо от общностните особености на процеса по присъединяване, решаваща роля по отношение на разширяването на ЕО имат именно държавите-членки. Съвсем по различен начин би стоял въпросът, ако Договорът за присъединяване се сключваше между ЕО и новата държава. Общността сключва международни договори с трети страни в области, в които на ЕО е предоставена компетентност във вътрешен план, но на нея не е предоставена компетентността да сключва договорите за присъединяване на нови субекти към системата. Така очерчания ред на присъединяване на нови държави-членки е една много съществена отлика между Европейските общности и системата на федералните държави. Така например, когато Порто Рико се присъединява към САЩ, Порто Рико сключва договор с американското федерално правителство, а не с всичките съставни щати. Тази особеност недвусмислено показва, че независимо от наличието на федерални елементи, системата на европейска

интеграция остава особен вид съюз на държави, а не се трансформира в нова федерална държава.

### **1.3. Ред за изменение на договорите**

В учредителните договори е предвидена една обща процедура по изменение на тяхното съдържание. Към тази процедура при изработване на т.нар. Европейска конституция беше прибавен още един елемент, който обаче няма изрична уредба в първичното право. Процедурата по изменение на Договорите е относително проста:

- Предложение за откриване на процедура по изменение на Договорите може да направи всяка държава-членка, както и Европейската комисия;
- Съветът на министрите приема решение за откриване на процедура по изменение на Договорите, след като се консултира с Европейския парламент и Комисията;
- Председателството на Съвета свиква междуправителствена конференция за обсъждане на предложенията за изменение в Договорите. Междуправителствена конференция се състои от представители на държавите-членки. Тя обсъжда новите текстове и следва да постигне съгласие относно проекта за изменение в Договорите;
- След постигане на съгласие по измененията на Учредителните договори в рамките на междуправителствената конференция, Договорът за изменение трябва да бъде подписан от всички държави-членки;
- След подписване на Договора за изменение в Учредителните договори, той следва да бъде ратифициран по определения във вътрешното право на държавите-членки ред, за да влезе в сила.

При подготовката на проекта за Договор за създаване на Конституция за Европа обаче, беше решено предвиденият в първичното право ред, да бъде допълнен с една нова форма на изготвяне на предложенията за промени – т.нар. Конвент. В действителност формата на Конвента за първи път е използвана през 1999 г. за изработване на проекта за Харта на основните права. Тя цели да внесе в подготовката на основните актове на ЕС повече прозрачност, да позволи участие в процеса по изменение на

Учредителните договори, макар и на работно ниво, на по-широк кръг представители на гражданите, като по-този начин придаде повече демократична легитимност на цялата процедура.

Конвентът се формира от няколко основни групи представители: представители на държавните и правителствени ръководители; представители на националните парламенти на държавите-членки; представители на Европейската комисия; представители на Европейския парламент. С консултативна роля в неговата работа участват под определена форма и представители на гражданското общество.

По своята същност Конвентът представлява един своеобразен междуинституционен консултативен форум, който разработва предложения за изменение на Договорите. Тези предложения след това биват подложени на обсъждане в традиционната форма на междуправителствена конференция, която взема с общо съгласие окончателното решение относно съдържанието на измененията на Договорите. Може да се заключи, че в някаква степен Конвентът предопределя съдържанието на изменението на Договорите, но във формално и фактическо отношение крайното решение за конкретните разпоредби е във властта на междуправителствената конференция и държавите-членки.

В анализа на това, доколко въвеждането на формата на Конвента отдалечава процедурата по изменение на договорите от класическото международно право, следва да бъде отчетена също спецификата на вътрешните отношения и технологията на работа в тази особена институционна структура. Практиката на Конвента, изготвил проекта за Европейска конституция, показва, че ключова роля в него играят представителите на правителствата на държавите-членки, основа част от които са министри на външните работи. Особено ефективни се оказват и британските парламентаристи, които залагат на класически преговорен подход, а не на парламентарен тип обсъждане на въпросите, с които е натоварен Конвента. Решаваща тежест в тази посока има избраната процедура на приемане на предложенията за изменения, за което е необходимо постигането на общо съгласие. В съответствие с изложеното дотук може да се обобщи, че формата на Конвента внася ограничено наднационално начало в

обсъждане изменението на Договорите, но в своята процедура и същност, редът на ревизиране на първичното право остава подчинен на междуправителствения метод и основните правила на международното право.

В резултат на доминиращата положителна оценка за резултатите от метода на Конвента, този нов елемент в процедурата по изменение на Договорите беше закрепен в първичното право с Договора за създаване на Конституцията за Европа. Впоследствие формулата на Конвента беше възпроизведена и в Лисабонския договор, макар що се отнася до самото изработване на проекта за Договора за реформи, да не беше проведен конвент, поради изключително краткото време, с което разполагаше Съюзът, за да преодолее създамата се ситуация на вакуум. С оглед на това, измененията, които внася Лисабонският договор, бяха обсъдени в класическата форма на междуправителствена конференция. В перспектива обаче, в случай, че новата редакция на Договорите влезе в сила, провеждането на Конвент ще се превърне в задължителна фаза на процедурата по изменение на Учредителните договори.

Следва да се има предвид, че освен основната процедура на изменение на Договорите, съществуват и няколко опростени форми, посредством които могат да се внасят частични изменения в корпуса норми на първичното право. Особено значение в тази връзка имат две разпоредби на ДЕО, които по своя резултат се приближават до изменение на уредбата в Договорите, като същевременно са подчинени на различни условия и ред на протичане и се различават съществено от механизмите на международното право.

#### **1.4. Чл. 308 ДЕО**

Като такава следва да се разглежда процедурата по чл. 308 ДЕО, която е възпроизведена в Европейската конституция, а сега и Лисабонския договор, т.нар. „клауза за гъвкавост“. Тази разпоредба е свързана с осъществяването на едно телеологично тълкуване на Договорите, т. е. тълкуване с оглед на целите, към които е насочен интеграционният процес, закрепени в чл. 2 ДЕО. Нормата на чл. 308 позволява, в случай, че някоя от

целите по чл. 2, изисква осъществяване на определени мерки, свързани с изграждането на вътрешния пазар, за които Общността не е овластена изрично, Съветът да приеме необходимите мерки с единодушие, по предложение на Комисията, след консултиране на Европейския парламент.

Някой би възразил, че подобно разрешение съществува и в рамките на системата на международното право. Вярно е, че Международният съд на ООН е признал възможността, по изключение Общото събрание на Световната организация да приема определени мерки за опазване на мира, ако Съветът за сигурност не може да приеме такива мерки по политически причини<sup>13</sup>. Тази хипотеза в правния ред на ООН обаче следва да бъде разглеждана като изключение, само по отношение на случаи, в които Съветът за сигурност не може да упражни възложените му правомощия. В същото време в системата на правото на ЕО, разпоредбата на чл. 308 е обща възможност за „гъвкаво“ допълване на изричната уредба, дадена в Договорите, която при това е използвана в широк кръг от случаи, особено в периода на изграждане на Вътрешния пазар.

#### **1.5. Междуинституционни договори**

Втората особена процедура за ревизиране на Договорите извън общо предвидения ред, това е механизмът на т.нар. междуинституционни споразумения. Съветът, Парламентът и Комисията имат практиката да сключват споразумения помежду си, за да съгласуват определени правила по взаимодействието между тях, свързани с упражняване на предоставените им от Договорите правомощия. СЕО изрично е определил, че в случаите, когато това е видно от начина, по който текстът е формулиран, когато може да се заключи, че авторите на междуинституционния договор са изразили категоричната си воля да се обвържат с определени правила в упражняването на предоставените им правомощия, следва да се приеме, че постигнатите от тях договореност имат юридическо действие.

<sup>13</sup> Например, в случай, че една държава от постоянните членове гласува против.

### **1.6. Опростена процедура за преразглеждане на Договорите**

В анализа на уредбата по изменение на Учредителните договори, следва да се подчертае, че Лисабонският договор предвижда въвеждането на една опростена процедура за преразглеждане на Договорите от Европейския съвет<sup>14</sup>. Съществената промяна в нея се състои в това, че Европейският съвет може да приеме решение за изменение на всички или на част от разпоредбите на Третата част на ДФЕС. В рамките на тази процедура Европейският съвет действа по предложение на една държава-членка, на Комисията или на Европейския парламент. Той приема решението с единодушие, след консултация с Европейския парламент и Комисията, ако те не са направили предложението за преразглеждане. Решението за преразглеждане влиза в сила след като бъде одобрено от държавите-членки съобразно предвидените във вътрешното им право изисквания. Договорът изрично указва, че преразглеждането на правната рамка на политиките на ЕС по така очертаната опростен ред не може да има за последица разширяване на компетентността на Съюза.

### **1.7. Правна уредба относно прекратяването на членство в ЕС**

Що се отнася до възможността за оттегляне или напускане на Съюза, следва да се подчертае, че в действащата редакция на Договорите въобще не е предвидена подобна хипотеза. Лисабонският договор запълва тази празнота и формално закрепва процедура, по реда на която може да бъде прекратено участието на една държава-членка в системата на европейска интеграция.

Поради липсата на изричен текст, които да предвижда възможност за напускане на ЕО от страна на държава-членка, СЕО в някои свои решения дава израз на разбирането, че държавите-членки са осъществили неограничен и необратим трансфер на суверенни властови правомощия в определени области. На това основание се извеждаше и разбирането, че държавите-

<sup>14</sup> Става въпрос за механизма, предвиден в чл. 48 ДЕС (ДЛ), който позволява цялостно или частично преразглеждане на разпоредбите на Третата част на ДФЕС относно вътрешните политики и дейности на Съюза от Европейския съвет – бел.сът.

членки не могат да прекратят участието си в интеграционната система. Подобно тълкуване изразява едно месианско разбиране за интеграцията, граничещо с религиозния инструментариум и словесност. То цели да внуши, че присъединяването към ЕО е необратим и окончателен акт.

Оттук един от въпросите, обсъждани сериозно в рамките на Европейския конвент, беше въпросът за включване на нарочна клауза, която позволява на една държава-членка да се оттегли от системата на Договорите. Тази норма напомня донякъде за уредбата на класическите международни организации и за модела на типичните международни договори, които предвиждат подобно решение. Така в предложението от Конвента текст, възприет от Междуправителствената конференция и съответно отразен в Конституционния договор, беше предвидена възможност една държава-членка да напусне ЕС, ако в даден момент прецени това за необходимо. Визираното разрешение беше потвърдено и в новата ревизия на Договорите, подписана в Лисабон.

Що се отнася до изключването на една държава-членка от интеграционната система, следва да се подчертае, че подобна клауза не е предвидена в Учредителните договори. Има някои разпоредби от последните две ревизии от Амстердам и Ница, които предвиждат възможност за ограничаване на някои права на една държава-членка в случай на тежко нарушаване на основните принципи и ценности, на които се основава Съюзът. След като в новата редакция на Договорите, която ще влезе в сила при приключване на ратификацията на Лисабонския договор, имаме вече изрично предвидена възможност за напускане на системата, някои анализатори основателно поставят въпроса, дали не следва да бъде предвидена също възможност и за изключване от Съюза?

## **2. Отлики между системата на общностното право и международното право**

След като разгледахме кои елементи в системата на общностното право са взаимствани от международното право, следва да се постави акцент и върху това, което разграничава общностния от международния правопорядък. В тази връзка, несъмнено

между общностното право и международното право са налице редица разлики. В хода на настоящото изложение ще бъде обърнато внимание не само на най-съществените измежду тях.

### **2.1. Правен режим на компетентността**

Първият съществен елемент, който отличава системата на общностното право от класическата международноправна уредба, е режимът на компетентността. В класическите международни организации въпросът за компетентността на организациите и правомощията, които са им предоставени, е ясно и изчерпателно уреден в техните учредителни актове. В общия случай компетентността на една международна организация, това което тя може да предприема като действия, да приема като уредба, е изрично и окончателно закрепено в нейния устройствен акт. В редки случаи се допуска предприемането на действия, които не са изрично уредени в основния акт за създаване на съответната организация.

Противно на това, в една федерална държава, компетенциите на федерацията са закрепени в акта, който поставя правните основни на федералната държава. Най-често това е конституционен акт, в който чрез съответните норми се очертава разделението на компетентността между федералната власт и съставните части на федерацията. Т.е. във федералното право съществува уредба, която определя за отделните области на обществени отношения какви са правомощията и съответно отговорностите на федерацията и какво остава в прерогативите на нейните съставни части. Определено е съответно в кои области федерацията е единствен носител на публичната власт.

В рамките на правната система на Европейските общности съществува уредба на компетентността, която в известна степен се доближава до модела на уредба на компетентността в една федерация, но не може да бъде приравнена на него. Въпросът за компетентността на Общността се решава въз основа на функционален принцип, т.е. властта на ЕО в дадена областта се обуславя от това, дали тя е предоставена в компетентност на европейско ниво и в какъв режим на регулиране е поставена. Същевременно в Учредителните договори липсва изчерпателна

обща уредба относно компетентността, също както и прецизни правила относно основните видове режим на регулиране на нивото на Общността.

Оттук в хода на интеграционния процес следва вълна от дела пред СЕО, които имат за предмет решаване на спорове относно компетентността както между европейските институции, така и между Общността и държавите-членки. В решенията, постановени по тези дела, СЕО доразвива основните правила, които формират режима на компетентността в общностното право и налага определена систематизация в този режим. Така биват дефинирани различните области на компетентност и приложимите към тях особени правила.

В тази връзка една от причините за изготвянето на ревизия на Договорите, довела до подписването на Европейската конституция и на Лисабонския договор, ясно очертана в мандата на Европейския съвет от Лаакен, се явява именно по-ясното и прецизно закрепване режима на компетентността в правото на ЕС. Независимо от този мандат и положените в рамките на Конвента усилия за изработване на кохерентна и опростена уредба на компетентността, която по-опростен и разбираем начин да определя, кой за какво в коя област отговаря, може да се констатира, че макар да има несъмнен напредък, задачата не е решена по достатъчно добър начин. Така въпросът относно постигането на ясна правна рамка, отчетливостта и опростяването на системата компетенциите в ЕС остава открит.

Постигнатото с Конституционния договор решение, възпроизведено и в Лисабонския договор, се изразява по същество в изричната уредба в текста на Договорите на изведените в юриспруденцията на СЕО правила, които формираха и досега режима на компетентността. Изрично уредени са три основни категории компетентност – изключителна компетентност, поделена компетентност<sup>15</sup> и компетентност на координация, подкрепа и допълване.

<sup>15</sup> Втората категория в режима на компетентността носи различни наименования – за обозначаването на този вид компетентност се използват също понятията: „конкуриращи се компетенции“, „паралелни компетенции“. От гледна точка на юридическата семантика обаче, следва да приемем, че най-подходящо е понятието поделена компетентност. Термините „конкуриращи

И Конституцията, и Лисабонският договор изрично определят областите, които спадат в отделните категории компетентност. В общ порядък те съответстват на досега съществувалия режим, който следва от отделни разпоредби на Договорите и от юриспруденцията на СЕО. Внесени са също някои промени спрямо досега действащата уредба, на първо място, общата селскостопанска политика, е закрепена изрично като област на поделена компетентност. Това е израз на една променена концепция по отношение на уредбата в земеделието, която почива на логиката на връщане към националната регулация. Става въпрос за едно условно връщане назад, което почива на разбирането, че определени аспекти на управлението на земеделския сектор могат да се осъществяват по-ефективно на национално ниво. Това решение контрастира с тенденцията, която беше налице преди 20–30 години. Обхватът и естеството на уредбата, която се приемаше в периода на изграждане и развитие на общата организация на земеделските пазари, заедно с обстоятелството, че едва 10–15 % от законодателните мерки се приемат на национално ниво, даваха основание да се поддържа твърдението, че Общата селскостопанска политика е особен вид изключителна компетентност на ЕО. Единният европейски акт от края на 80-те години, създавайки Вътрешния пазар, сложи край на водещата роля на селското

---

се компетенции” или „конкурентни компетенции”, което е съвсем неточно, внушава представата за съществуването на конкуренция или конфликт между държавите-членки и Общността.

Разбира се, конфликт в регулирането на определена област на отношения може да възникне, но това е аномална ситуация. В общата хипотеза колизия между държавите-членки и Общността в приемането на правни актове и управлението на дадена област на интеграция не се наблюдава. Когато възникне такава хипотеза, съответният спор се отнася до СЕО, който е овластен от Учредителните договори да се произнася, дали ЕО разполага с компетентност, за да приема уредба в дадения случай.

Понятието „паралелна компетентност” от друга страна внушава, че Съюзът и държавите разполагат с едни и същи компетенции, които упражняват паралелно. Не такава е парадигмата на този вид компетентност. При нея властта да приемат правна уредба в дадена общо определена материя имат Общността и държавите-членки, но във всеки отделен случай въз основа на определени правила се решава дали европейското или националното ниво следва да регулира съответната проблематика.

стопанство в рамките на отношенията вътре в европейските интеграционни общности. Изграждането на Вътрешния пазар и изместването на земеделието от центъра на интеграционния процес създава друга динамика, която изменя тенденциите на развитие и регулиране във визираната проблематика<sup>16</sup>.

На второ място, Лисабонският договор изрично предвижда, че Вътрешният пазар, с изключение правната уредба на конкуренцията, необходима за функциониране на Вътрешния пазар, е в режим на поделена компетентност. Това разрешение е от съществено значение предвид на развиваната известно време теза, според която компетентността на Общността в материята на Вътрешния пазар, следва да се разглежда като изключителна. Подобен прочит на Договорите даваха и повече от сериозни автори като проф. Жоел Ридо. С Лисабонския договор въпросът добива ясен отговор в изричното изброяване на областите, които попадат в отделните форми на общностна компетентност.

От особено значение в областите на поделена компетентност е принципът на субсидиарност. Принципът на субсидиарността не е присъщ на международното право, той не е характерен дори за правото на федералните държави, с изключение на Федерална Република Германия. В общ порядък, бихме могли да кажем, че субсидиарността е съединителният елемент на европейския законодателен механизъм. Тя позволява на държавите и на Общността да действат в условията на поделена компетентност, защото именно въз основа на нея се решава въпросът в кои случаи дадена уредба следва да се уреди от Общността и в кои от държавите-членки. В своята същност принципът на субсидиарност определя, че европейското ниво може осъществява законодателна намеса в дадена материя тогава, когато държавите-членки не могат дос-

---

<sup>16</sup> Следва да се има предвид, че въпросът за Общата селскостопанска политика е доста деликатна тема в интеграционния процес. Концепцията на европейската интеграция е продукт на едно разбирателство между Франция и Германия, в рамките на което Германия държи да се създаде един общ пазар на индустриалната продукция, докато Франция държи на изграждането на общ селскостопански пазар. Съответно, опитите за кардинална промяна на модела на интеграция и на мерките, прилагани в областта на земеделието, които протичат през последните 20 години, за Франция в известна степен представляват засягане устоите на съглашението, на което почива целият интеграционен проект.

татъчно добре да уредят самостоятелно съответните отношения. Следва да се подчертае, че принципът на субсидиарността не е приложим в областите на изключителна компетентност.

Макар че е прието, че принципът на субсидиарността обслужва разделянето на компетенциите, всъщност този принцип осъществява това разделяне, защото именно въз основа на него се определя кое ниво следва да предприеме действия в дадена материя. Разбира се, длъжни сме да признаем, че през изтеклите вече близо 20 години от влизане в сила на Договора от Маастрихт, принципът на субсидиарността предизвика известни разочарования, включително и защото беше въведен с много големи очаквания, като нещо революционно и решаващо. Прилагането на този принцип провокира Европейската комисия да приеме серия от актове, които не влизаха в нейните законодателни намерения, поради очакването, че държавите-членки сами следва да успеят да се справят със създаването на ефективна уредба в една или в друга материя. В общ план обаче, Комисията остава вярна на волята за самоограничаване по отношение на приеманите актове на европейско ниво и на това да търси и да очаква държавите сами да вземат нужните решения. Интересен е също фактът, че юриспруденцията на СЕО относно зачитането на принципа на субсидиарността, е сравнително бедна. Разбира се, предвиден е съдебен контрол на зачитането на този принцип. Един акт на институциите може да бъде отменен, ако не е съобразен с принципа на субсидиарността. Но общият контекст, който се очертава в практиката след неговото въвеждане позволява, както това прави проф. Влад Константинеско в една своя статия, да бъде поставен въпросът: „дали субсидиарността не е само привидно добра идея?“.

След тези два интересни примера от иначе дългия списък на области на поделена компетентност, следва да бъде изяснена третата категория компетенции, наречена в Лисабонския договор: области на действия за координиране, подкрепа и допълване. Разликата тук е в интензитета на намеса на Съюза. В тази материя Комисията може да предприеме някои действия, да даде импулси, да насочи държавите-членки към определени действия, но не може да осъществява намеса в дълбочина, не може да приема

обща правна уредба, държавите-членки остават в по-голяма степен свободни да вземат мерки, каквито считат за необходими.

Очевидно е, че тази схема на трите основни форми на компетентност не дава ясен отговор, какво точно може да прави Съюзът в отделните области на интеграция. Например по отношение защитата околната среда – какво може и какво не може бъде прието като европейски норми? Изясняването на обхвата на възможните действия на Съюза в отделните материи е възможно само, ако се прочете материалната уредба на секторните политики. Това именно е най-голямата част от уредбата, която дава ДЕО досега, тя се запазва и като обхващаща най-голяма част от разпоредбите в новия Лисабонски договор<sup>17</sup>.

Важно е да се има предвид, че извън тези три основни вида компетентност остават някои материи, които не попадат в общата категоризация на компетентността. Такава е например много чувствителната и важна материя на Общата политика по външните работи и сигурността, понастоящем т.нар. Втори стълб на ЕС. Във външните работи и сигурността се запазва досега прилаганият модел. Тази област остава подчинена на междуправителственото начало, като инструментариум и като ред на взимане на решения. Трудно може да се твърди, че в нея изобщо е налице прехвърляне на компетентност от държавите към Съюза. Затова според редица автори следва да се приеме, че в действителност в областта на външните работи и сигурността държавите действат заедно в рамките на Съюза. Следва също така да се подчертае, че за разлика от останалите области на политики на ЕС, външните работи и сигурността са уредени в ДЕС, а не във втората част на Лисабонския договор – ДФЕС. Предвидена е и особена институционална структура в лицето на Върховния представител по външните работи и сигурността, който ще бъде също заместник-председател на Комисията. За разлика от Конституцията, Лисабонският договор не квалифицира Върховния представител като Министър на външните работи, понятие,

<sup>17</sup> Именно включването на тази материалноправна уредба на различните общностни политики в текста на Конституцията за Европа, може да бъде посочен като една от основните причини за провала на референдума за Европейската конституция във Франция през 2005 г.

което породява значителни проблеми в процеса на ратификация на ДКЕ. Същевременно Договорът от Лисабон остава изцяло в рамките на дадените от Конституцията решения по отношение на тази фигура в институционната система, що се отнася до реда на излъчване и правомощията, които представителят има.

Вариациите около създаването на Върховния представител по външните работи и политиката за сигурност, са добър пример за състоянието на терминологична неопределеност, в която се намира Съюзът. Какво стои в основата на тази неопределеност? Това не е липсата на необходимия капацитет, за да бъдат намерени ефективни и ясни решения и понятия. В основата на подобни терминологични неопределености по-скоро стои липсата на достатъчно яснота в концепцията за съответните решения, неналичието на достатъчно съгласие между държавите-членки по съответния въпрос. В ситуация на тежък спор и сериозни различия Европейската интеграционна система достига именно до подобни особени конструкции, като Върховния представител по външните работи и сигурността.

## ***2.2. Роля на СЕО в общностния правен ред***

В системата на международното право, разглеждането на дела пред Международния съд на ООН в Хага е подчинено на определени условия. Той може да бъде сезиран въз основа на арбитражна клауза, т.е. въз основа на съгласие между държавите. В определен кръг случаи, Международният съд на ООН в Хага има задължителна компетентност. Такава е хипотезата, когато някои държави сключат помежду си договор в дадена материя и предвидят задължителна компетентност на Съда по решаването на спорове по прилагането на този договор. Другата хипотеза на задължителна компетентност предполага съответно държавите да направят едностранна декларация, с която признават задължителната компетентност на Съда. Иначе казано, в Международното право действието на международното правосъдие се основава на предварителното съгласие на държавите.

Не така обаче стои въпросът със СЕО в Люксембург. Съществената особеност на общностната юрисдикция е, че договорите

изрично предвиждат определени процедури на съдебен контрол, които се прилагат в точно определени случаи. Във всички тези случаи СЕО е компетентен да разгледа споровете и съгласие на държавите-членки не се изисква нито по принцип за тази компетентност, нито за всяко производство по отделно. Съгласието е дадено с Учредителните договори, със самото създаване на СЕО. Държавите-членки, като създават Европейските общности с техните органи, включително Съд, се съгласяват този Съд да действа по определения в договорите начин. И респективно, не могат да имат резерви и не могат да се отклоняват от правосъдието на този Съд в областите, спадащи в обхвата на неговата компетентност.

Друга съществена особеност на общностната юрисдикция се състои в това, че пред нея могат да бъдат разглеждани дела по искове на частни лица, нещо, което не е присъщо на системата на правораздаване пред Международния съд на ООН в Хага. Следва също да се отчете това, че системата на производства пред СЕО е много по-развита от приложимата пред Международния съд в Хага процедура:

- На първо място, пред СЕО може да се иска отмяна на актовете на институциите на Съюза. Производство по този ред може да започне по иск на една държава-членка, по иск на някоя от институциите или по иск на едно физическо или юридическо лице, засегнато от акта. Допустимостта на иска от частно лице е подчинена на много строги изисквания, основното от които е, лицето да е пряко и индивидуално засегнато от акта, чиято отмяна иска. Именно по този критерий молителите по реда на това производство съответно се разделят на привилегирвани и непривилегирвани, т. е. такива, които доказват засягане на интерес и такива, които действат в общ интерес. В практиката на Съда можем да установим, че той не се възползва от възможността да разтълкува разширително условията за допустимост на исковете на частни лица, по една разбираема причина – за да не бъде претрупан от дела по искове на частни лица.

- Вторият кръг дела, които могат да се водят пред СЕО, това са делата за обезщетяване на вредите, причинени от актове или действия на Общността, респективно на нейни служители. Ако една държава-членка наруши общностното право и причини

вреди на едно лице, компетентен съд ще бъде съответният националният съд, пред който ще се търси отговорност от държавата. Ако обаче институции на ЕО нарушат общностното право и причинят вреди на някого, компетентен да се произнесе по поправянето на тези вреди е Съдът в Люксембург. Когато нарушенията и вредите са причинени от Общността, компетентен е нейният Съд. Когато държавата нарушава правото на ЕО и причинява вследствие на това вреди, тогава компетентен е съответно нейният национален съд. В резултат на последователните усилия на съдиите и особено на генералните адвокати в СЕО беше постигнато сближаване, уеднаквяване на процедурите, на критериите по делата за обезщетения, водени пред СЕО за действия и актове на институциите, и пред националните съдилища, за актове на националните органи, които представляват нарушения на Общностното право и причина за вреди. Сближаването е факт, като в неговата основа е практиката относно преценката на противоправното действие и на причинната връзка. Тук от особено голямо значение е свободата на преценка, предоставена на институциите, респективно на държавните органи в приемането на съответните актове или действия, които биват отнесени до Съда. Ако институциите и държавните органи действат в условията на оперативна самостоятелност, в условията на достатъчно голяма свобода на преценка какво да направят и какво не, възможността да им бъде вменено като противоправно едно поведение е много ограничена. Обратно, ако те не разполагат със свобода на преценка как да постъпят в определена ситуация, какви мерки да вземат, то много по-лесно е да бъде констатирано, че тяхното действие или бездействие представлява нарушение на Общностното право.

- Друго важно производство, напълно непознато за международното право, е производството за установяване на нарушение на Договорите от държави-членки. В рамките на това производство, СЕО може да осъди една държава за нарушаване на правото на ЕС. Подобна процедура например не се прилага пред Международния съд в Хага и именно съществуването на тази процедура в общностното право, е една от най-съществените отлики на интеграционния правен ред от международното

публично право. Производството за установяване на нарушения на общностното право е основано на предоставянето на определена власт на СЕО над държавите-членки, обвързването им с особен ред на контрол на дейността и актовете на техните институции от общностната юрисдикция.

- Последна съществена особеност в уредбата на съдебен контрол в правото на ЕС не е свързана с чисто съдебните функции на СЕО, а се проявява в неговата тълкувателна компетентност. Производството за преюдициални заключения, в рамките на което, националният съдия може да оправи запитване до общностния съд как трябва да бъде тълкувана дадена общностна норма, общ принцип, норма на първичното или производното право, или поставя въпроса за валидността на норма на производното право, не е познато на международното право и не е възможно като процедура на непряк съдебен контрол в международното правораздаване. Може да се направи заключението, че именно това производство позволява в най-голяма степен на общностната юрисдикция да завоюва тази основоположна роля в системата на общностното право, която има и да реализира решаващ принос за развитието на правната система на ЕО и ЕС и на интеграционния процес в по-широк план.

Посочените особености в системата на съдебен контрол, уредена от Договорите, се явяват една от съществените специфични черти, които отличават правния ред на ЕО и ЕС от системата на международното право. Поради това е напълно приемливо да се твърди не само, че правото на ЕС не е международно право, защото то се откъсва и отдалечава от международния правопорядък, но също, че то възприема противоположни на международното право решения по редица основни въпроси на функционирането на създадената за целите на интеграцията правна система.

### ***2.3. Директният ефект в общностното право***

Третият съществен разграничителен белег между правото на ЕС и международното право, е директният ефект на някои норми на правото на Общността. Без да се навлиза в задълбочен

преглед на въпроса за директния ефект, необходимо е да се направят някои изводи за нуждите на сравнителния анализ между правото на ЕО и международното право, тъй като това особено състояние и ред на прилагане на определени норми, е присъщо както на международното право, така и на правото на ЕО.

Въпреки че този принцип на прилагане на някои общностно-правни норми е познат и в международноправния ред, в системата на международното право се наблюдават различни понятия и концепции за директния ефект, налице е различен начин на проявление на директния ефект според методите, въз основа на които се урежда съотношението международно право – вътрешното право. За правото на ЕС от друга страна, е характерна развита и стабилизирана във времето обща концепция за същността на директния ефект и последиците от действието на този принцип. От особено значение в тази връзка е разграничението, което се прокарва в практиката на СЕО между директен ефект и директната приложимост<sup>18</sup>. Ако говорим за директната приложимост, следва да имаме предвид нормата на чл. 249 ДЕО относно регламентите, според която регламентът е директно приложим в държавите-членки. Това означава, че регламентът може директно да бъде приложен пред национален съд, без да са необходими последващи или допълнителни вътрешни актове по неговото прилагане. От друга страна, директната приложимост не трябва да се смесва с директния ефект. Въпросът за директния ефект, е въпрос, който възниква единствено и само пред националния съдия. Това всъщност е въпрос, дали едно частно лице може в едно конкретно дело пред национален съд да се позове ефективно на общностна правна норма.

Ролята на СЕО в утвърждаването на принципа на директния ефект е изключително голяма. Съдът постепенно разгръща една кохерентна концепция за директния ефект и конкретните правни последиците, които следват от него. Първата крачка, която СЕО прави, е да реши въпроса затова, има ли разпоредби с директен ефект в първичните източници на правото на ЕО. СЕО дава отговор на този въпрос в едно добило историческо

значение и ноторна известност решение от 5 февруари 1963 г., постановено по делото *Van Gend en Loos*<sup>19</sup>.

Въпросът, поставен пред Съда, е много прост – възможно ли е частно лице да черпи права от норма на първичното право в рамките на конкретно правоотношение – в случая, облагането с мита на търговията между държавите-членки, което е забранено от нормата на чл. 12 ДЕО. Казусът по делото е свързан с една холандска спедиторска фирма, която иска от компетентния национален съд да отмени митнически акт, с който ѝ се налага мито при внос от друга държава-членка в Холандия. Холандският съд отправя запитване до СЕО как да разтълкува тази норма, в частност, възможно ли е тя да бъде приложена в национално съдебно производство спрямо частни лица. Позицията на холандското правителство е много интересна – то приема, че е налице нарушение, но счита, че нарушението следва да бъде отнесено до СЕО по реда на чл. 226 ДЕО. Спедиторската фирма *Van Gend en Loos* обаче няма интерес нещата да се развият по този начин, защото това означава да чака твърде дълго – Комисията да заведе срещу Холандия, СЕО да я осъди затова, че нарушава правото на Общността, в резултат на осъждането, тя да отмени своите мита и да поправи вредите, причинени на компанията. Холандският съд отправя запитване до СЕО, което цели да изясни, възможно ли е да бъде приложена директно тази норма с оглед решаването на казуса в рамките на конкретното висящо дело. В отговор Съдът в Люксембург постановява, че чл. 12 има директен ефект, т. е. това е разпоредба, на която гражданите могат да се позовават директно, да черпят директно права от нея пред национален съд.

След като постановява, че директният ефект е присъщ на уредбата на интеграционния процес, СЕО започва да разработва критериите, които обуславят годността на една норма да бъде приложена директно от национален съд. Утвърждаването на един взаимосвързан кръг условия, на които трябва да отговоря общностната норма, за да се характеризира с директен ефект, отнема десетилетия. В общ порядък, скрепените в практиката

<sup>18</sup> Наричана още пряка или непосредствена приложимост – бел. съст.

<sup>19</sup> Цитирано по-горе.

на Съда критериите относно наличието на директен ефект са: нормата да съдържа ясно очертано, завършено, безусловно решение относно права или задължения, които общностното право предвижда по отношение на частни лица или задължение на държавата по отношение на частните лица, да бъдат предприети или да не се предприемат определени действия ( в конкретния случай – задължението да не се въвеждат мита).

Доколкото в текста на Договорите не се посочва изрично кои норми имат директен ефект, в хода на своята практика по различни конкретни дела, винаги по реда на производството по чл. 234, СЕО определя кои норми се характеризират с директен ефект. Прави впечатление, че голяма част от разпоредбите, на които Съдът изрично признава директен ефект, се отнасят до изграждането на Вътрешния пазар. Причината затова следва да се търси в обстоятелството, че директният ефект улеснява осъществяването на основните свободи на движение, поради възможността на гражданите пряко да черпят права от общностните норми спрямо други граждани и частни лица или спрямо държавата. СЕО определя също така, че директен ефект имат и всички норми, отнасящи се до равенство в третирането и недискриминация в рамките на Общия пазар. Така се гарантира възможността националите съдилища пряко да извличат последиците от разпоредбите, които забраняват дискриминацията въз основа на гражданство или националност, въз основа на пол, а по-късно и въз основа на други признаци като етнически и социален произход, раса, убеждения, религия, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Следващата крачка, която СЕО прави, е да вмени на националния съд задължението да остави без приложение всяка вътрешноправна норма, законова или подзаконова, която противоречи на една европейска норма с директен ефект, и в същност, по този начин да замести националната норма с една общностна норма, ефект, който самият Съд нарича „заместване“ на националната норма с норма на правото на Общността. В конкретния случай, *Van Gend en Loos* получава възможност да се позове на общностната норма пред своя национален съд, като поиска да бъде обявена за неприложима националната норма,

която ѝ противоречи и да бъде заместена тя с общностната норма в уреждането на конкретното правоотношение.

Доктрината е шокирана от тази концепция на Съда, защото предвижда ясно бъдещите последици от нейното възприемане. Има дори автори, които определят концепцията за директният ефект като най-съществената особеност, като централен изграждащ елемент на общностния правен ред. Що се отнася до директният ефект на норми на останалите източници на общностното право, СЕО приема сравнително безпроблемно въз основа на чл. 249 ДЕО, че нормите на регламентите винаги се характеризират с директен ефект.

В своята юриспруденция обаче общностната юрисдикция решава да отиде значително по-далеч, като признае в серия свои решения, че при определени условия дори нормите на директивите могат да проявят директен ефект. Следва да се подчертае, че според възприетата от Съда формула, директният ефект на нормите на една директива е изключение, а не правило в тяхното прилагане. Това изключение е възможно тогава, когато съответната норма на директивата урежда достатъчно ясно и пълно, по безусловен начин, задължение за действие или бездействие на държавата. Това позволява гражданите да черпят права от съответната норма, ако срокът, предвиден за нейното транспониране е изтекъл и директивата не е транспонирана в съответствие с изискванията на общностното право. Така, признавайки по изключение възможността гражданите да черпят права от самата директива, СЕО санкционира некоректното поведение на съответната държава. Тя е „наказана“ затова, че не е взела мерки или че е взела несъответстващи мерки, т.е. транспонирала е неправилно предписанията на директивата.

Когато говорим за директен ефект обаче, следва да се има предвид, че директен ефект съществува и в международното право. В международния правопорядък обаче, за да има една норма директен ефект, е необходимо авторите на международния договор, в който съответната норма е уредена, една конвенция например, изрично да са предвидили възможност частните лица да се позовават на тези норми. Т. е. в международното право водещата е волята на страните.

В правото на ЕО нещата стоят по друг начин. Никъде държавите не правят изрична декларация, че дадена норма или въобще нормите на Учредителните договори ще имат или противно, няма да имат директен ефект. Иначе казано, ако в международното право държавите изрично определят кои норми имат и кои норми нямат директен ефект, и само по изключение се допуска някои норми да имат директен ефект, то в правото на ЕО общностният съд е този, който констатира на основата на съвсем различни критерии, кои норми имат директен ефект, т. е. на кои норми едно частно лице може да се позове пред национален съд.

#### ***2.4. Приматът в общностното право***

Приматът или върховенството на общностното право над вътрешното право на държавите-членки, е друга съществена особеност, която отличава правото на ЕО от международното право. В международния правен ред съществува ясно правило, което определя кога международноправните норми имат превес над нормите на вътрешното право. Този въпрос винаги се решава от вътрешното право, обичайно в рамките на конституционната уредба.

От друга страна, що се отнася до последиците, които са предвидени на международноправно ниво в случай на нарушаване принципа на примата, като общ принцип, в хипотезата, когато вътрешното право на една държава-членка нарушава международноправни норми, с които съответната страна е обвързана, по отношение на съответната държава възниква основание за търсене на отговорност. Въпросът за отговорността на държавата за незачитане върховенството на международноправни актове или норми, е широко дискутиран, в това число и в рамките на Комисията по международно право на ООН. В действителност обаче, делата в Международния съд в Хага, които имат за предмет претендирана международноправна отговорност на една държава, са силно ограничено явление. Теорията за отговорността на държавите е прекрасна тема за размисъл и спор в доктрината, но с незначително практическо проявление. На практика тази отговорност не я виждаме реализирана никъде.

Това е и становището на големия люксембургски юрист и съдия в СЕО Пиер Пескатор.

В общностното право въпросът за примата на общностната уредба над вътрешното право произтича и се урежда от самото общностното право, а не от вътрешното право на държавите-членки. Неслучайно СЕО използва много категорична и ясна формулировка по отношение на този принцип. Съдът определя, че общностният правен ред е самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки, без да се превръща в част от тяхното вътрешно право. Оттук, незачитането на върховенството на общностното право над националното, се санкционира в рамките на производството срещу държавите за нарушаване право на ЕО. Гарантирането на този принцип е важна задача, възложена на Европейската комисия, а не оставена на волята на държавите-членки. Изобщо, в тази хипотеза не е налице международна отговорност, а особен вид контрол и отговорност, присъщи на създадената с Договорите система.

От съществено значение с оглед гарантиране примата на общностното право е производството за преюдициални заключения. То позволява на национален съд, пред който е висящо дело, по което трябва да бъде приложено общностно право, да отправи запитване до СЕО относно тълкуването на съответните приложими норми на правото на Общността. Националният съдия няма право да пита Съда в Люксембург как да тълкува вътрешноправните норми, приложими в случая. СЕО не е компетентен да тълкува вътрешното право на държавите-членки. Но, ако националният съдия има дори най-малкото съмнение относно това дали дадена националната норма противоречи на норма на общностното право, дали е съвместима с нея или не, той следва да спре делото и да отправи запитване до СЕО. В така очертания контекст, той ще отправи запитване относно нормата на общностното право, за да прецени дали визираната национална норма в съответния случай е съобразена с нея или не.

Винаги в рамките на преюдициално запитване, когато СЕО трябва да даде тълкуване на дадена общностна норма, Съдът може изрично да прогласи нейния директен ефект или имплицитно да укаже върховенство ѝ над дадена вътрешноправна

норма, свързана със същото дело. СЕО не е овластен в производство за преюдициални заключения да решава въпроса за съответствието на вътрешноправни норми с общностното право. Той обаче може така да разтълкува една общностна норма, че от мотивите на даденото от него решение да стане видно, че конкретната национална норма, приложима по висящото дело пред националния съд, отправил запитването, противоречи на една или друга норма на общностното право.

### **2.5. Правосубектност на ЕО и ЕС**

В отграничаването на правото на ЕО и ЕС от класическото международно право, следва да бъдат казани няколко думи и по още един въпрос – въпросът за правосубектността, за юридическото лице на ЕО и ЕС. По правило международните организации разполагат с международна правосубектност. Международният съд в Хага изрично прогласява това по повод убийството на международния посредник в Палестина, Бернадот. Обхватът на тази правосубектност варира в зависимост от предоставените възможности за действие, от капацитета на съответната организация. Правосубектността на една специализирана в дадена ограничена техническа област организация, не може да бъде идентична с тази на ООН. В тази връзка следва да се предпочете американската концепция за правосубектността на международните организации, която почива на разбирането, че международните структури се характеризират с функционална, обусловена от предоставената им компетентност правосубектност, а не с обща, идентична по обхват за всички организации правосубектност.

Договорът от Маастрихт, който създава ЕС, не урежда Съюза като юридическо лице. Първоначалната концепция, валидна и до днес, тъй като не е налице нова уредба в тази връзка, предвижда, че ЕС се състои от Първи стълб, който включва трите европейски общности, които са самостоятелни юридически лица и други два стълба, две особени структури на междуправителствено сътрудничество, свързано със системата на европейска интеграция. Тези особени структури на междуправителствено съ-

трудничество обаче нямат правосубектност, Съюзът като цяло също не е юридическо лице.

Тук несъмнено има един парадокс. Трите общности, съставляващи Първия стълб на ЕС, се характеризират правосубектност. Европейският съюз, който включва тези общности, заедно с две особени форми на междуправителствено сътрудничество, същевременно не е юридическо лице. Това разрешение не е случайно. То произтича от желанието на държавите-членки да уредят две нови материи под формата на особен вид междуправителствено сътрудничество, а не да подчинят тези материи на общата интеграционна структура. Може да се заключи, че отсъствието на правосубектност на ЕС не е въпрос на недоглеждане, а следствие на липсата на политическа воля. На какво се дължи този парадокс? Това особено положение следва да бъде отдадено на предпазливостта на държавите-членки да дадат правосубектност на една организация, която отива отвъд интеграционната конструкция и се доближава до идеята за същинска федерация, включвайки обща външна политика и политика за сигурност, обща уредба в областта на правосъдието и вътрешните работи, общи граници, обща валута, общо гражданство. В логиката на тази съдържаност предложението да бъде уреден Съюзът като юридическо лице отпада от проекта за Договора от Маастрихт. Норма, предвиждаща предоставянето на правосубектност на ЕС, няма нито в Договора от Амстердам, нито по-късно в Договора от Ница. Същевременно Договорът от Ница предостави на ЕС възможност да сключва определени договори по отделни въпроси от свое име, т.е. призната беше определен вид особена ограничена правосубектност в изрично определени хипотези.

Въпросът за правосубектността на ЕС намира решение с Договора за Европейска Конституция, след това и с Договора от Лисабон. И в двата акта изрично се предвижда, че ЕС става юридическо лице. В своята същност предвидената реформа е по-сложна. Тя предвижда премахване на стълбовата структура, заместване на ЕО от ЕС, вписване на Втория и Третия стълб в общата правна рамка на интеграционната система. Т.е. налице е трансформиране на Съюза в това, което досега представляваше като правен режим и правосубектност ЕО и подчиняване на материите на външната политика и сигурността и на правосъдието и вътрешните

работи на общата интеграционна структура. Следва обаче да се подчертае, че в тази трансформация се наблюдава запазването на някои особености в наказателноправната материя и запазване на особен режим, по-близък до междуправителственото сътрудничество, в областта на външната политика и сигурността. Така на мястото на сега съществуващи Общности и ЕС ще съществува едно юридическо лице и това ще бъде Съюзът.

Обективността обаче изисква да се каже, че проблемът с правосубектността на интеграционната система не е решен напълно, защото възможността ЕС да сключва договори, да действа като юридическо лице, предполага да е ясно, кой представлява Съюзът, кой е носител на правомощията на представителство, произтичащи от неговата правосубектност. Ако досега в хипотезата с ЕО този въпрос е сравнително изчистено решен, с влизане в сила на Лисабонския договор правомощията на представителство от името на ЕС ще имат три лица. На първо място, с такава власт ще разполага Председателя на Европейската комисия. Това разрешение съществува и понастоящем. На второ място, в определени случаи Съюзът ще бъде представляван от Върховния представител по външната политика и сигурността. На трето място, функции и правомощия на представителство по определени въпроси ще има също Председателят на Европейския съвет, които ще наследят ролята, която досега имаше в рамките на Втория и Третия стълб Председателството на Съвета на министрите. Само времето ще покаже, доколко възлагането на правомощията на представителство на няколко институции и лица в институционната система, ще позволи да бъдат извлечени полезните последици от консолидирането на правосубектността на ЕС. Иначе казано, не е достатъчно да е налице единно юридическо лице, за да има по-висока степен на ефективност в действията на Съюза. Също толкова голям и важен въпрос е възможността ясно да бъде даден ясен персонален израз на действията на ЕС, особено в областта на външната политика на и сигурността.

## **ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЕВРОПА И МЕХАНИЗМИ ЗА ТЯХНАТА ЗАЩИТА**

### **ЛЕКЦИЯ**

**на проф. Флоранс Беноа-Ромер,  
Университет „Роберт Шуман“ – Страсбург  
Почетен доктор на СУ „Св. Климент Охридски“**

*Един от най-авторитетните френски специалисти в областта на защитата правата на човека. Бивш Ректор на Университета „Роберт Шуман“ – Страсбург, главен редактор на списание „Европа на свободите“, издание на Университетско издателство – Страсбург. Преподавател по права на човека в Университета „Роберт Шуман“ в Страсбург, Университета в Люксембург и Университета в Падуа*

## ВЪВЕДЕНИЕ

Проблематиката на основните права в Европа без всякакво съмнение е важна и деликатна материя. Съществуват десетки международни организации, специализирани в тази област, от които с особена значимост се открояват три – Съветът на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и в последно време Европейският съюз. Между тези организации през годините съществуваше напрежение и конкуренция в материята на защитата на правата на човека. Понастоящем обаче е налице положителна тенденция на преминаване във фаза на сътрудничество, особено от гледна точка на това, че ЕС взе в свои ръце инициативата да осигури допълнителна защита правата на човека в рамките на своята правна система. Що се отнася до ОССЕ, специфичната мисия на тази организация в разглежданата проблематика, се състои по-скоро в това да гарантира защитата правата на човека в отделни конкретни ситуации, на място, включително чрез принос за мира и сигурността на континента. Основната организация в тази област разбира се е Съветът на Европа. Той е създаден през 1949 г. непосредствено след края на Втората световна война, за да запълни една празнота в международните отношения – развитието на уредба относно защитата на основните права на човека. В частност организацията има за особена цел да гарантира защитата на правата на човека в Германия, с оглед на това, да не се допусне да се повторят ужасът и страданията, които Втората световна война донесе на германците, а и на всички в Европа. Съветът на Европа се създава също със задачата да допринесе за утвърждаването на един кръг основоположни ценности, общи за европейските държави, сред които демокрацията, защитата правата на човека и правовата държава.

Преди самото учредяване на организацията, създателите на Съвета на Европа си поставят изключително амбициозни цели. Уинстън Чърчил, който е сред най-активните инициатори, вижда Съвета като фактор, който може да доведе до създаването на Съединени европейски щати. Скоро след учредяването на организацията обаче става ясно, че тя няма как да постигне

всичките цели, които някои очакват. В областта на икономиката например той се оказва изместен от създадените ЕОВС и ЕИО през 1951 г. и 1957 г. Това позволява Съветът на Европа да се концентрира именно върху мисията да утвърждава основните ценности, които обединяват европейските държави, сред които и защитата на основните права на човека.

Днес в Съвета на Европа членуват 47 държави. В рамките на организацията са подписани повече от 200 международни конвенции, с континентално действие, които имат голямо значение, макар и не всички държави, членуващи в СЕ да са страни по всички подписани конвенции. Особено внимание следва да се обърне на две от тези конвенции – най-новата – Европейската конвенция за борба с трафика на хора, влязла в сила от 1 февруари 2008 г. и най-старата и най-значимата – Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. Тя е подготвена много скоро след създаването на Съвета на Европа през май 1949 г. и влиза в сила през 1953 година.

Третата организация с активна грижа за защита правата на човека в Европа е Европейският съюз. Прякото ангажиране на Съюза в тази проблематика е сравнително нов момент – то започва след влизането в сила на Договора от Маастрихт през 1993 г. и произтича от заложения в ДЕС порив Европа да се утвърждава като реална политическа и социална общност.

Вярно е, че между тези три организации през годините се установява известно съперничество, конкуренция, дори напрежение в материята на правата на човека. В последните години обаче между тях беше развит механизъм на сътрудничество, насочен към изграждането на ефективна единна европейска система за защита правата на човека.

## **I. ПРАВТА НА ЧОВЕКА В ПРАВОТО НА ЕС**

### **1. Ретроспекция на ангажирането на ЕС със защитата на правата на човека**

#### ***1.1. Правата на човека в началната редакция на Учредителните договори***

Ако отворите текста на ДЕИО, ще бъдете учудени, че в първоначалната версия на Договора не може да се намери нито една дума, която се отнася до правата на човека. Това се дължи на факта, че целите на ДЕИО са свързани със създаването на сложна система от икономически отношения, изграждането на икономическа организация, чиято основна мисия е на основата на Общ пазар да допринесе за нарастване благосъстоянието на гражданите. От друга страна, следва да се има предвид, че малко преди създаването на ЕО, през 1949 г. е създаден Съветът на Европа, чиято специфична мисия е именно да допринесе за защитата на правата на човека. Към момента на ратификация на Римските договори през 1957 г., пет от шестте държави-учредителки на Европейските общности вече са страни по ЕКПЧ (без Франция, която ратифицира конвенцията едва през 1974 г., въпреки че винаги се е смятала за защитник на правата на човека).

Независимо от това, че Договорите имат икономическа насоченост и че в рамките на Европейските общности ще се приемат нормативни актове, отнасящи се до икономиката, веднага става ясно, че това са актове, които биха могли да засегнат правата на човека. Един действителен пример – има регламент, който забранява в рамките на Общата селскостопанска политика на европейските земеделски производители да засаждат лозя, които раждат некачествено грозде, от което не може да се получи добро вино. Очевидно подобна уредба засяга едно от основните права на човека – правото на собственост, което включва възможността свободно да прецени какво да засадиш в собствеността си. От друга страна тази директивна е приета и влязла в сила към момент, когато не съществува възможност актове на правото на Общността да се атакуват пред СЕО на

основание нарушаване правата на човека, тъй като в този етап Съдът отказваше да осъществява контрол относно зачитането правата на човека в правото на ЕО.

Нека да си представим, че не сме в ситуацията на европейска интеграция и няма осъществено прехвърляне на компетенции от държавите-членки към Европейските общности в областта на селското стопанство. Тогава съответната мярка би била приета във вътрешно правен акт, който съответно може да бъде атакуван пред националните съдилища или пред националната конституционна юрисдикция, като акт, който нарушава ЕКПЧ. При определени условия ще бъде възможно също актът да бъде отнесен и до ЕСПЧ. Т.е. в чисто национална ситуация съществуват поне няколко механизма за защита от актове, накърняващи основните права на човека.

Създава се такава ситуация, че в рамките на процеса на интеграцията чрез предоставянето на компетентност, държавите-членки осигуряват на европейските институции своеобразен съдебен имунитет в материята на защитата на правата на човека. В тази логика липсата на съдебен контрол над европейските актове относно зачитането основните права на личността се превърна в проблем на демократичната легитимност на европейското законодателство, който трябваше да намери определено решение.

Тази позиция на СЕО беше категорична и многократно заявявана в практиката му в продължение на дълъг период от време. Съдът отказваше да се произнася относно съобразността на общностното право с ЕКПЧ, както и с основните права, гарантирани от националните конституции. Например, в случая на приета директива, която нарушава правото на собственост, гарантирано от Основния закон на ФРГ, СЕО се обявява за некомпетентен да се произнесе по този въпрос.

### **1.2. Утвърждаване на основните права на човека като основен принцип на правото на ЕО**

Реакцията на националните съдилища и най-вече на конституционните юрисдикции, особено на германския и италианския конституционен съд, е много енергична. Те оказват сериозен на-

тиск по посока на това, СЕО да промени своята практиката и да започне да се произнася относно спазването на основните права на човека в актовете на европейските институции. Първият изстрел в тази своеобразна война, която се разразява между националните конституционни съдилища и СЕО е даден през 1974 г. с решението по делото *So lange I*. Делото протича пред Конституционния съд на ФРГ в Карлсруе и в него германската конституционна юрисдикция констатира, че общностният правен ред страда от тежък дефицит на демократичност и ефективни гаранции за защита правата на човека. Основните аргументи в тази посока са следните: от една страна, в правото на Европейските общности няма каталог на основните права на човека, от друга – достъпът на частни субекти пред СЕО е силно ограничен. Федералният конституционен съд излиза с интересна формулировка – доколкото на нивото Европейска общност е налице дефицит в защитата правата на човека, той ще контролира дали германските национални правни актове, приемани в изпълнение на европейското законодателство, зачитат основните права на човека. Конституционният съд на ФРГ не може да се произнася по самите актове на Общността, но може да осъществява контрол относно съобразността с уредбата на правата на човека на националните правни актове, приети с оглед изпълнение общностното законодателство във Федералната република. Германският конституционен съд обявява, че ще осъществява такъв контрол, докато не бъде създаден механизъм за защита правата на човека на нивото на ЕО, откъдето идва и значението на наименованието на немски език на делото – *so lange* – дотогава, докато.

Това решение е тежък удар върху единството на правната система на европейската интеграция, защото поставя под въпрос и всъщност обезсилва принципа на примат на общностното право. Вследствие на възприемането на визираната формула, хипотетично става възможно един европейски регламент да бъде в сила, да действа във всички останали държави-членки, но не и в Германия, тъй като германският конституционен съд счита, че той засяга дадено основно човешко право и отменя националните мерки по неговото изпълнение. Това решение на Конституционния съд на Германия представлява реална заплаха за

единството и ефективността на общностния правен ред. Още повече, че аналогична концепция възприема и Конституционният съд на Италианската република.

Изправен пред тази ситуация, СЕО започва постепенно да изгражда нова практика по признаване на основните права на човека като източник, като основни принципи в правото на ЕО, елемент от законността в общностния правен ред. Тази практика общностната юрисдикция разгръща в продължение на десетилетия. Още преди делото *So Lange* от 1974 г., през 1969 г. СЕО прави първа крачка по посока признаване основните права на човека и в решението си по делото *Stauder*<sup>1</sup> приема, че защитата на основните права на човека е част от основните принципи на правото на Общността, които СЕО зачита.

Въпросът кои точно са основните права на човека, гарантирани по тези ред обаче е сложен. Те биват провъзгласени в практиката на СЕО. Не е точно да се каже, че са създадени от Съда, по-скоро са установени или изведени от него като основни принципи на правото на Общността. Това са принципи, зачитането на които общностната юрисдикция счита за задължение, на първо място, на институциите на ЕО и ЕС, когато приемат актове на правото на ЕО и на второ място, на органите на държавите-членки, когато прилагат тези актове и извършват действия в приложното поле на общностното право. На тази именно основа СЕО разгръща богата практика, смела и съзидателна, имаща за предмет защитата на основните права на човека. В рамките на тази практика, Съдът постепенно утвърждава като елемент на общностния правен ред всички основни права, познати на националните конституции на държавите-членки и на ЕКПЧ.

### **1.3. Източници за извеждане на основните права на човека като основни принципи на общностното право**

На каква основа СЕО определя кои права да гарантира като основни принципи на правото на ЕО? Съдът извежда тези принципи като стъпва на два основни източника на вдъхновение:

<sup>1</sup> СЕО, 12.11.1969, *Stauder*, дело 26/69.

- Първият източник на вдъхновение са общите конституционни традиции на държавите-членки. Тази концепция отразява стремежа към примирие, високо вдигнато бяло знаме от страна на СЕО, който не иска съществуването на конфликт между общностния съд и националните конституционни съдилища и приема съдържащите се в практиката им общи принципи, приема изведените от тях решения за свои принципи, чието спазване е длъжен да съблюдава. Така например СЕО възприема като основни принципи на правото на Общността неприкосновеността на правото на собственост, принципът за съразмерност на наказанието спрямо извършеното нарушение, правилото за мълчаливото съгласие.

- Международните актове, уреждащи правата на човека, приети в широк смисъл – всички конвенции в рамките на ООН, актовете на СЕ и др. През 1975 г. СЕО вече има възможност в решението си по делото *Nold*<sup>2</sup>, да определи като източник за извеждане на принципи в областта на основните права на човека международните текстове за правата на човека, формула която Съдът след това започва систематично да използва в практиката си през годините. Изрично позоваване на ЕКПЧ СЕО прави в решението си по делото *Rutili*<sup>3</sup>. Това е много важен момент в практиката на Съда, който става възможен няколко месеца, след като Франция е ратифицирала Конвенцията, т.е. след като всички държави-членки на ЕО вече са страни по нея и е налице необходимата правна и политическа легитимност Общността да се позове на ЕКПЧ като източник за извеждане на основните права-принципи на общностното право. Понастоящем Конвенцията е почти изключителен източник на вдъхновение за СЕО по отношение на основните права на човека. Следва да се подчертае обаче, че ЕКПЧ не е част от правото на ЕО, поради което СЕО не прилага самата конвенция, а я използва като източник, за да черпи вдъхновение затова кои права да гарантира като основни принципите на общностното право.

В резултат на тази динамична, богата, отворена и много творческа практика на Съда, днес е налице цялостен каталог на

<sup>2</sup> СЕО, 14.5.1974, *Nold*, дело 4/73.

<sup>3</sup> СЕО, 28.10.1975, *Rutili*, дело 36/75.

основни права – принципи, които са гарантирани като основоположен елемент на общностния правен ред. Не е възможно да се изброят всички тези права-принципи, тъй като са прекалено много. Сред тях са например: неприкосновеност на жилището, човешкото достойнство, равенството, свободата на сдружаване, защитата на личния живот, частната собственост, лекарската тайна, зачитането на семейния живот, свободата на труд и избор на професия. Налице е оригинален съдебен каталог от права, които са скрепени от Съда в отделни решения, дело по дело. Днес може да се приеме, че така развитият от Съда каталог е относително пълен и завършен.

Като отговор на еволюцията, която бележи юриспруденцията на СЕО, Федералният конституционен съд на Германия отговаря на жеста с решението си по делото *So lange II*, в което определя, че установената от СЕО практика на защитата правата на човека го удовлетворява и съответно приема, че основните права на човека са гарантирани в достатъчна степен на ниво Европейската общност. В своята нова позиция, конституционната юрисдикция на Германия указва, че няма да осъществява контрол относно зачитането на основните права на човека в актовете на европейските институции дотогава, докато СЕО прилага изградения в решенията му механизъм за тяхната защита. Оттук идва и наименованието, под което делото е познато – *So lange II*.

Така Федералният конституционен съд на Германия се освобождава от задължението да следи за съответствие на европейските актове с основните права на човека, позиция която Съдът в Карлсруе потвърждава в т.нар. „бананово“ дело от 2000 г. В него конституционната юрисдикция на ФРГ определя, че не е необходимо да упражнява такъв контрол, докато СЕО прилага изградения в практиката му механизъм на защита на правата на човека като основни принципи на общностното право. Конституционният съд на Германия указва, че ще следва тази практика докато евентуално не бъде установено чувствително занижаване нивото на защита на основните права на човека, която осигурява правния ред на ЕО. Може да се заключи обаче, че подобна тенденция на развитие е слабо вероятна. През последните години гаранциите за защита на права на човека в правото на ЕС

значително се увеличават, както с измененията в Договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница, така и с Хартата на основните права, на която преди Европейската конституция, а сега и Лисабонският договор придават обвързващо действие.

#### **1.4. Европейският съюз и ЕКПЧ**

От съществено значение е това, че ЕКПЧ се взема предвид от СЕО в осъществявания от него контрол, въпреки че Конвенцията няма обвързващо действие в общностния правен ред и не е самостоятелен източник на правото на ЕО и ЕС. Така Съдът във всеки отделен случай се произнася дали дадено право, гарантирано от ЕКПЧ, е приложимо в правната система на ЕС като основен принцип на общностното право. Досега няма случай, в който СЕО да е решил, че дадено гарантирано от Конвенцията право не е приложимо в рамките на правото на Общността. За всеки конкретен случай, за всяко отделно право обаче, от волята на Съда в Люксембург зависи, дали ще бъде прието, че дадено основно право е част от правната система на ЕС като основен принцип на правния ред на Общността, дали ще бъде гарантирано неговото спазване в един или друг приет от нея акт. За да постанови решението си обаче, СЕО осъществява собствена преценка на съответното право или реално извършва тълкуване на един или друг текст на ЕКПЧ, който се явява негов източник. Така от преценката на Съда в Люксембург, а не от трайната правна уредба зависи, дали дадено правно ще бъде гарантирано за частноправните субекти на Общността и на следващо място, не ЕСПЧ, а СЕО осъществява тълкуване относно конкретните измерения на съответното право и свързането им с една или друга конкретна ситуация.

Подобно положение крие рискове от установяване на различна практика по прилагането на едни и същи разпоредби, относно съдържанието на едни и същи права на човека между СЕО и ЕСПЧ. Примерите в това отношение са сравнително малко, но все пак има такива. Разминаване в практиката на двете съдилища се проявява относно правото на неприкосновеност на жилището. Според решенията на ЕСПЧ този принцип се отнася до непри-

косновеността както на личното жилище, така и на служебните помещения, докато за СЕО правото на неприкосновеност на жилището не се отнася до служебните помещения. Визираното разминаване произтича от значението, което придава общностният правен ред на защитата на конкуренцията. В рамките на режима на защитата на конкуренцията в правото на ЕО е предвидена възможност Европейската комисия да прави проверки на място при разследване на нарушения на конкуренцията. Този ред на контрол би бил възпрепятстван, ако служебните помещения са обект на неприкосновеност. Така в тълкуването на едно важно за частните лица право се стига до различен прочит относно неговото съдържание, което правят СЕО и ЕСПЧ.

В общ план такива случаи на разминаване са рядкост. В последните 4-5 години има традиция на неофициални срещи между съдиите от Съда в Люксембург и Съда в Страсбург, в рамките на които те обменят мнения с оглед постигането на еднакво тълкуване по отношение на дадено право. Този способ на гарантиране на правен синхрон обаче се дължи единствено на добрата воля на съдиите в Страсбург и Люксембург и нищо не гарантира, че един ден няма да се достигне до нов случай на различие в тълкуването, в практиката, в концепциите на двете съдилища по отношение на едно и също право.

Поставя се въпросът, как да се избегне конфликт между концепциите за основните права на човека в Европа на 47-те и Европа на 27-те. Единственото ефективно решение, което е трудно прието от държавите-членки на ЕС, е Съюзът да се присъедини към ЕКПЧ. Според тази идея, Конвенцията следва да представлява своеобразен пояс, обхващащ всички държави-членки на ЕС и останалите европейски държави, като се гарантира, че практиката на ЕСПЧ е единствено задължителна в областта на защитата на правата на човека, в това число и за СЕО. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще позволи на частните лица да търсят защита на правата си пред Съда в Страсбург. Когато ЕСПЧ констатира, че даден акт на правото на ЕС нарушава определено основно право, СЕО ще трябва да отмени този акт.

Да се стигне до консенсус по тази идея обаче не е лесно, защото много държави-членки като Великобритания, Франция,

дори Испания в известна степен се противопоставят енергично на това ЕС да се присъедини към ЕКПЧ. И тъй като е неудобно за кое да е правителство да каже, че не иска ЕС да стане страна по ЕКПЧ, казано по друг начин – не искаме ефективни гаранции за съответствието на европейското законодателство с ЕКПЧ, държавите-членки използваха механизма на консултативна компетентност на СЕО, за да отправят запитване, дали ЕО може да се присъедини към ЕКПЧ. Това беше тактически хитър ход, защото предварително беше ясно какъв ще бъде отговорът на СЕО. Така когато през 1994 г. Съветът на министрите отправи искане за консултативно становище до СЕО, Съдът определи, че ЕО не разполага с компетентност да се присъедини към ЕКПЧ. Тази позиция на СЕО се съдържа в *Становище №2/94*<sup>4</sup>, в което се определя, че „от гледна точка на сегашното състояние на общностното право“, ЕО макар да е юридическо лице, не може да стане страна по Конвенцията. СЕО констатира, че в Договорите няма необходимото правно основание за сключване на договор за присъединяване към ЕКПЧ. Следователно, ако държавите-членки искат осъществяването на подобна стъпка, те първо трябва да променят Договорите.

Както е известно, държавите-членки на ЕС не бързат с подобно развитие. Трябваше да минат 12-13 години и едва с текста на Конституционния договор да се предвиди възможността ЕС да се присъедини към ЕКПЧ. На всички е известна обаче тъжната съдба на Европейската конституцията, която беше отхвърлена на референдумите във Франция и Нидерландия. Така и до днес предоставянето на правна основа за присъединяване към Конвенцията не е юридически осъществено. Понастоящем следва да се изясни въпросът за влизане в сила на Лисабонския договор, който също съдържа текст, предвиждащ ЕС да се присъедини към ЕКПЧ.

Следва също да се има предвид, че с оглед присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е необходимо изменение на самата Конвенция, която не предвижда към настоящия момент възможност международноправни субекти, които не са държави, да бъдат

<sup>4</sup> СЕО, 28.3.1996, Становище 2/94.

страна по нея. Новото решение е заложено в Протокол №14 към ЕКПЧ от 2005 г. Протоколът е изключително необходим, защото дава също отговор по посока реформиране механизма на защита правата на човека, променя реда на функциониране на ЕСПЧ, който в настоящия момент е натоварен и съществува опасност да бъде задушен от висящите пред него дела.

За да влезе в сила, Протокол №14 следва да бъде ратифициран от всички 47 държави-членки на СЕ по съответния конституционен ред. Към настоящия момент 46 от 47 държави са извършили необходимата ратификация. Една единствена държава блокира новия механизъм, в това число и предвиденото присъединяване на ЕС към Конвенцията и това е Руската федерация. Ситуацията е изключително проблематична, защото Руската федерация редовно е осъждана от ЕСПЧ за нарушаване на основните права на човека, тя не се чувства никак добре в тази си роля и търси начин да ограничи визираната тенденция. Съответно като ответна реакция руската държава блокира реформирането на механизма за защита на основните права на човека, който Конвенцията урежда. Поведението на Русия предизвиква силно раздразнение сред голяма част от другите държави-членки, още повече, че при присъединяването си тя се е ангажирала да премахне смъртното наказание и все още не е изпълнила това свое задължение. Проблемът се усложни допълнително, защото според правилата за избор на Председател на ПАСЕ, следващият председател трябваше да е излъчен от Русия. Редът на избор беше обаче целенасочено променен и следващият Председател ще представлява Испания. Тази стъпка цели да се покаже ялната воля на Съвета на Европа да не се подчинява на натиска, осъществяван от Русия. В този контекст става още по-малко вероятно Руската федерация да ратифицира в обзримо бъдеще Протокол № 14 и предвидените в него промени да влязат в сила. Така дори Лисабонският договор да влезе в сила, ЕС няма да може да се присъедини към ЕКПЧ, без да се уреди друг механизъм за целта.

## **2. Развитие на материалноправна уредба на основните права на човека в правото на ЕО**

### **2.1. Необходимостта от приемане на материалноправна уредба на основните права на човека**

Съществена особеност на изградения в хода на интеграционния процес модел на защита на основните права на човека, е липсата на разгърната материалноправна уредба на тази проблематика. Чрез формулата на защита правата на човека като основни принципи на правото на Общността, се поставя общо изискване за съобразяване на всички актове и действия на европейските институции с изведените от Съда като принципи на правото на ЕО основни права. Така в самото начало на законотворческата и изпълнителната дейност на европейските институции се поставя изискването за зачитане на правата на човека като елемент от законността, на която почива процесът на европейска интеграция. Същевременно пряка материална уредба на тези права в общностния правен ред не съществува. Не е налице материалноправен каталог на основните права, които частните субекти в Общността имат, нито общо установен механизъм на контрол, позволяващ ефективно всеки отделен субект да релевира пред общностната юрисдикция зачитането на основните права, на които е носител.

В усилията да бъде развита материалноправна уредба на основните права на човека, съществена е ролята на ЕП, който упорито настоява в проектите за нормативни актове ясно да бъде посочено, че те гарантират спазването на правата на човека. През 1989 г. Европейският парламентът приема Декларация за основните права и свободи, която съдържа общ каталог на правата на човека. Тази декларация може да бъде определена като революционна стъпка, защото за първи път обединява гражданските и политическите права със социалните и икономическите права. Въпреки значителните усилия на Парламента тази Декларация да бъде трансформирана в правнообвързващ акт, това не се оказва възможно.

Отново през 1989 г. в рамките на Европейския съвет в Страсбург, се приема Харта за социалните и икономическите права на работниците-мигранти в ЕО. Единадесет от общо дванадесет държави-членки подписват Хартата. Великобритания както винаги е резервирана и предпазлива. Макар също да не се характеризира с обвързващо действие, Хартата има сериозно политическо значение, защото отразява волята на държавите-членки ЕО да се утвърди по посока на Общност, организирана около зачитането на социалните права. Хартата за социалните и икономическите права на работниците-мигранти в ЕО кодифицира общите ценности, достижения и наследство, което имат държавите-членки в материята на социалните и икономическите права.

## **2.2. Уредба на правата на човека в Договора от Маастрихт**

Следваща стъпка по посока формирането на материалноправна уредба на основните права на човека в правото на ЕО е направена с Договора от Маастрихт. В него е включена една разпоредба с изключително значение – чл. 6, § 1 предвижда: *„Съюзът се основава на ... зачитането на правата на човека и основните свободи...“* и параграф 2: *„ЕС зачита основните права така, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки...“*. Така заложеният текст реално кодифицира практиката на СЕО, развита до този момент, позовавайки се на основните принципи на правото, на общите конституционни традиции на държавите-членки и на ЕКПЧ. Значението на чл. 6 от ДЕС се състои в това, че той представлява правна основа за утвърждаването на един завършен общностен механизъм за защита на основните права, както и че дава израз на волята на държавите-членки да бъдат обвързани от такъв механизъм в рамките на правната система на ЕС. Той дава непосредствено нормативно проявление на прокламираната от СЕО същност на ЕО като правова общност, основана на общи ценности, основно място сред които има защитата правата на човека.

Съществено допълнението към тази позитивно правна уредба осъществява Договорът от Амстердам. Той включва в първич-

ното право на ЕС изрична препратка към ЕКПЧ. Освен това, Договорът от Амстердам променя и формулата на чл. 6, като заменя *„ЕС зачита“* с по-категоричното *„ЕС се основава“* на основните права на човека. На следващо място, той предвижда и възможност Съветът да предприема мерки срещу всички видове дискриминация.

Договорът от Амстердам съдържа още някои текстове, които закрепват защитата правата на човека като основоположен елемент в правната система на европейската интеграция. Ако с редакцията от Маастрихт се извършва официалното признаване на това измерение в интеграционния процес, то с Амстердамския договор се развива уредбата относно конкретните гаранции за спазването на основните права на човека. От особено значение в това отношение са разпоредбите, които утвърждават зачитането правата на човека като основно задължение на държавите-членки и като абсолютно условие за тяхната принадлежност към Европейският съюз. В тази връзка следва да се посочи предвидената система на санкции, в случай, че дадена държава-членка не зачита основните права на човека. От една страна чл. 49 от ДЕС урежда като основно условие за присъединяването към Съюза държавите-кандидатки да спазват определените в чл. 6 от ДЕС основни принципи, сред които зачитането на правата на човека и основните свободи. Член 7 на ДЕС, въведен с Договора от Амстердам и допълнен с Договора от Ница, предвижда процедура на политически контрол и санкции в случай, че една държава-членка на ЕС изпадне в състояние на тежко нарушение на принципите, определени в чл. 6.

Чл. 7, § 1 от ДЕС предвижда механизъм за констатиране на явен риск за тежко нарушение на принципите по чл. 6 от Договора. Предложение в тази посока може да бъде внесено от 1/3 от държавите-членки, от Европейският парламент или от Комисията. Решението за констатиране на явен риск от тежко нарушение, се приема от Съвета, с мнозинство 4/5 от гласовете, след съгласие на Европейския парламент. В този случай, Съветът може също да отправи препоръки до съответната държава-членка. Това е процедура, която безспорно има тежки политически последици за съответната държава, но същевременно е тромава

за осъществяване. Действия по реда на чл. 7, § 1 досега са предприемани само веднъж – през 1999 г. срещу Австрия. Изпратената да проучи ситуацията комисия обаче установява, че реално нарушаване на правата на човека не е налице и процедурата по чл. 7 бива прекратена. Преобладаващото мнение е, че процедурата е твърде трудна за осъществяване и затова се налага опростяването ѝ по посока въвеждане на превантивни мерки. Оттук, с Договора от Ница е предвидена и възможността да се отправят препоръки към държавите-членки при установяване ситуация на риск от тежко нарушение.

### **2.3. Харта на основните права на ЕС**

Приемането на Хартата на основните права е съществена стъпка в развитието на материалноправна уредба на правата на човека в правото на ЕС. То е проявление на тенденцията на повишаване нивото на защитата в рамките на общностния правен ред. В контекста на отрицателното становище на СЕО относно евентуалното присъединяване на ЕО към ЕКПЧ и с оглед на това, че Протокол № 14 към ЕКПЧ не е влязъл в сила, става ясно, че ЕО едва ли ще се присъедини към системата на Конвенцията в обозримо бъдеще. Това кара държавите-членки да се ориентират към изработването на собствен каталог на основните права на човека в правния ред на ЕС, който да обвързва институциите и държавите-членки при изработването, приемането и прилагането на актове на правото на ЕС. Хартата е изработена от нов за Общността орган – т.нар. Конвент и приета от Европейския съвет в Ница през декември 2000 г. В процеса по изготвянето ѝ Франция прави всичко възможно Хартата да се приеме по време на френското председателство, за да докаже привързаността и особеното си отношение към материята на правата на човека.

Следва да се подчертае, че приемането на Хартата на основните права е насочено към постигането на три основни цели:

- Да се гарантира ангажирането на ЕС в защитата на правата на човека, задача отвъд непосредствените цели на интеграционния процес. Така би следва да се засили връзката между гражданите и европейското обединение, да се допринесе за

приближаването им към целите и задачите на Съюза, които те за съжаление не разбират добре, типичен пример за което е негативният вот на референдума относно Европейската конституция във Франция.

- Утвърждаване идентичността на ЕС като общност на ценности, основана на определена обществена култура и традиции, отвъд непосредствения периметър на Общия пазар. В този контекст, има един много хубав и пълноценен символ на единството и многообразието в европейския процес – това са монетите Евро. От едната си страна те са еднакви за всички държави и символизируют европейското обединение, а от другата, всяка държава поставя свой национален символ. Ако общата монета може обаче да изпълни функцията на общ символ в икономическата сфера, то Хартата има за цел да създаде подобна зависимост по отношение на правата на човека.

- Хартата цели да утвърди и ангажимента на ЕС към защитата на правата на човека в глобален план. Тя се разполага в линията на политика на ЕС за защита правата на човека в отношения, които има Съюзът с трети страни. Така например клауза за демократичност и защита на основните права на човека обичайно присъства във всички търговски договори, които сключва ЕО със страни от Третия свят. Тя предвижда възможност за суспендиране на съответния договор, при нарушаване на основни права на човека от съответната държава.

#### *2.3.1. Приемане на Хартата на основните права*

Първоначалната идея за приемане на подобен каталог на основните права произлиза от Германия, в основата ѝ стои Зелената партия, чиито председател Йошка Фишер е външен министър на Федералната Република по това време. В периода на германското Председателство през 1999, ФРГ лансира идеята, че европейската интеграция не трябва да се ограничава единствено в рамките на икономиката, а следва да се задълбочава и в политическо отношение, от решаващо значение за което е засилването на връзката между Съюза и гражданите. Като необходима предпоставка в тази посока Германия разглежда развитието на европейската уредба за защитата правата на човека

ка. В края на германското председателство, Европейският съвет взима решение да бъде създаден каталог на основните права на гражданите и частните лица, които трябва да бъдат зачитани от институциите на Съюза и държавите-членки при прилагането на правото на ЕС. Хартата не създава нови права, тя систематизира и кодифицира права вече развити или признати в рамките на общностния правен ред. В насоките за изработването на Хартата се определя, че тя следва да групира гражданските, политически и социални права на гражданите на ЕС, както и някои права от икономическо естество.

Самото изготвяне на текста протича по нов и оригинален начин – Хартата е разработена в рамките на специален конвент, в който са отразени различните нива на политическо представителство и публична легитимност в Съюза. В състава на Конвента са включени по двама представители на националните парламенти, 16 представители на Европейския парламент, по един представител, назначен от държавния ръководител на всяка от държавите-членки, както и един представител на Европейската комисия. Общият състав е 62 членове. В работата на Конвента за Хартата на основните права участват и наблюдатели, излъчени от СЕО и от СЕ в израз на стремежа да се гарантира кохерентност на съдебната практика в материята на защитата на основните права на човека. Предвиден е също механизъм на пряко участие на гражданите в работата по изработване на Хартата – чрез интернет всеки гражданин можеше да участва в обсъжданията, да изразява мнение и прави предложения. Изготвеният от Конвента проект бива приет от Европейския съвет в Ница през декември 2000 г.

Поради отказът на някои държави-членки да допуснат придаването на задължителен характер на Хартата, тя бива официализирана под формата на обща декларация на Европейския парламент, Европейската комисия и Съвета на ЕС. От юридическа гледна точка обаче, това е акт без правно обвързващо действие. В тази връзка се поставя въпросът за признаване на същинско правно действие на Хартата на основните права. Така тя е включена като основна част (част II) в проекта за Европейска конституция, решение потвърдено и от междуправителствената конференция, утвърдила окончателната редакция на Договора

за създаване на Конституция на Европа. Лисабонският договор се ориентира към друго решение. Макар Хартата да не е инкорпорирана в основния текст на Договорите, тя е уредена като протокол към Договора от Лисабон, което ще и придаде задължителен характер и ранг на първично право, когато Договорът влезе в сила. В редакцията на Хартата от Лисабон обаче са внесени определени изменения спрямо началния текст по настояване на Великобритания и Полша.

### *2.3.2. Неделимост на правата*

В политическата лексика често се изтъква, че на икономическите и социалните права следва да бъде поставян същия акцент, да се уреди ред на тяхната защита идентичен на този, който се прилага по отношение категорията на гражданските, личните и политическите права. Твърди се, че социалните и икономически права следва да се разглеждат като продължение на гражданските и политически права в икономическата сфера. В тази връзка се отстоява и възприемането на т.нар. принцип на неделимост на основните права. Подобно разбиране обаче не е напълно издържано – на европейско ниво съществува широко развитата уредба относно гражданските, личните и политическите права в рамките на ЕКПЧ. Същевременно уредбата на социалните и икономически права е значително по-ограничена и се концентрира основно в Европейската социална харта. Главната причина за това е, че различните държави имат различна концепция и подход по отношение на социалните и икономически права и механизмите за тяхното упражняване.

Хартата на основните права е първият акт в материята на основните права на човека, който поставя на една основа гражданските и политическите и социалните и икономически права и ги урежда по общ ред. Включените в нея права са групирани по други критерии – въз основа на предмета им в контекста на интеграционния процес и връзката им с основните ценности на Съюза. Уредбата е разделена в шест дяла и във всеки един от тях могат да се намерят права и от двете групи – достойнство, свобода, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие. Именно тази общата уредба на разглеждане на двете категории права,

израз на принципа на неделимост на основните права на човека, е една от основните оригинални характеристики на Хартата.

### 2.3.3. *Отстъпки*

Приемането на Хартата на основните права представлява важна крачка напред за ЕС, независимо от това, че някои държави-членки оказват съществена съпротива относно придаването обвързващо действие на Хартата. Една от тях е Великобритания. В основата на нейната позиция стоят идеологически причини – британски работодатели са негативно настроени към стачките, правото на стачка и свързаните с тях социални права. Англичаните, а донякъде и германците смятаха, че Хартата следва да включва единствено реални субективни социални права, които нямат абстрактен характер, могат да бъдат гарантирани по съдебен ред и респективно се вписват в идеята за създаване на ефективна обща уредба на правата на човека. Такова право е например правото на отпуск по майчинство. Не се вписват в тази концепция съответно правото на жилище или правото на здравна помощ. Британската и германската позиция влияят по посока включване в Хартата на основните права на ограничен кръг разпоредби от социално-икономически характер.

Франция от друга страна има противоположно виждане – тя отстоява да бъдат включени в Хартата колкото е възможно по-широк кръг права от социален и икономически характер, за да се покаже че ЕС почива на модела на една социална общност. Френските представители развиват разбирането, че социално-икономическите права имат престационен аспект, т.е. те са не само конкретни правни възможности за частните субекти, но представляват също определена облага, скрепена с насрещно задължение за действие от страна на публичната власт. Така ясно могат да се разграничат правата от граждански и политически характер, при които от публичната власт се изисква бездействие и правата от социалноикономическо естество, при които тя трябва да предприеме активни действия с оглед на тяхното упражняване.

Възприемането на социалните и икономическите права в текста на Хартата е обект на сериозна битка, включително и по отношение на тези права, които не се нуждаят от предприемане на определе-

ни допълнителни мерки, за да бъдат реално осъществени. Налице са две коренно различни концепции, затова се налага намирането на компромисно решение – в Хартата се включват широк кръг социалноикономически права, но се разграничават същинските субективни права и правата-принципи. Така що се отнася до същинските субективни права, е възможно да се търси защита по съдебен ред. По отношение на права-принципи – те не могат да бъдат директно прилагани и тяхното упражняване предполага допълнителни действия от страна на публичната власт. Едно частно лице не може да се позове на тази втора подкатегория социални и икономически права пряко пред Съд, но може да атакува мерките на публичната власт по тяхното осъществяване.

Великобритания изпитва резерви относно придаването задължителна сила на Харата на основните права и настоява правата-принципи, предвидени в нея да не могат да бъдат пряко прилагани по съдебен ред. Така в преходните разпоредби на Хартата се включва една разпоредба, която уточнява, че правата-принципи нямат пряко приложение по съдебен ред (чл. 112 от ДКЕ, § 5). Така благодарение на разграничението между права и принципи са включени редица социалноикономически права, въпреки че много от тях не са реални субективни права, а са уредени като принципи.

### 2.3.4. *Основните права, уредени в Хартата*

Повечето уредени в Хартата граждански и политически права са изведени въз основа на ЕКПЧ, като е отразена практиката по прилагане на Конвенцията и е използван един по-модерен, по-изчистен изказ. Естествено в акта са заложени и някои нови решения, отразяващи факта, че от приемането на ЕКПЧ са изтекли близо 60 години. Така например Хартата включва иновативни решения, следствие от еволюцията както на обществените отношения, така и от научнотехнологичното развитие – например т.нар. биоетични права, правото на добра администрация.

#### • **Дял I – Достойнство**

Първата група уредени от Хартата права са правата, свързани със зачитане човешкото достойнство. Непосредственото

формулиране на правото на достойнство в чл. 1 е ново решение за Хартата на основните права, подобен текст не фигурира конкретно в ЕКПЧ. Тази разпоредба е вдъхновена от чл. 1 на Основния закон на ФРГ. Включването на този текст в конституционно закрепените основни права има за задача да гарантира, че няма да се допусне повторение на варварските посягателства срещу човешката личност, които бележи Втората световна война. Извеждането на аналогичен текст в самото начало на каталога с основни права на човека, признати от правния ред на ЕС, цели да се подчертае, че именно гарантирането на траен мир и упражняването на публична власт подчинена на правата на гражданите е една от основните характеристики на европейското обединение.

В същия дял е уредено правото на живот. Деликатен момент свързан с това право е правната уредба на абортите. Доколкото по този въпрос трудно може да се постигне съгласие между държавите-членки, преждевременното прекъсване на бременността не е предмет на уредба в Хартата, като въпросът е оставен на преценката на отделните държави-членки. Проявление на правото на живот е и забраната на смъртното наказание. Това решение се ситиуира в линията на една трайно утвърдена политика от страна на ЕС. Отмяната на смъртното наказание отдавна е утвърдена като един от критериите за членство в Съюза. От друга страна Европейският парламент многократно е приемал резолюции, в които се обявява за налагането забрана над смъртното наказание навсякъде по света. В рамките на своите външни отношения, ЕС се бори активно за премахването или поне за това да се наложи мораториум върху изпълнението на това наказание.

Сред останалите, предвидени в дял I права, интерес представляват т.нар. биоетични права – забраната на евгенични практики, забраната за превръщане на човешкото тяло и негови части в източник на печалба, както и забраната на репродуктивното клониране на човешки същества (чл. 3 от Хартата). Следва да се подчертае, че предвидената уредба по същество забранява генното модифициране с цел подбор и цялостното клониране на човешки същества. В рамките на правото обаче остава терапевтичното клониране, като оттам нататък воля на отделните

държави-членки е дали то ще бъде допустимо или също ще бъде забранено.

### • Дял II – Свободи

В дял II на Хартата на основните права са включени редица граждански и политически права, основната част от които са заимствани от ЕКПЧ. Може да се констатира, че съответните решения са в значителна степен модернизираны. Интересен пример в това отношение е уредбата на правото на встъпване в брак и правото на създаване на семейство (чл.9). Хартата урежда тези права, без да указва пола на лицата, встъпващи в брак или създаващи семейство, като този въпрос остава да бъде решен в рамките на националните законодателства, т.е. легализирането на еднополовите бракове или съжителство зависи от националното законодателство. Друг специфичен момент в разпоредбата на чл. 9, е че тя по същество разграничава встъпването в брак от правото на създаване на семейство без брак и препраща към националната уредба на тази материя.

Иновативен характер имат и решенията, заложи в Хартата относно защита на личните данни – чл. 8, свобода на изкуствата и наука – чл. 13, свобода на стопанската инициатива чл. 16, свободния избор на професия и право на труд – чл. 15. Именно този дял отразява най-явно свързването на гражданските и политическите и икономическите и социалните права, което Хартата осъществява.

### • Дял III – Равенство

Равенството на правните субекти, подчинени на общностния правен ред, е един от основоположните принципи на европейската интеграция. Чл. 20 прокламира „*всички хора са равни пред закона*“. Подобен текст е заложен в националните конституции на всички държави-членки и представлява един от същностните елементи на демокрацията.

На следващо място, като основно право в Хартата е изведена забраната за дискриминация на широк кръг основания (чл. 21). Не може да се определи категорично дали посочените хипотези на дискриминация са изброени изчерпателно. При тълкуването както на тази, така и на други разпоредби на Хартата ценен

ориентир могат да бъдат пояснителните бележки, публикувани заедно с нея.

Чл. 22 изрично гарантира културното, религиозното и езиковото многообразие, без да споменава правото на национално самоопределение, нито да придава особен правен статут на националните малцинства. На тях не е посветена отделна разпоредба, освен текстът на чл. 21 който забранява дискриминацията въз основа на принадлежност към национално малцинство. Причината затова следва да се търси в обстоятелството, че някои държави-членки, например Франция, не признават концепцията за т.нар. национални малцинства и респективно не приемат възможността за уреждане права на малцинствата.

#### • Дял IV – Солидарност

Приемането на текстовете в този дял среща значителна съпротива от страна на Великобритания, особено що се отнася до разпоредбата на чл. 28 – право на колективни преговори и действия и правото на стачка. В контекста на собственото му социално-икономическо развитие, за Обединеното кралство е притеснително правото на синдикатите да договарят и сключват договори, както и тези две думи – „включително стачка“, които без да го формулират разгърнато, признават стачката като средство за колективно въздействие при решаването на трудови спорове. Германия от друга страна отстоява правото на стачка, но настоява да бъде предвидена и възможността за локаут – право на работодателя да затвори предприятието или замени временно работниците, които са в стачка.

#### • Дял V – Гражданство

За разлика от класическите международноправни актове, уреждащи основните права на човека, в Харта на основните права се съдържа и дял „Гражданство“. В него са уредени част от правата на гражданите на ЕС, свързани със спецификата на интеграционния процес – правото на участие в европейски избори, правото на участие в местни избори, правото на достъп до документи, правото да се сезира Европейският омбудсман, правото на петиция. Едно ново интересно решение е т.нар.

право на добра администрация, свързано с възможността всеки гражданин да изисква от институциите, органите и агенциите на Съюза отнасящите се до него въпроси да се разглеждат безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Хартата предвижда и определени свързани с това право гаранции за защита правата на частните субекти като мотивиране на актовете, мотивиране на отказа, достъп до документи, обезщетения за вреди от действия на администрацията и др.

В дял „Гражданство“ е включено и най-тясно свързаното с процеса на европейска интеграция основно право на лицата – правото на свободно придвижване и пребиваване. То е признато като общо право на всички граждани на Съюза. От друга страна е предвидено, че при определени условия от правото на свободно движение и пребиваване могат да се ползват и гражданите на трети страни.

#### • Дял VI – Правосъдие

В този дял се съдържат няколко разпоредби, непосредствено свързани с правораздаването – право на защита и справедлив процес, право на съдебна помощ (ново решение в сравнение с ЕКПЧ), презумпция за невинност, право за защита, забрана за ретроактивно действие на наказателния закон, принцип за пропорционалност на престъплението и наказанието и принципът *ne bis in idem*.

#### • Дял VII – Общи разпоредби

Последният дял на Хартата, посветен на общите разпоредби относно нейното тълкуване и прилагане, е от съществено значение. В него са изведени правилата относно приложното поле на Хартата. Определено е, че тя се прилага спрямо институциите на ЕС, органите на Съюза в широк смисъл и спрямо държавите-членки, когато прилагат правото на Съюза. В материалите, които не попадат в обхвата на правния ред на Съюза, Хартата не се прилага.

Второто важно разрешение, което общите разпоредби дават, е клаузата, която не допуска ограничаване нивото на защитата на основните права. Според чл. 53 защитата, която Хартата гарантира, не може да е по-ограничена от тази, гарантирана от

ЕКПЧ, от националните конституции и от практиката на СЕО. Същевременно Хартата допуска отклонение в положителна посока и установяване на по-ефективна и обхватна защита. Следователно изведен е принципът, че Хартата на основните права не може да води до регрес по отношение на вече реализираните достижения в защитата правата на човека.

Друг съществен въпрос е отношението между Хартата на основните права и ЕКПЧ, най-малкото защото част от правата, уредени в Хартата, възпроизвеждат разпоредби на Конвенцията. В тази връзка следва да се намери решение как да бъде избегната противоречива съдебна практика между ЕСПЧ и СЕО, доколкото компетентен по прилагането на ЕКПЧ е Съдът по правата на човека в Страсбург, докато компетентен по прилагане на Хартата на основните права ще бъде Съдът на европейските общности в Люксембург. Разбира се, най-надежното решение е присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, но макар това да е предвидено изрично преди в Конституционния договор, а сега в разпоредбите на Лисабонския договор, проблемът с Протокол № 14 засега прегражда пътя за конституирането на ЕС като страна по Конвенцията. Затова авторите на Хартата се ориентират към друго решение – да я определят по същество за продължение на ЕКПЧ (чл. 52). В тази логика е предвидено, че когато СЕО прилага Хартата, той следва да тълкува уредените в нея права, произтичащи от ЕКПЧ, в съответствието с практиката на ЕСПЧ. По този начин би следвало да се избегнат случаи на противоречия в съдебната практика, като прилагането на Хартата се равнява по прочита на съответните права по смисъла на ЕКПЧ.

### 2.3.5. Юридическа сила на Хартата

От особено значение е въпросът за юридическата сила на Хартата на основните права. Към настоящия момент Хартата има формата на междуинституционално споразумение, обвързващо Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия. Тази е именно формата, под която тя е прокламирана през 2000 г. в Ница. Това е и формата потвърдена на 12 декември 2007 г. в Страсбург. Може със съжаление да се отбележи, че добрата идея Хартата да бъде част от основния текст на Договорите,

чрез включването ѝ като част II на Конституционния договор, не беше финализирана поради провала на самия ДКЕ. В Лисабонският договор, на Хартата се дава статута на част от първичното право на ЕС, под формата на протокол към основния текст на Договорите. До евентуалното влизане в сила на Договора от Лисабон обаче, въпросът за придаване същинско обвързващо действие на Хартата на основните права остава отворен.

При изясняването на въпроса за юридическата сила на Хартата, следва да се има предвид, че макар тя все още да не е акт с правно действие, Хартата на основните права има правно значение, доколкото вече намира приложение в практиката на общностната юрисдикция. Първоначално, статута на източник на извеждане на основни принципи на общностното право ѝ придава Първоинстанционния съд. В решението си по делото *Max Mobil*<sup>5</sup> от 30 януари 2002 г. ПИС се позовава на правото на добра администрация, което той разглежда като основен принцип на общностното право. Същественото в случая е, че Първоинстанционният съд използва Хартата на основните права като източник за ориентиране в тълкуването, което дава на този принцип, като я разглежда не като самостоятелен източник, защото тя не е правен акт, а като един каталог, една кодификация на основните принципи на правото, произтичащи било от Европейската конвенция, било от общите конституционни традиции на държавите-членки, било от правни принципи, присъщи на всеки правен ред.

В член 6 от ДЕС като източник за извеждане на общи принципи – основни права на човека изрично са определени именно ЕКПЧ и общите конституционни традиции на държавите-членки. Хартата на основните права може да бъде разглеждана като кодификация на тези два източника, като систематизация на съдебната практика на СЕО въз основа на тях, а не като отделен източник. Следва също да се има предвид, че от своя страна СЕО избягва да се позовава на Хартата, макар вече веднъж да е направил подобна референция – в решението си по делото Европейския парламент срещу Съвета от 27 юни 2006 г.<sup>6</sup> Макар

<sup>5</sup> ПИС, 30.1.2002, *Max.mobil* / Комисията, дело T-54/99.

<sup>6</sup> СЕО, 27.6.2006, *Европейския парламент/Съвета*, дело C-540/03.

СЕО да прави това много плахо, налице е първият акт на признаване определено правно значение на Хартата на основните права от Съда. Конкретният казус по делото е свързан с директивата за събиране на разделени семейства, в която Съветът и Европейският парламент като законодатели изрично се позовават на Хартата. В мотивите към акта изрично се посочва, че макар Хартата на основните права да няма правнообвързващо действие, Парламентът и Съветът черпят от нея основание за създаването на визираната уредба. Разбира се става въпрос за концептуално, а не за формално правно основание. Съдът от своя страна не се позовава на Харта като източник, от който черпи ориентир в постановяването на своето решение, той я разглежда като на неофициална кодификация на съвкупността от правните норми и обичаи в ЕС относно защитата на правата на човека. СЕО разглежда Хартата като документ, който систематизира правата на човека, утвърдени в рамките на общностния правен ред, произтичащи от международните задължения на държавите-членки, от техните конституционни традиции, от Учредителните договори и от ЕКПЧ.

Според новата редакция на чл. 6 в Договора от Лисабон – *„Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС (...), която има същата юридическа сила като Договорите“*. Така с влизане в сила на новата ревизия на Учредителните договори ЕС ще има своя собствена Декларация за правата на човека, своя собствена конвенция, свой собствен акт относно основните права, който ще бъде задължителен за всички институции и всички държави-членки, когато действат в приложното поле на правото на Съюза.

В новата формулировка на чл. 6 на ДЕС фигурира и втора алинея – *„разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договора области на компетентност на Съюза“*. Хартата не променя обхвата на предоставената на ЕС власт, не може да има за последица намесата на Съюза в нови области на обществени отношения, не му предоставя специфична самостоятелна компетентност да законодателства в самата материя на правата на човека. Хартата обвързва Съюза да зачита основните права на човека при упражняване на материалната му

компетентност, а не да създава специфична уредба относно тези основни права. Обратното би означавало Съюзът да може да изземва компетентност, която принадлежи на държавите-членки.

Третата нова алинея на чл. 6 предвижда, че правата, свободите и принципите, уредени в Хартата на основните права, следва да се тълкуват съобразно Дял VII на Хартата, като се вземат предвид разясненията към нея дадени при приемането ѝ от Конвента, които посочват източниците на съответните разпоредби. Независимо от допълнителните гаранции по втора и трета алинеи, Великобритания поиска да се ползва със специален режим по отношение на действието на Хартата. Полша последва примера на Великобритания и отправи аналогично искане. По настояване на двете държави беше приет Протокол № 30 към Лисабонския договор. Той предвижда, че Хартата не може да има за последици създаването на нови права или засягането на действащото законодателство в тези две държави, в областта на социално-икономическите права по отношение на Великобритания, и в областта на правото на брак по отношение на Полша.

Самият Протокол има дълъг преамбюл с десет съображения и само три разпоредби. Той определя, че Хартата не разширява правомощията на Съда на ЕС или правораздавателните органи на Полша и Великобритания да се произнасят дали законовите, подзаконовите и административните разпоредби и практиките на съответната държава-членка са съвместими с основните права, уредени в нея. Протоколът прецизира, че никоя разпоредба в Дял IV на Хартата не предвижда защитими по съдебен ред права по отношение на Полша или Обединеното кралство, освен ако те не са предвидили това в националното си законодателство. В чл. 2 Протоколът извежда, че когато разпоредба от Хартата се позовава на национални закони и практики, тя ще се прилага по отношение на Полша и Великобритания, само доколкото съдържащите се в нея права и принципи са признати в законодателството и съдебната практика на съответната държава-членка.

Така на практика се стига до абсурдната ситуация на формиране на механизъм за защита правата на човека на две скорости. Приемането на този протокол отговаря обаче на сложната политическа ситуация във Великобритания, където лейбъристкото

правителство е поставено в ситуацията да направи компромис и да се съобрази с позицията на консерваторите, за да избегне свикването на референдум по ратификацията на Договора. Подобна е ситуацията в Полша, където консервативното крило в десницата е изключително негативно настроено спрямо всяка перспектива за признаване правото на брак или семейство за лица от един и същи пол.

Относно действието на Протокола следва да се направят някои уточнения. Чл. 1 посочва, че Хартата не разширява компетентността на СЕО да преценява съобразността на национални норми с нейните разпоредби. Това същевременно означава, че Полша и Великобритания са подчинени на общата компетентност на Съда, такава каквато тя съществува към момента преди евентуалното влизане на Хартата в сила. От друга страна, едно от съображенията в мотивите към Протокола посочва, че Хартата на основните права потвърждава признатите в Съюза права, свободи и принципи и ги прави по-ясни, без да създава нови норми. Следователно в рамките на общата си компетентност СЕО има право да осъществява контрол над тяхното спазване, така както контролира това към настоящия момент.

Хартата на основните права има за цел да кодифицира основните права и свободи, които се явяват изграждащ елемент на законността в правния ред на ЕС и да гарантира, че те се прилагат безусловно и по-еднакъв начин от органите на Съюза и от държавите-членки. Тя обаче има своето значение и относно връзките на ЕС с трети страни, тъй като изведените в нея основни права се налагат и по отношение на тази област на компетентност.

В рамките на външните отношения и към настоящия момент има изградена практика на отстояване и защита правата на човека чрез специфични изисквания към държавите, с които ЕО влиза в договорни отношения. Такова решение са например т.нар. клаузи или условия за демокрация и зачитане правата на човека, които присъстват в търговските договори на ЕС. Те позволяват да бъде суспендирано действието на съответния договор в случай на посегателства над правата на човека или отклонение от основните принципи на демокрацията в съответната друга договаряща страна. Съюзът може едностранно да преустанови изпълнението

на ангажиментите си по съответното споразумение, обикновено свързани с плащания в значителен размер, ако констатира, че не се спазва условието за демократичност и зачитане на основните права на човека. Днес близо 120 държави по света са обвързани в отношенията си с ЕС с подобни клаузи за демократичност. Има обаче страни, които отказват включването на подобно условие в договорите си с ЕО. Това например направи Австралия, която изтъкна, че подобна клауза накърнява нейния суверенитет и представлява намеса във вътрешните ѝ работи.

Друг ефективен механизъм, използван от ЕС за развитие на политиката за защита на основните права на човека във външен аспект, е механизъмът на общите преференции. Той позволяват спрямо някои развиващи се страни да се приложи механизъм на безмитна търговия и определяне на квоти за търговия с определени стоки. Този механизъм се прилага по отношение на развиващи се страни, които старателно спазват конвенциите на МОТ, или конвенциите относно околната среда и др. Тук въздействието се състои в отнемане на предоставените преференции, в случай на нарушаване на съответните конвенции и отклоняване от минималното ниво на защита.

ЕС разполага и със специална бюджетна линия за осъществяването на тази политика, която се нарича Европейска инициатива за демокрация и права на човека. 100 милиона евро на година се предвидени за утвърждаването на защитата на основните права на човека в трети страни. Тези пари се предоставят на неправителствени организации, които действат активно в тази насока, а не на самите държави – например Amnesty International, Transparency International и др. ЕС определя целите и механизмите на съответната кампания, като неправителствените организации могат да кандидатстват и да получат значително финансиране. Следва да се подчертае, че държавите-членки не участват в разпределението на тези средства, то може да бъде извършено дори независимо от тяхната позиция.

Друг използван от ЕС способ в международен план е т.нар. диалог относно правата на човека. Най-типичен пример в това отношение е диалогът с Китай – два пъти годишно представители на Съюза и китайското правителство се срещат, за да дискутират

проблемите на правата на човека в Китай. Разговори се водят относно премахването на смъртното наказание, свободата на мисълта, свободата на словото. Особени резултати не са постигнати, но все пак е налице ясен знак, че ЕС се интересува от състоянието на правата на човека в Китай, и се опитва се да допринесе за тяхното зачитане. Опит за установяване на подобен механизъм беше направен по отношение на Иран, но Иран отказа сътрудничество по тази формула. В процес на установяване на такъв диалог Съюзът се намира с Русия. Това разбира се не са правни, а дипломатически способности за въздействие над съответните страни. Чрез тях обаче ЕС осигурява достатъчно високо равнище на реакция от своя страна и допринася за подобряване на положението по отношение зачитане на основните права в останалия свят.

## **II. Правото на ЕС и ЕКПЧ**

### **1. Съотношение между правото на ЕС и ЕКПЧ**

#### ***1.1. Съветът на Европа и ЕКПЧ***

ЕКПЧ е приета извън рамките на правния ред на ЕО, тя не е акт на общностното право. Конвенцията е класически международноправен договор, подписан в рамките на Съвета на Европа. СЕ е международна организация, чието съществуване има за предмет три основни цели – защита правата на човека, развитие на демокрацията и утвърждаване на правовата държава. Във времето в известна степен възниква усещане за конкуренция между СЕ и ЕО/ЕС, доколкото след Маастрихтския договор и особено след Амстердамския договор ЕС официално прокламира демокрацията и защитата правата на човека като свои основни принципи. В този контекст следва обаче да се отчете, че системата на европейска интеграция има много по-широк материален обхват от тази на Съвета на Европа – ЕС има функции главно в областта на икономическите отношения и развива широк кръг свързани с тях политики. От друга страна, СЕ обединява значително по-голям брой държави – понастоящем

47, като на практика всички европейски държави, с изключение на Беларус участват в него. Същевременно 27 от държавите-членки на СЕ са държави-членки на ЕС, в резултат на което те имат доминиращо влияние, особено в рамките на ПАСЕ. Този факт обяснява и защо отношенията между двете организации изключително се засилиха след разширяването на Съюза.

Съветът на Европа работи активно за постигането на своите цели като използва два основни механизма – отправяне на препоръки към държавите в определени области и по отделни въпроси и приемане на правни документи (конвенции). В по-широк план СЕ се стреми да изгради общоевропейско (паневропейско) правно пространство въз основа на ценностите на демокрацията и основните права на човека. Да се постигне хармонизирането на правните системи на 47 държави, някои от които имат повече от различни правни традиции обаче е една нелека задача.

От създаването си през 1949 г., СЕ е приел близо двеста конвенции. Без съмнение най-важната сред тях е първата – Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. От особено значение са също – Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, Хартата за регионалните и малцинствените езици, Конвенцията за биоетиката, Европейската социална харта. Следва да се подчертае обаче, че по отношение на социалните права не съществува разгърнат механизъм на гаранции и контрол, няма специализиран независим орган, който да следи за защита на тези права по подобие на ЕСПЧ и да гарантира тяхното спазване.

ЕКПЧ е приета през 1950 г., непосредствено след създаването на Съвета на Европа и отразява стремежа да не се допусне отново създаването на диктаторски режими в Европа. Конвенцията влиза в сила през 1953 г. Това, което прави ЕКПЧ уникален правен инструмент в световен мащаб обаче, е наличието на специфичен механизъм за наднационален съдебен контрол, осъществяван от Европейския съд за правата на човека. Няма друг механизъм в международното право, който да е гарантирал такава степен на защита правата на човека, каквата доказва във времето определеният ред на контрол по прилагането на ЕКПЧ.

Създаденият, за да гарантира ефективното прилагане на Конвенцията Съд, не е орган на Съвета на Европа. Органи на СЕ са ПАСЕ, Генералният секретар и Секретариатът, Комитетът на министрите на външните работи, и в последните години – Конгресът на местните и регионални власти. В Устава на Съвета на Европа няма разпоредба, която да предвижда създаването на Европейски съд за правата на човека. Той има договорна основа, създаден е въз основа на самата Конвенция. Изграденият механизъм на контрол е уникален и няма аналог в международните отношения. През годините той доказва своята изключителна ефективност. Установеният ред на контрол има две основни особености – първо, чрез осъществявания контрол от външен за държавите-членки съдебен орган, се постига единство в правната уредба на основните права на човека. Второ, в прилагането на Конвенцията и изпълнението на ангажиментите, които имат по нея отделните държави-членки, е изключен един от основните принципи в международното право – т.нар. принцип на реципрочността, които позволява една държава-страна по даден международен акт, да преустанови неговото прилагане, ако друга страна по него нарушава своите задължения.

### **1.2. Действие на ЕКПЧ по отношение на правото на ЕС**

От съществено значение е въпросът, дали ЕСПЧ може да осъществява контрол относно съобразността на един общностен акт или на един национален акт по изпълнение на общностна норма с разпоредбите на ЕКПЧ? Още повече като се има предвид, че ЕС има своя собствена правораздавателна система, създадена с Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана, доразвита с Договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница.

Определящо в това отношение е, че ЕО или ЕС не е страна по ЕКПЧ. Въпреки това, ЕСПЧ постановява две решения, с които допуска осъществяването на непряк контрол за съобразност на общностното право с основните права, гарантирани от Конвенцията. Това са делата *Matthews* и *Bosphorus Airways срещу Ирландия*. Съдът извежда тази формула на непряк контрол посредством произнасяне по националните мерки, приети в изпълнение на

актовете на правото на ЕО. Самите общностни актове не могат да бъдат предмет на контрол от страна на ЕСПЧ.

Налагането на този подход е голямото откритие на адвокатите по двете дела, които използват това, че не могат да съдят ЕС, но могат да заведат жалба срещу държави-страна по Конвенцията, които прилагат правото на Съюза. Във формулата има обаче едно слабо звено – ако е налице регламент, той е пряко приложим, като в някои случаи държавите могат да предприемат актове по изпълнението му, без обаче да разполагат с оперативна самостоятелност, т.е. те трябва да предприемат точно такива мерки, каквито регламентът предвижда. Да се атакуват тези мерки пред Съда в Страсбург, означава всъщност да се атакуват разпоредбите на регламента, отразени и изпълнени чрез тях.

Какви са съображенията на Съда по делото *Matthews*? ЕСПЧ приема, че ЕКПЧ не изключва възможността държавите да прехвърлят компетентност на международни организации. Чрез подобен трансфер на властови правомощия обаче те не се освобождават от ангажиментите, които са поели по Конвенцията и носят отговорност за актовете на институциите на тези организации, приемани в областта на тази прехвърлена компетентност, когато те нарушават или противоречат на права, гарантирани от ЕКПЧ.

ЕСПЧ е компетентен да се произнася по националните изпълнителни мерки, но не и по исовете, които са заведени срещу актове на Европейските общности, тъй като ЕО, респективно ЕС не е страна по Конвенцията. В делото *Matthews* проблемът е свързан с Учредителните договори, които са изцяло във властта на държавите-членки и не подлежат на контрол от СЕО. С решението си по това дело срещу Великобритания Съдът определя, че разполага с властта да контролира първичното право на ЕО, защото то е форма на действие от страна на държавите-страна по Конвенцията. Г-жа Матюс е британски поданик, която живее в Гибралтар. Гибралтар е британски анклав в Испания. Делото се води затова, че не са организирани избори за Европейски парламент, което според жалбоподателя представлява нарушение на чл. 3 на Протокол № 1 към ЕКПЧ.

Решението по делото съдържа два основни елемента – Съдът разглежда Европейския парламент като типичен законодателен

орган с оглед засилената му роля след ДЕС, като въз основа на това приема жалбата за допустима и осъжда Великобритания, че не е организираща избори в Гибралтар. Констатираното нарушение се основава на следните аргументи: Великобритания носи отговорност, тъй като е можела да се противопостави на разпоредбата в решението за пряк избор на Европейски парламент, която лишава гражданите, живеещи в Гибралтар от право на участие в европейски избори. Решението е част от първичното право на Общността. Актовете на първичното право се приемат с единодушие от всички държави-членки. Великобритания е можела да се противопостави на решението, но се е съгласила с него. На второ място, Г-жа Матюс не би могла да атакува действията на Великобритания пред СЕО, тъй като общностната юрисдикция не разполага с компетентност да осъществява контрол относно актовете на производното право.

Решението по делото *Bosphorus Airways*, постановено 13 години след началото на съдебния казус, които стои в неговата основа, бележи следващият етап в разгръщането непрекия контрол, който ЕСПЧ осъществява над актовете на общностното право. То е свързано с утвърждаване властта на Съда да осъществява такъв контрол над актове на производното право. Казусът по делото е повече от комплициран. Делото е заведено от турска авиокомпания, която ползва под лизинг самолет на югославската авиокомпания JAT. Самолетът е задържан в Ирландия в изпълнение на наложеното ембарго срещу СРЮ във връзка с войната в Босна и Херцеговина. Задържането на самолета е извършено в изпълнение на регламент на Съвета на ЕС, които съответно отразява резолюцията на Съвета за сигурност на ООН за налагане на ембарго. Т.е. мерките, предприети от ирландските власти са в пряко следствие от акт на ЕО. *Bosphorus Airways* завежда дело срещу Ирландия за нарушаване правото на собственост. В тази ситуация турската компания не атакува регламента, а Ирландия, която е предприела мерки по изпълнение на регламента на ЕС.

От съществено значение в случая е, че регламентът не дава свобода на преценка по неговото изпълнение, т.е. за Ирландия не е съществувала възможност за други действия в съответната

ситуация. Ако не бе изпълнила регламента, тя щеше да попадне в хипотеза на неизпълнение на общностното право.

В решението, което постановява, ЕСПЧ възпроизвежда своята концепция по делото *Matthews* и утвърждава, че с предоставянето на компетентност на ЕО държавите-членки не се освобождават от отговорността да осигурят спазването на Конвенцията в съответната материя. Оттам, Съдът приема, че като принцип разполага с компетентност да контролира техни действия и актове, приети в изпълнение на общностното право.

На второ място обаче, ЕСПЧ извежда и една друга формула, близка до разрешението на Федералния конституционен съд на Германия по делото *So lange*. Съдът приема, че в рамките на общностния правен ред съществуват гаранции за правата на човека, които представляват еквивалентно на конвенцията ниво на защита на основните права на човека. ЕСПЧ приема също, че зачитането на правата на човека от страна на ЕС и неговите институции следва да се презюмира. Така в случаите, когато държавите-членки не разполагат с дискреционна власт в прилагането на даден акт на правото на ЕС, ЕСПЧ няма да пристъпва към осъществяването на контрол, доколкото такъв е налице в системата на Съюза. Става въпрос за презумпция, която обаче може да бъде оборена. По този начин Съдът в Страсбург си запазва свободата във всеки отделен случай, когато съответните доказателства са налице, да прецени, че не е гарантирано необходимото ниво на защита и е извършено нарушение на предвидено от Конвенцията право.

Може да се обобщи, че с решенията си по тези две дела, ЕСПЧ утвърждава своята власт да контролира правото на ЕС, първично или производно, що се отнася до неговата съобразност с разпоредбите на ЕКПЧ. В тази линия, са възможни три основни хипотези:

- Случаи, свързани с актове на първичното право;
- Случаи, свързани с актове на производното право, при изпълнението на които държавите нямат свобода на преценка и националният акт се явява отражение на общностния акт;
- Случаи, свързани с актове на производното право, когато държавите имат свобода на преценка при приемането на вътрешните актове по тяхното изпълнение.

По този начин ЕСПЧ изгражда практика на непряк контрол над актовете на общностното право, като в резултат на това приближава фактическата ситуация до положението, което би съществувало, ако ЕС е страна по ЕКПЧ. Тази практика обаче крие известни рискове, защото ЕС не може да се защитава в такива дела, освен косвено чрез съответната държава-членка. От друга страна, ЕС няма свой съдия в ЕСПЧ. В този контекст за ЕС безспорно е по-добре да се присъедини към Конвенцията, за да може да се ползва с всички права, които произтичат от нея, отколкото да не е страна, а в същото време да бъде контролирана от Съда в Страсбург. Така ЕКПЧ ще се утвърди като същинска обща уредба на основните права на човека за 27-те членки на ЕС и за всички европейски държави в рамките на Съвета на Европа, като ефективна единна основа на общия европейски публичен ред.

## **2. Институционен механизъм за защита правата на човека**

От съществено значение е обстоятелството, че предвиденият в ЕКПЧ механизъм, позволява на всяко лице, независимо от неговата националност, да се обърне за защита към Европейския съд по правата на човека в Страсбург, ако счита, че някоя от страните по ЕКПЧ нарушава негово уредено в Конвенцията право. Механизмът, който позволява на физическите лица да търсят защита пред ЕСПЧ, е този на преки индивидуални иски по чл. 34. Това е решение, което няма аналог в международното право – частни лица да отнасят до независима международна съдебна инстанция споровете относно зачитането на техните субективни права от една държавата. Това е пример за редките случаи в класическата международноправна уредба, когато индивидът е субект на международното право, тъй като по принцип субекти на международното право са държавите и международните организации.

Следва да се подчертае същевременно, че процедурата на индивидуалните жалби пред ЕСПЧ има и една втора цел – да бъде гарантиран европейският публичен ред – съвкупността от общи ценности, характерни за всички европейски държави, най-значи-

мите сред които са демокрацията, правата на човека и правовата държава. За всяка държава-страна по ЕКПЧ тежи задължението да гарантира този европейски публичен ред и да взема предвид доколко другите държави също правят това, без да се изхожда от принципа на реципрочността. За тази цел в чл. 33 е уредена т.нар. процедура на междудържавни дела, която позволява на една държава-членка да атакува несъответстващо на Конвенцията поведение на друга държава-страна по нея. Така една държава по ЕКПЧ може да поиска от Съда в Страсбург да констатира и санкционира факта на нарушаване на Конвенцията от друга държава-страна по нея. Следователно разглежданият механизъм позволява на всяка държава-страна по Конвенцията да контролира как другите държави, за които тя е в сила, я прилагат. Можем да кажем, че това е наистина революционно по своя характер решение, в резултат на което всяка европейска държава може да иска от друга зачитането на европейския публичен ред.

През първите години след влизане в сила на ЕКПЧ акцент е поставен именно върху междудържавния механизъм, защото основната грижа на западноевропейските правителства е да издигнат надеждни гаранции срещу установяването на тоталитарни режими в Европа. В действителност обаче процедурата по чл. 33 никога не е функционирала особено ефикасно, защото изправени пред заплахата да бъдат адресат на такъв иск, редица държави се ориентират към тактиката да внасят изпреварващи обвинения за нарушаване на определените в Конвенцията права и основни свободи срещу държавите, които очакват да ги атакуват. В резултат на това, до дела по реда на чл. 33 се стига сравнително рядко. Примери за подобни дела са – Австрия срещу Италия за националното малцинство в Тирол, Ирландия срещу Великобритания относно положението в Северна Ирландия, Кипър срещу Турция относно окупацията на Северен Кипър. Към настоящия момент има едно висящо дело от тази категория пред ЕСПЧ – Грузия срещу Русия. В тази логика постепенно през годините акцентът се измества върху процедурата по дела, заведени по индивидуални жалби на физически лица. Към днешна дата броят на делата по реда на чл. 34 е нараснал

до степен, при която без промяна в приложимия по тези дела ред, ЕСПЧ рискува да стане жертва на собствения си успех.

### **2.1. Процедура на индивидуални жалби**

Първоначално предвиденият механизъм на индивидуална жалба е значително по-усложнен в сравнение със сега действащия ред. Протокол № 11 от 1995 г., влязъл в сила през 1998 г., значително опрости процедурата на индивидуални жалби. Преди измененията по Протокол № 11 функционираха два органа, компетентни да се произнасят по внесените жалби – Комисия по правата на човека и Европейски съд за правата на човека. Комисията не беше типичен правораздавателен орган, тя имаше за задача да филтрира жалбите, включително, опитвайки се да постигне споразумение между жалбоподателя и държавата, вместо да ги препраща към Съда. При този ред, ако не бъде постигнато споразумение обаче, частното лице няма право да се обърне пряко към Европейския съд за правата на човека. Право да внесат случая в Съда имат само държавите-страни по конвенцията или Комисията по правата на човека. Протоколът позволява за първи път частните лица да се обръщат директно към Съда. Той премахва Комисията по правата на човека и утвърждава Европейския съд по правата на човека като постоянно действащ орган, натоварен с общата компетентност да решава случаите на претендирани нарушения на Конвенцията.

Кои категории лица имат право да се обръщат към Европейския съд по правата на човека?

#### *2.1.1. Жалбоподатели*

Четири категории лица, имат правото да сезират ЕСПЧ:

- Всяко физическо лице, без значение от неговото гражданство, което се намира под юрисдикцията на държава, която е страна по конвенцията, в това число чужденци, апатриди, бежанци и др.;
- Всяка неправителствена организация чрез лицето, който е овластен да я представлява;
- Третата категория лица е общо определена – група лица. Това е относително понятие, което зависи от конкретните разре-

шения на националното законодателство. Важно е всеки да се осъзнава като член на групата и да е съгласен със завеждането на дело. Така например по известното *Езиково дело*, група франкофони е призната за годен субект да защитава езиковите права на определен кръг физически лица;

- Юридически лица на частното право също могат да бъдат ищци.

#### *2.1.2. Връзка на субекта с нарушение на гарантирано от Конвенцията право*

Втората важна предпоставка за допустимост на индивидуалната жалба е свързана с това, съответният жалбоподател, да е жертва на нарушение на право, уредено в ЕКПЧ. Той трябва да докаже, че е засегнат от нарушаването на това право. Практиката на ЕСПЧ в тази област е либерална – лицето може да е не само пряка жертва, но и индиректна или потенциална жертва. Индиректна жертва е тази, която не е пряко засегната, но е в пряка връзка с непосредствено засегнато от нарушаването лице. Така например при дело свързано с незаконосъобразни телефонни подслушвания на едно лице, трудно е да се докаже безусловно, че едно второ лице, с което то е имало контакти също е подслушвано. В практиката си ЕСПЧ е определил, че в тази хипотеза е достатъчно жалбоподателят да убеди Съда, че е възможно да е бил подслушван във връзка с друго „основно“ подслушване, за да се констатира нарушаване на Конвенцията. Достатъчно основание за констатация на нарушение е потенциалната възможност за нарушаване на гарантираните права, съществуването на голяма вероятност те да бъдат накърнени. В обобщение ищец може да е частно лице или група лица, които претендират, че са пострадали от нарушено право, гарантирано от ЕКПЧ.

Правата, гарантирани от ЕКПЧ са близки до тези, които урежда Хартата на основните права на ЕС, като се изключат правата от социално и икономическо естество. Следва да се има предвид също, че ЕСПЧ е развил изключително богата практика по отделните предвидени от Конвенцията права. От особено значение е практиката относно правото на живот, забраната на изтезанията, забраната за унижително третиране, правото на справедлив и безпристрастен съд, произнасяне от съда в разумен срок, свобода на

изразяване на мнение, свобода на мисълта, съвестта и религията, свобода на сдружаване, право на встъпване в брак.

### *2.1.3. Изисквания по допустимостта на жалбата*

Жалбата се подава при попълване на специален формуляр, достъпен на всички езици на държавите-страни по Конвенцията. Формулярът е сравнително опростен и може да бъде попълнен и без помощта на адвокат. Нуждата от адвокатска помощ идва след произнасяне по допустимостта на жалбата, когато делото се изпрати на държавата, спрямо която се претендира извършването на нарушение.

В първата част на формуляра се включва информация относно лицето-жалбоподател, неговия адрес, както и срещу коя държава се завежда дело. Във втората част на формуляра се излагат обстоятелствата по случая, които карат лицето смята, че е нарушено право, гарантирано от ЕКПЧ. Посочва се коя норма на Конвенцията се счита за нарушена, както и други обстоятелства, които жалбоподателят счита за важни и съществени. В следващия раздел трябва да се посочи дали са изчерпани вътрешните правни способности за защита на накърненото право. Следва посочване предмета на иска. В шестата част на формуляра се указва дали друга международна юрисдикция се е занимавала с въпроса и ако това е така, жалбата е недопустима.

Към формуляра трябва да бъдат направени и няколко приложения. Най-важното приложение е предоставянето на копие от съдебното решение на последната съдебна инстанция в съответната държава-страна по Конвенцията, от което ищецът се чувства неудовлетворен, поради което търси по-нататъшна защита на правата си пред ЕСПЧ. Не могат да бъдат прилагани оригинални екземпляри. Формулярът се подписва, като накрая се прилага декларация, в която се посочва, че изложените факти и обстоятелства са верни.

С оглед на допустимостта на жалбата, определящо е да бъдат изпълнени изискванията по чл. 35 от ЕКПЧ:

- Лицето трябва да е изчерпало всички възможни правни средства за защита на накърненото право по националния правен ред. Това изискване обслужва една основна цел – да се даде възможност на съответната държава да вземе мерки по

вътрешния си правен ред. Тук ясно се вижда голямата роля на националния съд, който е общо компетентен по прилагането на ЕКПЧ. Контролът, осъществяван от ЕСПЧ, има субсидиарен характер. Задачата на Съда за правата на човека е да се намеси само тогава, когато националният съд не е направил необходимото, за да отстрани нарушението.

- Необходимо е да се докаже, че е налице нарушение на някое от правата, гарантирани от ЕКПЧ.

- Жалбата следва да бъде подадена в срок шест месеца от постановяване решението на последната инстанция по вътрешния правен ред. С оглед спазването на този срок, жалбата може да бъде пратена и по факс или електронна поща, при условие, че оригиналната документация ще бъде изпратена до пет дни след това. При това изключение, необходимо е жалбата да пристигне в Съда в Страсбург в рамките на шестте месеца от произнасянето на националната съдебна инстанция, от момента на постановяването. Срокът е преклузивен и за неговото спазване се следи строго.

- Жалбата не може да е анонимна. Възможно е обаче, в хода на делото Европейският съд за правата на човека да засекури жалбоподателя, ако има причини за това.

- Жалбата не може да бъде предмет на дело пред друг международен съд или ЕСПЧ вече да се е произнасял по същество по същия случай.

- Подаването на жалбата не трябва да представлява злоупотреба с право.

### *2.2. Действие на решението*

ЕСПЧ се произнася с решение, което има декларативен характер. С това решение се констатира извършването на нарушение на гарантирано от ЕКПЧ право от страна на съответната държава-членка или се констатира, че такова не е налице. За да има ефективни последици от осъждането обаче, е необходим механизъм на контрол относно изпълнение решенията на Съда от държавите, страни по Конвенцията. Тази функция изпълнява Комитетът на министрите на Съвета на Европа. Следва да се подчертае, че има държави, които отказват да изпълняват реше-

ния на Съда в Страсбург. Европейският съд за правата на човека не разполага с възможност да използва мерки на принуда. Единствената възможна форма на реакция е политическата принуда, която може да окаже Комитетът на министрите.

Целта на производството по чл. 34 не е да се постигне поправяне на причинените на засегнатото лице вреди, а прекратяване на нарушението и евентуална компенсация за това нарушаване. Само когато е невъзможно да се постигне поправяне на вредите чрез прекратяване на нарушението от съответната държава, тогава могат да бъдат присъдени обезщетения, които да компенсират извършеното нарушение. В този случай е налице т.нар. „справедливо задоволяване“ , което покрива разходите по делото и част от вредите. Не е възможно да бъде присъдено пълно обезщетяване за настъпилите от нарушаването вреди.

### **2.3. Структура и ред на разглеждане делата от ЕСПЧ**

#### *2.3.1. Състав на ЕСПЧ*

ЕСПЧ се състои от толкова съдии, колкото са страните по Конвенцията – 47. Всяка държава има по един съдия. Всяка държава предлага три кандидатури на ПАСЕ, която избира за съдия един от издигнатите кандидати. Редът, по който правителството предлага кандидатурите, не е уреден на нивото на Конвенцията. В практиката, специална комисия от ПАСЕ осъществява проучване на кандидатурите и предлага на Асамблеята кого да избере за член на Съда. Основно изискване към съдиите е да гарантират независимост от своето национално правителство.

#### *2.3.2 Камари на ЕСПЧ*

В рамките на съда се формират три вида камари – от 3-ма съдии, разширени камари от 7 съдии и голяма камера – от 17 съдии. Ролята на камарите от 3-ма съдии е да се произнасят относно допустимостта на жалбите, като една жалба може да бъде определена за недопустима само с единодушието на тримата членове на камарата. При липса на съгласие в този формат камера, въпросът се отнася до камера от 7 съдии, която се произнася по допустимостта и по

съществуването на делото, ако го определи като допустимо. Основно правило в разпределението на делата е, жалбите да се отнасят до този състав, в който се намира съдията от държавата, срещу която е заведено делото. Логиката на този подход е съдията от съответната държава да участва в разглеждането на делото, за да обясни спецификата и особеностите на националното законодателство. При формирането на отделните камари от 7 съдии се търси съобразяване с няколко принципа – пол, правна система, Западна-Източна Европа, представителство на системата на континенталното право и системата на прецедентното право. Голямата камера от 17 съдии се формира на ротационен принцип. Тя разглежда дела изключително рядко. Едно дело обичайно може да се отнесе до голямата камера, когато се поставя въпрос от съществено значение по тълкуването на Конвенцията или когато решаването на въпроса предполага промяна в практиката на ЕСПЧ (чл. 30). Втората възможна хипотеза е жалбоподателят или държавата-членка, спрямо която се претендира нарушение, да поиска разглеждане от голяма камера, ако не приемат решението на 7-членния състав. Срокът за обжалване е три месеца от постановяване на решението. По своята същност повторното разглеждане от голяма камера има апелативен характер.

#### *2.3.3. Производство пред ЕСПЧ*

Жалбата се отнася до тричленна камера, която се произнася относно нейната допустимост. Ако камерата единодушно реши, че жалбата е недопустима, тя се счита за отхвърлена. Съдебният секретар винаги може да укаже на жалбоподателя да въведе определени корекции преди жалбата да бъде разгледана относно нейната допустимост. Ако камерата от трима съдии реши, че жалбата е допустима, тя се изпраща на държавата-ответник. На страните се дава възможност да изложат позициите си, след което делото се внася в седемчленна камера. Тя се произнася по същество. Решението на седемчленната камера винаги следва да бъде мотивирано. Ако постановеното от Съда решение удовлетворява страните, делото приключва. В противен случай всяка от тях има срок от три месеца, за да атакува решението пред голямата камера.

## 2.4. Перспективи пред ЕСПЧ

Делата, които се завеждат ежегодно пред ЕСПЧ вече са толкова много, че Съдът на практика не може да се произнася по тях в нормални срокове. Поради претоварването му, ЕСПЧ рискува да загуби своята ефективност и авторитет като гарант за зачитане правата на човека в Европа. През 2006 г. има 90 000 висящи дела, през 2007 г. – 103 000. През 2006 г. ЕСПЧ постановява общо 1560 решения, през 2007 г. – 1503. До преди няколко години най-осъждани държави-страни по конвенцията бяха Франция, Италия и Великобритания. През 2007 г. – най-осъжданите държави са Турция (319 пъти), Русия (175), Украйна (108), Полша и Румъния. Следва да се подчертае, че България е на едно от първите места по брой на жалбите на глава от населението.

Очевидно е, че се налага бързо да бъде реформиран редът за подаване и разглеждане на индивидуални жалби. В тази връзка е приет Протокол № 14, който има задачата да опрости приложимата процедура по индивидуалните жалби. Тъй като става дума за съществена промяна на производство пред ЕСПЧ, този протокол трябва да бъде ратифициран от всички държави-членки. Към настоящия момент единствено Русия не е извършила това.

Според някои виждания, споделяни също от редица съдии в ЕСПЧ, в това число и от неговия председател, производството пред Съда следва да се реформира по посока на система на разглеждане на делата, подобна на тази, която действа пред Върховния съд на САЩ. В тази логика би следвало да се възприеме т.нар. механизъм „pick and choice“, който да позволи на ЕСПЧ да избира по кои дела да се произнася, като се концентрира върху тези случаи, които счита за особено важни за прилагането на Конвенцията. Тази идея обаче срещна остра съпротива от страна на редица неправителствени организации, според които подобно решение би лишило системата на ЕСПЧ от едно от най-големите ѝ достойнства – прекият достъп на частните лица до юрисдикцията по Конвенцията.

Други предлагат да се въведе механизъм на преюдициални запитвания, подобен на този, който се прилага пред СЕО. Така би била изградена формула на съдебно сътрудничество между наци-

оналните съдилища и Европейския съд по правата на човека, като Съдът в Страсбург бъде разтоварен от част от случаите, които сега стигат до него. При подобна процедура последната инстанция по реда на вътрешното право на съответната държава по Конвенцията би била длъжна да отпрати запитване относно тълкуването на Конвенцията и съобразеността на една национална норма с нея, като отговорът на ЕСПЧ бъде задължителен за националния съд.

Реформата, която трябваше да се осъществи с Протокол № 14, отчита в недостатъчна степен защитата правата на човека. Протокол № 14 предвижда промяна в чл. 34, която се основава на нови изисквания за допустимост на индивидуалните жалби. Въведена е нова определяща предпоставка – жалбоподателят да е претърпял съществени вреди. Според новата редакция на чл. 34, Съдът може да обяви за недопустима жалба, за която прецени, че ищецът не е претърпял съществени вреди. Как обаче може да се определи размерът и характерът на вредата в хипотезата на засягане на основните права на човека. Това би било изключително трудно и несъвместимо със същността на самия институт на правата на човека. Основните права могат да бъдат спазвани или нарушени. Не може да се приеме, че има по-леки и по-тежки нарушения. Това би означавало да се йерархизират самите права, да се степенуват случаите, в които те биват засягани, както и видовете нарушения, което е недопустимо. В тази логика бихме били изправени пред ситуация да преценим дали правото на живот или правото на независим съд има по-голяма тежест? Основателно се поставя въпросът, дали подобно решение ще се отрази благоприятно на доброто функциониране на Европейския съд по правата на човека, дали няма да ерозира системата на Конвенцията.

Що се отнася до останалите промени, които Протокол № 14 внася, те би следвало да бъдат оценени положително. Например с оглед ускоряване разглеждането на делата, се предвижда произнасяне по допустимостта от един съдия и разглеждане по същество от тричленна камара. Въпросите, които са от по-голямо значение съответно могат да бъдат отнасяни към 7 членна камара и голяма камара.

## КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

### ЛЕКЦИЯ

*на проф. Жан-Дени Мутон,  
Университет на Нанси,  
Почетен доктор на СУ „Св. Климент Охридски“*

*Един от най-изявените френски специалисти в областта на международното и европейското право. Има богата професионална кариера и съчетава множество академични и административни длъжности. Преподава международно право и право на ЕС в Университета в Нанси, в Университета в Люксембург, в Европейския институт за публична администрация в Маастрихт, в Института за политически изследвания в Париж, в Белградския университет. Директор е на Департамента по юридически и политически науки на Европейски университетски център в Нанси и на Къщата на страните от Централна и Източна Европа в Нанси. Почетен доктор на Софийския университет и кавалер на Ордена на почетния легион на Франция. Автор на множество публикации в областта на правото на ЕС и международното право.*

## ВЪВЕДЕНИЕ

Когато говорим за конституционно право на Европейския съюз, още в началото искам да подчертая, че е необходима предпазливост при използването на това понятие, защото нормално понятието „конституция“ се свързва с понятието „държава“. Очевидно е, че ЕС не е държава, нито дори федерална държава в по-широк смисъл на думата. Може да се каже, че е налице своеобразна злоупотреба с терминологията дори в наименованието на този курс, освен ако не приемем, че можем да отделим понятието „конституция“ от понятието „държава“.

Подобно разделяне между разбирането за конституция и разбирането за държава се споделя отдавна от немалка група юристи. За да се направи това, Конституция се дефинира от гледна точка на нейното съдържанието и ще подчертая, че конституцията има формален и материален аспект. От материална гледна точка, конституцията е основен закон, уреждащ компетентността на една организация, начинът, по който е организирана властта в нейните рамки и в този смисъл може да се приеме, че типичните международни организации като ООН имат такъв акт – техният учредителен акт. Например Хартата на ООН урежда какви са компетенциите на организацията, кои са органите, на-товарени да упражняват тези компетенции, по какъв ред това следва да се осъществява. Ако възприемем подобно широко тълкуване на понятието „конституция“, можем да го приложим към всяка международна организация.

От друга страна, можем да кажем, че конституцията съществува и във формален аспект. Можем да приемем, че тя е съвкупност от основни норми, даващи фундамента на определен обособен правен ред. Тя има по-голяма тежест, заема по-високо място от всяка друга норма в рамките на този правен ред. И доколкото даден правен ред има такава върховна съвкупност от норми, можем да заключим, че тази върховна съвкупност се нарича конституция. Подобна трактовка също изглежда твърде широка. В тази логика може да се допусне, че дадено сдружение също представлява самостоятелен правен ред, тъй като има своя върховна уредба, която се приема за конституция. Това е

и причината, поради която не приемам подобна концепция, защото при толкова широко определение тя не върши работа. И в рамките на курса ще търся правилното разбиране за Конституционното право на ЕС между тези две концепции.

Следва да се подчертае, че ЕС не е федерална държава, дори може би не е федерална държава в процес на развитие. Той обаче е една много оригинална форма на политическа организация, която според мен изобщо не може да бъде сравнена с обикновена международна организация. Това означава, че в юридически план ние се намираме между две фигури – между идеята за държава и идеята за международна организация. Възможно е да определим ЕС като многонационална федерация, която федерация обаче, не бива да се смесва с федералната държава, такава, каквато я познаваме в съвременността. Подобна формулировка подхожда на курса по конституционно право на ЕС – ЕС е нещо по-малко от държава, но нещо повече от международна организация.

## **I. Принципи, уреждащи компетентността в ЕС**

### **1. Принципи, уреждащи предоставянето на компетентността**

В настоящото изложение няма да се спирам на материалната част на конституционното право, упражняването правомощията на институциите, нито на гражданството на ЕС. Ще се огранича върху въпросите, свързани с компетентността на Съюза. В тази логика следва да обърнем специално внимание на това, че всяка държава-членка на ЕС – а сред тях вече е и България, остава суверенна държава, макар да членува в Съюза. Освен това, във федералната държава – можем да вземем за пример Германия, Швейцария, САЩ, които са федерални държави, в съответната федерална конституция има много високо развита система на разпределение на компетенциите между федералното равнище и регионалното равнище. В Основния закон на Федерална република Германия се определя кои са изключителните компетен-

ции на федерацията, кои са допълващите ѝ компетенции<sup>1</sup> и след това са уредени т.нар. конкуриращи се компетенции<sup>2</sup>.

В ЕС този подход не е водещият, макар че Договорът от Лисабон в някаква степен се доближава до него. Това може да се обясни с две причини, които при това водят в различни посоки. На първо място, доколкото ЕС не е федерална държава, той има отделни компетенции в определени области. В същото време ЕС е процес в развитие, което обяснява необходимостта да не бъдат окончателно закрепвани компетенциите, които могат да бъдат предоставени на Съюза. Ако погледнем чл. 2 и 3 от ДЕО, се вижда, че те очертават еволютивния характер на интеграционния процес. Чл. 2 определя целта на Общностите, а чл. 3 постановява какво е необходимо за постигането целите на Общностите, какви действия трябва да се предприемат. Сериозна трудност представлява ясно да се определи кои точно компетенции са предоставени на Съюза и кои са запазени от държавите-членки, доколкото по сега действаща уредба няма изрично изброяване. Тази относителна неопределеност на компетентността в системата на ЕС предполага много важна, решаваща роля на общностния съдия в регулирането на отношенията в нея. Това позволява от друга страна на СЕО да използва неяснотата на Договорите през десетилетията, за да разшири компетенциите на ЕО в своята практиката. Изпълнявайки тази си роля все пак, Съдът се опира на няколко основни принципа, уреждащи компетенциите на Съюза.

#### ***1.1. Принцип на предоставената компетентност***

Водещият принцип, който стои основата на европейската конструкция и с който СЕО се съобразява безусловно, е принципът на предоставената компетентност. Той е изрично закрепен в чл. 5, ал. 1 на ДЕО. Този принцип е много по-детайлно уреден в Договора от Лисабон, както впрочем беше и в ДКЕ.

<sup>1</sup> Тези компетенции, по които федералната държава има принципната компетентност, а отделните провинции имат допълваща.

<sup>2</sup> Това са областите, в които отделните провинции остават компетентни да действат, доколкото федерацията не е предприела мерки.

Вероятно знаете добре, че Договорът от Лисабон е изработен под формата на два договора – първо, измененията в Договора от Маастрихт, озаглавен както досега Договор за ЕС, и на второ място, измененията в досегашния ДЕО, който занапред ще се нарича Договор за функционирането на ЕС. В чл. 4, § 1 от новата редакция на ДЕС изрично е записано, че всяка компетентност, която не е изрично предоставена на Съюза по реда на Договорите, принадлежи на държавите-членки. Тази формулировка много ясно подчертава разбирането за запазения суверенитет на държавите-членки. Същия запис се съдържа и в чл. 11, § 2 от ДКЕ. В своята същност тази формулировка означава, че на държавите-членки се признава нещо изключително важно – те остават носители на най-важната своята власт – в теорията на правото тя е известна като компетентност за компетенциите. ЕС не може да присвои компетентност, която държавите-членки не са пожелали изрично и формално да му предоставят.

Има две солидни граници за придържане към принципа на предоставената компетентност. От една страна, държавите-членки имат обща компетентност. Същевременно, макар че запазват общата си компетентност, те вече не могат да я упражняват без да зачитат рамките на общностния правен ред. Така например в областта на националното гражданство, няма никакво съмнение, че държавите-членки имат правото да определят напълно свободно правилата относно имената на своите граждани. На пръв прочит, ЕС няма отношение към това при какви условия и как лицата получават своите имена. Това е типична хипотеза на запазена компетентност на държавите-членки, или казано по друг начин изключителна компетентност на държавите-членки. В същото време обаче, в решение от 2003 г.<sup>3</sup> СЕО приема, че общностното право би могло да има отношение към начина, по който се придобива име от физическо лице.

Делото *Garcia Avello* се отнася до казуса на две деца, чиито бащата е испански поданик, а майката белгийски поданик. Те имат двойно гражданство – на Белгия и Испания. В началото живеят в Испания, но впоследствие се преместват в Белгия.

Белгийските власти прилагат по отношение имената на децата правилата, уредени от белгийското законодателство. Това означава, че те трябва да носят фамилното име на баща си, който се казва Гарсия Авело. Самите деца смятат обаче, че понеже ще живеят в Белгия, за тях е по-добре да използват името на своята майка – Бекер. Вследствие на това, те отправят искане пред белгийските органи, да им бъде разрешено да носят и двете фамилии. В Белгия обаче се прилага стриктна процедура за промяна в името. Необходимо е за всеки конкретен случай да бъде издаден декрет с подписа на Краля, като разрешение за промяна в името може да се получи само при ограничен кръг специфични обстоятелства. Белгийската администрация отказва и заинтересованите лица завеждат дело. Съдът отправя преюдициално запитване до СЕО. СЕО постановява своето решение, като стъпва на уредбата на гражданството на ЕС. Съдът определя, че след като гражданите на една държава-членка са и граждани на ЕС, те трябва да имат възможността да черпят всички права, свързани с това им ново качество. Следователно Съдът приема, че от общностното право произтича, че заинтересованите лица следва да могат да носят името на майка си в Белгия, с оглед на правото им на свободно движение на лицата и като проявление на принципът на недискриминация. Според СЕО дори държавите-членки да имат запазена компетентност в областта на гражданското състояние, тя трябва да бъде упражнява без да се засяга действието на общностното право.

Така въпреки липсата на изричен списък в Договорите, в който се определят областите на предоставена компетентност на Съюза, достатъчен е фактът, че европейската интеграция се основава на система от основни свободи, сред които и свободата на движение. И макар държавите да имат запазена компетентност в редица области, те трябва да упражняват тази своя компетентност съобразно тези четири свободи и съобразно цялото право на Общността, прието с оглед на тяхното осъществяване. Могат да бъдат дадени още много примери в това отношение. Изведената от СЕО формулировка има изключително значение във връзка с упражняването на общата компетентност на държавите-членки. На първо място, следва да се подчертае, че един общностен акт,

<sup>3</sup> СЕО, 2.10.2003 г. *Garcia Avello*, дело C-148/02, сб. стр. I-11613

който излиза извън рамките на предоставената на Общностите компетентност и навлиза в област на запазена компетентност на държавите-членки, следва да се счита за акт, засегнат от порок на некомпетентност и съответно да е предмет на дело за отмяна на акт по чл. 230 ДЕО, а ако е изтекъл срокът за внасяне на иск за отмяна, би могъл да е обект на възражение за незаконосъобразност или на преюдициално запитване за валидност.

На второ място, всяка мярка, приета от ЕО, трябва да има на ясна правна основана, да е налице конкретна специфична разпоредба от Договорите, която определя компетентността на европейското ниво да предприеме действия в съответната хипотеза. Ако даден общностен акт няма посочена конкретна правна основа, това е основание за неговата отмяна от СЕО. Практиката на Съда по отношение на правната основана се разви значително в последните години, защото след Договора от Маастрихт правната система на европейската интеграция значително се усложни. От една страна съществува ясно разграничение между компетентността във Втория и Третия стълб на ЕС и между класическите форми на компетентност в Първия стълб, наричани в тесен смисъл общностна компетентност. Подобно разграничение има съществено значение. Процедурите за приемане на актове са коренно различни в Първия стълб от една страна, и във Втория и Третия стълб от друга. Например, ако Съветът приеме акт в рамките на Третия стълб, който поначало би следвало да се отнесе към форма на общностна компетентност, тогава Европейският парламент следва веднага да реагира, защото отредената му роля в Третия стълб е силно ограничена и правомощията му на участие в процеса на вземане на решения са символични. В последните години Парламентът завежда голям брой дела срещу актове, приети от Съвета в рамките на Третия стълб, като претендира, че те следва да бъдат приети като мерки в някоя от материите по Първия стълб. В такава хипотеза СЕО всъщност е призван да се произнесе относно правната основана за приемане на съответния акт. Съдът трябва да реши, дали съответния акт правилно е приет на основание на разпоредба от Третия стълб или е трябвало да бъде приет на основание на разпоредба от Първия стълб.

Редом с основоположния принцип на предоставената компетентност, съществуват два кръга от допълнителни правила, които моделират неговото действие. От една страна, в Договора има разпоредби, които позволяват принципът на предоставена компетентност да бъде тълкуван разширително в определени случаи. От друга страна, има и други случаи, които предполагат по-ограничително тълкуване и стриктно прилагане на предоставените правомощия. Важно е да се подчертае, че принципите на субсидиарност и пропорционалност, които допринасят за по-ограничително тълкуване на формулата на предоставена компетентност, са сравнително нов елемент в правната система на ЕО и ЕС, включена в правната уредба на европейската интеграция от ДЕС насам. Това дава основание да се заключи, че държавите-членки са взели мерки против разширителното тълкуване на компетентността на ЕО, с оглед на това да гарантират своите запазените компетенции.

## ***1.2. Разширително тълкуване на компетентността***

Съществуват две основни разрешения, които допринасят за разширителното тълкуване на компетенциите на ЕС. Едното е разпоредбата на чл. 308 от ДЕО, а другото е изцяло изведено в практиката на СЕО.

### ***1.2.1. Чл. 308 от ДЕО***

От самото начало на интеграционния процес, Учредителните договори съдържат едно много интересно решение – това е механизъмът по чл. 308 от ДЕО. Според този текст, ако за постигане на целите по чл. 2 при осъществяването на Общия пазар се окаже необходимо дадено действие и Договорът не е предвидил необходимите за това правомощия, Съветът с единодушие, по предложение на Комисията, след като се консултира с Европейския парламент, може да приеме съответната мярка. Това е едно съвсем логично решение в светлината на една развиваща се конструкция, каквато са Европейските общности. Нормално е, да се предвиди възможност Общността да може да прави някои неща, които не са изрично очертани в Договора и които се налагат като

необходими в хода на нейното функциониране. Без наличието на подобен механизъм, ЕО би била слаба и неефективна. В същото време следва да се подчертае, че прилагането на чл. 308 трябва да става предпазливо и умерено, защото другото би означавало Общността да иземе твърде широк кръг правомощия, каквито държавите-членки не са пожелали да ѝ предоставят.

Чл. 308 определя три условия, които следва да бъдат налице, за да може да се приложи предвиденият в него механизъм:

- Действието, което се предлага, да е необходимо за постигане на целите, изрично поставени в чл. 2, т.е. да е в рамките на предоставената на ЕО компетентност. Не може на основата на тази разпоредба Общността да преследва цели и да изземва компетентност в области извън рамките на чл. 2;

- В Договорите да няма изрична разпоредба, която урежда приемането на съответната мярка. СЕО е много бдителен, когато преценява дали даден Общностен акт може да бъде приет въз основа на друга конкретна разпоредба на ДЕО, която очертава нарочно предоставени правомощия за целта. Съдът отменя много актове, приети въз основа на чл. 308, за които стига до извод, че е било възможно да бъдат приети въз основа на друг конкретен текст от Договорите<sup>4</sup>;

- Мярка, която се приема по реда на чл. 308, трябва да е необходима за функционирането на Общия пазар. Очевидно, тук СЕО не може да е твърде стриктен и приема, че на Съвета и Комисията е предоставена свобода на преценка дали дадено действие е необходимо за функционирането на Общия пазар, като се държи обаче сметка за целите в чл. 2 от ДЕО.

<sup>4</sup> В този случай отново се връщаме на проблема, за който говорихме в началото – при приемането на един акт по реда на чл. 308, Европейският парламент има право единствено да бъде консултиран, докато при една или друга конкретна разпоредба той може да има значително по-широки права. Освен това в хипотезата на чл. 308 Съветът приема решение с единодушие, докато по друг текст може да е достатъчно квалифицирано мнозинство. Много често, когато в Съвета има политическа воля, държавите-членки се ориентират да приемат дадена мярка по чл. 308, като само поискат становище на Парламента, вместо да приемат акта в рамките на някоя от останалите процедури, където властта на Съвета е по-ограничена. Очевидно е, че в такива случаи СЕО отменя съответния акт.

Механизмът по чл. 308 изигра съществена роля във връзка с разширяването правомощията на Общността през годините. Преди ЕЕА, в различни области, в които на ЕО не бяха изрично предоставени правомощия, едни или други необходими мерки се приемаха именно по чл. 308. Впоследствие, в съответните материи, на Общността изрично бива призната компетентност. Именно по този път ЕО навлиза в материята на образованието, научните изследвания, околната среда. В случая с образованието, прилагането на този подход изглежда съвсем логично. Една от основите на Общия пазар, е свободното движение на работници. В даден момент Съветът решава, че образованието и по-конкретно професионалното образование, или професионалната квалификация, са много важен аспект от това свободно движение, в т.ч. взаимното признаване на дипломи, издадени от образователните институции на различните държави-членки. По този начин образованието става част от Общностните компетенции.

За Европейската комисия прилагането на чл. 308 се превръща в голяма степен в инструмент за ускоряване развитието на интеграционния процес. Така например, първият опит за уредба на едно от основните политически права на гражданите на държавите-членки, произтичащо от интеграционния процес – правото на участие в местни избори в друга държава-членка, е направен именно по реда чл. 308. През 1988 г. Комисията внася проект за директива относно правото на гражданите на една държава-членка да гласуват на избори за местни органи на властта в друга държава-членка, когато пребивават на нейна територия. В мотивите по проекта е посочено, че за един работник, който се намира в друга държава-членка, е от съществено значение да бъде интегриран добре в нея не само що се отнася до социалните отношения, но също в рамките на политическия живот, така че да се чувства напълно равнопоставен със собствените граждани на съответната държава-членка. Това според Комисията прави предлаганата мярка, необходима за постигане на целите по чл. 2 – осъществяване на Общ пазар. Проектът не успява да консолидира необходимото единодушие в Съвета, за да бъде

приет. Впоследствие обаче, той е възприет изцяло в Договора от Маастрихт и приетата по-късно директива за местните избори<sup>5</sup>.

Може да се заключи, че в своята практика, СЕО дава определени граници, в които може да приеме, че са спазени условията на чл. 308. Най-известният пример затова, е Становището на Съда от 1996 г. относно възможността за присъединяването на ЕО към ЕКПЧ<sup>6</sup>. Интересното в случая е, че не можеше ясно да се предвиди как ще се произнесе СЕО по този въпрос. От една страна, защитата на правата на човека имаше все по-голямо значение в рамките на Общностното право през годините. В първоначалната редакция на Римския договор от 1958 г. няма нито една разпоредба, свързана със защитата на правата на човека. Обяснението на това положение е много просто. В началния етап на интеграция стои въпросът да се създаде Общ пазар, да се осъществи икономическа интеграция и преобладава разбирането, че правата на човека нямат пряко отношение към тази проблематика. Подобен прочит обаче е погрешен и това според мен е огромната празнота в началната редакция на Учредителните договори. Първо, защото т.нар. права от второ поколение, т.е. социално-икономическите права, са пряко свързани с икономическата интеграция. В рамките на Общата селскостопанска политика да речем, Общността приема разпоредби, които забраняват на селскостопанските производители да обработват земята си в рамките на една година, за да се избегне състояние на свръхпроизводство. Очевидно подобни разпоредби може да се разглеждат като мерки, нарушаващи правото на собственост или засягащи свободата на упражняване на професионална дейност. Втората причина, която показва, че има празнота в Римския договор, е фактът, че националните конституционни юриспруденции не приемат Общността да засяга конституционно гарантирани права на човека и основни свободи. Във всички тези демокрации основните права са един от най-важните аспекти на конституционния правен ред. Затова Конституционният съд на Федерална Република Германия красноречиво обръща внимание върху това с известното дело *So lange I*. В него той казва, че в Германия общностното право

ще се зачита и ще има предимство пред вътрешното право и Конституцията дотогава, докато не засяга основни конституционно гарантирани права.

Изправен пред тези два фактора, СЕО се вижда принуден да въведе в европейската права система механизъм, чрез който да бъде осигурена защита на основните права. Така от средата на 70-те години Съдът последователно се позовава на основните права при произнасяне относно законосъобразността на актовете на европейските институции. Тази практика на СЕО бива по своеобразен начин кодифицирана през 1986 г. с приемането на ЕЕА, където изрично се посочва, че общностният правен ред ще зачита основните права на човека, така както те са уредени в националните конституции на държавите-членки и в ЕКПЧ. Тази „конституционализация“ на правата на човека в текста на Учредителните договори кара Европейската комисия да предположи, ЕО да станат страна по ЕКПЧ. Така през 1994 г. Комисията внася проект за международен договор, който да бъде сключен между Общността и държавите – членки на Съвета на Европа, в следствие от който ЕО да се присъедини към Конвенцията. Комисията основава този проект на чл. 308 от ДЕО. Процедурата позволява произнасянето на консултативно становище от страна на СЕО. В становището си, Съдът постановява, че действащите Договори не уреждат компетентност на ЕО да стане страна по ЕКПЧ, това би излязло извън рамките на целите, поставени пред нея в рамките на чл. 2. През годините след това материята се развива още повече. Основните права придобиват все по-голямо значение в рамките на общностния правен ред, това обяснява и приемането на Хартата на основните права на ЕС и също както изрично предвиденото в ДКЕ, а след това и в Лисабонския договор присъединяване на ЕС към ЕКПЧ.

### 1.2.2. Имплицитно предоставени правомощия

Видяхме дотук как чл. 308 позволява чувствително разширяване на компетенциите на ЕО. По подобен начин стои и въпросът с т.нар. имплицитни (подразбиращи) се компетенции. За тях няма да намерим изрична разпоредба в Договора. Тази концепция е изцяло творение на практиката на СЕО. Всъщност,

<sup>5</sup> Директива 94/80/ЕО, 19.12. 1994, ОВЕС, L 368, 31.12.1994.

<sup>6</sup> СЕО, 28.03.1996, Становище 2/94.

разгръщайки формулата на имплицитните правомощия, Съдът взаимства едно разрешение, познато от практиката на международните съдилища, както и на някои национални юрисдикции. Още през XIX в. Върховният съд на САЩ разработва по отношение на федералната конституция концепцията за подразбиращите се правомощия, известна като теорията *Implied powers*. Същата теория се открива широко и в практиката на Съда на ООН в Хага по отношение на самата ООН. Според тази теория дадена федерация или международна организация следва да може да упражнява правомощия, които не са ѝ изрично предоставени, но за които е очевидно, че са необходими с оглед на определена компетентност, която формално ѝ е възложена.

Още от 1956 г. Съдът в Люксембург започва да прилага тази теория. Първото произнасяне на Съда е в полза на Върховния орган на ЕОВС, който не разполага с изрична компетентност да взема мерки относно намаляване цените на въглищата. Съдът постановява, че е естествено той да може да прави това с оглед на компетентността, предоставена му от ДЕОВС.

Най-ярко разгръщането на тази концепция се проявява по отношение на външните компетенции на Общностите – компетентността на ЕО да сключва международни договори в различни области и с различни страни. СЕО се произнася за първи път по този въпрос в решението си от 31 март 1971 г. по делото AETR<sup>7</sup>. От Съда е поискано консултативно становище дали ЕО разполага с правото да сключи международно споразумение за автомобилния транспорт. Разпоредбите по транспорта в ДЕО не предвиждат изрично такава възможност. Същевременно ЕО все пак има изрично предоставени правомощия да приема вътрешни мерки във визираната материя. В този контекст, СЕО приема, че външната компетентност на Общността в дадена област може да произтича не само от изрично включена в Договора разпоредба, с която ѝ се предоставят компетенции да сключва международни договори, но и от друга разпоредба, която ѝ дава властта да приема вътрешни мерки, които предполагат сключването на международни договори. Когато в

рамките на дадена общностна политика – в конкретния случай това е Общата транспортна политика, ЕО е приела определени мерки, държавите вече не разполагат с правото самостоятелно да сключват с трети страни международни споразумения в тази материя. При тези условия единствено Общността чрез своите органи може да приема необходимите мерки, вкл. и по отношение на трети страни, т.е. да сключва международни договори.

С това решение започва упорито налагането на т.нар. паралелен подход от страна на СЕО. Според този подход на дадена предоставена вътрешна компетентност естествено съответства имплицитна външна компетентност. Винаги, когато в определена материя ЕО може да приема вътрешни разпоредби, уреждащи отношенията в рамките на Общността, то тя трябва да има правото да приема съответни мерки и в полето на отношенията с трети страни. Някои държави-членки и част от доктрината остро се противопоставят на това решение, защото то е последвано от други подобни решения и с него много ясно от ръцете на държавите се изнемва еволютивната функция в системата на европейската интеграция, т.е. изнемва се властта да се определят какво може и какво не може да се прави на европейско ниво. Защитниците на теорията за имплицитните правомощия съответно твърдят, че не се поставя под въпрос принципът на предоставената компетентност, защото СЕО не признава нови компетенции на Общността, а установява присъщ външен аспект на уредени във вътрешен план правомощия в рамките на предоставена на ЕО компетентност. Тази практика на Съда е много типичен пример за начина, по който общностната юрисдикция може значително да разширява приложното поле на предоставена компетентност, използвайки теорията за подразбиращите се правомощия.

## 2. Ограничения в упражняването на компетентността

От съществено значение е и това, че в Договорите съществуват нормативни основания за ограничително тълкуване и прилагане на правомощията на ЕО, които по безспорен начин обвързват СЕО.

<sup>7</sup> СЕО, 31.3.1972. AETR, дело 22/70.

## 2.1. Принцип на субсидиарността

Принципът на субсидиарността се появява сравнително късно в Учредителните договори – едва с Договора от Маастрихт. Разбира се, поставя се въпросът защо този принцип е записан едва към този момент? Отговорът е във всичко, за което говорихме преди малко, а именно, че в продължение на дълги години СЕО си позволява да възприема твърде широка концепция за компетенциите, което принуждава държавите-членки да вземат мерки. В своята практиката общностната юрисдикция използва често и с удоволствие телеологичното тълкуване – тълкува в светлината на целите на договорите, като извежда нови правомощия на Общността от целите, които са й поставени и то в области, които първоначално не са изрично предвидени в обхвата на Договорите. Посочен беше примерът с образованието, но подобна е хипотезата в областта на културата, околната среда и др. Очевидно е, че в рамките на процеса на икономическа интеграция, културата не може да бъде разглеждана като присъща цел, освен ако не приемем, че произведенията и дейностите на културата са стоки и услуги като всички останали, за които следва да се прилага свободното движение на стоки и услуги. Така се оказва, че ЕО няма как в даден момент да не се интересува от проблематиката на културата.

По този начин по пътя на логиката на функционалната интеграция се стига до съществено разширяване компетентността на ЕО от ЕЕА през 1986 г. и Договорът от Маастрихт през 1992 г. От друга страна, механизмът за вземане на решения също значително се променя. В работата на Съвета, принципът на вземане на решение с единодушие постепенно се заменя с принципа на вземане на решения с квалифицирано мнозинство, който се превръща в общо правило но общностното право към настоящия момент. Още с ЕЕА процедурата на приемане на решения с квалифицираното мнозинство замества правилото на единодушието в повечето от материалите, свързани с Общия пазар. Държавите-членки обаче са силно притеснени докъде може да доведе този подход на *spill-over*. Така при приемането на ДЕС някои държави настоятелно предлагат да се сложи край

на тази нормотворческа френетичност на Европейската комисия. Оттук в Учредителните договори биват включени разпоредбите относно принципа на субсидиарност.

Появата на подобен регулиращ механизъм има своята логика и от гледна точка на това, че с ДЕС европейското обединение престава да бъде единствено структура на икономическа интеграция и придобива ясни политически измерения. Един от аспектите на прокламирания с Договора от Маастрихт политически съюз, е закрепването на гражданството на ЕС, както и предоставянето на цял комплекс правомощия на европейското ниво в нови материи, които далеч не са икономически. Именно в този контекст е възприета и субсидиарността, която поначало е принцип присъщ на регулирането на публичната власт във федералните правни системи.

Принципът на субсидиарността, е формулиран в чл. 5, ал.2 от ДЕО и в чл. 2, последна алинея от ДЕС. Неговото значение в правната система на ЕС нараства с приемането на Договора от Амстердам, с който към първичното право е добавен специален Протокол за прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Субсидиарността е еднозначно потвърдена и с Договора от Лисабон, в текста на новия чл. 5 на ДЕС.

В своята същност принципът на субсидиарност има два аспекта. Първият е свързан с това, че той ограничава възможността на ЕО да действа, в случаите, когато държавите-членки могат да предприемат по-добри мерки на национално ниво. На второ място обаче, субсидиарността овластява Общността да действа, когато даден въпрос не може да намери резултатно решение на нивото на държавите-членки. Следователно, принципът на субсидиарността е функция на способността или неспособността на отделни държави от Съюза да приемат ефективно решение в определена проблематика.

В тази логика на нещата, очевидно изникват два въпроса – относно преценката на условията по зачитане принципа на субсидиарност и относно контрола над тяхното спазване. Протоколът, въведен с Договора от Амстердам, изрично очертава условията за зачитане на субсидиарността. Първото изведено условие е, дали съответният проблем има трансгранични аспекти, които

не могат да бъдат достатъчно добре уредени с вътрешни мерки от страна на държавите-членки. Второто условие – дали ако ЕО не предприеме никакви мерки, това би било в противоречие с Договорите<sup>8</sup>. Следващото изключително важно изискване, което Протоколът въвежда, предполага вземането на мерки на общностно равнище да съдържа очевидни предимства спрямо аналогични мерки на национално равнище. Друг съществен аспект е да се прецени, дали дадени национални мерки могат да се вземат индивидуално или колективно от държавите-членки вместо от ЕО<sup>9</sup>. Съдът прокарва това свое разбиране в решение от 1999 г. във връзка с помощите за развитие на страните от Третия свят. СЕО приема, че Общността няма изключителна компетентност по отношение на помощите за развитие и държавите-членки могат да предприемат по-ефективни мерки в тази област, например чрез определени колективни действия.

От съществено значение е да се очертаят възможностите за контрол по зачитането на принципа на субсидиарност. Очевидно е, че за да се направи констатацията, дали дадена общностна мярка е по-ефикасна от възможна национална мярка, това изисква известна политическа преценка. Затова ДЕС, след това Протоколът относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност от Амстердам, а сега и Договорът от Лисабон, поставят акцента върху политическия контрол относно зачитането на принципа на субсидиарност. Протоколът от Амстердам предвижда възможността една държава-членка да постави в Съвета въпроса дали няма възможни решения, които зачитат в по-голяма степен принципа на субсидиарността от даден проект за нормативен акт. Възможно е също така Съветът да реши с квалифицирано мнозинство, че внесен от Европейската комисия проект не отговаря в пълна степен на изискванията на принципа

<sup>8</sup> Например, защото в такъв случай може да се накърни уредбата за защитата на свободната конкуренцията или да се създадат нежелани препятствия пред свободната търговия, или защото ще противоречи на водещото начало за икономическо и социално сближаване на държавите в рамките на Общността.

<sup>9</sup> СЕО определя в тази връзка, че когато се преценява дали е удачно мерките да бъдат предприети от ЕО, трябва да се вземе предвид доколко държавите-членки могат да постигнат даден резултат, който ще е по-добър от евентуалните мерки на ЕО колективно, чрез класически международноправни актове.

на субсидиарност. В този случай, Съветът може да върне проекта на Комисия, за да бъде преработен или да реши това да бъде извършено в рамките на неговата структура.

След влизане в сила на Договора от Маастрихт, винаги когато Европейската комисия внася проект за акт в Съвета на министрите, тя обосновава съответното предложение с оглед изискванията по принципа на субсидиарност. От друга страна, Съветът и Европейският парламент, приемайки акта, също са длъжни да направят преценка и да се произнесат относно зачитането на субсидиарността. Разбира се, най-съществената промяна в тази материя, е свързана с правомощията на националните парламенти. Протоколът за субсидиарността, приет с Договора от Амстердам, предвижда специален комитет от органите на националните парламенти, специализирани в европейските въпроси, да има правото да внася в Европейския парламент и Съвета становища относно съобразността на даден проект за нормативен акт с принципа на субсидиарността.

Като леко изменя решението, което съдържаеше Европейската конституция, Договорът от Лисабон прави значителна крачка напред по отношение на политическия контрол над зачитането на субсидиарността. Новият Протокол относно принципите на субсидиарност и пропорционалност предвижда националните парламенти да могат да излагат своето виждане за това, дали в даден проект за нормативен акт са спазени изискванията на принципа на субсидиарност. Предвидена е специална процедура, по реда на която всеки проект за акт, изготвен от Европейската комисия, ще бъде разпращан до националните законодателни органи преди внасянето му в Съвета. Последните имат правото да се произнесат с мотивирано становище относно евентуалното несъответствие на проекта с принципа на субсидиарността. Предвиден е срок от 8 седмици, в рамките на който националните парламенти могат да реагират по проекта. В рамките на уредената процедура, националните законодателни органи могат да се противопоставят ефективно на приемането на акта, като за целта е необходимо да бъде достигнато блокиращо малцинство от 1/3

от разпределените между тях гласове<sup>10</sup>. В този случай Европейската комисия е длъжна да изтегли и измени съответния проект за нормативен акт. Ако въпреки изразеното от тях отрицателно становище, проектът не бъде изменен и съответният акт бъде приет в началната му редакция, националните парламенти могат да отправят до СЕО искане за отмяна на акта поради нарушаване принципа на субсидиарността. Забележително е, че ДЕС, а след това и Протоколът от Амстердам, засилвайки политическия аспект на интеграцията, увеличава ролята на националните политически органи и особено на националните парламенти в общностния политически процес. В този контекст може да бъде видяна една интересна тенденция на развитие на оригинален федерален модел, в рамките на който се съдържат особени гаранции за интересите на федерираните единици в лицето на държавите-членки на Европейския съюз.

Що се отнася до осъществяваният контрол относно зачитането принципа на субсидиарност от страна на СЕО, следва да се има предвид, че той не е особено разгърнат и всеобхватен. Съдът не разполага с голяма власт в това отношение. Причината следва да се търси в обстоятелството, че елементите, които обуславят преценката по субсидиарността, предполагат висока степен на дискреция от страна на органа, който предлага проекта за нормативен акт, както и на органа, който приема решение по съответния проект. Очевидно е, че преценка при подобни условия трудно може да бъде подложена на стриктен съдебен контрол. При това СЕО има компетентността да контролира единствено актовете, приети в рамките на Общностния статут. Принципът на субсидиарност няма приложение във Втория и Третия статут.

С времето обаче се наблюдава известно развитие в практиката на Съда в това отношение. Първоначално СЕО осъществява външен, формален контрол по отношение на мотивацията на акта. Първо, Съдът проверява дали формално е спазено изискването институцията да мотивира проекта от гледна точка зачитането принципа на субсидиарност. Напоследък СЕО из-

<sup>10</sup> С оглед на процедурата по контрол на субсидиарността всеки еднокамарен национален парламент разполага с два гласа, а всяка камара на двукамарните парламенти – с един глас.

глежда отива значително по-далеч от този формален контрол. Например, в решение от 2002 г., СЕО преценява по отношение на акт по хармонизация, дали различията между националните законодателства в отделните държави-членки, наистина оправдават приемането на Общностен акт в съответната проблематика, т.е. Съдът се ориентира към контрол относно необходимостта и същността на акта.

Като пример могат да бъдат посочени две числа, които ясно показват същественото значение, което има принципът на субсидиарността за функционирането на институциите. През 90-те години Европейската комисия внасяше обикновено около 800 проекта за нормативни актове на година. Понастоящем предложенията на Комисията са сведени до около 400 годишно. Това недвусмислено показва, че принципът на субсидиарност води до известна сдържаност от страна на институциите в регулирането на европейско ниво, особено от страна на Европейската комисия.

## **2.2. Принцип на пропорционалността**

Вторият принцип, който предоставя допълнителна възможност за ограничаване на компетентността на Общността, е принципът на пропорционалност, уреден в чл. 5, ал. 3 от ДЕО. В хипотезата на прилагане на този принцип въпросът не е дали ЕО може да предприеме дадено действие или не. По силата на принципа на пропорционалността следва, че в случаите, когато ЕО предприема дадено действие, трябва да бъдат използвани такива средства, които навлизат в минимална степен в правната сфера на държавите-членки, т.е. намесата, която осъществява Общността да е максимално предпазлива и сдържана. Принципът на пропорционалността като елемент на общностното право възниква и бива утвърден в практиката на СЕО. Общностната юрисдикция се позовава на него, като го извежда от практиката на националните съдилища. С Договора от Маастрихт, принципът е скрепен и в рамките корпуса норми на първичното право. Той проявява действие и по отношение на държавите-членки. По силата на пропорционалността, когато предприемат определени действия в границите на своята компетентност, държавите-членки следва

да не ограничават ефективно прилагане правото на ЕО в по-голяма степен, от необходимото за постигане на преследваната цел в конкретния случай.

Така например, в материята на гражданството на ЕС, държавите-членки имат възможността да ограничават правата, които произтичат от европейското гражданство, когато е засегнат държавния суверенитет. В своята практика обаче СЕО разглежда ограничително възможността за подобни изключения от режима на свободно движение, особено що се отнася до достъпа до работни места в дадена държава-членка за граждани на другите държави от Съюза. Така през 1996 г. е заведено дело пред СЕО, като Люксембург, където делът на временно, продължително и постоянно пребиваващи граждани на другите държави-членки спрямо собствените граждани е най-висок, е обвинен, че пречатства възможността да бъдат допускани на работа в областта на образованието граждани на другите държави-членки. СЕО приема, че Люксембург няма право да ограничава достъпа на чужди граждани до определени професии в сектора на образованието, като мяра на защита на своята национална идентичност. Според СЕО, необходимостта от утвърждаване на националните ценности и идентичност може да бъде достатъчно основание за ограничаване на една от четирите свободи на движение, но да се изисква собствено гражданство за заемане на определена длъжност в сектора на образованието, е непропорционална мярка, която излиза извън обхвата на допустимите изключения от правото на Общността. В същото време, Съдът определя, че е приемливо да бъде предвидено изискване за владееене на съответния национален език, като условие за наемане на работа, особено що се отнася до обучение в рамките на основното образование.

### ***2.3. Практика по прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност***

В своята практиката СЕО прилага принципа на пропорционалност и преди Договора от Маастрихт, но най-вече по отношение на мерки, предприети от държавите-членки. С влизането в сила на ДЕС, този принцип започва да се прилага и по от-

ношение актовете на европейските институции. В тази свръзка от съществено значение е да се прецени, дали приемането на даден общностен акт няма да създаде сериозни затруднения за държавите-членки и дали не съществуват други възможни решения и инструменти, които биха засегнали в по-малка степен правната сфера на държавите от Общността.

В систематиката на приемане на един акт в правото на ЕС, преценката по зачитането принципа на пропорционалност се осъществява след като се направи т.нар. контрол на субсидиарността. Принципът на субсидиарност определя, дали следва да бъде упражнена компетентност и приет акт от страна на Общността, а принципът на пропорционалност съответно е определящ за степента, в която следва да се упражни общностна компетентност. Така например, когато трябва да се приеме уредба по даден въпрос в област на поделена компетентност, на първо място се преценява дали са удовлетворени условията по субсидиарността. Ако се прецени, че са налице необходимите предпоставки, следва с оглед на пропорционалността, да се реши дали съответният въпрос може да бъде решен с приемането на директива, и едва след това, ако оценката е отрицателна, да се прибегне към приемането на регламент. Това е предвидено като изрично изискване в Протокола за прилагане принципите на субсидиарност и пропорционалност. Второто изискване, което този протокол извежда, предполага, когато се приема директива, да се прецени също възможността тя да е рамкова, а не детайлна и едва, ако се заключи, че не е възможно съответните отношения да се уредят с рамков акт, да се приеме подробна правна уредба.

Както по отношение принципа на субсидиарността, така и в този случай, СЕО няма как да се произнесе относно необходимостта от приемане на акта. Очевидно тук става дума за свобода на преценка на институциите. Трудно е да бъде отменен общностен акт с оглед на това, че отива твърде далеч в мерките, които предписва. СЕО все пак търси начин да пригоди своята практиката към спецификата на този принцип. Съдът се ориентира към контрол, подобен на практиката на административните съдилища във Франция или в Германия. Преценката, която СЕО прави в редица дела, се отнася до преследваната цел

– Съдът следи дали съдържанието на акта не се отклонява твърде съществено от преследваната цел, като надвишава значително това, което е необходимо с оглед нейното реализиране. СЕО многократно е отменял актове на общностните институции като явно надхвърлящи или отклоняващи се от целта на акта.

Тук е мястото да направим още едно важно разграничение между двата принципа. Принципът на субсидиарност не е приложим в областите на изключителна компетентност на ЕО. В тези области държавите-членки изцяло са се отказали от възможността да създават правна уредба и субсидиарността няма никакво проявление що се отнася до тях. От друга страна, принципът на пропорционалността се прилага по отношение на всички видове компетентност, включително и по отношение хипотезите на изключителна компетентност. Това означава, че даден акт в материя от изключителната компетентност на ЕО може да бъде отменен като несъобразен с принципа на пропорционалност.

Може да се обобщи, че е налице един комплекс от принципи, които уреждат упражняването на компетентността и предоставените правомощия от страна на европейските институции. Няма съмнение, че от самото начало на интеграционния процес, ЕО се основава на принципа на предоставената компетентност – и ЕО, и ЕС могат да правят само това, за което изрично са овластени чрез Учредителните договори от държавите-членки. Държавите-членки запазват своята „компетентност за компетенциите“<sup>11</sup>. В този смисъл европейската интеграционна система е международна организация като всички останали, но както ясно го посочва още Жан Моне в Декларацията от 9 май 1950 г., прочетена от Робер Шуман, европейският интеграционен модел е еволюционен процес. Той предполага постепенно осъществяване на отделни етапи в изграждането на Общия пазар и постигането на икономическа интеграция. Той продължава да има еволюционен характер с прехода от изграден Вътрешен пазар и завършена икономическа интеграция към постепенно създаване на политически съюз, след влизане в сила на ДЕС от Маастрихт. При всички случаи, постепенното развитие на компетенциите трябва да е подчинено на

една основна зависимост – процесът на европейска интеграция е процес на икономическа интеграция и това ясно се подчертава от СЕО през 70-те и 80-те год. на XX в.

В този контекст Договорът от Маастрихт прави две съществени крачки в различни посоки – от една страна, разширява компетентността на ЕС в много нови неикономически области, в това число предоставя на европейското ниво компетентност във Втория и в Третия стълб. От друга страна, уреждат се различни ограничения по упражняването на тази компетентност. СЕО отчита тази нова тенденция на бдителност от страна на държавите-членки. В тази връзка постепенно се утвърждава появата на трети принцип, допълнително ограничаващ упражняването на предоставената на ЕО и на ЕС компетентност – принципът на зачитане националната идентичност. Този принцип вече има няколко впечатляващи проявления в практиката на СЕО през последните години и следва да се разглежда като една от основните характерни черти на развитието на ЕС като многонационална федерация. С Договора от Лисабон, подобно на Договора за създаване на Конституция за Европа, принципът на зачитане националната идентичност намира и конкретно изражение в текста на договорите.

## II. ВИДОВЕ КОМПЕТЕНТНОСТ

СЕО систематизира предоставената на Общността компетентност в три основни категории – изключителна компетентност, поделена компетентност и допълваща компетентност. Тази формула на компетентността се възпроизвежда също в Лисабонския договор. Особено място в практиката на Съда има т.нар. външната компетентност на ЕО. Извън общата рамка на общностна компетентност, на особени правила се подчиняват предоставените на ЕС властови правомощия във Втория и Третия стълб.

### 1. Изключителна компетентност

Може да се каже, че Договорът от Лисабон взема предвид всичко, което досега действащата редакция на Учредителните

<sup>11</sup> La compétence de la compétence или kompetenz-kompetenz.

договори и СЕО са определили като материи на изключителна компетентност. Чл. 3 на Договора от Лисабон уточнява, че ЕС разполага с изключителна компетентност в следните области:

- Всички отношения, попадащи в обхвата на митническия съюз;
- Правна уредба относно конкуренцията, свързана с функционирането на вътрешния пазар;
- Паричната политика за държавите, които са част от еврозоната;
- Отношенията, свързани с политика за опазване на общите биологични морски ресурси;
- Общата търговска политика.

Кръгът от области, в които съществува изключителна компетентност, беше уреден по идентичен начин и в текста на Конституционния договор. Така определените хипотези на изключителна компетентност не изменят досега съществуващата практика на СЕО по отношение на компетентността. Аналогично е и разрешението, заложено в Лисабонския договор. По същество не са включени нови области в обхвата на изключителната компетентност на ЕС.

Какво следва от подчиняването на една област на режима на изключителна компетентност? Основната последица от този режим на компетентност е свързана с това, че след като е налице изключителна компетентност на ЕО в една област на отношения, намесата и приемането на уредба от страна на една държава-членка в тази област по принцип е изключена. На следващо място, в областите на изключителна компетентност не се прилага принципът на субсидиарност. Що се отнася до принципа на пропорционалност обаче, той регулира действията на ЕО и в областите на изключителна компетентност.

Същевременно, би било погрешно да се твърди, че държавите-членки нямат никакво отношение към областите на изключителна компетентност. Въпросът възниква конкретно тогава, когато Общността разполага с компетентност да приеме уредба и да регулира определена област на отношения, но не е упражнила своите правомощия и е налице хипотеза на нормативна празнота. В този случай се поставя въпросът могат ли държавите-членки да запълнят тази нормативна празнота? В един първи период в практиката на СЕО се определя, че в подобен случай държави-

те-членки могат да предприемат действия, с които запълват нормативната празнота, като за целта е необходимо да са получили предварително разрешение от страна на ЕО. В по-късен етап настъпва промяна в практиката на Съда. Може да се установи, че СЕО по същество смекчава условията, които поставя за действие на държавите-членки в хипотеза на нормативна празнота в дадена област на изключителна общностна компетентност. Съдът определя, че в такава ситуация оправомощаването от страна на ЕО може да бъде по подразбиране. Например в решение от 1986 г. СЕО извежда, че когато европейската уредба в областта на общата търговска политика не обхваща разпоредби относно даден специфичен сектор като вноса на петрол, държавите-членки по подразбиране са оправомощени от страна на ЕО да приемат актове в съответната материя. Доколкото това е област на изключителна компетентност обаче, приемането на уредба в съответната хипотеза се осъществява под контрола на Европейската комисия.

Следва също да се има предвид, че дори в областите на изключителна компетентност, държавите-членки могат да запазят определени правомощия, свързани с основания, предвидени в Договорите – защита на обществения ред, обществения морал, опазване на вътрешната сигурност, на общественото здраве, както и за други цели, които се приемат за легитимни – защита на околната среда, защитата на националната идентичност на държава-членка и др. Когато държавите-членки приемат уредба въз основа на подобен мотив, предприетите от тях мерки трябва да се подчиняват на принципа на пропорционалността и да не поставят под въпрос целите на ЕО.

Договорът от Лисабон в частта, която урежда функционирането на ЕС, кодифицира развитата досега в решенията на СЕО практика, като прецизира, че в случаите, когато Договорите възлагат на ЕС изключителна компетентност в дадена материя, единствено Съюзът може да приема законодателни мерки и обвързващи правни актове. Държавите-членки нямат правото да приемат самостоятелни правни актове, освен ако не са оправомощени затова от ЕС или ако приемат съответната уредба, за

да осигурят прилагане на актовете на Съюза, т.е. когато приемат т.нар. изпълнителни мерки.

Договорът от Лисабон, както и Конституционният договор, не поставя сред областите с изключителна компетентност на ЕС уредбата на общата организация на селскостопанските пазари, докато, ако се проследи практиката на СЕО, може да се обоснове тезата, че Съдът е извел тази област като област на изключителна компетентност.

## 2. Поделена компетентност

Договорът от Лисабон урежда списък на областите, които се намират в режим на поделена компетентност между ЕС и държавите-членки. Според неговите разпоредби на този режим е подчинена интеграцията в следните материи:

- Вътрешен пазар;
- социална политика, що се отнася до аспектите, определени в настоящия договор<sup>12</sup>;
- икономическо, социално и териториално сближаване;
- селско стопанство и рибарство, с изключение на опазването на морските биологични ресурси;
- околна среда;
- защита на потребителите;
- транспорт;
- трансевропейски мрежи;
- енергетика<sup>13</sup>;
- Пространство на свобода, сигурност и правосъдие<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> Социалната политика е в режим на поделена компетентност по отношение на въпросите, които изрично са определени в Договорите като част от тази компетентност – т.е. такава компетентност е налице с оглед уредбата на минимални изисквания за хармонизация, като останалите въпроси на социалната политика са част от допълващата компетентност.

<sup>13</sup> В рамките на досега действащата уредба енергетиката е област на допълваща компетентност. Договорът от Лисабон извършва прехвърляне на тази проблематика в режим на поделената компетентност предвид важноста на този въпрос.

<sup>14</sup> Пространството на свобода, сигурност и правосъдие понастоящем в основната си част попада в полето на т.нар. Трети стълб, с изключение на въпросите на визовата политика, политиката по предоставяне на убежище,

• общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве, за аспектите,

определени в настоящия Договор.

Към този списък следва да се прибави още една област на поделена компетентност, като обаче е дефинирана по особен начин. Договорът от Лисабон определя, че в областта на научните изследвания, технологичното развитие и космическото пространство, ЕС разполага с компетентност да предприема действия, за да определя и прилага програми, без упражняването на тази компетентност да има за последица създаването на пречки в упражняване на собствената компетентност на държавите-членки. Такава формула е налице и в областта на политиката за сътрудничество за развитие и хуманитарната помощ. Затова следва да се приеме, че тези области са поставени от Договора от Лисабон в режим на поделена компетентност, тъй като нормите, които уреждат визираните материи, са част от текста, посветен на поделената компетентност. Конкретната формулировка, използвана за тяхното извеждане обаче е по-близка до формулата на допълващата компетентност.

Тук трябва да бъде направено и още едно уточнение – дори когато имаме за цел да внесем ред в режима на компетентност на ЕС, подобно на уредбата, която съществува в една федерална държава, е изключително трудно да се подреди по прецизен начин кои въпроси спадат в компетентност на ЕО и кои в тази на държавите-членки. По-късно ще видим как тази особеност характеризира и областите на допълваща компетентност.

Каква е същността и какви са последиците на поделената компетентност? За този вид компетентност са характерни правила, познати от федералните държави, свързани с теорията за т.нар. конкуриращи се правомощия. Тази теория изхожда от зависимостта, че тогава, когато федералното ниво не е упражнило компетентност в дадена област, компетентни в нея са съставните

имиграционната политика, шенгенската уредба, които са част от Първия стълб. В рамките на Лисабонския договор се извършва вписване в общата правна рамка на европейската интеграция и в частност в рамките на поделената компетентност на ЕС на всички въпроси, свързани с Пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

части на федерацията. При режима на поделена общностна компетентност моделът е аналогичен. Той се характеризира преди всичко с това, че в сравнение с областите на изключителна компетентност, в областите, поставени в режим на поделена компетентност се наблюдава еволюция. Държавите-членки запазват суверенна власт да уреждат отношенията в тези материи, без за разлика от областите на изключителна компетентност, да е необходимо предварително разрешение от страна на Общността. Държавите-членки са свободни да уреждат отношенията в съответната проблематика, доколкото и в степента в която ЕО не е упражнила компетентност в тази област. Това обаче същевременно означава, че фактически в хода на упражняване на компетентност от страна на Общността, тези области са в процес на преминаване в режим на изключителна компетентност.

В уредбата на поделената компетентност, могат да се открият още две основни особености спрямо областите на изключителна компетентност. На първо място, в тези случаи упражняването на компетентност от ЕС се подчинява на принципа на субсидиарността. В рамките на Протокола към Договора от Амстердам националните парламенти имат правото да сигнализират европейските институции, че те предприемат актове в определена област, въпреки че не е удовлетворено изискването Съюзът да може да уреди по-ефективно съответната проблематика, отколкото това могат да направят държавите-членки. Втората разлика се проявява в това, че доколкото дадена област не е в режим на изключителна компетентност, винаги е възможно европейските институции да се върнат назад, да изменят, да ограничат, дори да отменят съществуващата уредба на европейско ниво. Тогава държавите-членки отново имат правото да приемат актове по отношение на съответните въпроси.

В случаите, когато компетентността на Общността в тези области, е свързана с определянето на минимални норми на хармонизация, естествено е, че оттам нататък държавите остават овластени да уреждат отношенията в съответната материя, спазвайки тези минимални изисквания. Оттук може да се заключи, че в повечето хипотези на отношения, подчинени на режима на поделена компетентност, държавите-членки запазват определен

кръг от правомощия. Те обаче трябва да упражняват тези правомощия, като спазват правото на ЕО. Откъде произтича тази зависимост?

В практиката си СЕО е определил, че дори в т.нар. области на запазена или възврънатата компетентност на държавите-членки, те са обвързани да упражняват своята власт в съответствие с правото на Общността, т.е. да не приемат актове, които засягат или препятстват прилагането на общностното право. След като такова изискване съществува по отношение на областите на запазена компетентност на държавите-членки, това изискване с още по-голяма сила следва да се прилага в областите на поделена компетентност.

В тази връзка, все по-голямо значение в правото на ЕС има принципът на лоялно сътрудничество. Понастоящем той е уреден в чл. 10 от Договора за създаване на ЕО. Принципът на лоялното сътрудничество обвързва държавите-членки да предприемат всички необходими действия за постигане на целите на европейската интеграция. По силата на този принцип, в упражняване на запазената си власт, държавите не могат да създават пречки пред постигане целите на Общността. Принципът на лоялно сътрудничество има все по-значимо отражение и в практиката на СЕО и именно неговото нарастващото значение е един от белазите, по които ЕС все повече се отличава от класическите международни организации.

Трябва да се подчертае, че казаното за хипотезата на изключения, в която държавите-членки могат да предприемат самостоятелни действия в област на изключителна компетентност, се прилага и в областите на поделена компетентност – държавите-членки могат да приемат мерки, свързани със защита на общественения ред, опазване на обществената сигурност, общественото здраве, защитата на околната среда, защитата на здравословните и безопасни условия на труд и др. В случай на предприемане на подобни мерки на изключение, следва да се има предвид обаче, че те подлежат на контрол от страна на Европейската комисия. Възможно е също СЕО да бъде сезиран да се произнесе относно това, дали предприемайки дадена мярка въз основа на тази формула на изключение, държавата-членка всъщност не

злоупотребява с него, погаввайки определени задължения, които произтичат за нея по силата на общностното право.

В анализа на областите на поделена компетентност, трябва да се подчертае също, че в Договора от Лисабон излиза наяве недоверието, което таят държавите-членки, по отношение на този режим на компетентност. Например в чл. 2, уреждащ функционирането на ЕС, поделената компетентност се дефинира по следния начин – когато договорите възлагат на ЕС поделена компетентност с държавите-членки в определена област, Съюзът и държавите могат да приемат законодателни и обвързващи актове в тази област. Държавите-членки упражняват своите правомощия, доколкото ЕС не е упражнил компетентност в тази област. Договорът от Лисабон казва, че държавите имат правото да упражняват отново собствени правомощия, когато Съюзът е решил да прекрати упражняването на суверенна власт в съответната област. Тази част от разпоредбата не фигурираше в нормите на Конституционния договор. Тук ясно се проектира идеята, че процесът на предоставяне на компетентност в областите на поделена компетентност не е еднопосочен, не е невъзвратим, а напротив – може да протича както към нивото на Общността, така и към нивото на държавите-членки.

### 3. Допълваща компетентност

Допълващата компетентност е уредена в чл. 6 от ДФЕС. ЕС разполага с компетентност, за да предприема действие в подкрепа, за координация или като допълнение на действията на държавите-членки в следните области:

- защитата и подобряването на човешкото здраве;
- индустрия;
- култура;
- туризъм;
- образование, младеж, спорта и професионалното обучение;
- гражданска защита;
- административно сътрудничество между държавите-членки.

Тук отново се натъкваме на присъщата сложност на системата на компетентност на ЕО, защото тази разпоредба е предшествана от друга разпоредба, която предвижда особен режим на координиращи правомощия в две специфични области. Според чл. 5 ДФЕС, държавите-членки осъществяват координация на своите икономически политики. С оглед на тази цел Съветът приема общи насоки на икономическата политика. Предвидено е също, че ЕС осъществява координация по отношение политиката на заетостта, като в частност определя ръководните насоки на тази политика. Защо тези две материи не са включени в списъка на областите в режим на допълваща компетентност? Според мен по две причини – на първо място, защото се е търсело тяхното извеждане напред. Това са две особени области, които може да се каже, че имат по-голямо значение за ЕС и за държавите-членки, отколкото останалите области, поставени в обхвата на допълващата компетентност. На второ място, това са две области, които спадат към т.нар. система на „Европа по избор“ или Европа на диференцираното развитие. Ако говорим за областта на икономическата политика, държавите-членки в Евронзоната не са в същото положение като тези извън нея. В политиката по заетостта пък съществува клауза *opting-out* по отношение на Великобритания и други държави-членки.

Каква е дефиницията за допълващата компетентност? В чл. 2 ДФЕС се определя, че Съюзът разполага с компетентност в определени области, за да предприема действия на подкрепа и координация и действия, допълващи мерките на държавите-членки, без същевременно да изземва или да замества компетентността на държавите в тези материи. Това е особено важно, защото обвързващите актове на ЕС, приети в тези области, не могат да съдържат мерки на хармонизация, които задължават държавите-членки да приемат определени вътрешни норми в съответствие с общи изисквания. Именно това е съществената разлика с режима на поделена компетентност. Когато ЕС упражнява своите правомощия в област на поделена компетентност, той приема мерки на хармонизация. Това не е възможно в области на допълваща компетентност. Например в областта на образованието и културата ЕС може да приеме общи програми

– такива са програмата „Еразъм“ в образованието, програмата „Култура 2000“ в областта на културата, програмата за борбата с онкологичните заболявания в областта на общественото здраве. ЕС обаче не може да хармонизира законодателството на държавите-членки, не може да ги обвързва да приемат общи нормативни правила в съответната проблематика.

Същевременно следва също да се има предвид, че и в този режим на компетентност фактът, че държавите остават овластени да приемат самостоятелна правна уредба, не премахва обвързаността им с принципа на лоялно сътрудничество. СЕО вече се е позовавал на чл. 10 от ДЕО, за да определи като несъвместим с правото на ЕО, акт на държава-членка в материя на допълваща компетентност, поради това, че актът създава пречка пред постигане на целите на Общността. Следователно, дори в случаите на отношения, попадащи в режим на допълваща компетентност, при който правото за се приемат законодателни актове е запазено за държавите-членки, те трябва да упражняват това свое право при зачитане правото на Общността.

#### 4. Компетентност във външните отношения

В анализа на компетентността на ЕО във външните отношения, трябва да се направи разграничаване между изрично предоставените правомощия и подразбиращите се правомощия<sup>15</sup>. Случите, в които Договорите предоставя изрично правомощия на ЕО да сключва международни договори, са сравнително ограничени. Към фазата на началната редакция на Римските договори, ЕО разполага с изрична компетентност да сключва международни споразумения в два случая. На първо място, да сключва договори относно уредбата на митническите тарифи, в рамките на мерките по установяване на обща митническа тарифа на ЕО. Тези правомощия са форма на изключителна компетентност на Общността и спадат в обхвата на Общата търговска политика.

<sup>15</sup> Наричани още имплицитно предоставени правомощия – бел. съст.

На второ място, на ЕО е изрично предоставена компетентност да сключва споразумения за асоцииране с трети страни.

Последващите изменения на Договорите позволяват да бъде разширен кръгът от случаи, в които на Общността са предоставени изрични правомощия да сключва международни споразумения. Така на ЕО са предоставени компетенции да сключва договори по отношение на научно-технологичното развитие, в областта на околната среда, в областта на финансовото и техническото сътрудничество с трети страни. След Договора от Ница, ЕО е овластена да сключва и някои видове търговски договори. Постигнато е съгласие относно специални разпоредби за сключване на споразумения относно услуги в сферата на образованието, културата, социалната политика. Франция полага особени усилия, за да наложи договорите във визираните случаи да се сключват под формата на т.нар. смесени договори. Смесените договори са особен вид международни споразумения, които се сключват съвместно от ЕО и от държавите-членки с трети страни. Тази форма на международни договори позволява на държавите-членки да контролират процеса на преговори и сключването на договора и силно се различава от общата процедура на сключване на договорите, следвана от Общността в рамките на СТО. Франция е особено чувствителна по въпроса на т.нар. културно изключение<sup>16</sup>. Това е особена концепция, според която, областта на културата не трябва да бъде включвана в либерализацията на търговските отношения в рамките на СТО.

От всички изброени хипотези на компетентност на ЕО за сключване на международни договори, единствено първите две, които съществуват от времето на Римските договори, са форма на изключителна компетентност. Когато например говорим за защитата на околната среда и се сключва международен договор в тази сфера, навлизаме в хипотеза, при която държавите-членки и ЕО имат поделена компетентност и следователно държавите-членки трябва да участват в процеса на преговорите и сключването на договорите.

Трябва също да се има предвид, че принципът на лоялно сътрудничество се прилага и към тези хипотези. През последните

<sup>16</sup> Т.нар. концепция *l'exception culturelle* или *l'exception française* – бел. съст.

години СЕО многократно отнася делата, свързани с външните отношения към принципа на лоялно сътрудничество. Такъв е например случаят с мерките в рамките на т.нар. политика „Открито небе“, свързана с приемането на общностно законодателство в областта на гражданското въздухоплаване. Съдът постановява, че независимо, че държавите-членки запазват правомощия по отношение сключването на международни договори във визираната материя, когато те сключват даден международен договор, това не може да има за последица създаването на пречки пред упражняване компетентността на ЕО. Предмет на контрол по делата „Открито небе“ са сключените от някои държави-членки, като Швеция и Люксембург, международни споразумения относно въздушния трафик. Към момента на сключването на договорите компетентността на ЕО да приеме вътрешна уредба все още не е изцяло упражнена. Съдът обаче определя, че държавите-членки не могат да сключват договори, които ще създадат пречки пред бъдещото упражняване на компетентност, която Общността по принцип има. В резултат на това СЕО констатира, че сключените от тези държави договори с трети страни нарушават компетентността на Общността. Оттук Съдът постановява наличието на неизпълнение правото на ЕО от страна на съответната държава въз основа на чл. 10 от ДЕО, т.е. въз основа на принципа на лоялно сътрудничество.

На следващо място, в практиката на СЕО се определя, че са налице случаи на т.нар. подразбиращи се правомощия на ЕО, които произтичат от необходимостта да бъде гарантирано единството между вътрешните и външните правомощия на Общността<sup>17</sup>. Във времето, общностната юрисдикция отива по-далеч от логиката, която извежда при първите дела в разглежданата проблематика. В началото на своята практика относно имплицитно предоставените компетенции, Съдът поставя като условие за упражняване на подразбиращи се правомощия, Общността вече да е упражнила предоставените ѝ съответни вътрешни правомощия. Т.е. ако в даден случай ЕО е приела регламент,

<sup>17</sup> Между правомощията да се приема правна уредба в определени области на интеграция и правомощията да се сключват международни споразумения с трети страни в съответната проблематика – бел.съст.

който урежда въпроси, свързани с международния автомобилен транспорт, за нея имплицитно следва правомощието да сключва международни договори, свързани с тази именно уредба във вътрешните отношения.

В по-късните си решения по линията на тази съдебна практика, СЕО отива по-далеч. В делото *Kramer* от 1976<sup>18</sup> г., Съдът отстъпва от условието съответните вътрешни правомощия вече да са упражнени, за да бъде налице хипотеза на имплицитно предоставени правомощия във външен план. В това решение общностната юрисдикция определя, че ЕО може да упражнява подразбиращи се външни правомощия в случаи, свързани с опазване на биологичните морски ресурси, в рамките на общата политика по риболова, въпреки че към момента не е приета вътрешна уредба, която да съответства на сключването на такъв международен договор. СЕО постановява, че подобно разрешението е необходимо за постигане целите на общността.

В един трети етап на съдебната практика, СЕО отново се връща отново назад, като ограничава възможността за действие на ЕО във външен план и поставя по-стриктни критерии, които изискват паралелизъм между вътрешни и външни правомощия на Общността. В становище от 1994 г., което се отнася до сключването на международно споразумение от страна на ЕО – Договора от Маракеш, с който се създава СТО, СЕО определя, че не може да се приеме, че съществуват подразбиращи се правомощия във външните отношения, освен в случаите, когато вече са приети вътрешни норми на Общността, чието прилагане ще бъде засегнато при положение, че на ЕО не се признае паралелна компетентност във външен план. По този начин Съдът подчертава, че подразбиращите се правомощия във външните отношения следва да се разглеждат като изключение.

Считано от Договора от Маастрихт, СЕО става изключително внимателен, когато става въпрос да се признаят подразбиращи се правомощия на Общността във външните отношения, тъй като чрез въвеждането на принципа на субсидиарност, държавите-членки дават израз на своите страхове, че ЕО става твърде

<sup>18</sup> СЕО, 14.7.1976, *Kramer*, дело 3/4 и 6/76.

всесилна, упражнява прекалено широк кръг правомощия в прекалено широк кръг от области. Въпреки своята съдържаност обаче, СЕО поддържа позицията, че дори в случаите, когато външна компетентност не е налице и държавите-членки са запазили правото да сключват договори в съответната област, сключваните от тях договори не трябва да създават пречки пред евентуална бъдеща компетентност на Общността в съответната материя.

Договорът от Лисабон кодифицира развитата досега практика на СЕО в разглежданата проблематика. В чл. 3, §2 ДФЕС, свързан с областите на изключителна компетентност на ЕС, се посочва, че освен в изрично уредените области на изключителна компетентност, ЕС има изключителна компетентност, за да сключва международни договори и когато сключването на такива споразумения е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражни своя вътрешна компетентност, или доколкото то се налага от положението, че несклучването на такъв договор ще засегне прилагането на вътрешни норми, приети в съответната област.

За да се изчерпи темата за компетентността на ЕС във външните отношения, трябва да се кажат също няколко думи за процеса на вземане на решения. Когато сме в хипотезата на договор в областта на ОТП, т.е. в област, където е налице изключителна компетентност, всички договори в тази материя, се приемат при прилагане процедура на квалифицирано мнозинство, с изключение на три вида договори, за сключването на които е необходимо единодушие:

- договори, свързани с аудиовизия и култура;
- договори свързани с предоставянето на услуги в областта на социалната политика;
- договори, свързани с търговските аспекти на правата на интелектуална собственост.

## 5. Компетентност в областта на дял V и VI ДЕС

Действащата редакция на Учредителните договори подчинява на особен режим на компетентност дял V и дял VI ДЕС, свър-

зани с Общата политика във външните работи и сигурността<sup>19</sup> и Полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси<sup>20</sup>. Договорът от Лисабон включва подчинява досегашния Трети стълб на общия режим на компетентност, на които почива общностното право под формата на т.нар. Пространство на свобода, сигурност и правосъдие, което е област на поделена компетентност. ОПВРС обаче остава обект на особена уредба.

В чл. 2 ДФЕС освен изключителната и поделената компетентност, областите на допълваща компетентност и особените хипотези на икономическата политика и политиката по заетостта, в особен ред е изведена компетентността на ЕС да определя насоките и да привежда в действие мерки на ОПВРС, в това число постепенно да формира обща отбранителна политика.

Понастоящем рамката на ОПВРС като материално приложно поле е дефинирана доста широко. Тя се отнася до всички области на външна политика, но ако анализираме редът, по който се упражнява, ще се установи, че тази „компетентност на ЕС“ в твърде голяма степен остава форма на междуправителствено сътрудничество. Във визираната област ЕС приема декларации, общи позиции, общи действия. Държавите-членки запазват правото си да предприемат действия при условие, че те не противоречат на вече приети общи декларации, действия или позиции на Съюза. В действителност обаче, като се има предвид, че тези общи актове имат твърде широка формулировка, трудно може да се попадне в хипотеза, актове, приети от държавите-членки да нарушават такива общи декларации, действия или позиции на ЕС. От друга страна, доколкото тяхното приемане е подчинено на принципа на единодушието, когато една държава-членка не е съгласна с дадено решение, просто няма обща позиция – например по въпроса за американската интервенция в Ирак през 2003 г. Дори в случаите, когато по даден проблем е приета обща позиция, реално е изключително трудно да бъде санкционира държава-членка, която не се съобразява с общата позиция, защото СЕО не разполага с компетентност да осъществява контрол над областта на външната политика и сигурността.

<sup>19</sup> Т.нар. Втори стълб на ЕС – бел. съст.

<sup>20</sup> Т.нар. Трети стълб на ЕС – бел. съст.

Договорът от Лисабон променя инструментариума, чрез който в момента се осъществява ОПВРС, като се премахват общите позиции и общите действия. На тяхно място ще се използва един инструмент – т.нар. решение. Решенията в материята на външните работи и сигурността ще се приема с единодушие, т.е. несъгласието на отделна държава-членка и занаяд ще блокира приемането на общо решение. От гледна точка на това трябва да се заключи, че в тази област Лисабонският договор не внася сериозни промени. Затова, да се твърди, че ЕС има компетентност в областта на ОПВРС, би било в известна степен илюзорно и заблуждаващо. За сметка на това Договорът от Лисабон, както предвиждаше и Конституционният договор, предоставя на ЕС нови институционални средства по посока задълбочаване на общите мерки в областта на външната политика. Те се отнасят до създаването на Председател на Европейския съвет, който ще персонализира общата външна политика на ЕС като най-висш орган,. Председателят на ЕС ще бъде подпомаган от Върховен представител по въпросите на общата външна политика и сигурността, който ще бъде и Заместник-председател на Европейската комисия. Върховният представител ще разполага и със същински дипломатически корпус, доколкото той ще ръководи специализираната администрация на Съюза във външните отношения. Решението, което дава Договорът от Лисабон, е реалистично – да се осъществява напредък с малки стъпки, като се създадат институционални условия, позволяващи постепенно развитие по посока формирането на същинска обща външна политика и политика за сигурност на ЕС.

## **6. Компетентност и суверенитет**

Като обобщение на това, което говорихме досега за ЕС, бих желал да се спра на въпроса за суверенитета на държавите-членки в рамките на общностното право. Този въпрос може да се разгледа в два аспекта. От една страна, следва да се илюстрира, че различните форми на предоставяне на компетентност на ЕО в действителност не поставят под въпрос суверенитета на държавите-членки. На второ място, Договорът от Лисабон потвърждава

по достатъчно категоричен начин, че държавите-членки на ЕС остават суверенни държави.

В анализа на първия аспект, е от значение да разгледаме суверенитета от гледна точка на неговото материалното съдържание, т.е. да се спрем на същността, съдържанието на понятието суверенитет. В тази връзка следва да се каже, че една държава е суверенна тогава, когато е запазила правото да упражнява т.нар. основна компетентност или компетентност за компетентността. Оформянето на съвременната държава протича на основата на феномен на концентрация на власт в лицето на един монарх или император. Тази консолидирана власт се проявява на първо място и най-вече в някои много важни области, като правото да се секат монети, т.е. да се емитират парични единици, правото да си налагат данъци, правото за осъществяване на дипломатически отношения, правото да се използва принуда във вътрешен и външен план. За модерна държава говорим тогава, когато властта е консолидирана в един субект, а не пръсната между широк кръг носители, както това е във времето на феодализма. Модерната държава се характеризира също и с това, че територията, по отношение на която се осъществява тази консолидирана власт, става точно определено пространство и придобива дефиницията територия, която е ясно определена с граници – нещо, което в епохата на Средновековието не съществува. Територията става материалния израз на консолидираната власт, която носи държавата. Всичко това е съвременната държава.

Въпросът, на който трябва да намерим отговор, е дали ЕС, в настоящата фаза на развитие и имайки предвид Договора от Лисабон, поставя под въпрос суверенитета на държавите. В известна степен може да се каже, че процесът на европейска интеграция засяга суверенитета на държавите-членки. Територията на държавата в отношенията ѝ с други държави-членки не се подчинява на същия правен режим, на който се подчинява територията на една суверенна държава. Например вътрешният пазар се основава на премахването на вътрешните граници между държавите-членки и действително фактическите форми на контрол между тях се премахват, било когато се говори за потока на стоки, било когато се говори за придвижването на хора. С особена сила тази кон-

статията се отнася за тези държави-членки на ЕС, които са част от Шенгенското пространство. Може да се заключи, че границите между държавите от Съюза от гледна точка на правния режим не са това, което са били, преди да влязат в този процес.

Друг интересен момент, отново свързан с релацията територия-суверенитет, се отнася до принципа на териториалност на държавите. Този принцип е поставен под въпрос в рамките на ЕО, защото държавите-членки са задължени да признаят в своето право определени правни последици на отношения, които протичат на територията на други държави, – например взаимното признаване на дипломи, взаимното признаване на определени съдебни актове. Правото на ЕО задължава държавите-членки да признават дипломи или определени съдебни актове, издадени от органи на други държави-членки, т.е. то обвързва участващите в интеграционния процес страни да приемат юридическите последици, които друга държава-членка придава на определени факти като настъпили в рамките на техния собствен правен ред.

Следва да се вземат предвид и най-новите решения на СЕО в областта на гражданството на ЕС. Въпреки, че правната уредба на гражданството остава в суверенната власт на държавите, те не са напълно свободни да уреждат тази материя, както намерят за добре. За тях съществува задължението да определят такава уредба на института на гражданството и последиците, които произтичат от него, че извън изрично допустимите по силата на общностното право изключения, да не засягат пълноценното прилагане на правото на Общността. В частност СЕО е определил, че с оглед прилагане на общностното право, една държава-членка не може да ограничава последиците от притежавано гражданство на друга държава-членка, нито да урежда такива последици от нейното собствено гражданство, които биха повлияли неблагоприятно на осъществяване основните свободи на движение, предвидени от правото на Общността.

В същата логика на преосмисляне на класическата концепция за суверенитета, която правото на ЕО налага, гражданите на ЕС не са подчинени вече на този правен режим, който се прилага по отношение на чужденците в една класическа държава. Директивата от 2004 г., уреждаща свободата на движение на

лица<sup>21</sup>, която е основния акт в материята, по същество приближава гражданина на ЕС по обхвата на права, които следва да му се признаят, до собствения гражданин на съответната държава, когато той пребивава на нейна територия.

В заключение може да се констатира, че в резултат на действието на правото на ЕО, дори отношенията между държавата и нейните собствени граждани търпят изменение. В много широк кръг от случаи гражданите на ЕС разполагат с възможност да черпят права, насочени срещу своята националната държава въз основа на общностния правен ред. Наблюдава се съществено изменение на правната връзка между държавата и нейните собствени граждани, спрямо това, което познаваме от класическата концепция на суверенитета.

Въпреки всички тези констатации обаче, не може да се твърди, че държавите-членки на ЕС не са суверенни държави. Аргументи за този извод следва да се търсят в две посоки. По същество правото на ЕО все още не е засегнало съществуването на основните правомощия на държавата. Ако се говори за паричната политика, по отношение на държавите от Евроната, суверенна власт да се осъществява парична политика е прехвърлена на нивото на ЕС. В данъчната политика обаче ЕС има ограничени правомощия. По отношение на правото да се осъществява легитимно принуда, чрез което големият социолог Макс Вебер дефинира суверенитета, именно държавите-членки са тези, които запазват монопола да упражняват принуда, като това се отнася както за отбраната, тъй като ОПВРС остава по същество подчинена на властта на държавите-членки, така и за областта на вътрешната сигурност и поддържането на обществения ред, тъй като в материята на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси решенията все още се приемат с единодушие.

Договорът от Лисабон потвърждава запазването на суверенитета на държавите-членки на ЕС дори в по-голяма степен от действащата уредба. Единственият аспект, в който по отношение на управлението на територията може да се приеме, че се предос-

<sup>21</sup> Директива 2004/38/ЕО на ЕП и Съвета, относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки, ОВ, L 158, 30.4.2008 – бел.съст.

тавят нови правомощия на нивото на Съюза, е свързан с някои елементи на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, които биват съществено развити от Договора от Лисабон. Това се отнася например за създаването на Европейска прокуратура или предоставянето на компетентност на ЕО да определя минимални изисквания в областта на материалното наказателно право. Независимо от това комюнитаризирането на тези въпроси не отива до степен да постави под въпрос суверенитета на държавите от ЕС.

Преди Конституционният договор, а сега и Договорът от Лисабон, много ясно потвърждават, че държавите-членки на ЕС остават суверенни държави. В Договора от Лисабон това потвърждение е в центъра на чл. 4 ДЕС, който урежда отношенията между ЕС и държавите-членки. Всяка компетентност, която не е предоставена на ЕС, принадлежи на държавите-членки, т.е. държавите-членки запазват общата компетентност, или т.нар. компетентност за компетенциите, която всъщност е съдържанието на суверенитета. Докато компетентни да определят на кого принадлежи компетентността в дадена материя са именно държавите-членки, те остават суверенни. Освен това чл. 4 изрично определя, че ЕС зачита националната идентичност на държавите от Съюза, основните функции на държавата, в частност тези, които имат за цел да осигурят нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред и защитата на националната сигурност.

Следва също да се има предвид, че националната сигурност остава собствена отговорност на всяка държава-членка. Договорът от Лисабон, като продължение на Конституционния договор в тази сфера, потвърждава, че държавите от Съюза запазват монопола за легитимно използване на принуда, който им позволява да защитават територията си и да управляват своето население, следователно по отношение на този компонент основните характеристики на суверенитета продължават да бъдат налице.

Накрая не е без значение да се подчертае, че Договорът от Лисабон, подобно на Конституционния договор, предвижда правото на всяка държава-членка да напусне доброволно ЕС, докато в сега действащата уредба не се съдържа изрично решение в тази посока. Т.е. Договорът от Лисабон потвърждава, че държавите-членки остават суверени държави.

### **III. КОНСТИТУЦИОННОТО ПРАВО НА ЕС – КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО НА ЕДНА МНОГОНАЦИОНАЛНА ФЕДЕРАЦИЯ**

Държавите-членки на ЕС остават суверенни независимо от системата на обвързана компетентност и правомощия, описана по-горе. Те обаче не се намират в идентично правно положение с останалите суверенни държави, защото държавите, участващи в ЕС са интегрирани, т.е. те се характеризират с правен статут, който идентифицира Съюза като особена политическа система, която може да бъде наречена многонационална федерация. Ако се приеме, че ЕС е една многонационална федерация, на тази основа може да се говори за конституционно право на тази федерация.

#### **1. Елементи на статута на интегрираната държава**

Статутът е съвкупност от права и задължения, които има един правен субект. Статутът на държавите-членки на ЕС се формира от тези права и задължения, които те имат в рамките на системата на общностното право. Той позволява страните от Съюза да бъдат разграничени от всяко друго държавно образувание, както и ЕС да бъде разграничен от всяка друга позната досега международна организация. Договорът от Лисабон бележи нов етап в уредбата на статута на държавите-членки на ЕС, свързан с предоставянето на определен кръг нови права.

В чл. 4 ДЕС са налице два основни елемента, които бяха разгледани и по-горе. От една страна е уредено, че ЕС зачита националната идентичност на държавите-членки, присъща на тяхната политическа и конституционна структура. От друга, по силата на принципа на лоялното сътрудничество, държавите-членки са обвързани да предприемат всички общи или специални мерки, които са необходими, за да бъде гарантирано осъществяването на задълженията им към ЕО. Държавите-членки следва да способстват за постигане целите на Съюза и да се въздържат от всяко действие, което би възпрепятствало тяхното постигане. Така очертаните два аспекта на връзката между ЕС и държавите-членки, залегнали в Договора от Лисабон, не са

създадени случайно. Те са нормативен израз на изведените в рамките на дългогодишната практика на СЕО правила за отношенията между европейското и националното ниво в интеграционната система.

### **1.1. Принцип на лоялното сътрудничество**

На първо място, що се отнася до принципа на лоялно сътрудничество, трябва да се има предвид, че този принцип има дълга история. Той фигурира още в началната редакция на Римските договори. Дълго време съществуваше разбирането, че лоялното сътрудничество дава израз на определена политическа философия и не може да има непосредствени правни последици. В рамките на практиката на СЕО обаче се вижда как този принцип придоби конкретно правно значение и се проектира в значителен кръг от конкретни последици.

Ако се анализират първите решения на Съда въз основа на чл. 10 ДЕО, СЕО извежда лоялното сътрудничество като цел, която не може да има самостоятелно правно съществуване, т.е. не може да се характеризира със самостоятелно правно действие. В тази логика общностната юрисдикция утвърждава принципа на лоялно сътрудничество, като допълващ елемент в основанията на своите решения. В тази фаза чл. 10 от ДЕО изпълнява функцията на предварително условие, до което се прибъгва, когато има и други специфични разпоредби на Договорите, които трябва да бъдат приложени.

В един следващ етап, СЕО започва да основава пряко своите решения върху този принцип, като по този начин му придава самостоятелно юридическо действие. Пример затова са решенията по делата „Открито небе“. В тях Съдът определя, че сключени от съответните държави-членки международни договори противоречат на правото на ЕО, защото са несъвместими с принципа на лоялно сътрудничество. Така се достига до сега присъщото на общностното право положение, при което принципът на лоялно сътрудничество има самостоятелно приложение.

В анализа на принципа на лоялно сътрудничество следва да бъде отразен още един аспект, свързан с неговото приложно поле.

Първоначално принципът на лоялно сътрудничество се прилага по отношение на областите, определени в режим на изключителна компетентност на Общността. Така той гарантира обвързването на държавите-членки с осъществяването на определени задължения в рамките на политиките, които се отнасят до тези области на компетентност. По-късно принципът на лоялно сътрудничество започва да служи като основа за формулиране на различни задължения на държавите-членки, когато става въпрос за действия, които те извършват в области на запазена компетентност. В един трети етап принципът на лоялно сътрудничество намира приложение, включително в рамките на Третия стълб в рамките на прилагането на рамковите решения, също както и по отношение на общите позиции, приети от държавите-членки в ОПВРС. В тази линия на съдебна практика, принципът на лоялно сътрудничество става основен елемент на статута на интегрираната в ЕС държава, що се отнася до нейните задължения към Съюза.

### **1.2. Принцип на зачитане на националната идентичност**

Като насрещен елемент в общностното право е включен принципът на зачитане на националната идентичност. Този принцип се появява с Договора от Маастрихт. Значителна част от доктрината го разглежда като принцип с по-скоро политически, отколкото с правен характер. И отново практиката на СЕО показва, че този принцип придобива все по-ясно непосредствено правно значение.

Първото отнасяне към този принцип в практиката на Съда е свързано със спор между Европейската комисия и Люксембург относно определени ограничения за заемането на длъжности в сферата на образованието, водещи до засягане свободното движение на лица. По искане на Комисията СЕО определя, че Люксембург не може да установи спорното ограничение, защото то е непропорционално на преследваната цел. Същевременно общностната юрисдикция допуска, че зачитането на националната идентичност в нейните културните измерения, може да представлява легитимен интерес, въз основа на който да бъдат ограничени основните свободи на движение.

Друг интересен пример за позоваване в практиката на Съда на културните измерения на националната идентичност, може да бъде намерен в решението по делото Кралство Испания срещу Евроюст от 2005 г. В заключенията по това дело генералният адвокат извежда концепцията, че „в Съюз, заченат като пространство на свобода и правосъдие, който има за цел изграждането на общество, основано на плурализма, зачитането на езиковото многообразие има изключително значение“. Така пред СЕО се очертава перспективата да признае зачитането на езиковото многообразие като една от проявните форми на принципа на зачитане националната идентичност на държавите-членки.

В други решения на СЕО има още интересни примери за проявленията, които може да приеме принципът на зачитане националната идентичност на държавите-членки на ЕС. В решение от 12 септември 2006 г. по дело на Испания срещу Великобритания<sup>22</sup>, пред СЕО е поставен сложният въпрос относно статута на Гибралтар. И до днес Великобритания има суверенитет над Гибралтар, но Испания отправя претенции за връщането на областта в нейна юрисдикция. Великобритания е обвързана да приеме уредба за участие на живеещите в Гибралтар в изборите за членове на Европейския парламент, защото ЕСПЧ осъжда Обединеното кралство по делото *Matthews*, затова, че не е предприело необходимите действия, за да бъдат включени лицата, живеещи на територията на провлака в европейските избори. В уредбата на изборите за членове на Европейския парламент Великобритания прилага същите правила по отношение правото на глас, които са в сила за изборите за национален парламент. Според тях активно и пасивно избирателно право имат не само гражданите на ЕС, живеещи на територията на Гибралтар, но също и граждани на трети страни от Британската общност, които се ползват с особен статут в британското право, приравнен на собствените поданици на британската корона. За Испания е неприемливо лица, които не са граждани на ЕС да участват в избори за Европейски парламент. Великобритания се опитва да обоснове това специфично решение с особеностите

на своите конституционни традиции и с особените връзки между Обединеното кралство и държавите от Британската общност. Европейската комисия се обявява в подкрепа на това становище. СЕО приема изложените в защита на британската позиция аргументи и определя, че Великобритания има право да допусне до участие в избори за Европейски парламент лица, които не са граждани на ЕС, поради особените традиции на своето конституционно устройство. Непосредствено основание за това решение на Съда се явява зачитането от страна на ЕС на националната идентичност на държавите-членки в нейните конституционни измерения. В така очертаната логика в своята практика СЕО започва да допуска, че зачитането на националната идентичност на държавите-членки следва да се разглежда като същински основен принцип на правото на ЕС, на който са присъщи едновременно културно и конституционно измерение.

В светлината на съществуващата съдебна практика може да се разбере реалното значение на чл. 4 ДЕС. По определен начин текстът на чл. 4, който урежда отношенията между Съюза и неговите държави-членки, обединява в една разпоредба зачитането на националната идентичност на държавата, което е нейното основно право, и зачитането на принципа на лоялното сътрудничество, което е основното задължение на държавите, интегрирани в ЕС. Следователно тази разпоредба дава основните елементи на статута на държавите-членки на ЕС и поставя тези държави в особена позиция спрямо всички останали държавни образувания в международния правен ред.

## **2. Особеното правно положение на държавите-членки на ЕС и европейският федерализъм**

Този въпрос ще бъде разгледан в два аспекта. Първо, следва да се илюстрира какво разграничава държавите-членки на ЕС от другите държави и второ, до какви изводи за ЕС като федерално формирание или за европейския федерализъм навежда отговорът на този въпрос.

<sup>22</sup> СЕО, 12.9.2006, *Испания/Обединеното Кралство*, дело C-145/04.

### **2.1. Държавите-членки на ЕС и статутът на държавите в международното право**

Ако държавата-членка на ЕС се сравни с държава, която е членка на класическа международна организация, интерес представлява въпросът, какво отличава правния статут на държавата-членка на ЕС от статута на държавата в международното право? Чл. 4, § 1 и 2 ДЕС казва, че Съюзът зачита националната идентичност на държавите-членки, както и основните функции на държавата. В устава или статута на една международна организация, подобна клауза би била дефинирана като клауза на националната компетентност на държавата, т.е. клауза относно кръга на тези отношения, в които международната организация не може да осъществява правомощия, по отношение на които компетентността е запазена за държавите-членки (например чл. 7, ал. 2 от Хартата на ООН). Подобна клауза може да бъде открита в уставите на всяка международна организация, особено в тези на специализираните международни организации.

Според мен клаузата за запазената компетентност фактически няма смисъл в системата на общностното право. В правото на ЕО няма отнасяне, в това число и в практиката на СЕО, към зачитане на принципа на запазена компетентност на държавите-членки. Дори в областите на запазена компетентност за държавите, те следва да зачитат правото на Общността. Чл. 4 от ДЕС в редакцията от Лисабон определя, че ЕС зачита националната идентичност на държавите-членки, но не съдържа особени правила относно запазената им компетентност.

В сега действащата уредба държавите-членки могат да бъдат в ситуация, да се суспендират техни основни права в интеграционната система, като правото на глас в Съвета на министрите и др., ако на тяхната територия са предприети действия, които засягат ценностите на ЕС, т.е. мерки, които противоречат на принципите на свобода, демокрация, защита правата на човека и основните свободи. Казано по-друг начин, чл. 4, § 1 няма характер на клауза за запазена компетентност, каквато познаваме от устава или статута на една международните организации.

Ако търсим еквивалентно решение на принципа на лоялно сътрудничество в устава на международна организация, близък до него е принципът за доброволно изпълнение на поетите задължения в международното право. Той обаче няма нищо общо с конкретните измерения и последици, изведени от СЕО като проявление на принципа на лоялно сътрудничество в правото на ЕО. Отношенията между ЕС и неговите държави-членки нямат нищо общо с отношенията между международна организация и нейните държави-членки.

От гледна точка на самия статут на държавата в международното право, нормата на чл. 4 ДЕС в редакцията от Лисабон дава много ясно картината на това, което различава държавите-членки на ЕС от която и да е друга държава в международния правен ред. Те се характеризират с особен статут, формиран от определени основни права и задължения на държава от Съюза. В международното право няма права на държавата, чиято защита тя може да търси пред международен съд. Интересно събитие в тази връзка съществува в историята на ООН. Скоро след редакцията на Всеобщата декларация за правата на човека през 1948 г. Общото събрание на Световната организация се опитва да формулира и приеме списък на основните права на държавата. В проекта за декларация фигурират: правото на съществуване на една държава; правото държавата да не бъде обект на намеса от страна на друга държава; правото на равенство с останалите държави; правото на правни отношения с другите държави под формата на дипломатически, търговски и други връзки. Проектът обаче бива изоставен както по политически, така и по концептуални причини, защото авторите му си дават сметка, че всички тези претендирани права са всъщност елементи на суверенитета. След като една държава е суверенна, тя притежава тези права по презумпция. Ако става въпрос за елементи на суверенитета, това не са същински права. Това са измерения на същността на държавата в международния правен ред, това са проявления на правото, в резултат на които една териториална общност се нарича държава. Това не са права, които могат да бъдат претендирани пред Съда на ООН.

Същевременно в статута на държавите-членки на ЕС има права, които държавата може да претендира пред СЕО, т.е. налице е друга логика и особен статут, при който държавите-членки не могат да бъдат разглеждани като държави по смисъла на международното право. В рамките на ЕС държавата-членка няма международноправен статут, което същевременно не ограничава възможността в отношенията ѝ с трети страни, които не са членове на Съюза, тя да се ползва от него. Така статутът на държава-членка на ЕС се явява едно особено за нея правно положение, което я разграничава и характеризира спрямо останалите държави, които не са субекти на процеса на европейска интеграция.

## ***2.2. Европейската интеграция като особен вид федерално формирание***

Освен че отличава държавите-членки на ЕС от останалите държави в международен план, специфичният статут на държавите-членки на Съюза характеризира на втори план европейската интеграция като особен вид федерално формирание. Когато разглеждаме ЕС като ново федерално формирание, не трябва да забравяме, че Съюзът не може да се приравнява на федерална държава. Понятието за федерация съществува преди понятието за държава. В първичния си смисъл това понятие отразява процес, равновесие между различни власти и не може да бъде разбрано през призмата на теорията на държавата. Ако се вземе за пример американската федерална конструкция, може да се каже, че САЩ са федерация в класическия смисъл в началния етап на своето развитие, при което има същински баланс между федералните единици и федералното ниво, основан на договор. В този етап федералната конструкция на САЩ не е федерална държава, суверенитетът остава в ръцете на съставните щати, без да бъде създадена същинска федерална държава. В този етап можем да открием в практиката на Върховния съд на САЩ т.нар. *States' rights*. През 19 век обаче Съединените щати се трансформират във федерална държава, когато федерализмът надделява, в частност в решенията на Върховния съд. От този

момент напред в съдебната практика вече не се наблюдава позоваване на т.нар. права на щатите.

Може да се каже, че към настоящия момента ЕС е на етап да се превърне в това, което са били САЩ преди да се трансформират в същинска федерална държава. В тази логика може да се постави въпросът, дали не сме във фаза, която ще доведе в следващ етап до превръщането на ЕС в това, което понастоящем са Съединените щати. Отговорът е отрицателен и това не е просто желание, а научна констатация. Една федерация не може да се трансформира в суверенна федерална държава, когато са налице различни национални държави, когато преди възникването ѝ съществуват национални държави. Колониалните общности в Америка не са нации и именно това позволява на САЩ да станат федерална държава, която заличава суверенитета на съставните части. ФРГ също е федерална държава, а не федерация, защото не стъпва на няколко национални държави.

Спецификата на Европа в сравнение с останалите части на света е в това, че именно тук е създаден моделът на националната държава. Националните държави са историческа реалност – може би не вечна, но изключително трайна. Именно те дават голямата разлика между европейското федерално формирание и всички останали федерални държави, познати досега. Договорът от Лисабон, като и Конституцията, прокламира същността на европейското обединение като федерация в първичен етап, при която обаче суверенитетът остава на нивото на държавите-членки – нещо, което е несъвместимо с федералната държава, при която носител на суверенитета е федералното ниво. Първото право, според Договора от Лисабон, в рамките на многонационална федерация която е ЕС, е правото на зачитане на националната идентичност. В тази логика е естествено и ясно, че зачитането на националната идентичност ще има все по-конкретни измерения в правния ред на Общността.

\*\*\*

В заключение може да се подчертае – ЕС не е нито международна организация, нито федерална държава. Съюзът може да бъде определен като многонационална федерация в процес на

изграждане, в смисъла на първичната същност на понятието федерация. Именно този характер на многонационална федерация позволява да се говори за европейско конституционно право.

Понятието конституция не е неизбежно свързано с понятието държава, но същевременно не трябва да се приема, че уставът на всяка международна организация може да бъде разглеждан като конституция. ЕС е междинна форма между федерация и международна организация и именно това позволява да се говори за европейско конституционно право, без да се злоупотребява с понятието конституция.

## ИНСТИТУЦИОННА СИСТЕМА НА ЕС

**ЛЕКЦИЯ**  
**на проф. Жан-Пол Жаке,**  
**Университет „Роберт Шуман“ – Страсбург**

*Проф. Жан-Пол Жаке е сред най-ярките специалисти в областта на правото на ЕС на европейско ниво. Дългогодишен преподавател по право на ЕС в Университета „Роберт Шуман“ – Страсбург, в Колежа на Европа в Брюж, в Института за Европейски изследвания към Свободния университет в Брюксел, гост-лектор в Университетите в Барселона, Фрайбург, Льовен, Лисабон. Дългогодишен директор в Правната служба на Съвета на Министрите, със съществена роля в правния живот на ЕО и ЕС през последните три десетилетия. Ректор на университета „Роберт Шуман“ в Страсбург в периода 1983–1990. Автор на много публикации в областта на правото на ЕС, сред които един от най-добрите учебници в материята – „Институционно право на ЕС“.*

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Като начало би било добре да изясним кои са общите принципи, които характеризират институционалната система на ЕС. В тази връзка следва да се обърне внимание на два основни въпроса – първият, това е въпросът за разделението на властите, а вторият е за конституционните принципи, които се присъщи на институционалната система на Съюза.

### **1. Теорията за разделение на властите и институционалната система на ЕС**

Теорията за разделение на властите е една класическа идея, присъща на всички съвременни демокрации. Тя е преди всичко продукт на търсенията на Шарл дьо Монтескьо и Джон Лок. Идеята за разделение на властите предполага, че в рамките на една демократична система съществуват три основни форми на публична власт – законодателна, изпълнителна и съдебна, които следва да бъдат упражнявани от различни органи. Отпук класическото разделение – парламент, правителство и съд, като носители на трите власти. Концепцията за разделение на властите се прилага по различен начин в различните държави и конституционни системи. Разделението на властите в конституционния модел на САЩ е различно от това във Великобритания или Франция. В своята същност обаче, идеята има универсален характер.

Как идеята за разделение на властите се отнася към институционалния модел на европейската интеграция? Може ли тя да бъде приложена към институционалната структура на ЕС? Имайки предвид развитието до настоящия момент, може да се отговори, че това не е възможно. Със сигурност в институционалната архитектура на Съюза съществува независима съдебна власт. От друга страна обаче, се наблюдава отсъствие на разделение между законодателната и изпълнителната власт. Причината за това следва да се търси във факта, че в основата на европейския проект стои друга идея. Следва да се има предвид, че ЕС не е държава. Той не е и международна организация

от класически тип. Няма международна организация, която да има граждани. Общото събрание на ООН не се избира пряко. Правните норми на различните международни организации не се прилагат пряко в държавите, които членуват в тях. Затова ЕС може да се определи като съюз на държави и граждани. Този съюз представлява федерално образувание, общност от федерален тип, но със сигурност не и федерална държава. Призиванието на европейското обединение не е да доведе до раждането на една федерална държава. Като се имат предвид тези елементи, може да се определи, че организацията на институциите в ЕС почива не на разделението на властите, а на представителството на интереси. Европейският парламент представлява интереса на гражданите, Съветът – на държавите-членки, а Комисията представлява общия интерес на интеграционната система. Всички „власти“ в Съюза са организирани именно около представителството на тези три линии на интереси.

В тази логика, когато доминират интересите на държавите-членки, властта да взема решения е възложена на Съвета и той решава с единодушие, например в областта на отбраната, хармонизацията на данъчната политика и др. Когато една мярка е свързана с интереса на държавите-членки и с този на гражданите, властта да се вземе решение е поделена между Европейския парламент и Съвета, като решенията се вземат с квалифицирано мнозинство, например в областта на Вътрешния пазар, защитата на околната среда и др. Когато доминира общия интерес на интеграционната система, властта да решава е дадена на Комисията, като в материята на защита на конкуренцията, държавните помощи и др. Оттук се прилагат и различни процедури на упражняване на публична власт в зависимост от различните области на интеграционния процес.

Същевременно следва да се отчете, че ЕС не се намира в статично положение, Съюзът е процес в развитие. Прогресивно в очертаната система се включват нови елементи, формират се новибаланси. Затова, за да се разбере институционалната архитектура на Съюза, тя трябва да се разглежда в нейната динамика.

## 2. Конституционни принципи

Съществува един кръг от принципи, характеризиращи институционалната система на европейската интеграция, които могат да бъдат наречени „конституционни принципи на ЕС“. Те не фигурират в началните редакции на Договорите, защото в началния етап от развитието на европейския проект, Договорите не са имали характера на конституционна харта. СЕО е факторът, който като се произнася по конкретни въпроси, развива концепцията за конституционната същност на договорите и утвърждава основните принципи, които ги характеризират. Тези принципи са: принцип на институционалното равновесие, принцип на автономност на институциите, принцип на лоялно сътрудничество, принцип на прозрачност<sup>1</sup>.

### 2.1. Принцип на институционалното равновесие

Този принцип е свързан с необходимостта от запазване тази конфигурация на отношения между институциите, която Договорите предвиждат. Договорите възлагат на всяка институция определени правомощия, които тя не може да превишава, защото в противен случай ще бъде поставен в опасност установения между тях властови баланс. Принципът на институционно равновесие е закрепен в чл. 7 ДЕО. Основната цел на този принцип е да гарантира, че институциите на Общността няма да превишават предоставените им в първичното право правомощия.

Санкцията за неспазване на този принцип, е недействителността на съответното действие или акт на институцията на ЕС. Той може да бъде атакуван от всяка друга институция, държавите-членки или от всеки друг субект, който е засегнат от приетия в нарушение на принципа на институционно равновесие акт. Това може да стане както чрез завеждане на дело пред националния съд и поставяне на преюдициално запитване, така и чрез иск директно пред СЕО, когато са налице необходимите условия, които Договорите поставят затова. По този начин както самите общностни институции,

<sup>1</sup> Още наричан право на достъп на гражданите до публична информация – бел.съст.

така и гражданите на ЕС се явяват гарант за спазването на конституционните принципи на ЕС (СЕО, дело 70/88).

## **2.2. Принцип на институционалната автономия**

Ако една институция действа в рамките на предоставената ѝ компетентност, оттам нататък тя е абсолютно свободна да решава самостоятелно въпросите на вътрешната си организация. Едно от конкретните проявления на принципа на институционалната автономия е фактът, че всяка институция има собствен правилник за вътрешния ред. Властта на институциите да уреждат свободно вътрешната си организация обаче, не е неограничена – при упражняването ѝ институцията следва да зачита Договорите. СЕО определя, че дори със съгласието на всички държави-членки, Съветът не може да приема решения с мнозинство, различно от предвиденото в Договорите. Правото на самостоятелност във вътрешната организация на всяка институция, трябва да бъде използвано в зачитане на идентичното право на другите институции.

## **2.3. Принцип на лоялно сътрудничество между институциите**

Принципът на лоялно сътрудничество между институциите не е формулиран изрично в текста на Договорите. Чл. 10 от ДЕО определя, че държавите-членки имат задължението да взаимодействат лоялно в постигането целите на Общността. СЕО разширява действието на принципа и върху взаимоотношенията между институциите. Въз основа на този принцип, институциите развиват практиката, когато трябва да решат важен въпрос, свързан с функционирането им, да сключват т.нар. „междуинституционни споразумения“, за да преодолеят т.нар. „тъмни зони“ в Договорите<sup>2</sup>. Прието е, че тези споразумения имат обвързващо действие, когато е видно от формулировката на съответния текст, че институциите са имали категорично намерение да създадат задължения помежду си.

<sup>2</sup> Въпроси, относно които липсва уредба.

## **2.4. Принцип на прозрачността**

Този принцип отговаря на някои възникнали в хода на преговорите по Договора от Маастрихт притеснения. В него се съдържа една декларация, която пояснява значението на принципа на прозрачността. На тази основа са развити определен кръг конкретни правила в производното право. С редакцията на учредителните договори от Амстердам в текста на ДЕО е включен чл. 255, който извежда задължението на институциите да осигурят достъп до документите, свързани с тяхната дейност. Този принцип се отнася като общо правило до всички документи, независимо от формата и носителя им. Той се прилага и по отношение на документи, дошли в институциите от държавите-членки.

В определени случаи достъпът до документи на институциите може да бъде ограничен. Основание за това може да бъде защитата на обществените интереси – вътрешна сигурност, отбрана, международни отношения, парична политика. Друго основание може да е защита на признат от закона личен интерес – например принципът не се прилага по отношение на документи, които са обект на защита на лични данни. Прилагат се и някои факултативни ограничения на принципа на прозрачността – в областта на защитата на търговската тайна, във всички случаи на проверки на Европейската комисия и във всички случаи на съдебни дела в рамките на общностната система, в областта на процеса на вземането на решения и др.

С оглед осъществяването на достъпа до документи, е изграден електронен регистър с документацията на отделните институции. Там са включени всички документи с които работят и разполагат институциите на ЕС. Всяко лице има право да поиска достъп до тях. За някои от документите фигурира само шифър, например в областта на отбраната, защото дори заглавието е класифицирана информация. След като един документ е включен в регистъра, е възможно да се иска достъп до него. Съответната институция е обвързана да отговори на искането в 15 дневен срок. Липсата на отговор се разглежда като отказ. Ако не бъде даден достъп до съответния документ, засегнатото лице има право да подаде жалба до СЕО или до Европейския омбуд-

сман. Отказът за предоставяне на достъп, следва да бъде мотивиран. Около 90 % от случаите на искане на достъп получават положителен отговор. След като веднъж е предоставен достъп до даден документ, за да се избегне повтаряне на процедурата, по същество в регистъра има свободен достъп до съответния документ по електронен път.

## **I. Институции на Европейския съюз**

Институциите на ЕС са определени в чл. 7 от ДЕО. Това са Европейският парламент, Съветът, Европейската комисия, Съдът на Европейските общности и Европейската сметна палата. Понастоящем Европейската централна банка има по-особен статут – тя не е институция в тесен смисъл на термина. Освен изрично посочените институции, в институционалната система на ЕС има определен кръг от органи, които имат второстепенна роля и не са непосредствени носители на публична власт – Икономически и социален комитет, Комитет на регионите, Европейски омбудсман.

### **1. Европейски парламент**

Европейският парламент е първата, посочена в Договорите институция. Това не е решение, присъщо за класическите международни организации – там органите са изградени на принципа на представителство на членуващите държави. Единствено изключение от този принцип е системата на Съвета на Европа, в която съществува Парламентарна асамблея, съставена от представители на националните парламенти. В началния етап на европейската интеграция, въз основа на представителство на националните парламенти се формира и Европейският парламент. В тази фаза парламентарната институция не е носител на реални властови правомощия и разполага единствено с правото да приема становища по предлаганите нормативни актове.

През призмата на развитието на Европейския парламент, цялата история на европейската интеграция, е история на триумфа

на демокрацията. В продължение на няколко десетилетия битка, Парламентът успява да увеличи правомощията си, като тръгва от консултативен орган, в течение на времето той става пълновластен законодател наравно със Съвета. В основата на тази еволюция е преминаването от делегирано представителство на националните парламенти към пряк избор на Европейския парламент от гражданите на държавите-членки. В рамките на срещата на държавните и правителствени ръководители в Париж през 1974 г., се стига до решението едновременно да бъде засилен демократичният, а от друга страна междуправителственият полюс на институционалната система – създава се като постоянен орган Европейският съвет и се преминава към пряк избор на членовете на Европейския парламент. На тази основа, с оглед на демократичната легитимност, Европейският парламент започва да води битка за разширяване на правомощията си. Може да се обобщи, че Лисабонският договор бележи финалната победа в тази голяма битка.

Понастоящем членовете на Европейския парламент се избират чрез преки общи избори от гражданите на всички държави-членки на ЕС. Прилаганите избирателни процедури прогресивно еволюират към обща избирателна система. Основен принцип в избирателната уредба е, че по въпросите, относно които няма общо европейско законодателство, се прилага националното право. Продължителността на мандата на един състав на Парламента е 5 години. Изборите се провеждат едновременно във всички държави-членки в период от 3 дни, тъй като в някои държави по традиция се гласува в работен ден, в други в неделя. Не може да бъде обявен резултатът относно избора в една държава-членка, докато изборите не приключат и в последната държава от Съюза.

Когато се говори за членовете на Европейския парламент, следва да се подчертае, че те не представляват „европейския народ“, а според текста на ДЕО, те представляват народите на държавите-членки. Това означава, че трябва да има членове на Парламента от всяка държава-членка и че основното ниво на организиране на този избор е всяка отделна държава от Съюза, т.е. не е възможно при този текст на Договорите да бъдат организирани транснационални избирателни райони – между две или повече държави-членки.

Броят на членове на Европейския парламент е точно определен за всяка държава-членка. В началото е той е бил идентичен с броя гласове в Съвета на министрите. Впоследствие този модел е променен във връзка с обединението на Германия, защото Германия има 20 милиона граждани повече от всяка друга държава-членка. При всяко разширяване на ЕС се осъществява увеличаване броя на членовете на Европейския парламент. Така се стига до ситуация, при която има толкова голям състав на Парламента, че системата не може повече да функционира нормално. Поради тази причина в ДКЕ беше определено, че членовете на Европейския парламент не могат да са повече от 750. Договора от Лисабон съответно посочва, че Парламентът се състои от 750 членове и един председател. Така, при положение, че общият брой членове на Европейския парламент вече е фиксиран в Договорите, при всяко следващо разширяване ще е необходимо да се процедира към намаляване броя на представителите от досегашните държави-членки.

Необходимо е да се има предвид, че при разпределението на членовете между отделните държави-членки в Европейския парламент, има съществено изкривяване на представителството. С общ състав от 750 членове и 6 членове минимален брой представители от една държава-членка, се стига до ситуация, при която някои държави са свръхпредставени, а други са „подпредставени“. Така например един член от Германия представлява над 800 000 граждани, докато един член от Малта – 67 000. В случая на България, един член на Европейския парламент представя приблизително 425 000 граждани. В тази логика системата на представителство в Парламента поставя в привилегировано положение малките държави-членки. Класически принципи на демократичното представителство са „един човек – един глас“, както и формирането на избирателните райони въз основа на единни критерии. Тези принципи обаче не се прилагат при формирането на Европейския парламент. Това ясно отразява специфичния характер на европейската интеграция, защото ЕС е съставен от граждани или по точно от народи, но и от държави-членки. Тази система позволява на малките държави-членки да формират мнозинство в Европейския парламент, без съще-

временно да имат мнозинство от гражданите на ЕС. Именно поради тази причина Парламентът не може сам да е носител на законодателната власт. Представителството в Съвета има за цел да коригира точно тези изкривявания на представителството в Европейския парламент.

### **1.1. Избирателна система**

Разглеждайки реда за избиране на членове на Европейския парламент, следва да се подчертае, че съществуват определени общи правила по отношение на всички държави-членки, като същевременно е оставен определен периметър на свобода в уредбата за отделните държави от Съюза. Основното правило в общата уредба е, изборите за членове на Европейския парламент трябва да се провеждат по пропорционална избирателна система. Отделните държави-членки обаче могат да решават самостоятелно какъв точно модел на пропорционален избор да уредят и как да структурират самото осъществяване на избора – дали да организират един национален избирателен район или да предвидят съществуването на по-голям брой териториални избирателни райони. В общи линии големите държави-членки създават териториални избирателни райони, докато малките държави прилагат избор в един национален избирателен район. В тази зависимост се наблюдават и изключения – Испания например провежда изборите за членове на Европейския парламент в един национален избирателен район, а Белгия организира два териториални избирателни района. На следващо място, държавите-членки имат свободата да определят дали ще въведат избирателна бариера, т.е. минимален брой гласове, който трябва да бъде постигнат от дадена партия, за да участва в разпределението на мандатите в Парламента, които има съответната държава. Предвидено е обаче общо ограничение, че избирателната бариера не може да надхвърля 5 % от подадените гласове.

В общ план, проблемът, който поставя прилагания модел на избор на членовете на Европейския парламент, е голямата дистанция, която съществува между гражданите и парламентаристите, между избирателите и техните избраници. Например в

хипотезата на Германия, един член на Парламента представлява приблизително 800 000 граждани и не е особено лесно да се организира пряк контакт между членовете на Европейския парламент и избирателите в техния район. Така се стига до липса на пряк контакт между граждани и представители, която поражда трудности. Често членовете на Парламента не са информирани или са слабо информирани за реакциите и мнението на гражданите относно важни проблеми. Това влияе по посока проявяването на тенденции парламентаристите да се превръщат в инструмент в ръцете на лобистите, защото те могат да им предоставят информацията, от която имат нужда. От друга страна, членовете на Европейския парламент не могат ефективно да изпълняват ролята на обучители, която трябва да имат по отношение гражданите на ЕС, да допринесат за опознаване на редът, по който функционира институционалната система на Съюза. В резултат на тази ситуация гражданите до известна степен имат впечатлението, че тази система им е чужда, че тя е в значителна степен отдалечена от тях.

Често допълнителен фактор, който утежнява проблема на връзката граждани-представители, е поведението на правителствата на държавите-членки, които имат навика да прехвърлят отговорността за всички непопулярни решения, които трябва да бъдат взети, на нивото на ЕС. Когато биват обвинени в нещо, националните правителства често се оправдават с Брюксел. Същевременно забравят, че самите те са основни участници в процеса на вземане на решения. Съществува впечатлението, че правителствата на държавите-членки действат с двоен стандарт. Един е подходът им, когато са в столицата на националната си държава, а друг, когато са в Брюксел. Несъмнено подобна двойна игра не е положителен фактор за съществуването на една наистина демократична система.

Общите елементи на изборната система, уредени в правото на ЕС, се определят и евентуално изменят на основата на предложение на самия Парламент, чрез решение на Съвета на министрите, за приемането на което е необходимо единодушие и по отношение на което е необходимо одобрение от страна на Европейския парламент. На следващо място, решението, което

определя общите елементи на изборната процедура, трябва да бъде ратифицирано и от националните парламенти на всички държави-членки на Съюза. С оглед на тази процедура, внасянето на изменения в изборната процедура е изключително трудно.

Ако проследим нивото на участие в изборите за Европейски парламент, е налице тенденция към непрестанен спад на броя участващи в изборите граждани от началото въвеждането на пряк избор за членове на Парламента. Средното ниво на участие в последните избори през 2004 г., беше 45,6 % от имащите право на глас. Това ясно показва, че не е налице съзнание у гражданите на ЕС какво е значението на решенията на Съюза в техния ежедневен живот. Цялото законодателството, което в крайна сметка дава основните правила на нашето ежедневие – например, нормите, които определят санитарно-хигиенните изисквания за хранителните продукти; нормите, които установяват техническите стандарти за различните видове производства; норми, които са свързани със защитата на общественото здраве; нормите, които определят режима на опазване на околната среда, всички тези норми се определят на европейско ниво. И въпреки това голяма част от гражданите не участват в изборите за членове на Европейския парламент.

Поради какви причини? Според мен на първо място това се дължи на факта, че за разлика от изборите за национални законодателни органи, гражданите имат впечатлението, че изборите за Европейски парламент нямат политическо значение. На национално ниво, като функция на изборите за парламент, стои въпросът за излъчването на правителството. Ако вземем Великобритания за пример, там се гласува не просто за един депутат, а и за това кой да бъде министър-председател. Знае се, че ако се гласува за Лейбъристка партия, всъщност се гласува за Гордън Браун. И по логиката на този модел в почти всички държави-членки именно така се определя кой да ръководи изпълнителната власт. Същевременно на нивото на ЕС няма пряка зависимост между резултатите от изборите за ЕП и председателството и състава на Европейската комисия, т.е. няма елемент на персонализиране на избора. А персонализирането на избора, връзката между това за кого гласувате и кой ще управлява, има

изключително голямо значение за мобилизацията на гражданите за участие в избори.

Вторият фактор, според мен е свързан с това, че в крайна сметка изборите за Европейски парламент са в ръцете на националните партии и кандидатските листи се определят не в зависимост от европейския капацитет, опит и познание на кандидатите, а в зависимост от различни вътрешнополитически и вътрешнопартийни съображения. Един кандидат се поставя на благоприятно за избор място в листата за европейски избори, защото има определена заслуга – защото например се е отказал от мястото си в националния парламент заради някого, защото се е съгласил да не бъде повече министър или поради някаква друга подобна причина. В резултат на това, членове на Европейския парламент, които са утвърдени в системата на институциите личности, не биват включвани като избираеми кандидати в следващи избори, защото националните партии в крайна сметка не държат на европейския опит на съответния член на ЕП. В тези зависимости дори се случва да има членове на Парламента, които не говорят друг език освен своя роден език.

В търсене на решение на този проблем, в Договорите е предвидено приемането на уредба на политическите партии на европейско ниво. Партии, които имат членове в националните парламенти в поне пет държави-членки и които зачитат принципите и ценностите на ЕС, могат да получат статут на европейска политическа партия. Този статут съответно има за последица предоставянето на финансиране за тяхната дейност от европейския бюджет. Като насрещна престация тези партии трябва да приемат въвеждането на контрол върху тяхната финансова дейност от страна на специализираните органи на Съюза. Съществуват очаквания, че този механизъм ще допринесе за създаването на същински европейски политически партии, които да могат да водят предизборна кампания в рамките на целия ЕС. В тази хипотеза у гражданите може да се формира разбирането, че ако гласува за дадена партия в европейски избори, лидерът на тази партия ще има възможността да застане начело на Европейската комисия. По този начин би могло да се развие едно истинско политическо

измерение в изборите за Европейски парламент. Трябва да минат обаче още много години, докато стигнем до този резултат.

### ***1.2. Статут на членовете на Европейския парламент***

Съществува единен статут на членовете на Европейския парламент, който съдържа основен кръг от правила. На първо място, той урежда личната независимост на членовете на Парламента. По този начин се търси да се гарантира, че парламентаристите гласуват свободно. Не е възможно по какъвто и да е начин, членовете на Европейският парламент да бъдат задължени да подадат оставка от партиите, в които те членуват. За да се гарантира тази независимост, са определени и един кръг от правила за несъвместимост – предвидено е кои дейности, едно лице не може да извършва, ако е член на Парламента. Статутът на член на Европейския парламент е несъвместим с която и да е друга длъжност в институционалната система на ЕС, с длъжност в администрацията на ЕС, със статута на член на национален парламент. Държавите-членки могат да включат в уредбата на несъвместимостта и други длъжност, освен изрично предвидените на нивото на Съюза. С оглед гарантиране независимостта им, на членовете на Парламента е предоставен и имунитет – те не могат да бъдат задържани без разрешението на Европейския парламент. Поначало такова разрешение се дава винаги, когато става въпрос за престъпления от общ характер, но се отказва, когато обвинението има някакви политически измерения. Ако ЕП не сваля имунитетът на един свой член, спрямо него не може да има наказателно преследване.

Членовете на Парламента имат и определени права, свързани с финансиране на тяхната дейност. Дълго време този режим беше определян на национално ниво, което създаваше условия на остро неравенство. Така например италианските представители получаваха 8000 евро месечно възнаграждение, а тези от балтийските държави – 300 евро. За да се преодолеят разликите, Европейският парламент прие щедра система за покриване на допълнителни разходи – например пътни разходи за транспорт в

първа класа, дори без да се представят оправдателни документи, средства за поддържане на кабинет от сътрудници и др.

В изменение на Договорите беше предвидено, че ще бъде въведено единно възнаграждение на членовете на Парламента, като за сметка на това редът за покриване на допълнителните разходи ще е значително по-строг, отколкото досега. Новият режим ще влезе в сила от следващите избори през юни 2009. Заплатата на един член на Парламента ще бъде 38,5% от заплатата на един съдия от СЕО. Освен това, възнаграждението ще се облага с данък на европейско ниво. Следва да се има предвид, че членовете на европейските институции не се ползват с фискален имунитет. Данъкът върху тяхното възнаграждение е равен приблизително на средната стойност на съответната форма на облагане в различните държави-членки. Възприета е прогресивна данъчна ставка и облагане при източника. Текстът на Договорите позволява на държавите-членки да облагат допълнително служителите на институциите, които са техни граждани, в случай, че националният данък е по-висок от предвидената ставка на европейско ниво.

### **1.3. Организация на Европейския парламент**

#### *1.3.1. Председател на Европейския парламент*

Председателят на Европейския парламент се избира за срок от две години и половина. Всеки състав на парламента избира Председател по два пъти. Обикновено изборът на председател е предмет на споразумение между двете най-големи групи – Групата на Европейската народна партия и Групата на Партията на европейските социалисти. Обичайно първите две години и половина Председателят е представител на социалистите, а през втората част от мандата съответно представител на консервативната десница. Председателят, заедно със Заместник-председателите формира Бюрото на Европейския парламент, чиято основна задача е да председателства заседанията на Парламента. Председателят рядко води заседанията лично. Зам.-председателите са разпределени на пропорционален принцип между политическите

групи, както се търси и постигането на равномерно регионално представителство.

#### *1.3.2. Конференция на председателите*

Конференцията на председателите обединява председателите на политическите групи в Парламента. Всеки председател на политическа група участва във вземането на решения от този орган с определен брой гласове, пропорционален на големината на групата му. Всички въпроси на вътрешния ред, дневния ред на заседанията, разпределянето на времето за дебати се решават именно от Конференцията на председателите. Всички въпроси, свързани с политическата стратегия на Европейския парламент в отношенията му други институции също се решават от този орган.

#### *1.3.3. Политически групи*

Членовете на Европейския парламент се организират в политически групи. За да се формира една политическа група, трябва първо да е налице обща политическа ориентация. В тази връзка СЕО определи като законно решение за разпускане на политическа група, представляваща едновременно крайната десница и крайната левица. На следващо място, политическите групи не могат да се съставят на национален принцип – за да се състави група, в нея трябва да се включат най-малко 20 членове, избрани в не по-малко от 1/5 от държавите-членки.

#### *1.3.4. Парламентарни комисии*

Парламентарните комисии в Европейския парламент функционират както аналогичните структури във всеки национален парламент. Съставът им се формират пропорционално на големината на политическите групи – всяка група има такова влияние в комисията, каквато е нейната численост спрямо общия състав на Парламента. Всяка група решава как да разпредели своите членове по комисии. Основната задача на комисииите е, да подготвят това, което трябва да бъде решено в рамките на пленарните заседания. За всеки въпрос се определя докладчик. Определянето на докладчиците също се съобразява с големина-

та и значението на политическите групи. Задачата на докладчика е да предложи приемането на проект от страна на комисията, който да влезе в пленарно заседание.

#### 1.3.5. Сесии

Европейският парламент заседава в постоянна сесия с продължителност една година. Пленарни заседания се провеждат една седмица в рамките на месеца. Парламентът следва да заседава не по-малко от 12 пъти през годината в Страсбург, като при нужда се провеждат извънредни заседания в Брюксел. Пленарната седмица е организирана в отделни заседания – сутрин, следобед, в някои случаи и през нощта. Дневният ред се определя преди началото на всяка пленарна седмица. Когато се приемат нормативни актове, гласуване не се провежда веднага след дебата. В рамките на една пленарна седмица се определят 3-4 часа за гласуване, като по време на съответния час на гласуване се гласува по всичко обсъждано преди него. Това е необходимо, защото в много случаи за приемането на решение е необходима да са гласували повече от половината от членове на Парламента и трябва да се гарантира, че достатъчно от тях ще вземат участие в съответния вот. Гласуването се извършва лично, всеки член на Парламента следва сам да упражни правото си на глас. Възможно е един парламентарист да делегира правото си на глас на друг, но процедурата е много тровава. Един член на Европейския парламент може да гласува по делегация само за един представител.

#### 1.4. Мнозинства

Съобразно различните материи и въпроси, по които се приемат решения, в Европейския парламент се прилагат четири различни вида мнозинства:

- Общото мнозинство (обикновено мнозинство) за вземане на решения е абсолютно мнозинство от подадените гласове – за приемането на едно решение е необходимо да има повече гласове „за“ отколкото „против“, гласовете „въздържал се“ не се вземат предвид;

- Друго приложимо мнозинство, е мнозинство от членовете на Европейския парламент – това всъщност е абсолютно мнозинство, защото най-малко 367 членове на Парламента следва да са гласували „за“, за да бъде прието съответното решение. При прилагане на тази процедура, гласовете „въздържал се“ фактически са гласове „против“, защото те пречат постигането на необходимото мнозинство;

- В областта на бюджетната процедура се съчитават две мнозинства – мнозинство от членовете и мнозинство 3/5 от подадените гласове. За да бъде прието едно решение, е необходимо кумулативно да са гласували „за“ 367 членове, които са не по-малко от 3/5 от общо подадените гласове. Това изискване цели да ограничи възможностите за внасяне на изменения в проекта за бюджет на ЕО;

- В два случая – за отхвърляне на проекта за бюджет и за приемане вот на недоверие на Европейската комисия, се изисква мнозинство от членовете на Парламента и 2/3 от подадените гласове. Това е труден за постигане праг, затова и бюджет е отхвърлян само веднъж, а досега няма гласуван вот на недоверие на Европейската комисия.

#### 1.5. Правомощия на ЕП

Европейският парламент приема решения в определените от Договорите случаи. Правомощията на Парламента могат да се класифицират в няколко групи:

- Правомощия по приемане на решения по същество – приемане на нормативни актове, одобрение на международни договори, приемане на бюджета;

- Правомощия по формирането на други институции на ЕС като Европейската комисия, Европейската сметна палата<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> Европейският парламент настоява също да участва във формирането на СЕО, но държавите-членки и самата общностна юрисдикция се противопоставят на тази идея. Лисабонският договор предвижда създаването на консултативен комитет от независими личности и един представител на Парламента, който да изразява становище относно предложените кандидатури за членове на Съда. Подобен опит вече има с формирането състава на СПС.

- Контролни правомощия – от една страна, като всяка класическа парламентарна институция, Европейският парламент осъществява контрол чрез писмени и устни питання, отправени до Европейската комисия и Съвета<sup>4</sup>. Членовете на Комисията дават индивидуални отговори, докато Съветът отговаря колективно, като се прилага процедура за съгласуване на отговорите. От друга страна, такъв контрол може да се упражнява и чрез гласуването на вот на недоверие. Европейският парламент може да създава също анкетни комисии. Парламентът има и правото да утвърждава изпълнението на бюджета – всяка година на базата на доклад на Сметната палата, Европейският парламент трябва да гласува изпълнението на бюджета.

## 2. Съвет<sup>5</sup>

Съветът е една от институциите на ЕС. Често погрешно се казва, че Съветът е междуправителствен орган. Той обаче няма такава правна същност и характеристики. Междуправителствените форми не са подчинени на специфични трайно уредени правила за тяхната работа, които обуславят действителността на приетите решения. Съветът следва стриктно определена процедура при упражняване на дадените му правомощия. Той няма възможност да прави всичко, около което държавите-членки постигнат съгласие, а само това, което Договорите предвиждат, по определения в тях и в Процедурния правилник ред. В Съвета са представени държавите-членки на ЕС, но в действителност той в определена степен е и носител на общия интерес на Съюза. Често държавите-членки изтъкват, че не подкрепят определено решение, но в израз на солидарност с останалите страни приемат съответния акт. Следва да се подчертае, че държава-членка, която не възприема подобен подход на солидарност, бързо ще бъде изолирана и ще загуби влияние в процеса на вземане на решения.

<sup>4</sup> Съветът не е обвързан от Договорите да отговаря на поставените в Парламента питання, но в дух на сътрудничество е приел да го прави. Той отговаря единствено на въпроси, които са свързани с компетентността на Съюза, но не и на въпроси от компетентността на държавите-членки.

<sup>5</sup> Институцията е наричана също Съвет на министрите.

Да бъде разграничено общностното от междуправителственото начало в заседанията на Съвета невинаги е лесна задача. Често присъствието на министри от всички държави-членки се използва за решаване както на общностни, така и на чисто междуправителствени въпроси<sup>6</sup>. Затова обикновено в документацията по дневния ред за заседанията на Съвета се указва, че след изчерпване на редовните точки, ще бъдат обсъдени определени междуправителствени въпроси – „извън заседанието на Съвета ще се проведе междуправителствена среща по ... въпроси“. Защо е от съществено значение разграничаването на въпросите, по които Съветът действа като институция на ЕС от тези, по които се провежда междуправителствена среща? Актовете на Съвета се приемат по строго определен ред и подлежат на контрол от СЕО, докато евентуалните актовете на междуправителствена среща нито се примат по специална процедура, нито могат да бъдат контролирани от общностната юрисдикция.

### 2.3. Състав на Съвета

Съветът е съставен от представители на държавите-членки. Представителите на държавите-членки трябва да са на министерско равнище, т.е. да имат ранг на членове на правителството на съответната страна от Съюза<sup>7</sup>. Договорът от Маастрихт предвиди и възможността държавите-членки да бъдат представлявани и от министри на ниво законодателни региони<sup>8</sup>, ако те имат такъв ранг в съответната страна. Задължително условие за участие по реда на тази разпоредба, е съответният представител, да е упълномощен да гласува от името на цялата държава.

В случай, че представителят на една държава-членка не може да участва в заседание на Съвета, той може да бъде предста-

<sup>6</sup> Така например, когато се обсъждат въпроси на разширяването на ЕС стриктно погледнато не сме в хипотеза на правомощия на Съвета, защото по договорите за присъединяване преговарят държавите-членки като самостоятелни субекти.

<sup>7</sup> Това е въпрос, който се решава според националното законодателство на всяка държава-членка. Например в някои държави подобен ранг имат не само министрите, но също делегирани министри или държавни секретари.

<sup>8</sup> Става въпрос за съставните части на държавите, които имат федерално устройство например – Германия, Белгия или Испания (бел. съст.).

вляван от друг висш чиновник от съответната страна. Чиновникът обаче няма право на глас. Да гласува при условия на упълномощаване може единствено представител на друга държава-членка. Освен това, за да бъде проведено заседание, съответно да бъдат подложени на гласуване едни или други текстове, следва да участват представителите на не по-малко от 14 държави-членки.

Освен представляващите държавите-членки, във всички заседания на Съвета участват представители на Европейската комисия, без право на глас при приемане решенията на Съвета. В някои случаи вместо представителите на Комисията, в заседанията на Съвета участват представители на ЕЦБ<sup>9</sup>.

Работата на Съвета се обезпечава и подпомага от Генерален секретариат. Той е натоварен да администрира текущите дейности на Съвета в рамките на институционалната система на ЕС и да следи за редовността на заседанията. Генералният секретариат участва във всички заседания на Съвета. Броят на участниците, които могат да се включат в дадено заседание обаче не е неограничен. Представителите на държавите-членки имат сътрудници. Възможно е Председателството да ограничи броя на участниците от държавите-членки. Често се случва на заседанието да останат единствено министрите, без техните екипи. Това обикновено се случва при обсъждане на особено чувствителни въпроси, когато стесняването кръга на участващите е определящо за конфиденциалния характер и пълноценното решаване на съответния въпрос.

#### **2.4. Формации на Съвета**

Преди всичко, когато се изяснява въпросът за различните формации, в които заседава Съветът, следва да бъде направено разграничение между формалните заседанията на Съвета от една страна, а от друга – неформалните срещи на членовете на Съвета. Практика в работата на Съвета е Председателството да организира неформални срещи в своята държава. Тези срещи не са заседания на Съвета от правна гледна точка – те нямат дневен

<sup>9</sup> В материята на икономическия и валутен съюз и уредбата на Еврото (бел. съст.).

ред, определен по реда на процедурния правилник на Съвета, не могат да приемат решения в полето на правомощията на Съвета. Те се организират обикновено с оглед обмен на информация.

Налице е тенденция на увеличаване броя на неформалните срещи, тъй като всяко Председателство иска да организира колкото е възможно повече политически събития на своя територия. Наблюдават се случаи министрите да взимат решения от компетенциите на Съвета в рамките на тези срещи. С оглед на тази практика беше определено, че в рамките на едно Председателство не може да се проведат повече от 4 такива заседания. Прецизира се също, че неформалните срещи не могат да бъдат форма, от която да излизат официални съобщения относно работата на Съвета.

В уредбата на дейността на Съвета е определено изрично, че заседанията му могат да се провеждат единствено в Брюксел или Люксембург<sup>10</sup>. Съветът е единен орган и независимо от министрите, участващи в неговите заседанията, съответно секторният състав, който заседава, винаги, когато се провежда заседание на Съвета, е възможно да бъде взето решение във всяка област от негова компетентността, без значение кой точно секторен състав заседава. Това е т.нар. единство на Съвета.

Макар Съветът да е един обаче, той заседава в различни формации. Имаме един Съвет на министрите, който заседава в специализирани състави или формации. Всъщност, ако се погледне от историческа гледна точка, в началото Съветът е заседавал само в един състав – на министри на външните работи. Колкото повече се разширява компетентността на Общностите обаче, толкова по-трудно става да се вземат решения по специализирани въпроси от министрите на външните работи. Това налага да се пристъпи към формирането на специализирани формации на Съвета, първата от които е на министрите на земеделието. В тази логика, към един момент се достига до практиката да заседават около 20 различни формации на Съвета. Което съответно поражда сериозни затруднения пред координацията на тяхната

<sup>10</sup> Люксембург е седалище на първата възникнала интеграционна общност – ЕОВС. Когато институциите на трите Общности се сливат, седалището на Съвета е преместено в Брюксел. Като компенсация обаче е определено, че заседанията на Съвета през април, юни и октомври се провеждат в Люксембург.

работа. От друга страна, съществуваха формации, които нямаха съществени задачи или имаха ограничен брой решения, по които реално работят<sup>11</sup>. Същевременно министрите от държавата-членка, осъществяваща Председателството на Съюза, не искаха да изоставят тази практика, защото подобни срещи и заседания дават възможност съответната страна, както и съответното министерство или министър да си придадат определено значение на европейско ниво. Въпреки това беше решено, че секторните формации на Съвета ще бъдат сведени до девет, като съответно различните състави се прегрупират и окрупняват.

Към настоящия момент Съветът заседава в следните формации:

- Съвет по общи въпроси и външни отношения, в рамките на който заседават министрите на външните работи или на европейските въпроси – заседава веднъж месечно и има водеща роля. Той концентрира правомощия в три основни посоки – външната политика, всички институционални въпроси, отнасящи се до ЕС и координация на работата на останалите състави. След влизане в сила на Договора от Лисабон, той ще бъде разделен на две – един състав за външни отношения, който няма да бъде председателстван от Председателството, а от т.нар. „Върховен представител по въпросите на външната политика и сигурността“ и един състав по общи въпроси, който ще се ръководи от Председателството.

- Друг състав е този на министрите по икономиката и финансите. Тази формация също заседава веднъж месечно и е натоварена с координацията на икономическата политика и регулирането на паричната политика на Съюза.

- Съветът заседава също в състав министрите на правосъдието и вътрешните работи, обикновено 2-3 пъти в рамките на едно Председателство. Този състав е ангажиран с въпроси, свързани с полицейското сътрудничество, вътрешната сигурност, борбата с тероризма, хармонизиране на законодателствата в рамките на съдебното сътрудничество.

- Съществува и състав на Съвета по въпросите на конкуренцията. Той се занимава с въпросите на вътрешния пазар, научни-

<sup>11</sup> Например съставът – Министри по политиката за младежта – рядко се случва да се приемат нормативни актове в тази област, защото това по принцип е материя от компетентността на държавите-членки.

те изследвания, индустрията – въпросите на микроикономиката. Обикновено в него заседават министрите на икономиката или на индустрията. Съветът по въпросите на конкуренцията се събира обикновено 2-3 пъти в рамките на едно Председателство.

- Друга формация на Съвета разглежда въпроси на социалната политика и потребителите. Тя заседава два пъти в рамките на едно Председателство. Занимава се с проблематиката на трудовото законодателство, заетостта, защитата на потребителите.

- Съветът заседава също във формат министри на транспорта, телекомуникациите и енергетиката. Този състав се занимава с т.нар. трансевропейски мрежи – железопътна и пътна инфраструктура, телекомуникационна система, газопроводи и нефтопроводи. Той е ангажиран освен това с политиката по транспорта и с енергийната политика на Съюза.

- Друг състав на Съвета работи в областта на земеделието и риболова. Заседава веднъж месечно.

- Съществува и Съвет по въпросите на околната среда, който заседава 2 пъти в рамките на едно Председателство. Натоварен е с проблемите на екологичната политика, а напоследък и с мерките на ЕС относно климатичните промени.

- Последният състав на Съвета разглежда въпросите на образованието, младежта и културата. Заседава най-рядко, тъй като ЕС има ограничена компетентност в тази сфера.

В практиката понякога се случва различните формации на Съвета да приемат различни позиции по един и същи въпрос<sup>12</sup>. С оглед на това се налага в такива случаи някой да играе ролята на арбитър при разминаване вижданията на различните формации на Съвета. Възможни са три нива на синхронизиране позициите на Съвета:

- Най-високото ниво е Европейският съвет. В рамките на Европейския съвет се определят основните насоки в работата на Съвета. Този орган обаче няма как да следи за текущото прилагане и изпълнение на определените от него общи политически приоритети.

- Текущата политическа координация в работата на Съвета се осъществява от Съвета по общи въпроси. При всяко негово

<sup>12</sup> Например министри на земеделието и министрите на финансите обикновено имат различно мнение относно политиката за земеделските субсидии.

заседание има точка от дневния ред, свързана с дейностите на другите формации на Съвета.

- Реалната координация в ежедневната работа се осъществява от Комитетът на постоянните представители на държавите-членки (COREPER). Той заседава няколко пъти седмично. Всички въпроси, включени в дневния ред на Съвета, преди това се обсъждат и подготвят в COREPER. През този органи минават и всички въпроси по текущата координация на работата в Съвета.

С оглед за засилване на координацията в Съвета, при работата по изготвяне на проекта за ДКЕ бяха лансирани две идеи – да бъде създаден постоянен състав на Съвета, формиран от министрите на европейските въпроси на отделните държави-членки или да се създаде нов законодателен състав, които да се занимава само с въпросите по приемане на нормативните актове на ЕС. Тези виждания обаче не успяха да консолидират достатъчна подкрепа, за да бъдат приети. Могат да се посочат две основни причини за това. Първата следва да се търси в обстоятелството, че ако един член на правителството на всяка държава-членка участва във всички заседания на Съвета, той би имал ключово значение и много сериозно влияние в рамките на кабинета на своята държава, което в логиката на политическите отношения крие риска този министър да се превърне в контрапункт на министър-председателя и тази перспектива не е приемлива за никоя държава-членка. Втората причина е свързана с това, че присъствието на широк кръг министри от различните държави-членки в различните формации на Съвета има определено значение за нормалното функциониране на интеграционната система. От една страна този модел позволява да бъде развита своеобразна европейска политическа класа, т.е. ангажирани в политиката хора, които могат да мислят не само от гледна точка на своята национална ситуация, но и в европейска перспектива. Така също се създава кръг от хора, които се познават и имат необходимите контакти помежду си. Освен това този модел допринася всеки добър министър да може предварително да се ориентира какво ще кажат колегите му, което прави намирането на компромис и приемането на решения значително по-лесно.

Може да се открие още една причина за запазване настоящата структура на Съвета – добре е този, който приема европейските нормативни актове, след това да има ангажимента и да ги изпълнява. Ако бъде възприет вариантът с един постоянен министър в Брюксел, който участва във всички заседания на Съвета, това означава един да има основна роля при приемане на акта, а друг по неговото изпълнение. При настоящата система, ако един министър каже, че актът е неприложим, той носи отговорност за създалата се ситуация, той е участвал в неговото приемане. Така редът, по който функционира законодателната система на Съюза позволява в значителна степен да бъдат предвидени и избегнати евентуалните трудности по изпълнение на приеманите актове. Поради тези причини Лисабонският договор не променя нищо в съществуващия модел на устройство на Съвета.

## **2.5. Вътрешна организация на Съвета**

Основните въпроси на вътрешната организация на Съвета са решени в рамките на Процедурния правилник. Той се приема от Съвета с обикновено мнозинство, т.е. не по-малко от 14 гласа „за“.

### *2.5.1. Прегледателство*

#### (1). Ротационен ред на Председателство

Моделът на Председателство на Съвета от държавите-членки на ротационен принцип е възприет още от самото начало на интеграционния процес. Всяка държава-членка изпълнява функциите на Председател на ЕО, а по-късно на ЕС за период от шест месеца. В началото редът на ротацията се осъществяваше по азбучен ред. След Договора от Маастрихт последователността на Председателството се определя от Европейския съвет. Редът на ротация се определя съобразно няколко фактора. В момента Председателството на ЕС се осъществява от Словения, следва Франция, а в началото на 2009 г. Чехия. Редът на ротация се определя така, че в рамките на три последователни периода, Председателството на Съюза да се осъществява от голяма, средна и малка държава-членка. Основната причина за това, е свър-

зана с функциите на Председателството в областта на външната политика. Председателството има функции да представлява ЕС в областта на външните работи пред трети страни. По-малките държави-членки нямат нито съответната политическа тежест, нито необходимия дипломатически апарат, за да изпълняват тази мисия в глобален мащаб. С оглед на това е развита формулата на т.нар. Тройка, режимът на взаимодействие между държавата-членка, която осъществява Председателството на Съюза и двете държави-членки, които съответно са имали или ще имат мандата да председателстват ЕС преди и след нея. Формулата на Тройката позволява, когато действащото Председателство няма дипломатическа мисия в дадена трета страна, то да бъде подпомогнато от държавата-членка, която е била или ще бъде Председател на ЕС преди или след съответния период.

Следва също да се отчете, че съществува практиката във всяка трета страна посланиците на държавите-членки на ЕС да се събират регулярно, да обменят информация, да изготвят общи доклади, да приемат общи действия по отношение на държавата, в която се намират, под ръководството на посланика на държавата, която осъществява Председателството на Съюза. Така, ако държавата-членка, която председателства Съвета няма мисия в дадена трета страна, функцията по ръководство на това сътрудничество се поема от някоя от другите две държави от т.нар. Тройка.

При определяне реда на ротация, се търси и удовлетворяването на още едно условие – в периода на Председателство в съответната държава-членка да не се провеждат избори за национални органи на властта<sup>13</sup>.

Осъществяването на Председателство е тежка задача. Практиката сочи, че е необходимо най-малко една година преди съответния период, цялата администрация на държавите-членки да се ангажира с подготовка за реализиране на Председателството. Това предполага тесни контакти и консултации с действащото председателство, с Европейската комисия, с Европейския парла-

<sup>13</sup> Това изискване разбира се невинаги може да се удовлетвори напълно, тъй като в определени случаи се стига и до провеждането на предсрочни избори. В такава хиптеза например Германия смени реда на Своето председателство през 2006 г. с Финландия.

мент и различните структури на Съвета. Това предполага и целенасочена подготовка за конкретните въпроси, които се очаква да бъдат на дневен ред през съответния период.

По време на Председателство на ЕС, може да се заключи, че цялата администрация на държавата-членка работи, за да изпълни адекватно задълженията, които Председателството има. В известна степен през този период националният политически живот се „поставя в скоби“, защото за всяка държава-членка е от съществено значение Председателството ѝ да бъде оценено като успешно. Практиката сочи, че съответната държава-членка трябва да осигури поне 1000 човека в администрацията си, които да се занимават единствено със задачите на Председателството.

В този контекст, разширяването на ЕС от 2004 поставя още един проблем – загубата на опит в осъществяване на Председателството на Съюза при толкова голям брой държави-членки. Когато ЕО беше съставена от 6 държави-членки, всяка държава-членка председателстваше Общността веднъж на три години, т.е. задачите по Председателството бяха нещо обичайно за националните администрации. При настоящия брой членове, една държава-членка следва да председателства ЕС веднъж на тринадесет и половина години. Този времеви диапазон е горе-долу едно поколение в администрацията. С оглед на това, ще бъде все по-трудно на национално ниво да се осигурят хора с опит и познания в спецификата на работата по Председателството на Съюза. Същевременно зalogът на Председателството се увеличава, доколкото това е единственият момент, когато държавата-членка може да си придаде по-голямо значение на европейско ниво.

## (2). Задачи на Председателството

Председателството е натоварено с два вида задачи. От една страна то следва да осъществява определени задачи от процедурен характер. Председателството определя графика на работа и организира заседанията на Съвета. Не в това обаче се състои основната му роля. Същинската мисията на Председателството е да намери решение на въпросите, които са водещи в дневния ред на Съюза през съответния период. То трябва да играе ролята на този, който прави възможно постигането на сделка в

Съвета. По всеки въпрос, обсъждан в Съвета, държавите-членки очакват т.нар. „компромис на *Председателството*“. Всеки член на Съвета излага своите предложения, Председателството събира различните виждания и накрая предлага общо решение, което е компромис между направените предложения. Впоследствие този проект може да бъде изменен в съответствие с реакциите на държавите-членки. Така от компромис на компромис, се достига до възможното крайно решение.

За да осъществи тази мисия, Председателството трябва да е неутрално, да се ползва с доверие, защото ако по негово отношение има подозрение, че се опитва да постигне изгода в своя полза в дадена ситуация или по определен въпрос, останалите държави-членки няма да го подкрепят, съответното решение няма да бъде постигнато. В тази логика например в заседанията на Съвета съответната държава-членка има отделно представителство от Председателството, т.е. министърът, които осъществяват Председателството не заседава като представител на своята държава-членка.

### (3). Реформа на Председателството

Лисабонският договор възпроизвежда решенията на Конституцията по отношение реформиране системата на Председателство на Съвета. Изоставена беше идеята за постоянно Председателство, като се възприе модел на екипно ръководство работата на Съвета. Така Председателството ще се осъществява от три държави в рамките на 18 месеца, които ще формират обща програма и ще разделят ефективното ръководство помежду си за период от 6 месеца. Този модел цели да осигури определена приемственост. Тя е от особено значение в областта на външната политика, където е възприето по-различно решение. Не е основателно да се очаква от съответните ръководни фактори в трети страни да свикнат със смяната на основните лица, с които комуникират веднъж на всеки шест месеца. Затова в тази област приемствеността се гарантира чрез фигурата на Върховния представител за външните работи и политиката за сигурност, който ще бъде избран за срок от 5 г. Приемствеността се гарантира също чрез въвеждане фигурата на Председател на Европейския

съвет с мандат две и половина години, който може да бъде подновяван еднократно. Във вътрешен план приемствеността следва да се гарантира чрез процедурите, предвидени в Договора. В законодателния механизъм са наложени срокове, в които Съветът трябва да се произнася. Така самостоятелността на Председателството на Съвета в определянето на приоритети в политиката на ЕС се ограничава, тъй като от една страна формулата на Председателството е изменена, а от друга, детайлно определените времеви рамки също рамкират възможните решения.

### 2.5.2. Комитет на постоянните представители (COREPER)

COREPER е уреден в чл. 151 ДЕО. Той е натоварен с подготовката заседанията на Съвета. Нито един въпрос не може да бъде обсъждан и решаван в заседание на Съвета, без преди това да е бил обект на подготвителна работа в COREPER.

#### (1). Състави

COREPER се разделя на две части, но също както Съвета той е един орган. COREPER II е съставен от представителите на държавите-членки пред ЕС. Всяка държава-членка има постоянно представителство пред ЕС, което се ръководи от посланик и разполага с широк кръг специалисти във всички области на компетентност на Съвета. Обикновено представителите на държавите-членки са дипломати от най-висш ранг. COREPER II основно е ангажиран с въпроси на външната политика, икономиката, финансите, правосъдието и вътрешните работи. COREPER I се състои от заместник-постоянните представители, които обикновено също имат ранг на посланици. Този състав на COREPER се занимава с всички останали материи.

#### (2). Организация на работата

COREPER заседава всяка седмица, най-малко един ден COREPER II и най-малко два дни за COREPER I. Работата в COREPER има специфичен характер, членовете му се познават взаимно много добре, познават също така позициите си. Така те могат да предвиждат позициите на другите членове. Доколкото

това е и орган, до чиято работа няма публичен достъп, дискусиите често са открити и преки.

### (3). Същност

Основната цел на механизма на COREPER е да се осигури намирането, доколкото е възможно, на съгласие по обсъжданите въпроси преди заседанието на Съвета. Освен това на министерско ниво не се предполага да се обсъждат технически въпроси, затова те следва да разглеждат предварително, така че за заседанието на Съвета да остане само приемането на решения между различните позиции. В редица случаи COREPER стига до съгласие и министрите просто трябва да потвърдят съответното решение. Така в някои случаи остават ограничен кръг въпроси, по които в Съвета реално протича дебат и приемане на решение между различни възможни позиции.

За да се осъзнае значението на този механизъм на подготовка на заседанията на Съвета, следва да се има предвид, че в дневния ред на Съвета има десетина точки и ако по всяко от тях следва да се провежда общо обсъждане, всеки министър да говори по дадена точка, ще се загубят около 6 часа за нея. Затова е необходимо работата да е свършена предварително.

Съществуването на COREPER е причина да се твърди, че често решенията в ЕС се вземат не от министрите, а от технократите. Това не е така. Представителите на държавите-членки в COREPER получават инструкции по всеки въпрос от националните си правителства и работят под техен контрол, те не изразяват лична гледна точка. Освен това, доколкото те добре познават позициите на останалите държави, могат да подскажат предварително на своето правителство си, че дадена позиция би следвало да се промени, защото няма как да бъде приета. Целта, която по същество имат членовете на COREPER, е да извоюват максимални отстъпки спрямо позицията на своята държава-членка.

Често министрите на външните работи не познават ситуацията на терена, докато посланиците имат общата картина. Всеки път, когато е правен опит да се заобиколи COREPER, се стига до провал. Следва да се обобщи, че COREPER е важен орган, който има съществена роля за работата на Съвета.

### (4). Работни групи

Деятелността на COREPER се подпомага от работни групи. Те са еквивалент на парламентарните комисии. Съставени са от служители на националните администрации. В какво се състои мисията на тези групи? Ако има едно законодателно предложение, първата задача на дадена работната група е, да разбере какво точно е съдържанието на предложението – има представители на 27 държави-членки, с различни езици и административна практика. Често съдържанието на термините се разбира по различен начин. Работната група преди всичко трябва „ да започне да говори на един език“.

От друга страна, очакванията и целите на различните държави-членки се различават. За някои добро е това хармонизиране, което не води до промени в националното им законодателство, други държави-членки искат да използват хармонизирането, за да променят собственото си право. В рамките на работната група, трябва да се изкове решение, което да отговаря на очакванията на всички. Именно това са първите задачи, пред които е изправена работната група – да изчисти съдържанието и очакванията относно съответната проблематика.

Оттам нататък съответният текст подлежи на разглеждане по класически начин – член по член, проблем по проблем. При обсъждането на всеки член се формулират бележки под линия, в които се посочва позицията на всяка държава-членка, т.е. формира се документ, който отразява всички позиции. На тази база вече могат да започнат преговорите.

Работната група има за цел максимално да изчисти техническите въпроси. Тя трябва да отдели техническата от политическата проблематика. Когато групата приключи обсъждането на съответния въпрос, досието се изпраща в COREPER. Това е важен етап в процеса на вземане на решенията, защото в по-голямата част от държавите-членки към този момент съответния въпрос излиза от специализираното министерство, в чиито ресор е и отива в органа, който координира работата по европейските въпроси. След този момент в обсъждането на въпроса започва да протича и междуведомствена координация на национално ниво. Тогава държавата-членка трябва да постави основните си цели

по отношение на даденото досие. Така, когато даден проект отива в COREPER, една голяма част от негативните становища на държавите-членки отпадат, защото органът, който отговаря за европейската интеграция на национално ниво преценява, че има второстепенни въпроси, които могат да се оставят настрана за сметка на основните елементи, на които страната държи.

След като досието се изпрати в COREPER, Комитетът трябва да установи въпросите, по които министрите ще трябва да дискутират и съответно тези, по които може да бъде дадено решение на неговото ниво. Така COREPER определя подредбата на точките в дневния ред на Съвета. Обикновено по време на първото обсъждане в Съвета се поставят няколко основни въпроса, на които всички трябва да отговорят, за да се дефинира общата позиция, да се направи т.нар. „драфтинг“. По този начин на следващото заседание може да има дискусия по същество. Времето за изказване е ограничено до 3 минути на министър по определен въпрос. Ако има разпространен писмен документ, той може да бъде прочетен. Накрая на заседанието на Съвета, Председателството и Секретариатът се опитват да изведат основните позиции по даден въпрос, на която основа досието се връща за работа в COREPER.

Ако в COREPER бъде постигнато съгласие по въпроса, проектът само се гласува в Съвета. В случай, че не е възможно постигането на общо виждане, се търси съгласие по максимален кръг въпроси, след което проектът се връща в Съвета като писан текст с бележки под линия, отразяващи позициите на държавите-членки. В рамките на заседанието, Председателството трябва да предложи множество компромиси. Възможно е провеждането на двустранни срещи с делегации на отделни държави-членки, възможно е протичането на неформални преговори. Ако не бъде постигнато съгласие, процесът се повтаря (Съвет-COREPER-Съвет-COREPER...).

### 2.5.3. Секретариат

#### (1). Структура

Секретариатът е организиран в Генерални дирекции според областите, в които Съветът работи. Някои се занимават с различни публични политики – обезпечават нормотворческата дейност

на Съвета, други – с въпроси на сигурността под разпореждането на Генералния щаб на ЕС, начело на който стои Началник-щаб, който се избира от държавите-членки за определен период от време. Военните дирекции изготвят планове за различни възможни ситуации, организират различните операции в областта външните работи и сигурността, които ЕС води – в Босна, Косово и др.

Понастоящем Секретариатът на Съвета се ръководи от Върховния представител за външните работи и сигурността, който е и Генерален секретар на Съвета. След влизане на сила на Договора от Лисабон, Върховният представител за външните работи и политиката на сигурност ще стане член на Комисията и няма повече да изпълнява функциите на Генерален секретар на Съвета.

В администрацията на Секретариата работят около 2500 служители, от които не повече от 250 души са ангажирани с конкретното решаване на въпроси от компетентността на Съвета <sup>14</sup>.

Особено значение в рамките на администрацията на Съвета има Правната служба. В нея има 2 вида звена:

- 50 специалисти юристи-лингвисти, които са натоварени със специфични задачи – да осигурят еднаквата редакция на текстовете, които приема Съвета на всички официални езици на ЕС, с оглед гарантиране еднообразното тълкуване на съответния акт. Това не е просто работа по превод на съответния текст, а и на адаптация на различните му езикови редакции. Това са специално подготвени хора с юридическо и филологическо образование. Те са отговорни също за лингвистичното качество на нормативните текстове, с оглед на това те да бъдат разбираеми за всички, по отношение на които ще се прилагат.

- 50-60 служители, които упражняват обичайната дейност на юрисконсулти – обезпечават решаването на юридическите въпроси при приемането на решения от Съвета. Проверяват дали те съответстват на Договорите и действащото право на ЕС. Около 30% от тяхната работата е свързана със спорове пред СЕО относно актове, приети от Съвета.

Юридическата служба се характеризира с една съществена особеност спрямо останалите звена на Секретариата – тя е

<sup>14</sup> Над 1000 души от администрацията на Съвета са преводачи, секретари, шофьори, охрана.

независима в своята работа. Юристите на Съвета присъстват на всички нива на обсъждане, имат правото да се намесват в дискусиите, за да изясняват правната страна на съответната проблематика, да предупреждават за юридическите рискове, които биха могли да доведат недействителността на даден акт. Изказаното от тях мнение разбира се няма задължителна сила. Следва да се подчертае, че до тези становища няма публичен достъп, за да бъдат използвани след това в ущърб на позициите на Съвета при евентуални спорове относно законосъобразността на приетите от него решения.

## (2). Функции

Секретариатът има две основни функции – от една страна той има роля подобна на нотариус, защото той е структурата, отговорна да даде писмена форма на всички обсъждания, да съхранява всички документи по вземането на дадено решение от Съвета. На второ място, той играе ролята на политически съветник на Председателството – дава становища по решаването на различните въпроси, с които е ангажирано Председателството на Съвета и Съвета в по-широк план. Тази му дейност има важно значение, като се има предвид експертизата и опита, с които Секретариатът разполага. Преди всяко заседание на Съвета, се провежда брифинг със Секретариата по всички точки от дневния ред. За заседанията на COREPER и Съвета, Секретариатът подготвя бележки за Председателството, в които са разгледани основните проблеми и различните възможни решения, както и предложения относно протичането на дебата. Тези помощни бележки разбира се не обвързват Председателството, то остава свободно да постъпи както прецени за удачно.

## **2.6. Правомощия на Съвета**

Правомощията на Съвета са уредени в чл. 202 от ДЕО. Тази редакция на член 202 от 1958 г. и не е съществено променена оттогава. Може да се каже, че визираната норма е доста стара

и времето е надхвърлило съдържанието ѝ. Според текста на чл. 202 Съветът:

- Осъществява координация на икономическата политика на държавите-членки. Понастоящем тази материя се урежда допълнително в специални членове на Договора, посветени именно на икономическата и паричната политика.
- Чл. 202 определя също, че Съветът има правото да решава въпросите, които Договорът изрично предвижда.
- Съветът има правомощия в законодателния и бюджетния механизъм на Общността, заедно с Парламента.
- Той има правото на самостоятелни решения в областите на външната политика, правосъдието и вътрешните работи.
- Съветът е титуляр в изпълнителната функция на ЕС – той контролира изпълнението на актовете, приети в рамките на институционалната система на Съюза. Това се осъществява посредством една доста сложна процедура.

## **2.7. Заседания на Съвета**

### (1). Процедура по заседанията

Властта да свиква заседания на Съвета по принцип принадлежи на Председателството. Същевременно всяка държава-членка може да поиска свикване заседание на Съвета от Председателството, като нейното иска има обвързващ характер. Държавите-членки обаче обичайно не прибегват до тази възможност. В практиката, преди началото на неговия мандат, всяко Председателство определя датите, на които ще се състоят заседания на Съвета. Това позволява на министрите от всички държави-членки да подредят достатъчно по рано работния си график.

Дневният ред на отделните заседания на Съвета също се предлага от Председателството. Той трябва да бъде подготвен не по-късно от 16 дни преди заседанието. Всяка държава-членка може да иска включването на други точки. Оттам нататък, след като се определи дневният ред, изменения могат да се внасят само с единодушие. Този подход на определяне на дневния ред се налага с оглед на това, че преди всяко заседание всяка държава-

членка трябва да проведе вътрешно консултиране с оглед подготовката си за точките, които ще се обсъждат на заседанието.

Дневният ред се подрежда в няколко категории точки:

- Група А – въпроси, които се приемат анблок, без да бъдат обсъждани от Съвета<sup>15</sup>. Тук са включени предложенията, по които в COREPER е постигнато съгласие или по отношение на които в рамките на предишно заседание на Съвета е постигнато съгласие<sup>16</sup>.

- Група Б – тук са включени въпросите, по които ще бъде проведено обсъждане на заседанието на Съвета. Някои от тях са обозначени със звезда – това означава, че по отношение на тях може да се пристъпи към гласуване, тъй като всички необходими условия са изпълнени<sup>17</sup>. Останалите точки не могат да бъдат подложени на гласуване, защото не са изпълнени необходимите от юридическа гледна точка условия. Тази техника също се използва с оглед подготовката на държавите-членки за гласуване. Наличието на звезда по дадена точка от група Б обаче не означава, че непременно ще бъде проведено гласуване. Правото да прецени дали да подложи на гласуване определен въпрос принадлежи на Председателството.

- Група „Разни“ – по точките от тази група не може да има дискусия. Обикновено това са въпроси, свързани с информация, която представят държавите-членки, Европейската комисия или други органи на Съюза.

За заседанията на Съвета се води протокол. В него се вписват решенията, които се приети. По принцип не се отразяват обсъжданията. Същевременно всяка държава-членка има право да поиска нейно изказване да бъде вписано в протокола.

<sup>15</sup> Ако някоя държава-членка иска, може да се изкаже, но по принцип не е прието да има обсъждане по точка от тази група.

<sup>16</sup> Един акт може да бъде приет от Съвета, когато са налице всичките му езикови версии. Когато е постигнато политическо съгласие по даден проект, съответното решение се разглежда от юристите-лингвисти, които изготвят коректни редакции на всички официални езици на ЕС. Така актът може да бъде приет формално като част от точките по група А.

<sup>17</sup> Има изразено становище от Европейския парламент, от Икономическия и социален комитет или Комитета на регионите, ако такова е необходимо.

Заседанията на Съвета са публични, когато се обсъждат и приемат нормативни актове. Публичността се осигурява чрез излъчването им по телевизионен път и в интернет.

## (2). Гласуване в Съвета

За да бъде проведено гласуване по даден въпрос, е необходимо присъствието на повече от половината членове на Съвета – т.е. не може да бъде проведено гласуване, ако в залата не присъстват поне 14 министри. Възможно е член на Съвета да делегира правата си друг член, но един министър не може да е носител на повече от едно упълномощаване. Няма формални изисквания за упълномощаването. Обикновено за тези, които отсъстват, присъства представителя на държавата-членка пред ЕС, който изказва позицията им. Той обаче не може да гласува от името на съответната държава.

Прилагат се три процедури на гласуване:

- Ако Договорът не указва изрично мнозинство, необходимо за приемане на дадено решение, следва да бъде приложено гласуване с обикновено мнозинство, т.е. за да бъде прието решение е необходимо „за“ да гласуват не по-малко от 14 представители на държавите-членки. Това е общо приложимото мнозинство. То обаче се прилага в ограничен кръг от случаи, защото Договорите почти винаги определят друго необходимо мнозинство. Лисабонският договор внася изменения в това отношение и предвижда, че когато в Договорите не е указано какво мнозинство се прилага за приемане на решение, следва да бъде приложено гласуване с квалифицирано мнозинство.

- Друга процедура на гласуване, която договорите предвиждат, е гласуването с единодушие. При гласуване с единодушие, гласът „въздържал се“ не препятства приемането на решение.

- Най-широко приложение има процедурата на гласуване с квалифицирано мнозинство. Този механизъм почива на идеята, че държавите-членки не са равни в гласуването при приемане на решения в Съвета. Всяка държава разполага с определен брой гласове. Тези гласове са определени като функция от нейната демографска големина. В началото големите държавите-членки

имат равен брой гласове<sup>18</sup>. След това е обособена категория на средно-големите държави-членки – Испания и Полша. Останалите държави-членки са групирани в още няколко категории. Всяка нова държава-членка се включва в определената категория според населението, което има<sup>19</sup>.

Системата на гласуване в Съвета е променяна два път. Първата промяна е свързана с т.нар. Люксембургски компромис, в резултат на кризата в Съвета през 1965-1966 г., при която Франция прилага т.нар. „политика на празния стол“<sup>20</sup>. Като изход се достига до форма на политическо съгласие, според която е възможно вземането на дадено решение да бъде отложено във времето, когато една държава-членка се позове на жизненоважни свои интереси. Не е ясно какво точно се случва след отлагането – според Франция следва да се постигне съгласие, за да бъде приет съответният акт. Според останалите държави-членки – след изтичане на определен разумен срок, въпросът трябва да се реши по общия ред. Люксембургския компромис не е юридическа формула и не е налице съгласие относно правните последици, които той има. От 20 години никой не е искал формулата да бъде прилагана. Според някои държави-членки, Люксембургския компромис още е в сила. Други въобще не знаят за какво става дума. Договорът от Лисабон оставя назад във времето Люксембургския компромис, защото в различни случаи е предвидено<sup>21</sup>, че ако една държава-членка не е съгласна с

<sup>18</sup> Това са Германия, Франция, Италия и Великобритания.

<sup>19</sup> За разлика от един национален парламент, в Съвета няма стабилно мнозинство, държавите-членки не гласуват въз основа на някакви идеологически позиции, а в израз на своите интереси – икономически или други. Така една държава-членка може да е в малцинство, на следващия – в мнозинство, след това отново в малцинство. Тази променливост на мнозинствата позволява да се гарантира съществуването на интеграционната система във времето. Ако една държава-членка винаги е в малцинство, тя би напуснала ЕС.

<sup>20</sup> Кризата произтича от нежеланието на управлението на Генерал дьо Гол да приеме преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета и въвеждането на нова система на финансиране в областта на общата земеделска политика, в резултат на което френските представители отказват да участват в европейските институции от юни 1965 до януари 1966 г. (бел.съст.).

<sup>21</sup> Например в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и в областта на социалната политика.

приемането на съответния акт, може да отнесе въпроса към Европейския съвет, който трябва да вземе единодушно решение. Ако не се постигне такова, държавите-членки които са „за“, могат да пристъпят към засилено сътрудничество по този въпрос.

Другата промяна в системата на гласуване в Съвета е компромисът от Янина. Той е приет към момента на присъединяване на Швеция, Дания и Австрия. Тогава Великобритания иска промяна в претеглянето на гласовете, за да се засили позицията на големите държави-членки. Останалите държави-членки не са съгласни с това решение. В рамките на едно заседание на Европейския съвет, което се провежда в Янина, Гърция, се постига следната компромисна формула – ако едно малцинство държави-членки не е съгласно с приемането на дадено решение, за което се очертава необходимото мнозинство, то може да поиска отлагане вземането на решение в разумен срок. Уточнено е обаче, че това отлагане не може да нарушава определените в Договора срокове за приемане на съответния акт, както и Процедурния правилник на Съвета. За 15 години този компромис е използван само веднъж – от Великобритания при приемането на мерки в областта на политиката по риболова, за да бъде отложено гласуването на акта за половин час.

Голям принос в развитие системата на гласуване в Съвета има ЕЕА. Той прави гласуването с квалифицирано мнозинство обща процедура по приемане на всички мерки, свързани с Вътрешния пазар. Така ЕЕА открива пътя за прогресивното налагане гласуването с квалифицирано мнозинство като обща процедура в останалите области на интеграционния процес.

Съществен момент в системата на гласуване с квалифицирано мнозинство е претеглянето на гласовете. То поражда известни затруднения при приемането на нови членове, защото както и при разпределението на местата в Европейския парламент, оразмеряването благоприятства малките държави-членки. В тази връзка, съществуваше рискът да се изпадне в ситуация, при която може да бъде прието решение с гласовете на държави, представляващи малцинство от гражданите на ЕС. Подобна хипотеза е неприемлива от гледна точка на основни принципите на демокрацията. Имаше съгласие, че системата на гласуване трябва да бъде промене-

нена. Предложиха се две решения – или се запазва досегашната формула, като се поставят в по-благоприятно положение големите държави-членки. Или се въвежда нова формула на гласуване, при която се изисква мнозинство както от гласовете, така и от гражданите на ЕС. В резултат на това с Договора от Ница беше предвидено ново претегляне, което благоприятства в най-голяма степен средно-големите държави. Въведена беше възможността държави с определен минимум население да блокират приемането на решение. Претеглянето е следното: големите държави-членки имат 29 гласа, Испания и Полша – 27, Румъния – 14, Нидерландия – 13, Белгия, Чехия, Гърция, Унгария, Португалия – 12, Австрия, България, Швеция – 10, Дания, Ирландия, Литва, Словакия, Финландия – 7, Кипър, Естония, Латвия, Люксембург, Словения – 4, Малта – 3. Общият брой гласове е 345, квалифицираното мнозинство е около 2/3 – 255 гласа, блокиращото малцинство е 91 гласа. Големите държави-членки лесно могат да блокират дадено решение – четирите заедно или 3 от тях плюс някоя по-малка. Въведен е и трети елемент на формулата на гласуване – т.нар. „демократично заключване“ – всяка държава-членка има право да поиска да се установи дали за едно решение, за което са налице 255 гласа, са гласували държави-членки, които имат повече от 62% от гражданите на ЕС. Т.е. въвежда се блокиращо малцинство от 38% от населението на Съюза. Досега нито веднъж не е искано установяване дали този критерий е налице. Същевременно има случаи, в които са приемани решения и с гласове „за“, идващи от държави-членки, които не събират 62% от гражданите на ЕС.

Формулата на гласуването с квалифицирано мнозинство, уредена от Договора от Ница обаче е силно критикувана<sup>22</sup>. Затова с Европейската конституция беше възприета друга система. Според предложенията от Конвента, беше предвидено мнозинството да се формира от повече от половината държави-членки, които имат не по-малко от 3/5 от общия брой граждани на ЕС. На това предложение обаче се противопоставиха Полша и Испания, защото губят влияние спрямо формулата от Ница.

<sup>22</sup> Според мнозина, тя не дава решение на един от основните въпроси на институционната реформа – преодоляване риска от неефективност и блокаж в процеса на вземане на решения при 27 и повече държави-членки на ЕС.

От друга страна, част от малките държави-членки, организирани около Австрия, отстояваха, че предложената от Конвента формула е неблагоприятна и за тях, защото не могат да се противопоставят на големите държави-членки самостоятелно. Въз основа на предложенията на Конвента беше намерен компромисен вариант, който е пренесен и в Договора от Лисабон. Според новата формула, за да бъде приет един законодателен акт, е необходимо за него да са гласували не по-малко от 55% от държавите, които имат повече от 65% от населението на ЕС. В тази формула блокиращото малцинство може да бъде постигнато от три големи и още една държава-членка. Освен това, по искане на Полша като част от процедурата на гласуване с квалифицирано мнозинство беше включен отново и компромисът от Янина. В резултат от преговорите по новата редакция на Договорите, бяха направени също някои допълнителни отстъпки:

- Новата процедура ще влезе в сила чак през 2014 г.;
- От 2014 до 2017 всяка държава-членка може да поиска да бъде гласувано със системата от Ница, т.е. ако някоя държава-членка изчисли, че по новата система не може да блокира решение, а по старата това е възможно, има правото да поиска да се използва старата система на ГКМ.
- Компромисът от Янина може да бъде прилаган до 2017 г., като за да бъде използван, това трябва да поискат държави, които имат 75% от блокиращото малцинство като население или брой държави-членки на Съюза<sup>23</sup>;
- След 2017 г. 7 държави-членки или държави, които имат 19% от населението на ЕС могат да поискат прилагането на компромиса от Янина. Малцинството тук се ползва с по-висока степен на защита, защото между 2014 и 2017 всяка държава-членка може да поиска прилагане на системата от Ница, което след 2017 г. вече не съществува като възможност.

При гласуване с единодушие, ако една държава-членка гласува против, тя блокира приемането на решение. Така тя може да препятства уреждането на даден въпрос с години. Поради тази причина в началото на интеграционния процес държавите-членки са бла-

<sup>23</sup> Т.е. 9 държави-членки или 26,25% от населението на ЕС.

гоприятно настроени към процедурата на гласуване с единодушие. От друга страна обаче, в редица случаи тя пречи да се постигне, това което една страна има за цел, защото друга държава не иска съответното решение и не позволява то да бъде прието. Гласуването с единодушие не е ефективна форма в процеса на вземане на решения. Затова дори в чувствителни области като правосъдие и наказателно право, където досега се прилагаше единодушие, Договорът от Лисабон въвежда процедурата на ГKM.

При квалифицираното мнозинство, една държава-членка рискува да се постави в малцинство. Позицията да е абсолютно против, е загуба на 100%. Обикновено поведението на държавите-членки при тази процедура се състои в това, да максимизират печалбите и да минимизират загубите. Затова дори държави-членки, които са против дадено решение, участват в обсъжданията. За тях е по-добре да запазят 50% от целите си, отколкото да загубят 100% от тях. От друга страна, дори когато една държава-членка гласува против, реакцията на другите не е да я поставят до стената. Често Председателството предлага компромис. Така дори когато не е налице консенсус, тези които са гласували „против“ са удовлетворени в някаква степен. Практиката сочи, че в крайна сметка ГKM е най-добрият начин да се достигне до единодушие.

В заключение следва да се подчертае, че в Съвета рядко се провежда формално гласуване. Обичайно след като приключи обсъждането на даден проект, Председателството обобщава, че актът може да се счита за приет. Ако някой протестира изрично, той се записва като гласувал против.

## **2.8. Европейски съвет**

Европейският съвет е орган на ЕО, по-късно на ЕС, създаден през 1974 г.<sup>24</sup> Той наследява възникналата преди това практика на срещи на държавните и правителствени ръководители на страните-членки. Европейският съвет събира носителите на властта в

<sup>24</sup> Решението за неговото създаване е взето на срещата на държавните и правителствени ръководители на страните-членки в Париж през декември 1974 г. заедно с решението за преминаване към пряк избор на членовете на Европейския парламент (бел.сът.).

областта на външните работи, в общия случай министър-председателите на съответните държави, в някои страни – президентът. Създаден е с оглед провеждането на регулярни заседания, които имат за цел неформално обсъждане на решения между тези, които имат реалната властта да ги взимат. В началото целта на Европейския съвет е да осигури свободен обмен на гледни точки, не взимането на решения, а определянето на насоки. През първите години от развитието му, заседанията нямаха дневен ред, не се подготвяха по специален ред и завършваха единствено с приемане на заключения на Председателството на Съвета.

Понастоящем заседанията се подготвят и подпомагат от COREPER и от Съвета. Председателството определя дневен ред на Европейския съвет. Провеждат се две редовни заседания годишно. Първото, през март-април по въпроси, свързани с икономическия растеж и преглед на изпълнението на Лисабонската стратегия<sup>25</sup>. Второто заседание има за предмет актуални въпроси от развитието на ЕС. Европейския съвет протича в рамките на 2 дни. Една част от заседанието е посветена на въпроси от вътрешнополитическия живот на Съюза, а друга – на управлението на външните работи.

Европейския съвет не приема решения. Той дава насоки и играе ролята на арбитър по спорни въпроси. Резултатите от работата му се оформят в т.нар. Заключение на Председателството. Окончателната редакция на този документ се изготвя в рамките на заключително обсъждане на заседанието на Европейския съвет. Става въпрос не за юридически, а за политически по своята същност акт.

В началото на заседанията на Европейския съвет, Председателят на Европейският парламент прави обръщение към държавните и правителствени ръководители, но не участва в работата му след това. След заседанието на Европейския съвет, Председателството докладва относно постигнатите резултати в рамките на специално заседание на Парламента.

Договорът от Лисабон урежда трансформирането на Европейския съвет в институция на ЕС, наравно с останалите институции

<sup>25</sup> Лисабонската стратегия съдържа ориентациите за икономическото развитие на ЕС в 10 годишен период. В нея са определени точни критерии за развитие на ЕС и всяка година Съюзът осъществява преглед по осъществяването на тези критерии.

на Съюза. Това има за последица установяването на съдебен контрол над работата на Европейския съвет от страна на СЕО. На второ място, занапред в Европейския съвет ще има свой Председател, избран за срок от две и половина години. Чрез фигурата на Председателя на Европейския съвет на институционната система на Съюза ще бъде дадено едно лице.

Договорът предвижда, че Председателят на Европейския съвет не може да упражнява никаква друга функция. Според някои виждания, създаването на тази нова институционна фигура може да доведе до проблемни ситуации в отношенията с Председателя на Европейската комисия, в контекста на това, кой от двамата – Председателят на Комисията или Председателят на Европейския съвет, е „ръководителят“ на ЕС. Всичко зависи от това, каква ще бъде личността, която ще заеме новата длъжност, кой ще бъде първият Председател на Европейския съвет<sup>26</sup>, какви конкретни измерения ще придаде на фигурата на Председател.

Договорът определя следните основни функции на Председателя на Европейския съвет:

- Подготовка заседанията на Европейския съвет, което предполага преди всяко заседание той да осъществява контакти с държавните и правителствени ръководители на държавите-членки;
- Ръководство над работата на Европейския съвет и проследяване изпълнението на неговите решения;
- Арбитраж в спорове в рамките на институционалната система относно изпълнението на решенията на Европейския съвет. т.е. той ще може да се обръща към Комисията или Парламента и да иска да извършват действия съобразно решенията на Европейския съвет;
- Представителство в рамките на външната политика на ЕС, като обаче тази задача ще бъде осъществяване съвместно с Върховния представител по външните работи и политиката за сигурност.

<sup>26</sup> Споменават се имената на Тони Блеър, Жан Клод Юнкер, Ги Верховстаад.

### 3. Европейска комисия

#### 3.1. Ред на формиране

Първоначално Комисията се формираше самостоятелно от Съвета. След ревизията от Ница, формирането на Комисията протича в две фази.

##### 3.1.1. Излъчване на Председателя на Комисията

На първо място, Европейският съвет определя кандидат за Председател с квалифицирано мнозинство<sup>27</sup>. След това определеният от Съвета кандидат, трябва да бъде одобрен и от Европейския парламент<sup>28</sup>. Конституционният договор не изменя реда за излъчване на Председател на Европейската комисия. Известни промени са внесени в терминологията. Договорът предвижда, че Европейският парламент „избира“, вместо „одобрява“ Председател на Комисията. Макар тази лексикална промяна да не променя прилаганата процедура по същество, тя е израз на една по-висока степен на демократична легитимност.

##### 3.1.2. Определяне членовете на Комисията

Членовете на Комисията се предлагат от държавите-членки, но за всеки от тях е необходимо и съгласието на Председателя. След като се излъчат кандидатите от отделните държави-членки, целият Състав на Комисията трябва да бъде утвърден от Европейския парламент<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Следва да се подчертае, че макар Европейският съвет да има право да определи кандидата за Председател с квалифицирано мнозинство, досега той е излъчван винаги с единодушие.

<sup>28</sup> Издигнатата кандидатура трябва да е едновременно приемлива както за правителствата на държавите-членки, така и за политическото мнозинство в Европейския парламент. Т.е. резултатите от изборите за Европейски парламент придобиват по-голямо значение затова, кой ще бъде Председател на Европейската комисия.

<sup>29</sup> Това не е просто формалност. По време на формирането на Комисията Барозу, Парламентът се противопостави на участието в състава ѝ на излъчения от Италия кандидат Рокко Бутилионе, известен с ретроградни и консервативни

Един състав на Комисията се формира за срок от 5 г. В случай, че през срока на мандата трябва да бъде сменен отделен член, Съветът избира лице, което да го замести, без да протича нова процедура по общия ред. Член на Европейската комисия може да бъде освободен от СЕО, ако бъде установено, че не отговаря на изискванията за заемане на длъжността<sup>30</sup>. От друга страна, Председателят на Комисията може да поиска оттеглянето на даден член, но за да бъде обвързано съответното лице да подаде оставка, предложението трябва да бъде подкрепено от Комисията. Следва да се подчертае, че комисарите не носят индивидуална политическа отговорност за своите действия. Европейският парламент не може да гласува недоверие на отделен член на Комисията, а единствено на Комисия като колегиален орган.

### 3.1.3. Числен състав на Комисията

В началния етап на интеграционния процес беше изградена формула на баланс между държавите-членки – големите държави имаха по двама комисари, малките – по един. Разширяването на ЕС обаче лиши тази формула от съдържание и извика на дневен ред въпроса за намиране на нова формула относно броя на комисарите. Основната причина за това е свързана с факта, че увеличаването на общия числен състав на Комисията над определен брой членове, води до намаляване ефективността на нейната работата. От друга страна за Председателя на Комисията става трудно да осъществява ефективен контрол върху работата на всички членове. Не на последно място, няма толкова много важни и съществени области, с които да бъдат ангажирани комисарите, така че да се запази балансът във влиянието и авторитета на отделните членове на колегиума. Оттук и необходимостта да бъде редуциран броят на комисарите.

В тази връзка големите държави-членки предложиха броят на членовете на Европейската комисия да е по-малък от този на

хомофобски възгледи. Барозу е принуден да поиска от Италия да оттегли кандидатурата и да предложи друга, за да бъде гласуван съставът на Комисията от страна на Европейския парламент, без риск да бъде отхвърлен.

<sup>30</sup> Изискванията към лицата, заемащи длъжност член на Европейската комисия са определени в чл. 231, § 2 от ДЕО (бел.сът.).

държавите-членки. Те поставиха това искане като насрещен елемент на компромис, за да приемат новата система на гласуване в Съвета. Действащата редакция на Договорите предвижда да се запази настоящата формула относно състава на Комисията докато държавите-членки достигат до 27. Следователно, дори Договорът от Лисабон да не влезе в сила, численият състав на Комисията трябва да бъде намален при формирането ѝ през 2009 г.

Лисабонският договор потвърждава решението за намаляване числения състав на Европейската комисия, но отлага въпроса до 2014 г. Считано от тази дата, броят на членовете на Комисията трябва да е равен на 2/3 от броя на държавите-членки. Изборът на държавите-членки, които ще имат комисар, ще се осъществява въз основа на система на автоматична равнопоставен ротация, като всяка държава-членка трябва да има два пъти член на Европейската комисия в рамките на три последователни състава.

### 3.2. Статут на членовете на Европейската комисия

Членовете на Европейската комисия трябва да бъдат независими. Трябва да бъдат граждани на дадена държава-членка. Членовете на Комисията не представляват държавата, от която са излъчени. Договорите забраняват член на Комисията да получават указания от държава-членка. Това обаче е едно общо правно задължение, а практиката е различна. Дори да не получават указания, нищо не пречи членовете на Комисията да са по-чувствителни към въпросите, свързани с тяхната държава-членка, защото в една или друга степен от това зависи бъдещият им политически живот.

По-силна гаранция за независимостта на членовете на Комисията, е нейният колегиален характер. Един отделен член на комисията не разполага със самостоятелни властови правомощия, той не е самостоятелен орган на публичната власт. Всички решения по упражняване правомощията на Комисията се приемат с мнозинство от всички членове.

Фактът, че днес Европейската комисия се състои от по един член от всяка държава-членка, води до нейното отслабване в общ институционален план. В действителност Комисията се трансформира в междуправителствен орган, в който всеки член

представлява интересите на собствената си държава, нещо, което не беше възможно досега. Необходимо е Европейската комисия да действа в общ интерес, Съветът е институцията, натоварена да защитава интересите на държавите-членки. Освен това, доколкото всеки член на Комисията има един глас, големите държави са в доста по-слаба позиция в Европейската комисия, отколкото в Съвета, където разполагат с много по-голямо влияние. Не на последно място, това води до задълбочаване на противопоставянето между Европейската комисия и Съвета.

### **3.3. Функции**

#### *3.3.1. Правомощия в законодателния процес*

Основната функция на Европейската комисия, която я различава от типичните субекти на изпълнителната власт в националните институционни системи, е че в почти всички случаи Комисията разполага с монопол върху законодателната инициатива в рамките на нормотворческата система на ЕС. Това означава, че нито държавите-членки, нито определен кръг членове на Европейския парламент могат да предлагат приемането на нормативни актове. За да започне процедура за приемане на акт, е необходимо внасянето на предложение от Комисията. Изключения от този механизъм съществуват в областта на паричната политика, където правото на нормотворческа инициатива е поверено на Европейската централна банка и в материята на правосъдието и вътрешните работи, където предложеният могат да правят и държавите-членки. Във всички останали области, ако няма внесено предложение от страна на Комисията, не може да има законодателна процедура.

Този монопол е гарантиран от чл. 250 ДЕО. Съветът не може да измени направено от Комисията предложение за редакцията на даден акт, ако не събере единодушие. Следва да се обърне внимание, че в началния етап на интеграцията, тази формула е въведена с оглед защита на малките държави-членки. Понастоящем положението е различно – мнозинството от държави в Съюза са именно малки, макар да представляват общо само около 20% от населението на ЕС.

Трябва същевременно да се отчете, че този текст се прилага с определена степен на относителност. Съветът е ограничен в приемането на решения, различни от това, което Комисията предлага. От друга страна обаче, ако Комисията не приема това, което Съветът иска да бъде внесено като изменения, няма да има резултат и по отношение целите, които тя има, защото няма да може да се събере квалифицирано мнозинство, за да бъде прието съответното решение. В резултат на това, в повечето случаи Европейската комисия се съгласява с предложенията на Съвета. Така, макар Комисията да има монопол върху правото да предлага, Съветът и Парламентът могат да искат от нея да внесе определени предложения. Това не обвързва Комисията от формална страна. Често обаче, когато отправят подобно искане, Съветът или Парламентът го обвързват с приемането на определен акт, т.е. Съветът и Парламентът казват на Европейската комисия, че ще приемат дадено нейно предложение, ако тя внесе съответна друга инициатива.

Нов момент във формулата на законодателния процес внася Договора от Лисабон. В него е предвидено, че гражданите на ЕС също могат да искат от Европейската комисия да внася предложения за законодателни актове<sup>31</sup>.

#### *3.3.2. Изпълнителни правомощия*

Европейската комисия, заедно със Съвета отговаря за изпълнението на общностното право и политики. Съветът, а в някои случаи и Комисията, имат право да приемат Регламенти, които уреждат изпълнението на други основни актове на ЕС. На тази основа възниква и т.нар. система на комитология, при която Съветът създава комитети, които наблюдават, консултират или контролират изпълнението на общностното право и политики.

<sup>31</sup> Според чл. 11, § 4 от ДЕС в редакцията от Лисабон, най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

### 3.3.3. Правомощия, свързани с контрола над прилагането на правото на ЕС

От една страна, Комисията е натоварена да контролира прилагането на правото на ЕС от частноправните субекти. Особено важна е тази ѝ роля в областта на конкуренцията. От друга страна, Европейската комисия контролира също изпълнението на правото на Съюза от държавите-членки – ако една директива не е транспонирана или е транспонирана неправилно, или ако дадена държава-членка фактически не прилага на територията си определени норми на правото на Общността, Европейската комисия има право да изпрати на съответната държава официално предупредително писмо, с което иска от нея да съобрази поведението си с нормите на общностното право. Ако държавата-членка не изпълни това искане, Европейската комисия може да сезира СЕО, за да бъде осъдена съответната държава, че нарушава задълженията, които произтичат за нея от правото на ЕО. Тази процедура се прилага изключително ефективно – Европейската комисия печели около 90% от делата за нарушаване правото на Общността от държавите-членки, заведени пред СЕО. След като държавата-членка е осъдена, за нея възникват два риска:

- Частните лица, които са претърпели вреди в резултат на поведението на държавата-членка, могат да се обърнат към национален съд, за да поискат обезщетение за нанесените им вреди;
- Ако държавата-членка не прекрати нарушението, Европейската комисия може отново да се обърне към СЕО, за да бъде наложена глоба за неизпълнение. Възможно е също да бъде наложена периодична имуществена санкция за времето, през което държавата-членка продължава да не изпълнява правото на Общността, т.е. за времето докато нарушението не бъде прекратено. Ако държавата-членка не изпълни наложените ѝ санкции, съответните суми се прихващат от средствата, които тя следва да получи по някоя от бюджетните линии на ЕС. Може да се констатира, че държавите-членки избягват да изпаднат в такава хипотеза. Следва да се има също предвид, че Лисабонският договор утежнява режима на санкции – занапред няма да са необходими две производства, за да бъдат наложени финансови санкции. Още в първата процедура

за установяване на нарушението, ще може да се иска налагането на глоба и периодична санкция.

### 3.3.4. Представителство на ЕО и ЕС във външните отношения

ЕК е натоварена също така с правомощията да води външните отношения на ЕО. В това число тя води преговорите по сключването на договори от ЕО и ЕС. В рамките на Втория и Третия стълб обаче, Комисията има ограничени функции и ролята ѝ във външен план е да подпомага действащото Председателство.

## II. ПРОЦЕС НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

### 1. Нормотворческа инициатива

Нормотворческата функция в ЕО се подчинява на един специфичен кръг от правила. Първият елемент в нормотворческата процедура е да бъде направено предложение за нормативен акт. Европейската комисия разполага с възможността да избере момента на откриване и обхвата на нормотворческата процедура. СЕО изрично е определил, че Европейският парламент и Съветът трябва да зачитат в рамките на законодателната процедура направеното от Комисията предложение, като избягват да лишават от съдържание внесените от нея текстове<sup>32</sup>. Същевременно Съветът и Парламентът могат да правят промени в проекта на Комисията, ако достигнат съответното мнозинство, но не могат да излязат извън материята, която тя е предложила да бъде уредена.

Обикновено предложенията на Европейската комисия са предшествани от проведени по определен ред проучвания. На първо място, когато Комисията планира да открие законодателна процедура, тя приема бяла или зелена книга, в която излага това, което планира да внесе като предложения за законодателни мерки. В съответния документ, Комисията поставя определен кръг въпроси.

<sup>32</sup> Т.е. не могат да променят съществените елементи на предложението на Комисията.

Държавите-членки, институциите, НПО, гражданите могат да изразяват становища по тези въпроси. Като краен резултат от този процес, Европейската комисия предлага проект за акт.

От друга страна, за да бъде направено предложение за законодателен акт, Комисията провежда проучване за въздействието на предлаганите мерки. Тя трябва да включи в това проучване, какви ще бъдат последиците от проекта за околната среда, също така в социален и икономически план. По този начин законодателят може да се ориентира какъв ефект ще има съответният нормативен акт.

## 2. Правна основа

Всяко направено от Европейската комисия предложение трябва да почива на определена правна основа – конкретна разпоредба от Договорите, която дава на общностните институции властта да извършат съответното действие. Общностен акт без правна основа е недействителен поради липсата на компетентност. Функцията на правната основа е, на първо място, да се определят случаите, в които ЕО е компетентна да приема уредба в дадена материя. На второ място, правната основа определя също каква е приложимата нормотворческа процедура. Така СЕО може да проследи дали е спазен предвиденият в Договорите ред за приемане на съответния акт. Дискусията относно избора на правна основа е елемент, който винаги подлежи на обсъждане в Съвета, защото от правната основа зависят също и правните последици от акта. Изборът на правна основа е много важен и от гледна точка на последиците, които ще има проекта за държавите-членки. С оглед на това, съществува богата съдебна практика относно избора на правна основа в процеса на вземане на решения.

## 3. Процедури

В процеса на вземане на решения се прилагат различни процедури за разглеждане и решаване на законодателните актове. Тези процедури могат да се групират в три категории: консултиране, сътрудничество и съвместно приемане на решения.

### 1.1. Консултиране

Процедурата на консултиране е първата предвидена в Договорите нормотворческа процедура. По реда на тази процедура Европейският парламент приема становище по проекта за даден нормативен акт, а решението по същество се взема от Съвета. Прогресивно приложното поле на тази процедура е ограничено. Според редакцията на Лисабонския договор, тя е приложима в изключително ограничен кръг от случаи.

В рамките на тази процедура, когато Съветът получи предложение от Европейската комисия, той трябва да поиска становище от страна на Европейския парламент, с което обаче не е обвързан да се съобрази. Същевременно Съветът не може да приеме акт, без да е налице такова становище. СЕО има трайна практика да отменя приети така актове поради съществено процедурно нарушение<sup>33</sup>. Стъпвайки на тази практика на Съда, Парламентът в някои случаи се опитва да използва право да бъде консултиран и да приеме становище като форма на вето над Съвета. Той отказва да приеме становище, ако Съветът не се съобрази с мнението му относно съответния проект. Подобна тактика надхвърля правомощията, с които Парламентът разполага. В тази логика се стигна до хипотеза, когато Съветът приеме решение по съответния проект без да е налице становище на Европейския парламент. Парламентът съответно се обърна към СЕО с иск за отмяна на акта. Съдът постанови, че никой не може да черпи права от нарушение, което извършва. СЕО определя, че Европейският парламент е нарушил Договорите, като не е приел становище относно проекта и съответно не може да иска отмяна на акта, приет въз основа на този проект.

Същевременно Съдът определя, че за Съвета съществува задължение да се консултира с Парламента повече от веднъж, ако Европейската комисия промени своето предложение. Европейският парламент приема становище по вношения от Европейската комисия проект и ако са включени нови моменти спрямо началното предложението на Комисията, той трябва да бъде консултиран отново. От друга страна, ако Съветът внася

<sup>33</sup> СЕО, 29.10.1980, *Isoglucose*, дело 139/79.

съществени промени спрямо началната редакция на проекта, също възниква задължение да бъде консултиран Европейският парламент. Това е дълъг процес, затова на практика е по-добре, ако Съветът се ориентира към промени, те да се дадат на Парламента преди да приеме първото си становище, за да не се налага повторното му консултиране.

### **1.2. Сътрудничество**

Процедурата на сътрудничество е въведена с ЕЕА по предложение на Германия. Тя е опит да се разшири властта на Европейския парламент в процеса на вземане на решения, като се запази правото на окончателно решение на Съвета. При тази процедура обаче, в края на обсъждането Съветът не може да приеме решение, различно от становището, което има Европейският парламент, освен с единодушие.

Заради добрите резултати от прилагането на процедурата на сътрудничество, с Договора от Маастрихт се въвежда процедурата на съвместното вземане на решения. Сътрудничеството обаче все още се прилага в 4 случая в областта на паричната политика. Към настоящия момент тази процедура не е прилагана повече от 10 години. С Договора от Амстердам и Договора от Ница се прави опит тя да бъде премахната, но в крайна сметка това не е направено. Лисабонският договор не предвижда бъдещото ѝ използване в нормотворческата система на ЕС.

### **1.3. Съвместно приемане на решения**

Процедурата на съвместно приемане на решения е основната използвана процедура за приемане актовете на общностното право. Същността ѝ се състои в това, че за да бъде приет един акт, е необходимо постигането на съгласие между Европейския парламент и Съвета по отношение на един и същи текст на акта. Може да се каже, че тази процедура е аналогична на процедурата, която се прилага в двукамарен парламент на една федерална държава. Формулата ѝ се състои от три последователни четения в Парламента и три в Съвета, като има възмож-

ност съгласие да се постигне на всяко едно от тях и актът да бъде приет на съответния етап.

Основните правилата на процедурата се съдържат в Договорите. Те се прилагат стриктно, защото определят действителността на акта, като същевременно се е формирал и кръг от неписани правила, които се спазват грижовно от Парламента и Съвета. Без тяхното съществуване тази процедура не би могла да бъде прилагана.

Процедурата се открива с внасяне на проект от страна на Комисията. Преди да се стигне до каквото и да било обсъждане и гласуване, има редица елементи, които трябва да се проверят:

Каква е правната основа – тя определя дали Общността е компетентна да приеме този акт и по реда на каква процедура;

- дали текстът зачита принципите на пропорционалност и субсидиарност;
- дали текстът е съобразен с основните права на човека;
- дали текстът е съобразен със споразуменията в рамките на СТО, защото в противен случай има опасност да започне производство срещу ЕС в рамките на организацията;
- дали актът е съобразен с другите международни договори, сключени от ЕО с трети страни, например Конвенцията за морското право, която има отношение към морския транспорт или конвенциите на Международната организация за гражданско въздухоплаване, международни актове относно околната среда и др.;
- дали е съобразен с принципите, уредени в Учредителните договори или утвърдени в практиката на СЕО – например, принципът на недискриминацията по чл. 13 от ДЕО, зачитането на разпоредбите относно конкуренцията, четирите основни свободи и др.

Едва след като проверката, по тези компоненти бъде осъществена, текстът може да бъде внесен за официално обсъждане и гласуване. Работата по проверката се осъществява от правните служби на съответните институции.

За протичане на първото четене не е предвиден ограничен срок – то може да продължи безкрайно дълго. Европейският парламент следва да приеме становище, което може да съдържа изменения. Ако Съветът приеме всички изменения, предложени от Парламента, актът е окончателно приет още на тази фаза. За

да стане приемането на акта още на първо четене обаче, трябва да са изпълнени няколко условия. Обикновено Европейският парламент и Съветът съгласуват позициите си преди да започне първото четене в опит да се постигне положителен резултат в тази фаза. Съветът от една страна, изготвя предложенията, които има, за изменения на вношения от Комисията проект. Парламентът от друга, също формулира своите предложения. След това се организират срещи от Председателя на парламентарната Комисията – докладчик по съответния акт и Председателя на COREPER и на работната група по законопроекта от страна на Съвета в търсене на съгласие по проекта. Председателят на COREPER действа по мандат на самия COREPER, изпълнява инструкциите, които Комитетът му е дал. Ако се постигне съгласие, проектът се гласува от Парламента, след това се одобрява и от Съвета. С това процедурата приключва.

Ако в рамките на първото четене, не се постигне съгласие и Съветът има различно виждане от това на Европейския парламент, той приема обща позиция, която се изпраща в Парламента. Във фазата на второто четене, Договорът поставя времеви граници на процедурата. Чл. 251 от ДЕО предвижда срок от три месеца, който може да бъде удължен с още един месец, до изтичането на който, Европейският парламент следва да се произнесе по гласуваната от Съвета обща позиция. Ако Парламентът не се произнесе в този срок или се произнесе положително, актът е приет съгласно позицията на Съвета. Същевременно Парламентът може също да отхвърли проекта с абсолютно мнозинство от членовете си. Със същото мнозинство могат да бъдат предложени и изменения в акта<sup>34</sup>.

В хипотезата на предложени от Европейския парламент изменения, проектът отново се връща в Съвета, който разполага със срок от три плюс един месец, за да се произнесе. Измененията, предложени от Парламента, могат да бъдат приети от Съвета с квалифицирано мнозинство, ако са подкрепени от Европейската комисия и с

<sup>34</sup> В първото четене Парламентът се произнася с просто мнозинство, а на второто четене – с абсолютно, т.е. с повече от половината от своите членове. Очевидно е, че е възможно някои от предложенията, одобрени на първо четене с просто мнозинство, да не бъдат одобрени на второ четене, където се изисква абсолютно мнозинство.

единодушие, ако Комисията не ги подкрепя. При такова развитие на процедурата в Съвета, актът се приема и процедурата завършва.

За да се постигне съгласие при второто четене се използва същата процедура като при първото четене – срещи между Европейския парламент и Съвета на равнище председател на Комисията-докладчик и председател на COREPER. За да бъде ефективен този механизъм, е необходимо всяка от страните да има ясна представа и стратегия какво иска да постигне. Необходимо е, да е разчела какви промени, предлагани от другата страна, е готова да приеме и с кои решения със сигурност не може да се съгласи. В рамките на Съвета това предполага преговори и приемане на обща позиция. Когато Съветът веднъж вече е приел обща позиция, той е готов да се откаже от предишните си предложения за изменения в акта само, ако повече от половината от членовете подкрепят тази промяна във виждането му. Въпрос на негова преценка е, дали не е по-добре да отстъпи от някое от своите предложения, за да се постигне резултат веднага и да бъде приключено приемането на акта. Или да се отстоява вече формулирана позиция, с очакването Европейският парламент да отстъпи в по-нататъшния ход на процедурата<sup>35</sup>.

В случай, че Съветът не приема всички предложени от Европейския парламент, се преминава към трето четене и т.нар. поми-

<sup>35</sup> Така например, наскоро беше приет акт с мерки относно сигурността на въздухоплаването. Европейският парламент първоначално настояваше за две неща – да бъде приет списък на вещите, които е забранено да се превозват със самолет, и второ, цената на мерките за сигурност да се поеме от държавите, а не от самите пътници. Съветът се обедини около това, че не може да има списък на забранените вещи, защото, първо, не е удачно дискусията относно мерките за сигурност да става публична и да бъдат информирани терористите гаранции срещу техните действия се предприемат. На второ място, за Съвета е немислимо всички граждани на държавите-членки да плащат мерките за сигурност на тези, които пътуват със самолет.

Постигането на съгласие между Съвета и Парламента се оказа невъзможно. Съветът реши да не отстъпва, нито на първо, нито на второ четене, а да извърви процедурата докрай. Така той каза на Европейския парламент, че въпросът ще остане изцяло в негова отговорност – или приемете нашата позиция, за да приемем общ текст или няма да има общ текст и общностна позиция по мерките за сигурност и това ще остане въпрос на националната уредба на всяка отделна държава. След оказан силен натиск и от страна на Европейската комисия, Парламентът отстъпи и прие проекта в последния ден от срока на помирителната процедура.

рителна процедура. Договорът поставя общ срок от три месеца, който може да бъде продължен с още един месец. В рамките на този срок, Парламентът и Съветът разполагат със срок от шест седмици, за да се свика Помирителен комитет и с още шест седмици, за да достигнат до споразумение. Помирителният комитет се състои от равен брой представители от двете страни – от страна на Съвета по един представител от държава-членка, а от страна на Парламента – 27 евродепутати. Помирителният комитет се председателства от двама съпредседатели – единият е компетентният министър от държавата, осъществяваща председателството в този момент, а другият е един от заместник-председателите на Европейския парламент. 27-те депутати се определят пропорционално на състава на политическите групи<sup>36</sup>. В Бюрото на Парламента има трима Заместник-председатели, чиято задача е именно да се занимават с помирителната процедура, т.е. винаги в помирителен комитет участва един от тези трима Заместник-председатели.

Същинската работа на помирителния комитет не се върши от цялата група на пленарното заседание. Много преди да се свика на заседание помирителния комитет, се провеждат неформални преговори, които се наричат „трилог“. Трилогът включва трима членове – Председателя на COREPER, Заместник-председателя на Европейския парламент и един член на Европейската комисия. На своите заседания трилогът се опитва да разглежда въпросите един по един и съответно когато се постигне съгласие по някакво предложение, то се представя поотделно на Заместник-председателя и на 26-те депутати, формиращи помирителния комитет и съответно на Председателя на COREPER и 26-те му колеги от Съвета, съставляващи другата половина на Помирителния комитет. Те одобряват или не постигнатото. Този механизъм се повтаря многократно, периодично, по различни въпроси или по един и същи въпрос няколко пъти, докато не се постигне решение. Когато се очертае достатъчно голяма степен на вероятност да се постигне съгласие или когато срокът за постигане на съгласие вече започва да изтича, се свиква целият помирителен комитет. Обикновено заседанията започват в 18.00 ч., за да бъде на разположение цяла

<sup>36</sup> Задължително между тях са докладчикът и председателят на Парламентарна комисия, която е водеща по проекта.

нощ, ако това е необходимо. Практиката сочи, че много по-ефективно се постига съгласие и решение вечер или нощем.

Обикновено помирителният комитет винаги намира решение. Решението, което Помирителният комитет предлага, трябва да бъде одобрено с квалифицирано мнозинство от представителите на Съвета на министрите и с абсолютно мнозинство от представителите на Парламента. Т.е. всяка от двете „колегии“ на Помирителния комитет гласува поотделно. В случай, че помирителният комитет не постигне съгласие, процедурата приключва без да е приет акт. В случай, че помирителният комитет постигне съгласие, всяка от двете институции трябва да гласува поотделно проекта. От страна на Съвета проблем не следва да има, защото представителите на държавите-членки вече са събрали необходимото мнозинство в рамките на помирителния комитет. Няма причина те да сменят мнението си по пътя обратно до другата зала, където решението трябва да бъде одобрено. За сметка на това обаче, в рамките на Парламента картината е различна, защото това е решение, взето от 27 от 785 му членове. И макар обикновено решението на помирителния комитет да се потвърждава от евродепутатите, понякога има и проблемни ситуации<sup>37</sup>. Статистиката за дейността на предишния състав на Европейския парламент показва, че 34 % от актовете са приети на първо четене, 20 % след помирителна процедура и 46 %

<sup>37</sup> В материята на биотехнологиите, по отношение лицензирането на генномодифицираните организми, представителите на Европейския парламент в помирителния комитет гласуват „за“ и одобряват обща позиция, но след това мнозинството в Парламента отхвърля това решение.

Интересен е също казусът относно либерализацията на пристанищните услуги. Европейската комисия беше предложила мерки с оглед прекратяването на монопола, осъществяван от докерски фирми и организации на някои пристанища. Проектът предвиждаше собственикът на кораба сам да осигурява разтоварването, а не да зависи от монопола на докерите. Макар помирителният комитет да постигна съгласие по този проект, под натиска на докерските синдикати Европейския парламент отказва да го одобри. Комисията внесе ново предложение, което Парламентът отново отхвърли. В резултат на това, няма единно законодателство относно пристанищните услуги и корабите се разтоварват в тези пристанища, където няма докерски монопол, например в Ротердам и Амстердам. В пристанищата, където има монопол, има масови съкращения на докери поради липса на работа.

– на второ четене. В рамките на сега действащия състав на Парламента, процентът на актовете, приети още в първо четене се е увеличил значително. В рамките на последното председателство<sup>38</sup> имаше една единствена помирителна процедура. В рамките на словенското председателство навярно няма да има нито една такава, т.е. спокойно може да се приеме, че това е една добре работеща система, в която Парламентът и Съветът си сътрудничат по достатъчно ефикасен начин.

#### 4. Изпълнителни мерки

Според Учредителните договори, и това остава така с Договора от Лисабон, държавите-членки са носители на компетентността по изпълнение на общностната уредба. В определени случаи обаче е необходимо, действията по изпълнение да бъдат максимално синхронизирани във всички държави-членки, за да се избегне накърняването на конкуренцията между отделните страни в Общността – в тези редки случаи по изключение изпълнителни мерки могат да се приемат на ниво ЕС.

ДЕО предвижда, че Съветът на министрите е титуляр на изпълнителните правомощия, но същевременно определя, че Съветът следва да делегира тази своя компетентност на Комисията, освен ако с мотивирано решение, не запази за себе си изпълнението на съответния акт. В общия случай, Европейската комисия приема изпълнителни мерки по делегация от Съвета. Съветът обаче следи начина, по който Комисията осъществява изпълнението. Именно поради това е развита сложна система от механизми за приемане на изпълнителни актове, наречена комитология.

Процедурата наглед е проста – преди да приеме каквато и да било изпълнителна мярка, Европейската комисия следва да се консултира с определен изпълнителен комитет. Комитетите са специализирани звена, съставени от представители на държавите-членки. Уредбата, която определя реда на създаване и функциониране на тези комитети, се приема от Съвета при гласуване с единодушие. Към днешна дата е предвидено да действат три вида комитети:

- Консултативни комитети – състоят се от по един представител на държавите-членки, като Комисията е обвързана да се консултира с тях в определени случаи. След като получи становище от комитета обаче, Комисията е свободна да прави каквото прецени за целесъобразно;

- Управителен комитет – при този вид комитет, в случаите, когато Комисията е обвързана да се допита да комитета и той приеме отрицателно становище с квалифицирано мнозинство, въпросът следва да бъде отнесен до Съвета, като тогава съответната изпълнителна мярка се приема от Съвета, а не от Европейската комисия. Ако Съветът не може да приеме дадената изпълнителна мярка, тогава Комисията има възможността да приеме окончателно мярка, каквато счита за необходима;

- Нормативни (регулиращи) комитети – при този вид комитет, ако един такъв комитет не се произнесе в определените срокове или се произнесе отрицателно, Европейската комисия внася предложение в Съвета, който може да го приеме с квалифицирано мнозинство или да го измени с единодушие. Ако Съветът не приеме решение, Комисията може да приеме съответния акт, освен ако Съветът не реши с квалифицирано мнозинство, че няма да се прилага тази мярка. Тогава Комисията или трябва да внесе ново предложение за изпълнителна мярка, или да внесе проект за нов нормативен акт, в който да бъде преуредена съответната проблематика.

В повечето случаи, въпросите по приемането на изпълнителни мерки се решават без да се налага намесата на Съвета, т.е. въпросите намират решение в отношенията между Комисията и съответните комитети. Следва да се подчертае, че има стотици такива комитети, компетентни в различни специфични материи. Ангажираните в тях лица са експерти от държавите-членки, които се събират в Брюксел, за да решат даден конкретен въпрос. Те се познават от години помежду си, познават добре съответните служители от администрацията на Комисията и обикновено успяват да постигнат договореност около определено общо решение. Така в крайна сметка се налага сравнително рядко Съветът да се намесва като арбитър в приемането на мерки по изпълнение на общностното законодателство.

<sup>38</sup> Португалия, юли-декември 2007 г. (бел.сът.).

Съществено изключение в този план представлява проблематиката на ГМО. Сред държавите-членки няма доминиращо виждане по този въпрос – нито по отношение на забраната, нито по отношение на разрешаването им. Поради това всички въпроси, свързани с генно модифицираните организми, стигат до Съвета. В Съвета обаче също не може да се достигне до квалифицирано мнозинство – нито да бъде приет акт, нито да бъде отхвърлен. Въпросът отново се връща в Европейската комисия, която систематично одобрява създаването на ГМО, например по отношение на царевицата и това създава големи проблеми на национално ниво.

Затруднения в тази ситуация се получават, както по отношение на забраната, така и по отношение на разрешаването. Някои държави забраняват използването и комерсиализирането на продукти, които съдържат генно модифицирани организми, например Австрия. Същевременно националната забрана може да бъде отменена на общностно равнище, ако се докаже, че съответният организъм не вреди на здравето на потребителите. Понеже Съветът не може да събере необходимото мнозинство, въпросът се решава от Европейската комисия и тя многократно задължава Австрия да разреши продажбата на своя територия на такива организми. Поради отказа да се пуснат на пазара такива организми ЕС търпи негативи и в СТО, където САЩ отстояват либерализиране използването на ГМО. Срокът, който е даден от СТО на ЕС за произнасяне по този въпрос, изтича в края на ноември 2007 г., като в преговори със САЩ ЕС успява да издейства удължаване на срока с надеждата, че до няколко месеца ще има промяна във висшата американска администрация. Ако не се случи това, САЩ може да постигне осъждане на тези държави-членки, които не се съобразяват с разпоредбите на СТО относно ГМО, и то с много съществени санкции – например да се разреши въвеждането на завишени мита на стоките, внасяни от държавата-нарушител. Въпреки че този механизъм е строг, ако той не съществуваше в рамките на СТО, САЩ щяха да могат безконтролно да налагат каквито поискат мита на вноса на тяхна територия. Така те могат да го направят само в резултат на произнасяне на юрисдикцията на СТО.

Друг проблемен момент е отношението на Европейския парламент към системата на комитологията. Парламентът дълго време отстоява, че е изолиран от процедурата по приемане на изпълнителни мерки и иска да постигне равнопоставеност със Съвета. Засега Съветът отказва да приеме подобна промяна, тъй като изпълнителните компетенции принадлежат на държавите-членки. Доколкото държавите-членки имат тази компетентност, когато тя се упражнява от Съвета, те отново могат да я контролират. Европейският парламент трябва да получава пълна информация относно функционирането на комитетите и да има възможност в случаи, когато е налице злоупотреба с власт, да сезира Съвета или СЕО.

Преди Конституцията, а сега Лисабонският договор предвиждат известно изменение в уредбата. В какво се състои промяната? По принцип когато става въпрос за изпълнителни мерки, могат да се приема същински изпълнителни мерки или да бъдат внасяни изменения в определени части на приетите изпълнителни мерки, най-вече с оглед адаптирането им към техническия и научен напредък<sup>39</sup>. Прието е, че несъществени изменения в един законодателен акт могат да се приемат и чрез процедурата на комитологията. Проблемът чисто юридически е, че един акт, приет от Съвета и Европейския парламент, се изменя с акт, приет от Комисията под контрол на Съвета. Това в известна степен е заобикаляне властта на Парламента. Затова в Конституцията и Договора от Лисабон се въвежда едно разграничение между делегираните законодателни актове и изпълнителните мерки. Делегираните законодателни актове имат за предмет незначителни изменения в един законодателен акт, те се приемат от Европейската комисия, но както Съветът, така и Парламентът могат, всеки поотделно, да наложат вето, т.е. частични изменения в един законодателен акт могат да се въведат само, ако Парламентът и Съветът не се про-

<sup>39</sup> Отново при примера със сигурността на въздухоплаването, регламентът предвижда списък от мерки относно сигурността, проверката на багажите, сканирането, проверката на хората и т.н. Ако трябва да се въведе нова технология, тя следва да бъде вкарана в законодателството, за да може да се прилага. За да се направи това, няма да се извърви цялата законодателна процедура, тъй като това може да отнеме година и половина, а това са въпроси, които не търпят отлагане, ще се приложи процедура на комитологията.

тивопоставят. Извън тези случаи, по отношение на чисто изпълнителните мерки, се запазва познатата система на комитология.

Действащата сега уредба на системата на комитологията се прилага от 17.07.2006 г. Тогава е прието и решение на Съвета относно процедурата за контролирано нормотворчество, което според Договора от Лисабон се нарича делегирано законодателство. Това решение се прилага по отношение на актове, приети в процедурата за съвместно приемане, и се отнася за внасянето на несъществени изменения или допълнения в един акт. По реда на тази уредба Европейската комисия приема съответния изменения в акта, а Съветът и Парламентът могат да се противопоставят на приетите от Комисията мерки.

### **5. Сключване на международни договори с трети страни или международни организации**

ЕО е компетентна да сключва международни договори с трети страни и международни организации. За целта преговорите по сключването се водят от Комисията, въз основа на мандат, даден от Съвета. Възможно е в определени случаи Съветът да не определи мандат и тогава Европейската комисия е свободна да води преговорите както прецени за удачно. Съветът може да създаде *ad hoc* комитет от представители на държавите-членки, пред който Комисията да докладва за хода на преговорите.

Международните договори се сключват и подписват от Съвета чрез неговия Председател. По общо правило Европейският парламент участва в тази процедура чрез консултативно становище. По изключение за някои видове договори се изисква той да даде одобрение, без което договорът не може да бъде сключен. Това се отнася за договори, които създават специфична институционална рамка, т.е. предвиждат създаването на нови институционни структури, договори, които предвиждат изменения в законодателни актове, приети в процедурата по съвместно приемане на решения, или договори които имат съществени бюджетни измерения и по този начин засягат бюджетните компетенции на Парламента.

Споразуменията подлежат на съдебен контрол от страна на СЕО. На първо място, Съдът може да осъществява предварителен

контрол над проекта за международен договор. Всяка държава-членка или всяка институция може да поиска от СЕО преди сключването на даден договор да се произнесе относно неговата съобразност с Учредителните договори. В случай на отрицателно становище, на установено противоречие, договорът може да се сключи, едва след като бъдат изменени Учредителните договори.

Ако такова становище не бъде поискано, е възможен втори ред на контрол. След сключването на споразумението, може да се поиска от СЕО да отмени не самия договор, а решението на Съвета за сключването му. Ако Съдът отмени решението на Съвета за сключване на едно споразумение, то продължава да е валидно в отношенията със съответната трета страна, но не може да се прилага в рамките на ЕС. В тази ситуация Съветът е длъжен да започне нови преговори, за да внесе необходимите изменения в международния договор. Последният подобен пример се отнася до Споразумението със САЩ за предоставяне на данни за пътниците в гражданското въздухоплаване. Поради съображения за сигурност САЩ искат от авиокомпаниите да им бъдат предоставяни повече от 50 вида сведения за пътниците, които качват на своите полети до САЩ. Ако не получат подобна информация, самолетите им не могат кацат в САЩ. За да може да се договори това, трябва да бъдат съобразени общностните разпоредби относно защитата на личните данни. С оглед на това беше подписано и съответното споразумение със САЩ. След сключването му Европейският парламент сезира СЕО, който установи, че решението за сключване на споразумението се основава на неправилна правна основа и отмени това решение на Съвета<sup>40</sup>. Отменяйки решението, Съдът даде срок от три месеца, в рамките на който да бъде сключено ново споразумение, вече на базата на правилно правно основание.

<sup>40</sup> Решението за сключване на договора е взето въз основа на разпоредбите относно Вътрешния пазар, а Съдът приема, че целта на договора не е свободната търговия, а борбата с тероризма. Следователно, договорът е трябвало да се основава на специалните норми на Третия стълб, които уреждат действията на ЕС в борбата с тероризма.

## ПРИЛАГАНЕ ПРАВОТО НА ЕО И ЕС ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ

**ЛЕКЦИЯ**  
**на проф. Жоел Руго,**  
**Университет „София Антиполис“ – Ница**

*Проф. Жоел Руго е един от доайените на изследванията и обучението по право на ЕО и ЕС във Франция. Преподавател по право на ЕС в Университета „София Антиполис“ в Ница, член на Университетския институт на Франция. Директор е на Центъра за изследване на правото на европейските организации към Университета “София Антиполис” в Ница, титуляр на катедра „Жан Моне“, автор на множество публикации, сред които и един от референтните учебници по право на ЕО и ЕС. Кавалер на Ордена на почетния легион на Франция.*

## ВЪВЕДЕНИЕ

Ще говоря за прилагането на правото на ЕО и ЕС от националните органи. Ние се намираме във важен момент за развитието на ЕС. След провала на ДКЕ, ние имаме нов подписан договор, който трябва да бъде ратифициран. Надяваме се, че процесът на ратификация ще протече без проблеми. Несъмнено рисковете са по-малко отколкото при ДКЕ, тъй като се очертава провеждането само на един референдум – в Ирландия. В останалите държави членки, доколкото ратифицирането ще бъде извършено по парламентарен път, не се очакват сериозни проблеми.

При всички случаи във Франция не се очакват големи затруднения, подобни на тези през 2005 г., защото процесът на ратификация би следвало да протече сравнително бързо. Необходимо беше да се изпълни едно предварително условие – да се изменят текстове от френската конституция. Идеята, която се наложи във френския парламент, беше да се осъществи конституционна промяна във възможно най-малък обхват, единствено, за да се премахнат очертанията от Конституционния съвет пречки. Аз самият участвах преди десет дни в Сената<sup>1</sup> в обсъждане, което имаше за предмет ратификацията на Лисабонския договор. Налице е разбиране да се подходи възможно най-бързо към решаването на този въпрос.

Лисабонският договор, както е известно, възпроизвежда една част от решенията, предвидени в ДКЕ. Очевидната цел на авторите е, да се запази от Конституционния договор всичко, което може да бъде запазено, като същевременно се избегнат такива формули, които биха могли да се тълкуват като конституционни. Според някои немски автори текстът на Договора от Лисабон представлява „деконституционализиране“ на Договорите. Не е налице единен текст, като Договорът от Лисабон изменя два акта – Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност, който занапред бива преименуван на Договор относно функционирането на Европейския съюз.

---

<sup>1</sup> Горната камара на френския парламент.

В материята, която ще разгледаме, Лисабонският договор има съвсем ограничени последици и въпросът за прилагането на правото на Европейския съюз не се изменя съществено в резултат на разпоредбите му. В него не се решава изрично въпросът за примат на правото на ЕС. Премахването от текста на Учредителните договори на легалната дефиниция на примата, може да се разглежда като част от „деконституционализирането“ на Договорите. За да се обоснове оттам нататък приматът, трябва да се обърнем към една от декларациите на междуправителствената конференция, свързана с практиката на СЕО, която по много странен начин възпроизвежда едно становище на правната служба на Съвета на министрите и ясно показва желанието за максимална дискретност по въпроса за примата на правото на ЕС.

Бих искал сега да разгледам въпроса, който повдигнах преди малко и да припомня контекста, в който следва да бъде разглеждано прилагането на правото на ЕС. Винаги съм имал чувството, че анализът на институционното право, първо на ЕО, след това на ЕС и ЕО, занаят само на ЕС, тъй като ЕО изчезват и се трансформират в единен Съюз с известни изключения, не може да се разглежда, без да се следи **измерението на държавите членки**. Вследствие на това, още в началото на 70-те г. на XX в. положих усилие това измерение да бъде взето предвид, за да се покаже, че интеграционната система не може да се разглежда, без да се отчита ролята, която играят държавите членки. Поради тази причина, когато писах първото издание на учебника си, отделих съществено място на държавите членки, посветих част от работата си именно на изследване ролята им в общностната система, развивайки детайлен анализ държава по държава, който допълва общите наблюдения. Към момента на последното издание ЕС беше съставен от 25 държави-членки и затова в тази част има 25 глави. Но ви обещавам, че в следващото издание ще има 27 глави и следователно ще има изследвания за прилагането на правото на ЕС в България и Румъния.

Това, което искам да кажа за ролята на държавите-членки и което често се забравя е, че ролята им не е свързана само с прилагането на правото на Общността. В действителност, на първо място държавите-членки са носители на учредителната

власт на ЕС и вследствие на това, именно те решават какво да е съдържанието на Учредителните договори, те решават изменението им, а оттам нататък участват и в процеса на изработване на производното право. Това участие се осъществява както чрез Съвета на министрите, така и чрез намесата на националните парламенти, които при различни условия в различните държави-членки във все по-голяма степен имат отношение към изработването на актовете на европейското право. Това се потвърждава и от факта, че ролята на националните парламенти, която дълго време се уреждаше на равнището на националното право, т.е. всяка държава-членка сама решаваше какво място предоставя на националния ѝ парламент в изработването на правото на ЕС, вече е призната на европейско равнище. Минавайки през различни етапи, но най-вече сега с Лисабонския договор, който изменя първичното право, европейските актове вече признават определени правомощия на националните парламенти в рамките на институционната система на ЕС. В частност те възлагат на националните законодателни органи роля на контрол за спазването на принципа на субсидиарност и това е ясен знак за нарастване на значението на националните парламенти в системата на европейска интеграция. Този аспект на участие на държавите членки в изработването на правото на Европейските общности не трябва да се подценява. И затова макар материята, която разглеждаме да се отнася до прилагането на правото на ЕС, смятам, че това измерение е от съществено значение и на него трябва да бъде обърнато внимание.

Освен това, когато говорим за прилагането на правото на ЕС, този въпрос не трябва да се разглежда единствено през призмата на ролята, която имат националните съдилища. Прилагането на общностното право на национално ниво е свързано с ангажимент на всички власти, всички органи на държавата – т.е. националните парламенти, изпълнителната власт, а в по-сложните форми на държавно устройство – също така участието на форми на публичната власт, които са на нивото на съставните части във федералната държава. Пример в това отношение са германските лендери или регионалните общности в Белгия, провинциите в Австрия, автономните области в Испания, регионите в Италия. Това ясно показва

ва, че следва да бъде анализирано участието на всички форми на публичната власт, за да се оцени каква е ролята на националната държава в прилагането на правото на Общността.

### **1. Държавите членки в прилагането на правото на ЕО – принцип на процедурната автономия**

На първо място в този анализ, ще разгледам някои основни принципи, които няма да развивам в дълбочина, тъй като смятам, че вече сте ги разглеждали, но които не мога да пропусна, тъй като те имат характера на основоположни елементи за ориентация в системата.

Първият принцип, който бих искал да спомена, е **принципът на процедурната автономия**. Този принцип произтича от практиката на СЕО. Самият израз не е използван по този начин от СЕО. Мисля, че съм един от първите или първият, който използва това понятие в статия от 1973 г., във френското „Годишно издание по международно право“ и тази статия се отнасяше именно за ролята на държавите-членки в прилагането на правото на ЕО. За нещастие никога след това не съм имал авторски права върху използването на този термин, който понастоящем е в обща употреба.

Говорейки за принципа на процедурна автономия, практиката на СЕО би могла да се обобщи по следния начин – може да се каже, че Съдът утвърждава като принцип, от една страна, задължението на държавите членки да прилагат правото на Общността, но от друга, начинът, по който те следва да осъществяват това задължение. СЕО казва на държавите членки – Вие сте длъжни да прилагате правото на Европейските общности, но Вие имате свободата да определите как в рамките на Вашия правен ред ще процедурите с оглед прилагането на правото на ЕО, с оглед на осъществяването на това задължение. Тоест, на държавите членки принадлежи правото да решат какъв акт да бъде приет – закон или подзаконов нормативен акт; да решат кой вид юрисдикция ще бъде компетентен да разрешава спорове по тази материя или, ако говорим за федерална държава,

държавите-членки трябва да решат дали федералните органи ще са отговорни за приемането на съответните актове или това ще е правомощие на съставните части на федерацията. Естествено, очертават се и някои опасности, които произтичат от тази практика на СЕО, защото веднага в различни случаи на производство по неизпълнение на общностното право от държавите членки, се вижда как държавите-членки се позовават на особености на правната си система, в опит да се защитят. Например Италия, която държи абсолютния рекорд по заведени дела за нарушения на общностно право, в опитите си да защити позицията си пред СЕО, често използваше този вид логика и аргументи. Правителството, представяйки държавата пред СЕО, изтъкваше, че са внесени предложения за съответните законодателни актове, които следва да бъде гласувани от парламента, но парламентът още не е направил това, което съответно не е от компетентността на правителството. Имало е и случаи, когато парламентът е бил разпуснат предсрочно. В хипотезата на федерална държава като Белгия например, правителството изтъква, че при транспонирането на директива в областта на околната среда, отговорни за приемането на националния акт са съответните регионални власти, а не федералното ниво, като от друга страна регионите са автономни и федералните власти нямат право да се намесват в тяхната сфера на компетентност.

В тези случаи СЕО винаги е подхождал стриктно и строго, казвайки, че подобни аргументи нямат значение – една държава-членка не може да изтъква като оправдание за извършването на нарушения на общностното право особености на вътрешния си правен ред. Оттам Съдът констатира неизпълнение по реда на чл. 226 от ДЕО и определя, че държавите-членки са обвързани да намерят в рамките на своята правна система съответните средства за изпълнението на задълженията, които има към нивото на Общността. Например, ако в една федерална държава даден регион не извършва необходимите действия, за да бъдат изпълнени тези задължения, съответната държава-членка трябва да предвиди в своята конституция как да наложи на региона задълженията за зачитане правото на ЕО, което например е направено в Белгия.

В дъното на нещата е установеното своеобразно задължение за резултат – държавата-членка е длъжна да изпълни задълженията, които има към ЕО, но на нея се оставя да прецени с какви средства да направи това. В действителност обаче, отношенията не са толкова прости, тъй като се вижда, че в определени случаи и по определени въпроси СЕО не се задоволява само да посочи на съответната държава-членка, че е обвързана да изпълни задълженията си, а отива и по-далеч, като указва какви действия съответната държава следва да предприеме. Например, ако говорим за практиката по транспониране на директивите, решенията на СЕО са особено показателни – Съдът често е санкционирал някои форми на транспониране на решения, предвидени в директивите, казвайки, че тази директива трябва да се транспонира в националното право със закон. Не може да се освободите от задължението по осъществяване на съответните решения, зложени в директивата, изпращайки например писмо в съответната административна структура. В действителност, СЕО често посочва точно по какъв начин следва да се прилага Общностното право, поставя граници как държавата да изпълни задълженията, които произтичат от общностното законодателство.

Принципът на процедурна автономия е приложим и в случаите, когато един национален съд прилага правото на ЕО. Същевременно в своята практика СЕО проявява тенденция да дава доста стриктни указания за действията на националните съдии в подобна хипотеза. Така например Правният комитет на Камарата на лордовете<sup>2</sup>, до който е отправена жалба срещу акт на друг съдебен орган, отправя преюдициално запитване до СЕО, дали в съответния случай, може да бъде спряно действието на национален закон, който противоречи на правото на ЕО, като посочва, че в британското право поначало това не е възможно. В своя отговор общностната юрисдикция определя, че е възможно спиране действието на национален закон от съответния съдебен орган на основата на компетентността, която този съдебен орган черпи от общностното право. Друг интересен пример разкрива

<sup>2</sup> В британската правна система Камарата на лордовете има функции на върховна съдебна инстанция.

решението по делото *Simmenthal*<sup>3</sup>. Това е дело по преюдициален въпрос, отправен до СЕО от италиански районен съд, т.е. съд, който се намира на най-ниското ниво на италианската съдебна система. Проблемът във визириания случай се отнася до практиката на италианската конституционна юрисдикция, според която общите съдилища в Италия извън Конституционния съд не могат да решават да не приложат италиански закон, който противоречи на европейското законодателство, когато този закон е приет по-късно от съответния акт на ЕО. Районният съд, пред който е възникнал такъв казус, вместо да приложи практиката на италианския Конституционен съд, отправя запитване за преюдициално заключение до СЕО. В своето становище пред Съда в Люксембург италианската държава отстоява, че не може да се постави под въпрос съдебната практика на Конституционния съд. Италианското правителство защитава тезата, че съдилищата в Италия следва да продължат да спазват практика на конституционната юрисдикция. Според т.нар. държавен адвокат, който представлява Италия, ако се запази установената практика, отстраняването от италианския правен ред на противоречащи на правото на ЕО закони, би отнело две години. Ако съдилищата в Италия не следват практиката на Конституционния съд, отстраняването на противоречащите на правото на Общността норми би отнело десет години. СЕО не приема тази теза и вследствие на това утвърждава, че италианските съдилища не просто могат, но са длъжни да не зачитат практиката на италианския Конституционен съд, според която при съмнение за противоречие с законодателството на ЕО, въпросът следва да бъде отнесен до конституционната юрисдикция на страната. Според общностната юрисдикция съответният общ италиански съд е длъжен да реши въпроса, като извлече последиците от примата и директния ефект на съответните норми на ПЕО.

В заключение, следва да се подчертае, че принципът на процедурна автономия е важен елемент в реда за прилагане правото на ЕО, който обаче има допълващо и вторично значение спрямо други основни принципи.

<sup>3</sup> СЕО, 9.3.1978, *Simmenthal*, дело 106/77.

## 2. Принцип на примата

Вторият принцип, който следва да се разгледа, е принципът на примата на правото на ЕС. СЕО извежда този принцип от системата на Договорите. В действителност, ако се прочете текстът на ДЕО и ДЕОАЕ, няма разпоредба, която изрично да формулира върховенството на правото на Общността над правото на държавите-членки. Т.е. налице е една съдебна конструкция, която се основава на системата на Договорите, така, както тази система е разчетена от СЕО в неговата съдебна практика.

Съдът извежда този принцип за първи път с голяма решимост по повод на едно незначително само по себе си дело – *Costa/ENEL*<sup>4</sup>. Казусът е свързан със сметка за електричество, която един италиански адвокат отказва да плати. Спорът произтича от това, че адвокатът е бил довереник на една от съществуващите преди това италиански компании, национализирана при създаването на Националната електрическа компания на Италия (ENEL). Съответното лице е търсело начин да оспори действията на държавата и е решило, че неплащането на сметка му предоставя такъв случай. Срещу него е заведено дело пред районния съд, в рамките на което биват поставени два въпроса – на първо място, да бъде сезиран италианският Конституционен съд за конституционната съобразност на този закон, а от друга страна, да бъде сезиран СЕО с преюдициален въпрос относно съобразността на този италиански закон с общностното право. Така делото придобива фундаментално значение и води до извеждането на един от принципите, на които почива общностният правен ред. Впоследствие този принцип бива развит и в решенията по други дела.

Изключително важно е също решението на СЕО по делото *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>5</sup>. То е свързано с преюдициален въпрос, поставен от Административния съд във Франкфурт. В рамките на това дело германският административен съд отправя питане за предвидените в общностното право плащания, свързани с износа. Към този момент в рамките на Общата селскостопанска политика съществува механизъм, според който при износ в случай

на земеделска свръхпродукция, ако земеделските производители не могат да реализират продукцията си на определената предварително цена, получават допълнителни плащания, които да гарантират техният интерес. Тези плащания имат за цел да покрият разликата между индикативните цени на Общността и реалната цена на международния пазар. От друга страна този механизъм предвижда внасянето на гаранции, за да се избегнат спекулации. Така предприятие, което иска да осъществява износ, трябва предварително да обяви намеренията си да изнася и да внесе съответната гаранция. Ако то не осъществи износ или бъде осъществен частичен износ, съответното предприятие губи внесената гаранция.

В този контекст, пред административния съд във Франкфурт бива заведено дело, в което се претендира, че така изграденият механизъм на земеделска политика нарушава основни права, гарантирани от Основния закон на Федерална република Германия. Посочва се, че той засяга принципа на пропорционалност, тъй като предвижда пълна загуба на внесената гаранция, независимо от това дали е осъществен частичен износ или въобще не е осъществен износ, т.е. няма пропорционалност в предвидената санкция. Посочва се също, че уреденият в правото на ЕО механизъм засяга свободата на стопанска инициатива, която е конституционно гарантирано право в правния ред на ФРГ.

С оглед на тези аргументи, германският съд пита дали не трябва да бъдат оставени неприложени разпоредбите на визирания механизъм, които противоречат на предвидените в Основния закон права. В постановеното по запитването решение, СЕО разбира се определя, че трябва да бъде спазен приматът на правото на ЕО. Според СЕО, не е допустимо да се остави без приложение правило, което произтича от правото на Европейските общности, само защото противоречи на конституционните норми на дадена държава. В същото време, вземайки предвид спецификата на поставения пред него проблем и трудностите, които могат да произтекат в прилагането на общностното право от тази ситуация, СЕО извежда формула за защита на основните права на човека, чрез изграждането на каталог от основни права в съдебната практика. В този контекст, решението по делото *Internationale Handelsgesellschaft* е отправната точка в създаването на изключително важната практика

<sup>4</sup> СЕО, 15.7.1964, *Costa/ENEL*, дело 6/64.

<sup>5</sup> СЕО, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, дело 11/70.

на Съда относно защитата на основните права на човека, гарантирани като основни принципи на правото на ЕО.

Процесът на изграждане механизма за защита на основните права в правото на Общността не протича безпроблемно, тъй като даденият от СЕО отговор не удовлетворява Административния съд във Франкфурт и вследствие на това бива сезиран Федералният конституционния съд. Произнасянето отнема време – решение е постановено през 1974 г. То добива известност като *So lange I*. В това дело Конституционният съд на ФРГ се произнася относно механизма за защита на правата на човека в правото на Европейските общности, като определя механизма на общностното право като каталог на съдебната практика, който не дава такава степен на правна сигурност, каквато има материалноправната уредба на правата на човека в Основния закон на Федерална република Германия. Освен това, достъпът на частни лица до СЕО е много сложен и по същество ограничен. Докато в случая на германската система, гражданите на ФРГ имат пряк достъп до Конституционния съд с цел защита на уредените им на конституционно ниво основни права.

В резултат на това решение, възниква конфликт между практиката на двете юрисдикции. Германският конституционен съд определя, че в случаите, когато констатира, че правото на Общността не предоставя същата степен на защита, каквато германското законодателство, то може да обяви съответния акт на правото на Общността за неприложим в Германия.

По-късно тази практика еволюира, защото през 80-те години Федералният конституционен съд, преразглежда становището си. Изменението на неговата практика е свързано с решението по делото *So lange II*. Ако в първото дело Конституционният съд на ФРГ казва, че дотогава, докато системата за защита на правата на човека в рамките на правото на Европейските общности проявява някаква слабост, ще се придържа към формулата да обявява за неприложим всеки акт на общностното право, който не предоставя необходимото ниво на защита. То в делото *So lange II* Федералният конституционен съд определя, че е налице промяна в общностния механизъм за защита на правата на човека, при която е налице по-висока степен на защита и дото-

гава, докато тази степен на защита е налице, Конституционният съд на ФРГ няма да контролира съобразността на актовете на ПЕО със съответните разпоредби на германската конституция. Един трети етап според някои следва да бъде открит като *So lange III*, защото по друго дело, конституционната юрисдикция на Германия внася известни нюанси във формулата *So lange II*. В предходното си решение Съдът в Карлсруе определя, че докато общностната система предоставя еквивалентна защита на правата на човека, няма да бъде осъществяван контрол от неговата страна над актовете на правото на ЕО. Смяташе се, че в резултат на тази формула по същество е установена обща презумпция, която може да бъде оборена, ако в широк кръг от случаи бъде установена обща тенденция, която показва, че не е налице необходимата степен на защита. При последното свое решение обаче, Федералният конституционен съд определя, че не е налице обща презумпция, а следва във всеки конкретен случай да бъде осъществявана преценка за съществуването на необходимата степен на защита. Вследствие на това, ако в един отделен случай бъде установено, че има нарушение на основно човешко право, то германската конституционна юрисдикция ще установи отново практика на контрол за спазване правата на човека над актовете на правото на Общността.

Друг интересен момент в този контекст е случаят *Bosphorus Airways*. Делото по този казус възниква във връзка с наложения на бившата СР Югославия режим на международни санкции с оглед политиката на Югославия към мира в региона на Западните Балкани. Тези санкции са приложени от Европейската общност в изпълнение на резолюция на Съвета за сигурност на ООН. Обект на спора е пътнически самолет, използван от турската авиокомпания *Bosphorus Airways*, взет под наем от югославка авиокомпания JAT. Поради това, че самолетът е собственост на югославските авиолинии, той е задържан на летището в Дъблин. Ирландските власти, които прилагат ирландските актове в изпълнение на актовете на правото на ЕО, са сезирани от турската компания, която оперира с този самолет. Има първо ниво на произнасяне по този случай, което поставя под въпрос наложените мерки. Следваща инстанция по спора не потвърждава

решението, а отправя преюдициално запитване до СЕО относно съобразността на съответните мерки със защитата правата на човека – в частност правото на собственост и правото на стопанска инициатива. СЕО определя, че правото на собственост може да бъде ограничавано, ако това отговаря на обществения интерес. Следователно, не е налице нарушаване правата на човека, така, както са гарантирани в правото на Общността.

Накрая делото отива в Европейския съд по правата на човека, който бива изправен пред сложен казус. Той няма компетентност да се произнесе относно съобразността с разпоредби на ЕКПЧ на актовете на Европейските общности – ЕО не се страна по Европейската конвенция. Европейският съд в Страсбург обаче определя, че разполага с компетентност да се произнесе относно мерките, осъществени от ирландските органи в стриктно изпълнение на европейски актове, приети от друга страна в съответствие с резолюция на Съвета за сигурност на ООН. Така по същество ЕСПЧ допуска извършването на непряк контрол за съобразност на актовете на общностно право с ЕКПЧ. На тази основа Съдът в Страсбург приема, че е компетентен да разгледа делото, но същевременно определя, че доколкото в рамките на правото на Европейските общности съществува еквивалентно ниво на защита правата на човека въпреки наличието на компетентност, няма да се произнесе по спора по същество.

По този начин ЕСПЧ възпроизвежда формулата по делото *So lange III*, защото определя, че във всеки отделен случай може да бъде доказано пред него, че не е налице еквивалентно ниво на защита в рамките на правото на ЕС. В хипотезата, при която Съюзът се присъедини към ЕКПЧ, ситуацията ще бъде различна, защото в този случай ще бъде допустимо да се подаде пряко жалба за нарушаване правата на човека от страна на институциите на ЕС.

Същността на проблема с примата се състои в това, че при неговото прилагане съществува риск от противоречие на нормите на общностното право с разпоредби на националните конституции. Този риск не следва да бъде хиперболизиран, но не трябва и да се омаловажава. Делата пред СЕО ясно показват, че е малко възможно да има реално подчинение на държавите-членки на принципа на примата, така, както той е изведен и формулиран от

Съда в Люксембург. Лесно може да се приеме, че е гарантиран приматът на правото на Европейските общности над норми, уредени на законово равнище, но е много по-трудно да се гарантира прилагането на примата, когато става дума за конфликт с норма от конституционен ранг.

Вярно е, че проектът за Договор за създаване на Конституция за Европа съдържа решение на този проблем, защото чл. I-6 утвърждава принципа на примата на правото на ЕС. И ако тази редакция беше влязла в сила, повече нямаше да бъдем изправени пред проблема, че принципът на примата е продукт на съдебната практика. В тази хипотеза би била налице норма в текста на Договорите, която по дефиниция е изрично приета от държавите-членки. Това решение обаче беше прието с някои задни мисли, тъй като визираната разпоредба по определен начин се допълваше от декларация към Договора, която сочеше, че включването на уредбата на примата в корпуса на първичното право, не променя положението, изведено в практика на СЕО. Следователно, конкретното проявление на принципа трябваше да остане такова, каквото е развито вече в юриспруденцията.

Много показателно в това отношение е решението на Конституционния съвет на Франция, произнесено през 2004 г. относно съответствието на Договора за създаване на Конституция за Европа с Конституцията на Френската република. Очакваше се с голям интерес какво точно ще каже Съветът. Трябваше да бъде осъществен преглед на всички текстове на Конституционния договор и на последиците от евентуалното му влизане в сила в неговата цялост. В ДКЕ се съдържаха разпоредба, която по същество урежда примат на правото на ЕС спрямо Френската конституция. Имаше очаквания Конституционният съвет да обяви тази разпоредба за противоконституционна. Вследствие на едно такова решение, за да бъде ратифициран Договорът за създаване на Конституция за Европа във Франция, първо следваше да бъдат осъществени конституционни промени, позволяващи да бъде приет примата на правото на ЕС над конституционните норми. Подобно решение би създавало и сложна политическа ситуация, при която се иска от законодателя и народа да приемат формула, подчиняваща френската конституция на правото на Общността.

Затова трябваше на всяка цена Конституционният съвет да се измъкне от този казус, като избегне произнасяне по посока на това, че приматът е неконституционен по смисъла на френската конституция. В тази логика, конституционната юрисдикция се позова на декларацията относно примата, приложена към ДКЕ, която посочва, че уредбата на примата в първичното право не променя положението, създадено от практиката на СЕО преди нейното приемане. На второ място, Конституционният съвет се позова и на разпоредбата на чл. 1-5 от Конституционния договор, според която, Съюзът зачита конституционната идентичност на държавите-членки.

### 3. Принцип на директния ефект

Третият принцип, свързан с прилагането на правото на Европейските общности, на който ще се спра, е принципът на директния ефект. Този принцип е развит като формула именно с оглед на необходимостта от прилагането на актове на правото на Общността в държавите-членки.

Когато говорим за прилагане на правото на ЕО, са възможни различни хипотези: една е хипотезата, когато една норма се характеризира с директен ефект. Друга – в случаите, когато няма директен ефект. Съвсем по различен начин стоят съответно нещата във Втория и Третия стълб. В областта на съдебното и полицейското сътрудничество по наказателноправни въпроси няма норми с директен ефект. Авторите на ДЕС чрез изрична разпоредба изключват по отношение на рамковите решения проявяването на подобно действие. Очевидно сега въпросът ще бъде разгледан по друг начин, защото Договорът от Лисабон премахва системата на стълбовете. В ОПВРС няма да има директен ефект, но в материята, която понастоящем е Трети стълб, занапред ще бъде възможно при определени условия дадени разпоредби да проявят директен ефект. Новата редакция премахва изключенията, които днес съществуват в наказателноправната материя. Различните нормативни форми и съдебни производства, които се прилагат в рамките на Първия стълб, ще бъдат приложими в цялост и по отношение на досегашния Третия стълб. СЕО ще

може да упражнява контрол върху всички актове на правото на Общността, с изключение на тези в областта на ОПВРС.

Следва да се има предвид, че директният ефект е характерен само за определени норми на Общностното право. Той също е формула, изведена в практиката на СЕО. В Договорите една единствена разпоредба би могла да се отнесе към него – тази на чл. 249 ДЕО, според която регламентите са пряко приложими. Разбира се, когато са формулирали текста, авторите на Договора не са имали предвид това, което днес представлява директния ефект. Това е съдебна конструкция, която първоначално се отнася до нормите на първичното право. Основно решение в тази материя е решението по делото *Van Gend en Loos*<sup>6</sup>.

В това дело нидерландският съдия е изправен пред казус, вследствие на жалба, подадена от нидерландска компания по повод въвеждането на определено облагане след влизане в сила на Договора за създаване на ЕО. Нидерландското дружество се позовава на разпоредба от Договора, която забранява след влизането му в сила да бъдат въведени нови мита, както и други форми на облагане с еквивалентен на мито ефект. Съдът, до който е отнесен казусът, решава да отправи запитване за преюдициално заключение до СЕО. В него той пита, дали частно лице може да се позове пряко на тази разпоредба. Каква е позицията на Нидерландия по този казус? Според холандското правителство частно лице не може да се позовава пряко на визираната забрана, тъй като тя е установена в задължение на държавите-членки. Това е позиция, която се основава на класически концепции на международното право, според които не е възможно частно лице да се позовава на разпоредби, които се отнасят до държавите. Изправен пред подобна теза, СЕО анализира системата на Договорите и казва, че това е правен ред, различен от класическото международно право, и предвид на неговите специфични характеристики, следва да се приеме, че частноправните субекти могат да се позовават пряко на разпоредбите на Договорите, при условие, че те съдържат безусловни задължения. С течение на времето, критериите за прилагане на тази формула се развиват. В

<sup>6</sup> СЕО, 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, дело 26/62.

решенията, които постановява, СЕО прецизира условията, които следва да бъдат изпълнени, за да се прояви директен ефект, и респективно определя кои са тези разпоредби на Договорите, които имат директен ефект. Съответно определят се и разпоредби, които не се характеризират с директен ефект.

Тази съдебна практика има изключително голямо значение, защото именно въз основа на утвърдената в нея формула става възможно правото на Европейските общности да има тази тежест, която то има в националния правен ред на държавите-членки. В рамките на различни решения СЕО детайлизира тази формула на директния ефект, като казва кои са характеристиките, които трябва да имат разпоредбите на общностното право, за да се характеризират с директен ефект.

Освен този първи елемент, да се породят безусловно задължение, СЕО разграничава хоризонтален и вертикален директен ефект. При вертикалния директен ефект един частноправен субект може да се позове на норма на правото на Общността при спор, който има с държава-членка. Такъв е например спорът, който по-горе дадох като пример, свързан с прилагането на общностното право в Нидерландия. При хоризонталния директен ефект е възможно да се релевира норма на общностното право в спор с друг частноправен субект – например в материята на конкуренцията. Възможно е дадена разпоредба да има и хоризонтален, и вертикален директен ефект – такива са например нормите, забраняващи дискриминацията въз основа на пола.

В своята практика СЕО очертава и ролята на националния съдия с оглед на директния ефект, защото директният ефект се състои именно в това, когато има спор пред национален съд и частноправен субект се позове на норма на правото на Общността, националният съд да осигури необходимата защита на правата, които частното лице черпи от правния ред на ЕО. СЕО въвежда цяла серия от критерии, произтичащи например от решенията по делата *Simmenthal* и *Factortame*<sup>7</sup>, които имат определящ характер по отношение ролята на националния съд.

Следва да се подчертае също, че последиците от директния ефект не се проявяват единствено в случаи на отнасяне на един правен спор, свързан с правото на ЕО до съда, те не са от значение само за съда. Директният ефект в по-широк план е от значение и за органите на изпълнителната и законодателната власт, които също трябва да извлекат съответните последици от това, че дадена норма на правото на Европейските общности се характеризира с директен ефект.

Освен за нормите на първичното право въпросът за директния ефект се поставя и по отношение на нормите на производното право. СЕО определя при какви условия е възможно една норма на производното право да се релевира пред национален съд. При нормите на регламентите въпросът е ясен, защото в Договорите, както споменах по-горе, е уредено, че те са пряко приложим източник на общностното право. Като стъпва на тази разпоредба, СЕО определя, че нормите на регламентите винаги имат директен ефект. Вследствие на това, следва да се приеме, че има един блок норми с директен ефект, който е блокът на нормите на регламентите.

По-сложно стои въпросът с нормите на другите актове на производното право на Общността. До края на 60-те години се приемаше, че директивите и решенията не могат да съдържат норми с директен ефект – например решенията, адресирани до държавите-членки, както и директивите, адресирани до държавите-членки, не могат да съдържат норми с директен ефект. Практиката на СЕО води до изненада, защото през 1970 г. в решението си по делото *Grad*<sup>8</sup> Съдът допуска норми на една директива да породят директен ефект. Казусът в това дело е свързан с прилагането на директива относно ДДС, която определя срок, в който трябва да бъде въведен този вид данък. ФРГ въвежда разглежданата форма на данъчно облагане по-рано от предвиденото. Същевременно възниква ситуация, при която преди да изтече срока по директивата, Германия урежда друг данък върху автомобилния транспорт, различен от ДДС. В тази хипотеза бива внесена жалба от страна на пътните оператори,

<sup>7</sup> СЕО, 19.6.1990, *Factortame*, дело C-213/89.

<sup>8</sup> СЕО, 6.10.1970, *Grad*, дело 9/70.

които се позовават на правото на Общността, за да искат обявяване за незаконнообразен на визирания данък. По този начин по същество се стига до въпроса, дали директива може да бъде източник на права за частни лица, т.е. дали директивата може да съдържа норми, които да имат директен ефект. В тази хипотеза СЕО определя, че както директивите, така и решенията могат да имат директен ефект. СЕО утвърждава, че ако съответният акт – директива или решение, създава безусловно задължение, то съответната норма(и) може да прояви директен ефект. В конкретния случай, поради това, че срокът по директивата все още не е бил още изтекъл, ФРГ не попада под действието на съответния текст. Следователно, директен ефект може да бъде налице след изтичането на определения в директивата срок. Оттук следва също, че директният ефект на норма, съдържаща се в директива или решение, се проявява след изтичане на срока за транспониране на съответния акт.

В друго свое решение, постановено по делото *Van Duyn*<sup>9</sup>, СЕО изрично потвърждава това правило – решението по Секретарка в Нидерландия пристига на летището в Лондон, където ѝ е отказан достъп до територията на Великобритания. Тя идва във Великобритания, за да работи за сциентоложката църква, която британските власти смятат за опасна за обществения ред, без в същото време да са наложили забрана за нейното съществуване и дейност в страната. Възниква пречка пред упражняване правото на свободно движение на лица, в хипотезата, когато едно лице отиват в друга държава-членка, за да упражнява определена на професионална дейност. От друга страна свободното движение на лица е основно право в рамките на правото на ЕО. В договорната уредба на това право се допускат определени изключения, свързани със защитата на обществения ред например, което позволява на една държава-членка да предприеме ограничителни мерки относно неговото упражняване от дадено лице или лица. В същото време, за да се приложи разпоредбата, допускаща ограничаване свободата на движение с оглед защита на обществения ред, трябва да бъдат спазени изискванията на

<sup>9</sup> СЕО, 4.12.1974, *Van Duyn*, дело 41/74.

нарочна Директива, приета през 1964<sup>10</sup>г. Тя определя условията, които се поставят пред държавата, за да може тя да се позове на изключението, свързано със защита на обществения ред.

В тази връзка, когато съответното лице завежда дело в британски съд срещу отказа да му бъде разрешен достъп до територията на Великобритания, то се позовава на разпоредбите на правото на ЕО и в частност на директивата от 1964 г. По този повод СЕО заключава, че нормите на визираната директива имат директен ефект и респективно частноправните субекти могат да се позоват на нея пред национален съд, за да искат спазване на предвидените в нея правила. Делото е от изключителна важност, за което свидетелства фактът, че в него се включват множество държави-членки, които защитават пред Съда тезата, според която, не може да се приеме, че нормите на директивата имат директен ефект. СЕО обаче отхвърля това разбиране.

Трябва да се добави, че съдебната практика относно възможността частните лица да се позовават на нормите на една директива пред национален съд, търпи развитие. В рамките на това развитие се вижда, че проблемът с директния ефект на директивите стои по различен начин в сравнение с директния ефект на нормите на други актове на правото на Европейските общности. В действителност директивите са текст, който трябва да бъде транспониран в националното право. Вследствие на това, именно чрез транспониране нормите на директивата, тя поражда съответния търсен резултат. Нормативните решение на директивата се осъществяват чрез националния правен акт, приет по нейното прилагане. Когато в общия случай директивата е транспонирана в националното право, не може да има ситуация, при която нейни норми имат директен ефект, защото тогава се прилагат нормите на националното право, приети в изпълнение на директивата. Директен ефект се проявява тогава, когато има разминаване между това, което предвижда директивата като нормативно решение, и това, което предвиждат националните норми по прилагането ѝ. На практика директният ефект на нормите на една директива се проявява в ситуация на патология, т.е. когато има проблем при транспонирането или прилагането ѝ в национал-

<sup>10</sup> Директива N° 64/221/ЕО, 25.2.1964, ОВЕС, L 56, 4.4.1964.

ното право. Това са случаите, когато, на първо място, държавата-членка не е транспонирали директивата изобщо. На второ място, когато държавата-членка е транспонирали неправилно нормативните решения на директивата или когато директивата е транспонирана, но се приема друга норма(и), която ѝ противоречи. По този начин се разграничават няколко различни хипотези на възможен директен ефект на нормите на една директива.

Освен това, според някои мнения, вместо за директен ефект на нормите на една директива, следва да се говори за позоваване на нормите на директивата пред национален съд, като по този начин се направи разграничение между директния ефект на директивите и директния ефект на другите актове на правото на Общността – Договори, регламенти. В тази връзка се очертават няколко възможни хипотези: позоваване на нормите на една директива, за да бъдат изключени нормите на определен национален акт, т.е. позоваване с оглед изключване. Друга възможна хипотеза е свързана с директното прилагане на норми на една директива. То може да се осъществи, когато липсва национална норма (директивата не е транспонирана) или националната норма противоречи на директивата (директивата е транспонирана неправилно или е приет друг акт в противоречие с директивата) и когато съответната норма на директивата отговаря на изискванията за директен ефект. Това е т.нар. позоваване с оглед заместване. Говори се също за позоваване с оглед тълкуване на норма на националното право – в случаите, когато се иска съобразяване прочита на национална норма с текста на дадена разпоредба на една директива. В някои случаи се говори дори за позоваване с оглед обезщетяване, когато позоваването на директивата се извършва с цел да се поиска държавата да бъде осъдена да плати обезщетение за вредите, настъпили в следствие на нетранспонирането на директивата.

Тези различни хипотези открояват особения характер на проблема за директния ефект на нормите на една директива. Има случаи, когато националните съдилища се бунтуват срещу наложените им от съдебна практика на СЕО решения. Ярък пример в това отношение е Френският конституционен съвет, който не приема да следва в нейната цялост съдебната практика на общностната юрисдикция.

Друга интересна хипотеза са международните договори, сключени от ЕО, и договорите, които пораждат задължения за ЕО. Стои въпросът доколко клаузите на тези договори имат директен ефект? Значимо дело в тази връзка е *International Fruit Company*<sup>11</sup> от 1972 г. По това дело СЕО е сезиран с преюдициален въпрос от нидерландски съд относно разпоредбите, свързани с ГАТТ, по които ЕО не е страна. В конкретния казус разпоредби на този договор засягат въпросната компания и тя иска тяхното прилагане като норми с директен ефект. Компанията твърди също, че тези разпоредби влизат в противоречие с норми на Общностното право и съответно нормите на директивата, които не съответстват на разпоредбите на ГАТТ, следва да не бъдат прилагани.

Нидерландският съд отправя запитване за преюдициално заключение, което съдържа два основни въпроса. Първият, дали ЕО е обвързана с ГАТТ, тъй като тя не е страна по договора? Отговорът на Съда е „да“, ЕО е обвързана с ГАТТ, защото е правоприемник на държавите-членки и поема задълженията им с оглед на това, че Общата търговска политика се осъществява от Общността. Вторият въпрос, дали нормите на договорите ГАТТ, се характеризират с директен ефект? СЕО отговаря отрицателно – не могат да се прилагат пряко разпоредби на договор, чиито формулировки имат общ характер (ГАТТ) и които не създават конкретни задължения. Това всъщност е въпрос, свързан с директния ефект, който обаче е разбран погрешно от СЕО и в още по-голяма степен – неправилно разбран от голяма част от доктрината. В действителност проблемът, който се поставя в делото, е различен от този на директния ефект, защото директният ефект има значение за прилагането на дадена норма пред национален съд, а в случая проблемът е по-сложен. Тук става дума за приложимостта на разпоредбите на договори не само пред национален съд, но и пред СЕО. Приема се, че ако разпоредбите на ГАТТ не са приложими пред национален съд, няма основание те да бъдат приложими и пред СЕО. И именно до това решение стига по-късно Съдът в своята практика<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> СЕО, 12.12.1972, *International Fruit Company*, дело 21-24/72.

<sup>12</sup> СЕО, 10.3.1998. *Германия/Съвета*, С-122/95.

В действителност проблемът в посоченото дело е следният: съществува общностен режим за внос на банани, който защитава производството на банани на свързани с Европейската общност територии и държави. Крайният резултат е, че цената на бананите в държавите от Европейската общност е по-висока, отколкото на международния пазар и по този начин се защитава производството на банани в Европейската общност спрямо производството на банани в други държави. Германия, която търси начин да сложи край на този протекционистки режим, подава жалба, като иска неговата отмяна. СЕО решава в този случай да отхвърли искането на Германия, като определя, че не може да се направи пряко позоване на разпоредби на ГАТТ в искане пред СЕО, защото ГАТТ е договор, чийто клаузи не са ясно и стриктно формулирани, следователно не може тези разпоредби да поразжат права и задължения, които да бъдат релевирани пред Съда. Всъщност, това решение непосредствено не се отнася до принципа на директния ефект. В други решения СЕО отказва да приеме наличието на директен ефект на норми, сключени в рамките на СТО.

Да се реши въпросът дали един международен договор е безусловно формулиран, за да бъде директно приложим обаче, е въпрос различен от този, да се определи дали една норма на общностното право има директен ефект. При решаването на въпроса дали нормите на правото на ЕО имат директен ефект, следва да се прецени дали те формулират прецизно и безусловно права и задължения. При решаването на въпроса дали един международен договор е безусловно формулиран, не се преценява степента на конкретност и безусловност на една или друга отделна норма, а се разглежда съвкупността от клаузи на съответния договор. Въз основа на анализа им СЕО преценява дали договорът е гъвкав или стриктен. Едва след като СЕО определи, че договорът не е гъвкав, Съдът преминава към преценка дали една конкретна разпоредба на този договор е формулирана по начин, който позволява тя да има директен ефект.

Видно е, че в двете хипотези СЕО прилага различна техника на анализ. Когато се решава въпросът за наличието на директен ефект на дадена норма на правото на Европейските общности, се извършва преценка на една отделна разпоредба, а не

на целия комплекс от норми, който съдържа съответният акт. В случая на преценка относно един международен договор, първо се прилага общ анализ, а след това се прави преглед на отделните норми. Оттук, възможно е в международен договор да има клауза, формулирана по същия начин като норма на дадена директива, за която се приема, че има директен ефект. Същевременно тази клауза на договора няма да има директен ефект, защото СЕО е преценил, че в своята цялост договорът е гъвкав – такава може да бъде например клауза, която забранява дискриминация на стоки при данъчно облагане от гледна точка на произхода им, съдържаща се в акт на СТО.

Ако отново трябва да се върнем на историята с ГАТТ, това споразумение е предмет на богата съдебна практика пред СЕО, а сега и пред ПИС. При прехода от ГАТТ към СТО, предвид на това, че със създаването на Световната организация уредбата на международната търговия става значително по-строга и стриктна, се предполагаше, че ще има еволюция в позицията на Съда, като той ще допусне клаузи на договорите, свързани със СТО, да се характеризират с директен ефект, тоест да бъдат релевирани пред националните съдилища. Някои от генералните адвокати поддържаха тази идея. СЕО обаче отказва да приеме подобна логика и продължава да твърди, че системата на СТО е система, в която се преговаря постоянно, следователно, не може да се допусне директен ефект на клаузи на актовете на СТО, защото това би означавало ЕО да се постави в неблагоприятна ситуация в рамките на преговорите, протичащи в Световната търговска организация.

Къде е проблемът в действителност? Ако отидете пред съд в САЩ и се опитате да искате от този съд прякото прилагане на норма, изработена в рамките на СТО, американският съд ще отхвърли това искане и ще определи, че тази норма не е приложима пред него. Оттам, подходът на СЕО всъщност цели да защити общностния интерес, като изключи възможността към настоящия момент, когато в САЩ не може да се позовете пряко на норма от договорите на СТО, американските предприятия да се позовават в ЕС на прякото действие на норми на СТО пред националните съдилища или пред СЕО.

Последният аргумент, изтъкнат в защита на тезата, че следва да бъде допуснато пряко позоваване на разпоредби на СТО в правния ред на ЕО, е свързан с новия механизъм за решаване на правни спорове в рамките на СТО, по реда на който следва да се отнасят конфликтите по спазването на актовете на Световната търговска организация. В тази връзка в няколко дела пред ПИС и СЕО вече се търси защита за изпълнението на задължения, произтичащи от решения на органите за решаване на спорове на СТО. Исковете се основават на аргумента, че в тези решения ЕС е осъден и е налице типичен случай на решение за задължение, което следва да бъде гарантирано по съдебен ред. Изтъква се също, че в разглежданата хипотеза не става въпрос за договор и за клаузи, които се съдържат в този договор, а за конкретен механизъм, създаден, за да разрешава възникналите спорове по прилагане на договорни разпоредби. СЕО отказва да приеме за допустима подобна конструкция.

Разбира се, възможно е да има международни договори, които съдържат пряко приложими норми. Такива са например договорите за асоцииране с държавите от Източна Европа. СЕО вече е определял, че норми от тези договори се характеризират с директен ефект. Пряко приложими са и клаузите от договорите с държавите от Северна Африка. Винаги обаче трябва да се има предвид споменатият по-горе ред, който следва Съда в решаването на въпроса за характеристиките на един международен договор и за действието на клаузите, които той съдържа.

#### **4. Принцип на лоялното сътрудничество**

Накрая следва да бъде разгледан още един принцип, който има определящо значение за прилагането на правото на Общността. Принципът на лоялното сътрудничество е един изключително интересен принцип, също развит в съдебната практика. Ако виете четете текста на Договорите, няма да откриете думите „лоялно сътрудничество“. Именно СЕО „построява“ този термин, въз основа на няколко формулировки, съдържащи се в първичното право. Непосредствен източник на този принцип се явява чл. 10 ДЕО, според който държавите-членки не трябва да пречат дейст-

вията на Европейските общности и трябва да изпълняват задълженията, които имат към тях, като допринасят за постигане целите на интеграционния процес. Стъпвайки на този текст, СЕО постепенно извежда и развива принципа, като определя и основните последици от него. Съдът се позовава на лоялното сътрудничество при констатиране на нарушения на правото на Общността от държавите-членки, използвайки самостоятелно чл. 10 или съчетавайки чл. 10 с някоя друга разпоредба на ДЕО, т.е. друг член, който съдържа по-конкретно задължение. Често този принцип се прилага от СЕО и когато трябва да се определи какви задължения имат националните съдии по прилагането на правото ЕО.

В действителност, ако трябва да отидем отвъд конкретните решения, ако трябва да се направи обща характеристика на принципа на лоялно сътрудничество, ще видим, че СЕО в определена степен развива този принцип като фактор, който насочва интеграционния процес към федерално начало на отношения, към федерална перспектива на развитие, защото е видно, че той в значителна степен наподобява т.нар. принцип на федеративна лоялност, характерен за отношенията във федералните системи, който е средство в инструментариума на федералните конституционни юрисдикции.

Принципът е двустранен – от една страна, той изисква от държавите-членки да оказват необходимото съдействие на Общността за постигане на поставените ѝ цели. Същевременно, практиката на СЕО отива в посоката, да налага аналогично задължение на институциите на Общността спрямо държавите, които участват в нея. Съдът в крайна сметка стига още по-далеч, като извежда и задължение за междуинституционална лоялност, което е много далеч от непосредствената формулировка текста, от който се тръгва.

В Договора от Лисабон практиката относно принципа на лоялното сътрудничество е отразена в нормите на първичното право, като по този начин в основните текстове бива дадена подробна формулировка на неговото съдържание, като същевременно в друга разпоредба се извежда и задължението за лоялно сътрудничество между институциите на ЕС. В този контекст виждаме как учредителната власт на европейското обединение често приема и възпроизвежда в първичното право положения, които СЕО вече е установил.

## СЪДЪРЖАНИЕ

### I. ЛЕКЦИИ ОТ ОФИЦИАЛНИ СЪБИТИЯ

**България в Европейския съюз – Какви предизвикателства? / 7**

*Лекция на Сергей Станишев,  
Министър председател на Република България (2005–2009)*

**Поуки от френското председателство / 17**

*Лекция на Н.пр. Етиен дьо Понесн,  
Извънреден и пълномощен Посланик на Френската република*

**Европа на правата на човека / 27**

*Лекция на проф. Флоранс Беноа Ромер*

### II. ЛЕКЦИИ ОТ УЧЕБНАТА ПРОГРАМА

**Европейската интеграция – Историческа ретроспектива / 35**

*Лекции на проф. Етиен Крики*

**Правната система на ЕС – Обща характеристика / 81**

*Лекции на проф. Жан-Клод Готрон*

**Правата на човека в Европа и механизми за тяхната защита / 137**

*Лекции на проф. Флоранс Беноа-Ромер*

**Конституционно право на Европейския съюз / 187**

*Лекции на проф. Жан-Дени Мутон*

**Институционна система на ЕС / 241**

*Лекции на проф. Жан-Пол Жаке*

**Прилагане на правото на ЕО и ЕС от националните органи / 309**

*Лекции на проф. Жоел Ридо*